

# (G)een weg terug?

Over de (on)mogelijkheid  
van het plaatsen van zbo's  
onder ministeriële verantwoordelijkheid

Student: Wouter Jacobse (3065596)  
Masterscriptie  
Eerste lezer: Thomas Schillemans  
Tweede lezer: Sebastiaan Princen  
Universiteit Utrecht  
Utrechtse School voor Bestuurs- en  
Organisatiewetenschap

## Voorwoord

Hier ligt (dan eindelijk) een scriptie op basis van onderzoek naar het voortbestaan van zelfstandige bestuursorganen. Hier ging een lang traject aan vooraf, een half jaar. Het onderzoek begon in februari met een aantal matig succesvolle opzetten, die op een moeizame manier het onderwerp zelfstandige bestuursorganen in relatie probeerden te brengen met de mediatisering van de uitvoering van overheidsbeleid en het negatieve imago van sommige van deze zelfstandige bestuursorganen. Het voorbeeld bij uitstek van zo'n negatief imago is de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (UWV). Velen zullen zich de rapportage van het RTL nieuws over de toiletputten op de directieverdieping van deze organisatie nog herinneren.

Na enkele maanden vergeefs zoeken naar een insteek voor een onderzoek waar ik op af zou kunnen studeren kwam ik op een gegeven moment uit op de meest simpele vraag: als iedereen blijkbaar zo negatief denkt over zbo's, waarom zijn ze er dan nog?

Gedurende het onderzoek voor deze scriptie liep ik stage bij Stichting Burger. Dit is een relatief jonge organisatie die zich heeft toegelegd op de nobele taak om 'de kloof tussen burger en politiek' te verkleinen door middel van het organiseren van onder meer de wekelijkse uitzendingen van *Radio Politiek* en de maandelijkse debatten in het kader van *Café Politiek*. Voor de laatste van de twee was ik zelf enige tijd verantwoordelijk. Naast een zekere mensenkennis, heeft deze stage mij voornamelijk geleerd om te gaan met tijd: wat aanvankelijk slechts een interessante nevenactiviteit leek, bleek namelijk ook een tijdrovende praktijk te zijn. In het combineren van stage en scriptie liep ik herhaaldelijk tegen het probleem aan dat er maar 24 uur in een dag zitten.

Desalniettemin ligt hier nu dan toch deze scriptie. Dit was niet mogelijk geweest zonder de hulp en adviezen van mijn tutor, Thomas Schillemans, en tweede lezer, Sebastiaan Princen. Daarnaast wil ik ook de respondenten die hebben meegewerkt aan deze studie hartelijk bedanken. Hun bereidheid om tijd vrij te maken en mij verder op weg te helpen door middel van vaak verhelderende interviews is van groot belang geweest voor een beter begrip van zbo's en de discussie hierover.

Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn familie, vrienden en collega's bij Stichting Burger, die mij dan wel indirect door te zorgen voor afleiding, dan wel direct door naar mijn stuk te kijken en commentaar te geven, tijdens het schrijven van deze scriptie gesteund hebben.

Utrecht 11 augustus 2009

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Aanleiding</b> .....	5
1.1 Inleiding en vraagstelling .....	5
1.2 Deelvragen .....	8
1.3 Leeswijzer .....	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.5 Maatschappelijke relevantie .....	11
<b>Hoofdstuk 2, Wat zijn zbo's?</b> .....	12
2.1 Definitie.....	12
2.1.1 Kaderwet zbo's .....	13
2.1.2 Comptabiliteitswet, Algemene wet bestuursrecht, aanwijzingen inzake zbo's.....	14
2.1.3 Samenvattend: .....	16
2.2 Geschiedenis zbo's .....	16
2.3 Merkwaardigheden zbo's: staatsrechtelijk debat en zbo-chagrijn .....	18
<b>Hoofdstuk 3: Modellen en Theorie</b> .....	21
3.1 Toelichting Keuze Theorieën .....	21
3.2 Volgorde.....	24
3.3 Het stromenmodel .....	24
3.3.1 <i>Het openen en sluiten van beleidsramen</i> .....	26
3.3.2 <i>Operationalisatie</i> .....	28
3.4 Punctuated equilibrium theorie .....	29
3.4.1 <i>Startsituatie</i> .....	31
3.4.2 <i>Het doorbreken van het evenwicht</i> .....	31
3.4.3 <i>Operationalisatie</i> .....	33
3.5 Padafhankelijkheid .....	34
3.5.1 <i>Toenemende meeropbrengsten</i> .....	35
3.5.2 <i>Andere mechanismen van padafhankelijkheid</i> .....	37
3.5.3 <i>Operationalisatie</i> .....	38
<b>Hoofdstuk 4: onderzoeksontwerp</b> .....	40
4.1. Onderzoekstype en onderzoeksverloop.....	40
4.2 Onderzoeksubject .....	41
4.3 Keuze voor technieken .....	42
4.4 Werkwijze bij technieken.....	43
4.5 Analyse methode .....	44
<b>Hoofdstuk 5 'Voors en tegens'</b> .....	46
5.1 Van Kohnstamm tot Kaderwet: Wat gebeurde in de periode 2004-2006?.....	47
5.1.1 <i>Het rapport van de commissie Kohnstamm</i> .....	47
5.1.2 <i>Het kabinetsstandpunt over het rapport Kohnstamm</i> .....	49
5.1.3 <i>Discussie over het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer</i> .....	51
5.1.4 <i>De behandeling van de Kaderwet zbo's in de Eerste Kamer</i> .....	53
5.1.5 <i>Antwoord op deelvraag drie</i> .....	56
5.2 De huidige situatie.....	58
5.2.1 <i>Ministers</i> .....	58
5.2.2 <i>Kamerleden</i> .....	61
5.2.3 <i>Antwoord op deelvraag vier</i> .....	65
<b>Hoofdstuk 6 conclusie en Reflectie</b> .....	66
6.1 Het Stromenmodel.....	66
6.2 Punctuated equilibrium theorie .....	67
6.3 Padafhankelijkheid .....	69

6.4 Synthese van de drie theorieën: een definitief antwoord op de hoofdvraag .....	70
6.5 Reflectie op het gebruik van de theorieën .....	71
6.5.1 <i>Validiteit</i> .....	71
6.5.2 <i>De gebruikte theorieën en de wetenschappelijke relevantie</i> .....	72
6.6 Reflectie op het zbo debat .....	73
<b>Literatuurlijst</b> .....	75
<b>Bijlage I Samenvatting</b> .....	82
<b>Bijlage II Interview Topic lijst</b> .....	83
<b>Bijlage III Gesproken respondenten</b> .....	85

## Hoofdstuk 1: Aanleiding

*'Shrinking the civil service?! That would be the end of civilization as we know it!'*

*'No Humphrey, I'm not saying you should shrink the civil service I am telling you, you should stop calling them civil servants'*

*'How?'*

*'Well, take museums you should turn those into trust funds, moving them off the national budget and paying them through subsidies. That way the people working there would still be doing the same things, and they would still be paid with money coming from the treasury, but they wouldn't be called civil servants'<sup>1</sup>*

Het bovenstaande fragment is afkomstig van de Britse comedyserie 'Yes, minister'. Hier bespreken twee ambtenaren hoe zij het beste een voorstel voor loonsverhoging voor de ambtenarij door de ministerraad gelooft kunnen krijgen. De langer zittende ambtenaar van de twee stelt dan voor om de ambtenarij in te krimpen zodat de voorgestelde loonsverhoging geen verhoging van de absolute salariskosten oplevert. Dit voorbeeld lijkt pure fictie; een ongeloofwaardig voorbeeld van een ambtelijke truc om extra begroting binnen te krijgen voor de ambtenarij. Onderstaand citaat van Michiel Scheltema maakt echter duidelijk dat dit soort zaken ook gebeuren buiten het rijk van Britse Comedyseries:

*"Ik vind het toch wel heel erg nuttig dat er een Kaderwet is gekomen, want het was zo langzamerhand een rommeltje bij de zbo's. Ze zijn er altijd wel geweest, maar er is een aanzienlijke groei geweest. Er zijn allerhande modes geweest om zbo's op te richten. De reden dat zbo's werden opgericht waren niet altijd toegespitst op het karakter van zbo's. Er is een tijdje geweest dat men moest bezuinigen op ambtenaren zoals nu ook het geval is. Wat gebeurde er toen?, toen werden er zbo's opgericht, want dan waren die ambtenaren er niet meer, ze waren er nog wel, maar goed ze telden niet meer mee."*

### 1.1 Inleiding en vraagstelling

De uitvoering van Nederlands overheidsbeleid ligt voor een groot deel in handen van deze zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Dit kunnen publieke of private organisaties zijn; "verstatelijke" private organisaties, of afgestoten delen van de Rijksdienst. Zelfstandige bestuursorganen kunnen door de overheid worden opgericht door middel van een privaatrechtelijke stichting, door delegatie van overheidstaken aan bestaande organisaties, of door een nieuwe publiekrechtelijke organisatie te creëren.

Het belangrijkste kenmerk van zbo's is dat zij een taak uitvoeren die hen door de overheid is opgedragen, zonder dat daar een minister verantwoordelijkheid voor draagt. Deze organisaties zijn grotendeels ingesteld in twee golven tijdens de jaren tachtig en de jaren negentig. Nu vervullen zbo's een grote rol in het Nederlandse bestuur:

Gezamenlijk geven zelfstandige bestuursorganen jaarlijks, naar schatting, 109 miljard euro aan publiek geld uit.<sup>2</sup> Ter illustratie: de totale uitgaven van het Rijk betroffen waren in 2009 179 miljard euro.<sup>3</sup> Daarnaast zijn er meer mensen werkzaam bij zbo's dan bij de rijksoverheid zelf.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Yes prime minister BBC. SE 1, E 5, 'A real partnership'

<sup>2</sup> Schillemans (2007) p. 29

<sup>3</sup> Mijoennota. 2009

<sup>4</sup> Schillemans (2007) p. 29

Ondanks dat deze zbo's veel mensen in dienst hebben en tezamen een budget hebben dat vergelijkbaar is met dat van de overheid is er weinig over deze organisaties bekend.

