

# Verzelfstandiging: stijl of trend?

De stijlen van verzelfstandiging van de beleidssectoren  
van de Rijksoverheid; en hun consistentie  
met de institutionele context.

Clément Jongeneel  
175135

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Vakgroep Bestuurskunde

Mei 2005

Mevr. Dr. S. van Thiel

*Voor mijn vader,*

*À mon père,*

## Voorwoord

Eén van de belangrijkste ‘lessen’ van mijn studie Bestuurskunde is het nuanceren van het maatschappelijke beeld van dé overheid (Ringeling, 1993: 1). De overheid bestaat niet. Wat men onder deze term verstaat, is een bonte verzameling overheidsorganisaties: waterschappen, gemeenten, provincies, departementen, zbo’s en adviesorganen. Deze overheidsorganisaties hebben – of veroorzaken – problemen. Om deze problemen op te lossen, is het van eminent belang om de diversiteit van deze organen niet uit het oog te verliezen. Een aantal politici en media vervallen echter nogal eens in boude simplificaties die de oplossing van de problemen niet naderbij brengen.

Zo’n simplistisch beeld bestaat ook ten aanzien van verzelfstandiging. Men neemt een bepaalde ontwikkeling waar en beschouwt het als een algemene uniforme trend. Ik wil dit beeld nuanceren. Ik wil laten zien dat de mate, de vorm en het tempo van verzelfstandiging per ministerie – en zelfs per beleidssector – verschilt. Verzelfstandiging wordt niet bepaald door een trend; het is veeleer afhankelijk van de stijl van een ministerie of beleidssector.

Ik heb tijdens mijn stage bij de Algemene Rekenkamer een belangrijke basis kunnen leggen voor deze scriptie. Ik ben de Algemene Rekenkamer, en in het bijzonder het bureau Publiek-private Sector daar zeer erkentelijk voor. Ik heb bij dit bureau naast het onderzoek een geweldige werkervaring opgedaan. De onderzoekers en de staf zorgden voor een prettige werksfeer. Ik wil vooral mijn stagebegeleider drs. Jan Wieles, de bureauchef mr. Harry Kramer en mijn kamergenoot mevr. drs. Edmée Janss bedanken voor hun ondersteuning en begeleiding.

Ik volg de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Je wordt soms in het diepe gegooid, maar de begeleiding is zeker bij de Faculteit der Sociale Wetenschappen en de Vakgroep Bestuurskunde zeer goed. Ik wil met name mijn scriptiebegeleider mevr. dr. Sandra van Thiel van harte bedanken voor haar begeleiding, geduld en aanstekelijke enthousiasme voor het onderwerp van deze scriptie. Ik ben meerdere keren tijdens het schrijven van deze scriptie vastgelopen. Mijn scriptiebegeleider wist mij niettemin iedere keer weer op het goede spoor te zetten. Ik ben mijn moeder dankbaar voor haar onvoorwaardelijke steun. Tot slot wil ik mijn vriendin Cathelijne bedanken voor haar niet aflatende steun.

Clément Jongeneel  
Rotterdam, mei 2005.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>III</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>IV</b>
<b>Figuren &amp; tabellen</b>	<b>VI</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>VII</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>01</b>
1 Inleiding	01
2 Probleemstelling	02
3 Onderzoeksvragen	02
4 Aard en opzet van het onderzoek	03
5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	04
6 Methodologische verantwoording	04
7 Leeswijzer	05
<b>Hoofdstuk 2: Theorie</b>	<b>06</b>
1 Inleiding	06
2 Verzelfstandiging	07
2.1 Definitie	07
2.2 Vormen van verzelfstandiging	07
3 <b>Stijl van verzelfstandiging</b>	<b>10</b>
3.1 Definitie	10
3.2 De vier stijlen	11
3.3 Operationalisatie: elementen van de stijl van verzelfstandiging	19
3.4 Recapitulatie	29
3.5 De indicatoren van de stijl van verzelfstandiging	30
4 <b>Institutionele context</b>	<b>31</b>
4.1 Het neo-institutionalisme	31
4.2 Definities	33
4.3 Organisatiecultuur	34
4.4 Operationalisatie: de elementen van de institutionele context	34
4.5 Recapitulatie	38
4.6 De indicatoren van de institutionele context	39
5 <b>Het causale verband</b>	<b>40</b>
5.1 Het model	40
5.2 Uitleg van de verbanden	40

<b>Hoofdstuk 3: Empirie</b>	<b>42</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>42</b>
<b>2 Algemene bevindingen</b>	<b>43</b>
2.1 Het aantal verzelfstandigingen	43
2.2 De vorm van verzelfstandiging	44
2.3 Het motief van oprichting	45
2.4 De wijze van bekostiging	45
2.5 Het toezichtsarrangement	46
2.6 Het aantal erkende adviesorganen	46
2.7 De hoofdtaak van de verzelfstandigde organisaties	47
2.8 De discretionaire ruimte	48
2.9 Het jaar van oprichting	48
2.10 De opleiding van de ambtenaren	50
<b>3 Resultaten</b>	<b>51</b>
3.1 Ministerie van Buitenlandse Zaken	54
3.2 Ministerie van Justitie	55
3.3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	57
3.4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	58
3.5 Ministerie van Financiën	61
3.6 Ministerie van Defensie	62
3.7 Ministerie van VROM	63
3.8 Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)	65
3.9 Ministerie van Economische Zaken (EZ)	68
3.10 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	70
3.11 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	74
3.12 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	77
<b>4 Afsluiting</b>	<b>80</b>
<b>Conclusie</b>	<b>82</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>82</b>
<b>2 Probleemstelling &amp; onderzoeksvragen</b>	<b>83</b>
<b>3 Reflectie</b>	<b>89</b>
<b>4 Aanbevelingen</b>	<b>90</b>
<b>Literatuur</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage</b>	<b>96</b>
1 De verzelfstandigde organisaties (per beleidssector)	96
2 Getalsmatige veranderingen bij rwt's en zbo's	102
3 Kruistabellen	104

# Figuren & tabellen

## Figuren

<b>Figuur 1:</b> De dimensies van stijl	<b>10</b>
<b>Figuur 2:</b> De dimensies van stijl (ingevuld)	<b>19</b>
<b>Figuur 3:</b> Interne versus externe verzelfstandiging	<b>22</b>
<b>Figuur 4:</b> Bekostiging van zelfstandige overheidsorganisaties	<b>23</b>
<b>Figuur 5:</b> De mate van discretionaire ruimte van de hoofdtaken	<b>27</b>
<b>Figuur 6:</b> Het conceptueel model	<b>40</b>

## Tabellen

<b>Tabel 1:</b> De indicatoren van de stijlen van beleidsuitvoering	<b>18</b>
<b>Tabel 2:</b> De toegekende waarden aan de taakcategorieën	<b>27</b>
<b>Tabel 3:</b> De indicatoren van de stijlen van verzelfstandiging	<b>29</b>
<b>Tabel 4:</b> Variabelen, operationalisatie & bronnen (stijl)	<b>30</b>
<b>Tabel 5:</b> De stijlen van verzelfstandiging en de institutionele context	<b>39</b>
<b>Tabel 6:</b> Variabelen, operationalisatie & bronnen (context)	<b>39</b>
<b>Tabel 7:</b> Het aantal verzelfstandigingen per beleidssector	<b>43</b>
<b>Tabel 8:</b> Het aantal verzelfstandigingen per ministerie	<b>44</b>
<b>Tabel 9:</b> Vorm van verzelfstandiging	<b>45</b>
<b>Tabel 10:</b> Motief van oprichting	<b>45</b>
<b>Tabel 11:</b> Wijze van bekostiging	<b>46</b>
<b>Tabel 12:</b> Toezichtsarrangement	<b>46</b>
<b>Tabel 13:</b> Het aantal erkende adviesorganen (per ministerie)	<b>47</b>
<b>Tabel 14:</b> Hoofdtak	<b>47</b>
<b>Tabel 15:</b> Discretionaire ruimte	<b>48</b>
<b>Tabel 16:</b> Jaar van oprichting	<b>48</b>
<b>Tabel 17:</b> Opleiding van de ambtenaren	<b>51</b>
<b>Tabel 18:</b> De indicatoren per beleidssector (stijl & context)	<b>52</b>
<b>Tabel 19:</b> Stijlen van verzelfstandiging & institutionele context (per sector)	<b>81</b>
<b>Tabel 20:</b> Getalsmatige veranderingen bij rwt's tussen 1997 en 2003	<b>101</b>
<b>Tabel 21:</b> Getalsmatige veranderingen bij zbo's tussen 1993 en 2000	<b>101</b>
<b>Tabel 22:</b> Getalsmatige veranderingen bij zbo's tussen 2000 en 2003	<b>102</b>
<b>Tabel 23:</b> Verzelfstandiging per beleidssector	<b>103</b>
<b>Tabel 24:</b> Motief van oprichting per beleidssector	<b>104</b>
<b>Tabel 25:</b> Wijze van bekostiging per beleidssector	<b>105</b>
<b>Tabel 26:</b> Toezichtsarrangement per beleidssector	<b>106</b>
<b>Tabel 27:</b> Hoofdtak per beleidssector	<b>107</b>
<b>Tabel 28:</b> Jaar van oprichting per beleidssector	<b>108</b>

# Samenvatting

## Inleiding

### *Achtergrond van het onderzoek*

De afgelopen twintig jaar – sinds het eerste kabinet Lubbers – heeft het verzelfstandigen van overheidsdiensten een grote vlucht genomen (De Ru & Peters, 2002: 1; Van Leerdam, 1999: 13; Kickert, 1993: 7). Een eerste onderzoek naar de afgelopen tien jaar (Jongeneel, 2004) wijst op een zeer gevarieerd beeld. Sommige ministeries hebben veel verzelfstandigde organisaties, andere ministeries hebben er weinig; sommigen hebben een grote toename aan nieuwe verzelfstandigde organisaties en anderen zijn zeer constant. De verwachting is dat men meer verschillen tussen ministeries kan vinden. De verschillen kunnen zich uiten in de vormen, het tempo en de mate van verzelfstandiging. Verschillende onderzoeken wijzen op variaties in departementale organisatieculturen (Hakvoort & Veenswijk, 1999; Veenswijk, 1996; Frissen, 1990; Ringeling, 1985). Ambtelijke culturen zijn niet uniform, maar zij verschillen per beleidssector (Ringeling, 1985: 29). De sectoren hebben tevens verschillende institutionele contexten. De institutionele context is van invloed op het gedrag van organisaties (Pollitt & Bouckaert, 2000: 39-40; Peters, 1999: 63). Deze opmerkingen in ogeschouw nemende zou men verwachten dat beleidssectoren ook verschillende stijlen van verzelfstandiging hebben (Kickert, 1998: 93).

De verklaring voor verschillen in – mate en vorm van – verzelfstandiging wordt vaak in de motivering van besluiten tot verzelfstandiging gezocht. Ik denk echter dat de motieven slechts een gedeeltelijke verklaring bieden voor de verschillen tussen beleidssectoren. Men geeft namelijk vaak eenduidige motieven op, zoals economische motieven – een efficiëntere uitvoering – en organisatorische motieven – versterking van de beleidsuitvoering ten opzichte van de beleidsontwikkeling. Zijn de motieven voor de verzelfstandigingen overall – en altijd – hetzelfde? Mijn verwachting is dat deze eenduidige motieven slechts cosmetisch zijn. Zij dienen als rechtvaardiging voor de buitenwacht. De motieven zijn bedoeld om het draagvlak voor de verzelfstandiging onder burgers en ambtenaren te vergroten.

Zijn de verzelfstandigingoperaties bij ieder departement in dezelfde mate en op dezelfde manier uitgevoerd? In andere woorden: zijn er verschillende stijlen van verzelfstandiging te ontdekken? Mijn vermoeden is dat ministeries – afhankelijk van hun institutionele context – verzelfstandiging verschillend percipiëren. Zij hebben niet allemaal dezelfde verwachtingen van verzelfstandiging, dezelfde motieven voor verzelfstandiging en dezelfde doelen die zij met verzelfstandiging trachten te bereiken. Men zou veel beter naar de institutionele context kunnen kijken voor een verklaring. Het is derhalve van belang in kaart te brengen welke departementale stijlen van verzelfstandiging er in Nederland bestaan.

### *Probleemstelling*

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

- ◆ Inzicht verkrijgen in de stijlen van verzelfstandiging bij de Rijksoverheid.

De centrale vraag die ik met dit onderzoek tracht te beantwoorden, is:

- ◆ Welke stijlen kan men bij de beleidssectoren onderscheiden, en passen deze stijlen bij de institutionele context?

## ***Onderzoeksvragen***

1. Welke verzelfstandigde organisaties zijn per beleidssector te onderscheiden?
2. Welke patronen zijn in de ontwikkelingen – de aantallen en de kenmerken, zoals vorm, motief, bekostiging, toezicht en hoofdtaak – van verzelfstandigde organisaties van de Rijksoverheid waar te nemen?
3. Wat houden de traditionele, de bureaucratische, de professionele, en de bedrijfsmatige stijl van verzelfstandiging in?
4. In hoeverre zijn deze stijlen van verzelfstandiging in de praktijk bij beleidssectoren van de Rijksoverheid te identificeren?
5. In hoeverre passen de stijlen van verzelfstandiging binnen de institutionele context van de beleidssectoren?

## **Theorie**

De deelvragen zijn beantwoord door een *literatuuronderzoek* (derde onderzoeksvraag) en een *secundaire analyse* van *secundaire bronnen* (de overige vier onderzoeksvragen). De bronnen van de secundaire analyse bestaan uit het Internet (websites en OPmaat), begrotingen, wetten, rapporten en andere parlementaire stukken. De kwantitatieve gegevens zijn vervolgens door middel van kruistabellen in het computerprogramma *SPSS* geanalyseerd.

De stijlen van verzelfstandiging zijn voornamelijk gebaseerd op de stijlen van Terpstra en Havinga uit het boek *Ruimte rond regels* (1999: 49-56). Deze auteurs beschrijven vier stijlen van beleidsuitvoering. Ik heb deze stijlen aangepast, zodat zij van toepassing kunnen zijn op het verschijnsel verzelfstandiging.

Ik heb in deze scriptie drie theoretische begrippen uitgewerkt: verzelfstandiging, stijl en institutionele context. Het begrip verzelfstandiging is verdeeld in interne en externe verzelfstandiging (Den Boer, 1999: 18-37; Van Leerdam, 1999: 18-27). De verschijnselen privatisering, marktregulering en verstatelijking zijn bij de behandeling van verzelfstandiging ook aan bod gekomen.

Het begrip stijl is voornamelijk ontleend aan *Ruimte rond regels* (Terpstra & Havinga, 1999: 49-56). In dit boek onderscheiden de auteurs vier stijlen van beleidsuitvoering, namelijk de traditionele stijl, de ambtelijk-bureaucratische stijl, de beroepmatige-professionele stijl en de bedrijfsmatige-managerialistische stijl. Ik heb de vier stijlen aangepast aan het fenomeen verzelfstandiging.

De institutionele context is besproken aan de hand van het neo-institutionalisme (Parsons, 1995: 323-324; Peters, 1999: 25). Ik heb veel aandacht geschonken aan het historisch institutionalisme en in het bijzonder aan padafhankelijkheid (Peters, 1999: 63). Ik heb tevens kort stilgestaan bij de (organisatie)cultuur (Frissen, 1990; Schijn, 1992: 16-27; Kickert, 1993: 243).



## Empirie

### *De eerste onderzoeksvraag*

*Welke verzelfstandigde organisaties zijn per beleidssector te onderscheiden?*

In 2004 hadden de beleidssectoren van de Rijksoverheid gezamenlijk 236 verzelfstandigde organisaties. De volledige lijst met zelfstandige beleidsonderdelen is terug te vinden in de bijlage van deze scriptie (Bijlage 1: p. 95-100).

### *De tweede deelvraag*

*Welke patronen zijn in de ontwikkelingen – de aantallen en de kenmerken, zoals vorm, motief, bekostiging, toezicht en hoofdtaak – van verzelfstandigde organisaties van de Rijksoverheid waar te nemen?*

De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging bij de Rijksoverheid (100 van de 236) is het privaatrechtelijk zbo. Het belangrijkste motief voor de oprichting van verzelfstandigde organisaties (69 van de 235) is onafhankelijkheid en rechtsgelijkheid. De ministeries bekostigen het merendeel van de verzelfstandigde taken (144 van de 235) voor meer dan 70 % uit de Rijksbegroting. De ministers oefenen op de meeste zelfstandige beleidsonderdelen (108 van de 235) zelf rechtstreeks toezicht uit. Het gemiddelde aantal erkende adviesorganen is zeven per departement. De meest voorkomende hoofdtaak van verzelfstandigde organisaties is uitkeren en innen (66 van de 236). De ministeries hebben vòòr 1990 de meerderheid van de beleidsonderdelen (106 van de 235) verzelfstandigd. Tot slot, de meeste ministeries hebben vooral ambtenaren met een economische opleiding als hoogst voltooide opleiding.

### *De derde onderzoeksvraag*

*Wat houden de traditionele, de bureaucratische, de professionele, en de bedrijfsmatige stijl van verzelfstandiging in?*

**De indicatoren van dit onderzoek (stijl van verzelfstandiging & institutionele context)**

<i>Stijlen</i>	<b>Traditionele stijl</b>	<b>Bureaucratische stijl</b>	<b>Professionele stijl</b>	<b>Bedrijfsmatige stijl</b>
<i>Indicatoren</i>				
<b>Motief</b>	Beheer	Rechtsgelijkheid	Deskundigheid	Efficiëntie
<b>Verzelfstandiging</b>	Minimaal & Intern	Gemiddeld & Extern (Publiekr.)	Gemiddeld & Extern (Privaatr.)	Maximaal & Extern (Privaatr.)
<b>Bekostiging</b>	Rijksbegroting	Rijksbegroting / Gemengd	Markt / Gemengd	Markt
<b>Corporatisme / Toezicht</b>	Gering (Rechtstreeks)	Gemiddeld	Aanzienlijk	Gering (door RvT of Cie.)
<b>Hoofdtaak / Beleidsvrijheid</b>	Gering	Gemiddeld	Aanzienlijk	Gemiddeld (Veel toezicht)
<b>Jaar van oprichting</b>	2000-2004	1995-1999	1990-1994	Vòòr 1990
<b>Opleiding</b>	Traditioneel	Juridisch / Sociaal-wetenschappelijk	Technisch	Economisch

### ***De vierde onderzoeksvraag***

*In hoeverre zijn deze stijlen van verzelfstandiging in de praktijk bij beleidssectoren van de Rijksoverheid te identificeren?*

De vier stijlen blijken in de praktijk allen – in meerdere of mindere mate – te identificeren bij de beleidssectoren van de Rijksoverheid. De bureaucratische stijl komt het meest voor (negen van de achttien sectoren), gevolgd door de traditionele stijl (drie), de professionele stijl (drie) en de bedrijfsmatige stijl (één). De overige twee beleidssectoren schijnen een gemengde stijl te hebben. De beleidssector Onderwijs & Wetenschap heeft vermoedelijk een combinatie van de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl. De sector Werkgelegenheid lijkt een combinatie van de traditionele en de bureaucratische stijl te hebben.

### ***De vijfde onderzoeksvraag***

*In hoeverre passen de stijlen van verzelfstandiging binnen de institutionele context van de beleidssectoren?*

De meeste stijlen lijken gedeeltelijk in overeenstemming met de institutionele context van de betreffende beleidssector (negen van de achttien). In vijf gevallen zijn de stijlen waarschijnlijk volkomen consistent met de context. De stijlen van de resterende vier beleidssectoren schijnen nochtans totaal niet in overeenkomst te zijn met de institutionele context.

## **Conclusie**

### ***De probleemstelling***

De centrale vraag: *Welke stijlen kan men bij de beleidssectoren onderscheiden, en passen deze stijlen bij de institutionele context?*

De vier stijlen van verzelfstandiging blijken in de praktijk allen te onderscheiden bij de beleidssectoren van de Rijksoverheid. De meeste beleidssectoren – negen van de achttien – hebben vermoedelijk een bureaucratische stijl. De traditionele en de professionele stijl lijken elk bij drie beleidssectoren voor te komen. Waarschijnlijk heeft slechts één beleidssector – Financiën – een bedrijfsmatige stijl. De resterende beleidssectoren schijnen een gemengde stijl te hebben. De beleidssector Onderwijs & Wetenschap heeft vermoedelijk een combinatie van de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl. De resultaten voor de beleidssector Werkgelegenheid lijken op een combinatie van de traditionele en de bureaucratische stijl te wijzen.

In hoeverre passen de gevonden stijlen bij de institutionele context van de desbetreffende beleidssector? De meeste stijlen van verzelfstandiging blijken slechts partieel in overeenkomst met de institutionele context te zijn. Dit is het geval bij negen van de achttien beleidssectoren. De stijlen van vier beleidssectoren lijken zelfs geheel niet in overeenstemming met de context van de betreffende sectoren te zijn. De stijlen van de overige vijf beleidssectoren zijn vermoedelijk volkomen consistent met hun institutionele context.

Het doel van het onderzoek: *Inzicht verkrijgen in de stijlen van verzelfstandiging bij de Rijksoverheid.*

Dit onderzoek heeft niet kunnen aantonen dat de beleidssectoren van de Rijksoverheid specifiek deze vier stijlen van verzelfstandiging hebben. In hoeverre deze stijlen passen bij de institutionele context is niet duidelijk geworden door de uitkomsten van dit onderzoek. Ik kan daarentegen wel antwoord geven op de vraag uit de titel van deze scriptie. Deze vraag luidt: wordt verzelfstandiging bepaald door een trend of door een stijl? Dit onderzoek heeft laten zien dat de verschillen in de wijze van verzelfstandiging, duiden op de aanwezigheid van stijlen van verzelfstandiging.

### ***Aanbevelingen***

Ik kan aan de hand van – de reflectie op – dit onderzoek enkele aanbevelingen geven. Ten eerste is het voor toezichthoudende instanties (Staten-Generaal, Algemene Rekenkamer et cetera) van belang dat zij rekening houden met de verschillende stijlen van beleidssectoren. Men heeft bijvoorbeeld recentelijk getracht een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen (Tweede Kamer, 2000: 27 426, nr. 3) te formuleren. Ik zou de toezichthoudende instanties echter aanbevelen bij het toezicht en de verantwoording meer aandacht te hebben voor de verschillen tussen ministeries en beleidssectoren. Het toezicht kan daardoor effectiever zijn, dan door het ontwikkelen van uniforme regelgeving.

Ten tweede zou ik willen pleiten voor nader onderzoek naar dit onderwerp. Dit onderzoek heeft weliswaar aangetoond dat de beleidssectoren van de Rijksoverheid verschillende stijlen van verzelfstandiging hebben. Het bewijs dat deze vier stijlen in deze mate voorkomen, is niet afdoende. Er is nader onderzoek nodig naar welke stijlen zich exact voordoen bij de sectoren van de Rijksoverheid. Mijn veronderstelling is dat de stijlen in hoge mate worden bepaald door de institutionele context van de beleidssectoren. Dit onderzoek heeft onvoldoende bewijs kunnen leveren voor de categorisering van de contexten. Er zou nader onderzoek gedaan moeten worden om vast te stellen in hoeverre de stijlen inderdaad in overeenstemming zijn met de institutionele context van de betreffende beleidssectoren.

# Hoofdstuk 1

## 1 Inleiding

De afgelopen twintig jaar – sinds het eerste kabinet Lubbers – heeft het verzelfstandigen van overheidsdiensten een grote vlucht genomen (De Ru & Peters, 2002: 1; Van Leerdam, 1999: 13; Kickert, 1993: 7). Het onderwerp van deze scriptie is verzelfstandiging bij de Rijksoverheid. Ik versta onder verzelfstandiging vormen van interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging. Bij interne verzelfstandiging blijft de overheidsdienst hiërarchisch onderdeel uitmaken van het ministerie, maar krijgt de dienst meer autonomie bij de uitvoering van zijn taken. Het intern verzelfstandigde organisatieonderdeel krijgt meestal meer autonomie op het gebied van de bedrijfsvoering (Den Boer, 1999: 18-37; Van Leerdam, 1999: 18-24). Het voorbeeld van interne verzelfstandiging is een baten-lastendienst (agentschap).

Een organisatieonderdeel wordt bij externe verzelfstandiging op afstand van het ministerie geplaatst, en is dan niet meer direct hiërarchisch ondergeschikt aan de minister (Den Boer, 1999: 18-37; Van Leerdam, 1999: 24-27). Deze vorm van verzelfstandiging gaat – op papier – verder dan interne verzelfstandiging. In de praktijk kan de minister echter ook meer greep krijgen op het organisatieonderdeel (Vervelfstandigingsparadox; zie Kickert, 1998: 70 e.v.; Smullen e.a., 2001: 192). De minister spreekt in een contract met de verzelfstandigde dienst af welke prestaties de organisatie moet leveren tegen welke kosten. Het organisatieonderdeel kan vervolgens zelf invulling geven aan het proces om de vastgelegde doelen te bereiken. Het meest bekende voorbeeld van externe verzelfstandiging is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).

Een eerste onderzoek naar de afgelopen tien jaar (Jongeneel, 2004) wijst op een zeer gevarieerd beeld. Sommige ministeries hebben veel verzelfstandigde organisaties, andere ministeries hebben er weinig; sommigen hebben een grote toename aan nieuwe verzelfstandigde organisaties en anderen zijn zeer constant. De verwachting is dat men meer verschillen tussen ministeries kan vinden. De verschillen kunnen zich uiten in de vormen, het tempo en de mate van verzelfstandiging. Verschillende onderzoeken wijzen op variaties in departementale organisatieculturen (Hakvoort & Veenswijk, 1999; Veenswijk, 1996; Frissen, 1990; Ringeling, 1985). Ambtelijke culturen zijn niet uniform, maar zij verschillen per beleidssector (Ringeling, 1985: 29). De sectoren hebben tevens verschillende institutionele contexten. De institutionele context is van invloed op het gedrag van organisaties (Pollitt & Bouckaert, 2000: 39-40; Peters, 1999: 63). Deze opmerkingen in ogenschouw nemende zou men verwachten dat beleidssectoren ook verschillende stijlen van verzelfstandiging hebben (Kickert, 1998: 93).

De verklaring voor verschillen in – mate en vorm van – verzelfstandiging wordt vaak in de motivering van besluiten tot verzelfstandiging gezocht. Ik denk echter dat de motieven slechts een gedeeltelijke verklaring bieden voor de verschillen tussen beleidssectoren. Men geeft namelijk vaak eenduidige motieven op, zoals economische motieven – een efficiëntere uitvoering – en organisatorische motieven – versterking van de beleidsuitvoering ten opzichte van de beleidsontwikkeling. Zijn de motieven voor de verzelfstandigingen overal – en altijd – hetzelfde? Mijn verwachting is dat deze eenduidige motieven slechts cosmetisch zijn. Zij dienen als rechtvaardiging voor de buitenwacht. De motieven zijn bedoeld om het draagvlak voor de verzelfstandiging onder burgers en ambtenaren te vergroten.

Zijn de verzelfstandigingoperaties bij ieder departement in dezelfde mate en op dezelfde manier uitgevoerd? In andere woorden: zijn er verschillende stijlen van verzelfstandiging te ontdekken? Mijn vermoeden is dat ministeries – afhankelijk van hun institutionele context – verzelfstandiging verschillend percipiëren. Zij hebben niet allemaal dezelfde verwachtingen van verzelfstandiging, dezelfde motieven voor verzelfstandiging en dezelfde doelen die zij met verzelfstandiging trachten te bereiken. Men zou veel beter naar de institutionele context kunnen kijken voor een verklaring. Het is derhalve van belang in kaart te brengen welke departementale stijlen van verzelfstandiging er in Nederland bestaan.

## **2 Probleemstelling**

- ◆ *Doelstelling:* Inzicht verkrijgen in de stijlen van verzelfstandiging bij de Rijksoverheid.
- ◆ *Vraagstelling:* Welke stijlen kan men bij de beleidssectoren onderscheiden, en passen deze stijlen bij de institutionele context?

## **3 Onderzoeksvragen**

1. Welke verzelfstandigde organisaties zijn per beleidssector te onderscheiden?
2. Welke patronen zijn in de ontwikkelingen – de aantallen en de kenmerken, zoals vorm, motief, bekostiging, toezicht en hoofdtaak – van verzelfstandigde organisaties van de Rijksoverheid waar te nemen?
3. Wat houden de traditionele, de bureaucratische, de professionele, en de bedrijfsmatige stijl van verzelfstandiging in?
4. In hoeverre zijn deze stijlen van verzelfstandiging in de praktijk bij beleidssectoren van de Rijksoverheid te identificeren?
5. In hoeverre passen de stijlen van verzelfstandiging binnen de institutionele context van de beleidssectoren?

## 4 Aard en opzet van het onderzoek

De informatie voor het theoretisch kader – waaronder de derde onderzoeksvraag – zal voornamelijk worden vergaard door middel van *literatuuronderzoek* (Bakker & Van Waarden, 1999; Peters, 1999; Veenswijk, 1996). Ik zal voor de beantwoording van de eerste en de tweede onderzoeksvraag kwantitatieve data verzamelen door middel van *secundaire analyse*. Het betreft een secundaire analyse, aangezien ik nieuwe berekeningen loslaat op “oude” data. Dat wil zeggen data die voor andere doeleinden zijn verzameld. De *secundaire bronnen* van deze gegevens zijn het Internet (websites en OPmaat), begrotingen, wetten, rapporten en andere parlementaire stukken.<sup>1</sup> Ik heb voor mijn stageopdracht voor de Algemene Rekenkamer (Jongeneel, 2004) reeds een groot deel van de gegevens voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag vergaard.

De derde onderzoeksvraag zal worden beantwoord met behulp van het boek *Ruimte rond regels* van de auteurs Wieger Bakker en Frans van Waarden (Bakker & Van Waarden, 1999). Deze auteurs onderscheiden vier stijlen van beleidsuitvoering. Ik zal deze stijlen zodanig vertalen, dat zij bruikbaar worden voor het verschijnsel ‘verzelfstandiging’.

De empirische gegevens uit dit onderzoek zullen hoofdzakelijk bestaan uit nominale data. Deze vaststelling zal gevolgen hebben voor de vormen van analyse die mogelijk zijn op de gegevens. De analyse zal voornamelijk kruistabellen – en geen meer geavanceerde vormen van analyse – omvatten met behulp van het computerprogramma *SPSS*. Met een kruistabel kan men patronen – samenhangen of verschillen – ontdekken tussen twee variabelen. Ik zal de beleidssectoren in *SPSS* ‘kruisen’ met de indicatoren voor de stijl van verzelfstandiging en voor de institutionele context.

Het onderzoek zal een secundaire analyse van secundaire bronnen betreffen, om pragmatische redenen. De tijdspanne van deze scriptie biedt niet de mogelijkheid deze gegevens op een andere manier te verzamelen. Bovendien beschik ik niet over de middelen om een dergelijk uitgebreid onderzoek uit te voeren. Officiële motieven voor verzelfstandiging zijn wellicht bedoeld om andere redenen te maskeren. Een survey of een interview met betrokken actoren zal de ‘ware’ beweegredenen – mogelijk – niet tevoorschijn kunnen toveren.

De vierde onderzoeksvraag zal worden beantwoord door de bevindingen van dit onderzoek te koppelen aan het theoretisch kader, te weten de operationalisatie van de stijlen van verzelfstandiging. Aan de hand van de bevindingen zal ik vervolgens ook iets kunnen zeggen over de institutionele context. Het antwoord op de vijfde deelvraag zal gegeven worden door het vergelijken van de gevonden stijl van verzelfstandiging met de institutionele context van de beleidssector.

---

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide opsomming van de bronnen van dit onderzoek tabel 4 (pagina 30) en tabel 6 (pagina 39) van hoofdstuk 2.

## **5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

De maatschappelijke relevantie van mijn onderzoek is dat men meer inzicht krijgt in het begrip verzelfstandiging. De laatste jaren is een discussie gaande over het nut en de noodzaak van verzelfstandiging van overheidsdiensten. Dit onderzoek kan de motieven voor verzelfstandiging wellicht in een ander licht plaatsen. De motieven kunnen minder bepalend blijken te zijn voor verzelfstandiging dan – bijvoorbeeld – de institutionele context. Het is voor de maatschappij / burgers van belang dat men inziet dat verzelfstandiging niet altijd volgens algemene economische en organisatiekundige motieven plaatsvindt (Kickert, 1998: 61-62), doch veeleer wordt bepaald door stijlen. In plaats van versterking van de beleidsuitvoering ten opzichte van de beleidsvorming – algemeen organisatiekundig motief –, kan verzelfstandiging namelijk in de praktijk leiden tot meer greep van de beleidsvorming op de uitvoering (Kickert, 1998: 70 e.v.; Smullen e.a., 2001: 192). De algemene retoriek wordt namelijk gebruikt om veranderingen door te voeren die lokaal nuttig zijn (Pollitt & Bouckaert, 2000: 191). “De vraag rijst [derhalve] of het vaak niet meer gaat om organisatorische ‘retoriek’ dan om organisatorische ‘realiteit’” (Kickert, 1993: 95).

De wetenschappelijke relevantie van mijn onderzoek is dat men inzicht krijgt in de processen omtrent verzelfstandiging. Verzelfstandiging is hoogst waarschijnlijk geen rationeel proces, maar een proces dat door allerlei factoren wordt beïnvloed. De institutionele context van een departement is waarschijnlijk één van de meest belangrijke, determinerende factoren.

Mijn onderzoek kan ook bijdragen aan het inzicht in de stijlen van departementen. Er is over dit onderwerp nog niet veel geschreven. De publicaties over stijlen gaan tot nu toe voornamelijk over de stijlen van individuen (Tops e.a., 1998; Schouw, 1996), en niet over de stijlen van organisaties. Terwijl meerdere auteurs wijzen op de verschillende stijlen van ministeries, en zelfs verschillen binnen ministeries (Kickert, 1993: 93).

De relevantie van mijn onderzoek is bovendien dat het afbreuk doet aan het idee van de overheid – en zelfs het ministerie – als monoliet (Grünow, 1991: 96). De overheid handelt niet als een individu. Zij bestaat uit verschillende facties met verschillende doelen en stijlen. Men kan de overheid beter als een conglomeraat bestuurseenheden beschouwen (polycentrische conceptie; Toonen e.a., 1982: 131). Zelfs een ministerie is niet op te vatten als één samenhangende organisaties; maar een ministerie is veeleer een veelkoppig monster.

## **6 Methodologische verantwoording**

Ik zal alle ministeries en hun beleidssectoren beschouwen in mijn onderzoek, omdat ik deze gegevens grotendeels al tijdens mijn stage bij de Algemene Rekenkamer heb gezocht. De indeling van de beleidssectoren in dit onderzoek zal in hoofdstuk 3 worden verantwoord. De beleidssectoren van sommige ministeries worden namelijk niet apart behandeld.

De keuze van een minder geavanceerde vorm van analyse is in paragraaf 4 van dit hoofdstuk al beargumenteerd. De empirische gegevens die door middel van dit onderzoek zullen worden verzameld, zijn nominaal. Deze data lenen zich niet voor meer geavanceerde vormen van analyse. De analyse van de empirische gegevens zal bijgevolg voornamelijk uit kruistabellen in SPSS bestaan.

## 7 Leeswijzer

De rest van deze scriptie bestaat uit theorie, empirie, analyse en conclusie. De theorie – hoofdstuk 2 – bestaat uit een behandeling van de relevante literatuur over de theoretische begrippen uit dit onderzoek. Deze begrippen zijn: verzelfstandiging, stijl en institutie. De eerste paragraaf bevat een inleiding tot hoofdstuk 2. Deze inleiding bestaat vooral uit een leeswijzer voor het theoretisch kader. Het begrip *verzelfstandiging* komt in de tweede paragraaf aan de orde. Ik bespreek de definitie en de vormen van verzelfstandiging aan de hand van de wetenschappelijke literatuur.

De derde paragraaf van het theoretische hoofdstuk handelt over de *stijl van verzelfstandiging*. In de eerste subparagraaf zet ik de definitie van het begrip stijl uiteen. De vier stijlen van beleidsuitvoering van Wieger Bakker en Frans van Waarden (Bakker & Van Waarden, 1999) vormen de theoretische basis van de stijlen van verzelfstandiging. De belangrijkste fragmenten uit hun boek *Ruimte rond regels* worden in de tweede subparagraaf besproken. In de derde subparagraaf behandel ik de vijf indicatoren van de stijl van verzelfstandiging. De bronnen voor de indicatoren komen in de laatste subparagraaf aan de orde.

Het begrip *institutionele context* wordt in de vierde paragraaf van hoofdstuk 2 uiteengezet. Deze paragraaf begint met een inleidend stuk over het neo-institutionalisme. Vervolgens zal ik de definities van institutie en institutionele context bespreken die ik in dit onderzoek gebruik. In de derde subparagraaf wordt kort stilgestaan bij de wetenschappelijke literatuur over organisatiecultuur. De indicatoren van de institutionele context worden in de vierde subparagraaf behandeld. De bronnen voor deze indicatoren komen in de laatste subparagraaf aan de orde.

Het theoretische hoofdstuk bevat – tot slot – een causaal model dat zal dienen als ‘bril’ waardoor de empirische gegevens geanalyseerd zullen worden (paragraaf 5). Ik zal dit model construeren door de verbanden tussen de theoretische begrippen en hun indicatoren te bespreken.

Het empirische hoofdstuk – hoofdstuk 3 – bevat een beschrijving van de gevonden data en een analyse van deze data. Het hoofdstuk begint met een inleiding waarin het onderzoek en de vorm van analyse worden besproken. De tweede paragraaf bevat een behandeling van de algemene bevindingen. Ik beschrijf hier aan de hand van tabellen de opmerkelijke bevindingen van dit onderzoek voor alle indicatoren. De resultaten van de analyse komen in de derde paragraaf per ministerie – en beleidssector – aan de orde.

De conclusie komt in het vierde – en tevens laatste – hoofdstuk aan bod. Dit hoofdstuk begint met een korte recapitulatie van de vorige hoofdstukken. De vijf onderzoeksvragen en de probleemstelling (zie paragraaf 2 & 3: p. 2) worden in de tweede paragraaf van hoofdstuk 4 beantwoord. In de derde paragraaf volgt een reflectie op de gebruikte theorie. Ik stel het theoretisch kader en de gebruikte theorie ter discussie in het licht van de empirie. Deze scriptie zal met enkele aanbevelingen eindigen (paragraaf 4).



## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

### 1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen voor dit onderzoek afgebakend en geoperationaliseerd. De relevante wetenschappelijke literatuur dient daarbij als leidraad. De literatuur wordt in iedere paragraaf kort behandeld. De volgende paragraaf is gewijd aan het begrip *verzelfstandiging*. In deze paragraaf komen de definitie van het begrip en de vormen van verzelfstandiging aan bod. Ik heb in de tweede paragraaf bovendien speciale aandacht voor de begrippen privatisering, marktregulering en verstatelijking.

Het begrip *stijl van verzelfstandiging* staat in paragraaf 3 centraal. Deze paragraaf begint met een definitie aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Ik zet vervolgens uiteen wat ik onder de verschillende stijlen van verzelfstandiging versta. Daarbij beschrijf ik ook mijn verwachting ten aanzien van de bevindingen voor elke stijl; en de belangrijkste indicatoren van elke stijl van verzelfstandiging. De operationalisatie van de stijlen van verzelfstandiging sluit de derde paragraaf af.

In paragraaf 4 behandel ik het concept *institutionele context*. De belangrijkste theoretische bron voor dit begrip is het neo-institutionalisme. De paragraaf vangt met een globale bespreking van deze theorie aan; in het bijzonder het historisch institutionalisme en *padafhankelijkheid*. Vervolgens zet ik de definitie van het centrale begrip *institutie* uiteen. Deze definitie dient als basis voor mijn definitie van de *institutionele context*. In de derde subparagraaf bespreek ik kort het begrip *organisatiecultuur*. Deze bespreking fungeert als inleiding op het concept *departementale cultuur* dat later in paragraaf 4 aan de orde komt. Tot slot zal ik het begrip institutionele context operationaliseren. Welke indicatoren zijn van belang om de institutionele context te beschrijven?

Dit hoofdstuk bevat in paragraaf 5 een causaal model dat zal dienen als ‘bril’ waardoor de empirische gegevens geanalyseerd zullen worden. Ik zal dit model construeren door de verbanden tussen de theoretische begrippen – stijl en context – en hun indicatoren te bespreken.

Mijn basisveronderstelling is dat een stijl van verzelfstandiging past bij een institutionele context. Ik beschrijf daarvoor de verschillende stijlen van verzelfstandiging en de elementen die de institutionele context vormen. Wat is echter het verband tussen die verschillende elementen? Ik zal in de vijfde paragraaf uitleggen hoe deze interactie werkt – het causale verband – en welke indicatoren van belang zijn. Deze indicatoren zijn een operationalisatie van het begrip institutionele context en stijl van verzelfstandiging. De variabelen helpen een stijl aan te duiden. Het resultaat van deze operationalisatie is een model dat beschrijft wat een stijl is. Dit model dient bovendien als raamwerk voor het empirisch gedeelte van dit onderzoek.

## 2 Verzelfstandiging

Ik wil nagaan welke stijlen van verzelfstandiging bij de beleidssectoren van de Rijksoverheid bestaan. Vervolgens wil ik onderzoeken of deze stijlen binnen de institutionele context van de beleidssectoren passen. Ik wil om te beginnen het begrip *verzelfstandiging* bespreken. Het begrip verzelfstandiging is niet eenduidig. In de volgende subparagraaf behandel ik daarom de definitie van verzelfstandiging die ik in deze scriptie gebruik. In de literatuur worden verschillende vormen van verzelfstandiging onderscheiden. Dit onderscheid is voor dit onderzoek van belang, omdat mijn veronderstelling is dat bepaalde stijlen een voorkeur hebben voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging. Ik ga daarenboven in op het begrip *privatisering*. Ik behandel aan het eind van deze paragraaf twee fenomenen die bijdragen aan het aantal verzelfstandigde organisaties van beleidssectoren. Deze fenomenen zijn – in het verlengde van privatisering – *marktregulering* en *verstatelijking*.

### 2.1 Definitie

De definitie van het begrip *verzelfstandiging* die ik voor dit onderzoek gebruik, is: “het verlenen van organisatorische zelfstandigheid aan onderdelen van ministeries” (Van Leerdam, 1999: 17). Verzelfstandiging is een institutionele verandering. Verzelfstandiging is geen vorm van privatisering, maar een vorm van decentralisatie (Van Leerdam, 1999: 13, 17).

### 2.2 Vormen van verzelfstandiging

In de wetenschappelijke literatuur bestaat veel discussie over de breedte van het begrip verzelfstandiging en de precieze afbakening. Sommige auteurs (Den Boer, 1999: 18 e.v.; Rosenthal, 1996: 197; Frissen, 1992: 9) beschouwen privatisering als een vorm van verzelfstandiging; anderen (Van Thiel, 2001: 35; Van Leerdam, 1999: 17) beschouwen privatisering absoluut niet als een vorm van verzelfstandiging. Er bestaat wel algemene consensus over de twee hoofdvormen van verzelfstandiging: interne – en externe verzelfstandiging. De precieze invulling van deze begrippen staat open voor debat; de meeste auteurs zien deze begrippen niettemin als twee uitersten van een continuüm.

**Interne verzelfstandiging:** het organisatieonderdeel krijgt meer zelfstandigheid (autonomie) bij de uitvoering van haar taak, maar zij blijft hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Het voorbeeld van interne verzelfstandiging is het agentschap. Andere voorbeelden zijn zelfbeheer en contractmanagement, en deconcentratie (Den Boer, 1999: 18-37; Van Leerdam, 1999: 18-24).

**Externe verzelfstandiging:** het organisatieonderdeel maakt geen deel meer uit van het ministerie, en is niet meer volledig hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. De organisatie geniet (veel) zelfstandigheid, en krijgt meestal een eigen rechtspersoonlijkheid. Het voorbeeld van externe verzelfstandiging is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) (Den Boer, 1999: 18-37; Van Leerdam, 1999: 24-27).