Tot voor kort was zelfs weinig bekend over wat zbo's nu feitelijk doen, omdat zij niet allemaal formeel verantwoording hoefden af te leggen over hun werkzaamheden.<sup>5</sup> Met de Kaderwet zbo's die in 2006 is aangenomen komt hier verandering in. Lang niet alle zbo's vallen echter onder deze wet.<sup>6</sup> Uit de eerste plannen die de Nederlandse ministeries in conform de Kaderwet aan de Kamer gepresenteerd hebben blijkt dat veertig procent van de Nederlandse zbo's niet onder de Kaderwet komt te vallen. Toegegeven, van die veertig procent heeft tachtig procent een eindige taak. Desalniettemin wijkt van de zbo's die wel onder de Kaderwet komen te vallen een groot deel op één of meerdere artikelen van deze wet af.<sup>7</sup>

Zelfstandige bestuursorganen zijn relatief onbekend bij het publiek. Paradoxaal genoeg weerhoudt dit de burger er niet van om een negatieve kijk op deze organisaties te hebben. Onderzoek van studenten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam toont aan dat burgers enkele zbo's zeer negatief beoordelen. Daarbij komt dat dezelfde burgers vaak niet op de hoogte zijn van de zbo status van deze organisaties. Als burgers wél van die status op de hoogte zijn, oordelen zij bovendien negatiever over diezelfde organisaties.<sup>8</sup>

Dezelfde constatering lijkt op te gaan op rijksniveau. Schillemans spreekt in zijn proefschrift over *een klimaat van ZBO-chagrijn*: deze organisaties hebben onder politici een slechte naam, omdat zij deels buiten de ministeriële verantwoordelijkheid handelen. Daarom meende men dat er niet voldoende democratische verantwoording werd afgelegd over zbo's.<sup>9</sup> Gerrit Zalm sprak in zijn tijd als minister van Financiën over zbo's als een *'ondemocratische tussenlaag in het openbaar bestuur'*.<sup>10</sup> Onderstaand citaat van een VVD publicist Herman Vuijsje, uit 2007 illustreert dit zbo-chagrijn:

*'De overzichtelijke instellingen van openbaar bestuur en publieke dienstverlening werden vervangen door een palet van zelfstandige bestuursorganen, hybride publiek-private constructies, convenanten, ethische codes, herenakkoorden en inspanningsverplichtingen. Allemaal proclamaties van goede bedoelingen die zich slecht laten operationaliseren, controleren en sanctioneren. Het resultaat is dat we in plaats van een overheid een veelkoppig monster van instanties hebben gecreëerd, een monster dat zich lijkt te delen zoals cellen in een kankergezwell en daarbij ook nog mutaties vertoont. Wat gisteren een overheidsinstantie was kan vandaag veranderd zijn in een publiek bedrijf – of nog erger – iets dat er tussenin bungelt. Een groot deel van de openbare dienstverlening is noch onderworpen aan de tucht van de markt noch aan overheidstoezicht en parlementaire verantwoording.'*<sup>11</sup>

### 1.1.1 Toppunt zbo-chagrijn

In 2004 pleitte de interdepartementale onderzoeksc commissie onder leiding van senator Jacob Kohnstamm ervoor om nagenoeg alle zbo's onder de verantwoordelijkheid van de minister te brengen. Aanvankelijk leek de conclusie van het rapport overgenomen te worden, zoals bleek uit de uitlatingen die minister Zalm deed vooruitlopend op het kabinetsstandpunt in NRC

---

<sup>5</sup> Van Thiel (2000) p. 39-40

<sup>6</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2008) p. 12

<sup>7</sup> Kamerstuk 25268 72 en Kamerstuk 25268 63

<sup>8</sup> Schillemans en van Thiel (2008) p. 17 - 21

<sup>9</sup> Schillemans (2007) p. 127 – 130, zie ook Politt et al (2001) pp. 285 - 286

<sup>10</sup> NRC Handelsblad 12 juli 2004, 'Zalm wil grip terug op publieke diensten'

<sup>11</sup> Ontleend aan Schillemans (2007) pp. 18-19

Handelsblad.<sup>12</sup> De verwachting dat de conclusies van het rapport zouden worden overgenomen heerste ook bij de schrijvers van het rapport van de commissie.<sup>13</sup> Echter, toen het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie verscheen bleek dat een groot deel van de conclusies van het rapport werd overgenomen, behalve de meest verstrekkende: het plaatsen van het gros van de bestaande zbo's onder ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>14</sup>

De aanbevelingen van de commissie kunnen gezien worden als het resultaat van een slepend proces om te komen tot een algemene wettelijke regeling voor Nederlands zbo's. Het proces om te komen tot een dergelijke regeling, die de Kaderwet zbo's is komen te heten, begon in 1993 toen toenmalig minister voor Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal aankondigde dat deze wet in voorbereiding was. In 2000 werd een definitieve, geamendeerde, versie van deze wet ingediend bij de Eerste Kamer, maar de wet werd pas eind 2006 aangenomen. Op het moment van het schrijven van het rapport Kohnstamm lag het wetsvoorstel voor de Kaderwet dus al jaren bij de Tweede Kamer. Het leek alsof deze wet daardoor minder kansrijk raakte.<sup>15</sup> Desalniettemin is vandaag de dag de Kaderwet Zelfstandig Bestuursorganen van kracht en lijken de conclusies van de commissie Kohnstamm vergeten. Ook heerst er nog altijd ontevredenheid over zbo's onder de VVD en de SP<sup>16</sup>. Verder blijkt het zbo-chagrijn uit het citaat van Herman Vuijsje maar ook uit publicaties van enkele staatsrecht deskundigen.<sup>17</sup>

Het klimaat van zbo-chagrijn doet de vraag opkomen waarom de aanbeveling van de commissie Kohnstamm nooit is opgevolgd.<sup>18</sup> Er blijft tot op vandaag de dag een algemene negatieve houding bestaan tegenover zbo's, zoals blijkt uit het artikel van Schillemans en van Thiel: 'Onbekend en Onbemind'. Daarnaast heerst ontevredenheid over de manier waarop de algemene wetgeving voor zbo's is vormgegeven. Deze waarnemingen vormen de uitgangspunten voor de hoofdvraag van dit onderzoek.

### ***Hoe kan men het feit dat zbo's niet worden afgeschaft verklaren?***

Met deze hoofdvraag wordt ingegaan op het belangrijkste bezwaar tegen zbo's, namelijk dat zij bij het uitvoeren van beleid handelen buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de minister weliswaar verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het beleid dat zbo's uitvoeren, maar niet voor de feitelijke bedrijfsvoering van zbo's. Kort geformuleerd heeft de minister wel zeggenschap over *wat* zbo's doen, maar niet over *hoe* zij dat doen. De vraag is dus iets specifieker dan hierboven gesteld: waarom worden zbo's niet onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid geplaatst zoals de commissie Kohnstamm heeft aanbevolen?

Dit is de hoofdvraag van deze scriptie. Om deze te beantwoorden is gekeken naar de situatie waarin het rapport van de commissie terecht kwam, en naar de specifieke factoren die ertoe

---

<sup>12</sup> Kabinetsstandpunt 'Een herkenbare staat: Investeren in de Overheid' p. 5, NRC Handelsblad 12-07-04 'Zalm wil grip terug op publieke diensten' en 'Een quango is als een kind dat op kamers gaat (Gerectificeerd)

<sup>13</sup> Zo bleek uit een interview met één van de schrijvers van het rapport uitgevoerd door de onderzoeker, respondent 11

<sup>14</sup> Kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» p. 12

<sup>15</sup> Respondent 11

<sup>16</sup> Respondent 14 en respondent 7

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld: Zijlstra (2004). Kortmann (2006)

<sup>18</sup> Momenteel is een uitgebreide doorlichting van zbo's gaande naar aanleiding van de Kaderwet. Uit het Kamerstuk 'Zelfstandige bestuursorganen; Brief minister met overzicht zelfstandige bestuursorganen per 1 januari 2009' (Kamerstuk 25268 72) blijkt dat slechts enkele zbo's hun zbo status verliezen. Zbo's die wel worden opgeheven, worden dit voornamelijk omdat hun taak wordt opgeheven

leidden dat het idee om zbo's onder de ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen niet werd overgenomen, maar dat in plaats daarvan werd gekozen voor de Kaderwet zbo's. Zo wordt een antwoord verkregen op de vraag waarom het idee juist op het moment dat de tijd er rijp voor bleek niet werd geïmplementeerd. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de zaken die er op dit moment toe leiden dat zbo's in hun huidige vorm blijven bestaan.

Hiertoe wordt gekeken naar besluitvorming door het kabinet en het parlement.

Voordat hiermee kan worden begonnen moeten echter de volgende zaken worden behandeld: eerst moet vastgesteld worden wat zbo's nu precies zijn. Er is namelijk controverse over de definitie van zbo's. Bij de beschouwing van de definitie wordt kort ingegaan op de geschiedenis van zbo's als organisatievorm. Ook het klimaat van zbo-chagrijn dient verder te worden toegelicht. Dit is nodig om een meer algemeen begrip te krijgen van besluitvorming over zbo's.