In theorie hebben beleidsonderdelen die extern zijn verzelfstandigd meer discretionaire ruimte dan beleidsonderdelen die intern verzelfstandigd zijn. In de praktijk is dit echter een vrij eendimensionale benadering van de werkelijkheid. De mate van discretionaire ruimte voor verzelfstandigde beleidsuitvoerende organisaties is voor een groot deel mede afhankelijk van andere aspecten. Deze aspecten zijn de manier van bekostiging, de soort taak en de aanwezigheid van een Raad van Toezicht (RvT) of van een Raad van Bestuur (RvB). De vorm van verzelfstandiging is in de meeste gevallen eenvoudig te achterhalen en vormt daardoor een goede eerste indicator voor de mate van beleidsvrijheid, en helpt de stijl van verzelfstandiging te bepalen.

### 2.2.1 *Privatisering*

Mijn definitie van het begrip *privatisering* luidt als volgt: “het verminderen door de overheid van haar deelneming aan het maatschappelijk verkeer ten gunste van het particuliere bedrijfsleven, met inbegrip van reorganisaties binnen de overheid die daartoe een aanzet vormen” (Hagemen & De Heer, 1988: 15). Privatisering betekent niet dat de overheidsbemoeienis met een bepaalde (markt)sector volledig ophoudt. Ik heb in paragraaf 2.2.2 van dit hoofdstuk aandacht voor marktregulering als een antwoord op verzelfstandiging, en privatisering in het bijzonder.

Ik heb aan het begin van deze subparagraaf al aangegeven dat er veel discussie bestaat over het begrip verzelfstandiging. Sommige auteurs beschouwen privatisering wel als een vorm van verzelfstandiging en anderen niet. De meeste auteurs bezien privatisering echter als het uiterste punt op het continuüm tussen interne – en externe verzelfstandiging. Ik beschouw privatisering in deze scriptie ook als een vorm van verzelfstandiging. De belangrijkste reden hiervoor is dat privatisering een belangrijke indicator is voor één van de stijlen van verzelfstandiging (de bedrijfsmatige stijl: 17-18).

“Bij privatisering wordt de overheidstaak geheel beëindigd en de organisatie die daarmee is belast, opgeheven. De overheid besluit dan om een bepaalde taak niet zelf meer te verrichten en deze af te stoten” (Den Boer, 1999: 18). De overheid dient meestal wel enkele randvoorwaarden vast te stellen om een ‘gezonde’ markt te creëren, aangezien veel overheidsbedrijven natuurlijke monopolies zijn. Deze bemoeienis van de overheid met de markt komt in de volgende subparagraaf aan de orde. “Privatisering duidt op een beweging over de grens tussen de publieke en de private sector” (Van Leerdam, 1999: 15). Bij privatisering zijn de bedrijven en de burgers zelf verantwoordelijk; de overheid beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden. De taak wordt door de politiek niet meer gezien als een overheidstaak: telefonie, post, catering voor overheidsfunctionarissen, schoonmaken van overheidsgebouwen en stads- en streekvervoer van personen zijn enkele voorbeelden van privatisering.

### 2.2.2 *Marktregulering*

De jaren '80 en '90 van de vorige eeuw worden gekenmerkt door een tendens naar liberalisering en privatisering bij de Nederlandse overheid (De Ru & Peters, 2002: 1, 33; Van Leerdam, 1999: 13). “De paradox is dat liberalisering nieuwe regelgeving meebrengt” (De Ru & Peters, 2000: 1). Privatisering en liberalisering vragen om nieuwe vormen van overheidsbemoeienis. De taak van de overheid verandert namelijk van aandeelhouder tot toezichthouder. De regulering na de privatisering is vaak omvangrijker en gedetailleerder dan ten tijde van het staatsbedrijf. “Er zijn niet of nauwelijks gevallen bekend, waarin privatisering en liberalisering hebben geleid tot het volledig opheffen van iedere vorm van overheidsbemoeienis” (De Ru & Peters, 2000: 3). Wat is de verklaring voor deze constatering? De

bedoeling van privatisering is toch juist het terugdringen van overheidsinterventies in de marktsector?

De volledig vrije mededinging is volgens de economische theorie de meest ideale marktform (In 't Veld e.a., 1996: 18). Deze marktform ontstaat echter niet of nauwelijks vanuit zichzelf. De overheid dient toezicht te houden en in te grijpen in de markt om monopolievorming en kartelvorming te voorkomen. Kartels en monopolies verstoren namelijk de marktwerking, en zij zorgen voor inefficiëntie. De consumenten betalen een te hoge prijs voor een product, en het productieproces wordt niet op de meest doelmatige manier ingericht. De overheid dient zich dus – paradoxaal genoeg – in enige mate met de markt te bemoeien om een voldoende werking van het marktmechanisme te waarborgen.

De overheid heeft voor de regulering van deze nieuwe markten toezichthoudende instanties in het leven geroepen. Enkele voorbeelden van deze instanties zijn: de Onafhankelijke Post – en Telecom Autoriteit (OPTA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB). Deze toezichthouders hebben – over het algemeen – de vorm van het zelfstandig bestuursorgaan (De Ru & Peters, 2000: 29). De politiek heeft voor deze vorm gekozen om de onafhankelijkheid van de instantie ten opzichte van de sector en van het ministerie te garanderen. De tendens naar herregulering – oftewel de instelling van een groot aantal toezichthoudende organen – is derhalve een belangrijke impuls geweest voor het ontstaan van nieuwe zelfstandige beleidsonderdelen. De stijl van de beleidssector bepaalt in welke mate deze tendens zich in een beleidssector voordoet.

### 2.2.3 *Verstatelijking*

Tot slot van deze paragraaf over verzelfstandiging wil ik het verschijnsel *verstatelijking* bespreken. Verstatelijking is de annexatie van organisaties uit het maatschappelijk middenveld door de overheid. Het maatschappelijk middenveld bestaat uit organisaties die zijn opgericht door het particulier initiatief – de burgers – en die geen winstoogmerk hebben. Enkele voorbeelden van organisaties uit het maatschappelijk middenveld zijn: sportverenigingen, werkgevers- en werknemersorganisaties, de ANWB, omroepverenigingen en de Dierenbescherming Nederland. De annexatie van het maatschappelijk middenveld vindt plaats doordat de private organisaties volledig – of althans grotendeels – worden gefinancierd door de overheid. De taken die deze organisaties uitvoeren krijgen een publiek karakter. De burger kan vervolgens geen onderscheid meer maken tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld (Van der Pol, 1997: 188-189). Het bekendste voorbeeld van verstatelijking betreft het overleg tussen werkgevers, werknemers en de overheid over de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's).

De verstatelijking heeft ertoe geleid dat een groot aantal organisaties in de invloedssfeer van de overheid is terechtgekomen. Deze organisaties werden feitelijk onderdeel van het overheidsapparaat, doordat de overheid bepaalde taken naar zich toe is gaan trekken. De organisaties die de sociale verzekeringen uitvoeren, zijn hier een voorbeeld van. Een groot gedeelte van deze organisaties valt in de categorie die de Algemene Rekenkamer rechtspersonen met een wettelijke taak – rwt's – noemt (Algemene Rekenkamer, 2000a: 15).

Ik heb geprobeerd met de bespreking van de begrippen privatisering, marktregulering en verstatelijking een duidelijker beeld te scheppen van verzelfstandiging. In de volgende paragraaf behandel ik de vier stijlen van verzelfstandiging.

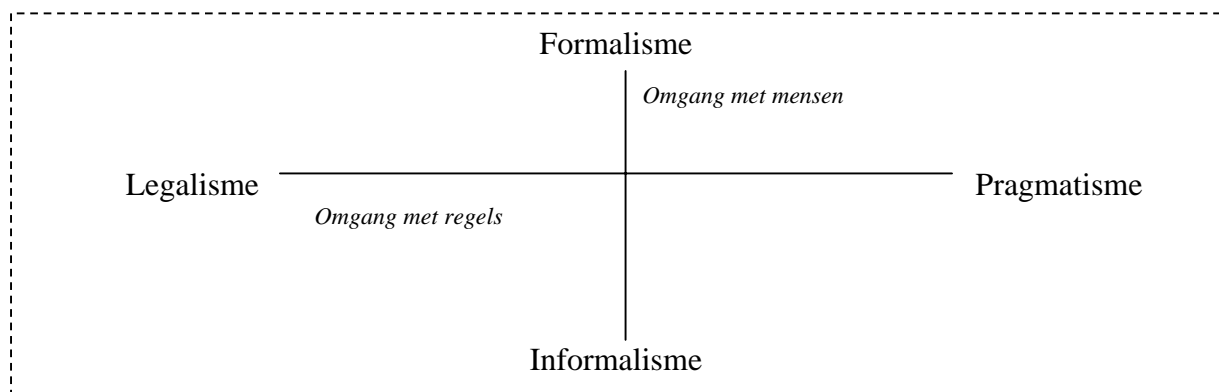
### 3 Stijl van verzelfstandiging

#### 3.1 Definitie

Bepaalde beslissingen worden zo vaak gemaakt dat routines en stijlen ontstaan. “Elk individu ontwikkelt routines om de complexiteit van het dagelijks leven te reduceren, om de belasting van het eindeloos moeten maken van reeksen keuzes te verminderen. Individuen ontwikkelen hun eigen stijl van spreken, schrijven, kleden en omgaan met anderen. Groepen mensen die in een zelfde situatie verkeren, ontwikkelen collectieve stijlen, van spreken, kleden, en met elkaar omgaan” (Bakker & Van Waarden, 1999: 28). Deze stijlen bepalen welke beslissingen in bepaalde situaties genomen moeten worden. Op deze manier kunnen besluiten in soortgelijke gevallen sneller worden genomen, zonder elke keer uitvoerig de situatie te moeten analyseren. Een stijl is een manier van doen.

Mijn definitie van *stijl van verzelfstandiging* is: “een specifieke en kenmerkende combinatie van oriëntaties van een ministerie (Wiering, 1999: 232) ten aanzien van het verlenen van organisatorische zelfstandigheid aan onderdelen van het ministerie (Van Leerdam, 1999: 17)”. Deze oriëntaties worden zichtbaar in een bepaald patroon van handelen en beslissen (Wiering, 1999: 232).

Bakker en Van Waarden (1999: 30) onderscheiden twee dimensies van stijl. De eerste dimensie is de omgang met regels. Deze dimensie kan worden gezien als een continuüm met als uitersten een zeer strikte omgang met regels (legalisme) en een losse omgang met regels (pragmatisme). De tweede dimensie van stijl is omgang met mensen. Deze dimensie wordt ook opgevat als een continuüm variërend tussen formeel en informeel. Een formele omgang met mensen houdt in dat het contact volgens vooraf vastgestelde procedures verloopt. Een informele omgang wordt niet vooraf vastgelegd, maar vindt op een ‘natuurlijke’ manier plaats; zoals voor of na een vergadering in de wandelgangen.



Figuur 1: De dimensies van stijl

De twee dimensies dienen tegen elkaar afgezet te worden. Er ontstaan hierdoor vier velden. Deze velden komen overeen met vier verschillende stijlen. Ik heb ze hierboven geïllustreerd in een schema (figuur 1). Elke stijl heeft zijn voor- en nadelen; er is grotendeels geen ‘one best way’. Men zal in de praktijk vaak combinaties van stijlen aantreffen, waarbij één stijl overheersend is (Bakker & Van Waarden, 1999: 30).

Beleidsuitvoerders handelen op basis van interpretatieschema's, normen en hulpbronnen. De belangrijkste componenten van de interpretatieschema's zijn de dominante oriëntatie en de kenmerkende typificatie van zaken, cliënten of problemen. De vragen die voor de normen beantwoord moeten worden zijn: wat verstaat deze stijl onder legitimiteit? En wat is het ideaalbeeld van de uitvoerder? Bij de hulpbronnen gaat het erom welk controleregime binnen de stijl overheerst, wat voor een type de leidinggevende is, en welk type organisatie het meest voorkomt. Interpretaties en normen vormen de regels aan de hand waarvan beleidsuitvoerders hun beslissingen en handelen inrichten (Terpstra & Havinga, 1999: 44). Deze aspecten vormen daarmee ook de grondslag van de stijlen van beleidsuitvoering.

### **3.2 De vier stijlen**

Ik bespreek in deze paragraaf wat ik onder de verschillende stijlen van verzelfstandiging versta. Ik heb deze stijlen ontleend aan de vier stijlen van beleidsuitvoering die Terpstra en Havinga (1999: 49-56) hebben beschreven in het boek *Ruimte rond regels*. Er is in de wetenschappelijke literatuur weinig geschreven over dit onderwerp. Wetenschappelijke publicaties over stijlen handelen meestal over stijlen van individuele actoren (Tops e.a., 1998; Schouw, 1996), zelden over organisaties. Ik heb het boek van Bakker en Van Waarden bovendien gekozen, omdat ik een vergelijking maak van beleidssectoren binnen nationale overheid. De meeste vergelijkende onderzoeken betreffen landenvergelijkingen (Pollitt & Bouckaert, 2000; Hague e.a., 1998). Deze onderzoeken gebruiken indicatoren die voor een vergelijking van beleidssectoren onbruikbaar zijn. De indicatoren van Bakker en Van Waarden bleken echter wel te vertalen naar een subnationaal niveau (zie pagina 19-28). Tot slot benadrukken de andere publicaties voornamelijk de overeenkomsten tussen landen, terwijl Bakker en Van Waarden daarentegen aandacht besteden aan de verschillen tussen de onderzoeksobjecten.

Ik heb deze stijlen enigszins aangepast aan het specifieke onderwerp verzelfstandiging. Ik ga bovendien in op de verwachtingen die ik bij elke stijl van verzelfstandiging heb. Tot slot behandel ik in iedere subparagraaf de indicatoren van de stijl. In tabel 3 (p. 29) vindt u een samenvatting van alle stijlen en indicatoren. Ik zal in een later hoofdstuk trachten te achterhalen welke stijlen bij de verschillende beleidssectoren te identificeren zijn. Vervolgens zal ik proberen na te gaan in hoeverre de stijl bij de institutionele context van de beleidssector past.

#### **3.2.1 Traditionele stijl**

De traditionele stijl van beleidsuitvoering hecht veel belang aan gewoonte, loyaliteit aan gezagsdragers en de heersende moraal (Terpstra & Havinga, 1999: 50-52). Beslissingen worden ontleend aan traditie en traditioneel gezag. Dit betekent dat deze stijl weinig ruimte laat voor veranderingen, omdat het verleden altijd het uitgangspunt is voor beslissingen. Er worden geen formele regels en procedures vastgelegd waarin staat hoe beslissingen tot stand dienen te komen. De beleidsuitvoerders baseren zich op ongeschreven regels die tijdens de socialisatie worden overgedragen. De socialisatie is de periode waarin nieuwe medewerkers worden 'ingewerkt'. Tijdens deze periode leren nieuwe werknemers niet alleen praktische zaken, maar leren zij ook de geldende normen en waarden van een organisatie. Het kan gaan om tamelijk banale aspecten als een kledingcode, maar ook om aspecten die van grote invloed zijn op de keuzes die – nieuwe – beleidsuitvoerders maken.

Deze stijl kenmerkt zich dus door een hoge mate van informalisme. Het informalisme komt ook tot uitdrukking in de omgang met maatschappelijke organisaties en cliënten. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen – wettelijk – vastgelegde contacten en overleggen zijn met belangenorganisaties. De contacten die beleidsuitvoerders hebben met maatschappelijke organisaties zijn daarom moeilijk in kaart te brengen; de volksvertegenwoordigers en de burgers kunnen deze overleggen derhalve nauwelijks controleren.

De traditionele stijl is daarnaast paternalistisch in zijn omgang met cliënten en burgers. De beleidsuitvoerders hangen de gedachte aan dat zij in de beste positie zijn om te weten wat goed is voor de burger en de samenleving. Dat betekent onder andere dat maatschappelijke organisaties geen invloed mogen uitoefenen op de uitvoering. Zij mogen alleen meebeslissen als de beleidsuitvoerders de steun of kennis van deze organisaties nodig hebben voor de uitvoering. In dat geval worden belangengroepen op informele basis uitgenodigd om mee te denken.

De traditionele stijl vindt vaak plaats in kleine, sterk hiërarchische organisaties (Terpstra & Havinga, 1999: 50-52). Dit betekent dat de meeste beslissingen van de '*street level bureaucrats*' (Lipsky, 1980) ter goedkeuring dienen voorgelegd te worden aan de leidinggevenden. Er bestaat in deze organisaties waarschijnlijk een zogeheten 'parafencultuur'. De uitvoerende ambtenaren beschikken daardoor over een geringe mate van autonomie. Zij zijn niet in staat om hun eigen afwegingen te maken in individuele gevallen. Zij dienen zich strikt aan de regels en procedures te houden. Het toezicht vindt plaats in het persoonlijke contact tussen uitvoerder en leidinggevende. De beleidsuitvoerder behoort toestemming te krijgen voor beslissingen van de leidinggevende.

Wat betekent dit voor de wijze waarop in een beleidssector met traditionele stijl wordt verzelfstandigd? Het uitgangspunt van deze stijl is het verleden. Ik verwacht daarom dat er weinig veranderingen zijn in de mate en de vorm van verzelfstandiging. De traditie is namelijk de belangrijkste bron waar men zich op baseert bij het nemen van beslissingen.

Deze stijl biedt daarnaast weinig autonomie voor de uitvoerders. Het is mijn verwachting dat er binnen deze stijl voornamelijk sprake is van vormen van verzelfstandiging met een geringe mate van autonomie. Men zou kunnen voorzien dat binnen deze stijl grotendeels wordt gekozen voor agentschappen. De verzelfstandigde beleidsonderdelen beschikken waarschijnlijk over een beperkt mandaat, omdat het moederministerie zelf de touwtjes in handen wil houden. Een beleidssector met een traditionele stijl laat een constante ontwikkeling zien.

De belangrijkste indicatoren van deze stijl zijn informalisme en paternalisme. Dat betekent dat beslissingen niet langs formele regels en procedures worden genomen, en dat belangenorganisaties en andere betrokkenen buiten het ministerie weinig invloed hebben op de besluitvorming. Deze stijl zal voornamelijk voorkomen in sectoren met een geringe mate van corporatisme. Corporatisme is een vorm van besluitvorming waarbij maatschappelijke organisaties – bij wet / formeel – moeten worden geraadpleegd (Williamson, 1989: 68; Kickert, 1993: 61-62).

Mijn inschatting is dat deze stijl een voorkeur heeft voor de staat als beleidsuitvoerder. De staat weet namelijk het best wat goed is voor de maatschappij (paternalisme). Zij zijn daardoor het best uitgerust om het beleid uit te voeren. Het is echter ook goed voor te stellen dat er traditioneel een voorkeur is voor een andere beleidsuitvoerder. De markt is in dat geval niet echt te verwachten; er zou desalniettemin een traditie kunnen bestaan van een uitvoering door het particulier initiatief (vooral in Nederland). Een voorbeeld hiervan zijn de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's), die door werkgevers en werknemers onderling worden afgesloten; en de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het paternalisme beïnvloedt echter in grote mate de uitvoering van het beleid. Ik verwacht daardoor toch vooral een voorkeur voor de staat als uitvoerder. Men zal bijgevolg binnen de traditionele stijl weinig of – in ieder geval – weinig vergaande verzelfstandiging aantreffen.

De overige (drie) indicatoren (zie tabel 1: 18) worden bepaald door het belang van informalisme in deze stijl. De beleidsvorming wordt gekenmerkt door een hoge mate van fragmentatie. Beslissingen worden niet genomen met een bepaald plan in het achterhoofd. Men benadert ieder probleem op zich, zonder een omvattende ideologie of oplossing te gebruiken.

De stijl wordt verder gekenmerkt door een passieve of reactieve staatsinterventie. De overheid grijpt niet actief in in de samenleving, aangezien men niet beschikt over een bepaalde ideologie. De overheid stelt zich afwachtend op; pas zodra de samenleving een probleem signaleert dat alleen de overheid op kan lossen, gaat de overheid het probleem te lijf.

De handhaving van beleid is pragmatisch; men laat het van elk individueel geval of situatie afhangen welke beslissing men neemt. Er zijn namelijk geen vastgelegde regels en procedures (informalisme); men beslist per individueel geval wat men het beste kan doen. Dit zou kunnen impliceren dat beleidsuitvoerders enige vorm van beleidsvrijheid hebben, maar dat is in deze stijl niet het geval. De leidinggevenden hebben in de kleine, sterk hiërarchische organisaties die vaak in deze stijl voorkomen, de touwtjes strak in handen.

### *3.2.2 Bureaucratische stijl*

De ambtelijk-bureaucratische stijl van beleidsuitvoering is ontstaan als een reactie op de persoonlijke willekeur – en andere negatieve gevolgen – van de traditionele stijl. Deze stijl legt een grote nadruk op formalisme en een legalistische handhaving van beleid (Terpstra & Havinga, 1999: 52-53). De beslissingen worden genomen op grond van formele regels en procedures, zonder aanzien des persoons. Het doel van deze stijl is te komen tot een uniforme beleidsuitvoering. De persoonlijke voorkeuren en karaktereigenschappen van de beleidsuitvoerder moeten zo min mogelijk invloed hebben op de beslissingen die de overheid neemt. De werkelijkheid wordt zoveel mogelijk vastgelegd in regels en procedures.

Formalisme betekent dat beslissingen op basis van de regels en een vooraf vastgelegde procedure moeten worden genomen. Op die manier zijn alle beslissingen na te trekken, en weet de burger van tevoren enigszins wat men kan verwachten. De handhaving is – in het verlengde van de formalistische beleidsuitvoering – legalistisch. Dit betekent dat men de wet en regelgeving in alle gevallen zeer strikt en uniform handhaaft. Men maakt hier geen uitzonderingen op, en heeft daardoor geen oog voor exceptionele gevallen. Zou men door het rigide formalisme en legalisme incidenten kunnen verklaren, zoals bij het UWV?



Deze stijl heeft echter ook het gevaar van negatieve gevolgen in zich: onder andere rigiditeit en bureaucratisme. Rigiditeit omdat men de wetten en regelgeving zo strikt mogelijk wenst toe te passen. Dit houdt echter geen rekening met de complexiteit van de werkelijkheid. En het leidt tot bureaucratisme, omdat men steeds complexere en uitgebreidere regelgeving nodig heeft om de werkelijkheid – en de uitzonderingsgevallen – in te vatten. Deze stijl heeft niet veel behoefte aan verandering, maar staat wel meer open voor verandering dan de traditionele stijl. De veranderingen zullen echter wel langs een vooraf vastgelegde procedure dienen te worden bewerkstelligd. De verwachting is dat verandering traag tot stand komt. Loyaliteit is zeer belangrijk, naar de organisatie en de leidinggevenden, maar vooral naar de regels en de wet (Terpstra & Havinga, 1999: 52-53).

Van der Doelen (1993: 21) heeft een classificatie van beleidsinstrumenten gemaakt die de instrumenten aan de hand van twee criteria indeelt. Het eerste criterium is de visie op sturing die aan het instrument ten grondslag ligt (juridisch, communicatief, economisch). Het tweede criterium is de aard van de gedragsbeïnvloeding die het instrument beoogt (stimulerend versus repressief). Een voorbeeld van een stimulerend, economisch beleidsinstrument is een subsidie. Een wettelijk verbod is een voorbeeld van een repressief, juridisch beleidsinstrument. De ambtelijk-bureaucratische stijl heeft een voorkeur voor repressieve, juridische beleidsinstrumenten.

Wat betekent dit voor de wijze waarop een beleidssector met bureaucratische stijl omgaat met verzelfstandiging? De beleidsambtenaren zullen waarschijnlijk vinden dat zij het beste uitgerust zijn om het beleid uit te voeren. De beslissingen om tot verzelfstandiging over te gaan, zullen lange tijd in beslag nemen. Men kan verwachten dat binnen deze stijl uitgebreide instellingswetten worden gemaakt voor de verzelfstandigde onderdelen. Deze zbo's en agentschappen zullen verder ook weinig discretionaire ruimte bezitten voor de uitvoering en handhaving van het beleid. Het toezicht zal voornamelijk plaatsvinden door middel van juridische instrumenten. Men kan hierbij denken aan een wettelijk verplichte jaarlijkse rapportage aan het moederministerie, de verplichting om uitgaven boven een bepaald bedrag ter goedkeuring voor te leggen aan de minister et cetera.

Een belangrijke indicator voor de bureaucratische stijl is een hoge mate van formalisme. De beslissingen worden ontleend aan formele regels en procedures. De uitvoerders trachten elke nieuwe situatie of geval langs deze regels en procedures in te passen. Deze stijl heeft nauwelijks oog voor specifieke, uitzonderlijke gevallen. De handhaving is sterk legalistisch; dit betekent dat individuele gevallen volgens de regels worden behandeld. Er is geen ruimte om rekening te houden met gevallen of situaties die afwijken van de vastgestelde regels. Dit heeft een zekere mate van rigiditeit tot gevolg, vooral in complexe beleidssectoren.

Het formalisme en de legalistische handhaving beïnvloeden de invulling van de overige indicatoren (zie tabel 1: 18). De bureaucratische stijl wordt gekenmerkt door een planmatige integratie. Men benadert problemen vanuit een weloverwogen ideologie. De overheid heeft een systematisch plan om alle problemen in de samenleving op te lossen.

Men heeft een voorkeur voor de staat als uitvoerder, omdat de staat een overzichtelijke indruk heeft van de samenleving. De overheid is het best in staat om alle problemen volgens een groot plan op te lossen. Men maakt daartoe gebruik van een actieve interventie in de samenleving. De overheid wacht niet tot de samenleving vraagt om de oplossing van bepaalde problemen; zij grijpt naar eigen inzicht in, en modelleert de samenleving naar het ideaal beeld.

De houding ten opzichte van externe belanghebbenden is derhalve paternalistisch en strikt formeel. Paternalisme betekent dat de beleidsuitvoerders een afstandelijke houding hebben ten opzichte van belangenorganisaties. Een antagonistische houding behelst ook een zekere afstand jegens externe betrokkenen. De achterliggende motivering voor deze afstandelijke houding is echter verschillend. Het antagonisme heeft te maken met conflict en competitie. Men gelooft dat de concurrentie tussen (deel)belangen het beste besluit oplevert. De uitvoerders houden afstand ten opzichte van belangenorganisaties om te voorkomen dat zij verstrikt raken met een bepaald (deel)belang; geen enkel belang mag namelijk bevoorreed worden. Alle belangen dienen gelijke toegang en invloed te hebben; in de theorie althans. De overheid dient slechts op te treden als scheidsrechter. Het paternalisme – aan de andere kant – is veel meer ‘top-down’. Zij zijn afstandelijk tegenover maatschappelijke organisaties, omdat zij het algemeen belang vertegenwoordigen. De belangenorganisaties komen daarentegen slechts op voor een deelbelang. De opvatting “wij weten wat het beste is voor de samenleving”, die bij de bureaucratische stijl hoort, past het best bij het paternalisme.

### *3.2.3 Professionele stijl*

De professionele-beroepsmatige stijl van beleidsuitvoering hecht veel belang aan beroepsgerelateerde waarden en normen, zoals beroepsethiek (Terpstra & Havinga, 1999: 53-55). Deze stijl komt voornamelijk voor in organisaties met veel hoogopgeleide werknemers. Er bestaan meestal wettelijke regels, maar deze dienen meer als kader. Een voorbeeld zijn artsen die beslissingen nemen over de te volgen behandeling volgens gedetailleerde protocollen. Beslissingen worden ontleend aan de beroepsopleiding van de werknemers. Centraal staat het bereiken van de doeleinden, en niet – zoals bij de bureaucratische stijl – de correcte toepassing van de regels. De regels dienen daarbij als leidraad, maar als zij niet helpen bij het bereiken van de doeleinden, dan worden de regels net zo goed ter zijde geschoven. De regels zijn ondergeschikt aan de doeleinden van het beleid.

De beleidssector met een professionele stijl zal de waarden van de overheersende beroepsgroep aannemen. Men kan daarom verschillen verwachten tussen beroepsgroepen, maar er zijn belangrijke verbindende elementen. Ik zal deze gemeenschappelijke aspecten in het vervolg van deze subparagraaf behandelen.

De deskundigheid van de uitvoerder garandeert hem een aanzienlijke autonomie. De beleidsuitvoerder heeft – dankzij zijn deskundigheid – een grote informatievoorsprong op zijn superieuren. Hij kan deze voorsprong gebruiken om enige mate van beleidsvrijheid voor zichzelf te creëren. De leidinggevenden zullen deze beleidsvrijheid toestaan, omdat zij vertrouwen hebben in de deskundigheid van de uitvoerder. Zij zullen de beleidsuitvoerders vooral stimuleren in de ontwikkeling van die waarden en normen, en zelfregulering stimuleren. De controle vindt dus niet plaats door middel van hiërarchie, maar door collegiale toetsing (Terpstra & Havinga, 1999: 53-55). Een hiërarchische controle werkt niet bij professionals, omdat zij in de relatie tot het management beschikken over een informatievoorsprong. Er is sprake van een informatie-asymmetrie tussen de professional (agent) en het management (principaal), in het voordeel van de agent (Hazeu, 2000: 80; Parsons, 1995: 329-333). Het toezicht is daardoor minder verticaal van aard, en meer horizontaal van aard.

Wat betekent dit voor de wijze waarop in een beleidssector met professionele stijl wordt verzelfstandigd? Ik verwacht binnen deze stijl veel (ver)zelfstandig(d)e beleidsonderdelen met een geringe mate van verticaal toezicht. Het overheersende motief voor de oprichting van zelfstandige bestuursorganen zal naar mijn mening deskundigheid zijn. De professionele stijl heeft veel vertrouwen in de onafhankelijke uitvoering door professionals. De hiërarchische controle werkt niet bij professionals; de controle zal voornamelijk plaatsvinden door collegiale toetsing en zelfregulering. Een voorbeeld hiervan zijn universiteiten die door middel van visitatiecommissie worden beoordeeld op de kwaliteit van hun onderwijs.

De meest invloedrijke indicator van deze stijl is consensualisme. De beleidsmakers/-uitvoerders houden rekening met de belangen van andere betrokkenen. Zij zullen zoveel mogelijk in overleg proberen tot oplossingen te komen. Deze houding heeft vervolgens ook zijn doorwerking in de handhaving van het beleid. De handhaving is een mengvorm van legalisme en pragmatisme. Men beroept zich bij de handhaving op de formele regels en procedures (van het beroep) – legalistische handhaving – maar men heeft ook oog voor individuele gevallen die afwijken van de standaardregels – pragmatische handhaving. De omgang met maatschappelijke organisaties – de derde belangrijke indicator – wordt gekenmerkt door informalisme. Het informele contact met externen biedt de uitvoerder de ruimte voor een deskundige oordeelsvorming. De overheid kan bij de samenstelling van de raad van toezicht bijvoorbeeld vertegenwoordigers van belangenorganisaties zitting laten nemen in de raad.

De overige – minder invloedrijke – indicatoren zijn een voorkeur voor de vereniging voor de uitvoering van beleid, een actieve (staats)interventie en een planmatige integratie (zie tabel 1: 18). Ik denk dat men binnen de professionele stijl een voorkeur heeft voor de verenigingsvorm als primair middel om beleidsproblemen op te lossen. De vereniging is de derde mogelijkheid naast de staat en de markt als uitvoerder van het beleid (Van Waarden, 1999: 306). De vereniging ligt in het midden van het continuüm 'staat-markt'. Enkele synoniemen voor deze manier van beleidsuitvoering zijn het particulier initiatief en het maatschappelijk middenveld. Deze stijl heeft een voorkeur voor de verenigingsvorm, omdat men vertrouwen heeft in de integriteit van de professionals. Men dient de deskundigen voldoende – discretionaire – ruimte te bieden om hun werk goed te kunnen doen.

Planning past bij deze stijl, aangezien men tracht om problemen rationeel te benaderen. De deskundigen delen – waarschijnlijk – door een gezamenlijke beroepsopleiding een bepaald ideaal beeld van de oplossingen voor de problemen in hun beleidssector. Dit ideaal dient door middel van een planmatige integratie en een actieve interventie te worden bereikt. De overheid hoeft niet te wachten tot burgers problemen aandragen, aangezien de overheid over meer deskundigheid beschikt dan de gemiddelde burger.

### 3.2.4 *Bedrijfsmatige stijl*

De bedrijfsmatige of managerialistische stijl van beleidsuitvoering is de laatste decennia opgekomen – sinds ongeveer midden jaren tachtig – als antwoord op de groeiende overheidsuitgaven en de krimpende inkomsten (Rhodes, 1997: 87-89). Deze stijl legt de nadruk op kostenbeheersing en het streven naar een efficiëntere uitvoering. Beslissingen worden genomen op basis van economische motieven. Technieken en praktijken uit het bedrijfsleven worden – soms zonder aanpassing – toegepast bij de overheid. De vergaande regulering van de uitvoering krijgt vooral vorm in kwantitatieve maatstaven (Terpstra & Havinga, 1999: 55-56). Dit betekent dat beleidsuitvoerders worden beoordeeld op het behalen van bepaalde doelen. De – meestal kwantitatieve – doeleinden worden in contracten tussen de overheid en de beleidsuitvoerder vastgelegd. Deze handelswijze kan tot – ernstige – negatieve gevolgen leiden, aangezien de werkelijkheid wordt gesimplificeerd (Van Thiel & Leeuw, 2002). De werkelijkheid wordt vereenvoudigd, omdat zij te complex is om te meten. Hoe kan men bijvoorbeeld het vergroten van de veiligheid meten (één van de doelstellingen van de politie)? De politiekorpsen worden daarom – onder andere – afgerekend op het aantal opgemaakte processen-verbaal. Het gevolg is doelverschuiving, afroming, ‘cherry picking’ et cetera (zie Van Thiel & Leeuw, 2002: 8-10; de ‘*performance paradox*’).

Wat betekent dit voor de manier waarop een beleidssector met bedrijfsmatige stijl omgaat met verzelfstandiging? Ik verwacht dat de uitvoering van het beleid binnen deze stijl voor een groot deel is geprivatiseerd, of wordt overgelaten aan privaatrechtelijke zbo’s en rwt’s. Het motief van oprichting van deze organisaties zal voornamelijk doelmatigheid en doeltreffendheid omvatten. Men heeft binnen de bedrijfsmatige stijl namelijk veel vertrouwen in de markt en in bedrijfsmatige technieken. De autonomie van uitvoerders wordt echter aan banden gelegd en sterk gereguleerd. De uitvoerende organen zijn gebonden aan contracten waarin de verlangde prestaties tegen de beschikbare middelen zijn afgezet. Het moederministerie beperkt op deze manier de discretionaire ruimte van de beleidsuitvoerders, omdat aan deze stijl een wantrouwen ten opzichte van de beleidsuitvoering ten grondslag ligt. De gedachte dat ambtenaren – beleidsuitvoerders – alleen geïnteresseerd zijn in de maximalisatie van hun budget, is wijd verspreid onder aanhangers van de bedrijfsmatige stijl. Men zou dus ook kunnen verwachten dat er weliswaar veel zbo’s zijn, maar dat deze organen aan strikte financiële voorwaarden moeten voldoen. Op het eerste gezicht is er dan sprake van meer zelfstandigheid, maar bij nader inzicht is er slechts sprake van de verzelfstandigingsparadox (Smullen e.a., 2001: 192; Kickert, 1998: 70 e.v.). De verzelfstandigingsparadox houdt in dat beleidsonderdelen na een verzelfstandiging – door middel van striktere voorwaarden en strenger toezicht – minder in plaats van meer autonomie hebben in de uitvoering van hun taak.

De belangrijkste indicator van de bedrijfsmatige of managerialistische stijl is de voorkeur om de uitvoering over te laten aan de markt. Men kan deze stijl herkennen aan een beleidssector met veel verzelfstandigde – of geprivatiseerde – overheidsonderdelen. De handhaving is pragmatisch, omdat dit ruimte laat voor een optimale (lees: doelmatige) uitvoering. Een legalistische handhaving is rigide, en herbergt het gevaar van onnodige kosten in zich. De omgang met maatschappelijke organisaties is formalistisch en antagonistisch. Men heeft een – heilig – geloof in de positieve effecten van concurrentie, waardoor men alle externe organisaties dezelfde kansen biedt. De uitvoerders zijn antagonistisch ten opzichte van belangenorganisaties, omdat men niet verstrikt wil raken met één partij (zie pagina 15).

Een minder invloedrijke indicator is een reactieve (staats)interventie, aangezien men zich niet onnodig met de maatschappij wil bemoeien. In het verlengde daarvan ligt de fragmentarische interventie. Men bemoeit zich niet volgens een plan met de maatschappij, omdat dit leidt tot onnodige kosten. Planning heeft in bedrijfsmatige kringen bovendien een negatieve connotatie, omdat het geassocieerd wordt met het verderfelijke socialisme, oftewel het communisme van de Sovjet Unie (Van Waarden, 1999: 316).

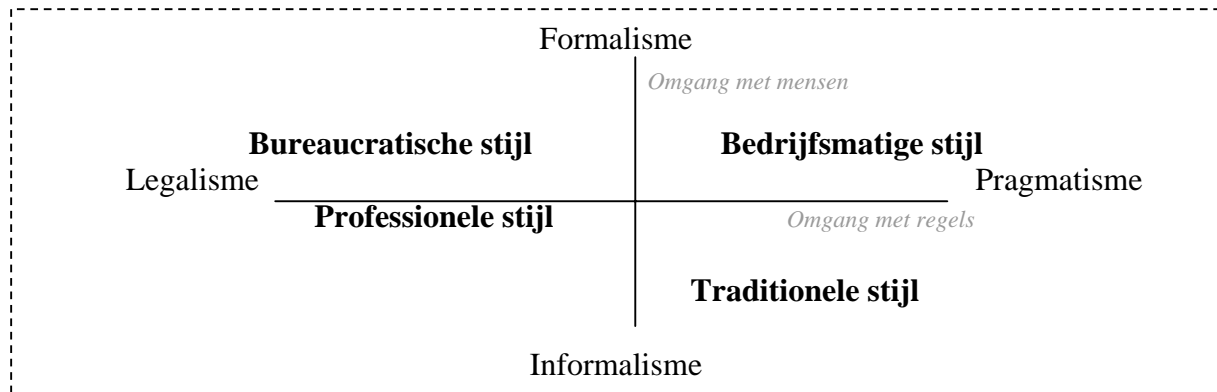
### 3.2.5 Recapitulatie

In tabel 1 staat de invulling van de verschillende indicatoren voor de vier hierboven beschreven stijlen van beleidsuitvoering nog eens overzichtelijk naast elkaar.

**Tabel 1 De indicatoren van de stijlen van beleidsuitvoering**

<i>Stijlen</i>	<b>Traditionele stijl</b>	<b>Bureaucratische stijl</b>	<b>Professionele stijl</b>	<b>Bedrijfsmatige stijl</b>
<i>Indicatoren</i>				
<b>Beleidsuitvoering</b>	Staat	Staat	Vereniging	Markt
<b>Staatsinterventie</b>	Passief/Reactief	Actief	Actief	Reactief
<b>Integratie versus Fragmentatie</b>	Fragmentatie	Planmatige integratie	Planmatige integratie	Fragmentatie
<b>Houding t.o.v. externe partijen</b>	Paternalisme	Paternalisme	Consensualisme	Antagonisme
<b>Contacten met externe partijen</b>	Informalisme	Formalisme	Informalisme	Formalisme
<b>Handhaving</b>	Pragmatisch	Legalistisch	Pragmatisch/ Legalistisch	Pragmatisch

Nu ik invulling heb gegeven aan de indicatoren van de vier stijlen, kan ik deze stijlen invullen in figuur 1 (pagina 10). De figuur is hieronder (p. 19) herhaald met de invulling van de vier stijlen. De bureaucratische stijl kenmerkt zich door een grote mate van formalisme en legalisme. Deze stijl past daardoor in het linkerboven kwadrant van figuur 2. De traditionele stijl wordt daarentegen getypeerd door een informele omgang met mensen en een pragmatische omgang met regels. De traditionele stijl kan het beste in het rechteronder kwadrant van figuur 2 worden ingevuld. De bedrijfsmatige stijl kenmerkt zich voornamelijk door een grote mate van pragmatisme ten aanzien van regels en enige mate van formalisme ten aanzien van mensen. Deze stijl past bijgevolg in het rechterboven kwadrant van de figuur op de volgende pagina. De vierde stijl – de professionele stijl – is minder gemakkelijk in te delen in één van de kwadranten. Het overgebleven kwadrant – linksonder – is legalisme in de omgang met regels en informalisme in de omgang met mensen. De professionele stijl is weliswaar informeel ten aanzien van mensen; maar deze stijl is naar mijn mening niet eenduidig legalistisch ten aanzien van regels. Ik heb in paragraaf 3.2.3 (p. 15-16) al aangegeven dat de handhaving in de professionele stijl zowel legalistische, als pragmatische elementen bevat.



**Figuur 2: De dimensies van stijl** (ingevuld)

### 3.3 Operationalisatie: elementen van de stijl van verzelfstandiging

De indicatoren van Van Waarden (1999: 306-307) – zoals hierboven in tabel 1 voor de vier stijlen uitgewerkt – zijn niet direct te gebruiken voor dit onderzoek. Ik zal derhalve in deze subparagraaf de indicatoren van Van Waarden vertalen in de indicatoren die ik in dit onderzoek ga gebruiken. Deze indicatoren worden vervolgens geoperationaliseerd. Ik heb de relatie tussen de indicatoren die Van Waarden (1999: 306-307) in het boek *Ruimte rond regels* noemt en de vier stijlen uitgebreid behandeld in paragraaf 3.2 (p. 11-19). De invulling van de indicatoren voor de vier stijlen is overzichtelijk ondergebracht in een tabel (tabel 1: 18). Ik zal mij in deze paragraaf daarom beperken tot de bespreking van het verband tussen de vier stijlen en de indicatoren van dit onderzoek. De verwachtingen ten aanzien van de invulling van deze indicatoren voor de vier stijlen zullen in tabel 3 (p. 29) worden ondergebracht.

#### 3.3.1 Motief van oprichting

Het oprichtingsmotief van verzelfstandigde organisaties kan veel informatie bevatten over de achterliggende redenering van de verzelfstandiging. Deze redenering kan een goede indicatie zijn voor de stijl die binnen de beleidssector overheerst. Ik heb de indeling van de motieven van oprichting ontleend aan de publicaties van Boxum et al. (1989) en Kickert et al. (1993). Boxum et al. (1989: 36-40) onderscheiden vijf motieven van oprichting. Het betreft drie hoofdmotieven – die tevens nevenmotieven kunnen zijn – en twee nevenmotieven. Ik beschouw alle motieven echter als gelijkwaardig, aangezien de ‘doelmatigheids’- en ‘doeltreffendheids’-motieven zo belangrijk zijn voor de bedrijfsmatige stijl (zie pagina 17).

Het eerste oprichtingsmotief is het deskundigheidsmotief. Een orgaan is zelfstandig om de voor haar taakuitvoering vereiste specifieke deskundigheid tot haar recht te laten komen. Onafhankelijkheid is het tweede motief voor de oprichting van een verzelfstandigde dienst. Een orgaan is zelfstandig, omdat de taak onafhankelijk van de regering behoort te worden uitgevoerd. Het derde motief is het belanghebbendenmotief. Een orgaan is zelfstandig om aan de medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties gestalte te geven. De laatste twee (neven)motieven zijn doelmatigheid en doeltreffendheid. Een orgaan is zelfstandig om respectievelijk haar doelmatigheid en haar doeltreffendheid te vergroten (Boxum e.a., 1989: 37-39).

Kickert et al. (1993: 67-68) noemen – naast de drie hoofdmotieven van Boxum et al. – nog drie motieven van oprichting. Deze motieven zijn rechtsgelijkheid, delegatie en beheer. Het eerste motief – rechtsgelijkheid – heeft veel overeenkomsten met het onafhankelijkheidsmotief. Een uniforme beleidsuitvoering vereist dat de uitvoering wordt afgeschermd van de incidentele interventie van de politiek. De beleidsuitvoering dient verzelfstandigd te worden om geen afbreuk te doen aan het rechtsgelijkheidsbeginsel. Delegatie houdt in dat de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk dient te berusten bij degenen die het werk doen. De organisatiekunde leert namelijk dat werknemers zich meer inzetten naar mate zij meer verantwoordelijkheid krijgen (Doorewaard & De Nijs, 2002: 28-29; Parsons, 1995: 315-316). Een taak kan derhalve verzelfstandigd worden om de verantwoordelijkheid voor de taak directer bij de uitvoerders te leggen. Het derde motief is het beheer van het ambtelijk apparaat. Men kan besluiten om het – financiële – beheersregime te veranderen om de doelmatigheidsgebreken te beperken. Het agentschap is een voorbeeld van zo'n beheersvorm. Ik wil in het vervolg van deze subparagraaf aangeven welke motieven van oprichting overwegend verwacht kunnen worden bij de vier stijlen van verzelfstandiging.