Daarna moet een analyse van de besluitvorming over zbo's worden verricht om te kijken welke verklaringen er te geven zijn voor het feit dat deze organisaties blijven bestaan in hun huidige vorm. Bij deze analyse wordt gebruik gemaakt van besluitvormingsmodellen om de zoektocht naar verklaringen vorm te geven. Deze modellen zijn noodzakelijk om de verklaringen voor het voortbestaan van zbo's overzichtelijk te houden. Ze zijn namelijk een instrument om elementen in de discussie over zbo's te structureren en generaliseerbaar te maken, doordat zij de onderzoeker dwingen om zijn bevindingen vanuit een bepaald perspectief te bezien. Op deze manier zijn de modellen noodzakelijk om de kwaliteit van de conclusie van dit onderzoek te waarborgen. Dit alles laat zich vertalen naar de volgende deelvragen.

## 1.2 Deelvragen

1. Wat zijn zbo's?
2. Welke besluitvormingstheorieën kunnen gebruikt worden om het niet afschaffen van zbo's te verklaren?
3. Hoe verliep het proces dat leidde tot de aanname van de Kaderwet?
4. Hoe ziet de huidige besluitvorming over zbo's en ministeriële verantwoordelijkheid eruit?

Dit onderzoek bevat een inventarisatie van argumenten die leiden tot het in stand houden van zbo's als organisaties die opereren buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Hiermee wordt een inzicht geschapen in de beweegredenen van bestuurders en (politieke) besluitvormers met betrekking tot het Nederlandse staatsrechtelijke bestel. Om deze argumenten duidelijk te krijgen zijn interviews gehouden met participanten in de besluitvorming over zbo's en met observanten hiervan. Verder is er in het onderzoek aan de basis van deze scriptie een analyse gemaakt van de kamerstukken die sinds het rapport van de commissie Kohnstamm zijn verschenen. Dit onderzoek bestaat dus uit interviews en documentonderzoek. Omdat nog nooit eerder systematisch onderzoek is verricht naar de redenen die ervoor zorgen dat zbo's niet worden afgeschaft is dit onderzoek verkennend ofwel exploratief van aard.

## 1.3 Leeswijzer



In hoofdstuk zes worden de bevindingen van dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van drie besluitvormingsmodellen om te komen tot verklaringen voor het voortbestaan van zbo's. Deze modellen worden gepresenteerd en geoperationaliseerd in hoofdstuk drie, nadat de begrippen zbo en zbo-chagrijn nader zijn toegelicht in hoofdstuk twee. De werkwijze die in dit onderzoek is gevolgd komt naar voren in hoofdstuk vier. In het eerste deel van hoofdstuk vijf volgt een beschouwing van de discussie over zbo's vanaf de presentatie van het rapport Kohnstamm tot de aanname van de Kaderwet zbo's door de Eerste Kamer. In het tweede deel van hoofdstuk vijf wordt een blik geworpen op de huidige besluitvorming over zbo's. In hoofdstuk zeven wordt gereflecteerd op de gevolgen die de conclusie van dit onderzoek heeft voor het wetenschappelijk debat over zbo's. .

Eerst zullen echter de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie dit onderzoek verdedigd worden.

#### 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Een van de belangrijkste bestuurskundige onderzoeken over zbo's die ingaan op de verklaring voor het oprichten van zbo's is het proefschrift van Van Thiel.<sup>19</sup> Om de oprichting van zbo's te verklaren maakt zij gebruik van een economische theorie. In eerste aanleg stelt zij zich politici voor als klassieke rationeel handelende actoren, die zij een aantal algemene doelstellingen toeschrijft, die uitmonden in een centrale doelstelling: herkozen worden.<sup>20</sup> Omdat politici herkozen willen worden hebben zij belang bij de efficiënte uitvoering van beleid. Zbo's hebben als voordeel dat zij verantwoordelijkheid bij politici wegnemen en de mogelijkheid geven om de achterban te belonen door de uitvoering van beleid aan belangengroepen op te dragen. Zodoende verwacht van Thiel dat politici zullen kiezen voor de oprichting van een zbo tenzij blijkt dat dit inefficiënte beleidsuitvoering met zich meebrengt.<sup>21</sup> Op basis hiervan beschrijft Van Thiel een aantal situaties waarin zij verwacht dat politici de voorkeur geven aan het oprichten van zbo's in plaats van aan het overlaten van de uitvoering aan een ministerie.<sup>22</sup>

Deze verwachtingen plaatst zij in een context van bounded rationality en transactiekosten<sup>23</sup>.

Zij komt tot de conclusie dat geen enkele van de door haar geformuleerde verwachtingen een doorslaggevende verklaring biedt voor de oprichting van zbo's, maar concludeert wel dat politici besluiten tot het oprichten van zbo's omdat dat in eerdere gevallen ook is bevallen en men niet bereid is tijd en middelen te besteden aan het zoeken naar een alternatief voor een zbo. Dit zijn zogenaamde imitatiebesluiten. Zodoende concludeert van Thiel dat zbo's in de mode waren en om die reden werden ingesteld.

Zo heeft men echter nog geen harde verklaring voor het voortbestaan van zbo's en het niet afschaffen ervan. Ook is niet duidelijk hoe zbo's in de mode zijn gekomen. In dit onderzoek wordt voor het eerst een inventarisatie gemaakt van de gehanteerde argumenten tegen de uitvoering van beleid door een zbo.

---

<sup>19</sup> Van Thiel (2000) *'Quangocratization: trends, causes and consequences'*

<sup>20</sup> Van Thiel (2000) p. 43

<sup>21</sup> Van Thiel (2000) p. 46

<sup>22</sup> Van Thiel (2000) pp. 44 - 53

<sup>23</sup> Bounded rationality: het feit dat mensen niet in staat zijn om alle relevante informatie voor een te nemen besluit kunnen verzamelen en overzien.

Transactiekosten: de kosten die twee of meer personen maken om te komen tot een overeenkomst, over de besteding van middelen. Een voorbeeld hiervan zijn kosten om informatie te verwerven over de transactiepartner.

Deze scriptie vormt een aanvulling op het onderzoek van Van Thiel, omdat hier gebruik gemaakt wordt van twee theoretische modellen die redeneren vanuit een holistische invalshoek: men probeert het handelen van personen te begrijpen door te kijken naar de context waarin zij zich bevinden.<sup>24</sup> Van Thiel redeneert door gebruik te maken van economische theorie meer uit een individualistische invalshoek, het rationele actor model.<sup>25</sup> Dat wil zeggen dat zij het handelen van personen probeert te verklaren met argumenten die besloten liggen in personen. Een belangrijke aanname van het rationele actor model, dat Van Thiel hanteert is dat politici op een zo efficiënt mogelijke manier hun doelstellingen proberen te behalen. Daarbij hebben zij als centrale doelstelling om de efficiëntie van de uitvoering van beleid te vergroten.

Deze studie bekijkt het bestaan van zbo's echter vanuit een tegengestelde invalshoek in de hoop dat meer concrete conclusies kunnen worden getrokken, gezien het gebruik van een traditioneel rationele actor model weinig resultaten oplevert. Er wordt gebruik gemaakt van besluitvormingsmodellen die bij uitstek gelden als tegenpool van het traditionelere rationele actor model, doordat zij een andere soort logica hanteren, namelijk een politieke logica. Belangrijk is dat deze modellen weliswaar uitgaan van rationeel handelende actoren, maar omdat deze actoren een *politieke* ratio hanteren lijkt het op het eerste gezicht alsof zij niet altijd rationeel handelen. Zo passen actoren in dit soort modellen hun handelingen aan de handelingen van andere actoren aan en hanteren zij mogelijk ook andere doelstellingen dan de efficiëntie van beleidsuitvoering. Zij kunnen bijvoorbeeld ook andere zaken nastreven op basis van principe, uit strategische overwegingen, of omdat zij menen dat zij daar en eigenbelang bij hebben op de korte termijn. Een voorbeeld van een dergelijke opvatting op basis van een principe is het idee dat zbo's per definitie onder ministeriële verantwoordelijkheid moeten vallen.

Verder wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het concept padafhankelijkheid. Dit is niet alleen een nieuw fenomeen in het debat over zbo's, ook kan padafhankelijkheid als brug dienen tussen verschillende sociaalwetenschappelijke disciplines. Pierson (2000) stelt namelijk dat padafhankelijkheid, door verschillende theorieën op te nemen, tussen economie en sociologie in staat.<sup>26</sup> Het is juist deze discipline overstijgende aanpak die noodzakelijk is volgens Ter Bogt, bijzonder hoogleraar overheidsmanagement aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zo blijkt uit het volgende citaat

*'Maar de conclusie zou ook kunnen zijn dat, om te komen tot een betere verklaring van de verzelfstandiging van overheidsorganisaties, het nodig is de theoretische basis grondig aan te passen. Zonder er hier nader op te kunnen ingaan kan naar voren worden gebracht dat een combinatie van denkbelden uit onder meer de bestuurskunde, sociologie, politicologie en economie, misschien leidt tot een theoretische basis die beter aansluit bij de praktijk van verzelfstandiging van overheidsorganisaties.'*<sup>27</sup>

Een ander onderzoek dat is gedaan naar uitvoeringsorganisaties en zodoende ook naar zbo's is dat van Schillemans.<sup>28</sup> Hij deed onderzoek naar zelfstandige bestuursorganen met het oog op toenemende horizontale verantwoording door deze organisaties. Andere onderzoeken zijn van de hand van Yesilkagit. Deze gaan voornamelijk over het organisationeel ontwerp van

---

<sup>24</sup> Powel & DiMaggio p. 3, 12

<sup>25</sup> Van Thiel (2000) pp. 41 - 42

<sup>26</sup> Pierson (2000) p. 5

<sup>27</sup> Ter Bogt, (1999) p. 14.

<sup>28</sup> Schillemans (2007)

uitvoeringsorganisaties, de omgang met het moederdepartement en het proces van institutionalisering dat volgt na de oprichting van een zbo.<sup>29</sup>

De vraag welke factoren zbo's op hun plaats houden is echter nieuw.

Naast deze meer bestuurskundige onderzoeken van Van Thiel, Schillemans en Yesilkagit bestaat ook een wijde variëteit aan juridische onderzoeken naar zbo's. Voorbeelden hiervan zijn van de hand van Scheltema (1974), Zijlstra (1997), Boxum (1989), Kortmann in Broeksteeg et al. (2006) en de rapporten van de commissies Sint (1995), Kohnstamm (2004) en Scheltema (1993). Deze studies kijken voornamelijk naar de juridische vormgeving van zbo's wat betreft de toepasselijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid en de inrichting van de organisaties. Daarnaast bevatten deze studies vaak ook een inventarisatie van de verschillende instellingsmotieven voor zbo's. De commissierapporten geven daar vaak ook een normatieve beoordeling van. Dit onderzoek wijkt af van deze juridische studies, omdat het hier niet zozeer gaat om de motieven ter oprichting van een zbo, maar om de motieven die leiden tot het in stand houden van een zbo. Dit hoeven niet dezelfde motieven te zijn.<sup>30</sup>

Bovendien kijken deze juridische studies voornamelijk naar de formele instellingsmotieven voor zbo's die zijn genoemd in wet- en regelgeving. Deze studie is bestuurskundig van aard en kijkt daarom ook naar de politieke en economische motieven die aan het voortbestaan van zbo's ten grondslag liggen.

### 1.5 Maatschappelijke relevantie

Zelfstandige bestuursorganen zijn een voorbeeld van een in politiek opzicht minder belangrijk onderwerp. Dit onderwerp komt bijvoorbeeld niet naar voren in verkiezingsprogramma's van partijen. Ook is het geen onderwerp dat frequent onder de belangstelling van media staat. Het is eerder een onderwerp dat opduikt wanneer afzonderlijke organisaties, die toevallig een zbo zijn, in opspraak raken.

Dit is vreemd want deze organisaties hebben, als zij allemaal bij elkaar worden opgeteld, een grote invloed op de Nederlandse samenleving, omdat zij een aanzienlijk aantal publieke taken vervullen. Daarnaast zijn deze organisaties verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven en ander publiek geld, dat zij innen via heffingen.

Ondanks hun grote betekenis staan zbo's buiten de directe invloed van de minister. Het doen en laten van deze organisaties valt buiten de verantwoordelijkheid van de minister. Een strikte lezing van het staatsrecht verbiedt de minister in te grijpen in de bedrijfsvoering van zbo's. Dit maakt eventuele bezwaren die de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van zbo's heeft irrelevant. Zij kan deze bezwaren namelijk wel ten gehore brengen aan de minister, maar deze heeft geen bevoegdheden om in te grijpen. Zodoende vallen de zbo's dus buiten de traditionele democratische controle, waarbij het parlement de minister controleert en de minister, de ambtenaren en de kiezer uiteindelijk een oordeel velt over het parlement. Dit alles leidt tot onvrede onder staatsrechtkundigen en politici. Gezien de hoeveelheid zbo's en de hoeveelheid publiek geld die deze organisaties, strikt genomen buiten de democratische controle om, uitgeven, is de vraag waarom politici zbo's niet onder ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen maatschappelijk gezien relevant.

---

<sup>29</sup> Zie Yesilkagit (2002), (2004a) en (2004b)

<sup>30</sup> North (1990)

## Hoofdstuk 2, Wat zijn zbo's?

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag behandeld. Er wordt ingegaan op de vraag wat een zbo nu eigenlijk is. Ter beantwoording van die vraag wordt gekeken naar wetgeving die van toepassing is op zbo's. Daarna wordt de definiëring van zbo's aan de hand van enkele academische publicaties en rapporten van de Algemene Rekenkamer beschouwd. Het zal blijken dat de vraag wat een zbo is (nog altijd) een kwestie van debat is.

In de tweede paragraaf wordt de geschiedenis van het verschijnsel zbo's geschetst. Het derde deel van dit hoofdstuk behandelt enkele kenmerken van zbo's, die in staatsrechtkundig opzicht vreemd zijn. Deze kenmerken van zbo's zijn een belangrijk element van het huidige staatsrechtelijke en politieke debat over deze organisaties en vormen de grondslag voor het eerder genoemde zbo-chagrijn. Eén van deze kenmerken is bijvoorbeeld dat deze organisaties een bestuurstaak vervullen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierover meer in de derde paragraaf.

### 2.1 Definitie

Het begrip zbo is moeilijk te definiëren. Per rapport, wetenschappelijke publicatie of parlementaire richtlijn wordt - bij wijze van spreken - weer een nieuwe definitie gehanteerd voor het begrip zbo.<sup>31</sup> Een belangrijke reden voor het gebruik van deze verschillende definities is dat de verscheidene organisaties die beschouwd worden als zbo sterk van elkaar verschillen. Zodoende blijken altijd verschillende als zbo's erkende organisaties buiten een bepaalde definitie te vallen. Michiel Scheltema, de bedenker van de term zbo's, ziet de oorzaak van de onduidelijkheid over welke organisaties als een zbo gelden vooral in het feit dat de term zelfstandig bestuursorgaan eigenlijk bestaat uit twee onafhankelijke termen die 'in elkaar zijn geschoven'. Zo wees hij er in een interview met de onderzoeker op dat toen hij de term in 1974 bedacht de Algemene wet bestuursrecht (Awb) nog niet van kracht was. Om die reden had de term 'bestuursorgaan' in 1974 nog niet de betekenis die het vandaag de dag heeft. In de Awb werd een bestuursorgaan omschreven als een publiekrechtelijk orgaan dat met openbaar gezag is bekleed. Voor Scheltema hoefde een zelfstandig bestuursorgaan echter niet bekleed te zijn met openbaar gezag. Voor zijn definitie van zbo's gold enkel dat deze organisaties opereren buiten de verantwoordelijkheid van de minister en een publieke taak uitvoeren. Zo telde hij aanvankelijk het Centraal Bureau voor de Statistiek als een zbo, terwijl deze organisatie niet met openbaar gezag is bekleed.<sup>32</sup>

Hierdoor lopen schattingen van het aantal zbo's sterk uiteen.<sup>33</sup> Ook is het om deze reden moeilijk om vast te stellen hoeveel geld er omgaat in zbo's.<sup>34</sup>

Het doel van deze paragraaf is om de discussie over wat een zbo is weer te geven. Verschillende discussiepunten worden aangestipt nadat de relevante wetsartikelen zijn toegelicht. Uit de weergave van de discussie zal blijken dat 'zelfstandig bestuursorgaan' een ongrijpbaar begrip is, omdat er op verschillende manieren invulling aan wordt gegeven. De implicaties die deze onduidelijkheid over de term zbo heeft voor dit onderzoek worden besproken in de conclusie van deze paragraaf. Eerst volgt nu een bespreking van de Kaderwet zbo's, de Comptabiliteitswet en de Algemene wet bestuursrecht.

---

<sup>31</sup> Boxum et al. (1989) p. 7, Van Thiel (2001a) p. 10

<sup>32</sup> De onderzoeker sprak met Scheltema op 3 juli

<sup>33</sup> Van Thiel (2001a) *Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?* P.18

<sup>34</sup> Schillemans (2007) p. 32

### 2.1.1 Kaderwet zbo's

Op 2 november 2006 werd de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen aangenomen door de Eerste Kamer. Deze wet stelt bepalingen vast voor de rechtstatelijke identiteit van zbo's en voor de eisen die gesteld moeten worden aan de verantwoording door deze organen. Voor het instellen van deze wet was dit per zbo apart geregeld. Deze wet stelt de volgende definitie voor zbo's:

*'Een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister'*<sup>35</sup>

Daarbij komt de volgende specificerende bepaling:

*'Met openbaar gezag wordt alleen bekleed een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens publiekrecht is ingesteld.'*

*'In afwijking van het eerste lid kan bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag worden bekleed, mits*

*a. dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en*

*b. er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden.'*<sup>36</sup>

Dit betekent kortom dat een zbo een orgaan is dat op het niveau van de centrale overheid opereert maar niet ondergeschikt is aan de minister, dat is ingesteld bij wet of door een minister, dat bekleed is met openbaar gezag en een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft, tenzij wet of regeling anders bepaalt.