Mijn verwachting is dat binnen de traditionele stijl het motief 'beheer' het meeste voorkomt. De traditionele stijl biedt weinig autonomie aan beleidsuitvoerders. Indien men al overgaat tot verzelfstandiging, dan is het vermoeden dat men kiest voor een vorm met geringe autonomie. De agentschapsvorm is in dat geval de meest logische keuze.

De bureaucratische stijl legt veel nadruk op legaliteit. Ik verwacht daarom dat rechtsgelijkheid bij deze stijl het meest voorkomende oprichtingsmotief is. De beleidsuitvoering krijgt zelfstandigheid om een uniforme toepassing van de wet te garanderen (met zo min mogelijke inmenging van de politiek). Ik verwacht dat binnen de bureaucratische stijl ook de motieven 'beheer' en 'delegatie' vaak zullen voorkomen. Het beheersmotief past in de bureaucratische stijl, aangezien de handelingsvrijheid voor de uitvoerders beperkt blijft tot de bedrijfsvoering. Delegatie hoort – op het eerste gezicht – misschien niet bij de bureaucratische stijl, omdat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering boven in de hiërarchie ressorteert. Maar het biedt – onder druk van onder andere 'New Public Management' – mogelijkheden om de productiviteit te verhogen zonder verregaande verzelfstandiging, in de vorm van privatisering.

Het motief 'deskundigheid' zal hoogst waarschijnlijk het meest voorkomende motief zijn in de professionele stijl. De professionele stijl heeft namelijk veel vertrouwen in de deskundigheid van de beleidsuitvoerders. Deze 'professionals' dienen alle ruimte te krijgen om hun deskundige afweging te maken. Op die manier kan men de voor de taakuitvoering vereiste specifieke deskundigheid zo veel mogelijk tot haar recht laten komen. Ik verwacht dat binnen deze stijl – in mindere mate – ook de motieven van oprichting 'participatie' en 'onafhankelijkheid' zullen voorkomen. Participatie zal veel voorkomen als oprichtingsmotief, omdat het consensualisme van groot belang in de professionele stijl. De beleidsuitvoerders willen zoveel mogelijk in overleg met maatschappelijke betrokkenen tot oplossingen komen. Het onafhankelijkheidsmotief past in het verlengde van deze argumentatie. De belangen van externe betrokkenen zijn zeer belangrijk, en in sommige gevallen dient de inmenging van de overheid daarvan op afstand te worden gehouden. Daarbij vereist de autonomie van professionals een grote mate van onafhankelijkheid van de politiek / regering.

De motieven ‘doelmatigheid’ en ‘doeltreffendheid’ suggereren een bedrijfsmatige stijl. De belangrijkste waarden binnen de bedrijfsmatige stijl zijn namelijk kostenbesparing en efficiëntie. Het privatiseren – of in elk geval zo veel mogelijk blootstellen aan concurrentie – zal volgens deze stijl tot de beste (lees: meest efficiënte) resultaten leiden. “Het motief om een efficiënte organisatie te vormen wordt bij publiekrechtelijke organen zeer sporadisch genoemd, maar bij privaatrechtelijke organen wordt dit motief juist sterk benadrukt” (Boxum e.a., 1989: 47). Men zou in sommige gevallen ook het beheersmotief binnen deze stijl kunnen verwachten. Het beheersmotief is er namelijk op gericht om doelmatigheidsgebreken op te lossen. Taken die van groot – politiek – belang zijn of die heel politiek gevoelig liggen, zullen vermoedelijk niet op grote afstand van de politiek verantwoordelijken worden geplaatst. De agentschapsvorm biedt in die gevallen een alternatief om de uitvoerders toch te prikkelen tot verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering.

### *3.3.2 Mate en vorm van verzelfstandiging*

Het aantal verzelfstandigde beleidsonderdelen in een beleidssector, maar vooral de overheersende vorm van verzelfstandiging, vormt een belangrijke aanwijzing voor de stijl van een beleidssector. De vorm van verzelfstandiging is een indicator voor de mate van autonomie maar is op zichzelf niet voldoende om een uitspraak te doen over die discretionaire ruimte. Men moet deze indicator nadrukkelijk in combinatie met andere indicatoren – de wijze van bekostiging, de hoofdtaak en het toezichtsarrangement – beschouwen om een betrouwbare uitlating te kunnen doen over de mate van beleidsvrijheid binnen een beleidssector. Ik heb de verschillende vormen van verzelfstandiging al eerder in paragraaf 2.2 (p. 7-9) van dit hoofdstuk behandeld. Ik zal dit onderwerp hier niet opnieuw bespreken, en verwijst de lezer derhalve naar de betreffende paragraaf voor meer informatie.

De traditionele stijl biedt de beleidsuitvoerders weinig autonomie. De verzelfstandigingen binnen deze stijl zullen waarschijnlijk voornamelijk een vorm hebben met een geringe mate van autonomie. Men zou kunnen voorzien dat binnen deze stijl grotendeels wordt gekozen voor interne verzelfstandiging, in de vorm van agentschappen. De mate van verzelfstandiging zal bovendien minimaal zijn. De traditionele stijl biedt – op de eerste plaats – weinig ruimte voor verandering. De actoren binnen deze stijl zullen bijgevolg trachten de algemene tendens naar verzelfstandiging te blokkeren. De traditionele stijl kenmerkt zich – op de tweede plaats – door een grote mate van paternalisme. Dit heeft tot gevolg dat de beleidsvorming de beleidsuitvoering een geringe mate van autonomie toestaat. De mate van verzelfstandiging is minimaal indien het aantal verzelfstandigingen in een beleidssector minder dan de helft van het gemiddelde bedraagt.

De beleidsambtenaren binnen een bureaucratische stijl zullen waarschijnlijk vinden dat zij het beste uitgerust zijn om het beleid uit te voeren. De beslissingen om tot verzelfstandiging over te gaan, zullen lange tijd in beslag nemen. Men kan verwachten dat binnen deze stijl uitgebreide instellingswetten worden gemaakt voor de verzelfstandigde onderdelen. Deze zbo's en agentschappen zullen verder ook weinig discretionaire ruimte bezitten voor de uitvoering en handhaving van het beleid. De verwachting is dat deze organen hoofdzakelijk een publiekrechtelijke vorm zullen hebben. De publiekrechtelijke vorm staat namelijk het dichtst bij de Staat. Een beleidssector met een bureaucratische stijl zal vermoedelijk geen beleidsonderdelen privatiseren, daar de beleidsambtenaren van mening zijn dat zij het best uitgerust zijn voor de beleidsuitvoering. Het aantal verzelfstandigingen zal dus gemiddeld zijn en de vorm extern, maar grotendeels publiekrechtelijk.

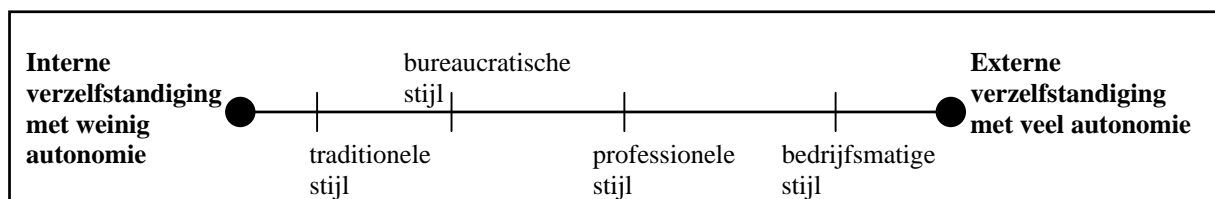


De professionele stijl heeft veel vertrouwen in de onafhankelijke uitvoering door deskundigen. Ik heb het vermoeden dat binnen deze stijl veel verzelfstandigde organisaties voorkomen. De verzelfstandigde organisaties in beleidssectoren met een professionele stijl zullen waarschijnlijk ook over de meeste discretionaire ruimte beschikken. De professionals hebben immers voldoende ruimte nodig om een deskundige afweging te kunnen maken. Men zal dientengevolge kiezen voor externe vormen van verzelfstandiging, maar tevens vooral voor de privaatrechtelijke vormen. De privaatrechtelijke vorm biedt immers meer ruimte voor de participatie van maatschappelijke belanghebbenden of betrokkenen.

Ik verwacht dat de uitvoering van het beleid binnen de bedrijfsmatige stijl voor een groot deel is geprivatiseerd, of wordt overgelaten aan privaatrechtelijke zbo's en rwt's. Men heeft in de bedrijfsmatige stijl namelijk veel vertrouwen in de markt en in bedrijfsmatige technieken. Beleidssectoren met deze stijl zullen daarom veel beleidsonderdelen hebben verzelfstandigd. De mate van verzelfstandiging is maximaal, dat wil zeggen dat het aantal verzelfstandigingen meer dan anderhalf keer het gemiddelde bedragen.

De autonomie van uitvoerders wordt echter aan banden gelegd en sterk gereguleerd. Men zou dus veel toezichthoudende zbo's kunnen verwachten in deze sectoren (zie hoofdstuk: p. 26-28).

In figuur 3 is deze indicator opgevat als een continuüm met de polen "interne verzelfstandiging met weinig autonomie" en "externe verzelfstandiging met veel autonomie". De stijlen zijn – ter ondersteuning van de tekst – opgenomen in dit continuüm.



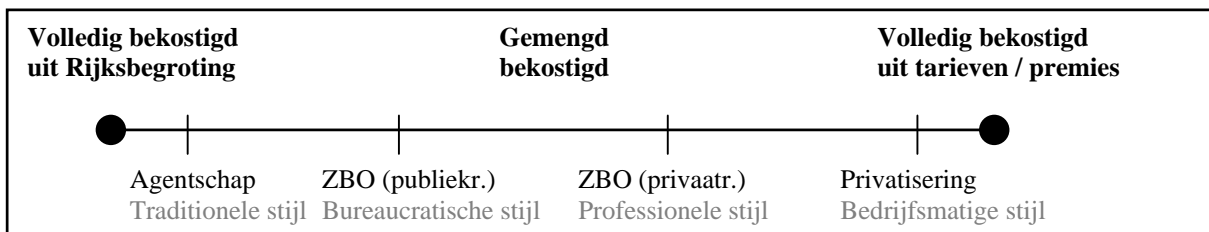
**Figuur 3: Interne versus externe verzelfstandiging**

De voorkeur voor de uitvoering door staat, vereniging of markt – ein indicator van Van Waarden (1999: 306-307) – is te relateren aan de mate en de vorm van verzelfstandiging. De voorkeur voor ein beleidsuitvoering door die staat zou – bijvoorbeeld – moeten blijken uit het feit dat er wenig verzelfstandigde organisaties zijn in die beleidssector; en als er al verzelfstandigde organisaties zijn, dan zijn het agentschappen. Ein beleidsuitvoering door die markt zou – anderzijds – moeten blijken uit ein groot aantal privaatrechtelijke zbo's und geprivatiseerde beleidsonderdelen in ein beleidssector.

### 3.3.3 Wijze van bekostiging

Die definitie van rechtspersonen mit ein wettelijke taak bevat drie manieren von bekostiging von zelfstandige organisaties. Rwt's zijn namelijk instellingen die ein – wettelijke – taak uitvoeren die geheel of gedeeltelijk wordt bekostigt uit rijksbijdragen, premies oder tarieven die die minister vaststelt oder goedkeurt (Algemene Rekenkamer, 2000b: 51). Diese drei wijzen von bekostiging kunnen beschouwd worden op ein continuüm dat von het Rijk naar die markt loopt. Die rijksbijdragen worden gefinancierd uit die Rijksbegroting. Diese manier von bekostiging staat het dichtst bij het Rijk. Ein tarief is die prijs die ein consument betaalt voor die geleverde goederen und diensten. Tarieven zijn die manier von bekostiging von die markt. Bekostiging uit premies ligt tussen diese twee wijzen von bekostiging in. Premies zijn ein bijdrage in die kosten von ein product, maar zij zijn niet kostendekkend (Mol, 1993: 129-130). Ein voorbeeld zijn die premies voor die (collectieve) ziektekostenverzekering.

Verzelfstandiging heeft onder andere tot doel de koppeling tussen de afzet en de bekostiging van ambtelijke dienstverlening te versterken. De inkomsten van ambtelijke organisaties zullen – naar mate de verzelfstandiging verder wordt doorgevoerd – niet meer alleen afkomstig zijn van het moederministerie, maar ook van hun klanten. Bij volledige privatisering worden – voormalige – ambtelijke organisaties voor hun inkomstenverwerving dan ook volledig afhankelijk van hun afzet op de markt. In dat geval onderscheiden zij zich niet meer van commerciële bedrijven (Van Mierlo, 2001).



**Figuur 4: Bekostiging van zelfstandige overheidsorganisaties**

Ik zal in dit onderzoek onderscheid maken tussen drie wijzen van bekostiging: organisaties die grotendeels worden bekostigd uit de Rijksbegroting, organisaties die grotendeels worden bekostigd uit andere middelen en organisaties die gemengd gefinancierd worden (figuur 4). Onder andere middelen worden alle middelen verstaan die niet tot de Rijksbegroting behoren, zoals premies en tarieven. Een gemengde financiering houdt in dat de verzelfstandigde taak voor een substantieel deel – minstens 30 % – uit zowel rijksbijdragen als andere middelen wordt bekostigd. Ik maak om praktische redenen slechts onderscheid tussen deze drie wijzen van bekostiging. Het nader uitzoeken van de precieze details – per verzelfstandigde organisatie – past niet binnen de planning van deze scriptie.

Zelfstandige overheidsorganisaties binnen de traditionele stijl zullen waarschijnlijk op een pragmatische wijze worden gefinancierd. Ik bedoel hiermee dat er geen algemene richtlijnen zijn, maar dat men per geval beslist. Dit zal vermoedelijk ook op informele basis gebeuren. Mijn verwachting is dat de verzelfstandigde beleidsonderdelen in deze stijl voornamelijk uit de Rijksbegroting worden bekostigd. De greep van het moederministerie op de zelfstandige dienst blijft bij deze manier van bekostiging het grootst. Dat past het best binnen de traditionele stijl, aangezien deze stijl de minst vergaande verzelfstandiging duldt.

De verzelfstandigde organisaties in de bureaucratische stijl zullen op een eenvormige manier worden bekostigd. De wijze van bekostiging zal naar alle waarschijnlijkheid formeel zijn vastgelegd en zeer strikt worden gevolgd. Ik verwacht verder een manier van bekostiging die weinig ruimte laat voor eigen invulling van de beleidsuitvoerders, en veel voorwaarden waaraan voldaan moet worden. De zelfstandige overheidsorganen binnen deze stijl worden vermoedelijk grotendeels bekostigd uit de Rijksbegroting. De bureaucratische stijl zal echter wel meer gebruik maken van gemengde financiering en financiering uit andere middelen dan de traditionele stijl. Deze stijl laat namelijk op een aantal gronden (zie paragraaf 3.3.1: motief van oprichting, p. 19-21) meer ruimte voor verzelfstandiging.

De professionele stijl staat een grote mate van discretionaire ruimte toe aan uitvoerders in verzelfstandigde organisaties. Ik verwacht dat de manier van bekostiging dit aspect ook weerspiegelt. Een 'lump sum' begroting biedt de ontvanger de mogelijkheid om zijn budget naar eigen inzicht uit te geven. Lump sum betekent dat men één bedrag krijgt zonder dat er gespecificeerd is welk deel van het budget waaraan dient te worden uitgegeven. De zelfstandige uitvoeringsorganisaties zullen vermoedelijk vooral uit andere middelen worden gefinancierd. Tarieven – en premies – verschaffen de besteder meestal meer vrijheid, omdat zij niet uit collectieve heffingen voortkomen. De regels ten aanzien van de verantwoording voor de besteding zijn bijvoorbeeld veel minder strikt dan bij collectieve gelden.

De bedrijfsmatige stijl zal vermoedelijk het grootste deel van de verzelfstandigde organisaties bekostigen uit tarieven. De eerste verklaring biedt de voorbeeldfunctie van het bedrijfsleven binnen deze stijl. Directe financiering door de klanten verkleint de kloof tussen productie en consumptie, ergo zorgt ervoor dat de 'producent' beter luistert naar de behoeften van de consument. Het gevolg is dat het productieproces – in theorie – efficiënter wordt. De vrijheid voor de zelfstandige organisaties is echter niet grenzeloos. De bekostiging zal namelijk verbonden zijn aan strikte afspraken over de te leveren prestaties en andere financiële voorwaarden. Deze stijl biedt minder ruimte voor gemengde bekostiging en bekostiging uit rijksbijdragen dan de professionele stijl.

De beleidssectoren met een traditionele of een bureaucratische stijl zullen enerzijds hun verzelfstandigde taken voornamelijk uit rijksbijdragen financieren. De beleidssectoren met een professionele of een bedrijfsmatige stijl zullen anderzijds hun verzelfstandigde taken uit tarieven en/of premies bekostigen. Hoe meer taken echter gemengd gefinancierd worden, hoe meer dat op – respectievelijk – de bureaucratische stijl of de professionele stijl wijst. Deze indeling is inzichtelijk gemaakt in figuur 4 (p. 23).

#### *3.3.4 Toezichtsarrangement (Mate van corporatisme)*

De tweede indicator van Van Waarden (1999: 306-307) – omgang met maatschappelijke organisaties – kan worden samengevat als de mate van corporatisme van een beleidssector. De mate van corporatisme is vast te stellen door het aantal erkende adviesorganen in een beleidssector en het toezicht op de zelfstandige beleidsonderdelen in een beleidssector. Het toezicht kan op verschillende manieren georganiseerd zijn. Het toezicht kan rechtstreeks door de minister – het departement – worden uitgevoerd of het kan worden overgelaten aan een extern orgaan. Een dergelijk extern orgaan kan een Raad van Toezicht, een Raad van Bestuur, een Raad van Commissarissen of een commissie zijn. De banden van deze organen met het moederministerie kunnen ook erg verschillen, van heel nauw tot zeer afstandelijk.

De samenstelling van de raden is een indicatie voor de mate van corporatisme van een beleidssector. Corporatisme is een vorm van besluitvorming waarbij organisaties van belanghebbenden formeel worden betrokken bij beslissingen (Williamson, 1989: 68; Kickert, 1993: 61-62). Vertegenwoordigers van deze organisaties kunnen bijvoorbeeld zitting nemen in adviesorganen of in raden van toezicht of van bestuur. De mate van corporatisme is hoger indien vertegenwoordigers van belangenorganisaties zitting hebben in raden van toezicht, aangezien de invloed van deze raden groter is op verzelfstandigde beleidsonderdelen dan adviesorganen. Het aantal erkende adviesorganen geeft ook een indicatie voor de mate van corporatisme in een beleidssector (Van Deth & Schuszler, 1995: 113-115; Williamson, 1989). Een beleidssector is immers meer corporatistisch indien men meer adviesorganen moet consulteren tijdens de besluitvorming.

Wat zijn mijn verwachtingen ten aanzien van de mate van corporatisme van beleidssectoren in de verschillende stijlen? De traditionele stijl is zeer informeel en pragmatisch. Ik verwacht daarom dat er weinig erkende adviesorganen zijn. Men zal in individuele gevallen advies aanvragen, maar dat wordt niet vastgelegd in regelgeving. De traditionele stijl heeft een geringe mate van corporatisme. De banden tussen het moederministerie en de zelfstandige organisatie zijn namelijk zeer nauw; er is sprake van een sterke hiërarchie. Maar wat belangrijker is, is de paternalistische houding van het moederministerie. Zij weten wat het beste is voor de samenleving. Zij dienen het algemeen belang; en zij hebben geen behoefte aan de inmenging van organisaties die slechts een deelbelang vertegenwoordigen. De mate van corporatisme is dus gering; en het toezicht op de verzelfstandigde diensten wordt grotendeels rechtstreeks door de minister – het departement – uitgeoefend.

Beleidssectoren met een bureaucratische stijl zullen vermoedelijk meer corporatistisch zijn dan de traditionele stijl. De bureaucratische stijl kenmerkt zich door een hoge mate van formalisme en een legalistische handhaving. Indien er contacten zijn met maatschappelijke organisaties, dan zullen deze contacten zeer waarschijnlijk formeel worden vastgelegd. Ik verwacht daardoor een formelere houding ten opzichte van de betrokkenheid van belangenorganisaties dan de traditionele stijl; en dus een grotere mate van corporatisme. De beleidssectoren met een bureaucratische stijl zullen vermoedelijk een gemiddelde mate van corporatisme hebben, gezien de paternalistische houding van het moederministerie. De minister zal hoogst waarschijnlijk de samenstelling van de raden van toezicht vaststellen, en in de raden zullen voornamelijk ambtenaren van het moederministerie zitting hebben. De leden van deze organen zullen – in beperkte mate – op voordracht van het maatschappelijke veld worden gekozen. De minister houdt uiteindelijk de touwtjes in handen. Men kan daarnaast een gemiddeld aantal adviesorganen verwachten, aangezien deze stijl formeel en legalistisch is.

De professionele stijl is de meest corporatistische stijl. De consensuele houding binnen deze stijl betekent dat men veel externe belanghebbenden bij de uitvoering van het beleid betreft. Zij houden zoveel mogelijk rekening met de belangen van andere betrokkenen om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren. Centraal staat namelijk het bereiken van doeleinden. Hoe groter het draagvlak, hoe meer een beleid kans heeft van slagen. Deze beleidssectoren zullen dientengevolge veel erkende adviesorganen bevatten, hoewel de omgang met mensen pragmatisch is. Ik verwacht dat de samenstelling van de raden van toezicht in de professionele stijl in grote mate wordt bepaald door de raden zelf; en dat de raden voornamelijk bestaan uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

De bedrijfsmatige stijl wordt gekenmerkt door een antagonistische houding ten opzichte van belangenorganisaties. Men wil de schijn van belangenverstrengeling – angstvallig – vermijden. Beleidssectoren met een bedrijfsmatige stijl worden derhalve gekarakteriseerd door een geringe mate van corporatisme. Ik verwacht dat er daardoor weinig erkende adviesorganen zijn. De stijl wordt verder gekenmerkt door een strikt toezicht. Ik vermoed dat de samenstelling van de raden van toezicht in deze stijl worden voorgeschreven door de minister. Deze raden zullen echter – in tegenstelling tot de bureaucratische stijl – niet bestaan uit ambtenaren van het moederministerie, maar uit managers met ervaring in het bedrijfsleven. Zij zijn immers het best toegerust om de belangrijkste doelen van deze stijl te bewaken: doelmatigheid en doeltreffendheid. De mate van corporatisme is bij deze stijl net als bij de traditionele stijl gering. Het verschil is echter dat het toezicht bij de traditionele stijl voornamelijk rechtstreeks door de minister wordt uitgeoefend, terwijl het toezicht bij de

bedrijfsmatige stijl wordt overgelaten aan hiërarchisch onafhankelijke organen. Deze stijl kenmerkt zich namelijk door een vergaande regulering van de uitvoering.

Hoe ga ik de mate van corporatisme in een beleidssector bepalen? Een geringe mate van corporatisme houdt in dat maatschappelijke organisaties nauwelijks invloed hebben op de besluitvorming binnen een beleidssector. De invloed op de besluitvorming wordt bepaald door de mate waarin departementen de belangenorganisaties betrekken bij het toezicht op de zelfstandige beleidsonderdelen. Een geringe mate van corporatisme betekent dus dat het toezicht – voor meer dan 85 % – dan wel rechtstreeks door de minister, dan wel door raden van toezicht waarvan de leden zonder inspraak worden benoemd door de minister, wordt uitgevoerd. De mate van corporatisme in een beleidssector neemt toe naarmate meer leden van toezichthoudende organen hetzij op voordracht van het veld, hetzij door het veld zelf worden gekozen. Indien bij meer dan 27 %<sup>2</sup> van de verzelfstandigde organisaties in een beleidssector de leden op voordracht of door het veld zelf worden gekozen, dan spreek ik in deze scriptie van een grote mate van corporatisme. Het aantal erkende adviesorganen speelt een ondergeschikte, edoch een doorslaggevende rol in het geval van twijfel over de mate van corporatisme. Het aantal adviesorganen is gering, indien het aantal minder dan anderhalf keer het gemiddelde bedraagt. Het aantal adviesorganen is echter groot, indien de hoeveelheid meer dan anderhalf keer het gemiddelde bevat.

### 3.3.5 Hoofdtak (*Mate van discretionaire ruimte*)

Van Thiel & Van Buuren (2001: 399-401) gebruiken in hun artikel over ontwikkelingen bij zelfstandige bestuursorganen de taakindeling van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 1995: Deel 3). De Algemene Rekenkamer onderscheidt tien hoofdtaken van zbo's. Deze indeling voldoet echter niet volledig voor agentschappen (Smullen & Van Thiel, 2002: 40-41). Met name de beheerstaken zijn niet terug te vinden in de taakindeling van de Algemene Rekenkamer.

Ik zal voor de classificatie van de hoofdtak daarom de indeling van Smullen & Van Thiel hanteren (Smullen & Van Thiel, 2002: 41). Deze auteurs hebben vijf hoofdtaken van agentschappen onderscheiden, plus een categorie 'anders'. Ik heb daar de categorie 'quasi-rechtspraak' aan toegevoegd, die Smullen & Van Thiel weggelaten hadden voor de indeling van agentschappen. De categorie 'quasi-rechtspraak' komt bij agentschappen niet of nauwelijks voor, maar geschillenbeslechting is wel een belangrijke taak van zelfstandige bestuursorganen. De indeling van de hoofdtaken<sup>3</sup> ziet er dan als volgt uit:

1. Beheer (van gebouwen en informatiebestanden)
2. Geldelijke uitkeringen of inningen
3. Inspectie & Controle
4. Opleiden, Onderzoek & Voorlichting
5. Registreren & Vergunning verlenen
6. Quasi-rechtspraak

N.B. - er is nog een 7<sup>de</sup> categorie die hier niet van belang is, namelijk de categorie 'anders'

---

<sup>2</sup> Dit percentage is anderhalf keer het gemiddeld aantal toezichtsarrangementen waarbij de leden op voordracht of door het veld zelf gekozen worden.

<sup>3</sup> De eerste taak komt vooral veel voor bij agentschappen. De tweede taak van Smullen & Van Thiel komt overeen met taak 2 en 7 van de AR. De derde taak strookt met taak 1 en 3. De vierde taak gaat samen met taak 9 en 10 van de AR. De vijfde taak van Smullen & Van Thiel komt overeen met taak 4 en 6. De zesde taak strookt met taak 5 en 8 van de taakindeling van de Algemene Rekenkamer.

Deze taken hebben allen een verschillende mate van discretionaire ruimte. Mijn veronderstelling is dat de vier stijlen van verzelfstandiging verschillende maten van beleidsvrijheid toestaan. Stijlen die weinig ruimte laten voor de uitvoering van taken, zullen de voorkeur geven aan de verzelfstandiging van taken die weinig discretionaire ruimte behoeven. Stijlen die de uitvoerders wel de vrijheid geven om hun taak uit te voeren, zullen meer taken verzelfstandigen die veel discretionaire ruimte vereisen. Deze zes categorieën dienen derhalve ingedeeld te worden naar de mate van discretionaire ruimte, die nodig is voor de uitvoering van de taak. Ik gebruik voor deze indeling een continuüm met de uitersten weinig en veel discretionaire ruimte. Ik heb de nummers van de categorieën gebruikt om de plaats van de hoofdtak op het continuüm aan te geven (zie figuur 5).



**Figuur 5: De mate van discretionaire ruimte van de hoofdtaken**

In beleidssectoren met een stijl die weinig ruimte laat voor discretionaire ruimte – zoals de traditionele en de bureaucratische stijl – zal men bepaalde taken niet of slechts sporadisch verzelfstandigen. Het betreft taken die vragen om een omvangrijke beleidsvrijheid. De hoofdtak is een indicator van de mate van discretionaire ruimte. De mate van discretionaire ruimte zegt op zijn beurt weer iets over de stijl. Ik zal de hoofdtaken een waarde tussen 0 en 100 toekennen om de beleidsvrijheid binnen een beleidssector te kunnen berekenen. De waarde 0 staat van zeer geringe discretionaire ruimte; de waarde 50 voor een gemiddelde mate van beleidsvrijheid; en de waarde 100 voor maximale discretionaire ruimte.

**Tabel 2 De toegekende waarden aan de taakcategorieën**

Categorie	Waarde
Beheer	5
Geldelijke uitkeringen of inningen	20
Inspectie en controle	85
Opleiden, onderzoek en voorlichting	65
Registreren en vergunning verlenen	25
Quasi-rechtspraak	95

De toegekende waarden aan de categorieën is in tabel 2 ondergebracht.<sup>4</sup> Categorie zeven (anders) wordt bij deze berekening buiten beschouwing gelaten, omdat het niet mogelijk is een algemene uitspraak te doen over de mate van beleidsvrijheid van de taken in deze categorie.

De waarden van de hoofdtaken zullen vervolgens – per beleidssector – opgeteld worden en gedeeld worden door het aantal zelfstandige beleidsonderdelen – met een taak uit categorie één tot en met zes – in de sector. Een sector heeft een geringe mate van discretionaire ruimte, indien de uitkomst van de berekening lager is dan 33. De beleidsvrijheid is gemiddeld, als de beleidssector tussen de 33 en 67 ‘score’. Een beleidssector heeft een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte, indien de uitkomst van de berekening hoger is dan 67.

<sup>4</sup> Ik heb bij de berekening van de mate van beleidsvrijheid ook andere scores voor de taakcategorieën geprobeerd. Deze andere scores leidden echter niet tot wezenlijk andere uitkomsten.

De taken uit categorie één en twee vergen slechts een geringe beleidsvrijheid. Het betreft hier voornamelijk administratief werk. Mijn verwachting is dat de traditionele stijl – en de bureaucratische stijl in mindere mate – grotendeels organisaties verzelfstandigen die deze taken uitvoeren. Deze twee stijlen laten namelijk een geringe mate van discretionaire ruimte toe voor de beleidsuitvoerders. De verzelfstandigingen zullen vermoedelijk vaak de vorm hebben van een agentschap. De beheerstaken – categorie één – zullen de meest voorkomende hoofdtaken zijn van verzelfstandigde organisaties binnen deze twee stijlen. De verwachting is dat de traditionele stijl een geringe mate van beleidsvrijheid heeft.

De bureaucratische stijl zal echter – in geringe mate – ook organisaties verzelfstandigen die taken uit de vierde en de vijfde categorie. Deze taken behoeven enige beleidsvrijheid om onafhankelijk een eigen afweging te kunnen maken. De bureaucratische stijl zal vermoedelijk een gemiddelde mate van discretionaire ruimte hebben.

De professionele stijl biedt uitvoerders – vooral deskundigen – de meest omvangrijke vrijheid bij de uitvoering van hun taak. Ik verwacht bijgevolg dat binnen deze stijl – naast taken uit bijvoorbeeld categorie vijf – veel taken uit de categorieën drie, vier en zes zullen zijn verzelfstandigd. Deze taken vereisen een grote mate van discretionaire ruimte om in alle onafhankelijkheid tot een eigen beoordeling te komen van individuele gevallen. De zesde categorie vergt de meeste ruimte, aangezien objectiviteit en onafhankelijkheid de meest belangrijke kenmerken van rechtspraak zijn. De verwachting is dat de professionele stijl een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte heeft.

De bedrijfsmatige stijl ligt in het geval van de discretionaire ruimte tussen de bureaucratische en de professionele stijl in. De afstand tot het moederministerie is in deze stijl waarschijnlijk het grootst. Maar daar staat tegenover dat het ministerie door middel van strikte prestatieafspraken en financiële voorwaarden een belangrijke vinger in de pap blijft houden. Ik verwacht daarom binnen deze stijl veel organisaties met inspectie en controle als hoofdtaak. Toezicht is binnen de bedrijfsmatige stijl een belangrijk middel om te zorgen voor een ‘goede’ uitvoering van de taak. Deze stijl heeft een gemiddelde beleidsvrijheid. Het onderscheid met de bureaucratische stijl is echter dat de bedrijfsmatige stijl veel zbo’s heeft met toezichthoudende taken.

### 3.4 *Recapitulatie*

Ik heb de verwachtingen die ik in de vorige subparagraaf heb uitgesproken, ondergebracht in een tabel. Ik zal in de volgende hoofdstukken nagaan in hoeverre de verwachtingen in tabel 3 overeenkomen met de realiteit.

Tabel 3 De indicatoren van de stijlen van verzelfstandiging<sup>5</sup>

<i>Stijlen</i>	<b>Traditionele stijl</b>	<b>Bureaucratische stijl</b>	<b>Professionele stijl</b>	<b>Bedrijfsmatige stijl</b>
<i>Indicatoren</i>				
<b>Motief</b>	Beheer	Rechtsgelijkheid	Deskundigheid	Efficiëntie
<b>Verzelfstandiging</b>	Minimaal & Intern	Gemiddeld & Extern (Publiekr.)	Gemiddeld & Extern (Privaatr.)	Maximaal & Extern (Privaatr.)
<b>Bekostiging</b>	Rijksbegroting	Rijksbegroting / Gemengd	Markt / Gemengd	Markt
<b>Corporatisme / Toezicht</b>	Gering (Rechtstreeks)	Gemiddeld	Aanzienlijk	Gering (door RvT of Cie.)
<b>Hoofdtak / Beleidsvrijheid</b>	Gering	Gemiddeld	Aanzienlijk	Gemiddeld (Veel toezicht)

Ik wil de lezer er nogmaals op attenderen dat de vier stijlen van verzelfstandiging ideaaltypen zijn. De stijlen zijn vereenvoudigingen van de werkelijkheid. In de praktijk zullen niet alle voorspelde relaties zich voordoen. Een ministerie met een professionele stijl – bijvoorbeeld – kan een zbo hebben met doelmatigheid en doeltreffendheid als motief van oprichting. Het motief deskundigheid – en participatie – zal echter over het gehele ministerie gezien veel vaker en overheersender aanwezig zijn. Daarnaast zal men in de praktijk vaak combinaties van stijlen aantreffen, waarbij één stijl overheersend is (Bakker & Van Waarden, 1999: 30).

---

<sup>5</sup> Het is na de analyse van de bevindingen gebleken dat geen enkele variabele een betere prescriptieve waarde heeft, dan één van de andere variabelen, om de stijl van verzelfstandiging van een beleidssector te voorspellen.



### 3.5 De indicatoren van de stijl van verzelfstandiging

In tabel 4 – zie hieronder – heb ik samengevat welke bronnen ik zal gebruiken om de onderzoeksvariabelen van de stijl van verzelfstandiging te onderzoeken. In deze tabel zijn ook de operationalisaties uit paragraaf 3.3 (p. 19-28) van dit hoofdstuk ondergebracht.

Tabel 4 Variabelen, operationalisatie & bronnen (stijl)

Variabele	Operationalisatie	Bronnen
<b>Motief van oprichting</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beheer &amp; Delegatie</li> <li>2. Onafhankelijkheid &amp; Rechtsgelijkheid</li> <li>3. Deskundigheid</li> <li>4. Participatie</li> <li>5. Doelmatigheid &amp; Doeltreffendheid</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapportage Doorlichting ZBO (BZK, 1997)</li> <li>- Instellingswetten</li> </ul>
<b>Verzelfstandiging (mate)</b>	Het aantal verzelfstandigde organisaties: Agentschappen, zbo's en rwt's	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen onderzoek voor AR (Jongeneel, 2004)</li> <li>- Rapport Algemene Rekenkamer (AR, 1995)</li> <li>- Onderzoek (Van Thiel &amp; Van Buuren, 2001)</li> <li>- Rijksbegrotingen 2002, 2003 en 2004</li> <li>- <a href="http://www.minfin.nl/agentschappen">www.minfin.nl/agentschappen</a></li> </ul>
<b>Verzelfstandiging (vorm)</b>	Interne verzelfstandiging: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agentschap</li> </ol> Externe verzelfstandiging: <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Publiekrechtelijk zbo</li> <li>3. Privaatrechtelijk zbo</li> <li>4. Publiekrechtelijk rwt</li> <li>5. Privaatrechtelijk rwt</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen onderzoek voor AR (Jongeneel, 2004)</li> <li>- Rapport Algemene Rekenkamer (AR, 1995)</li> <li>- Onderzoek (Van Thiel &amp; Van Buuren, 2001)</li> <li>- Rijksbegrotingen 2002, 2003 en 2004</li> <li>- <a href="http://www.minfin.nl/agentschappen">www.minfin.nl/agentschappen</a></li> <li>- Websites van de ministeries</li> <li>- Websites vd verzelfstandigde organisaties</li> </ul>
<b>Wijze van bekostiging</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rijksbegroting (meer dan 70 %)</li> <li>2. Gemengd:</li> <li>3. Marktopbrengsten (meer dan 70 %)</li> </ol> Rijk meer dan 30 %, maar minder dan 70 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapportage Doorlichting ZBO (BZK, 1997)</li> <li>- Rijksbegrotingen 2002, 2003 en 2004</li> <li>- Websites vd verzelfstandigde organisaties</li> <li>- Websites toezichthoudende instanties</li> </ul>
<b>Corporatisme (toezicht<sup>6</sup>)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rechtstreeks toezicht door de minister</li> <li>2. RvT: leden benoemd door de minister<sup>7</sup></li> <li>3. Cie: leden benoemd door de minister</li> <li>4. RvT: leden benoemd op voordracht</li> <li>5. Cie: leden benoemd op voordracht</li> <li>6. RvT: leden zelf gekozen door het veld</li> <li>7. Cie: leden zelf gekozen door het veld</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Survey (Van Thiel, 2004: niet gepubliceerd)</li> <li>- Instellingswetten vd verzelfstandigde org.</li> <li>- Websites vd verzelfstandigde organisaties</li> <li>- Websites vd ministeries</li> <li>- Websites vd toezichthoudende instanties</li> </ul>
<b>Corporatisme (adviesorganen)</b>	Het aantal erkende adviesorganen per ministerie	- Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 2005
<b>Hoofdtak (Beleidsvrijheid)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beheer</li> <li>2. Uitkeren &amp; innen</li> <li>3. Inspectie &amp; controle</li> <li>4. Opleiden, onderzoek &amp; voorlichting</li> <li>5. Registreren &amp; vergunning verlenen</li> <li>6. Quasi-rechtspraak</li> <li>7. Anders</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapport Algemene Rekenkamer (AR, 1995)</li> <li>- Rapportage Doorlichting ZBO (BZK, 1997)</li> <li>- Rijksbegrotingen 2002, 2003 en 2004</li> <li>- Websites vd ministeries</li> <li>- Websites vd verzelfstandigde organisaties</li> <li>- Instellingswetten</li> </ul>

<sup>6</sup> Ik heb onderscheid gemaakt tussen het toezicht door aan de ene kant een Raad van Bestuur, van Toezicht of van Commissarissen, en aan de andere kant het toezicht door de benoeming van de leden van een bestuur, college of commissie.

<sup>7</sup> De leden kunnen in deze categorie zowel door de minister worden benoemd, als door de ministerraad – bij Koninklijk Besluit (KB) – benoemd worden.

## 4 Institutionele context

Ik wil nagaan welke stijlen van verzelfstandiging bij de beleidssectoren van de Rijksoverheid bestaan. Vervolgens wil ik onderzoeken of deze stijlen binnen de institutionele context van de beleidssectoren passen. Ik heb in de voorafgaande paragrafen de theoretische concepten *verzelfstandiging* en *stijlen van beleidsuitvoering* uitgewerkt. Het laatste theoretische concept dat ik in dit hoofdstuk wil behandelen, is de *institutionele context*. Mijn veronderstelling is namelijk dat de aanwezigheid van een bepaalde stijl te verklaren is door de institutionele context van de beleidssector. Het begrip *institutie* is het belangrijkste element van dit theoretische concept. Dit begrip staat centraal in het neo-institutionalisme. Ik begin de behandeling van de institutionele context derhalve met een inleiding op deze benadering. De auteurs March & Olsen zijn enkele van de grondleggers van de neo-institutionele benadering. Ik behandel het onderscheid dat zij maken tussen de '*logic of consequentiality*' en de '*logic of appropriateness*'. Ik heb vervolgens nog in het bijzonder aandacht voor het historisch institutionalisme en het begrip *padafhankelijkheid*. In de derde subparagraaf bespreek ik beknopt het concept *organisatiecultuur*. De organisatiecultuur is namelijk één van de belangrijkste elementen van de institutionele context. Ik sluit deze paragraaf af met de operationalisatie van de elementen van de institutionele context.

### 4.1 Het neo-institutionalisme

#### 4.1.1 Inleiding

Het (neo-)institutionalisme is ontstaan als een reactie op de klassieke economische theorieën. Deze theorieën proberen het gedrag van individuen voornamelijk te verklaren als een rationele afweging van handelingsalternatieven om te komen tot nutsmaximalisatie. De aanhangers van de institutionele theorie beschouwen deze klassieke economische theorieën echter als onvoldoende om het gedrag van individuen te verklaren. Zij wijzen erop dat de klassieke economen geen aandacht besteden aan instituties. De institutionele benadering verklaart het gedrag van individuen door normen en waarden in organisaties (Parsons, 1995: 323-324; Peters, 1999: 25). Bij het begrip *institutie* ligt de nadruk op de in een ordening gestolde waarden, normen en gedragspatronen (Kickert, 1998: 92). Het gaat bij instituties niet om de structuur, maar om de cultuur.

James March en Jesper Olsen (1989: 23-24; 1995: 27-47) zijn enkele van de grondleggers van de institutionele benadering. Zij onderscheiden twee logica's waarop gedrag gebaseerd kan zijn: de *logic of consequentiality* en de *logic of appropriateness*. De *logic of consequentiality* houdt in, dat een persoon – alvorens een beslissing te nemen – zich afvraagt:

1. Wat zijn mijn alternatieven?
2. Wat zijn mijn waarden?
3. Wat zijn de gevolgen van de alternatieven voor mijn waarden?
4. Kies het alternatief met de beste gevolgen (March & Olsen, 1989: 23).

De beantwoording van deze vragen leidt tot rationeel gedrag. De *logic of appropriateness* leidt daarentegen tot institutioneel gedrag. De vragen die een persoon zich stelt – alvorens een beslissing te nemen – volgens de *logic of appropriateness* zijn heel anders:

1. In wat voor een situatie bevind ik mij?
2. Wie ben ik? (Welke rol bekleed ik in deze situatie?)
3. Hoe gepast zijn verschillende gedragingen in deze situatie?
4. Doe wat het meest gepast is (March & Olsen, 1989: 23).

Het gedrag dat gepast is voor een bepaalde persoon in een bepaalde situatie wordt bepaald door politieke en sociale instituties en wordt overgedragen door socialisatie. March en Olsen betogen dat gedrag is gebaseerd op de logic of appropriateness en dat de rechtvaardiging van gedrag is gebaseerd op de logic of consequentiality (1989: 162). De logic of consequentiality dient slechts als ex post rationalisering van gedrag. De logic of appropriateness bepaalt welk gedrag geschikt is in een bepaalde situatie gegeven een bepaalde rol (Peters, 1999: 28).

#### 4.1.2 *Historisch institutionalisme*

De basisgedachte van het historisch institutionalisme is dat de politieke keuzes die tijdens het ontwerp van de instituties – of tijdens het initiëren van beleid – worden gemaakt, een blijvend en grotendeels determinerend effect zullen hebben op het beleid ver in de toekomst. Men refereert ook wel aan deze gedachte met de term *padafhankelijkheid* (Peters, 1999: 63). De beslissingen die men binnen een organisatie in de loop der jaren maakt, beïnvloeden de keuzemogelijkheden die men in de toekomst tot zijn beschikking heeft. “De dwang van bestaande institutionele verhoudingen beperken de marges waarbinnen het overheidsbeleid zich beweegt” (’t Hart e.a., 2002: 10).