Voor de komst van de Kaderwet liepen de schattingen van het aantal zbo's sterk uiteen. Schillemans schrijft hierover in zijn proefschrift het volgende. De kleinste schatting<sup>37</sup> bedraagt 153 zbo's, terwijl de hoogste schatting<sup>38</sup> 593 dergelijke bestuursorganen onderscheidt. Schillemans verklaart het bestaan van deze verschillende tellingen door de volgende twistpunten over de definities van zbo's te beschrijven. Let wel: deze twistpunten en de gepresenteerde tellingen dateren van vóór de inwerkingtreding van de Kaderwet

Er zijn zbo's die enkel beheerstaken uitvoeren en zbo's die een publiekrechtelijke taak hebben en zodoende de rechtpositie van burger beïnvloeden. De vraag is dus of zbo's per definitie openbaar gezag hebben. Daarnaast is er de vraag of zbo's per definitie publiekrechtelijke rechtspersonen moeten zijn, of dat een privaatrechtelijke grondslag ook mogelijk is. Verder is er de vraag hoe omvangrijk de publieke taak van een organisatie moet zijn om een zbo genoemd te kunnen worden. Er zijn namelijk ook privaatrechtelijke organisaties die slechts één, vrij beperkte, publieke taak hebben. Een volgende vraag is of zbo's onderdeel uitmaken van de Nederlandse staat of dat zij per definitie een eigen rechtspersoonlijkheid moeten

---

<sup>35</sup> Kaderwet zbo's (2003) art. 1 lid a

<sup>36</sup> Ibid art. 4

<sup>37</sup> Kloosterman e.a in Schillemans (2007) pp 34 - 35

<sup>38</sup> Algemene Rekenkamer in Schillemans (2007) p. 35

hebben. Als laatste noemt Schillemans het punt dat er zbo's zijn die enkel als zodanig bekend staan omdat zij zo genoemd worden door het kabinet, en zbo's die zo heten omdat zij voldoen aan de staatsrechtelijke eisen. De vraag is dan wie, en op welke manier, bepaalt welke organisaties een zbo zijn.<sup>39</sup>

Nu er een Kaderwet is lijkt een aantal van deze twistpunten niet meer relevant. Zo maakt het voor de definitie van de kaderwet niet uit of een zbo een privaats- of een publiekrechtelijke grondslag heeft. Krachtens artikel 4 lid 2 sub b van de Kaderwet kunnen namelijk ook privaatrechtelijke organisaties met openbaar gezag worden bekleed en een zbo worden. Daarnaast zijn zbo's die geen deel uitmaken van de Nederlandse staat, of die enkel beheerstaken uitvoeren, zonder bekleed te zijn met publiek gezag, per definitie geen zbo (Staatsbosbeheer is hier een voorbeeld van) Als laatste is in de wet duidelijk neergelegd wie bevoegd zijn een orgaan de status van zbo toe te kennen. Uit de eis dat een zbo bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt ingesteld komt namelijk voort dat de volgende actoren bevoegd zijn zbo's op te richten: de wetgever in formele zin, het kabinet en de betrokken minister.

Deze definitie sluit echter een grote hoeveelheid organisaties uit die eerder wel bekend stonden als zbo.<sup>40</sup> Zodoende vallen deze organisaties die wel geassocieerd worden met het openbaar bestuur in een staatsrechtelijke leemte. Daarbij zijn ministers bij de indeling van bestaande zbo's in de Kaderwet én bij het instellen van nieuwe zbo's vrij om, gemotiveerd, af te wijken van de Kaderwet. Met de Kaderwet is daarom het laatste woord nog niet gezegd over de definitie van zbo's of over hun aantal.

### 2.1.2 Comptabiliteitswet, Algemene wet bestuursrecht, aanwijzingen inzake zbo's

Het is hier van belang om op te merken dat het begrip Zelfstandig Bestuursorgaan op verschillende vlakken overlapt met het begrip 'Rechtspersoon met een wettelijke taak'. De Algemene Rekenkamer (ARK) gebruikt de term Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (rwt). Deze instantie doet onderzoek naar het gehele overheidsapparaat, met uitzondering van zbo's. De Algemene Rekenkamer is echter wel bevoegd onderzoek te doen naar rwt's.<sup>41</sup> Een zbo is vaak een rwt en andersom.<sup>42</sup> Daarom doet de ARK ook veel onderzoek naar organisaties die een zbo zijn. De definitie van een rechtspersoon met een wettelijke taak volgens de comptabiliteitswet is als volgt: *'rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daarbij geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'*<sup>43</sup>

Vervolgens sluit de Algemene Rekenkamer zich aan bij de definitie van zbo's die wordt genoemd in de 'Aanwijzingen inzake zbo's', die golden als richtlijn voor zbo's vóór de komst van de Kaderwet. Deze aanwijzingen karakteriseren zelfstandige bestuursorganen als volgt: *'een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.'*<sup>44</sup> Dan is nog een definitie van het begrip bestuursorgaan nodig, hiervoor put de ARK uit de Algemene Wet Bestuursrecht artikel

---

<sup>39</sup> Schillemans (2007) p. 35

<sup>40</sup> Van Thiel (2001a) p. 3, p. 13

<sup>41</sup> Jan Wieles 8 – 05 – 09

<sup>42</sup> ARK (2008) 'Bestuur op afstand in beeld' pp 9 - 10

<sup>43</sup> Cwt art 91 eerste lid sub d

<sup>44</sup> Aanwijzingen inzake zbo's art 124a

1:1. Een bestuursorgaan is *'een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed'*

Op deze manier stelt de ARK het volgende vast. Ten eerste kunnen meerdere zbo's deel uitmaken van dezelfde rechtspersoon, als eenzelfde rechtspersoon meerdere publieke taken heeft.

Ten tweede zijn niet alle zbo's ook rwt's, want het *orgaan* dat een zbo is hoeft niet altijd rechtspersoonlijkheid te bezitten. Daarnaast hoeft de taak van een zbo niet altijd wettelijk geregeld te zijn, een ministeriële regeling is ook mogelijk. In dat geval is een zbo dus geen rwt. Verder kan het zo zijn dat een zbo niet uit een wettelijke heffing wordt gefinancierd. In dat geval is dit zbo ook geen rwt.

Ten derde zijn niet alle rwt's ook zbo's. Sommige rwt's hebben namelijk een privaatrechtelijke grondslag en voeren weliswaar een bij wet geregelde taak uit, maar zij zijn niet bekleed met openbaar gezag en zijn om die reden dan ook geen zbo.

In een meting van de ARK uit 1998 bleek dat zeventig procent van de zbo's eveneens een rwt was en andersom dat tachtig procent van de rwt's ook een zbo's was. Volgens Jan Wieles, onderzoeker publiek private sector bij de Algemeen Rekenkamer, is op dit moment zelfs negentig procent van de zbo's eveneens rwt.<sup>45</sup> Dit maakt dat onderzoeken van de Rekenkamer over rwt's ook van belang zijn voor dit onderzoek.

Van Thiel (2001a) biedt een overzicht van de definitiestrijd over zbo's. Zij geeft vijf kenmerken van zbo's die in veel verschillende definities van terugkomen. Deze zijn.

- zbo's voeren publieke of bestuurstaken uit.
- ze functioneren op het niveau van de centrale overheid, al kunnen ze wel op regionale schaal geschoeid zijn
- er is geen hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister
- de ministeriële verantwoordelijkheid voor het zbo is beperkt [...]. In het algemeen is de minister verantwoordelijk voor het maken van het beleid dat door een zbo wordt uitgevoerd en het toezicht op het zbo.
- adviescolleges, geprivatiseerde instellingen, rechtsprekende instanties en agentschappen worden in het algemeen niet als zbo aangemerkt.<sup>46</sup>

Er zijn naast deze overeenkomsten drie punten op welke definities van zbo's plegen te verschillen.<sup>47</sup>

In de eerste plaats is er de vraag of een zbo status louter op basis van juridische argumenten kan worden toegekend. Zo meent Scheltema (1974), die het begrip zbo bedacht heeft, dat ook andere factoren bepalen of een organisatie een zbo is. Dit kunnen bijvoorbeeld de taak van een organisatie, de manier waarop deze gefinancierd wordt en de vraag of deze ondergeschikt is aan de minister zijn. De vraag of een organisatie voor de wet ook daadwerkelijk een zbo is wordt dan minder van belang.<sup>48</sup>

Als men ervan uitgaat dat naast de wet ook de taak van een organisatie bepaalt of een deze als zbo gezien moet worden dan roept dit de vraag op of de organisatie de taak die haar zbo zou maken als hoofdtaak moet vervullen. Dit is het tweede strijdpunt.

---

<sup>45</sup> Jan Wieles 8 – 05 – 09

<sup>46</sup> Van Thiel (2001a) p.10

<sup>47</sup> Van Thiel (2001a) pp. 13 – 15

<sup>48</sup> Scheltema (1974) p. 12

Het derde strijdpunt is de vraag of zbo's per se een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid hebben of dat zij ook privaatrechtelijk vormgegeven kunnen zijn. Zo maken de Kaderwet zbo's en de Algemene Rekenkamer geen probleem van een privaatrechtelijke status voor zbo's, terwijl de commissie Sint en de 'aanwijzingen inzake zbo's', die naast de kaderwet gehanteerd worden, het oprichten van privaatrechtelijke zbo's afraden.

### 2.1.3 Samenvattend:

Uit deze paragraaf blijkt dat geen pasklare definitie voor zbo's voorhanden is. Er is geen algemeen geaccepteerde wetenschappelijke definitie van zbo's en de verschillende wetten zijn hier ook niet geheel eenduidig over. Hier gaat het voornamelijk over de vraag of nieuw op te richten zbo's een privaatrechtelijke grondslag mogen hebben. Volgens de kaderwet zbo's en de algemene wet bestuursrecht mag dit wel. Volgens de aanwijzingen inzake zbo's mag dit echter niet.<sup>49</sup> Een mogelijk probleem voor dit onderzoek is dat respondenten een verschillende definitie hanteren van welke organisaties wél en welke géén zbo zijn.. Zo zou de ene respondent kunnen verdedigen dat (privaatrechtelijke) zbo's onmogelijk onder de zeggenschap van een ministerie gebracht kunnen worden, omdat ze dat voorheen ook nooit waren. Zij zijn immers privaatrechtelijke organisaties. Tegelijkertijd kan het zijn dat een andere respondent zulke organisaties niet als zbo ziet en dus buiten beschouwing laat.