Het historisch institutionalisme volgt dezelfde redenering als het incrementalisme van Charles E. Lindblom (1959: 79-88; 1979: 517-526). Het toekomstige beleid bouwt stapje voor stapje voort op het huidige beleid zonder revolutionaire veranderingen. De traditionele stijl van beleidsuitvoering past uitstekend binnen deze redenering (p. 11-13). Mijn betoog is echter dat alle stijlen van beleidsuitvoering een resultante zijn van een bepaald historisch pad. “De voorgeschiedenis is relevant” (Kickert, 1998: 92). De professionele stijl is bijvoorbeeld de uitkomst van een jarenlange overheersing door één beroepsgroep binnen een beleidssector. De ambtenaren op het Ministerie van Justitie waren allemaal hoogopgeleide juristen. Het gevolg was dat wetgeving het primaat had binnen het departement (Kickert, 2002: 52). Een ander voorbeeld is het Ministerie van L&V. “Op het Ministerie van Landbouw en Visserij heerste onder de topambtenaren vroeger een dominante professionele monocultuur, namelijk die van de landbouwingenieurs opgeleid aan de Landbouwhogeschool Wageningen” (Kickert, 2002: 93).

Padafhankelijkheid is vooral bij publieke organisaties te verwachten, aangezien zij eerder – dan private organisaties – geneigd zijn hun activiteiten te routiniseren en ‘*standard operating procedures*’ (SOP) te creëren (Peters, 1999: 64). Bovendien kenmerken overheidsorganisaties zich door een extreem lange bestaansduur (Kaufman, 1976: 34, 64). De (voor)geschiedenis gaat bij een organisatie met een lange bestaansduur een evident grotere rol spelen. Publieke organisaties hebben vaak met een complexere en dynamischere omgeving te maken dan private organisaties. Men probeert de complexiteit en de dynamiek om te zetten in routines om het beleidsveld werkbaar te maken. Deze handelingen leiden tot inertie. Die logheid betekent vervolgens weer dat de overheid niet adequaat kan reageren op veranderingen in de samenleving.

Padafhankelijkheid betekent een pad dat – bijna deterministisch – gevolgd moet worden. Er is veel politieke druk nodig om het betreffende pad in de toekomst te wijzigen. Er zal echter wel evolutie en verandering plaatsvinden, maar de ‘*range*’ van mogelijkheden zal beperkt worden door de oprichtingsperiode van de institutie (Peters, 1999: 65). De totstandkoming van een institutionele ordening is een incrementele, evolutionaire ontwikkeling, een langzame culturele ontwikkeling die slechts in beperkte mate beïnvloed wordt door bepaalde actoren (Kickert, 1998: 92). Het nadeel van het historische institutionalisme is dat de theorie grote moeite heeft met het verklaren van verandering in instituties (Boin e.a., 2000: 193).

Een mogelijkheid om beleid te veranderen is ten tijde van crises. De beleidsmakers kunnen bij een crisis namelijk niet vertrouwen op routine en ‘*standard operating procedures*’ om tot een oplossing te komen. Een crisis vraagt om prompte actie, vlugge aanpassing en snel leren. Er is in zo’n situatie echter een grote mate van onzekerheid en minimale informatie. Dit zijn ideale ingrediënten voor – institutionele – beleidsveranderingen (Bovens e.a., 2001: 453-454).

Crises bieden mogelijkheden voor institutionele verandering, omdat de fundamenteën van de institutionele structuur van een beleidssector ter discussie staan. Boin et al. (2000: 192) gebruiken ter illustratie hiervan een sportanalogie: “aanpassing van spelregels maakt bepaalde speelstijlen beter en andere minder goed mogelijk, en beïnvloedt daarmee de succeskansen van teams met dergelijke speelstijlen [onderstreping toegevoegd]”. De spelregels staan in deze analogie voor de institutionele structuur van een beleidssector. De speelstijl staat voor het gevoerde beleid.

Institutionele crises zijn perioden met zeldzame kansen voor ingrijpende hervormingen van het beleid, maar ook van de instituties zelf (Boin e.a., 2000: 193). Men kan de verandering echter niet elke gewenste richting op sturen. Er is ook ten tijde van crisis sprake van een zekere mate van ‘*path dependency*’. Crises oefenen vooral grote invloed uit op het moment van de verandering; en niet zozeer op de richting van de verandering. Een institutionele crisis biedt namelijk mogelijkheden voor het versnellen van reeds in gang gezette veranderingen (Boin e.a., 2000: 194-195).

## **4.2 Definities**

### *4.2.1 Definitie van institutie*

Er bestaat geen consensus over de betekenis van het begrip institutie. Ik zal hier enkele definities en omschrijvingen van het begrip behandelen. Volgens March & Olsen (1995: 34-35) zijn instituties “collections of interrelated practices and routines, sometimes formalized into formal rules and laws and sometimes less formally specified”. Zijderveld (1996: 76-77) definieert instituties als traditionele manieren van denken, voelen en doen (gedragspatronen) die van generatie op generatie worden overgeleverd. Andere auteurs (Kickert, 1998) hebben instituties gedefinieerd als gestolde waarden, normen en gedragspatronen. Ik volg in mijn onderzoek de definitie van Zijderveld.

### *4.2.2 Definitie van institutionele context*

Ik definieer *institutionele context* als het geheel aan gedragspatronen (instituties) dat van invloed is op het handelen van – individuen binnen – een organisatie.

De gedragspatronen die voor mijn onderzoek van belang zijn, moeten betrekking hebben op keuzes omtrent verzelfstandiging. Ik zal in paragraaf 4.4 ingaan op de elementen die samen de institutionele context vormen, voor zover zij relevant zijn voor verzelfstandiging. Deze elementen zullen tevens geoperationaliseerd worden. In de volgende subparagraaf (4.3) geef ik echter eerst een korte beschrijving van het concept *organisatiecultuur*.

### 4.3 *Organisatiecultuur*

In het tweede hoofdstuk van zijn boek *Organizational culture and leadership* behandelt Schijn (1992: 16-27) zijn ontleding van het begrip cultuur. Schijn toont aan dat cultuur op verschillende niveau's geanalyseerd kan worden. De niveau's zijn te vergelijken met de schillen van een ui; naarmate men meer schillen pelt, komt men dichterbij de kern. De drie niveau's zijn artefacten, '*espoused values*', en basis veronderstellingen. Ik zal hier kort ingaan op deze drie niveau's van cultuur.

**Artefacten:** dit behelst alle culturele uitingen aan de oppervlakte zoals kledingcode, jargon, architectuur, rituelen en ceremonies (Schijn, 1992: 17). Dit niveau is makkelijk waar te nemen, maar moeilijk te ontcijferen. Het is gevaarlijk om te trachten de diepere assumpties te achterhalen met artefacten alleen, omdat de interpretaties onvermijdelijk een projectie zullen zijn van de eigen gevoelens en reacties (Schijn, 1992: 18). Men moet dus ook diepere niveau's proberen te analyseren.

**Espoused values:** de alledaagse '*operating principles*' waar groepsleden hun gedrag aan afleiden (Schijn, 1992: 18). Espoused values kunnen misschien wel voorspellen wat mensen in een bepaalde situatie zullen zeggen, maar dat hoeft niet te stroken met wat zij in die situaties zouden doen (Schijn, 1992: 21). Deze – espoused – waarden kunnen dus rationalisaties of slechts toekomstige verlangens zijn. Om een dieper niveau van begrip te krijgen, om de patronen te ontcijferen, en om toekomstig gedrag goed te voorspellen, moet men de basis veronderstellingen begrijpen (Schijn, 1992: 21).

**Basis veronderstellingen:** 'behaviour taken for granted'; dit is wat ook wel '*theories-in-use*' (Argyris, 1976) wordt genoemd. Deze overtuigingen staan niet open voor confrontatie of discussie. Zij zijn extreem moeilijk te veranderen; daarvoor is '*double-loop learning*' (Argyris & Putnam, 1985) nodig (Schijn, 1992: 22). Echter "de essentie van cultuur ligt in het patroon van de onderliggende basis veronderstellingen, en op het moment dat men deze begrijpt, kan men makkelijk de andere meer aan de oppervlakte liggende niveau's begrijpen en behandelen [vertaling]" (Schijn, 1992: 26).

De organisatiecultuur van departementen maakt deel uit van de institutionele context. Het is naar mijn idee zelfs de meest invloedrijke factor. De organisatiecultuur is daarmee één van de factoren die de stijl van een departement bepalen.

### 4.4 *Operationalisatie: elementen van de institutionele context*

Ik heb in deze paragraaf het neo-institutionalisme – en in het bijzonder het historisch institutionalisme – en het begrip organisatiecultuur behandeld. In deze subparagraaf zal ik de elementen van de institutionele context operationaliseren. De stijlen van verzelfstandiging uit paragraaf 3 (p. 10-30) worden eerst gekoppeld aan de operationalisaties van elke indicator. Vervolgens geef ik aan hoe ik de indicatoren zal gaan onderzoeken. In paragraaf 4.5 wordt dit overzichtelijk in een tabel ondergebracht (tabel 5: pagina 39). De operationalisatie en de bronnen van de indicatoren worden – tot slot – in paragraaf 4.6 samengevat (tabel 6: pagina 39).

#### 4.4.1 *Jaar van oprichting*

Verzelfstandiging is van alle tijden, maar in de jaren '80 en '90 was deze organisatorische verandering het meest populair (Van Leerdam, 1999: 13; Kickert, 1993: 7). Deze periode is daardoor uiterst interessant voor dit onderzoek. Immers, hoe meer beleidsonderdelen de ministeries verzelfstandigen, hoe duidelijker hun stijl van verzelfstandiging is te achterhalen. Een ministerie met weinig verzelfstandigde organen – traditionele stijl – zou op andere indicatoren naar de bedrijfsmatige stijl kunnen wijzen. Hoe groter de populatie (N), hoe betrouwbaarder de resultaten van het onderzoek. Dat is de reden dat ik voor deze tijdspanne heb gekozen.

Ik maak onderscheid tussen perioden van vijf jaar. Mijn verwachting is dat het overheersende motief van oprichting is te herleiden aan de periode waarin een overheidsdienst is verzelfstandigd. Daarnaast denk ik dat ministeries die voorop lopen bij de verzelfstandiging van hun organisatieonderdelen, een zelfde stijl hebben. Ik deel de stijlen in naar mate zij meer afwachtend zijn ten opzichte van de tendens tot verzelfstandigen.

Ministeries met een bedrijfsmatige stijl zullen waarschijnlijk voorop gegaan zijn bij de verzelfstandiging van hun diensten. Deze stijl heeft namelijk het meeste vertrouwen in de werking van concurrentie en van de markt. Mijn verwachting is dat de verzelfstandigingen bij beleidssectoren met een bedrijfsmatige stijl voornamelijk vòòr 1990 hebben plaatsgevonden.

De professionele stijl is vermoedelijk meer afwachtend – dan de bedrijfsmatige stijl – met het in gang zetten van verzelfstandigingen. De verzelfstandigingen van beleidssectoren met de professionele stijl zullen grotendeels na 1990 hebben plaatsgevonden. Deze stijl biedt deskundigen daarentegen veel autonomie om hun taken goed uit te kunnen voeren. De verzelfstandiging van beleidsonderdelen is daarvoor een uiterst geschikt instrument. De professionele stijl zal waarschijnlijk de meeste verzelfstandigingen net na de eerste golf van verzelfstandigingen hebben uitgevoerd; bijvoorbeeld in de periode 1990-1994.

De ministeries met een bureaucratische stijl zullen de – maatschappelijke en politieke – drang tot verzelfstandiging waarschijnlijk zo lang mogelijk hebben tegengehouden. Deze stijl ziet namelijk weinig heil in verzelfstandiging, aangezien men veel waarde hecht aan hiërarchische verhoudingen. De druk om een aantal beleidsonderdelen te verzelfstandigen zal na een tijdje echter moeilijk te weerstaan zijn geweest. De beleidssectoren met een bureaucratische stijl zullen vermoedelijk eind jaren negentig zijn overgegaan tot het verlenen van meer autonomie aan enkele beleidsonderdelen. Ik verwacht bijgevolg dat de meeste verzelfstandigingen in deze sectoren in de periode 1995-2000 hebben plaatsgevonden.

De traditionele stijl hecht – zonder twijfel – het minste belang aan verzelfstandiging. Deze stijl kenmerkt zich door sterke hiërarchische verbanden en een hoge mate van informalisme. De paternalistische houding van de leidinggevenden staat het op afstand plaatsen van beleidsonderdelen in de weg. De ministeries met een traditionele stijl zullen pogingen tot verzelfstandiging lange tijd hebben geblokkeerd. De minimale verzelfstandigingen die uiteindelijk hebben plaatsgehad, zullen – naar alle waarschijnlijkheid – pas in de meest recente periode zijn doorgevoerd; de periode sinds het jaar 2000.

#### 4.4.2 *Opleiding van de ambtenaren*

Ik maak onderscheid tussen vier typen dominante (beroeps)opleiding; dat wil zeggen de opleiding die de meeste ambtenaren van het moederministerie hebben gevolgd. Ambtenaren van de Rijksoverheid hebben een juridische, economische, technische of sociaal-wetenschappelijke opleiding als hoogst voltooide studie genoten. De opleiding van de ambtenaren beïnvloedt gedeeltelijk de stijl van verzelfstandiging van een beleidssector. De verschillen in opleidingen impliceren dus verschillende stijlen van verzelfstandiging.

De ambtenaren met een juridische opleiding zullen waarschijnlijk een voorkeur hebben voor de bureaucratische stijl. Deze stijl hecht namelijk veel belang aan legalisme en het recht. De beleidssectoren met hoofdzakelijk economisch geschoolde ambtenaren hebben vermoedelijk de meeste affiniteit met de bedrijfsmatige stijl. De bedrijfsmatige stijl kent immers veel waarde toe aan concurrentie en marktwerking. Ik rangschik – gemakshalve – bedrijfskunde onder de economische opleidingen. De technische opleidingen zijn alle opleidingen die opleiden tot ingenieur, zoals technische planologie, bouwkunde en landbouwtechniek. Ambtenaren met een technische opleiding zullen denkkelijk de professionele stijl prefereren. Deze stijl verleent de ‘professionals’ op basis van het vertrouwen in hun deskundigheid, veel ruimte voor zelfstandige beslissingen. De sociaal-wetenschappelijke opleidingen zijn een verzameling van studies die niet in de andere categorieën passen. Enkele voorbeelden van sociaal-wetenschappelijke studies zijn geschiedenis, communicatie, bestuurskunde en sociologie. De werkterreinen van ambtenaren met een sociaal-wetenschappelijk opleiding zijn voornamelijk de zorg, de hulpverlening en het onderwijs. De beleidssectoren met overwegend sociaal-wetenschappelijk geschoolde ambtenaren zullen waarschijnlijk een bureaucratische of een traditionele stijl hebben. Het is echter moeilijk om voor deze diverse groep studies een eenduidige verwachting uit te spreken.

#### 4.4.3 *Departementale cultuur*

Verschillende auteurs (Ringeling, 1985: 182; Frissen, 1990: 41; Kickert, 1993: 243) delen de mening dat cultuur een proces – en een product – van zingeving is. “Werknemers functioneren beter als ze de ‘zin’ inzien van het bedrijf, als ze samen naar eenzelfde doel streven, als alle neuzen dezelfde kant op staan, kortom, als er een coherente en dominante cultuur heerst” (Kickert, 1993: 239). De departementale cultuur ligt ten grondslag aan het handelen en denken van overheidsactoren in het openbare bestuur (Kickert, 1993: 237). Dat betekent dat de cultuur van een departement van grote invloed is op de manier waarop ambtenaren te werk gaan, oftewel hun stijl. De stijlen komen namelijk voort uit de cultuur van departementen (Frissen, 1990: 27).

De cultuur van departementen wordt in hoge mate bepaald door het gegeven dat deze organisaties politieke bureaucratieën zijn. Max Weber stelt dat politieke bureaucratieën zich ideaaltypisch zouden kenmerken door de volgende aspecten (Kickert, 1993: 251):

- gereguleerde competenties;
- ambtelijke hiërarchie;
- schriftelijke bedrijfsvoering;
- professionele kwalificaties;
- voltijdse functies; en
- regelkennis.

Deze aspecten van de politieke bureaucratie zijn van grote invloed op de cultuur van het openbaar bestuur. Er is echter niet sprake van dé ambtelijke cultuur (Veenswijk, 1996: 252-253). “De ambtelijke cultuur in de Nederlandse verzorgingsstaat is geen uniform verschijnsel; er bestaan belangrijke verschillen tussen de diverse departementen” (Ringeling, 1985: 29).

Veenswijk concludeert dan ook in zijn boek *Departementale cultuur* “dat veelvoudigheid het meest centrale kenmerk is van het verschijnsel departementale cultuur” (Veenswijk, 1996: 239). De departementale cultuur zou bijgevolg een belangrijke verklarende factor kunnen zijn voor de overeenkomsten in stijlen van verzelfstandiging tussen beleidssectoren van dezelfde ministeries en de verschillen tussen beleidssectoren van verschillende ministeries.

Deze indicator is evenwel zeer moeilijk te meten. Men kan het eerste niveau van cultuur eenvoudig waarnemen, maar men kan daar geen conclusies aan verbinden over de organisatiecultuur (Schijn, 1992: 18). Ik had mij zodoende willen baseren op wetenschappelijke publicaties van andere auteurs. Ik heb nochtans geen publicatie kunnen vinden waarin de organisatiecultuur van alle Nederlandse departementen systematisch werd geanalyseerd en onderverdeeld. Er bestaan verschillende casuonderzoeken naar de cultuur binnen de sectoren van de Nederlandse Rijksoverheid. Deze onderzoeken gebruiken echter allen een andere definitie en operationalisatie van cultuur, zodat zij niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Men zou – indien de verschillende onderzoeken wel te vergelijkbaar waren – desalniettemin net zoveel categorieën departementale cultuur hebben als het aantal ministeries. Ik neem de indicator ‘departementale cultuur’ daarom niet mee in dit onderzoek.

#### *4.4.4 Ideologische achtergrond van de politieke en ambtelijke leiding*

De ideologische achtergrond van de ambtelijke en politieke leiding van een departement is van grote invloed op het gedrag van een ministerie. Deze indicator is daardoor ook van invloed op de stijl van een ministerie. De politieke leiding van departementen is nogal aan verandering onderhevig. De ambtelijke leiding biedt daarentegen in de meeste gevallen een zeer stabiele factor. Ik onderscheid drie verschillende ideologische achtergronden, aangezien de kabinetten in de naoorlogse periode zijn bemenst door christen-democratische, sociaal-democratische en liberale partijen. Deze politieke partijen beslissen daarenboven over de benoemingen van de ambtelijke topfuncties op de departementen; en zij zijn voor die functies bijgevolg ook hofleverancier.

Het stimuleren van het particulier initiatief is één van de belangrijkste politieke standpunten van christen-democratische partijen. Dit houdt in dat de overheid zoveel mogelijk de uitvoering van publieke taken moet overlaten aan het maatschappelijk middenveld. Het maatschappelijk middenveld dient ook te worden betrokken bij de beleidsvorming (corporatisme). De christen-democraten zullen dus een voorkeur hebben voor de professionele stijl.

De liberale partijen hebben een groot vertrouwen in de eigen afweging van individuen. Zij hechten de meeste waarde aan individuele vrijheid en bezit. De overheid dient zich zo min mogelijk met het leven van burgers te bemoeien. De markt heeft bij liberalen daardoor de voorkeur boven de overheid. De bedrijfsmatige stijl past het best bij het liberale gedachtegoed.

De sociaal-democraten hebben juist – in tegenstelling tot liberalen – geen vertrouwen in de ‘natuurlijke’ verdeling door de markt. De overheid dient rijkdom, kennis en kansen te herverdelen onder de burgers om de zwakkeren te beschermen. De sociaal-democraten zien een belangrijke herverdelende taak weggelegd voor de overheid. De overheid is de enige die deze taak onafhankelijk en objectief kan uitvoeren. De sociaal-democraten zullen derhalve de meeste affiniteit hebben met de bureaucratische stijl.



De traditionele stijl – tot slot – past het best binnen een conservatief gedachtegoed. De christen-democraten zijn – in het verleden – altijd aangeduid als een conservatieve partij. Maar elk van de drie gedachtegoed kan op een bepaald moment conservatieve trekjes hebben. Ik heb deze stijl derhalve niet aan één van deze drie politieke stromingen toegekend maar gerangschikt onder het kopje ‘conservatief’.

De relatie tussen deze indicator en het daadwerkelijk handelen van de politieke en ambtelijke leidinggevendenden is zeer moeilijk te bewijzen. Het is daarom niet mogelijk om binnen het tijdsbestek van dit onderzoek deze indicator te meten. Er is daarnaast nog een methodologisch probleem met de indicator ‘ideologische achtergrond’. De politieke bewindsvoerders variëren namelijk om de zoveel jaar (gemiddeld om de vier jaar). De ambtelijke topfuncties blijven in den regel echter gedurende langere perioden bemenst door dezelfde personen. Ik noem deze indicator hier daarentegen wel, omdat het een belangrijke contextuele factor is.

#### *4.4.5 Politieke gevoeligheid van de beleidssector*

De politieke gevoeligheid van een beleidssector is van invloed op de waarschijnlijkheid dat publieke taken binnen de sector worden verzelfstandigd. Des te gevoeliger een beleidssector politiek gezien is, des te kleiner de kans dat beleidsonderdelen van een beleidssector zullen worden verzelfstandigd. Justitie is een voorbeeld van een politiek zeer gevoelige beleidssector. Een voorbeeld van een beleidssector die weinig last heeft van politieke gevoeligheid is Economische Zaken. De mate van politieke gevoeligheid van beleidssectoren is aan verandering onderhevig.

De traditionele stijl zal waarschijnlijk veel voorkomen op politiek zeer gevoelige beleidsterreinen. Beleidsterreinen met een gemiddelde politieke gevoeligheid zullen vermoedelijk een bureaucratische stijl hebben. De professionele stijl zal zich hoofdzakelijk voordoen op beleidsterreinen met een geringe mate van politieke gevoeligheid. De beleidssectoren met een zeer geringe mate van politieke gevoeligheid zullen waarschijnlijk een bedrijfsmatige stijl hebben.

Het is niet mogelijk om binnen het tijdsbestek van dit onderzoek deze indicator te meten. Deze variabele wijzigt bovendien over de tijd, bijvoorbeeld als er incidenten zijn of veranderingen in de maatschappij. Dit onderzoek is daarentegen statisch. Het is daarom niet mogelijk deze veranderingen in het onderzoek te verwerken. Ik heb deze indicator nochtans genoemd, aangezien het een completer beeld geeft van de elementen van de institutionele context.

### **4.5 Recapitulatie**

In tabel 5 – op de volgende pagina – zijn de voorgaande verwachtingen overzichtelijk naast elkaar opgenomen in een tabel. Ik heb in deze tabel – voor de volledigheid – ook de drie indicatoren opgenomen die in dit onderzoek niet onderzocht zullen worden. De operationalisatie van de indicatoren van de institutionele context (zie paragraaf 4.4: p. 34-38) is gekoppeld aan de stijl van verzelfstandiging die daar – naar mijn verwachting – bij past. In tabel 6 (p. 39) van paragraaf 4.6 zijn de bronnen voor de indicatoren van de institutionele context die ik in dit onderzoek zal onderzoeken, opgetekend.

**Tabel 5 De stijlen van verzelfstandiging en de institutionele context**

<i>Stijlen</i>	<b>Traditionele stijl</b>	<b>Bureaucratische stijl</b>	<b>Professionele stijl</b>	<b>Bedrijfsmatige stijl</b>
<i>Indicatoren</i>				
<b>Jaar van oprichting</b>	2000-2004	1995-1999	1990-1994	Vòòr 1990
<b>Opleiding</b>	Traditioneel	Juridisch / Sociaal-wetenschappelijk	Technisch	Economisch
<b>Cultuur</b>	Traditioneel	Bureaucratisch	Professioneel	Bedrijfsmatig
<b>Ideologie</b>	Conservatief	Sociaal-democratisch	Christen-democratisch	Liberaal
<b>Gevoeligheid</b>	Zeer gevoelig	Gevoelig	Niet zo gevoelig	Volledig ongevoelig

#### 4.6 De indicatoren van de institutionele context

In tabel 6 – zie hieronder – heb ik samengevat welke bronnen ik zal gebruiken om de onderzoeksvariabelen van de institutionele context te onderzoeken. In deze tabel zijn ook de operationalisaties uit paragraaf 4.4 (p. 34-38) van dit hoofdstuk ondergebracht.

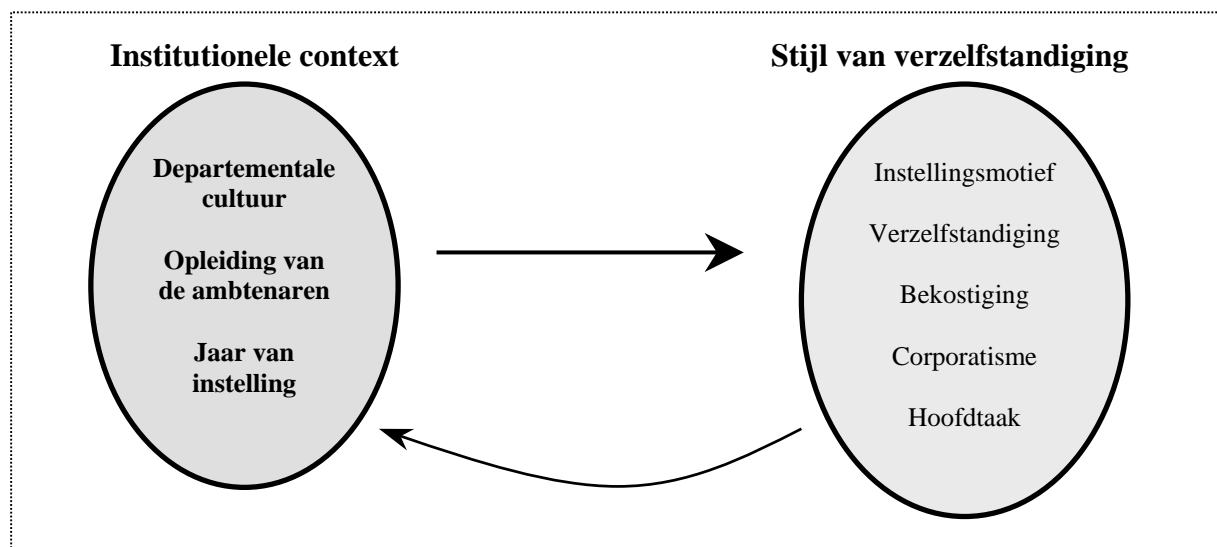
**Tabel 6 Variabelen, operationalisatie & bronnen (context)**

<b>Variabele</b>	<b>Operationalisatie</b>	<b>Bronnen</b>
<b>Jaar van oprichting</b>	Het jaar waarin een beleidsonderdeel van de Rijksoverheid is verzelfstandigd, of het jaar waarin een verandering is opgetreden in de status van een verzelfstandigde organisatie (bijvoorbeeld een zbo dat is veranderd in een agentschap)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen onderzoek voor AR (Jongeneel, 2004)</li> <li>- Rapport Algemene Rekenkamer (AR, 1995)</li> <li>- Onderzoek (Van Thiel &amp; Van Buuren, 2001)</li> <li>- Rijksbegrotingen 2002, 2003 en 2004</li> <li>- <a href="http://www.minfin.nl/agentschappen">www.minfin.nl/agentschappen</a></li> <li>- Websites van de ministeries</li> <li>- Websites vd verzelfstandigde organisaties</li> <li>- Instellingswetten</li> </ul>
<b>Opleiding van de ambtenaren</b>	De meest voorkomende hoogst voltooide opleiding onder de ambtenaren van het moederministerie: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sociaal-wetenschappelijk</li> <li>2. Juridisch</li> <li>3. Technisch</li> <li>4. Economisch</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzoek (BZK, 2004: <i>niet gepubliceerd</i>)</li> </ul>

## 5 Het causale verband

### 5.1 *Het model*

Ik beschrijf in deze paragraaf de verbanden tussen de elementen van de institutionele context en de elementen van de stijl van verzelfstandiging. Mijn veronderstelling is namelijk dat elementen van de institutionele context invloed hebben op de invulling van de elementen die tezamen de verzelfstandigingsstijl behelzen. Een stijl is een manier van doen. De stijl van een organisatie wordt gevormd door de gedragingen van de individuen die gezamenlijk de organisatie uitmaken. De gedragingen worden – zoals uit de publicatie van March & Olsen blijkt – bepaald door de politieke en sociale instituties (March & Olsen, 1989: 23). De stijl wordt derhalve beïnvloed door de institutionele context waarbinnen een organisatie – of een groep individuen – opereert. Ik heb de verbanden tussen de politieke en sociale instituties en de elementen van de stijlen van verzelfstandiging ondergebracht in een figuur (figuur 6). Ik zal de verbanden hieronder nader uitwerken.



Figuur 6: Het conceptueel model

### 5.2 *Uitleg van de verbanden*

Ik heb in figuur 6 geen onderlinge verbanden gelegd tussen variabelen. Deze bivariate verbanden zijn – in dit geval – weinig zinvol, omdat er meerdere relaties tussen de variabelen van de institutionele context en de variabelen van de verzelfstandigingsstijl mogelijk zijn. De (beroeps)opleiding van de ambtenaren heeft – bijvoorbeeld – invloed op de wijze waarop de zelfstandige organisaties worden bekostigd. De opleiding heeft echter ook – indirect – invloed op het motief van oprichting en de mate van corporatisme. Ambtenaren met een technische opleiding zullen bijvoorbeeld eerder kiezen voor het deskundigenmotief dan ambtenaren met een economische opleiding; die zullen waarschijnlijk eerder kiezen voor het doelmatigheids- en doeltreffendheidsmotief. Juristen zullen minder geneigd zijn om adviesorganen te raadplegen dan ambtenaren met een sociaal-wetenschappelijk opleiding, enzovoorts.

Het is zuiverder om aan te geven dat de institutionele context de stijl beïnvloedt. De causaliteit is ook op dit abstracte niveau moeilijk aan te geven. De stijl beïnvloedt namelijk op zijn beurt ook weer de context. De departementale cultuur is – bijvoorbeeld – verreweg de belangrijkste variabele. Zij bepaalt de invulling van vele indicatoren van de stijl, zoals de mate en de vorm van verzelfstandiging, de mate van corporatisme en de opleiding van de ambtenaren. De departementale cultuur is echter geen statisch gegeven. De cultuur is ook onderhevig aan verandering. De opleiding van de ambtenaren kan daaraan bijdragen. De cultuur op het Ministerie van Landbouw en Visserij is bijvoorbeeld veranderd door de komst van ambtenaren met een andere opleiding. De ambtelijke top van het Ministerie van L&V bestond van oudsher uit landbouwingenieurs die waren opgeleid aan de Landbouwhogeschool Wageningen (Kickert, 2002: 93). In de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er echter steeds meer juristen binnengekomen op het departement om de toenemende juridisering van het beleid – onder andere door Europese regelgeving – het hoofd te bieden.

Ik heb in dit hoofdstuk het theoretisch kader geconstrueerd waarmee ik de empirische gegevens zal analyseren. In het volgende hoofdstuk behandel ik de bevindingen van dit onderzoek (hoofdstuk 3: p. 42-81). De conclusies van dit onderzoek zullen in hoofdstuk 4 (p. 82-90) worden besproken.

## Hoofdstuk 3: Empirie

### 1 Inleiding

Ik heb de empirische gegevens voor mijn onderzoek door middel van *secundaire analyse* van *secundaire bronnen* verzameld. Deze secundaire bronnen zijn onder andere eerdere onderzoeken, Rijksbegrotingen en websites van overheidsorganisaties. Dit hoofdstuk handelt over de resultaten van mijn onderzoek. In deze inleidende tekst tot de behandeling van die resultaten vermeld ik allereerst hoe ik de empirische gegevens geanalyseerd heb. De empirische gegevens uit mijn onderzoek bestaan hoofdzakelijk uit nominale data. Deze vaststelling heeft gevolgen voor de vormen van analyse die mogelijk zijn op de gegevens. De analyse omvatte voornamelijk kruistabellen – en geen meer geavanceerde vormen van analyse – met behulp van het computerprogramma SPSS. Met een kruistabel kan men patronen – samenhangen of verschillen – ontdekken tussen twee variabelen. Ik heb de sectoren in SPSS ‘gekruist’ met de indicatoren voor stijl van verzelfstandiging en voor institutionele context. De resultaten komen in de volgende paragrafen aan bod.

Geavanceerde vormen van analyse zijn op deze data dus niet mogelijk, aangezien het nominale gegevens zijn. Ik heb me daardoor moeten beperken tot kruistabellen. Deze opmerking heeft echter wel consequenties voor de uitspraken die men kan doen aan de hand van de resultaten van zo’n analyse. Chi-kwadraat en Cramer’s V zijn twee maten die iets kunnen zeggen over de sterkte van een theoretisch verband tussen twee nominale variabelen (Babbie, 1995: 437). Indien deze maten significant zijn, dan betekent dat dat de verdeling van de scores in de kruistabel statistisch significant afwijkt van een normaal verdeling (Baarda & De Goede, 2001: 307-310; Babbie, 1995: 439). Cramer’s V en Chi-kwadraat zijn voor nagenoeg alle kruisverbanden significant. Dit gegeven zou de verwachting dat er een samenhang is tussen stijl – of althans variabelen van stijl – en sector, rechtvaardigen (Baarda & De Goede, 2001: 309). Ik moet niettemin een voorbehoud maken. Het grote aantal lege cellen in de tabellen zou de statistische analyses buitengewoon kunnen beïnvloeden. Dat wil zeggen dat de effecten daardoor sterker lijken te zijn, dan zij wellicht in werkelijkheid zijn. Het is duidelijk dat er patronen zijn, maar verder onderzoek en analyse is nodig om met grotere zekerheid uitspraken over deze verbanden te kunnen doen.

In de komende paragrafen bespreek ik de uitkomsten van dit onderzoek. De volgende paragraaf (p. 43-51) bevat een behandeling van enkele opmerkelijke constatering in de algemene bevindingen. Ik bespreek de constatering aan de hand van de tabellen met de frequentieverdelingen per onderzoeksvariabele. In de derde paragraaf (p. 51-80) komen de uitkomsten per beleidssector aan bod. Deze paragraaf is naar ministerie ingedeeld. Elke subparagraaf begint met een korte inleiding over het betreffende departement. Vervolgens worden de resultaten voor iedere indicator per beleidssector beschreven. De eerste variabele is het aantal verzelfstandigingen binnen een overheidssector. De vormen van deze verzelfstandigde organisaties maken de tweede variabele uit. De derde indicator is het motief voor de oprichting van de verzelfstandigingen. De wijze van bekostiging vormt de vierde variabele voor de stijl van verzelfstandigen. De vijfde indicator zijn het toezichtsarrangement en het aantal erkende adviesorganen, oftewel de mate van corporatisme van een beleidssector. De hoofdtaken van de zelfstandige beleidsonderdelen vertellen ons iets over de mate van discretionaire ruimte voor de beleidsuitvoerders (de zesde en laatste variabele).

Ik zal de ‘waarde’ van elke indicator koppelen aan één – of meerdere – stijl(en) van verzelfstandiging. Na de bespreking van alle variabelen zal ik een uitspraak doen over de stijl van verzelfstandiging van de betreffende beleidssector. Aan het eind van elke subparagraaf worden de twee variabelen van de institutionele context behandeld: het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren. De veronderstelling is namelijk dat een stijl van verzelfstandiging in een bepaalde institutionele context past. Tot slot wil ik opmerken dat ik bij de bespreking van de resultaten louter gebruik maak van absolute aantallen.

## 2 Algemene bevindingen

Voordat ik in de volgende paragraaf de resultaten van de analyse behandel, wil ik in deze paragraaf enkele algemene bevindingen behandelen. Ik zal in paragraaf 3 (p. 51-82) uitvoerig de uitkomsten van dit onderzoek bespreken, maar ik wil eerst nagaan welke veelvoorkomende *patronen* waar te nemen zijn. Aan de hand van tabellen met de frequentieverdeling voor alle indicatoren zal ik enkele opmerkelijke uitkomsten uitlichten, en trachten deze constatering te verklaren. De eerste variabele is het aantal verzelfstandigingen per beleidssector en per ministerie.

### 2.1 *Het aantal verzelfstandigingen*

#### 2.1.1 *Beleidssector*

Tabel 7 Het aantal verzelfstandigingen per beleidssector

Beleidssector	Frequentie	Percentage (%)
Ontwikkelingssamenwerking	3	1,3
Justitie	22	9,3
BZK	17	7,2
Onderwijs & Wetenschap	23	9,7
Cultuur	18	7,6
Financiën	9	3,8
Defensie	3	1,3
VROM	15	6,3
Verkeer & Luchtvaart	19	8,1
Water	18	7,6
Economische Zaken	17	7,2
Landbouw	23	9,7
Natuur	6	2,5
Voedselkwaliteit	4	1,7
Sociale Zaken	6	2,5
Werkgelegenheid	5	2,1
Volksgezondheid	19	8,1
Welzijn	9	3,8
<b>Totaal</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>

Het aantal verzelfstandigingen per beleidssector blijkt uit tabel 7 zeer variabel te zijn. Een drietal beleidssectoren heeft evident meer verzelfstandigde organisaties dan de overige sectoren: Onderwijs & Wetenschap (23 van de 236), Landbouw (23) en Justitie (22). Deze drie beleidssectoren hebben elk ongeveer één op de tien verzelfstandigde organisaties onder hun hoede; tezamen beschikken zij over bijna één op de drie zelfstandige overheidsorganisaties. Er zijn ook een aantal beleidssectoren met een gering aantal verzelfstandigingen: Defensie (drie), Ontwikkelingssamenwerking (drie), Voedselkwaliteit (vier), Werkgelegenheid (vijf), Natuur (zes) en Sociale Zaken (zes). Deze sectoren hebben elk slechts één à twee procent van het totale aantal verzelfstandigingen.

### 2.1.2 Ministerie

**Tabel 8 Het aantal verzelfstandigingen per ministerie**

Ministerie	Frequentie	Percentage (%)
Buitenlandse Zaken	3	1,3
Justitie	22	9,3
BZK	17	7,2
OCW	41	17,4
Financiën	9	3,8
Defensie	3	1,3
VROM	15	6,4
Verkeer & Waterstaat	37	15,7
Economische Zaken	17	7,2
LNV	33	14,0
SZW	11	4,7
VWS	28	11,9
<b>Totaal</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>

Ik sta ook even stil bij de verdeling van het aantal zelfstandige beleidsonderdelen over de ministeries. Eén departement heeft duidelijk de meeste verzelfstandigingen; 41 van de 236 zelfstandige organen hebben het Ministerie van OCW als moederdepartement. De Ministeries van Verkeer en Waterstaat (37), LNV (33) en VWS (28) zijn drie andere departementen met een grote hoeveelheid verzelfstandigingen. Drie departementen hebben een zeer gering aantal zelfstandige organen: de Ministeries van Defensie (drie), Buitenlandse Zaken (drie) en Financiën (negen). De overige ministeries hebben enigszins een gemiddeld aantal verzelfstandigingen.

## 2.2 De vorm van verzelfstandiging

Tabel 9 op de volgende pagina bevat de frequentieverdeling van de variabele ‘vorm van verzelfstandiging’. De meest voorkomende vormen van verzelfstandiging zijn het *privaatrechtelijk zbo* (100 van de 236) en het *publiekrechtelijk zbo* (78). De Rijksoverheid had in 2004 in totaal 34 *agentschappen*. Het aantal rwt's lijkt gering, maar ik heb organen die zowel aan te merken zijn als rwt en als zbo, allemaal opgenomen in de categorie zelfstandig bestuursorgaan. De categorie ‘anders’ bestaat uit privatiseringen.

**Tabel 9 Vorm van verzelfstandiging**

Vorm van verzelfstandiging	Frequentie	Percentage (%)
Agentschap	34	14,4
Publiekrechtelijk zbo	78	33,1
Privaatrechtelijk zbo	100	42,4
Publiekrechtelijk rwt	5	2,1
Privaatrechtelijk rwt	15	6,4
Anders	4	1,7
<b>Totaal</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>

### 2.3 *Het motief van oprichting*

**Tabel 10 Motief van oprichting**

Motief van oprichting	Frequentie	Percentage (%)
Beheer en delegatie	49	20,9
Onafhankelijkheid en rechtsgelijkheid	69	29,4
Deskundigheid	60	25,5
Participatie	39	16,6
Doelmatigheid en doeltreffendheid	18	7,7
<b>Totaal</b>	<b>235</b>	<b>100,0</b>

De meest voorkomende motieven van oprichting uit dit onderzoek zijn *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (69 van de 235) en *deskundigheid* (60). Het is niet wonderlijk dat taken die enige mate van onafhankelijkheid of specifieke deskundigheid behoeven, meer autonomie krijgen. Het is echter wel opmerkelijk dat slechts achttien zelfstandige beleidsonderdelen *doelmatigheid & doeltreffendheid* als motief van oprichting heeft. Men zou – gezien de retoriek in de jaren '80 en '90 – veeleer verwachten dat dit motief oververtegenwoordigd is bij verzelfstandigingen in deze periode. De overige motieven van oprichting zijn *beheer & delegatie* (49) en *participatie* (39).

### 2.4 *De wijze van bekostiging*

De frequentieverdeling van de wijze van bekostiging is in tabel 11 (p. 46) opgenomen. De overheid bekostigt het merendeel van de verzelfstandigde taken (144 van de 236) volledig – of in ieder geval voor meer dan 70 % – uit de *Rijksbegroting*. Deze bevinding zou kunnen betekenen dat de moederdepartementen door middel van de financiering nog veel in de melk te brokkelen hebben bij hun zelfstandige beleidsonderdelen. Een substantieel deel van de verzelfstandigde taken (83) wordt desalniettemin voor meer dan 70 % uit *andere middelen* dan de Rijksbegroting gefinancierd. Deze andere middelen behelzen voornamelijk premies en tarieven. De taken van verzelfstandigde organisaties worden in een beperkt aantal gevallen (negen) *gemengd* bekostigd door de overheid en de 'klanten' van die organisaties.



**Tabel 11 Wijze van bekostiging**

Wijze van bekostiging	Frequentie	Percentage (%)
Rijksbegroting > 70%	144	61,0
Gemengd > 30% <	9	3,8
Rijksbegroting < 30%	83	35,2
<b>Totaal</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>

## 2.5 *Het toezichtsarrangement*

**Tabel 12 Toezichtsarrangement**

Toezichtsarrangement / Corporatisme	Frequentie	Percentage (%)
Toezicht rechtstreeks door minister	108	46,0
RvT: Benoeming door minister of KB	35	14,9
Cie: Benoeming door minister of bij KB	49	20,9
RvT: benoemd door minister op voordracht	14	6,0
Cie: benoemd door minister op voordracht	14	6,0
RvT: gekozen door raad of veld	9	3,8
Cie: benoemd door veld of commissie	6	2,6
<b>Totaal</b>	<b>235</b>	<b>100,0</b>

De minister oefent in bijna de helft van de verzelfstandigingen (108 van de 235) zelf *rechtstreeks toezicht* uit op de verzelfstandigde organisatie. Bij de overige verzelfstandigingen heeft de minister het toezicht opgedragen aan een Raad van Toezicht (58) of een commissie (69). De leden van deze raden worden echter hoofdzakelijk (84 van de 117) door de minister of bij KB benoemd zonder enige inspraak van het veld. Organisaties van maatschappelijke belanghebbenden kunnen bij een beperkt aantal verzelfstandigde overheidsorganisaties invloed op het toezicht uitoefenen. De minister dient de leden van enkele toezichthoudende organen namelijk *op voordracht* van het veld (28) te benoemen. Het veld mag de leden van de toezichthouder van vijftien zelfstandige beleidsonderdelen daarenboven *zelf kiezen*.

## 2.6 *Het aantal erkende adviesorganen*

Het Ministerie van Economische Zaken heeft verreweg de meeste erkende adviesorganen (15 van de 79). De ministeries van Financiën (één adviesorgaan), LNV (drie) en SZW (drie) hebben de minste erkende adviesorganen. Een opmerkelijke constatering is dus dat twee – van oudsher – zeer corporatistische departementen (LNV en SZW) een gering aantal adviesorganen tot hun beschikking hebben (Kickert, 2002: 82-83; Rieken, 1985: 33). Eén verklaring voor deze bevinding zijn de herstructureringsoperaties waarbij het aantal adviesorganen is gereduceerd, onder andere door samenvoegingen (*Woestijnwet*: Van Deth & Schuszler, 1995: 115-116). De resterende departementen hebben een enigszins gemiddeld aantal erkende adviesorganen, zo blijkt uit tabel 13 (p. 47).