Een mogelijke oplossing hiervoor is in te gaan op de definitie die respondenten en bestudeerde kamerstukken hanteren. Wanneer een respondent uitspraken doet over zbo's moet dus altijd duidelijk zijn welke definitie hij of zij hanteert. Dit is een kwestie van doorvragen.

In dit gegeven schuilt het risico dat de vergelijkbaarheid van resultaten problematisch wordt. Hier moet voor gewaakt worden door zo goed mogelijk na te gaan welke vooronderstellingen een respondent met betrekking tot zbo's hanteert.

In dit onderzoek wordt de definitie van de Kaderwet aangehouden en de definitie die daarvoor gold via de aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Dit is omdat besluitvorming binnen regering en parlement wordt onderzocht en deze definities door regering en parlement zijn vastgesteld. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat men bij het vormen van besluiten over zbo's zoveel mogelijk uitgaat van de officiële definitie van het begrip.

## 2.2 Geschiedenis zbo's

Scheltema (1974) noemde in de oratie, die hij uitsprak ter gelegenheid van zijn aanstelling bij de universiteit Groningen, de universiteit van Leiden het eerste zelfstandig bestuursorgaan van Nederland. Dit werd opgericht in 1575. Hij stelde toen dat deze organisaties in zijn ogen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de organisatie van de overheid. Hij achtte het echter wel noodzakelijk om een algemeen geldende regeling op te stellen, die eisen stelt aan de inrichting van deze organen.<sup>50</sup>

Organisaties op afstand van het rijk zijn onderdeel van een Nederlandse traditie. Zo meende de commissie Kohnstamm dat Nederland in 1900 al vijfenzeventig dergelijke organisaties telde.<sup>51</sup> Maar de echte toename van het aantal zbo's vond plaats in drie golven.<sup>52</sup>

De eerste golf vond plaats in de jaren vijftig toen veel zelfstandige uitvoeringsorganisaties werden ingesteld tijdens de groei van het sociale zekerheidsstelsel.<sup>53</sup> Een tweede golf vond

---

<sup>49</sup> Aanwijzingen inzake zbo's (1996) artikel 124b lid 5.

<sup>50</sup> Oratie Scheltema p. 14, 17

<sup>51</sup> Commissie Kohnstamm (2004) p. 9

<sup>52</sup> Van Thiel (2000) p. 18

<sup>53</sup> Ibid



plaats in de jaren tachtig, van de vorige eeuw. Toen zijn in korte tijd veel overheidsorganisaties op afstand van hun ministeries geplaatst. Volgens Schillemans (2007) sloot Nederland hiermee aan bij de algemeen overheersende trend van New Public Management, deels was het verzelfstandigingsbeleid ook een voortzetting van een aloude traditie van uitvoering van publieke taken op afstand van de overheid.<sup>54</sup> Aan de verzelfstandigingen in de jaren tachtig lag voornamelijk het regeerakkoord van het Kabinet Lubers-Kok uit 1989 ten grondslag. Dit akkoord leidde tot ‘*de grote efficiency operatie*’, die als doel had het overheidsapparaat in te krimpen en te komen tot zogenaamde ‘*kerndepartementen*’. Als gevolg daarvan werden veel uitvoeringstaken uitbesteed aan private partijen, lagere overheden of aan verzelfstandigde organisaties, waaronder zbo’s. Deze zbo’s werden voornamelijk op afstand gezet van overheid omdat men meende dat zij bepaalde publieke taken efficiënter konden uitvoeren dan hun moederdepartement. Deze organisaties kregen de taak om nauw omschreven regels toe te passen op individuele gevallen. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is het centraal orgaan tarieven gezondheidszorg. In de jaren negentig volgde een derde golf van verzelfstandigingen: veel organisaties werden op afstand gezet van de overheid omdat men meende dat dit de rechtvaardigheid in de uitvoering ten goede zou komen. Het ging om organisaties die de taak van toezichthouder kregen. Men meende dat voor dit soort organisaties en niet ondergeschikte rol aan de minister geoorloofd was. Dit was nodig om te voorkomen dat dergelijke organisaties zich zou laten leiden door politieke belangen.<sup>55</sup> Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de Autoriteit Financiële Markten

Na deze golven ontstond een meer kritische kijk op dit verzelfstandigingsbeleid en nam de groei van het aantal verzelfstandigingen gestaag af. Een belangrijke aanzet hiervoor was het jaarrapport van de Algemene Rekenkamer over 1994. De rekenkamer constateerde dat het toezicht op zbo’s zeer te wensen overliet en dat er wegens de grote hoeveelheid regelingen met betrekking tot toezicht gesproken kon worden van ‘wildgroei’.<sup>56</sup> Deze kritische kijk op zelfstandige bestuursorganen vond al eerder uitdrukking in het rapport van de commissie Scheltema en de commissie Sint, en werd voortgezet door het kabinet in haar reactie uit 1996 op het rapport van de rekenkamer. Deze reactie heette ‘herstel van het primaat van de politiek’. Het kabinet kondigde in deze notitie aan dat zij meer duidelijkheid wilde scheppen in de juridische status van zbo’s en in de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot deze organisaties. Dit voornemen vond zijn weerslag in het van kracht worden van de aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen in 1996.<sup>57</sup> Deze aanwijzingen zouden worden aangevuld met een op te stellen Kaderwet zbo’s. Na een lange ontwikkeling van deze wet en een relatief langdurige behandeling van de conceptwet door het parlement, is deze in november 2006 aangenomen door de Eerste Kamer.<sup>58</sup>

Momenteel heerst er een kritische opvatting tegenover verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Schillemans beweert dat de waardering van verzelfstandigde organisaties een pendule beweging vertoont: waar eerst een enthousiaste opstelling bestond, is deze nu vervangen door een van scepsis en toenemende controle en toezicht op deze organisaties. Een reden hiervoor zijn een aantal affaires omtrent zbo’s die veel negatieve aandacht kregen. Daarnaast speelt ook de publicatie van het rapport van de commissie Kohnstamm een rol.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Schillemans (2007) p. 29

<sup>55</sup> Ontleend aan Schillemans (2007) pp. 29 – 30

<sup>56</sup> Schillemans (2007) p. 32, Van Thiel (2001a) p. 2, ARK (2008) p. 17

<sup>57</sup> Van Thiel en van Buuren (2001) p. 2

<sup>58</sup> Schillemans (2007) p. 32, ARK (2008) p. 17

<sup>59</sup> Schillemans (2007) pp. 32 – 33

Elders in zijn proefschrift geeft Schillemans de huidige negatieve waardering van zbo's de naam 'zbo-chagrijn'. De medewerkers van zbo's die Schillemans voor zijn proefschrift over verzelfstandigde organisaties interviewde ervoeren een algemeen zeer negatieve waardering ten opzichte van hun organisaties. Deze zbo-chagrijn zou met name veroorzaakt zijn door de huisvestingsaffaire van het UWV en het rapport van de commissie Kohnstamm.<sup>60</sup>

Deze zbo-scepsis of zbo-chagrijn komt ook voort uit enkele kenmerken die zbo's in staatsrechtelijk opzicht apart maken. Deze kenmerken zijn het onderwerp van de volgende paragraaf.

### 2.3 Merkwaardigheden zbo's: staatsrechtelijk debat en zbo-chagrijn

Zelfstandige bestuursorganen voeren publieke taken uit maar zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Deze kan enkel algemene richtlijnen en kaders opstellen waarbinnen een zelfstandig bestuursorgaan dient te werken. Hij kan niet in individuele besluiten die zbo's met betrekking tot burgers nemen ingrijpen. Evenmin kan de minister ingrijpen in de interne bedrijfsvoering van een zbo. Als een zbo onder de Kaderwet valt is hij echter wel bevoegd de individuele bestuurders van het zbo te benoemen. Zodoende is de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot zbo's beperkt. De minister is, staatsrechtelijk gezien, enkel nog verantwoordelijk voor de kwaliteit van het beleid dat een zbo moet uitvoeren en het toezicht op het zbo. Zoals eerder kort is aangestipt in hoofdstuk één, heeft de minister geen zeggenschap over de manier waarop een zbo dit beleid uitvoert. Zodoende stelt men met meer staatsrechtelijke termen ook wel dat zbo's vallen buiten de *directe* ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is de staatsrechtelijke kant van het verhaal. Deze kant heeft enkel betrekking op de bevoegdheden van de minister. In overeenstemming met het rapport van de commissie Scheltema uit 1993 hanteren staatsrechtdeskundigen over het algemeen de regel dat de parlementaire controle op de minister in principe niet verder moet reiken dan zijn wettelijke bevoegdheden.<sup>61</sup> Dat wil zeggen dat de minister alleen verantwoordelijk gehouden kan worden voor zaken, waar hij direct invloed op heeft middels een wettelijke bevoegdheid.