**Tabel 13 Het aantal erkende adviesorganen (per ministerie)**

Ministerie	Frequentie	Percentage (%)
Buitenlandse Zaken	8	10,1
Justitie	7	8,9
BZK	5	6,3
OCW	6	7,6
Financiën	1	1,3
Defensie	7	8,9
VROM	9	11,4
Verkeer & Waterstaat	6	7,6
Economische Zaken	15	19,0
LNV	3	3,8
SZW	3	3,8
VWS	9	11,4
<b>Totaal</b>	<b>79</b>	<b>100,0</b>

## 2.7 De hoofdtaak van de verzelfstandigde organisaties

**Tabel 14 Hoofdtaak**

Hoofdtaak	Frequentie	Percentage (%)
Beheer	20	8,5
Uitkeren en innen	66	28,0
Inspectie en controle	59	25,0
Opleiden, onderzoek en voorlichting	50	21,2
Registreren en vergunningen	23	9,7
Quasi-rechtspraak	11	4,7
Anders	7	3,0
<b>Totaal</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>

In tabel 14 staat de frequentieverdeling van de hoofdtaken over de zelfstandige beleidsonderdelen van de Rijksoverheid. De meest voorkomende hoofdtaak van verzelfstandigde organisaties is het *uitkeren & innen* (66 van de 235) van subsidies en vorderingen. Deze constatering is te verklaren doordat deze taak vooral administratief is. Het uitvoeren van geldelijke uitkeringen en inningen heeft weinig – politiek – risicovolle aspecten. De zelfstandige beleidsonderdelen hebben bovendien vaak *inspectie & controle* (59) en *opleiden, onderzoek & voorlichting* (50) als hoofdtaak. De hoofdtaken die het minst voorkomen zijn *registreren & vergunning verlenen* (23), *beheer* van gebouwen of informatiebronnen (twintig) en *quasi-rechtspraak* (elf). Zeven verzelfstandigde organisaties hebben een hoofdtaak die niet in één van deze zes categorieën is in te delen. De Dienst Justitiële Inrichtingen (Justitie) is daar een voorbeeld van. Deze dienst is onder meer verantwoordelijk voor het opsluiten van veroordeelde – minderjarige en psychisch gestoorde – criminelen.

## 2.8 De discretionaire ruimte

Tabel 15 Discretionaire ruimte

Beleidssector	Percentage (%)
Defensie	10,0
Sociale Zaken	20,0
Cultuur	30,6
Welzijn	32,2
Natuur	40,8
Volksgezondheid	40,8
Landbouw	43,7
BZK	44,4
Financiën	48,9
Ontwikkelingssamenwerking	50,0
VROM	52,0
Economische Zaken	57,1
Water	58,6
Onderwijs & Wetenschap	59,8
Verkeer & Luchtvaart	60,0
Justitie	64,0
Werkgelegenheid	64,0
Voedselkwaliteit	85,0

De beleidssectoren zijn in tabel 15 gerangschikt naar de mate van discretionaire ruimte. De beleidssector Voedselkwaliteit (85 %) blijkt de grootste beleidsvrijheid te hebben. Het is de enige sector die een *aanzienlijke* mate van discretionaire ruimte heeft. Vier (van de achttien) beleidssectoren heeft een *geringe* beleidsvrijheid door de hoofdtaken van hun zelfstandige beleidsonderdelen. De overige dertien beleidssectoren hebben allen een *gemiddelde* mate van discretionaire ruimte. Deze constatering is echter nog enigszins te differentiëren. Zeven beleidssectoren hebben een bovengemiddelde mate van beleidsvrijheid. Justitie en Werkgelegenheid (beide 64 %) bieden van deze zeven sectoren de grootste autonomie. De zes resterende beleidssectoren bieden hun zelfstandige beleidsonderdelen een ondergemiddelde mate van discretionaire ruimte; zij hebben niettemin allen een waarde tussen de 40 % en 50 %.

## 2.9 Het jaar van oprichting

Tabel 16 Jaar van oprichting

Jaar van oprichting	Frequentie	Percentage (%)
Periode 2000 – 2004	36	15,3
Periode 1995 – 1999	61	26,0
Periode 1990 – 1994	32	13,6
Periode vòòr 1990	106	45,1
<b>Totaal</b>	<b>235</b>	<b>100,0</b>

Een groot gedeelte van de verzelfstandigingen (106 van de 235) heeft vòòr 1990 plaatsgevonden. De tendens tot verzelfstandiging lijkt niet constant, aangezien de ministeries in de periode 1995-1999 bijna twee keer zoveel verzelfstandigingen (61) hebben doorgevoerd als in de perioden 1990-1994 (32) en 2000-2004 (36). Het grote aantal verzelfstandigingen in de periode 1995-1999 heeft misschien te maken met het aantreden van het Eerste Paarse kabinet (in 1994) onder leiding van minister-president Wim Kok. Dit was het eerste kabinet na de Tweede Wereldoorlog zonder confessionele partijen (Van Deth & Vis, 1995: 65-66; Andeweg e.a., 1993: 24); in het bijzonder zonder het CDA. Zij hebben een – radicaal – andere koers gevaren dan de voorgaande regeringen.

De overheid heeft in de periode van 1990 tot en met 1994 het minste aantal beleidsonderdelen verzelfstandigd. Wat is de verklaring voor deze bevinding? De eerdere kabinetten Lubbers (Lubbers I: 1982-1986 en Lubbers II: 1986-1989) hadden misschien nagenoeg alle verzelfstandigingen die volgens hen noodzakelijk waren, al vòòr 1990 uitgevoerd.

Ik wil hier ook even stilstaan bij het onderzoek dat ik tijdens mijn stage bij de Algemene Rekenkamer heb uitgevoerd. Dit onderzoek bestond uit het in kaart brengen van de getalsmatige veranderingen bij rwt's en zbo's tussen 1993 en 2003. De centrale vraag van het onderzoek was: "*Hoe kunnen de getalsmatige veranderingen in het RWT-veld en het ZBO-veld van de rijksoverheid worden verklaard en wat zijn de gevolgen voor de taken van deze organisaties?* [cursivering toegevoegd]" (Jongeneel, 2004: 4). De algemene conclusie van dit rapport is "dat de taak bestendiger is dan het omhulsel [de organisatievorm]" (Jongeneel, 2004: 32). Dat wil zeggen dat de veranderingen plaatsvinden op het niveau van het omhulsel (de organisatievorm) en niet op het niveau van de inhoud (de publieke taak). Ik bespreek hieronder enkele bevindingen die de indicator 'jaar van oprichting' kunnen bekrachtigen.

Ik heb in het rapport – in tegenstelling tot dit onderzoek – geen clusters opgenomen; alle rwt's en zbo's zijn afzonderlijk meegeteld. De getalsmatige veranderingen bij rwt's in de periode 1997-2003 zijn overzichtelijk in een tabel in de bijlage samengevat (Bijlage 2, tabel 20: p. 101). Het aantal rwt's is tussen 1997 – het eerste RWT-onderzoek van de Algemene Rekenkamer – en 2003 met eenderde (1.271 rwt's) afgenomen. In 1997 waren er 3.833 rechtspersonen met een wettelijke taak en in 2003 waren er nog 2.562 rwt's. In totaal zijn er in deze periode van zeven jaar 74 nieuwe rwt's ingesteld en 1.345 rwt's verdwenen.

Het Ministerie van OCW heeft met ongeveer 2.300 rechtspersonen met een wettelijke taak (negen van de tien) verreweg de meeste rwt's. De cluster schoolbesturen PO en VO is met ongeveer 2.100 rwt's de grootste cluster. Deze cluster veroorzaakt ook het merendeel (85 %) van de afname aan rwt's. De verklaring voor het grote aantal schoolbesturen is de decentrale verankering van vooral primaire, maar ook van middelbare scholen. De daling kan verklaard worden door fusies in het onderwijsveld.

Over het algemeen hebben zich in de afgelopen zeven jaar niet veel getalsmatige veranderingen voorgedaan bij de rwt's van de centrale overheid. Indien men de fusies in het onderwijs buiten beschouwing laat, zijn er 150 rwt's verdwenen en 74 nieuwe rwt's ingesteld. De afname wordt voornamelijk door vier ministeries veroorzaakt: SZW (46 rwt's), Justitie (36), EZ (34) en VWS (22). De toename wordt grotendeels door SZW (30 rwt's), Justitie (21) en OCW (twaalf) teweeggebracht.

De getalsmatige veranderingen bij zbo's in de periode 1993-2000 en 2000-2003 zijn overzichtelijk in twee tabellen in de bijlage samengevat (Bijlage 2, tabel 21 & 22: p. 101-102). De totale hoeveelheid zelfstandige bestuursorganen schommelt tussen 1993 en 2003 licht rond de 630 zbo's. Op het eerste gezicht zijn er geen spectaculaire schommelingen. In de onderzochte periode worden echter 203 zbo's opgeheven en 226 nieuwe zbo's ingesteld. Deze gegevens duiden op een onstuimiger beeld. De zbo-velden verschillen in grootte en in vorm, en zij vertonen verschillende ontwikkelingen. De Ministeries van OCW (126 ZBO's in 2003) en VWS (119) hebben de meeste zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2003.

De Rijksoverheid heeft tussen 1993 en 2000 190 zbo's opgericht en 143 zbo's geliquideerd. Eenderde van de toename in deze periode komt voor rekening van het Ministerie van VWS. De overige zelfstandige bestuursorganen zijn hoofdzakelijk door Justitie (29 zbo's), BZK (29), SZW (29) en V&W (26) ingesteld. Het Ministerie van Justitie heeft tussen 1993 en 2000 de meeste zbo's opgeheven (één op de twee). De resterende afname werd voornamelijk door LNV (27 organen) en SZW (23) veroorzaakt.

In de periode tussen 2000 en 2003 hebben de ministeries 60 zelfstandige bestuursorganen opgeheven en 36 zbo's opgericht. De afname wordt voor tweederde teweeggebracht door het Ministerie van SZW (41 organen). De overige verdwenen zbo's behoorden grotendeels aan Justitie (tien zbo's) en VWS (vijf) toe. Het Ministerie van LNV heeft in deze periode de meeste zelfstandige bestuursorganen (14 van de 36) ingesteld. De resterende nieuwe zbo's zijn hoofdzakelijk door SZW (zes organen), VWS (zes) en OCW (vier) opgericht.

## **2.10 De opleiding van de ambtenaren**

De hoogst voltooide opleiding van de ambtenaren van het moederdepartement is per ministerie opgenomen in tabel 17 (p. 51). De meeste departementen (vier van de achttien) hebben in meerderheid ambtenaren met een *economische* studie als hoogst voltooide opleiding. Drie ministeries hebben voornamelijk ambtenaren met een *sociaal-wetenschappelijke* opleiding. De ambtenaren van drie andere departementen hebben een *technische* opleiding als hoogst voltooide opleiding genoten. De hoogst voltooide opleiding van de ambtenaren van het Ministerie van Defensie is niet bekend. Men kan er echter vanuit gaan dat een groot aantal – zo niet het merendeel – van de ambtenaren van dit departement een militaire opleiding hebben gevolgd. Een opmerkelijke bevinding is dat slechts één ministerie (Justitie) ambtenaren met vooral een *juridische* opleiding heeft. Men zou gezien het verleden van het ambtenarenkorps op landelijk niveau, veel meer ambtenaren met een juridische achtergrond verwachten (Nelissen e.a., 1996).

**Tabel 17 Opleiding van de ambtenaren**

<b>Ministerie</b>	<b>Opleiding</b>
Buitenlandse Zaken	Economisch
Justitie	Juridisch
BZK	Sociaal-wetenschappelijk
OCW	Sociaal-wetenschappelijk
Financiën	Economisch
Defensie	Onbekend
VROM	Economisch
Verkeer & Waterstaat	Technisch
Economische Zaken	Economisch
LNV	Technisch
SZW	Sociaal-wetenschappelijk
VWS	Technisch

### **3 Resultaten**

Ik heb in de vorige paragraaf (p. 43-51) enkele opmerkelijke resultaten uit de algemene bevindingen van dit onderzoek besproken. In deze paragraaf beschrijf ik de resultaten van dit onderzoek per ministerie en per beleidssector. De subparagrafen beginnen met een korte inleiding tot het betreffende ministerie. Vervolgens worden de resultaten van de indicatoren – mate en vorm van verzelfstandiging, motief van oprichting, wijze van bekostiging, mate van corporatisme, mate van discretionaire ruimte, jaar van oprichting en opleiding van de ambtenaren – behandeld voor ieder beleidssector van dat ministerie.

Ik heb in paragraaf 3.3 (p. 19-28) en 4.4 (p. 34-38) van hoofdstuk 2 de stijlen van verzelfstandiging gekoppeld aan bepaalde ‘waarden’ van de indicatoren van – respectievelijk – de stijl van verzelfstandiging en de institutionele context. Bij de bespreking van de resultaten van elke indicator wordt aangegeven welke stijl het beste bij die ‘waarde’ past. Hoe ga ik vervolgens berekenen welke stijl een beleidssector heeft? Ik zal het aantal keren dat de indicatoren – van stijl en context – naar één van de vier stijlen verwijzen bij elkaar optellen. De stijl die het meeste voorkomt in een beleidssector is de stijl van de betreffende sector.<sup>8</sup> De indicatoren kunnen in sommige gevallen naar meerdere stijlen verwijzen. In dat geval wordt elke verwijzing gelijkelijk in de som opgenomen. Deze manier van berekenen zal ik ook gebruiken om te bepalen welke stijl bij de institutionele context past. De som zal in dat geval echter alleen de twee indicatoren van de institutionele context bevatten.

De bespreking van de uitkomsten van dit onderzoek zal voorafgegaan worden door tabel 18 (p. 52-53). In deze tabel zijn de resultaten voor iedere indicator kort en bondig samengevat per beleidssector.

---

<sup>8</sup> Ik heb bovendien andere methoden van berekening geprobeerd. Deze methoden hebben niet tot wezenlijk andere uitkomsten geleid. Ik heb voor deze methode gekozen vanwege de eenvoud van deze methode.

**Tabel 18 Indicatoren per beleidssector (stijlen van verzelfstandiging & institutionele context)**

<i>Indicatoren Ministeries</i>	Motief van oprichting	Vervelfstandiging	Bekostiging	Corporatisme	Hoofdtak	Jaar van oprichting	Opleiding van de ambtenaren
OS	Beheer, participatie onafhankelijkheid: allen 33 %	Minimaal (3) & extern (privaatr.)	Rijksbegroting (100 %)	RvT: zelf gekozen (67 %); 8 advies	Opleiden (67 %); gemiddelde discr. ruimte	1995-1999 (67 %)	Economisch
Justitie	Beheer (33 %), onafh. (27 %) & participatie (23 %)	Maximaal (22) & extern (publiekr.)	Rijksbegroting (91 %)	Zelf (18 %), op voordracht (9%); 7 adviesorganen	Inspectie & quasi-rechtspraak (18 %) Gemiddelde discr.	Redelijk constant; Meeste verz. in 1995-1999 (32 %)	Juridisch
BZK	Beheer (35 %), maar deskundig & participatie (35 %)	Gemiddeld (17) & extern (publiekr.)	Rijksbegroting (65 %); Markt	Gering (94 %); voornamelijk RvT; 5 adviesorganen	Beheer, uitkeren & opleiden (24 %); Gemiddelde discr.	Meeste verz. in jaren '90; 1995-1999 (47 %)	Sociaal-wetenschappelijk
Onderwijs & Wetenschap	Participatie (43 %) & deskundigheid (30 %)	Maximaal (23) & extern (publiekr.)	Rijksbegroting (69 %)	Zelf (13 %); op voordracht (30 %); 6 adviesorganen	Opleiden (57 %); Gemiddelde discr.	Vòòr 1990 (74 %)	Sociaal-wetenschappelijk
Cultuur	Onafhankelijkheid (72 %)	Gemiddeld (18) & extern (privaatr.)	Rijksbegroting (94 %)	Gering (89 %); voornamelijk RvT; 6 adviesorganen	Uitkeren (67 %); Geringe discr.	Vòòr 1990 (50 %)	Sociaal-wetenschappelijk
Financiën	Onafhankelijkheid (56 %)	Gemiddeld (9) & extern (privaatr.)	Markt (56 %); Rijk (33 %); Gemengd (11 %)	Rechtstreeks (78 %); 1 advies	Uitkeren (56 %); Inspectie (44 %); Gemiddelde discr.	Vòòr 1990 (56 %)	Economisch
Defensie	Beheer (67 %)	Minimaal (3) & intern	Rijk (67 %) & Premies (33 %)	Gering (67 %); op voordracht (33 %); 7 adviesorganen	Beheer (67 %); Geringe discr.	1995-1999 (100%)	Militair
VROM	Deskundigheid (47 %) & participatie (20 %)	Gemiddeld (15) & extern (privaatr.)	Markt (67 %) & Rijk (33 %)	Zelf (30 %); op voordracht (9 %); 9 adviesorganen	Uitkeren, inspectie & registreren (20 %); Gemiddeld	Vòòr 1990 (47 %)	Economisch
Verkeer & Luchtvaart	Deskundigheid (42 %)	Gemiddeld (19) & extern (privaatr.)	Markt (84 %) & Rijk (16 %)	Zelf (11 %); op voordracht (17 %); 6 adviesorganen	Inspectie (47 %); Veel discr. ruimte	Vòòr 1990 (42 %); 1995-1999 (37 %)	Technisch
Water	Deskundigheid (72 %)	Gemiddeld (18) & extern (privaatr.)	Markt (83 %) & Rijk (11 %) & Gemengd (6 %)	Rechtstreeks (94 %); zeer gering; 9 adviesorganen	Inspectie (44 %); Gemiddelde discr.	Vòòr 1990 (76 %)	Technisch

**Tabel 18 Indicatoren per beleidssector (vervolg)**

<i>Indicatoren Ministeries</i>	Motief van oprichting	Verzelfstandiging	Bekostiging	Corporatisme	Hoofdtak	Jaar van oprichting	Opleiding van de ambtenaren
EZ	Deskundigheid (35 %) & participatie (12 %)	Gemiddeld (17) & extern (publiek)	Rijk (65 %) & Markt (35 %)	Rechtstreeks (71 %); zeer gering; 15 adviesorganen	Inspectie (41 %); Gemiddelde discr.	Sinds 2000 (35%); vòòr 1990 (29 %)	Economisch
Landbouw	Onafhankelijkheid (30 %); <i>maar desk. participatie (40 %)</i>	Maximaal (23) & extern (privaatr.)	Rijk (78 %) & Markt (17 %) & Gemengd (4 %)	Op voordracht (22 %); Rechtstreeks (52 %); 3 advies	Uitkeren (35 %); Gering tot gem. discr. ruimte	Vòòr 1990 (74 %)	Technisch
Natuur	Onafhankelijkheid (50 %)	Minimaal (6) & extern (publiekr.)	Rijk (67 %) & Gemengd (33 %)	Op voordracht (50 %); 3 advies	Beheer & opleiden (33 %); Gering tot gemiddelde discr.	Vòòr 1990 (50 %)	Technisch
Voedselkwaliteit	Beheer (67 %)	Minimaal (4) & intern / extern (pr.)	Markt (75 %) & Rijk (25 %)	Rechtstreeks (75 %); zeer gering; 3 adviesorganen	Inspectie & controle (100 %); Veel discr. ruimte	Sinds 2000 (50 %)	Technisch
Sociale Zaken	Onafhankelijkheid (50 %); <i>maar desk. participatie (50 %)</i>	Minimaal (6) & extern (publiekr.)	Markt (67 %) & Rijk (17 %) & Gemengd (17 %)	Benoemd (100 %); 3 adviesorganen	Uitkeren (83 %); Geringe discr. ruimte	Vòòr 1990 (33 %); 1990-1994 (33 %)	Sociaal-wetenschappelijk
Werkgelegenheid	Onafhankelijkheid (60 %)	Minimaal (5) & extern (publiekr.)	Rijk (80 %) & Markt (20 %)	Rechtstreeks (60 %); 3 advies	Inspectie, opleiden (40 %); Veel tot gemiddelde discr.	Sinds 2000 (60 %)	Sociaal-wetenschappelijk
Volksgezondheid	Onafhankelijkheid (37 %); <i>maar desk. participatie (37 %)</i>	Gemiddeld (19) & extern (publiekr.)	Rijk (47 %) & Markt (47 %) & Gemengd (5 %)	Benoemd (53 %); Gering; 9 advies	Uitkeren (32 %); Gemiddeld tot geringe discr.	Vòòr 1990 (42 %); 1995-1999 (37 %)	Technisch
Welzijn	Beheer (67 %)	Gemiddeld (9) & extern (privaatr.)	Rijk (89 %) & Markt (11 %)	Rechtstreeks (89 %); zeer gering; 9 adviesorganen	Uitkeren (78 %); Geringe mate van discr. ruimte	Sinds 2000 (44%); 1995-1999 (33 %)	Technisch



### 3.1 *Ministerie van Buitenlandse Zaken*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een gering aantal verzelfstandigde organisaties. De sector Buitenlandse Zaken heeft beter gezegd geen enkel zelfstandig beleidsonderdeel. De drie verzelfstandigingen van dit departement behoren allen tot de portefeuille Ontwikkelingssamenwerking. Ik behandel in deze paragraaf bijgevolg alleen de beleidssector OS van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Men zou kunnen veronderstellen dat de sector Buitenlandse Zaken een **traditionele stijl** heeft, aangezien geen enkele verzelfstandiging heeft plaatsgevonden in deze beleidssector. Maar deze bevinding weerhoudt mij er ook van om enige concrete uitspraken te kunnen doen over de sector Buitenlandse Zaken.

#### 3.1.1. *De beleidssector Ontwikkelingssamenwerking (OS)*

De sector Ontwikkelingssamenwerking bestaat uit drie verzelfstandigde organisaties. Deze sector heeft daarmee een zeer gering aantal verzelfstandigingen (3 van de 236). De vormen van de verzelfstandigingen in deze sector zijn één *agentschap*, één *privaatrechtelijk zbo* en één *privaatrechtelijke rwt*. De mate van verzelfstandiging bij Ontwikkelingssamenwerking is *minimaal*, aangezien het aantal zelfstandige diensten meer dan de helft onder het gemiddelde aantal (dertien) ligt. De meeste vormen van verzelfstandiging – twee van de drie – in deze beleidssector zijn vormen van externe verzelfstandiging. Deze externe verzelfstandigingen hebben een *privaatrechtelijke grondslag*. De indicator ‘verzelfstandiging’ is derhalve *minimaal en extern* (privaat). Deze indicator wijst enerzijds op een **traditionele stijl** (*minimaal*), maar anderzijds op een **professionele stijl** (*extern en privaatrechtelijk*).

De motieven voor de oprichting van de verzelfstandigde organisaties zijn *beheer & delegatie*, *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* en *participatie*. De beleidssector OS heeft slechts drie zelfstandige diensten, daardoor is het moeilijk het belangrijkste motief aan te wijzen. De indicator ‘motief van oprichting’ wijst daardoor nog minder in de richting van een bepaalde stijl dan de indicator ‘verzelfstandiging’. Het motief beheer wijst op de **traditionele stijl**, het motief onafhankelijkheid op de **bureaucratische stijl** en het motief participatie wijst op de **professionele stijl**.

De zelfstandige overheidsonderdelen uit deze sector worden volledig uit de Rijksbegroting gefinancierd. De indicator ‘bekostiging’ wijst op de **traditionele** of **bureaucratische stijl**. Deze variabele neigt meer naar de traditionele stijl, aangezien men bij de bureaucratische stijl waarschijnlijk meer variatie zou waarnemen in de wijze van bekostiging.

Twee van de drie verzelfstandigde organen heeft een Raad van Toezicht. De samenstelling van deze raden wordt door de raad of het veld zelf bepaald zonder tussenkomst van het moederdepartement. De minister oefent op de resterende verzelfstandiging rechtstreeks toezicht uit. Het ministerie heeft acht erkende adviesorganen (het gemiddelde is zeven adviesorganen per ministerie). De beleidssector OS heeft daarom een grote mate van corporatisme. Dat wil zeggen dat het ministerie belangenorganisaties betreft bij de besluitvorming binnen het ministerie. De aanzienlijke mate van corporatisme in deze sector wijst op de **professionele stijl**.

De meest voorkomende hoofdtaak van de verzelfstandigde organisaties in deze beleidssector is *opleiden, onderzoek & voorlichting*. De hoofdtaak van twee van de drie zelfstandige beleidsonderdelen behoren namelijk tot deze categorie. De overige hoofdtaak is *uitkeren & innen*. Deze taken bieden de ambtenaren van de verzelfstandigde organisaties een gemiddelde mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun taak. De indicator ‘hoofdtaak’ – of liever gezegd, de indicator ‘discretionaire ruimte’ – wijst op de **bureaucratische** of **bedrijfsmatige stijl**. Deze variabele neigt echter meer naar de bureaucratische stijl, omdat de sector geen zelfstandige beleidsonderdelen heeft met toezichthoudende taken.

De variabelen voor deze sector zijn zeer ambigu. De traditionele, de bureaucratische en de professionele stijl komen bij de variabelen van de stijl van verzelfstandiging evenveel voor. De contextuele indicatoren kunnen misschien meer duidelijkheid verschaffen.

De variabelen voor de institutionele context van een beleidssector zijn het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren. Ik zal nu de resultaten van de contextuele indicatoren behandelen. Eén van de verzelfstandigingen stamt van vòòr 1990. Het ministerie heeft de andere twee onderdelen in de periode 1995-1999 verzelfstandigd. Deze contextuele indicator lijkt op de **bureaucratische stijl** te wijzen.

De ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben in de meeste gevallen als hoogst voltooide opleiding, een *economische* opleiding. De opleiding duidt op een **bedrijfsmatige stijl**.

De variabelen van de institutionele context geven ook niet helemaal eenduidig aan welke stijl het beste bij de context van deze beleidssector past. De context-indicatoren wijzen zowel de **bureaucratische**, als de **bedrijfsmatige stijl** aan. Dit betekent dat de meeste variabelen – van stijl en context tezamen – aanwijzen dat de beleidssector Ontwikkelingssamenwerking de **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging heeft. Deze stijl wordt door vier van de twaalf variabelen aangeduid. De stijl van verzelfstandiging is gedeeltelijk consistent met de institutionele context van deze beleidssector, aangezien één (van de twee) context-indicatoren op de bureaucratische stijl wijst. Ik wil de lezer er echter op attent maken dat deze constatering zeer twijfelachtig is; en dus zeer voorzichtig wordt geuit.

### 3.2 *Ministerie van Justitie*

Het Ministerie van Justitie heeft de op één na grootste<sup>9</sup> hoeveelheid verzelfstandigingen. De beleidssector telt 22 verzelfstandigde organisaties. De verklaring voor deze constatering is de scheiding der machten van Montesquieu (Sabine & Thorson, 1973: 513-515). Een groot aantal organen op het terrein van Justitie houdt zich bezig met rechtspraak. De rechtsprekende macht dient volgens de ‘trias politica’-leer van Montesquieu onafhankelijk te zijn van de andere twee machten, te weten de uitvoerende macht (regering en ministeries) en de wetgevende macht (regering en parlement).

Het *publiekrechtelijk zbo* (9 van de 22) is de meest voorkomende vorm van verzelfstandiging bij Justitie, gevolgd door het *agentschap* (zes), de *privaatrechtelijke rwt* (vier) en het *privaatrechtelijk zbo* (drie). De verzelfstandiging is *maximaal* – aangezien er meer dan anderhalf keer zoveel zijn als gemiddeld – en *extern* (publiek). De eerste indicator van Justitie geeft een **bedrijfsmatige stijl** aan.

---

<sup>9</sup> De beleidssectoren Landbouw (LNV) en Onderwijs & Wetenschap (OCW) hebben de meeste verzelfstandigde organisaties (23).

De meest voorkomende motieven voor verzelfstandiging zijn *beheer & delegatie* (7 van de 22), *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (zes) en *participatie* (vijf). De overige motieven van oprichting komen minder vaak voor in deze sector: *doelmatigheid & doeltreffendheid* (drie) en *deskundigheid* (één). Het motief beheer duidt op een **traditionele stijl**.

Het Ministerie van Justitie bekostigt de overgrote meerderheid van haar verzelfstandigde organisaties uit de Rijksbegroting (20 van de 22 organisaties). De resterende twee verzelfstandigde taken worden hoofdzakelijk uit tarieven bekostigd. Deze indicator wijst op de **traditionele of bureaucratische stijl**.

De minister oefent bij eenderde van de verzelfstandigingen rechtstreeks toezicht uit op de taakuitvoering. Het toezicht wordt echter vaker aan een Raad van Toezicht (6 van de 22) of een commissie (negen) overgelaten. De samenstelling van deze organen wordt meestal door de minister of bij Koninklijk Besluit bepaald (negen). De Raad van Toezicht of het veld mogen in een aantal gevallen (vier) zelf de leden van de raad kiezen. De laatste mogelijkheid is dat de minister de leden op voordracht van de raad of het veld benoemt (twee). Het Ministerie van Justitie heeft zeven erkende adviesorganen. De sector Justitie heeft ondanks het gemiddelde aantal adviesorganen, een aanzienlijke mate van corporatisme. Een grote mate van corporatisme duidt op een **professionele stijl**.

De hoofdtaken van de verzelfstandigde organisaties zijn redelijk divers. Opvallend is dat een substantieel deel van de taken (5 van de 22) in de categorie *anders* valt. De verklaring voor deze bevinding is dat het gaat om correctionele taken, oftewel het gevangeniswezen. Deze taken zijn niet in één van de overige zes categorieën in te delen. De resterende hoofdtaken zijn als volgt verdeeld: *inspectie & controle* (vier), *quasi-rechtspraak* (vier), *uitkeren & innen* (drie), *opleiden & voorlichting* (drie), *registreren* (twee) en *beheer* (één). Deze taken verschaffen de beleidsuitvoerders een behoorlijke – maar net niet een aanzienlijke – mate van discretionaire ruimte. De indicator ‘discretionaire ruimte’ wijst op een **bureaucratische of bedrijfsmatige stijl**. Deze variabele neigt desalniettemin meer naar de bedrijfsmatige stijl, daar van de resterende hoofdtaken bijna een kwart een toezichthoudende taak is.

De variabelen van de stijl zijn bij Justitie ook niet eenduidig. De variabelen geven gelijkelijk de traditionele, de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl aan. Kunnen de variabelen van de institutionele context enig licht in deze duisternis schijnen?

Het ministerie heeft de meeste verzelfstandigingen (7 van de 22) in de periode 1995-1999 doorgevoerd. Vòòr 1990 heeft het ministerie zes beleidsonderdelen verzelfstandigd. De laatste jaren (sinds 2000) zijn er vijf organisaties in deze sector verzelfstandigd. De minste verzelfstandigingen vonden plaats in de periode 1990-1994 (4 van de 22). Het Ministerie van Justitie lijkt dus redelijk constant in het aantal verzelfstandigingen door de jaren heen. Deze contextuele indicator geeft de **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging aan.

De meeste ambtenaren van het Ministerie van Justitie hebben een *juridische* opleiding als hoogst voltooide opleiding gevolgd. De opleiding wijst – net als het jaar van oprichting – op de **bureaucratische stijl**.

De variabelen van de institutionele context wijzen beiden op de **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging. Daardoor duiden vier van de negen variabelen op deze stijl. Men kan bijgevolg – met enig voorbehoud – stellen dat de beleidssector Justitie een **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging heeft. De stijl is volledig in overeenstemming met de institutionele context van deze sector.

### 3.3 *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)*

Het Ministerie van BZK heeft met zeventien verzelfstandigde organisaties een redelijk groot aantal verzelfstandigingen (7 % van het totaal). De meest voorkomende vormen zijn het *publiekrechtelijk zbo* (negen van de zeventien) en het *agentschap* (vijf). De overige vormen van verzelfstandiging in deze sector zijn de *privaatrechtelijke rwt* (twee) en *anders* (één privatisering). De indicator ‘verzelfstandiging’ is *gemiddeld en extern* (publiek). Bijgevolg geeft deze indicator een **bureaucratische stijl** aan.

De meest gebruikte motieven voor de oprichting van zelfstandige organen zijn *beheer & delegatie* (zes van de zeventien) en *participatie* (vijf). De overige motieven in de sector BZK zijn – in aflopende volgorde – *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (drie), *doelmatigheid & doeltreffendheid* (twee) en *deskundigheid* (één). Het meest voorkomende motief – beheer – duidt op de **traditionele stijl**; maar de combinatie van de motieven participatie en deskundigheid (samen ook zes van de zeventien) zou evenzo een **professionele stijl** kunnen suggereren.

De minister financiert de meeste zelfstandige organisaties uit zijn eigen begroting (elf van de zeventien). Bijna één derde van de verzelfstandigde taken (vijf) wordt uit andere middelen (premies en tarieven) bekostigd. De resterende verzelfstandigde taak wordt gemengd – zowel uit de Rijksbegroting, als uit andere middelen – gefinancierd. De indicator ‘bekostiging’ wijst op de **bureaucratische stijl**, aangezien een substantieel deel van de taken uit andere middelen wordt bekostigd.

De minister houdt in een groot aantal gevallen (zes van de zeventien) rechtstreeks toezicht op de zelfstandige beleidsonderdelen. Het toezicht geschiedt daarnaast tevens door middel van een Raad van Toezicht (zes) of een commissie (vijf). De minister – of de ministerraad bij KB – benoemt in nagenoeg al deze gevallen de leden van de raad of de commissie. Slechts in één geval worden de leden van een Raad van Toezicht op voordracht van de raad of het veld door de minister benoemd. De mate van corporatisme in deze sector is daarmee – ondanks de vijf erkende adviesorganen – gering. Het merendeel van het toezicht wordt door een raad of commissie uitgevoerd. Deze indicator geeft derhalve een **bedrijfsmatige stijl** aan.

De hoofdtaken van de verzelfstandigde organisaties zijn redelijk divers verspreid. De drie belangrijkste hoofdtaken zijn *beheer, uitkeren & innen* en *opleiden & voorlichting*. Deze hoofdtaken komen elk bij vier zelfstandige beleidsonderdelen van de sector BZK voor. De andere hoofdtaken zijn *inspectie & controle* (drie) en *quasi-rechtspraak* (één). De resterende verzelfstandiging – de politieregio’s – valt in de categorie *anders*. Wat betekent dit voor de discretionaire ruimte van de uitvoerders van deze taken? De ambtenaren beschikken over een gemiddelde mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van deze taken. Deze indicator wijst bijgevolg op een **bureaucratische** of een **bedrijfsmatige stijl**.

Het merendeel van de variabelen – drie van de zeven – wijst op de **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging. De bedrijfsmatige stijl wordt door twee van de zeven variabelen aangeduid. De traditionele en de professionele stijl worden ieder door één variabele aangegeven.

De indicatoren van de stijl van verzelfstandiging geven de bureaucratistische stijl aan. Welke stijl duiden de indicatoren van de institutionele context aan? Het ministerie heeft de meeste verzelfstandigingen (acht van de zeventien) in de periode 1995-1999 doorgevoerd. In de periode 1990-1994 heeft BZK vijf beleidsonderdelen in deze beleidssector verzelfstandigd. Drie verzelfstandigingen hebben vòòr 1990 plaatsgevonden.

De laatste jaren (sinds 2000) heeft het departement slechts één organisatie verzelfstandigd. Het proces van verzelfstandiging lijkt bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken voornamelijk in de jaren '90 te hebben plaatsgevonden. Het meest voorkomende jaar van oprichting duidt op een **bureaucratische stijl**.

Een *sociaal-wetenschappelijke* opleiding is de meest voorkomende opleiding van ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze contextuele indicator geeft tevens een **bureaucratische stijl** aan.

De stijl van verzelfstandiging lijkt volkomen consistent te zijn met de institutionele context van de beleidssector BZK. Ik moet de lezer er niettemin op wijzen dat ik slechts twee – van de vijf – indicatoren van de institutionele context heb kunnen onderzoeken. Deze bewering dient dus onder voorbehoud gedaan te worden.

### **3.4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)**

Het Ministerie van OCW heeft – zoals al blijkt uit de naam van het departement – drie beleidssectoren: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Men zou de sectoren Onderwijs en Wetenschap als twee aparte beleidssectoren kunnen beschouwen. Ik heb deze sectoren echter samengevoegd tot één beleidssector, omdat zij op de meeste indicatoren dezelfde waarden hebben. De beleidssector Cultuur verschilt daarentegen op de meeste variabelen van de stijl van verzelfstandiging van de andere twee beleidssectoren. Ik behandel deze sector daarom afzonderlijk in de tweede subparagraaf.

#### *3.4.1 De beleidssector Onderwijs & Wetenschap*

De beleidssector Onderwijs & Wetenschap heeft 23 zelfstandige beleidsonderdelen (10 % van het totaal). Deze sector is – samen met de sector Landbouw van LNV – de grootste sector voor wat betreft het aantal verzelfstandigingen. De meerderheid van de verzelfstandigingen (16 van de 23) bestaat uit zbo's. De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging is het *publiekrechtelijk zbo* (negen). De overige verzelfstandigde organisaties hebben de vorm van het *privaatrechtelijk zbo* (zeven), de *publiekrechtelijke rwt* (drie), de *privaatrechtelijke rwt* (twee) en het *agentschap* (één). Eén verzelfstandigde dienst valt in de categorie *anders*. Het betreft hier een geprivatiseerde organisatie. De mate van verzelfstandiging in deze sector is *maximaal en extern* (publiek). De eerste indicator van O&W geeft een **bedrijfsmatige stijl** aan.

*Participatie* (10 van de 23) is het motief van oprichting dat het meest voorkomt in de sector Onderwijs & Wetenschap. De overige motieven zijn *deskundigheid* (zeven), *doelmatigheid & doeltreffendheid* (drie), *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (twee) en *beheer & delegatie* (één). De motieven participatie en deskundigheid (samen zeventien van de 23) duiden op de **professionele stijl**.

Het ministerie bekostigt het overgrote deel van de verzelfstandigde taken (22 van de 23) uit de Rijksbegroting. De resterende taak wordt uit andere middelen – tarieven – gefinancierd. Deze indicator wijst op de **traditionele of bureaucratische stijl**. Deze variabele neigt naar de traditionele stijl, aangezien slechts één taak niet uit de Rijksbegroting wordt bekostigd.

De Minister van OCW laat het toezicht op de verzelfstandigde organisaties voornamelijk over aan Raden van Toezicht en commissies (18 van de 23). De minister houdt slechts op vijf van deze organisaties rechtstreeks toezicht. Het meest voorkomende toezichtsarrangement is een Raad van Toezicht (zeven) of een commissie (één) waarvan de leden door de minister – of bij Koninklijk Besluit – worden benoemd. Een ander toezichtsarrangement dat veel voorkomt in deze sector, is een Raad van Toezicht (vier) of een commissie (drie) waarvan de leden op voordracht van het veld worden benoemd door de minister of bij KB. Het laatste toezichtsarrangement is een Raad van Toezicht (één) of een commissie (twee) waarvan de leden zonder tussenkomst van het moederdepartement worden gekozen. De laatste twee toezichtsarrangementen bieden betrokken maatschappelijke organisaties meer mogelijkheden tot beïnvloeding van de besluitvorming. Het Ministerie van OCW heeft zes erkende adviesorganen. Het gemiddelde aantal erkende adviesorganen per ministerie is zeven. Deze beleidssector wordt gekenmerkt door een aanzienlijke mate van corporatisme, ondanks het gemiddelde aantal adviesorganen. Een aanzienlijke mate van corporatisme duidt op een **professionele stijl**.

De meest voorkomende hoofdtaak in deze sector is *opleiden, onderzoek & voorlichting* (13 van de 23), gevolgd door *inspectie & controle* (vijf), *uitkeren & innen* (vier) en *registreren & vergunning verlenen* (één). Deze taken bieden de uitvoerders een (boven-)gemiddelde mate van discretionaire ruimte. De indicator ‘discretionaire ruimte’ geeft een **bureaucratische stijl** aan.

De variabelen van de stijl van verzelfstandiging zijn onduidelijk in het aangeven van de stijl van de beleidssector Onderwijs & Wetenschap. De bureaucratische, de professionele en de bedrijfsmatige stijl wordt elk door twee van de zeven variabelen aangeduid. Hoe staat het met de ‘context’-variabelen?

Het ministerie heeft de meeste verzelfstandigingen (17 van de 23) in de sector O&W vòòr 1990 uitgevoerd. In de jaren '90 heeft OCW vervolgens nog zes beleidsonderdelen verzelfstandigd. De laatste jaren (sinds 2000) hebben geen verzelfstandigingen in deze sector plaatsgevonden. Het zwaartepunt van de verzelfstandigingen ligt in deze sector duidelijk vòòr 1990. Deze bevinding is te verklaren doordat de onderwijs- en onderzoeksinstellingen al lange tijd bestaan. Deze instellingen zijn vanaf het begin onafhankelijk geweest van de hiërarchie van het moederdepartement. Het meest voorkomende jaar van oprichting duidt op de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging.

De meest voorkomende hoogst voltooide opleiding onder ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is een *sociaal-wetenschappelijke* opleiding. Deze indicator wijst op de **bureaucratische stijl**. De indicatoren van de context zijn ook enigszins ambigu.

Het merendeel van de variabelen van stijl en context wijzen op de **bureaucratische** en de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De beleidssector lijkt bijgevolg een combinatie van de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl te hebben. Deze conclusie wordt door zes (van de negen) variabelen ondersteund. De combinatie van deze stijlen past volledig bij de institutionele context van de beleidssector Onderwijs & Wetenschap.

### 3.4.2 De beleidssector Cultuur

De sector Cultuur telt achttien verzelfstandigde organisaties, oftewel 8 % van het totale aantal verzelfstandigingen. Deze sector heeft een (boven-)gemiddeld aantal verzelfstandigingen, aangezien het gemiddelde dertien verzelfstandigingen per sector is. Het *privaatrechtelijk zbo* (elf van de achttien) is de meest voorkomende vorm van verzelfstandiging. De overige vormen van verzelfstandiging zijn – in aflopende volgorde – het *publiekrechtelijk zbo* (vier), het *agentschap* (één) en de *privaatrechtelijke rwt* (één). De resterende organisatie valt in de categorie *anders*. Het betreft – net als bij de sector Onderwijs & Wetenschap – een privatisering. De indicator ‘verzelfstandiging’ is derhalve *gemiddeld en extern* (privaat). Deze indicator wijst op een **professionele stijl**.

Het belangrijkste motief van oprichting in deze sector is verreweg *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (dertien van de achttien). *Deskundigheid* (twee), *beheer & delegatie* (één), *participatie* (één) en *doelmatigheid & doeltreffendheid* (één) zijn de andere motieven voor de oprichting van verzelfstandigde organisaties in de beleidssector Cultuur. Het motief onafhankelijkheid duidt op de **bureaucratische stijl**.

Het ministerie financiert de verzelfstandigde taken op één na allemaal uit haar eigen begroting. De resterende taak wordt uit tarieven bekostigd. De indicator ‘bekostiging’ geeft een **traditionele** of **bureaucratische stijl** aan. Deze variabele helt meer naar de traditionele stijl, omdat slechts één verzelfstandigde taak niet uit de Rijksbegroting wordt gefinancierd.

De minister oefent slechts bij twee verzelfstandigde beleidsonderdelen rechtstreeks toezicht uit. Het meeste toezicht geschiedt door middel van een Raad van Toezicht (één orgaan) of een commissie (dertien) waarvan de leden door de minister of bij KB worden benoemd. Bij een klein deel van de Raden van Toezicht (twee) worden de leden op voordracht van de raad of het veld door de minister benoemd. Maatschappelijke organisaties hebben bijgevolg niet veel invloed op de besluitvorming in deze sector. Het Ministerie van OCW heeft zes erkende adviesorganen. De geringe invloed van belangenorganisaties duidt op een **bedrijfsmatige stijl**, aangezien het meeste toezicht niet rechtstreeks door de minister wordt uitgevoerd; maar door onafhankelijke – althans hiërarchisch – organen.

De meest voorkomende hoofdtak van verzelfstandigde organisaties in deze sector is het *uitkeren & innen* (twaalf van de achttien) van subsidies. Deze taak komt het meeste voor, aangezien deze sector veel stichtingen heeft die subsidies verlenen aan kunst en cultuur. De overige hoofdtaken zijn *beheer* (twee), *inspectie & controle* (twee) en *opleiden & voorlichting* (twee). Deze hoofdtaken bieden de uitvoerders van deze taken weinig discretionaire ruimte. Deze indicator wijst bijgevolg op een **traditionele stijl**.