De ministeriële verantwoordelijkheid kent echter ook een politieke component. Deze vindt zijn weerslag in het feit dat de minister krachtens grondwetsartikel 68 verplicht is in de Kamer te verschijnen en de vragen van Kamerleden over welk onderwerp dan ook te beantwoorden. Dit artikel houdt dus een plicht tot verantwoording jegens de Kamer in. Met deze plicht tot verantwoording komt de politieke kant van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde. De Kamer kan namelijk op basis van de verantwoordingsrelatie die zij met de minister heeft besluiten of zij tevreden is over het functioneren van de minister. Als de Kamer niet meer tevreden is kan zij op elk moment het vertrouwen in de minister opzeggen, wat gewoontegetrouw leidt tot zijn ontslag. Er zijn echter geen regels opgenomen in het staatsrecht die stellen op welk moment het vertrouwen in de minister zou moeten worden opgezegd. De vraag of de Kamer het vertrouwen in de minister opzegt is daarom een politieke vraag. Dit is de politieke kant van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De handelingen van zbo's hebben in veel gevallen gevolgen van publiekrechtelijke strekking. (het kan bijvoorbeeld gaan om de beslissing of iemand in aanmerking komt voor een uitkering) Een zbo is een orgaan dat niet plaatsneemt in de keten van staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, maar dat niettemin bevoegd is tot het nemen van besluiten

---

<sup>60</sup> Schillemans (2007) pp. 127 – 129

<sup>61</sup> Commissie Scheltema (1993) p. 55

met publiekrechtelijke gevolgen. Vaak ontstaat daardoor het probleem dat de Tweede Kamer de minister ter verantwoording roept over zaken die werden besloten door een zbo.<sup>62</sup> De minister wordt dan gevraagd verantwoording af te leggen over zaken waarover hij geen bevoegdheid heeft, zodat hij niet op een zinnige manier verantwoording kan afleggen. De directie van een zbo kan echter weer niet ter verantwoording worden geroepen door de Kamer. Dit veroorzaakt een verantwoordingsleemte.<sup>63</sup>

Uit de problemen die er zijn met het vinden van een juiste definitie voor zbo's blijkt dat zbo's in vele staatsrechtelijke soorten en maten bestaan. Soms zijn deze organisaties op privaatrechtelijke leest geschoeid, soms op een publiekrechtelijke en soms zijn zij hybride, maar wel voeren zij altijd een publieke taak uit. Schillemans noemt het zbo landschap om deze reden 'onoverzichtelijk'.<sup>64</sup> De commissie Kohnstamm meende dat de overheid meer herkenbaar gemaakt moest worden door zbo's onderdeel te maken van departementen, en VVD publicist Herman Vuijsje, had het over een overheid die was veranderd in een veelkoppig monster. Hoewel niet iedereen een zodanig negatieve mening is toegedaan over zbo's, kan men wel met zekerheid zeggen dat zbo's in staatsrechtelijk opzicht een vreemd verschijnsel zijn, gezien zij buiten het gebruikelijke controlemechanisme van de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, terwijl zij wel een publieke taak uitvoeren. Daarbij komt dat deze organisaties geen eenduidige vorm hebben: er bestaat een wijde variëteit aan organisaties die op meer of minder succesvolle wijze aanspraak kunnen maken op de naam zbo. Hakvoort en Veenswijk constateren in hun artikel '*Van parels tot paria's van het openbaar bestuur*' dat politici en ambtenaren blijkbaar moeite hebben met de heterogeniteit in zbo's. Zij baseren deze conclusie op het feit dat men steeds meer een eenzijdige zakelijke cultuur aan alle zbo's wil opleggen.<sup>65</sup> Het streven naar een dergelijke uniforme zbo-cultuur staat echter op gespannen voet met de grote verschillen tussen de organisaties die een zbo zijn. Dit blijkt uit hun studie naar de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Deze organisatie en haar personeel liepen tegen aanzienlijke moeilijkheden aan bij de verandering naar een meer zakelijke bedrijfscultuur.<sup>66</sup>

Het beklag over deze heterogeniteit ontstond met de publicatie van het jaarverslag van de algemene rekenkamer over 1994 en het kabinetsstandpunt dat op dit rapport volgde. Volgens Van Thiel leidde dit rapport tot een meer terughoudend verzelfstandigingsbeleid.<sup>67</sup> Deze kritiek kwam nogmaals concreet naar voren bij monde van toenmalig minister van Financiën Gerrit Zalm na de publicatie van het rapport van de commissie Kohnstamm. De minister kondigde bij het verschijnen van dit rapport aan dat hij liefst alle zelfstandige bestuursorganen zou onderbrengen bij ministeries.<sup>68</sup>

Ten slotte is er nog het punt van efficiency winst die zbo's zouden brengen. Een groot deel van de zelfstandige bestuursorganen uit de jaren '80 is namelijk uit efficiency overwegingen op afstand van de overheid geplaatst. Momenteel ontbreekt echter nog concreet bewijs dat zbo's ook daadwerkelijk beter werk leveren dan departementale afdelingen.<sup>69</sup> Er is ook geen

---

<sup>62</sup> NRC Handelsblad 12-07-04 'Een quango is als een kind dat op Kamers gaat' p. 1, Van Montvoort (2005) p. 98

<sup>63</sup> WRR (2004) p. 49

<sup>64</sup> Schillemans (2007)

<sup>65</sup> Hakvoort en Vreeswijk (2003) p. 8

<sup>66</sup> Hakvoort en Vreeswijk (2003)

<sup>67</sup> Van Thiel (2001a) p. 3

<sup>68</sup> NRC Handelsblad 12-07-04 'Zalm wil grip terug op publieke diensten' en 'Een quango is als een kind dat op kamers gaat' (Gerectificeerd)

<sup>69</sup> Van Thiel (2000) p. 12

bewijs dat zbo's slechter werk zouden leveren dan onderdelen van de Rijksdienst. Sterker nog, wegens de grote verschillen tussen de Nederlandse zbo's is het moeilijk algemene uitspraken te doen over hun functioneren.<sup>70</sup>

Er worden, kortom, enkele serieuze tekortkomingen aan zbo's ervaren. Onderwijl neemt het absolute aantal zbo's weliswaar af, maar blijft het aantal taken dat door zbo's wordt uitgevoerd gelijk. De afname van zbo's wordt veroorzaakt door fusies en het feit dat er meer zbo's zijn opgeheven dan er zijn opgericht. Een groot deel van de opgeheven zbo's gaat echter op in andere organisaties die op hun beurt weer zbo zijn. Tussen 1993 en 2000 werd slechts 6 procent van de zbo's als organisatie en in zijn geheel opgeheven.<sup>71</sup> De vraag is daarom wat de verklaring is voor het voortbestaan van deze organisaties in hun huidige vorm.

---

<sup>70</sup> ARK (2008) p. 31

<sup>71</sup> Van Thiel en Van Buuren (2000) p. 18

## Hoofdstuk 3: Modellen en Theorie

In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op deelvraag twee: ‘*Welke besluitvormingstheorieën kunnen gebruikt worden om het niet afschaffen van zbo’s te verklaren?*’. Er worden in dit hoofdstuk drie theorieën gepresenteerd: het stromenmodel van Kingdon, punctuated equilibrium theorie, en padafhankelijkheid. Deze theorieën zijn elk op een eigen manier nuttig om stabiliteit in beleid te verklaren. Zij doen dit elk vanuit een eigen invalshoek. Zo is het stromenmodel van Kingdon voornamelijk gericht op agendavorming, terwijl punctuated equilibrium theorie daarnaast ook redeneert vanuit instituties en probleemdefinitie. Padafhankelijkheid is weer anders omdat het meer dan de andere theorieën een geschiedkundige blik biedt. Deze verschillende modellen voorzien de onderzoeker van een brede theoretische basis. Deze basis is erop toegesneden om vanuit een ruime invalshoek verschillende verklaringen voor het voortbestaan van zbo’s te geven. Tegelijkertijd zijn de modellen een ordenend instrument in dit onderzoek: ze worden gebruikt om het aantal mogelijke antwoorden op de vraag waarom zbo’s niet worden afgeschaft beperkt en overzichtelijk te houden.

Voordat wordt overgegaan tot een beschrijving van de drie theorieën wordt hieronder eerst uitgelegd hoe deze zijn geselecteerd uit de wijde variëteit aan besluitvormingstheorieën die bestaan.

### 3.1 Toelichting Keuze Theorieën

Er is gekozen voor de combinatie van punctuated equilibrium theorie, het stromenmodel van Kingdon en padafhankelijkheid op basis van vier criteria.

In de eerste plaats vereisen de drie gekozen theorieën relatief weinig en ongedetailleerde informatie. Dit is een belangrijke reden geweest omdat deze scriptie gebaseerd is op een eenmansonderzoek en omdat er drie theorieën worden gebruikt. Het is dus noodzakelijk dat de afzonderlijke theorieën weinig materiaal vereisen.

In de tweede plaats moesten op basis van het uitgevoerde vooronderzoek verwachtingen te formuleren zijn vanuit deze drie theorieën. Het was daarom duidelijk dat deze drie theorieën in elk geval van toepassing waren op het onderzoeksobject.

Ten derde moesten de te gebruiken theorieën (als er sprake zou zijn van meerdere) goed naast elkaar passen. Hun combinatie moest meerwaarde hebben en niet leiden tot afzonderlijke verhalen, die niet tegen elkaar af te zetten zijn. Als gekozen zou worden voor radicaal verschillende theorieën zou namelijk geen eenduidige conclusie kunnen worden getrokken.

Ten vierde was het noodzakelijk dat de theorieën een aanvulling zouden vormen op eerder onderzoek naar besluitvorming over zbo’s. Hiervoor is gekeken naar het proefschrift van Van Thiel. Zij kon op basis van het rationele actor model geen definitieve, significante, conclusies trekken over besluitvorming over zbo’s. De voor dit onderzoek te hanteren theorie moest daarom qua invalshoek afwijken van eerder gebruikte theorie. Er werd daarom gezocht naar modellen met een holistische invalshoek.<sup>72</sup>

Hieronder worden de overwegingen bij deze vier criteria nader uitgewerkt. Daarna wordt kort ingegaan op enkele andere besluitvormingsmodellen, die mogelijk ook in deze studie gebruikt konden worden maar bij nader inzien minder geschikt zijn dan de gebruikte drie.