De meeste variabelen – elk twee van de zes – lijken op een combinatie van de traditionele en de bureaucratische stijl van verzelfstandiging te duiden voor de beleidssector Cultuur. Er is echter veel variatie binnen de indicatoren. Kleine veranderingen in het aantal of de samenstelling van de verzelfstandigde organisaties in deze beleidssector zouden gevolgen kunnen hebben voor de stijl die de indicatoren aangeven. Welke stijl geven de twee indicatoren van de institutionele context aan?

Het ministerie heeft de helft van de verzelfstandigingen vòòr 1990 doorgevoerd. In de jaren '90 heeft OCW zes beleidsonderdelen (van de achttien) van de beleidssector Cultuur verzelfstandigd. De laatste jaren (sinds 2000) heeft het ministerie drie organisaties meer organisatorische zelfstandigheid geboden. Het aantal verzelfstandigingen lijkt door de jaren heen redelijk constant te zijn. Deze contextuele indicator wijst op de **bedrijfsmatige stijl**.

De meest voorkomende hoogst voltooide opleiding onder ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs is een *sociaal-wetenschappelijke* opleiding. De opleiding van de ambtenaren duidt op de **bureaucratische stijl**.

De variabelen van de institutionele context duiden zowel op de **bureaucratische**, als op de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. Indien men de variabelen van de stijl en de context bij elkaar optelt, dan wijst de meerderheid van de variabelen – drie van de acht – op de **bureaucratische stijl**. Deze stijl is gedeeltelijk consistent met de institutionele context van de beleidssector Cultuur van het Ministerie van OCW.

### 3.5 *Ministerie van Financiën*

Het Ministerie van Financiën heeft negen verzelfstandigde organisaties (4 % van het totaal). De meest voorkomende vorm is het *privaatrechtelijk zbo* (zeven van de negen). De overige vormen van verzelfstandiging zijn het *agentschap* (één) en het *publiekrechtelijk zbo* (één). De mate van verzelfstandiging is bijgevolg *gemiddeld en extern* (privaat). Een gemiddelde en externe verzelfstandiging met overwegend privaatrechtelijke grondslag past het beste in de **professionele stijl**.

*Onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (vijf van de negen) is veruit het voornaamste motief van oprichting bij Financiën. De andere motieven zijn *participatie* (drie) en *beheer & delegatie* (één). Het motief onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid geeft een **bureaucratische stijl** aan.

Het ministerie bekostigt vijf van de negen zelfstandige beleidsonderdelen niet uit de Rijksbegroting. De taken van deze organisaties worden allen uit tarieven gefinancierd. Het departement bekostigt de overige taken uit haar eigen begroting (drie), of voor een gedeelte uit andere middelen en een gedeelte uit de Rijksbegroting (één). Het merendeel van de taken wordt uit andere middelen dan de Rijksbegroting bekostigd. Die constatering wijst enerzijds op de professionele stijl, en anderzijds op de bedrijfsmatige stijl. De verscheidenheid in de manieren van bekostiging suggereert – naar mijn mening – echter de **professionele stijl**.

De minister oefent op de meeste verzelfstandigde taken (zeven van de negen) rechtstreeks toezicht uit. Bij één zelfstandige dienst wordt een commissie belast met het toezicht op de publieke taak. De minister benoemt de leden van deze commissie op voordracht van het veld. Eén Raad van Toezicht voert het toezicht op een ander zelfstandig beleidsonderdeel uit. De leden van deze raad worden door het veld of de raad zelf gekozen. De sector Financiën heeft slechts één erkend adviesorgaan. Deze sector heeft een geringe mate van corporatisme. De indicator 'corporatisme' duidt op de **traditionele stijl**, aangezien de minister het meeste toezicht rechtstreeks uitoefent.



De hoofdtaken van de verzelfstandigde organisaties in deze sector zijn in slechts twee categorieën onder te verdelen. Deze categorieën zijn *geldelijke uitkeringen & inningen* (vijf van de negen) en *inspectie & controle* (vier). De ambtenaren in de beleidssector Financiën beschikken over een gemiddelde mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van deze taken. Deze indicator wijst op de bureaucratische of de bedrijfsmatige stijl. Een substantieel deel van de taken (vier van de negen) bestaat uit vormen van toezicht. Deze taken passen het beste in de **bedrijfsmatige stijl**.

De variabelen van de sector Financiën zijn behoorlijk ambigu. Zij wijzen niet in de richting van één specifieke stijl van verzelfstandiging. De meerderheid van de variabelen lijkt desalniettemin op de professionele stijl van verzelfstandiging te wijzen. Kan deze bevinding ondersteund worden door de institutionele context van de beleidssector Financiën?

De meeste organisaties (vijf van de negen) in deze sector zijn vòòr 1990 verzelfstandigd. Het ministerie heeft in de jaren '90 slechts één verzelfstandiging doorgevoerd (in de periode 1995-1999). De laatste jaren (sinds 2000) heeft Financiën drie beleidsonderdelen verzelfstandigd. De eerste indicator van de institutionele context geeft een **bedrijfsmatige stijl** aan.

De ambtenaren van Financiën hebben een *economische* studie als hoogst voltooide opleiding genoten. De opleiding duidt op de **bedrijfsmatige stijl**.

Het merendeel van de variabelen – drie van de acht – geeft de **bedrijfsmatige stijl** aan voor Financiën. De institutionele context van deze beleidssector wijst eenduidig in de richting van een **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De stijl lijkt volkomen in overeenstemming te zijn met de institutionele context van de beleidssector Financiën.

### **3.6 Ministerie van Defensie**

De beleidssector Defensie heeft in 2004 niet meer dan drie zelfstandige beleidsonderdelen (1 % van de totale hoeveelheid verzelfstandigingen). Het ministerie heeft twee van de drie verzelfstandigde taken in de vorm van een *agentschap* gegoten. De derde zelfstandige overheidsdienst is een *privaatrechtelijk zbo*. De mate van verzelfstandiging in deze sector is *minimaal en intern*, aangezien tweederde van de zelfstandige diensten de vorm van het agentschap heeft. De eerste indicator geeft derhalve een **traditionele stijl** aan.

Het meest voorkomende motief – voor de oprichting van verzelfstandigde organisaties bij Defensie – is *beheer & delegatie* (twee van de drie). Het overige motief is *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (één orgaan). Het motief beheer en delegatie past het beste bij de **traditionele stijl**.

Het ministerie financiert twee van de drie verzelfstandigde taken uit de Rijksbegroting. De resterende taak wordt uit de premies voor de ziektekostenverzekering – van de krijgsmacht (SZVK) – bekostigd. De wijze van bekostiging wijst op de traditionele of de bureaucratische stijl. De **bureaucratische stijl** lijkt meer voor de hand te liggen, aangezien één van de drie organen uit andere middelen dan de Rijksbegroting wordt gefinancierd.

De minister houdt voor het grootste deel (twee van de drie) rechtstreeks toezicht op de zelfstandige beleidsonderdelen van de beleidssector Defensie. Eén door de minister benoemde commissie houdt nochtans toezicht op het privaatrechtelijk zbo. De minister benoemt de leden van deze commissie op voordracht van de werkgever (Defensie) en de werknemers. Defensie beschikt over zeven erkende adviesorganen. Defensie heeft bijgevolg een gemiddelde mate van corporatisme gegeven het aantal adviesorganen en de manier van toezicht op de verzelfstandigde taken. Deze indicator duidt op de **bureaucratische stijl**.

De meest voorkomende hoofdtak van de verzelfstandigde organisaties is het *beheer* van gebouwen en informatiestromen (twee van de drie). De hoofdtak van de andere zelfstandige dienst is het *uitkeren & innen* van gelden in het kader van de verzekering tegen ziektekosten voor het leger. De uitvoerders van deze taken hebben een zeer geringe mate van discretionaire ruimte. De **traditionele stijl** past het beste bij deze indicator.

Defensie heeft zeer waarschijnlijk een **traditionele stijl** van verzelfstandiging. Vier van de zes variabelen van de stijl van verzelfstandiging geven deze stijl aan. De resterende variabelen wijzen in de richting van de bureaucratische stijl. De indicatoren van de stijl lijken dus op de traditionele stijl te wijzen. Welke stijl geven de indicatoren van de context evenwel aan?

De indicatoren van de institutionele context zijn het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren van het moederministerie. Het ministerie heeft alle verzelfstandigingen doorgevoerd in de periode 1995-1999. De verklaring hiervoor is dat de overheid in 1994 is gestart met het agentschapsmodel (Smullen e.a., 2001: 190). Dat is begrijpelijk, aangezien het merendeel van de verzelfstandigingen van Defensie (twee van de drie) agentschappen zijn. Het ministerie heeft na deze periode geen beleidsonderdelen meer verzelfstandigd. Defensie lijkt daarom een afwachtende houding te hebben ten opzichte van verzelfstandiging. Deze houding duidt op de **bureaucratische stijl**.

Het onderzoek dat ik heb gebruikt voor de – hoogst voltooide – opleiding van ambtenaren per ministerie, vermeldt dat de meest voorkomende opleiding onder de (beleids-)ambtenaren van het Ministerie van Defensie niet bekend is (BZK, 2004). Een groot deel van de ambtenaren van Defensie heeft een militaire opleiding gevolgd. Een militaire opleiding is aan te merken als een traditionele opleiding. Deze opleiding zou dientengevolge een **traditionele stijl** aangeven.

De variabelen van de institutionele context duiden zowel op de bureaucratische, als op de traditionele stijl van verzelfstandiging. De stijl van verzelfstandiging lijkt zodoende in zekere zin consistent met de institutionele context van Defensie, omdat de ‘stijl’-indicatoren ook zowel op de traditionele, als op de bureaucratische stijl wijzen. De **traditionele stijl** is in deze beleidssector echter duidelijk overheersend (vijf van de acht variabelen).

### ***3.7 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)***

Het Ministerie van VROM heeft drie beleidssectoren: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De resultaten van deze beleidssectoren op de variabelen zijn echter zeer éénvormig. Mijn vermoeden is derhalve dat dit ministerie één stijl van verzelfstandiging heeft. Zij benadert het vraagstuk verzelfstandiging op elk van de drie beleidssectoren op dezelfde manier (stijl).

Het Ministerie van VROM heeft vijftien verzelfstandigde organisaties, oftewel 6 % van het totaal. Dit ministerie heeft dientengevolge een (boven-)gemiddeld aantal verzelfstandigingen. De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging is het *privaatrechtelijk zbo* (acht van de vijftien), gevolgd door het *publiekrechtelijk zbo* (vier), het *agentschap* (één), de *publiekrechtelijke rwt* (één) en de *privaatrechtelijke rwt* (één). De indicator ‘verzelfstandiging’ in deze beleidssector is *gemiddeld en extern* (privaat). Deze indicator geeft een **professionele stijl** aan.

*Deskundigheid* (zeven van de vijftien) is het meest voorkomende motief van oprichting bij de zelfstandige beleidsonderdelen van VROM. De overige motieven zijn *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (vier), *participatie* (drie) en *beheer & delegatie* (één). De combinatie van de motieven deskundigheid en participatie (samen tweederde) past het beste bij de **professionele stijl**.

Het ministerie bekostigt éénderde van de verzelfstandigde taken (vijf van de vijftien) uit haar eigen begroting. Tweederde van deze taken (tien) wordt uit andere middelen – voornamelijk tarieven – gefinancierd. De wijze van bekostiging duidt onmiskenbaar op de **professionele stijl**, aangezien men bij de bedrijfsmatige stijl minder diversiteit zou verwachten.

De minister oefent op de meeste zelfstandige beleidsonderdelen (zes van de vijftien) rechtstreeks toezicht uit. Het toezicht op de resterende verzelfstandigingen heeft de minister opgedragen aan een Raad van Toezicht (vier) of een commissie (vijf). De leden van deze raden en commissies worden door de minister – of bij KB – benoemd (vier), op voordracht van het veld (twee), of door het veld zelf gekozen (drie). Het Ministerie van VROM heeft negen erkende adviesorganen. Deze sector heeft een aanzienlijke mate van corporatisme door het grote aantal raden met leden die rechtstreeks door het veld gekozen worden. De mate van corporatisme wijst dus op de **professionele stijl**.

De hoofdtaken van de verzelfstandigde organisaties zijn behoorlijk divers en evenwichtig over de zes categorieën verdeeld. De vijftien zelfstandige overheidsonderdelen van VROM hebben de volgende hoofdtaken: *uitkeren & innen* (drie), *inspectie & controle* (drie), *registreren & vergunning verlenen* (drie), *quasi-rechtspraak* (twee) en *beheer* (één). De mate van beleidsvrijheid voor de uitvoerders is bijgevolg gemiddeld te noemen. Een gemiddelde mate van discretionaire ruimte past bij de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl. Een belangrijk deel van de taken zijn toezichthoudende taken. Dit gegeven wijst erop dat de **bedrijfsmatige stijl** beter bij deze indicator past.

De beleidssector VROM heeft vermoedelijk een **professionele stijl** van verzelfstandigen. Vier van de zes variabelen duiden op deze stijl. De andere stijlen waar deze variabelen op wijzen zijn de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl. Is de professionele stijl echter in overeenkomst met de institutionele context van VROM?

De meeste verzelfstandigingen (zeven van de vijftien) van VROM stammen van vòòr 1990. In het begin van de jaren '90 heeft het ministerie drie beleidsonderdelen verzelfstandigd. VROM heeft vervolgens eind jaren '90 nog eens vijf verzelfstandigingen doorgevoerd. De laatste jaren (sinds 2000) heeft het ministerie geen beleidsonderdelen meer verzelfstandigd. Het zwaartepunt van de verzelfstandigingen ligt bij VROM in de jaren '90, en daarvoor. Het ministerie lijkt er vroeg bij geweest te zijn. Deze contextuele indicator wijst op de **professionele stijl**.

De ambtenaren van het ministerie hebben in meerderheid een *economische* studie als hoogst voltooide opleiding gedaan. Een economische opleiding duidt op de **bedrijfsmatige stijl**.

De variabelen van de institutionele context wijzen enerzijds op de **professionele stijl**, en anderzijds op de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De stijl lijkt bijgevolg slechts partieel in overeenkomst met de institutionele context van de beleidssector VROM te zijn.

### 3.8 *Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)*

De taken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn in drie beleidssectoren onder te brengen: Verkeer & Vervoer, Luchtvaart en Water. De resultaten van de sectoren Verkeer & Vervoer en Luchtvaart vertonen veel overeenkomsten op de vijf indicatoren. Deze twee beleidssectoren zullen daarom als één beleidssector worden beschouwd. De beleidssector Water verschilt echter op enkele indicatoren significant van de andere twee sectoren van het Ministerie van V&W. In de eerste subparagraaf worden de bevindingen voor de beleidssector Verkeer & Luchtvaart behandeld. Ik bespreek in de tweede subparagraaf de resultaten voor de beleidssector Water.

#### 3.8.1 *De beleidssector Verkeer & Luchtvaart*

De beleidssectoren Verkeer & Luchtvaart van het Ministerie van V&W hebben samen negentien verzelfstandigde organisaties. Deze sectoren hebben gezamenlijk 8 % van de totale hoeveelheid verzelfstandigingen. De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging is het *privaatrechtelijk zbo* (twaalf van de negentien). De andere vormen in deze beleidssector zijn – in aflopende volgorde – het *publiekrechtelijk zbo* (vier), het *agentschap* (één) en de *privaatrechtelijke rwt* (één). De resterende vorm van verzelfstandiging betreft een privatisering (categorie *anders*).

De sector V&L heeft daardoor een *gemiddelde en externe* (privaat) verzelfstandiging. De vorm is extern en privaat, aangezien achttien – van de negentien – organen extern verzelfstandigd is en meer dan tweederde (dertien organen) een privaatrechtelijke grondslag heeft. Deze beleidssector van Verkeer en Waterstaat heeft een (boven-)gemiddeld aantal verzelfstandigingen, omdat het aantal niet hoger is dan anderhalf keer het gemiddelde per sector (dertien zelfstandige beleidsonderdelen). De mate van verzelfstandiging geeft bijgevolg een **professionele stijl** aan.

Het voornaamste motief in deze beleidssector is *deskundigheid* (acht van de negentien), gevolgd door *doelmatigheid & doeltreffendheid* (vijf), *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (vijf) en *beheer & delegatie* (één). Het motief deskundigheid komt het meeste voor in deze sector, omdat er veel taken zijn die V&W niet zelf zou moeten doen. Enkele voorbeelden van zulke taken zijn het afnemen van examens, het keuren in verband met het verlenen van certificaten en het regelen van de luchtvaart. De uitvoering van deze taken vergt een specifieke deskundigheid waar het ministerie niet over beschikt. Het motief deskundigheid past het beste in de **professionele stijl**.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bekostigt de zelfstandige diensten in de sector Verkeer en Luchtvaart voor het grootste deel uit *andere middelen* (zestien van de negentien). Deze middelen bestaan voornamelijk uit tarieven die de verzelfstandigde organisaties gebruikers in rekening brengen. De overige zelfstandige beleidsonderdelen worden uit de Rijksbegroting gefinancierd (drie). Deze manier van bekostiging duidt op een **professionele stijl**, en in mindere mate op een bedrijfsmatige stijl.

De minister oefent op de helft van de verzelfstandigde taken (negen van de achttien)<sup>10</sup> rechtstreeks toezicht uit. Het toezicht op de andere verzelfstandigingen heeft de minister overgelaten aan een Raad van Toezicht (zeven) of een commissie (twee). De leden van deze organen worden benoemd bij Koninklijk Besluit (vier), op voordracht van het veld (drie), of zij worden door het veld zelf gekozen (twee) zonder tussenkomst van de bewindspersonen. Het Ministerie van V&W heeft zes erkende adviesorganen. Deze beleidssector heeft een gemiddelde mate van corporatisme. Belangenorganisaties krijgen de kans enige invloed uit te oefenen op de besluitvorming in deze sector. Deze indicator wijst op de **bureaucratische stijl**.

De meest voorkomende hoofdtak van zelfstandige overheidsonderdelen in deze sector is *inspectie & controle* (negen van de negentien). De resterende hoofdtaken zijn *beheer* (drie), *opleiden & voorlichting* (drie), *registreren & vergunning verlenen* (twee), *uitkeren & innen* (één) en *quasi-rechtspraak* (één). De uitvoerende ambtenaren hebben – dankzij deze taken – een behoorlijke mate van discretionaire ruimte bij het maken van beslissingen tijdens de beleidsuitvoering. Een gemiddelde beleidsvrijheid in combinatie met een groot aantal organisaties met toezichthoudende taken past het beste binnen de **bedrijfsmatige stijl**.

De meeste variabelen van de sector Verkeer en Luchtvaart geven de **professionele stijl** van verzelfstandigen aan. De enige indicatoren die niet op de professionele stijl duiden zijn de mate van corporatisme en de mate van discretionaire ruimte. Drie van de zes variabelen geven de professionele stijl aan.

De indicatoren van de stijl van verzelfstandiging wijzen in meerderheid naar de professionele stijl. Past deze stijl echter in de institutionele context van deze beleidssector? De indicatoren van de institutionele context zijn het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren. Het ministerie heeft in de jaren vòòr 1990 acht verzelfstandigingen (van de negentien) in de sector Verkeer en Luchtvaart doorgevoerd. In de jaren '90 heeft Verkeer en Waterstaat tien diensten verzelfstandigd. De meeste verzelfstandigingen (zeven) vonden in de tweede helft van dat decennium – de periode van 1995 tot en met 1999 – plaats. De laatste jaren – sinds 2000 – heeft het departement slechts één verzelfstandiging uitgevoerd. De verzelfstandigingen in deze beleidssector lijken geen constant patroon te volgen. Het ministerie heeft al vòòr 1990 de meerderheid van de verzelfstandigingen doorgevoerd. Deze contextuele indicator duidt dus op de **bedrijfsmatige stijl**.

De ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben in de meeste gevallen een *technische* opleiding als hoogst voltooide opleiding. Deze indicator van de context wijst op de **professionele stijl**.

De variabelen van de institutionele context duiden op de **professionele** en de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De professionele stijl lijkt dus in zekere zin te passen bij de institutionele context van de beleidssector Verkeer & Luchtvaart.

---

<sup>10</sup> Het totale aantal verzelfstandigingen is voor deze indicator achttien in plaats van negentien, aangezien deze indicator niet van toepassing is op de geprivatiseerde organisatie in deze beleidssector.

### 3.8.2 De beleidssector Water

De beleidssector Water van het Ministerie van V&W heeft achttien zelfstandige beleidsonderdelen; dat wil zeggen 8 % van het totaal aantal verzelfstandigingen. Veertien van de achttien verzelfstandigingen heeft de vorm van het *privaatrechtelijk zbo*. De resterende vormen in deze sector zijn drie *publiekrechtelijk zbo's* en één *privaatrechtelijke rwt*. Ergo, de indicator 'verzelfstandiging' is *gemiddeld en extern* (privaat). Deze indicator wijst daardoor op de **professionele stijl**.

Het meest voorkomende motief van oprichting is verreweg *deskundigheid* (dertien van de achttien). De overige motieven – voor de oprichting van zelfstandige overheidsdiensten in de sector Water – zijn *beheer & delegatie* (drie) en *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (twee). Het motief deskundigheid duidt op de **professionele stijl**.

Het ministerie financiert de verzelfstandigde taken hoofdzakelijk (vijftien van de achttien) met behulp van tarieven. Twee taken worden uit de Rijksbegroting bekostigd. Het departement financiert de resterende taak deels uit haar eigen begroting en deels uit tarieven (gemengd). Deze wijze van bekostiging past het beste in de **professionele stijl**, omdat een deel van de taken uit de Rijksbegroting of gemengd gefinancierd wordt.

De minister houdt op bijna alle – zeventien van de achttien – verzelfstandigde organisaties rechtstreeks toezicht. Het toezicht op één zelfstandig beleidsonderdeel is aan een commissie opgedragen. De minister benoemt en ontslaat de leden van deze commissie zonder inspraak van maatschappelijke belangenorganisaties. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft zes erkende adviesorganen. Het aantal adviesorganen is gemiddeld. De mate van corporatisme in de sector Water is desalniettemin zeer gering. Het ministerie houdt het toezicht op de verzelfstandigde organisaties zoveel mogelijk in eigen handen. De geringe mate van corporatisme en het gegeven dat de minister hoofdzakelijk rechtstreeks toezicht uitoefent, geeft duidelijk een **traditionele stijl** van verzelfstandiging aan.

*Inspectie & controle* (acht van de achttien) is de meest voorkomende hoofdtaak van de verzelfstandigde organisaties in deze sector. De andere hoofdtaken zijn *beheer* (drie), *opleiden & voorlichting* (drie), *registreren & vergunning verlenen* (twee), *uitkeren & innen* (één) en *quasi-rechtspraak* (één). Deze taken bieden de 'street-level bureaucrats' een (boven-) gemiddelde mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun taak. De indicator 'discretionaire ruimte' wijst op de bureaucratische of de bedrijfsmatige stijl. Mijn voorkeur gaat uit naar de **bedrijfsmatige stijl** gegeven het grote aantal zelfstandige diensten met toezichtstaken (acht) in deze sector.

De meerderheid van de variabelen – drie van de zes – suggereert dat de beleidssector Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een **professionele stijl** van verzelfstandiging heeft. De overige variabelen – corporatisme en beleidsvrijheid – geven respectievelijk de traditionele en de bedrijfsmatige stijl aan.

De uitkomsten voor de indicatoren van de stijl zijn hierboven besproken. Ik behandel in de laatste alinea's van deze paragraaf de bevindingen voor de indicatoren van de institutionele context. Past de institutionele context van de beleidssector Water bij de professionele stijl van verzelfstandiging? Het ministerie heeft het merendeel van de verzelfstandigingen (veertien van de achttien) vòòr 1990 uitgevoerd. Begin jaren '90 heeft V&W één beleidsonderdeel in de sector Water verzelfstandigd. De resterende verzelfstandigingen (drie) vonden in de tweede helft van dit decennium plaats. Het departement heeft sinds 2000 geen verzelfstandigingen in deze beleidssector doorgevoerd. Er lijkt geen patroon te zijn in de verzelfstandigingen van de sector Water. Het ministerie lijkt desalniettemin voornamelijk vòòr 1990 en in de tweede helft van de jaren '90 beleidsonderdelen te hebben verzelfstandigd (zie beleidssector Verkeer en Luchtvaart: p. 65-66). De meeste verzelfstandigingen zijn – ook in deze sector – van vòòr 1990 wat zou kunnen duiden op een **bedrijfsmatige stijl**.

De ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben in meerderheid een *technische* opleiding als hoogst voltooide opleiding genoten. De opleiding van de ambtenaren van V&W doet tevens vermoeden dat deze sector een **professionele stijl** heeft.

De variabelen van de institutionele context wijzen op de **professionele** en de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De professionele stijl is zodoende deels consistent met de institutionele context van de beleidssector Water.

### **3.9 Ministerie van Economische Zaken (EZ)**

Het Ministerie van Economische Zaken had op het moment van dit onderzoek zeventien zelfstandige beleidsonderdelen (7 % van het totaal). EZ is daardoor één van de grotere beleidssectoren voor wat betreft het aantal verzelfstandigingen. Het merendeel van de verzelfstandigde organisaties zijn zelfstandige bestuursorganen (elf van de zeventien). De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging is het *privaatrechtelijk zbo* (zes), gevolgd door het *publiekrechtelijk zbo* (vijf) en het *agentschap* (vijf). De resterende verzelfstandiging heeft de vorm van een *privaatrechtelijke rwt*. Het aantal verzelfstandigingen is minder dan anderhalf keer het gemiddelde. De vorm van verzelfstandiging is extern en publiekrechtelijk. De mate van verzelfstandiging is bijgevolg *gemiddeld en extern* (publiek). De eerste indicator van EZ past het beste binnen de **bureaucratische stijl**.

*Deskundigheid* (zes van de zeventien) is het belangrijkste motief in deze beleidssector. De overige motieven zijn *beheer & delegatie* (vijf), *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (vier) en *participatie* (twee). De combinatie van de motieven deskundigheid en participatie wijst evident op een **professionele stijl** van verzelfstandigen.

Economische Zaken bekostigt elf van de zeventien verzelfstandigde taken uit haar eigen begroting. De overige zes taken worden uit andere middelen – voornamelijk tarieven – gefinancierd. Deze manier van bekostiging van verzelfstandigde taken duidt op de **bureaucratische stijl**.

Het toezicht van het ministerie geschiedt in meerderheid rechtstreeks door de minister op de verzelfstandigde organisaties (twaalf van de zeventien). De minister benoemt in enkele gevallen een commissie (vier) of een Raad van Toezicht (één) om het toezicht op deze beleidsonderdelen uit te oefenen. Belangenorganisaties hebben geen enkele invloed op de samenstelling van deze raden en commissie. Deze sector scoort bijgevolg laag op de indicator 'corporatisme'. De sector EZ heeft nochtans vijftien erkende adviesorganen. Deze indicator lijkt dus op de **traditionele stijl** te wijzen, maar het zou ook de **bureaucratische stijl** kunnen zijn door het grote aantal adviesorganen.

De voornaamste hoofdtaak van de verzelfstandigde organisaties in deze sector is *inspectie & controle* (zeven van de zeventien). De resterende hoofdtaken zijn *opleiden & voorlichting* (vier), *uitkeren & innen* (drie), *registreren & vergunning verlenen* (twee) en *beheer* (één). Wat betekent dit voor de discretionaire ruimte van de uitvoerende ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken? Deze taken bieden de ambtenaren een (boven-) gemiddelde mate van vrijheid bij de beleidsuitvoering. Een groot deel van de zelfstandige beleidsonderdelen in deze sector heeft een toezichthoudende taak. De **bedrijfsmatige stijl** past daardoor beter bij deze indicator dan de bureaucratische stijl.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft waarschijnlijk een **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging. Vier van de zeven variabelen geven in meerdere of mindere mate deze stijl aan. Misschien kunnen de variabelen van de institutionele context deze bevinding onderschrijven. De contextuele indicatoren zijn het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren van het moederministerie. De resultaten van deze indicatoren worden hieronder besproken.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft de meeste verzelfstandigingen (zes van de zeventien) de laatste jaren (sinds 2000) doorgevoerd. In de periode 1995-1999 zijn drie beleidsonderdelen verzelfstandigd. EZ heeft in de eerste helft van de jaren '90 ook drie verzelfstandigingen uitgevoerd. Vijf verzelfstandigingen stammen van vòòr 1990. Dit departement heeft de meeste beleidsonderdelen in de periode na 2000 verzelfstandigd. Dat zou erop kunnen duiden dat Economische Zaken afwachtende houding heeft aangenomen ten opzichte van de – internationale – tendens tot verzelfstandiging. Het jaar van oprichting wijst op de **traditionele stijl**.

De ambtenaren van EZ hebben – zoals verwacht – in de meeste gevallen een *economische* opleiding als hoogst voltooide opleiding. Deze indicator van de context duidt op een **bedrijfsmatige stijl**.

De variabelen van de institutionele context zijn niet eenduidig. Zij geven zowel de **traditionele**, als de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging aan. De variabelen van de stijl zijn ook niet geheel ondubbelzinnig. Economische Zaken lijkt desalniettemin een **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging te hebben. Immers vier van de negen variabelen – het merendeel – wijst op deze stijl. De bureaucratische stijl lijkt nochtans volstrekt niet in overeenkomst met de institutionele context van deze beleidssector te zijn.



### **3.10 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)**

Het Ministerie van LNV heeft – zoals blijkt uit de naam van het ministerie – drie beleidssectoren: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze sectoren verschillen op het merendeel van de indicatoren van elkaar. Ik heb derhalve besloten om de resultaten van de drie beleidssectoren apart te bespreken. Het Ministerie van LNV heeft klaarblijkelijk geen eenduidige stijl van verzelfstandigen. De eerste subparagraaf behandelt de bevindingen voor de beleidssector Landbouw. De resultaten voor de beleidssector Natuur komen in de tweede subparagraaf aan de orde. In de derde en laatste subparagraaf bespreek ik de bevindingen voor de beleidssector Voedselkwaliteit.

#### *3.10.1 De beleidssector Landbouw*

De beleidssector Landbouw van LNV heeft samen met de sector Onderwijs en Wetenschap (OCW) de meeste zelfstandige beleidsonderdelen. De sector telt 23 verzelfstandigingen (10 % van het totale aantal verzelfstandigingen). Het *privaatrechtelijk zbo* (12 van de 23) is de voornaamste vorm van verzelfstandiging in deze beleidssector. De andere vormen van verzelfstandiging zijn het *publiekrechtelijk zbo* (zes), het *agentschap* (drie) en de *privaatrechtelijke rwt* (twee). Het merendeel van de verzelfstandigde organisaties (veertien) heeft een privaatrechtelijke grondslag. De hoeveelheid verzelfstandigde organisaties is maximaal, daar het aantal meer dan anderhalf keer het gemiddelde bedraagt. De mate van verzelfstandiging in deze sector is daardoor *maximaal en extern* (privaat). Deze indicator wijst op de **bedrijfsmatige stijl**.

De motieven van oprichting in deze sector vertonen een grote mate van verscheidenheid. De sector heeft geen enkel motief dat wezenlijk opvalt. Het meest voorkomende motief is – nochtans – *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (7 van de 23), gevolgd door *beheer & delegatie* (zes), *participatie* (vijf), *deskundigheid* (vier) en *doelmatigheid & doeltreffendheid* (één). Het is door de grote diversiteit aan motieven niet mogelijk één stijl aan te wijzen. Het motief onafhankelijkheid (zeven) geeft namelijk een **bureaucratische stijl** aan. De combinatie van de motieven participatie en deskundigheid (negen) duidt echter sterk op de **professionele stijl**.

Het ministerie bekostigt het gros van de taken van zelfstandige beleidsonderdelen uit de Rijksbegroting (18 van de 23). De resterende vier taken worden uit andere middelen – grotendeels tarieven – gefinancierd. LNV heeft voor één taak een gemengde wijze van bekostiging. Het betreft de publieke taak van de Grondkamers. Zij worden deels uit de begroting (57 %) en deels uit tarieven (43 %) gefinancierd. De **bureaucratische stijl** past het beste bij deze manier van bekostiging.

Het toezicht op de verzelfstandigde organisaties wordt in meer dan de helft van de gevallen rechtstreeks (12 van de 23) door de minister uitgevoerd. In de resterende gevallen laat de minister het toezicht over aan een Raad van Toezicht (vier) of een commissie (zeven). De minister benoemt en ontslaat de leden van deze organen naar eigen inzicht (zes) of op voordracht van het veld (vijf). Het Ministerie van LNV heeft drie erkende adviesorganen. Het aantal adviesorganen is onder het gemiddelde aantal. Deze sector heeft desalniettemin een gemiddelde mate van corporatisme. Deze indicator wijst op de **bureaucratische stijl**.

De hoofdtaken van de zelfstandige overheidsonderdelen in de sector Landbouw zijn net als de motieven van oprichting divers en ambigu. Nochtans valt één hoofdtaak op: *uitkeren & innen* (8 van de 23) is de meest voorkomende hoofdtaak. De andere hoofdtaken zijn *registreren & vergunning verlenen* (zes), *inspectie & controle* (vier), *opleiden & voorlichting* (vier) en *quasi-rechtspraak* (één). De beleidsvrijheid voor de uitvoerders is dientengevolge (onder-)gemiddeld. Deze beleidssector heeft niet zoveel organisaties met toezichhoudende taken (4 van de 23). De indicator ‘discretionaire ruimte’ lijkt dus te wijzen op de **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging.

Het merendeel van de indicatoren duidt erop dat de sector Landbouw van het Ministerie van LNV een **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging heeft. Deze stijl wordt door vier van de zes variabelen aangeduid. De resterende variabelen wijzen op de professionele en de bedrijfsmatige stijl.

Past de bureaucratische stijl bij de institutionele context van de beleidssector Landbouw? De twee contextuele indicatoren kunnen wellicht meer inzicht verschaffen. De eerste indicator van de institutionele context is het jaar van oprichting. De overgrote meerderheid (17 van de 23) van de verzelfstandigingen in de sector Landbouw heeft vòòr 1990 plaatsgevonden. Het ministerie heeft in de periode 1990-1994 één dienst verzelfstandigd. Drie verzelfstandigingen werden in de tweede helft van dit decennium uitgevoerd. LNV heeft sinds 2000 twee instellingen in deze sector verzelfstandigd. De verzelfstandigingen lijken sinds 1990 redelijk constant te zijn. Het gegeven dat de meeste verzelfstandigingen vòòr 1990 hebben plaatsgevonden zou erop kunnen duiden dat deze beleidssector niet afwachtend is geweest met het verzelfstandigen van beleidsonderdelen. De **bedrijfsmatige stijl** past het beste bij de indicator jaar van oprichting.

De tweede contextuele indicator is de hoogst voltooide opleiding van de ambtenaren van het moederdepartement. De ambtenaren van het Ministerie van LNV hebben voornamelijk een *technische* opleiding als hoogst voltooide opleiding. Deze indicator wijst op de **professionele stijl**.

De variabelen van de institutionele context duiden enerzijds op de **professionele stijl**, en anderzijds op de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De bureaucratische stijl lijkt dus helemaal niet te passen bij de institutionele context van de beleidssector Landbouw.

### 3.10.2 De beleidssector Natuur

De sector Natuur (LNV) heeft niet meer dan zes verzelfstandigde organisaties (3 % van het totale aantal). Deze beleidssector heeft vijf *publiekrechtelijk zbo*'s. De resterende zelfstandige dienst is een *agentschap*. De indicator ‘verzelfstandiging’ is bijgevolg *minimaal & extern* (publiek). De verzelfstandiging is minimaal, aangezien het aantal verzelfstandigingen minder dan de helft van het gemiddelde aantal is. Deze indicator duidt zowel op de **traditionele**, als op de **bureaucratische stijl**.

*Onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (drie van de zes) is het belangrijkste motief in de beleidssector Natuur. De overige motieven – voor de oprichting van zelfstandige diensten – zijn *beheer & delegatie* (twee) en *participatie* (één). De **bureaucratische stijl** past het beste bij het meest voorkomende motief (onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid).

Het Ministerie van LNV bekostigt de verzelfstandigde taken voor tweederde uit de Rijksbegroting. Twee zelfstandige taken worden gemengd gefinancierd. Het ministerie bekostigt deze taken deels uit haar eigen begroting en deels uit heffingen en tarieven. Deze manier van bekostiging wijst duidelijk op de **bureaucratische stijl**.

De minister oefent slechts op één zelfstandig beleidsonderdeel rechtstreeks toezicht uit. Het toezicht op de overige diensten heeft de minister toevertrouwd aan een Raad van Toezicht (twee van de zes) of een commissie (drie). De leden van deze organen worden direct door de minister – of bij KB – benoemd (twee) of op voordracht van betrokken belangenorganisaties (drie). Het Ministerie van LNV heeft – slechts – drie erkende adviesorganen. De mate van corporatisme in deze sector is daardoor gemiddeld. De indicator ‘corporatisme’ geeft bijgevolg de **bureaucratische stijl** aan.

De voornaamste hoofdtaken van de verzelfstandigde organisaties zijn *beheer* (twee van de zes) en *opleiden, onderzoek & voorlichting* (twee). *Uitkeren & innen* (één) en *inspectie & controle* (één) zijn de andere hoofdtaken in deze beleidssector. Deze taken bieden de ambtenaren een (onder-)gemiddelde mate van discretionaire ruimte bij de uitvoering van hun taak. De **bureaucratische stijl** past het beste bij een gemiddelde mate van beleidsvrijheid, aangezien slechts één verzelfstandigde organisatie een toezichthoudende taak heeft.

Deze sector heeft hoogst waarschijnlijk een **bureaucratische stijl** van verzelfstandigen. De overgrote meerderheid van de variabelen – vijf van de zeven – geven namelijk duidelijk deze stijl aan. De andere twee variabelen wijzen op de traditionele stijl.

De variabelen van de stijl wijzen dus naar de bureaucratistische stijl. Past deze stijl ook binnen de institutionele context van deze beleidssector? De indicatoren van de institutionele context zijn het jaar van oprichting en de hoogst voltooide opleiding van de ambtenaren. Ik behandel eerst de resultaten voor het jaar van oprichting. Het ministerie heeft de helft van de verzelfstandigingen (drie) vòòr 1990 uitgevoerd. In de overige perioden – 1990-1994, 1995-1999 en 2000-2004 – heeft LNV steeds één beleidsonderdeel verzelfstandigd. Deze gegevens lijken te duiden een zekere continuïteit in de verzelfstandigingen in de sector Natuur. Verder biedt deze contextuele indicator veel overeenkomsten met dezelfde indicator van de sector Landbouw. Deze indicator lijkt op een **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandigen te wijzen.

De ambtenaren van het Ministerie van LNV hebben voornamelijk een *technische* opleiding – landbouwingenieur – als hoogst voltooide opleiding. De opleiding van de ambtenaren is de tweede indicator voor de institutionele context van de beleidssector. Deze indicator wijst op een **professionele stijl**.

De **professionele** of de **bedrijfsmatige stijl** lijken meer bij de institutionele context van deze beleidssector te passen dan de overige stijlen. De bureaucratistische stijl is zodoende niet consistent met de institutionele context van de beleidssector Natuur.

### 3.10.3 De beleidssector Voedselkwaliteit

De sector Voedselkwaliteit van het Ministerie van LNV heeft vier verzelfstandigingen, dat wil zeggen 2 % van het totale aantal verzelfstandigingen. Twee zelfstandige diensten hebben de vorm van het *agentschap*, en de andere twee de vorm van het *privaatrechtelijk zbo*. De mate van verzelfstandiging is *minimaal*, daar het aantal verzelfstandigde organisaties in deze sector minder dan de helft van het gemiddelde aantal bedraagt. De verzelfstandiging is daarnaast ook *intern / extern* (privaat). De indicator ‘verzelfstandiging’ verwijst vooral naar de **traditionele stijl**.

Het meest voorkomende motief in deze sector is *beheer & delegatie* (twee van de drie).<sup>11</sup> *Deskundigheid* (één) is het andere motief van oprichting. Het motief beheer past het beste bij de **traditionele stijl** van verzelfstandiging.

Het ministerie bekostigt driekwart van de verzelfstandigde taken uit andere middelen dan de Rijksbegroting. Deze middelen behelzen voornamelijk tarieven die gebruikers van de diensten dienen te betalen. Eén verzelfstandigde taak wordt uit de begroting van LNV gefinancierd. Deze manier van bekostiging van verzelfstandigde organisaties duidt onmiskenbaar op de **professionele stijl**.

De minister houdt hoofdzakelijk rechtstreeks toezicht op de zelfstandige diensten (drie van de vier) in deze sector. Het toezicht op één verzelfstandigde organisatie wordt door een Raad van Toezicht uitgeoefend. De minister benoemt de leden van deze raad echter zonder enige inspraak van maatschappelijke organisaties. Het Ministerie van LNV heeft drie erkende adviesorganen. De sector Voedselkwaliteit heeft dientengevolge een zeer geringe mate van corporatisme. De geringe mate van corporatisme in deze beleidssector wijst op de **traditionele stijl**.

De hoofdtaken van de vier verzelfstandigde organisaties zijn allen aan te merken als *inspectie & controle*. Deze bevinding is te verklaren door de naam van deze beleidssector: voedselkwaliteit. De belangrijkste doelstelling van deze sector is het toezicht op de kwaliteit van ons voedsel. Het gevolg van deze hoofdtaak is dat de beleidsuitvoerders in deze sector beschikken over een – zeer – grote mate van beleidsvrijheid. De aanzienlijke discretionaire ruimte geeft evident de **professionele stijl** aan.

Drie van de vijf variabelen wijzen zonneklaar naar de **traditionele stijl** van verzelfstandiging. De andere twee variabelen van de sector Voedselkwaliteit duiden daarentegen ondubbelzinnig op de professionele stijl. De traditionele stijl lijkt bij de variabelen van de stijl niettemin de boventoon te voeren.

Hoe staat dat met de indicatoren van de institutionele context? Het ministerie heeft de laatste jaren – sinds 2000 – in de sector Voedselkwaliteit twee beleidsonderdelen verzelfstandigd. Dit betreft de helft van de verzelfstandigingen in deze sector. De resterende verzelfstandigingen zijn in de periode vòòr 1990 en in de periode van 1990 tot en met 1994 doorgevoerd. Deze indicator wijst op een afwachterende houding die past in de **traditionele stijl**.

De ambtenaren van het Ministerie van LNV hebben voornamelijk een *technische* opleiding als hoogst voltooide opleiding. Deze indicator van de institutionele context duidt op een **professionele stijl**.

---

<sup>11</sup> Ik heb het motief van oprichting voor de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector niet kunnen achterhalen.

De variabelen van de institutionele context geven zowel de **traditionele**, als de **professionele stijl** van verzelfstandiging aan. De stijl lijkt in hoge mate in overeenstemming met de institutionele context van de beleidssector Voedselkwaliteit, omdat zij beiden – in mindere of meerdere mate – op de traditionele en de professionele stijl wijzen.

### **3.11 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)**

Het Ministerie van SZW bestaat uit twee sectoren: Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze sectoren hebben veel overeenkomsten qua taken en qua werkgebied, maar zij verschillen wel op het gebied van de verzelfstandigingen. Ik behandel in de komende subparagraaf de resultaten van dit onderzoek voor de sector Sociale Zaken. De gegevens voor de sector Werkgelegenheid komen in de volgende subparagraaf aan bod.

#### *3.11.1 De beleidssector Sociale Zaken*

De sector Sociale Zaken heeft zes verzelfstandigde organisaties (3 % van het totaal). De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging in deze sector is het *publiekrechtelijk zbo* (vijf van de zes), gevolgd door de *privaatrechtelijke rwt* (één). De mate van verzelfstandiging is *minimaal en extern* (publiek). Deze indicator wijst bijgevolg zowel naar de **traditionele**, als naar de **bureaucratische stijl**.

Het belangrijkste motief van oprichting in de beleidssector Sociale Zaken is *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (drie van de zes). *Participatie* (twee) en *deskundigheid* (één) zijn de andere motieven voor de oprichting van zelfstandige beleidsonderdelen. De verklaring dat onafhankelijkheid het meest voorkomende motief is, zijn de problemen in deze beleidssector in de jaren '80 en '90: Commissie Buurmeijer en SUWI (Meijer, 2000: 5; SZW, 2000; Trommel & Van der Veen, 1999). Het voornaamste motief was voorheen de participatie van maatschappelijke betrokkenen (werkgevers en werknemers) bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit beleid heeft in de loop van de jaren '70 en '80 echter een grootschalig misbruik van de sociale zekerheidsvoorzieningen tot gevolg gehad. Na de herstructureringen van eind jaren '90 is het belangrijkste motief in de beleidssector Sociale Zaken daarom onafhankelijkheid – van maatschappelijke belangenorganisaties – geworden. De **bureaucratische stijl** past het beste bij het motief onafhankelijkheid.

Het ministerie financiert vier – van de zes – verzelfstandigde taken niet uit haar eigen begroting. Deze taken worden bekostigd door het heffen van premies – voor verzekeringen – en tarieven. De resterende twee taken worden enerzijds uit de Rijksbegroting gefinancierd, en anderzijds gemengd – deels begroting, deels premies – bekostigd. Deze wijze van bekostiging geeft een **professionele stijl** aan.

De minister heeft het toezicht op de zes verzelfstandigde organisaties opgedragen aan een Raad van Toezicht (vijf) of een commissie (één). De minister oefent geen rechtstreeks toezicht uit op de zelfstandige diensten. De leden van deze organen worden bij Koninklijk Besluit of door de minister benoemd. Het meeste toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Werk & Inkomen (IWI). Het Ministerie van SZW heeft drie erkende adviesorganen. De sector Sociale Zaken heeft bijgevolg een geringe mate van corporatisme. De **bedrijfsmatige stijl** past het beste bij deze mate van corporatisme, omdat het toezicht door 'onafhankelijke', toezichthoudende instanties wordt uitgevoerd.

De voornaamste hoofdtaak van zelfstandige beleidsonderdelen in deze sector is het *uitkeren & innen* (vijf van de zes) van subsidies of andere geldelijke middelen. Deze constatering is te verklaren doordat deze beleidsonderdelen een soort verzekeringsmaatschappijen zijn voor moeilijk te verzekeren risico's en moeilijk te verzekeren bevolkingsgroepen. De resterende hoofdtaak valt in de categorie *anders*. Het betreft de ontslagcommissie voor de werknemers van de centra Werk & Inkomen (CWI). Deze taken bieden de ambtenaren zeer weinig beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun taak. Een geringe mate van discretionaire ruimte wijst op een **traditionele stijl** van verzelfstandiging.

De variabelen van de stijl van verzelfstandiging wijzen geen enkele stijl ondubbelzinnig aan. Het is daardoor zeer onzeker welke stijl van verzelfstandiging de beleidssector Sociale Zaken heeft. De traditionele en de bureaucratische stijl worden evenwel elk door twee van de zes variabelen aangeduid. De bevindingen voor de indicatoren van de institutionele context komen hieronder in de laatste alinea's van deze subparagraaf aan de orde. De indicatoren van de institutionele context zijn het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren van het moederministerie. De institutionele context van deze beleidssector kan mogelijk meer inzichtelijk maken welke stijl van verzelfstandiging bij Sociale Zaken prevaleert.

Het ministerie heeft vòòr 1990 twee – van de zes – beleidsonderdelen in de sector Sociale Zaken verzelfstandigd. In de periode 1990-1994 zijn nogmaals twee verzelfstandigingen in deze sector uitgevoerd. Het departement heeft tenslotte zowel in de periode 1995-1999, als in de periode 2000-2004 één verzelfstandiging doorgevoerd. Het aantal verzelfstandigingen lijkt door de jaren heen constant te zijn. Het is lastig een specifieke stijl aan deze indicator te verbinden. Het zwaartepunt van de verzelfstandigingen ligt nochtans vòòr 1990 en aan het begin van de jaren '90. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is dus niet bepaald afwachtend geweest op het gebied van verzelfstandigingen. De indicator 'jaar van oprichting' suggereert een **bedrijfsmatige** of een **professionele stijl** van verzelfstandiging.

De ambtenaren van het Ministerie van SZW hebben hoofdzakelijk een *sociaal-wetenschappelijke* opleiding als hoogst voltooide opleiding genoten. Deze contextuele indicator duidt op de **bureaucratische stijl**.

De **bureaucratische stijl** schijnt al met al – gezien de resultaten van de indicatoren – de meest voorkomende stijl te zijn in de beleidssector Sociale Zaken. Drie – van de negen – variabelen geven deze stijl aan, terwijl de overige drie stijlen ieder door twee variabelen worden aangeduid. De stijl lijkt in geringe mate in overeenkomst met de institutionele context van deze beleidssector.

### *3.11.2 De beleidssector Werkgelegenheid*

De beleidssector Werkgelegenheid beschikt over nagenoeg hetzelfde aantal verzelfstandigde organisaties als de sector Sociale Zaken. De sector Werkgelegenheid heeft namelijk vijf verzelfstandigingen (2 % van het totale aantal verzelfstandigingen). Het *publiekrechtelijk zbo* (twee van de vijf) is de meest voorkomende vorm van verzelfstandiging in deze sector, gevolgd door het *agentschap* (één), het *privaatrechtelijk zbo* (één) en de *publiekrechtelijke rwt* (één). De indicator 'verzelfstandiging' is derhalve *minimaal & extern* (publiek). De mate van verzelfstandiging in deze beleidssector wijst zowel op de **traditionele**, als op de **bureaucratische stijl**.

*Onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (drie van de vijf) is verreweg het belangrijkste motief van oprichting in deze sector. De overige twee motieven zijn *deskundigheid* en *beheer & delegatie*. De uitleg voor deze bevinding is vrijwel dezelfde als ik hierboven al heb gegeven voor het voornaamste motief in de beleidssector Sociale Zaken. De **bureaucratische stijl** past het beste bij het motief onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid.

Het ministerie bekostigt vier – van de vijf – verzelfstandigde taken uit de Rijksbegroting. De resterende taak wordt uit andere middelen – tarieven – gefinancierd. Deze wijze van bekostiging geeft meer een **bureaucratische stijl** aan, dan een **traditionele stijl**. Men zou verwachten dat een ministerie met een traditionele stijl alle verzelfstandigde taken uit haar eigen begroting bekostigt.

De minister oefent op drie van de vijf zelfstandige diensten rechtstreeks toezicht uit. Het toezicht op de andere twee verzelfstandigde beleidsonderdelen wordt uitgevoerd door een Raad van Toezicht. De minister benoemt de leden van deze raad zonder inspraak van betrokken maatschappelijke organisaties. De toezichthoudende instantie is in beide gevallen de Inspectie Werk & Inkomen (IWI). SZW heeft drie erkende adviesorganen. De sector Werkgelegenheid heeft dus een geringe mate van corporatisme. Deze indicator duidt op de **traditionele stijl** van verzelfstandiging.

De belangrijkste hoofdtaken van de zelfstandige beleidsonderdelen zijn *inspectie & controle* (twee van de vijf) en *opleiden, onderzoek & voorlichting* (twee). De resterende hoofdtak is het *uitkeren & innen* van subsidies. De ambtenaren in deze sector hebben bijgevolg een aanzienlijke – edoch een gemiddelde – mate van discretionaire ruimte. De scholingstaken en toezichthoudende taken van deze organisaties vereisen voldoende beleidsvrijheid voor de uitvoerders om de taken zorgvuldig uit te kunnen voeren. Een gemiddelde mate van discretionaire ruimte met veel toezichthoudende taken wijst op de **bedrijfsmatige stijl**.

De beleidssector Werkgelegenheid lijkt een combinatie van de **traditionele stijl** en de **bureaucratische stijl** te hebben geadopteerd. De variabelen wijzen namelijk in meerderheid – zes van de zeven – op de traditionele en de bureaucratische stijl van verzelfstandiging. De resterende variabele – mate van beleidsvrijheid – wijst naar de bedrijfsmatige stijl. Hoe staat het met de indicatoren van de institutionele context?

De indicatoren van de stijl van verzelfstandiging zijn niet geheel ondubbelzinnig. De twee indicatoren van de institutionele context kunnen misschien meer duidelijkheid verschaffen over de stijl van de beleidssector Werkgelegenheid. Ik behandel als eerste de resultaten voor de indicator ‘jaar van oprichting’. Het ministerie heeft de meeste verzelfstandigingen (drie van de vijf) in deze beleidssector in de laatste vier à vijf jaar – sinds 2000 – doorgevoerd. In de jaren '90 zijn twee beleidsonderdelen in de sector Werkgelegenheid verzelfstandigd. Het ministerie heeft vòòr 1990 geen verzelfstandigingen in deze sector uitgevoerd. Deze constatering is te verklaren doordat er een omslag is geweest in de voorgenomen verzelfstandigingen. Het UWV zou namelijk aanvankelijk worden geprivatiseerd, maar is uiteindelijk verzelfstandigd in de vorm van een publiekrechtelijk zbo (Meijer, 2000: 4). Het tempo en de vorm van de verzelfstandigingen suggereren een afwachtende houding van het ministerie; ergo, een **traditionele stijl**.

De meest voorkomende opleiding van de ambtenaren van het Ministerie van SZW is een *sociaal-wetenschappelijke* opleiding. De tweede indicator van de institutionele context duidt op een **bureaucratische stijl** van verzelfstandiging.

De variabelen van de institutionele context hebben het vermoeden van een combinatie van de **traditionele stijl** en de **bureaucratische stijl** in de beleidssector Werkgelegenheid alleen maar versterkt. Deze variabelen wijzen immers in dezelfde mate naar de traditionele als de bureaucratische stijl van verzelfstandiging. De stijl lijkt daardoor wel goed te passen bij de institutionele context van de beleidssector Werkgelegenheid.

### **3.12 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)**

Het Ministerie van VWS bestaat uit drie beleidssectoren: de beleidssector Volksgezondheid, de beleidssector Welzijn en de beleidssector Sport. Ik behandel enkel de eerste twee sectoren, aangezien de sector Sport geen zelfstandige beleidsonderdelen heeft. De beleidssector Sport zou – net als de beleidssector Buitenlandse Zaken (zie pagina 54) – een **traditionele stijl** van verzelfstandiging kunnen hebben. In dit geval geldt echter ook dat het moeilijk te bewijzen is dat deze beleidssector een traditionele stijl heeft, zonder op meerdere empirische gegevens te kunnen terugvallen.

De beleidssectoren Volksgezondheid en Welzijn worden afzonderlijk besproken, omdat zij op nagenoeg alle indicatoren significant van elkaar verschillen. In de eerste subparagraaf worden de resultaten van dit onderzoek voor de beleidssector Volksgezondheid behandeld. De bevindingen voor de beleidssector Welzijn komen in de tweede – en tevens laatste – subparagraaf aan de orde.

#### *3.12.1 De beleidssector Volksgezondheid*

De sector Volksgezondheid is één van de grotere beleidssectoren als het gaat om het aantal verzelfstandigingen. Deze sector heeft negentien verzelfstandigde organisatie, oftewel 8 % van de totale hoeveelheid. De meest voorkomende vorm van verzelfstandiging is het *publiekrechtelijk zbo* (tien van de negentien). De andere vormen in deze sector zijn het *privaatrechtelijk zbo* (zeven) en het *agentschap* (twee). De mate van verzelfstandiging is *gemiddeld*, aangezien de hoeveelheid niet meer dan anderhalf keer het gemiddelde aantal bevat. De verzelfstandiging is ook *extern* (publiek), omdat de voornaamste vormen vormen van externe verzelfstandiging zijn en deze verzelfstandigingen een publiekrechtelijke grondslag hebben. Deze mate van verzelfstandiging duidt op de **bureaucratische stijl**.

Het belangrijkste motief van oprichting is *onafhankelijkheid & rechtsgelijkheid* (zeven van de negentien). De overige motieven – voor de oprichting van zelfstandige beleidsonderdelen in deze beleidssector – zijn *deskundigheid* (zes), *beheer & delegatie* (drie), *doelmatigheid & doeltreffendheid* (twee) en *participatie* (één). Het motief onafhankelijkheid geeft een **bureaucratische stijl** aan. De combinatie van de motieven deskundigheid en participatie (ook zeven van de negentien) wijzen echter tevens in de richting van de **professionele stijl**.

Het ministerie financiert negen – van de negentien – verzelfstandigde taken uit de Rijksbegroting. Zij bekostigt daarenboven negen taken van zelfstandige diensten uit andere middelen. Deze andere middelen zijn premies en tarieven die de organisaties heffen op het gebruik van hun diensten. De resterende zelfstandige taak wordt gemengd bekostigd. Het ministerie bekostigt deze taak deels uit tarieven (53 %), en deels uit haar eigen begroting (47 %). Deze manier van bekostiging duidt zowel op de **bureaucratische stijl**, als op de **professionele stijl**.



De minister oefent op zeven – van de negentien – verzelfstandigde organisaties rechtstreeks toezicht uit. De wijze waarop het toezichtsarrangement op de ‘colleges’ van Volksgezondheid is georganiseerd, vertoont een grote mate van eenvormigheid. De acht colleges van deze sector – zoals CBZ, CSZ en CTG<sup>12</sup> – bestaan allen uit maximaal negen leden, inclusief de voorzitter. De leden worden benoemd door de minister op basis van hun deskundigheid. Het toezicht op de ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars wordt door CTZ en CVZ<sup>13</sup> (twee van de negentien) uitgeoefend. De minister heeft het toezicht op de twee resterende zelfstandige diensten opgedragen aan een commissie. De leden van deze commissies worden op voordracht van het veld benoemd bij Koninklijk Besluit. Het Ministerie van VWS heeft negen erkende adviesorganen. Deze sector heeft desalniettemin een geringe mate van corporatisme. Het meeste toezicht wordt niet rechtstreeks door de minister uitgevoerd. Deze indicator wijst dus op de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging.

De voornaamste hoofdtaak in de sector Volksgezondheid is het *uitkeren & innen* van subsidies (zes van de negentien). De andere hoofdtaken in deze sector zijn *registreren & vergunning verlenen* (vijf), *opleiden & voorlichting* (vier), *inspectie & controle* (twee), *beheer* (één) en *quasi-rechtspraak* (één). Deze taken bieden de ambtenaren een gemiddelde mate van discretionaire ruimte bij de uitvoering van hun taak. De indicator ‘beleidsvijheid’ wijst dus naar de **bureaucratische stijl**, aangezien de toezichthoudende taken slechts een gering aandeel – twee van de negentien taken – hebben in de totale hoeveelheid.

De meeste – vier van de zeven – variabelen van de stijl van verzelfstandiging wijzen erop dat de beleidssector Volksgezondheid een **bureaucratische stijl** heeft. Past deze stijl tevens bij de institutionele context van deze sector? De institutionele context wordt in dit onderzoek vastgesteld aan de hand van twee indicatoren. Deze indicatoren zijn het jaar van oprichting en de opleiding van de ambtenaren van het moederministerie. De bevindingen voor het jaar van oprichting komen als eerste aan bod in de volgende alinea.

De meeste verzelfstandigingen – acht van de negentien – in de beleidssector Volksgezondheid zijn vòòr 1990 uitgevoerd. In de periode 1990-1994 hebben geen verzelfstandigingen plaatsgevonden. Het Ministerie van VWS heeft in de periode 1995-1999 nog eens zeven beleidsonderdelen in deze beleidssector verzelfstandigd. De laatste jaren – sinds 2000 – heeft het departement vier verzelfstandigingen doorgevoerd. De verzelfstandigingen in deze sector lijken niet volgens een eenduidig proces te verlopen. Het ministerie heeft ongeveer de helft van de verzelfstandigingen vòòr 1990 uitgevoerd, en de andere helft in de afgelopen tien jaar (sinds 1995). Deze constatering maakt het moeilijk een stijl te verbinden aan deze indicator. Men zou echter wel het standpunt kunnen verdedigen dat VWS niet afwachtend is geweest met verzelfstandigen, aangezien het departement vòòr de jaren ’90 al acht – van de negentien – verzelfstandigingen heeft doorgevoerd. De indicator ‘jaar van oprichting’ duidt daarom op de **bedrijfsmatige stijl**. Zouden de twee perioden van grote verzelfstandigingen (vòòr 1990 en sinds 1995) te maken kunnen hebben met de overheveling van Cultuur naar het Ministerie van Onderwijs in 1994 (1<sup>e</sup> Paarse Kabinet)?

De ambtenaren van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben in meerderheid een *technische* opleiding gevolgd als hoogst voltooid opleiding. De opleiding van de ambtenaren – de tweede indicator van de context – geeft een **professionele stijl** aan.

---

<sup>12</sup> Het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen, het College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen en het College Toezicht Gezondheidszorg.

<sup>13</sup> Het College van Toezicht op de Zorgverzekeringen en het College voor Zorgverzekeringen.

De variabelen van de institutionele context wijzen zowel op de **professionele stijl**, als op de **bedrijfsmatige stijl** van verzelfstandiging. De bureaucratische stijl lijkt derhalve niet consistent met de institutionele context van de beleidssector Volksgezondheid te zijn.

### 3.12.2 De beleidssector Welzijn

De sector Welzijn van het Ministerie van VWS heeft negen verzelfstandigde organisaties (4 % van het totale aantal). Deze beleidssector heeft zes *privaatrechtelijk zbo's*. Het privaatrechtelijk zbo is daardoor de meest voorkomende vorm van verzelfstandiging. De overige vormen zijn twee *publiekrechtelijk zbo's* en één *agentschap*. De verzelfstandiging in deze beleidssector is te karakteriseren als *gemiddeld en extern* (privaat). Deze indicator wijst dientengevolge naar de **professionele stijl**.

Het belangrijkste motief van oprichting is *beheer & delegatie* (zes van de negen). De andere motieven van oprichting in deze beleidssector zijn *deskundigheid* (twee), en *doelmatigheid & doeltreffendheid* (één). Deze constatering is toe te lichten doordat de beleidssector Welzijn een groot aantal uitkeringsfondsen heeft. Deze fondsen zijn opgericht om schadevergoedingen uit te keren aan slachtoffers van rampen en oorlogen. Een voorbeeld is de Stichting Hulpfonds Slachtoffers Bijlmeramp. Deze taken zijn gedelegeerd, omdat het uitkeren van schadevergoedingen geen primaire taak van het ministerie is. Het motief *beheer & delegatie* past het beste bij de **traditionele stijl**.

Het ministerie bekostigt bijna alle verzelfstandigde taken voornamelijk uit de Rijksbegroting (acht van de negen). De resterende verzelfstandigde taak wordt uit tarieven gefinancierd. Deze wijze van bekostiging duidt zowel op de **traditionele stijl**, als op de **bureaucratische stijl**.

De minister houdt voornamelijk rechtstreeks toezicht op de zelfstandig diensten (acht van de negen) in de beleidssector Welzijn. Het toezicht op de overige zelfstandige dienst heeft de bewindvoerder opgedragen aan een bestuur. De leden van dit bestuur worden bij Koninklijk Besluit op voordracht van het ministerie benoemd. Het ministerie van VWS heeft negen erkende adviesorganen. Het aantal adviesorganen ligt iets boven het gemiddelde. Deze beleidssector heeft evenwel een geringe mate van corporatisme. De indicator 'corporatisme' wijst op de **traditionele stijl**, aangezien het meeste toezicht rechtstreeks door de minister plaatsvindt.

Het *uitkeren & innen* van subsidies is de meest voorkomende hoofdtaak van de verzelfstandigde organisaties (zeven van de negen) in deze beleidssector. De verklaring voor deze bevinding is het grote aantal hulpfondsen in deze sector die zich bezighouden met het vergoeden van schade door rampen of het optreden van de Nederlandse overheid tijdens en na de Tweede Wereldoorlog. De hoofdtaken van de andere twee verzelfstandigde organisaties zijn *inspectie & controle* en *opleiden, onderzoek & voorlichting*. De hoofdtaak uitkeren en innen vereist slechts een geringe mate van beleidsvrijheid voor een adequate uitvoering. De ambtenaren van de sector Welzijn beschikken bijgevolg over weinig discretionaire ruimte tijdens de uitvoering van hun taak. Deze geringe beleidsvrijheid wijst onmiskenbaar op de **traditionele stijl**.

De variabelen van de stijl van verzelfstandiging geven heel overtuigend de **traditionele stijl** aan. Vier van de zes variabelen wijzen in meerdere of mindere mate op deze stijl. De overige twee variabelen lijken de bureaucratische en de professionele stijl aan te duiden.

De meerderheid van de ‘stijl’-indicatoren wijzen op de traditionele stijl. Welke stijl past echter het best binnen de institutionele context van deze beleidssector? De resultaten van de ‘context’-indicatoren worden in deze laatste alinea’s besproken. Het Ministerie van VWS heeft de laatste tien jaar – sinds 1995 – het merendeel van de verzelfstandigingen (zeven van de negen) in de beleidssector Welzijn doorgevoerd. Het departement heeft sinds 2000 vier beleidsonderdelen verzelfstandigd. In de periode 1995-1999 zijn drie verzelfstandigingen uitgevoerd. VWS heeft in de periode van 1990 tot en met 1994 één organisatieonderdeel meer autonomie gegeven. Vòòr 1990 heeft één verzelfstandiging plaatsgevonden. Het zwaartepunt van de verzelfstandigingen ligt evident in de laatste jaren. Maar het ministerie heeft vòòr 1995 ook een – gering – aantal beleidsonderdelen verzelfstandigd. Deze indicator lijkt op de **traditionele stijl** of – in mindere mate – de bureaucratische stijl te wijzen.

De ambtenaren van het Ministerie van VWS hebben in meerderheid een *technische* opleiding gevolgd als hoogst voltooid opleiding. De tweede contextuele indicator duidt op de **professionele stijl**.

De variabelen van de institutionele context wijzen dus zowel op de **traditionele stijl**, als op de **professionele stijl**. De traditionele stijl is daardoor in zekere zin in overeenstemming met de institutionele context van de beleidssector Welzijn.

## 4 Afsluiting

Ik heb in het afgelopen hoofdstuk de uitkomsten van dit onderzoek besproken. De resultaten zijn gekoppeld aan de vier stijlen van verzelfstandiging. Ik heb vervolgens een oordeel gegeven over de stijl van verzelfstandiging van de beleidssector. Tot slot ben ik nagegaan in hoeverre de gevonden stijl past bij de institutionele context van de betreffende beleidssector. In tabel 19 (p. 81) heb ik overzichtelijk samengevat naar welke stijlen de indicatoren van de stijl van verzelfstandiging en de institutionele context van de beleidssectoren verwijzen.

In hoofdstuk 4 zullen de conclusies van het onderzoek volgen die op basis van bovenstaande bevindingen kunnen worden getrokken. De conclusie bevat de oplossing van de probleemstelling en het antwoord op de vijf onderzoeksvragen (uit paragraaf 2 van het eerste hoofdstuk: p. 2). Ik zal in het volgende hoofdstuk ook de gebruikte theorie en het theoretisch kader in het licht van de bevindingen ter discussie stellen. Deze reflectie zou enkele aanbevelingen voor de praktijk of voor toekomstig onderzoek kunnen voortbrengen. Deze aanbevelingen zullen de afsluiting van deze scriptie vormen.

**Tabel 19 Stijlen van verzelfstandiging & institutionele context (per beleidssector)**

<i>Indicatoren Ministeries</i>	<b>Motief van oprichting</b>	<b>Vorm en aantal verzelfst.</b>	<b>Bekostiging</b>	<b>Corporatisme</b>	<b>Hoofdtak</b>	<b>Stijl</b>	<b>Jaar van oprichting</b>	<b>Opleiding van de ambtenaren</b>	<b>Context</b>
OS	Traditioneel Professioneel	Traditioneel, Bureaucr. / Prof.	Traditioneel Bureaucratisch	Professioneel	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Bureaucratisch</b>	Bureaucratisch	Bedrijfsmatig	<b>Bureaucratisch Bedrijfsmatig</b>
Justitie	Traditioneel	Bedrijfsmatig	Traditioneel Bureaucratisch	Professioneel	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Bureaucratisch</b>	Bureaucratisch	Bureaucratisch	<b>Bureaucratisch</b>
BZK	Traditioneel Professioneel	Bureaucratisch	Bureaucratisch	Bedrijfsmatig	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Bureaucratisch</b>	Bureaucratisch	Bureaucratisch	<b>Bureaucratisch</b>
Onderwijs & Wetenschap	Professioneel	Bedrijfsmatig	Traditioneel Bureaucratisch	Professioneel	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Bedrijfsmatig Bureaucratisch</b>	Bedrijfsmatig	Bureaucratisch	<b>Bedrijfsmatig Bureaucratisch</b>
Cultuur	Bureaucratisch	Professioneel	Traditioneel Bureaucratisch	Bedrijfsmatig	Traditioneel	<b>Bureaucratisch</b>	Bedrijfsmatig	Bureaucratisch	<b>Bedrijfsmatig Bureaucratisch</b>
Financiën	Bureaucratisch	Professioneel	Professioneel	Traditioneel	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Bedrijfsmatig</b>	Bedrijfsmatig	Bedrijfsmatig	<b>Bedrijfsmatig</b>
Defensie	Traditioneel	Traditioneel	Traditioneel Bureaucratisch	Bureaucratisch	Traditioneel	<b>Traditioneel</b>	Bureaucratisch	Traditioneel	<b>Bureaucratisch Traditioneel</b>
VROM	Professioneel	Professioneel	Professioneel	Professioneel	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Professioneel</b>	Professioneel	Bedrijfsmatig	<b>Professioneel Bedrijfsmatig</b>
Verkeer & Luchtvaart	Professioneel	Professioneel	Professioneel Bedrijfsmatig	Bureaucratisch	Bedrijfsmatig	<b>Professioneel</b>	Bedrijfsmatig	Professioneel	<b>Professioneel Bedrijfsmatig</b>
Water	Professioneel	Professioneel	Professioneel	Traditioneel	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Professioneel</b>	Bedrijfsmatig	Professioneel	<b>Professioneel Bedrijfsmatig</b>
EZ	Professioneel	Bureaucratisch	Bureaucratisch	Traditioneel Bureaucratisch	Bureaucratisch Bedrijfsmatig	<b>Bureaucratisch</b>	Traditioneel	Bedrijfsmatig	<b>Traditioneel Bedrijfsmatig</b>
Landbouw	Bureaucratisch Professioneel	Bedrijfsmatig	Bureaucratisch	Bureaucratisch	Bureaucratisch	<b>Bureaucratisch</b>	Bedrijfsmatig	Professioneel	<b>Professioneel Bedrijfsmatig</b>
Natuur	Bureaucratisch	Bureaucratisch Traditioneel	Bureaucratisch	Bureaucratisch	Traditioneel Bureaucratisch	<b>Bureaucratisch</b>	Bedrijfsmatig	Professioneel	<b>Professioneel Bedrijfsmatig</b>
Voedselkwaliteit	Traditioneel	Traditioneel	Professioneel	Traditioneel	Professioneel	<b>Traditioneel</b>	Traditioneel	Professioneel	<b>Traditioneel Professioneel</b>
Sociale Zaken	Bureaucratisch	Traditioneel Bureaucratisch	Professioneel	Bedrijfsmatig	Traditioneel	<b>Bureaucratisch</b>	Professioneel	Bureaucratisch	<b>Professioneel Bureaucratisch</b>
Werkgelegenheid	Bureaucratisch	Traditioneel Bureaucratisch	Traditioneel Bureaucratisch	Traditioneel	Bedrijfsmatig	<b>Traditioneel Bureaucratisch</b>	Traditioneel	Bureaucratisch	<b>Traditioneel Bureaucratisch</b>
Volksgezondheid	Bureaucratisch Professioneel	Bureaucratisch	Bureaucratisch Professioneel	Bedrijfsmatig	Bureaucratisch	<b>Bureaucratisch</b>	Bedrijfsmatig	Professioneel	<b>Bedrijfsmatig Professioneel</b>
Welzijn	Traditioneel	Professioneel	Traditioneel Bureaucratisch	Traditioneel	Traditioneel	<b>Traditioneel</b>	Traditioneel	Professioneel	<b>Traditioneel Professioneel</b>

## Hoofdstuk 4: Conclusie

### 1 Inleiding

Ik ben nagegaan welke stijlen van verzelfstandiging bij de ministeries bestaan. Vervolgens heb ik onderzocht of deze stijlen binnen de institutionele context van de beleidssectoren passen. Ik heb daartoe eerst de centrale begrippen van dit onderzoek aan de hand van wetenschappelijke literatuur besproken en geoperationaliseerd. De empirische gegevens zijn verzameld door middel van secundaire analyse van secundaire bronnen. De bevindingen zijn vervolgens door kruistabellen in het computerprogramma SPSS geanalyseerd. De stijlen van verzelfstandiging zijn uit de resultaten van deze analyse berekend. De stijlen van de beleidssectoren zijn – tot slot – geconfronteerd met de institutionele context van de betreffende beleidssectoren.

Ik heb met dit onderzoek proberen aan te tonen dat verzelfstandigingen van beleidsonderdelen niet volgens een algemene trend plaatsvinden. De departementen – en zelfs de beleidssectoren – verschillen in de mate, de vorm en het tempo van verzelfstandiging. Mijn veronderstelling aan het begin van dit onderzoek was dat elke beleidssector een eigen manier van verzelfstandigen heeft; met andere woorden een eigen stijl van verzelfstandiging. Een andere veronderstelling was dat zo'n stijl niet zozeer wordt beïnvloed door algemene (inter)nationale ontwikkelingen. De stijl wordt veeleer bepaald door de institutionele context van een beleidssector. Aangezien het in het tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk was alle indicatoren van de institutionele context na te gaan, heb ik slechts twee indicatoren onderzocht. Ik heb me bijgevolg beperkt tot het nagaan of de stijl bij de institutionele context van de betreffende beleidssector past.

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderhavige onderzoek. In de volgende paragraaf geef ik allereerst antwoord op de vijf onderzoeksvragen die ik in het eerste hoofdstuk (paragraaf 3: p. 2) heb geformuleerd. Vervolgens wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Tot slot zal ik bezien in hoeverre de doelstelling van dit onderzoek is bereikt.

Ik zal in de derde paragraaf de gebruikte theorie en het theoretisch kader ter discussie stellen. In het licht van de – empirische – resultaten van dit onderzoek worden enkele reflecties ter nuancering van dit onderzoek geformuleerd. In de laatste paragraaf zal ik – naar aanleiding van de reflectie – enkele aanbevelingen doen voor de praktijk en voor toekomstig onderzoek.

## **2 Probleemstelling & onderzoeksvragen**

### **2.1 De eerste deelvraag**

*Welke verzelfstandigde organisaties zijn per beleidssector te onderscheiden?*

Ik heb voor dit onderzoek het jaar 2004 als peiljaar gekozen. In 2004 hadden de beleidssectoren van de Rijksoverheid gezamenlijk 236 verzelfstandigde organisaties. Ik heb clusters van organisaties met dezelfde wettelijke grondslag als één verzelfstandigd orgaan geteld. De drie beleidssectoren met de meeste zelfstandige beleidsonderdelen zijn Landbouw (LNV – 23 organen), Onderwijs & Wetenschap (OCW – 23 organen) en Justitie (22 organen). De beleidssectoren Ontwikkelingssamenwerking (BuiZa – drie organen), Financiën (drie organen) en Voedselkwaliteit (LNV – vier organen) hebben de minste verzelfstandigingen. Het aantal verzelfstandigde organisaties per beleidssector wordt uitgebreid beschreven in de derde paragraaf van hoofdstuk 3 (p. 51-80). Ik heb daarenboven in de bijlage een lijst van alle 236 verzelfstandigde organisaties – per beleidssector – opgenomen (Bijlage 1: p. 95-100).

### **2.2 De tweede deelvraag**

*Welke patronen zijn in de ontwikkelingen – de aantallen en de kenmerken, zoals vorm, motief, bekostiging, toezicht en hoofdtak – van verzelfstandigde organisaties van de Rijksoverheid waar te nemen?*

De resultaten van dit onderzoek zijn in paragraaf 3 van het vorige hoofdstuk (p. 51-80) gedetailleerd besproken. Ik verwijs de lezer derhalve voor een specifieke behandeling per beleidssector naar de betreffende subparagraaf. Ik beperk mij hier tot enkele algemene opmerkingen over de bevindingen van dit onderzoek.

De meeste verzelfstandigde organisaties van de Rijksoverheid (100 van de 236) hebben de vorm van het privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De overheid heeft daarnaast veel beleidsonderdelen (78) verzelfstandigd tot publiekrechtelijk zbo.

Het meest genoemde motief voor de oprichting van verzelfstandigde organisaties (69 van de 235) is onafhankelijkheid – van het ministerie of van het beleidsveld – en het bevorderen van rechtsgelijkheid. Een ander veel voorkomend motief van oprichting (60 van de 235) is de bevordering van de specifieke deskundigheid die gemoeid is met de uitvoering van de taak. Het minst genoemde motief is – verrassend genoeg – de bevordering van doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering.

De ministeries bekostigen de meerderheid van de verzelfstandigde taken (144 van de 235) voor meer dan 70 % uit de Rijksbegroting. Zij financieren 83 verzelfstandigde taken voornamelijk uit andere middelen, zoals tarieven en premies. Slechts negen publieke taken worden gemengd bekostigd, dat wil zeggen deels uit de Rijksbegroting en deels uit andere middelen.

De minister – of het departement – voert bij de meeste verzelfstandigingen (108 van de 235) zelf rechtstreeks toezicht uit op de uitvoering van de publieke taak. Het toezicht wordt voor de rest van de verzelfstandigde organisaties overgelaten aan een Raad van Toezicht of een commissie (127). De samenstelling van deze raden wordt in de meeste gevallen (84 van de 127) door de minister – of door de ministerraad, indien de leden bij Koninklijk Besluit worden benoemd – bepaald.

De ministeries beschikken gemiddeld over zeven erkende adviesorganen. Het is lastig gebleken de adviesorganen te verdelen naar beleidssector, omdat zij in veel gevallen op meerdere beleidsterreinen actief zijn. Het Ministerie van Economische Zaken heeft verreweg de meeste erkende adviesorganen (15 van de 79). Het Ministerie van Financiën heeft daarentegen slechts één erkend adviesorgaan.

De meest voorkomende hoofdtak van zelfstandige beleidsonderdelen is het uitkeren en innen van geldelijke bijdragen (66 van de 236). Een groot aantal verzelfstandigde organisaties (59) houdt zich bezig met inspectie en controle (toezicht). De hoofdtak is te relateren aan de mate van discretionaire ruimte die ambtenaren van verzelfstandigde organisaties hebben. Elke taak biedt de uitvoerende ambtenaren een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Zo is de beleidsvrijheid per beleidssector te berekenen. De beleidssector Voedselkwaliteit (85 %) heeft de grootste mate van discretionaire ruimte. Het Ministerie van Defensie (10 %) heeft daarentegen de minste mate van beleidsvrijheid.

De ministeries hebben het merendeel van de beleidsonderdelen (106 van de 235) vòòr 1990 verzelfstandigd. De minste verzelfstandigingen (32) hebben in de periode van 1990 tot en met 1994 plaatsgevonden.

De meest voorkomende opleiding van de ambtenaren van het moederdepartement (vier van de twaalf ministeries) is een economische opleiding. Slechts één ministerie (Justitie) heeft ambtenaren met een juridische opleiding als hoogst voltooide opleiding.

### **2.3 De derde deelvraag**

*Wat houden de traditionele, de bureaucratische, de professionele, en de bedrijfsmatige stijl van verzelfstandiging in?*

De vier stijlen zijn ontleend aan de stijlen van beleidsuitvoering van Terpstra en Havinga (*Ruimte rond regels*, 1999: 49-56). Ik heb deze stijlen – in paragraaf 3 van hoofdstuk 2 (p. 10-31) – zodanig aangepast dat ze kunnen worden toegepast op het verschijnsel verzelfstandiging. De vier stijlen van verzelfstandiging worden beurtelings in de volgende subparagrafen behandeld. Ik geef eerst kort weer wat volgens Terpstra en Havinga de belangrijkste aspecten van de stijlen zijn. Vervolgens bespreek ik hoe de stijlen invulling geven aan het proces van verzelfstandiging, aan de hand van de indicatoren van dit onderzoek. Deze indicatoren zijn de mate en vorm van verzelfstandiging, het motief van oprichting, de wijze van bekostiging, het toezichtsarrangement – oftewel de mate van corporatisme –, de hoofdtak – oftewel de discretionaire ruimte –, het jaar van oprichting, en de opleiding van de ambtenaren. De vierde paragraaf van hoofdstuk 2 bevat een tabel (tabel 3: p. 29) waarin het onderstaande overzichtelijk is opgenomen. In de volgende paragraaf zal ik aangeven in hoeverre deze stijlen in de praktijk blijken voor te komen (de vierde onderzoeksvraag).

### 2.3.1 *De traditionele stijl van verzelfstandiging*

De beslissingen worden in de traditionele stijl ontleend aan traditie en traditioneel gezag. Deze stijl kenmerkt zich door een hoge mate van informalisme. De traditionele stijl komt vooral voor in kleine, sterk hiërarchische organisaties met paternalistisch leiderschap.

Het gevolg is dat beleidssectoren met een traditionele stijl weinig veranderingen ondergaan, aangezien het verleden de basis vormt voor elke beslissing. De verzelfstandiging zal gering en weinig vergaand zijn. De voornaamste vorm is het agentschap, omdat de leiding weinig autonomie verleent aan de *'street-level bureaucrats'* (paternalisme). De geringe toegekende onafhankelijkheid heeft ook gevolgen voor de andere indicatoren. Het meest voorkomende motief van oprichting is beheer en delegatie. De verzelfstandigde taken worden hoofdzakelijk uit de Rijksbegroting bekostigd. Deze taken bieden de uitvoerders tevens een zeer geringe mate van beleidsvrijheid. De beleidssectoren met een traditionele stijl hebben bovendien een geringe mate van corporatisme, gezien het informalisme en het paternalisme. Het toezicht geschiedt voornamelijk rechtstreeks door de minister. Deze stijl staat zeer afwachtend ten opzichte van de tendens tot verzelfstandiging. De meeste verzelfstandigingen hebben sinds 2000 plaatsgevonden. De meest voorkomende opleiding van de ambtenaren van het moederdepartement is een traditionele opleiding, zoals een militaire opleiding.

### 2.3.2 *De bureaucratische stijl van verzelfstandiging*

De beslissingen worden in de bureaucratische stijl ontleend aan wettelijke regels en procedures. Deze stijl kenmerkt zich door een hoge mate van formalisme en een legalistische handhaving. De ambtenaren streven naar een uniforme beleidsuitvoering. De ambtenaren met een bureaucratische stijl hebben ook een paternalistische houding ten opzichte van het beleidsveld.

Wat zijn de gevolgen van deze aspecten voor de manier van verzelfstandigen in deze stijl? Deze stijl heeft geen voorkeur voor verzelfstandiging. Zij wil liever zelf het beleid uitvoeren (paternalisme). Indien men toch over moet gaan tot het verlenen van autonomie, dan hebben de minder vergaande en publiekrechtelijke vormen de voorkeur. Het aantal verzelfstandigde organisaties is gemiddeld. Het meest voorkomende motief van oprichting is rechtsgelijkheid, aangezien men streeft naar een uniforme beleidsuitvoering. De bekostiging van zelfstandige taken geschiedt voornamelijk uit de Rijksbegroting. Er is echter meer ruimte voor gemengde financiering of financiering uit andere middelen dan de Rijksbegroting in vergelijking met de traditionele stijl. De beleidssectoren met een bureaucratische stijl hebben tevens een grotere mate van corporatisme. Zij hebben een gemiddeld corporatisme door het belang van formalisme in deze stijl. De ambtenaren hebben bovendien een gemiddelde mate van discretionaire ruimte. De bureaucratische stijl is afwachtend met verzelfstandigen. De meeste beleidsonderdelen zijn in de periode 1995-1999 verzelfstandigd. De opleiding van de ambtenaren van het moederministerie is een juridische of sociaal-wetenschappelijke opleiding.

### 2.3.3 *De professionele stijl van verzelfstandiging*

De beslissingen worden in de professionele stijl ontleend aan de beroepsopleiding en de beroepsethiek. De regels dienen – in tegenstelling tot de bureaucratische stijl – slechts als kader, omdat het bereiken van doeleinden centraal staat in deze stijl. De professionele stijl kenmerkt zich verder door een groot vertrouwen in deskundigheid, consensualisme en een grote mate van autonomie voor professionals.



De beleidssectoren met een professionele stijl hebben een gemiddeld aantal verzelfstandigde organisaties. De meest voorkomende vormen zijn de privaatrechtelijke vormen die een aanzienlijke autonomie garanderen. Het motief voor de oprichting van de zelfstandige beleidsonderdelen is deskundigheid, en in mindere mate participatie. De verzelfstandigde taken worden grotendeels uit andere middelen bekostigd. Deze stijl biedt echter ook ruimte voor gemengde financiering en financiering door de Staat. Het vertrouwen in deskundigheid betekent dat de uitvoerders een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte krijgen toebedeeld. De beleidssectoren met een professionele stijl hebben daarenboven een grote mate van corporatisme. Consensualisme houdt namelijk in dat men zoveel mogelijk betrokkenen en belanghebbenden bij de beleidsuitvoering en beleidsvorming betreft, om het draagvlak van het beleid te vergroten. Deze stijl staat niet afwachtend tegenover verzelfstandiging, maar loopt nochtans niet voorop. De meeste organen zijn in de periode 1990-1994 verzelfstandigd. De hoogst voltooide opleiding van de ambtenaren van het moederdepartement is een technische opleiding.

#### *2.3.4 De bedrijfsmatige stijl van verzelfstandiging*

De beslissingen worden in de bedrijfsmatige stijl ontleend aan economische motieven. Deze stijl hecht het meeste belang aan kostenbeheersing en een efficiënte beleidsuitvoering. De uitvoering is onderhevig aan een strenge regulering door middel van kwantitatieve doeleinden. De bedrijfsmatige stijl heeft een groot vertrouwen in de markt en technieken uit het bedrijfsleven. Deze stijl heeft een antagonistische houding ten opzichte van belangenorganisaties. Wat zijn de gevolgen voor de manier van verzelfstandigen in deze stijl?

De beleidssectoren met een bedrijfsmatige stijl hebben het grootste aantal en de meest vergaande vormen van verzelfstandiging. Een groot deel van de verzelfstandigingen is privatiseringen, en/of heeft de privaatrechtelijke organisatievorm. Het meest voorkomende motief van oprichting is ongetwijfeld doelmatigheid en doeltreffendheid. De strenge regulering houdt in dat de zelfstandige beleidsonderdelen weinig beleidsvrijheid hebben, en dat de beleidssector veel toezichhoudende organen heeft. De verzelfstandigde taken worden vrijwel geheel bekostigd door de gebruikers van de diensten. De antagonistische houding betekent dat de beleidssectoren zich afzijdig houden van belangenorganisaties. Ergo, zij hebben een geringe mate van corporatisme. Het toezicht wordt – in tegenstelling tot de traditionele stijl – echter niet rechtstreeks door de minister uitgeoefend. De minister laat het toezicht over aan hiërarchisch onafhankelijke organen.

### **2.4 De vierde deelvraag**

*In hoeverre zijn deze stijlen van verzelfstandiging in de praktijk bij beleidssectoren van de Rijksoverheid te identificeren?*

Ik heb in paragraaf 3 van hoofdstuk 3 (p. 51-80) bij de behandeling van de resultaten van dit onderzoek aangegeven welke stijlen de indicatoren impliceren. In tabel 19 (p. 81) aan het eind van die paragraaf is het geheel overzichtelijk samengevat. Ik bespreek in deze subparagraaf in hoeverre de vier stijlen van verzelfstandiging in de praktijk blijken voor te komen. In de volgende subparagraaf wordt beschreven in hoeverre de gevonden stijlen consistent zijn met de institutionele context van de beleidssectoren (vijfde onderzoeksvraag).

Alle stijlen van verzelfstandiging blijken uit dit onderzoek in de praktijk – in mindere of meerdere mate – voor te komen. De meest voorkomende stijl bij de Rijksoverheid is de bureaucratische stijl. Negen van de achttien beleidssectoren hebben deze stijl. De negen beleidssectoren zijn: Ontwikkelingssamenwerking, Justitie, BZK, Cultuur, EZ, Landbouw, Natuur, Sociale Zaken en Volksgezondheid. Deze bevinding is waarschijnlijk niet zo wonderlijk, aangezien de ministeries te karakteriseren zijn als politieke bureaucratieën (Kickert, 1993: 251).

De traditionele stijl doet zich bij drie beleidssectoren – Defensie, Voedselkwaliteit en Welzijn – voor. De professionele stijl blijkt uit dit onderzoek ook bij drie beleidssectoren voor te komen. Deze beleidssectoren zijn: VROM, Verkeer & Luchtvaart en Water. Er is slechts één beleidssector met een bedrijfsmatige stijl; namelijk Financiën. De resterende beleidssectoren hebben een gemengde stijl van verzelfstandiging. De beleidssector Onderwijs & Wetenschap heeft een combinatie van de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl. De beleidssector Werkgelegenheid – tot slot – blijkt een combinatie van de traditionele en de bureaucratische stijl te hebben.

## **2.5 De vijfde deelvraag**

*In hoeverre passen de stijlen van verzelfstandiging binnen de institutionele context van de beleidssectoren?*

Uit de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag bleek dat alle stijlen in de praktijk voorkomen. Ik heb in de derde paragraaf van hoofdstuk 3 ook de bevindingen voor de institutionele context besproken. Per beleidssector is daar al ingegaan op de vraag in hoeverre de stijl bij de institutionele context van de beleidssector past. Ik herhaal in deze subparagraaf de hoofdlijnen van die resultaten.

De gevonden stijlen blijken uit dit onderzoek in de meeste gevallen – negen van de achttien – niet volledig consistent te zijn met de institutionele context van de beleidssector. In deze negen gevallen was de stijl van verzelfstandiging in overeenkomst met één van de twee variabelen. Ik wil er hier nogmaals op wijzen dat ik slechts twee – van de vijf – variabelen van de institutionele context heb kunnen onderzoeken. Ik moet diensgevolge een groot voorbehoud maken bij de conclusies voor deze onderzoeksvraag.

Bij vijf beleidssectoren – Onderwijs & Wetenschap, Financiën, Werkgelegenheid, Justitie en BZK – is de stijl van verzelfstandiging geheel consistent met de institutionele context van de betreffende beleidssector. De stijlen van vier beleidssectoren – Landbouw, EZ, Natuur en Volksgezondheid – blijken daarentegen volkomen niet in overeenstemming met de institutionele context van deze beleidssectoren. Het voorbehoud dat ik in de vorige alinea heb gemaakt, geldt hier ook.

## **2.6 De probleemstelling**

### *2.6.1 De centrale vraag*

*Welke stijlen kan men bij de beleidssectoren onderscheiden, en passen deze stijlen bij de institutionele context?*

De vier stijlen van verzelfstandiging doen zich in de praktijk allen voor bij de Rijksoverheid. De bureaucratische stijl blijkt uit dit onderzoek het meeste voor te komen. Er zijn namelijk negen – van de achttien – beleidssectoren met de bureaucratische stijl. Drie beleidssectoren hebben de traditionele stijl van verzelfstandiging. De manier van verzelfstandiging van drie andere beleidssectoren is te karakteriseren als de professionele stijl. Eén beleidssector – Financiën – heeft de bedrijfsmatige stijl van verzelfstandiging. De resterende beleidssectoren blijken een gemengde stijl van verzelfstandiging te hebben. De beleidssector Onderwijs & Wetenschap heeft een combinatie van de bureaucratische en de bedrijfsmatige stijl. De manier van verzelfstandigen in de beleidssector Werkgelegenheid lijkt op een combinatie van de traditionele en de bureaucratische stijl.

In hoeverre passen deze stijlen van verzelfstandiging binnen de institutionele context van de beleidssectoren? De stijlen van vier beleidssectoren blijken niet in overeenkomst te zijn met de institutionele context van de betreffende beleidssectoren. In de meeste gevallen – negen van de achttien – zijn de stijlen echter in overeenstemming met één van de twee variabelen van de institutionele context van de beleidssector. De gevonden stijlen van vijf beleidssectoren blijken volkomen consistent te zijn met hun institutionele context. Ik zal in de volgende subparagraaf (2.6.2) nagaan in hoeverre de doelstelling van dit onderzoek is bereikt.

### *2.6.2 De doelstelling*

*Inzicht verkrijgen in de stijlen van verzelfstandiging bij de Rijksoverheid.*

De vraag die nu rijst na de beantwoording van de centrale vraag en de onderzoeksvragen is: is de doelstelling van het onderzoek bereikt? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat het begrip ‘inzicht’ veel gradaties heeft. Het onderzoek heeft aangetoond dat er verschillende patronen in de manier van verzelfstandiging zijn. Dit onderzoek heeft echter niet hard kunnen maken dat de patronen overeenkomen met specifiek deze vier stijlen van verzelfstandiging. Men zou – zonder meer – kunnen beargumenteren dat de patronen met andere stijlen overeenstemmen. Dit onderzoek heeft in ieder geval niet veel inzicht verschaft in de mate waarin de stijlen passen bij de institutionele context van de beleidssectoren. Ik heb namelijk slechts twee – van de vijf – indicatoren van de institutionele context kunnen onderzoeken. De beweringen omtrent de context zijn bijgevolg beperkt geldig.

Ik kan echter wel antwoord geven op de vraag die in de titel van deze scriptie wordt opgeworpen. Deze vraag luidt: wordt de verzelfstandiging van beleidsonderdelen bij de Rijksoverheid bepaald door een trend of door een manier van doen, oftewel een stijl? Dit onderzoek heeft aangetoond dat de wijze van verzelfstandiging bij de Rijksoverheid niet strookt met een algemene uniforme trend. Er blijken duidelijke verschillen in de wijze van verzelfstandiging te zijn tussen ministeries en beleidssectoren. Dit onderzoek heeft laten zien dat beleidssectoren verschillende voorkeuren hebben ten aanzien van de motieven van oprichting, de wijze van bekostiging, de vorm van verzelfstandiging et cetera. Deze bevindingen duiden op verschillen in stijlen. Welke stijlen? Dat is nog niet helemaal duidelijk.

### 3 Reflectie

Ik heb in de voorgaande paragraaf aan de hand van de probleemstelling en de onderzoeksvragen nogmaals de uitkomsten van dit onderzoek besproken. In deze paragraaf wil ik het theoretisch kader ter discussie stellen. Ik kan in het licht van de resultaten van dit onderzoek reflecteren op de gebruikte theorie. De aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek komen in de volgende paragraaf (paragraaf 4: p. 90) aan de orde.

Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste beleidssectoren (negen van de achttien) een bureaucratische stijl van verzelfstandiging hebben. Men zou misschien een meer evenwichtige verdeling van de vier stijlen over de beleidssectoren verwachten. Bakker en Van Waarden blijven in hun boek (*Ruimte rond regels*, 1999) op het theoretische vlak. Zij toetsen de vier stijlen niet in de praktijk. Ik kan derhalve niet aangeven in welke mate men de stijlen in de praktijk zou moeten verwachten.

De bevinding dat de bureaucratische stijl het meeste voorkomt, is desalniettemin niet wonderlijk. De ministeries zijn immers politieke bureaucratieën (Kickert, 1993: 251). “Basisassumpties over de overheidsbureaucratie houden verband met de fundamentele normatieve grondslagen van onze staat en overheid” (Kickert, 1993: 305). Deze grondslagen zijn rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, beginselen van behoorlijk bestuur, legaliteit, legitimiteit en rationaliteit (Kickert, 1993: 305). Deze elementen komen in grote mate overeen met de bureaucratische stijl. Het is dus niet verrassend dat uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de meeste beleidssectoren deze stijl hebben.

De berekening van de mate van corporatisme en de mate van discretionaire ruimte is van groot belang voor de bepaling van de stijl van verzelfstandiging. Deze indicatoren vertegenwoordigen immers twee van de vijf indicatoren waar de stijl van een beleidssector op wordt gebaseerd. De vaststelling van deze twee indicatoren is echter discutabel. De mate van corporatisme wordt slechts gemeten door het aantal adviesorganen en de toezichtsarrangementen van de verzelfstandigde organisaties te bestuderen. Dit onderzoek heeft geen aandacht voor de samenstelling van de adviesorganen en de frequentie van daadwerkelijke consultatie van de adviesorganen. Voorts is de frequentie waarmee maatschappelijke belangenorganisaties de mogelijkheid krijgen om mee te praten / invloed uit te oefenen tijdens de besluitvorming niet in kaart gebracht.

De vaststelling van de mate van beleidsvrijheid is op een vermoeden gegrondvest. De mate van discretionaire ruimte van de hoofdtaken is niet aan een wetenschappelijke studie ontleend. Ik heb slechts vanuit het vermoeden beredeneerd wat de mate van beleidsvrijheid van de verschillende categorieën hoofdtaken is.

Ik heb in het theoretisch kader vijf indicatoren van de institutionele context geformuleerd. Drie indicatoren konden echter in het tijdsbestek van dit onderzoek niet onderzocht worden. Het gevolg is dat de beweringen over de institutionele context van de beleidssectoren niet hard gemaakt kunnen worden. Het onderzoek naar de institutionele context is op te weinig indicatoren gefundeerd.

Eén van de indicatoren van de institutionele context is het jaar van oprichting van de verzelfstandigde organisatie. Ik heb echter in het geval van wijzigingen in de status van het zelfstandige beleidsonderdeel, het jaar van de meest recente verandering opgenomen. Indien een verzelfstandigde organisatie van vòòr 1990 – bijvoorbeeld – na 1990 is gefuseerd, dan heb ik als jaar van oprichting een jaartal na 1990. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het grote aantal verzelfstandigingen in de periode 1995-1999. Een gedeelte van deze verzelfstandigingen zou een verandering in de status van eerder verzelfstandigde organisaties kunnen betreffen. Een wijziging van een zbo tot een agentschap zegt daarentegen ook iets over de stijl van een beleidssector.

#### **4 Aanbevelingen**

Ik kan aan de hand van – de reflectie op – dit onderzoek enkele aanbevelingen doen. Ten eerste is het voor toezichthoudende instanties (Staten-Generaal, Algemene Rekenkamer et cetera) van belang dat zij rekening houden met de verschillende stijlen van beleidssectoren. Men heeft bijvoorbeeld recentelijk getracht een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen (Tweede Kamer, 2000: 27 426, nr. 3) te formuleren. Ik zou de toezichthoudende instanties echter aanbevelen bij het toezicht en de verantwoording meer aandacht te hebben voor de verschillen tussen ministeries en beleidssectoren. Het toezicht kan daardoor effectiever zijn, dan door het ontwikkelen van uniforme regelgeving.

Ten tweede zou ik willen pleiten voor nader onderzoek naar dit onderwerp. Dit onderzoek heeft weliswaar aangetoond dat de beleidssectoren van de Rijksoverheid verschillende stijlen van verzelfstandiging hebben. Het bewijs dat deze vier stijlen in deze mate voorkomen, is niet afdoende. Er is nader onderzoek nodig naar welke stijlen zich exact voordoen bij de sectoren van de Rijksoverheid. Mijn veronderstelling is dat de stijlen in hoge mate worden bepaald door de institutionele context van de beleidssectoren. Dit onderzoek heeft onvoldoende bewijs kunnen leveren voor de categorisering van de institutionele contexten van de beleidssectoren. Er zou nader onderzoek gedaan moeten worden om vast te stellen in hoeverre de stijlen inderdaad in overeenstemming zijn met de institutionele context van de betreffende beleidssectoren.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2000a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer. Vergaderjaar 1999-2000. 26 982, nrs. 1-2. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Algemene Rekenkamer (2000b). *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk*. Tweede Kamer. Vergaderjaar 1999-2000. 27 066, nr. 2. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Algemene Rekenkamer (1995). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer. Vergaderjaar 1994-1995. 24 130, nr. 3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Andeweg, R.B. et al. [red.] (1993). *Politiek in Nederland*. Vierde druk. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede (2001). *Basisboek methoden en technieken*. Derde herziene druk. Groningen: Stenfert Kroese.

Babbie, E.R. (1995). *The practice of social research*. Seventh edition. Belmont [etc.]: Wadsworth.

Bakker, W., F. van Waarden (1999). *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.

Boer, M.M. den (1999). *Verzelfstandiging van bestuurstaken op z'n Hollands: preadvies*. Deventer: Tjeenk Willink.

Boin, A. et al. [red] (2000). *Institutionele crises: breuklijnen in beleidssectoren*. Crisis Onderzoek Team (COT). Alphen aan den Rijn: Samson.

Bovens, M.A.P. et al. [eds] (2001). *Success and failure in public governance: a comparative analysis*. Cheltenham: Elgar.

Boxum, J.L. et al. (1989). *Zelfstandige bestuursorganen in soorten: verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*. Deventer: Kluwer.

Deth, J.W. van, P.A. Schuszler [red] (1995). *Nederlandse staatskunde: een elementaire inleiding*. Bussum: Coutinho.

Deth, J.W. van, J.C.P.M. Vis (1995). *Regeren in Nederland: het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.

Doelen, F.C.J. van der (1993). *De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie*. In: Bressers, J.Th.A. e.a. (red). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Pp. 17-31. Assen: Van Gorcum.

Doorewaard, H., W. de Nijs [red] (2002). *Organisatieontwikkeling en human resource management*. Utrecht: LEMMA.

Frissen, P.H.A. (1992). *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur: een bestuurskundige verkenning van verzelfstandiging, verbindingen en informatisering*. 's-Gravenhage: VUGA

Frissen, P.H.A., J.M. van Westerlaak (1990). *Organisatiecultuur: van toverwoord tot bruikbaar begrip*. Schoonhoven: Academic Service

Grünow, D. (1991). *Development of the public sector*. In: F.X. Kaufmann (red). *The public sector: challenge for coordination and learning*. Pp. 89-112. Berlijn [etc]: De Gruyter.

Hague, R., M. Harrop, S. Breslin (1998). *Comparative government and politics: an introduction*. Fourth edition. Basingstoke: Macmillan.

Hakvoort, J.L.M., M. Veenswijk (1999). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft: Eburon.

Hart, P. 't et al. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

Hazeu, C. (2000). *Institutionele economie*. Bussum: Coutinho.

Jongeneel, C. (2004). *Verdwijnen met de RWT's en ZBO's ook de taken? De getalsmatige veranderingen bij RWT's en ZBO's en de gevolgen voor de publieke taken*. Bureau Publiek-Private Sector. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer.

Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal?* Washington: The Brookings Institution.

Kickert, W.J.M. (2002). *Verhalen van verandering*. 's-Gravenhage: Elsevier.

Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kickert, W.J.M. (1993). *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kickert, W.J.M. et al. [red] (1993). *Verzelfstandiging van overheidsdiensten: congrespublicatie 1992*. 's-Gravenhage: VUGA.

Leerdam, J. van (1999). *Verzelfstandiging en politieke economie: over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Proefschrift. Delft: Eburon.

Lindblom, C.E. (1979). *Still muddling, not yet through*. Public Administration Review. Nr. 39. Pp. 517-526.

Lindblom, C.E. (1959). *The science of muddling through*. Public Administration Review. Nr. 19. Pp. 78-88.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.

March, J.G., J.P. Olsen (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.

March, J.G., J.P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.

Meijer, A.Th. (2000). *Privatisering draait uit op nationalisatie*. In: Tijdschrift voor Privatisering. Jaargang 7. Nummer 2. Pp. 4-10.

Mierlo, J.G.A. van (2001). *Ambtelijk ondernemerschap in contacten met klantengroepen en belangengroepen*. In: Bestebreuer, A. et al. [red.]. *Management in overheidsorganisaties*. Update 39. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Niet gepubliceerd*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1997). *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*. 's-Gravenhage: BZK.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie (20 januari 2000)*. 's-Gravenhage: SZW.

Mol, N.P. (1993). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Derde druk. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Nelissen, N.J.M., M.P.C. Bresser, S.J.F. Engelen (1996). *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*. Bussum: Coutinho.

Parsons, W. (1995). *Public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Peters, B.G. (1999). *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Pinter.

Pol, K. van der (1997). *De sociale partners zijn dood, leve de sociale partners*. In: *Liberaal Reveil*. Jaargang 38. Nummer 5. Pp. 188-192.

Pollitt, C., G. Bouckaert (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: University Press.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.

Rieken, J.G.P. (1985). *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening*. Deventer: Kluwer.

Ringeling, A.B. (1993). *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage: VUGA.

Ringeling, A.B. [red] (1985). *Ambtelijke cultuur en verandering van het openbaar bestuur: congrespublicatie 1985*. 's-Gravenhage: VUGA.

Rosenthal, U. et al. (1996). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Ru, H.J. de, J.A.F. Peters (2002). *Verzelfstandiging en marktwerking: stand van zaken en perspectieven*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Ru, H.J. de, J.A.F. Peters [red] (2000). *Toezicht en regulering van nieuwe markten*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Sabine, G.H., T.L. Thorson (1973). *A history of political theory*. Fourth edition. Fort Worth [etc.]: Hartcourt Brace.

Schijn, E.H. (1992). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schouw, G. (1996). *Bestuursstijlen van wethouders*. 's-Gravenhage: VUGA.



Smullen, A., S. van Thiel (2002). *Agentschappen: eenheid in verscheidenheid*. In: Kraak, A.D., R.P. van Oosterom [red.]. *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering*. Pp. 36-44. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Smullen, A., S. van Thiel, C. Pollitt (2001). *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*. In: B&M, Tijdschrift voor Politiek, Beleid en Management. Jaargang 28. Nummer 4. Pp. 190-201.

Staat der Nederlanden (2005). *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Terpstra, J., T. Havinga (1999). *Uitvoering tussen traditie en management: structuratie en stijlen van beleidsuitvoering*. In: Bakker, W., F. van Waarden [red.]. *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Pp. 40-67. Amsterdam: Boom.

Thiel, S. van (2004). *Survey (niet gepubliceerd)*.

Thiel, S. van, F.L. Leeuw (2002). *The performance paradox in the public sector*. Paper. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Thiel, S. van, M.W. van Buuren (2001). *Ontwikkeling van het aantal zelfstandig bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?* In: Bestuurswetenschappen. Jaargang 55. Nummer 5. Pp. 386-404.

Thiel, S. van (2001). *Lokale verzelfstandiging: vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*. Rotterdam: EUR.

Toonen, Th.A.J. et al. (1982). *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*. Raad voor het binnenlands bestuur. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Tops, P., G. Schouw, S. Zouridis (1998). *Stijlen van besturen: over leiders, managers, verbinderes, ambassadeurs en beheerders*. Amsterdam: Atlas.

Trommel, W., R. van der Veen (1999). *Tien jaar sleutelen aan sociale zekerheid: een terugblik*. In: Beleid en Maatschappij. Volume 6. Nummer 2. Pp. 122-134.

Tweede Kamer (2000). *Wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Vergaderjaar 2000-2001. 27 426, nr. 3.

Veenswijk, M. (1996). *Departementale cultuur: ijzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?* Delft: Eburon.

Williamson, P. (1989). *Corporatism in perspective. An introductory guide to corporatist theory*. Londen: Sage.

Veld, R.J. in 't et al. (1996). *De organisatie van het toezicht op de marktwerking in Nederland*. 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken.

Waarden, F. (1999). *Ieder land zijn eigen trant?* In: Bakker, W., F. van Waarden [red.]. *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Pp. 303-339. Amsterdam: Boom.

Wiering, M. (1999). *Contexten van handhaving bij mestregelgeving in Nederland en Vlaanderen*. In: Bakker, W., F. van Waarden [red.]. *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Pp. 229-260. Amsterdam: Boom.

Zijderveld, A.C. (1996). *De samenleving als schouwspel*. Tweede druk. Utrecht: LEMMA.

## **Bijlage 1: De verzelfstandigde organisaties (per beleidssector)**

### **Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa)**

#### *OntwikkelingsSamenwerking*

Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI)  
Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO), voorheen NCO  
Nederlandse FinancieringsMaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)

### **Ministerie van Justitie**

Immigratie en NaturalisatieDienst (IND)  
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)  
Centraal Justitieel IncassoBureau (CJIB)  
Nederlands Forensisch Instituut (NFI)  
Studiecentrum Rechtspleging (SSR)  
Directie Bestuurszaken (DBz)  
Vereniging SlachtofferHulp Nederland (SHN)  
Halt-bureaus  
Particuliere Jeugdinstellingen  
Particuliere TBS-instellingen  
Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)  
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)  
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)  
Stichting Reclassering Nederland (SRN), voorheen Reclasseringsstichtingen  
Raden voor RechtsBijstand (RRB), voorheen Stichtingen Bureaus voor Rechtshulp  
GezinsVoogdij-Instellingen (GVI)  
College Bescherming Persoonsgegevens, voorheen Registratiekamer  
Bureau Financieel Toezicht (BFT), voorheen Kamers van Toezicht op het notarisambt  
College van Toezicht op de Kansspelen  
Commissie Gelijke Behandeling (CGB)  
College van Toezicht Auteursrechten, voorheen Cluster Auteursrechten  
Stichting donorgegevens kunstmatige bevruchting

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)**

Dienst Informatie Voorziening OverheidsPersoneel (IVOP)  
Centrale Archief Selectiedienst (CAS)  
ICT Service Coöperatie, voorheen ITO  
Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)  
Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)  
Nederlands Bureau voor Brandweereexamens (Nbbe)  
Ned. Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA)  
Politieregio's  
Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)  
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)  
Stichting VUT-Fonds, afgesplitst van het ABP  
Kiesraad  
Commissie belast met algemene leiding en beheer DGVP  
Kanselier der Nederlandse Orden  
Raad voor het KLPD  
Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)  
Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP)

## **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)**

### *Onderwijs & Wetenschap*

Dienst Centrale Financiën Instellingen (CFI)  
Primair Onderwijs  
Voortgezet Onderwijs  
Beroeps- en Volwassenen Educatie: Regionale Opleiding Centra's  
Beroeps- en Volwassenen Educatie: Diversen  
Beroeps- en Volwassenen Educatie: Vakinstellingen  
Beroeps- en Volwassenen Educatie: Landelijke Organen Beroepsonderwijs  
HBO-instellingen  
Accreditatie-orgaan Hoger Onderwijs  
Regionale Verwijzingscommissie Voortgezet Onderwijs  
Stichting VervangingsFonds (VF)  
Stichting ParticipatieFonds (PF)  
Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling Speciaal Onderwijs (LCTI)  
Commissies voor Indicatiestelling Speciaal Onderwijs (CvI)  
Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO)  
Staatsexamencommissies  
Informatie Beheer Groep (IBG)  
Academische Ziekenhuizen  
Universiteiten (inclusief Open Universiteit)  
TNO  
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)  
Stichting voor Technische Wetenschappen, voorheen Ministerie van EZ  
Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)

### *Cultuur*

RijksArchiefDienst (RAD)  
Bedrijfsfonds voor de Pers  
Commissariaat voor de Media  
Omroepverenigingen / Omroepen  
Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (STIFO)  
Stichting Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten  
Stichting Fonds voor de Letteren  
Stichting Fonds voor de scheppende Toonkunst  
Stichting Fonds voor beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst  
Stichting Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM)  
Stichting Nederlands Fonds voor de Film  
Stichting Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds  
Mondriaan Stichting  
Stichting Stimuleringsfonds voor Architectuur  
Koninklijke Bibliotheek (KB)  
Nederlandse Filmkeuring, voorheen Ministerie van WVC  
Nederlandse Omroep Stichting (NOS)  
Nederlands Omroep Bedrijf (NOB)

## **Ministerie van Financiën**

De Belastingdienst  
De Nederlandsche Bank NV (DNB)  
WaarderingsKamer (WK)  
Autoriteit Financiële Markten (AFM), voorheen Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE)  
Nederlands Bureau der Motorrijtuigenverzekeraars (NBM)  
Stichting WaarborgFonds Motorverkeer (WFM)  
Stichting Marorgelden Overheid (SMO)  
Stichting Pensioen- & VerzekeringsKamer (PVK)  
Stichting Joods Humanitair Fonds (SJMF)

## **Ministerie van Defensie**

Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWenT)  
Dienst Telematica Organisatie (DTO)  
Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK)

## **Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)**

### *Volkshuisvesting*

RijksGebouwenDienst (RGD)  
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)  
Stichting Bureau Architectenregister (SBA)  
KeuringsInstituut voor WaterleidingArtikelen (KIWA)  
Stichting Aboma plus Keboma  
Huurcommissies  
Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)  
Examencommissie Architecten en Stedenbouwkundige

### *Ruimtelijke Ordening*

Kadaster  
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB)

### *Milieubeheer*

Fonds LuchtVerontreiniging (FLV)  
Instituut voor Milieu- en Agritechniek (IMAG + St. DLO)  
Service Centrum Grondreiniging (SCG)  
Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen  
Stichting Erkenningsregeling Koeltechnisch Installatiebedrijf (STEK)

## **Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)**

### *Verkeer & Luchtvaart*

RDW Centrum voor Voertuigtechniek en Informatie  
ProRail, voorheen NS RailInfraBeheer BV (RIB)  
Stichting INNOVAM  
Commissie van Beroep art. 3 Wet Rijonderricht Motorrijtuigen 1993  
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)  
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)  
Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV)  
ANWB-examensecretariaat  
Stichting Examenbureau voor het Beroepsvervoer (SEB)  
Houders erkenning APK  
Stichting Examens Personenvervoer (SEP)  
Instituten art. 10.3 Telecommunicatiewet van 1998  
Exameninstanties ex Examenregeling frequentiegebruik  
Erkende keuringsinstanties spoorwegcertificering  
Spoorwegpensioenfonds  
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)  
Exploitanten luchthaventerreinen  
LuchtVerkeersleiding NederLand (LVNL)  
Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN)

### *Water*

KTL Certification  
Stichting ScheepsAfstoffen Binnenvaart (SAB), voorheen SBIV

Instellingen afname examens klein vaarbewijs (onder andere ANWB en KNWV)  
Keuringsinstanties art. 8 Wet pleziervaartuigen (NKIP, ECBN en Lloyd's)  
HISWA-vereniging  
Regionale LoodsenCorporatie (RLC)  
Facilitair Bedrijf Loodswezen BV  
Erkende Particuliere Onderzoeksbureaus (oa Veritas, ABS, Lloyd's)  
Examencommissies Zeevaart  
Havenbeheerders (diversen)  
Rijkshavenmeesters (diversen)  
Cluster keuringsartsen scheepvaart (diversen)  
Bevoegde autoriteiten op het gebied van de Rijnvaart (diversen)  
Koninklijk OnderwijsFonds voor de Scheepvaart (KOFS)  
Instellingen afgifte groot vaarbewijs (KOFS)  
Instellingen afnemen vakexamens vakdiploma binnenvaart (KOFS)  
Commissie van Beroep Loodsenexamens  
Keuringsinstanties art. 4.1 Wet Scheepsuitrusting

## **Ministerie van Economische Zaken**

Senter  
Agentschap Telecom  
Economische VoorlichtingsDienst (EVD)  
Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE)  
Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)  
Kamers van Koophandel en Fabrieken (KvK)  
Verispect, voorheen IJkwezen BV  
Octrooiraad  
Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV (Novem)  
Stichting Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)  
Waarborgen (Joure en Gouda)  
Nederlands Meetinstituut (NMI)  
Stichting Instituut voor het MKB (thans IMK intermediair)  
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), in oprichting  
Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)  
Gastec Certification BV  
Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)

## **Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)**

### *Landbouw*

Dienst Landelijk Gebied  
Bureau Heffingen  
Laser  
Hogere Agrarische Scholen (HAS)  
Agrarische OpleidingsCentra (AOC's)  
Stichting BorgstellingsFonds voor de landbouw (BF)  
Grondkamers  
Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij (OVB)  
Kamer voor de Binnenvisserij  
Raad voor het Kwekersrecht  
Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw  
Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij  
Cie. voor de samenstelling van de verplichte rassenlijsten  
College Toelating Bestrijdingsmiddelen (CTB)  
Cluster art 3.1 Fokkerijbesluit 1994, voorheen Paardenwet 1939  
Stichting Fonds Nederlandse Veefokkerij  
Stichting Gezondheidszorg voor Dieren  
Stichting Registratie Gezelschapsdieren Nederland

Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)  
Inspectiedienst Gezelschapsdieren  
STOAS-APH  
Stichting Landelijke Inspectiedienst voor Dieren (LID)  
Stichting Fonds Watersnood, voorheen Ministerie van V&W

### *Natuur*

Plantenziektenkundige Dienst (PD)  
Faunafonds, voorheen Jachtfonds  
Natuur- en Recreatiegebied De Grevelingen  
Herinrichtingscommissie 'Oost-Groningen en de Gronings-Drenthse Veenkoloniën'  
Staatsbosbeheer  
Reconstructiecommissie Grevelingen-Midden Delfland

### *Voedselkwaliteit*

Keuringsdienst van Waren (KvW)  
Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV)  
Keurings- en controle-instellingen voor landbouwproducten (diversen)  
Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV)

## **Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)**

### *Sociale Zaken*

Stichting Voorzieningsfonds voor Kunstenaars (VvK)  
Uitvoeringsinstelling Werknemers Verzekeringen (UWV)  
Ontslagcommissie werknemers CWI  
Sociale VerzekeringsBank (SVB)  
Vereveningsinstantie  
Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP)

### *Werkgelegenheid*

Agentschap SZW  
Raad voor Werk en Inkomen (RWI)  
Inspectie Werk & Inkomen (IWI), voorheen Ctsv  
Centrum voor Werk & Inkomen (CWI), voorheen Arbeidsvoorziening (CBA)  
Cluster Arbeidsomstandigheden

## **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)**

### *Volksgezondheid*

Agentschap ten behoeve van het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (ACBG)  
Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG)  
College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)  
College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)  
College Tarieven Gezondheidszorg (CTG), voorheen COTG  
College van Toezicht op de Zorgverzekeringen (CTZ), voorheen CTU  
Ziekenfondsen  
Particuliere Zorgverzekeraars AWBZ (inclusief CAK-BZ)  
College voor Zorgverzekeringen (CVZ), voorheen ZFR  
Zorg Onderzoek Nederland (ZON), voorheen Praeventiefonds  
Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ (SUO)  
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)  
Keuringsinstellingen Wet Medische Hulpmiddelen  
Registratiecommissies voor medische beroepen  
Opleidingscolleges voor medische beroepen

Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO)  
Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS)  
Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (SSOG)  
Commissies voor de Gebiedsaanwijzing

*Welzijn*

Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)  
Pensioen- en UitkeringsRaad (PUR)  
Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma  
Commissie Algemene OorlogsongevallenRegeling Indonesië (CAOR)  
Cluster keuringsinstanties attractie- en/of speeltoestellen  
Stichting Hulpfonds Slachtoffers Bijlmerramp  
Stichting Fonds Slachtoffers Legionella Epidemie  
Stichting Rechtsherstel Indische Gemeenschap (Het Gebaar)  
Stichting Fonds PGO



## Bijlage 2: Getalsmatige veranderingen bij rwt's en zbo's

Tabel 20 Getalsmatige veranderingen bij rwt's tussen 1997 en 2003

Ministeries	rwt's (RWT-1)		rwt's (RWT-4)		afname		toename		saldo
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal
<b>OCW</b>	3465	90,4	2282	89,1	- 1195	88,8	+ 12	16,2	- 1183
Schoolbesturen PO/VO	(3250)	(84,8)	(2099)	(81,9)	(- 1155)	(85,9)	(+ 4)	(5,4)	(- 1151)
Overige onderwijs-RWT's	(156)	(4,1)	(142)	(5,5)	(- 17)	(1,3)	(+ 3)	(4,1)	(- 14)
Overige RWT's van OCW	(59)	(1,5)	(41)	(1,6)	(- 23)	(1,7)	(+ 5)	(6,8)	(- 18)
<b>Overige ministeries</b>	368	9,6	280	10,9	- 150	11,2	+ 62	83,8	- 88
<b>Totaal</b>	<b>3833</b>	<b>100</b>	<b>2562</b>	<b>100</b>	<b>-1345</b>	<b>100</b>	<b>+ 74</b>	<b>100</b>	<b>- 1271</b>
Overige Ministeries	rwt's (RWT-1)		rwt's (RWT-4)		afname		toename		saldo
	aantal	%	aantal	%	aantal	aantal	%	aantal	%
BuiZa	1	0,3	1	0,4	-	-	-	-	0
Justitie	72	19,6	57	20,4	- 36	24,0	+ 21	33,9	- 15
BZK	30	8,2	30	10,7	-	-	-	-	0
Financiën	5	1,4	5	1,8	-	-	-	-	0
Defensie	1	0,3	1	0,4	-	-	-	-	0
VROM	7	1,9	6	2,1	- 3	2,0	+ 2	3,2	- 1
V&W	43	11,7	43	15,4	- 3	2,0	+ 3	4,8	0
EZ	39	10,6	6	2,1	- 34	22,7	+ 1	1,6	- 33
LNV	34	9,2	30	10,7	- 6	4,0	+ 2	3,2	- 4
SZW	22	6,0	6	2,1	- 46	30,7	+ 30	48,4	- 16
VWS	114	31,0	95	33,9	- 22	14,7	+ 3	4,8	- 19
<b>Totaal</b>	<b>368</b>	<b>100</b>	<b>280</b>	<b>100</b>	<b>- 150</b>	<b>100</b>	<b>+ 62</b>	<b>100</b>	<b>- 88</b>

Tabel 21 Getalsmatige veranderingen bij zbo's tussen 1993 en 2000

Ministeries	zbo's (1993)		zbo's (2000)		afname		toename		saldo
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal
BuiZa	1	0,2	1	0,2	-	-	-	-	0
Justitie	83	13,7	43	6,6	69	48,2	29	15,3	- 40
BZK	7	1,2	34	5,2	2	1,4	29	15,3	+ 27
OCW	124	20,4	123	18,8	5	3,5	4	2,1	- 1
Financiën	7	1,2	6	0,9	2	1,4	1	0,5	- 1
Defensie	-	-	1	0,2	-	-	1	0,5	+ 1
VROM	69	11,4	72	11,0	-	-	3	1,6	+ 3
V&W	48	7,9	68	10,4	6	4,2	26	13,7	+ 20
EZ	46	7,6	43	6,6	4	2,8	1	0,5	- 3
LNV	80	13,2	56	8,6	27	18,9	3	1,6	- 24
SZW	83	13,7	89	13,6	23	16	29	15,3	+ 6
VWS	59	9,7	118	18,0	5	3,5	64	33,7	+ 59
<b>Totaal</b>	<b>607</b>	<b>100</b>	<b>654</b>	<b>100</b>	<b>- 143</b>	<b>100</b>	<b>+ 190</b>	<b>100</b>	<b>+ 47</b>

**Tabel 22 Getalsmatige veranderingen bij zbo's tussen 2000 en 2003**

Ministeries	zbo's (2000)		zbo's (2003)		afname		toename		saldo
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal
BuiZa	1	0,2	1	0,2	-	-	-	-	0
Justitie	43	6,6	34	5,4	10	16,7	1	2,8	- 9
BZK	34	5,2	34	5,4	-	-	-	-	0
OCW	123	18,8	126	20,0	1	1,7	4	11,1	+ 3
Financiën	6	0,9	8	1,3	-	-	2	5,6	+ 2
Defensie	1	0,2	1	0,2	-	-	-	-	0
VROM	72	11,0	73	11,6	-	-	1	2,8	+ 1
V&W	68	10,4	67	10,6	1	1,7	-	-	- 1
EZ	43	6,6	45	7,1	-	-	2	5,6	+ 2
LNV	56	8,6	68	10,8	2	3,3	14	38,9	+ 12
SZW	89	13,6	54	8,6	41	68,3	6	16,7	- 35
VWS	118	18,0	119	18,9	5	8,3	6	16,7	+ 1
<b>Totaal</b>	<b>654</b>	<b>100</b>	<b>630</b>	<b>100</b>	<b>- 60</b>	<b>100</b>	<b>+ 36</b>	<b>100</b>	<b>- 24</b>

## Bijlage 3: Kruistabellen

Tabel 23 Verzelfstandiging per beleidssector

Beleidssector	Agentschap	Publiek zbo	Privaat zbo	Publiek rwt	Privaat rwt	Anders	Totaal
OS	1	-	1	-	1	-	3
Justitie	6	9	3	-	4	-	22
BZK	5	9	2	-	-	1	17
Onderwijs & Wetenschap	1	9	7	3	2	1	23
Cultuur	1	4	11	-	1	1	18
Financiën	1	1	7	-	-	-	9
Defensie	2	-	1	-	-	-	3
VROM	1	4	8	1	1	-	15
Verkeer & Luchtvaart	1	4	12	-	1	1	19
Water	-	3	14	-	1	-	18
Economische Zaken	5	5	6	-	1	-	17
Landbouw	3	6	12	-	2	-	23
Natuur	1	5	-	-	-	-	6
Voedselkwaliteit	2	-	2	-	-	-	4
Sociale Zaken	-	5	-	-	1	-	6
Werkgelegenheid	1	2	1	1	-	-	5
Volksgezondheid	2	10	7	-	-	-	19
Welzijn	1	2	6	-	-	-	9
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	<b>78</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>236</b>

**Tabel 24 Motief van oprichting per beleidssector**

<b>Beleidssector</b>	<b>Beheer en delegatie</b>	<b>Onafhankelijkheid en rechtsgelijkheid</b>	<b>Deskundigheid</b>	<b>Participatie</b>	<b>Doelmatigheid en doeltreffendheid</b>	<b>Totaal</b>
Ontwikkelingssamenwerking	1	1	-	1	-	<b>3</b>
Justitie	7	6	1	5	3	<b>22</b>
BZK	6	3	1	5	2	<b>17</b>
Onderwijs & Wetenschap	1	2	7	10	3	<b>23</b>
Cultuur	1	13	2	1	1	<b>18</b>
Financiën	1	5	-	3	-	<b>9</b>
Defensie	2	1	-	-	-	<b>3</b>
VROM	1	4	7	3		<b>15</b>
Verkeer & Luchtvaart	1	5	8	-	5	<b>19</b>
Water	3	2	13	-	-	<b>18</b>
Economische Zaken	5	4	6	2	-	<b>17</b>
Landbouw	6	7	4	5	1	<b>23</b>
Natuur	2	3	-	1	-	<b>6</b>
Voedselkwaliteit	2	-	1	-	-	<b>3</b>
Sociale Zaken	-	3	1	2	-	<b>6</b>
Werkgelegenheid	1	3	1	-	-	<b>5</b>
Volksgezondheid	3	7	6	1	2	<b>19</b>
Welzijn	6	-	2	-	1	<b>9</b>
<b>Totaal</b>	<b>49</b>	<b>69</b>	<b>60</b>	<b>39</b>	<b>18</b>	<b>235</b>

**Tabel 25 Wijze van bekostiging per beleidssector**

<b>Beleidssector</b>	<b>Rijksbegroting (&gt;70%)</b>	<b>Gemengd (&gt;30%&lt;)</b>	<b>Niet Rijksbegroting (&lt;30%)</b>	<b>Totaal</b>
Ontwikkelingssamenwerking	3	-	-	<b>3</b>
Justitie	20	-	2	<b>22</b>
BZK	11	1	5	<b>17</b>
Onderwijs & Wetenschap	22	-	1	<b>23</b>
Cultuur	17	-	1	<b>18</b>
Financiën	3	1	5	<b>9</b>
Defensie	2	-	1	<b>3</b>
VROM	5	-	10	<b>15</b>
Verkeer & Luchtvaart	3	-	16	<b>19</b>
Water	2	1	15	<b>18</b>
Economische Zaken	11	-	6	<b>17</b>
Landbouw	18	1	4	<b>23</b>
Natuur	4	2	-	<b>6</b>
Voedselkwaliteit	1	-	3	<b>4</b>
Sociale Zaken	1	1	4	<b>6</b>
Werkgelegenheid	4	-	1	<b>5</b>
Volksgezondheid	9	1	9	<b>19</b>
Welzijn	8	-	1	<b>9</b>
<b>Totaal</b>	<b>144</b>	<b>9</b>	<b>83</b>	<b>236</b>

**Tabel 26 Toezichtsarrangement per beleidssector**

<b>Beleidssector</b>	<b>Toezicht door minister</b>	<b>RvT: Benoeming</b>	<b>Cie: Benoeming</b>	<b>RvT: Op voordracht</b>	<b>Cie: Op voordracht</b>	<b>RvT: Gekozen door het veld</b>	<b>Cie: Gekozen door het veld</b>	<b>Totaal</b>
Ontwikkelingssamenwerking	1	-	-	-	-	2	-	3
Justitie	7	4	5	1	1	1	3	22
BZK	6	5	5	1	-	-	-	17
Onderwijs & Wetenschap	5	7	1	4	3	1	2	23
Cultuur	2	1	13	2	-	-	-	18
Financiën	7	-	-	-	1	1	-	9
Defensie	2	-	-	-	1	-	-	3
VROM	6	1	4	1	-	2	1	15
Verkeer & Luchtvaart	9	2	2	3	-	2	-	18
Water	17	-	1	-	-	-	-	18
Economische Zaken	12	1	4	-	-	-	-	17
Landbouw	12	3	3	1	4	-	-	23
Natuur	1	1	1	1	2	-	-	6
Voedselkwaliteit	3	1	-	-	-	-	-	4
Sociale Zaken	-	5	1	-	-	-	-	6
Werkgelegenheid	3	2	-	-	-	-	-	5
Volksgezondheid	7	2	8	-	2	-	-	19
Welzijn	8	-	1	-	-	-	-	9
<b>Totaal</b>	<b>108</b>	<b>35</b>	<b>49</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>235</b>

**Tabel 27 Hoofdtak per beleidssector**

Beleidssector	Beheer	Uitkeren en innen	Inspectie en controle	Opleiden en voorlichting	Registreren en vergunningen	Quasi-rechtspraak	Anders	Totaal
Ontwikkelingssamenwerking	-	1	-	2	-	-	-	<b>3</b>
Justitie	1	3	4	3	2	4	5	<b>22</b>
BZK	4	4	3	4	-	1	1	<b>17</b>
Onderwijs & Wetenschap	-	4	5	13	1	-	-	<b>23</b>
Cultuur	2	12	2	2	-	-	-	<b>18</b>
Financiën	-	5	4	-	-	-	-	<b>9</b>
Defensie	2	1	-	-	-	-	-	<b>3</b>
VROM	1	3	3	3	3	2	-	<b>15</b>
Verkeer & Luchtvaart	3	1	9	3	2	1	-	<b>19</b>
Water	3	1	8	3	2	1	-	<b>18</b>
Economische Zaken	1	3	7	4	2	-	-	<b>17</b>
Landbouw	-	8	4	4	6	1	-	<b>23</b>
Natuur	2	1	1	2	-	-	-	<b>6</b>
Voedselkwaliteit	-	-	4	-	-	-	-	<b>4</b>
Sociale Zaken	-	5	-	-	-	-	1	<b>6</b>
Werkgelegenheid	-	1	2	2	-	-	-	<b>5</b>
Volksgezondheid	1	6	2	4	5	1	-	<b>19</b>
Welzijn	-	7	1	1	-	-	-	<b>9</b>
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>66</b>	<b>59</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>236</b>

**Tabel 28 Jaar van oprichting per beleidssector**

<b>Beleidssector</b>	<b>2000 – 2004</b>	<b>1995 – 1999</b>	<b>1990 – 1994</b>	<b>Voor 1990</b>	<b>Totaal</b>
Ontwikkelingssamenwerking	-	2	-	1	<b>3</b>
Justitie	5	7	4	6	<b>22</b>
BZK	1	8	5	3	<b>17</b>
Onderwijs & Wetenschap	-	4	2	17	<b>23</b>
Cultuur	3	2	4	9	<b>18</b>
Financiën	3	1	-	5	<b>9</b>
Defensie	-	3	-	-	<b>3</b>
VROM	-	5	3	7	<b>15</b>
Verkeer & Luchtvaart	1	7	3	8	<b>19</b>
Water	-	3	1	13	<b>17</b>
Economische Zaken	6	3	3	5	<b>17</b>
Landbouw	2	3	1	17	<b>23</b>
Natuur	1	1	1	3	<b>6</b>
Voedselkwaliteit	2	-	1	1	<b>4</b>
Sociale Zaken	1	1	2	2	<b>6</b>
Werkgelegenheid	3	1	1	-	<b>5</b>
Volksgezondheid	4	7	-	8	<b>19</b>
Welzijn	4	3	1	1	<b>9</b>
<b>Totaal</b>	<b>36</b>	<b>61</b>	<b>32</b>	<b>106</b>	<b>235</b>