De gebruikte modellen hebben als voordeel dat zij weinig gedetailleerde informatie vereisen. Het zijn theorieën die ingaan op de percepties van besluitvormers. Het stromenmodel van

---

<sup>72</sup> Van Thiel (2000) pp. 95 - 101 en 184

Kingdon biedt bijvoorbeeld inzicht in de vraag of de tijd voor een bepaald idee rijp wordt geacht door besluitvormers. Punctuated Equilibrium theorie stelt een zelfde soort vraag aan de orde door aan te geven wanneer het politieke systeem het meest ontvankelijk is voor ingrijpende veranderingen. Padafhankelijkheid heeft, zoals het in deze studie gebruikt is, alles te maken met de kosten die men meent te maken als van het huidige beleid wordt afgeweken. Het gaat in hoofdzaak dus om percepties. Deze percepties maken of een bepaalde vorm van nieuw beleid op een bepaald moment mogelijk is of niet.

In die zin zijn de theorieën eenvoudig toe te passen omdat men simpelweg aan besluitvormers, of nauw betrokken onderzoekers, kan vragen wat hun perceptie van een bepaald beleidsvoorstel was. Een dergelijke perceptie kan ook vrij eenvoudig gereconstrueerd worden aan de hand van geschreven verslagen van bijvoorbeeld discussies in het parlement en aan de hand van officiële rapporten en adviezen.

Voorts bleek in de eerste stadia van dit onderzoek dat de drie theorieën toepasbaar waren op de discussie over zbo's, omdat er op basis van het eerste onderzoekswerk verwachtingen over de uitkomst van analyse aan de hand van deze modellen opgesteld konden worden. Dit bleek onder andere bij het raadplegen van studies en rapporten over zbo's. Voorbeelden hiervan zijn ARK (2008), Boxum et al. (1989), Commissie Scheltema (1993), Commissie Sint (1995), Commissie Kohnstamm (2004), ARK (1995), Schillemans (2007), Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2006), Van Thiel (2000), maar ook voorafgaande gesprekken met Thomas Schillemans en een interview met onderzoekers naar overheidsinstellingen op afstand van het Rijk werkzaam bij de Algemene Rekenkamer.: Jan Wieles en Jane van 't Hoff,

De verwachting met betrekking tot punctuated equilibrium theorie was dat besluiten over zbo's telkens door dezelfde kleine groep personen werden genomen en dat er sprake was van een zogenaamd subsysteem. Dit leidt volgens deze theorie tot incrementalisme en maakt de overlevingskansen van ingrijpende beleidsvoorstellen, zoals dat van de commissie Kohnstamm, gering.

Het stromenmodel leek van toepassing op deze casus, omdat op het eerste gezicht leek alsof het voorstel van de Commissie Kohnstamm niet aansloot bij de toenmalige politieke situatie, waardoor het een snelle dood stierf. Om die reden was het de moeite waard om te onderzoeken of het voorstel van de commissie Kohnstamm aansloot bij de problemen- of politieke stroom. Er is voor gekozen om padafhankelijkheid op te nemen in het theoretisch kader van dit onderzoek, omdat dit onderzoek betrekking heeft op een trend die zich al lange tijd ontwikkelt, namelijk verzelfstandiging. Van Thiel (2000) stelt dat verzelfstandiging in Nederland van alle tijden is. Ondanks allerhande gebeurtenissen zoals 'golven van verzelfstandiging', opheffingen of fusies van verzelfstandigde organisaties, neemt het aantal verzelfstandigde organisaties in Nederland sinds de jaren vijftig gestaag toe.<sup>73</sup> Van Thiel<sup>74</sup> stelt dat zbo's als organisatievorm op een gegeven moment in de mode waren. Om die reden werden er veel opgericht. De vraag is dan echter hoe zbo's in de mode komen en blijven. Voornamelijk het antwoord op de vraag waarom zbo's in de mode blijven is van belang om tot een verklaring voor het voortbestaan van zbo's te komen. Padafhankelijkheid leek een goede manier om dit antwoord te geven, omdat het bij uitstek geschikt is om een langlopende trend te onderzoeken..<sup>75</sup> Daarnaast kwamen verwijzingen voor in het rapport van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's naar de kosten van reorganisatie van zbo's.<sup>76</sup> Dit is een vorm van padafhankelijkheid, daarom leek het nuttig om deze lijn van onderzoek voor te zetten.

---

<sup>73</sup> Van Thiel (2000) pp. 39 - 40

<sup>74</sup> Van Thiel (2000) pp. 100, 172. Van Thiel (2001) p. 19

<sup>75</sup> Pierson (2000) p. 2, Politt (2008) p. 42

<sup>76</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2006) pp. 8, 18

Verder moet geconstateerd worden dat de modellen raakvlakken hebben. Zo kan de vraag of een voorstel haalbaar wordt geacht, die gesteld wordt vanuit de theorie van Kingdon, beantwoord worden door gebruik te maken van padafhankelijkheid. Verder is een andere vraag van Kingdon of een probleem als urgent wordt ervaren een kwestie van welk policy image men hanteert. Het policy image is echter weer een onderdeel van punctuated equilibrium theorie.

De modellen vullen elkaar aan omdat zij soms dezelfde empirische gegevens gebruiken en die in een ander daglicht stellen. Hierin ligt ook de meerwaarde van de combinatie van deze drie theorieën: omdat zij dicht bij elkaar liggen ontstaat een meer genuanceerde verklaring voor het feit dat zbo's niet worden afgeschaft, want de verschillende modellen kunnen als het ware 'in elkaar worden geschoven'. Dit zou niet het geval zijn als drie totaal andere modellen gebruikt zouden worden. In dat geval zou elk model namelijk om een ander type informatie vragen en verklaring voor verschillende soorten besluiten geven. Om die reden is het goed dat deze drie theorieën raakvlakken hebben. Dit maakt namelijk dat bevindingen van de ene theorie aangevuld kunnen worden met bevindingen uit de ander. Zodoende maakt het verwant zijn van de drie verschillende theorieën dat zij tezamen meerwaarde creëren, in plaats elk een geheel eigen verhaal te vertellen en een geheel eigen onderzoek te vereisen.

De modellen van Kingdon, Punctuated Equilibrium en padafhankelijkheid hebben een geheel andere manier om naar het gedrag van politici te kijken dan het rationele actor model. Het voornaamste kritiekpunt op deze theorie in de toepassing ervan in bestuurskundig onderzoek is dat dit model individualistisch van aard is. Dat wil zeggen dat het gedrag van mensen wordt verklaard op basis van hun eigen beweegredenen, en niet op basis van de context waar zij deel van uitmaken. Om die reden zou het model te weinig aandacht besteden aan de context waarbinnen beleidsvorming plaatsvindt.<sup>77</sup>

De modellen van Kingdon, Punctuated Equilibrium en padafhankelijkheid bekijken echter in de eerste plaats de context waarin beleidsmakers zich bevinden en verklaren van daaruit hun handelen. Het gaat hier dus om een tegenovergestelde invalshoek. Op die manier vormen de hier gekozen theorieën wellicht een goede aanvulling op de invalshoek van Van Thiel.

Discours modellen zouden zeker ook toegepast kunnen worden op de discussie en besluitvorming over zbo's. Deze modellen voldoen namelijk ook grotendeels aan de opgestelde criteria. Zij vereisen relatief weinig gedetailleerde informatie. Discours scheen ook van belang te zijn in de discussie over zbo's. Vooral het idee van 'het primaat van de politiek' is hierbij van belang. Dit wordt gebruikt als een retorisch middel. Ook sluiten deze theorieën aan bij de theorieën die de onderzoeker al op het oog had. Tenslotte is de discoursanalyse ook een aanpak die meer denkt vanuit de structuren dan vanuit actoren in tegenstelling tot het rationele actor model.

Maar Punctuated Equilibrium Theorie gaat middels het begrip policy image al vrij uitvoerig in op de rol van discours in beleidvorming. Zo wijzen Baumgartner en Jones expliciet op het belang van de interactie tussen het policy image en politieke retoriek in het verklaren van de verschuiving van besluitvorming naar andere subsystemen.<sup>78</sup> Punctuated Equilibrium theorie biedt daarnaast echter ook inzichten in andere factoren dan alleen taal; er wordt ook gekeken naar de invloed van de beleidsarena (het zogenaamde subsysteem) waarin een besluit wordt genomen. De theorie biedt daarom een breder beeld. Hij is om die reden meer van toepassing op de exploratieve aard van dit onderzoek

---

<sup>77</sup> John (2006) pp. 138 – 139

<sup>78</sup> Baumgartner en Jones (1991) p. 1048

### 3.2 Volgorde

In de drie paragrafen die volgen worden de drie theorieën nader uiteengezet. Voordat hiertoe wordt overgegaan volgt nog een kleine opmerking over de volgorde waarin dit gebeurt. Dit heeft te maken met tijd.

De verschillende modellen variëren in de lengte van de duur van de situaties die zij beschouwen. De lengte van deze beschouwingen loopt op in de volgorde stromenmodel, Punctuated Equilibrium theorie, padafhankelijkheid.

Elke theorie is dus ontworpen om een steeds langere tijdsperiode in beschouwing te nemen. Zo zijn de verklaringen van het model van Kingdon sterk situatiegebonden. Dit is omdat het model gericht is op de vluchtige praktijk van het plaatsen van onderwerpen op de politieke agenda. Dit maakt dat het model geschikt is om 'in te zoomen' op de details van sterk dynamische politieke processen.

Punctuated Equilibrium theorie is meer dan het model van Kingdon gericht op de ontwikkeling van beleid door de tijd heen. Er wordt door dit model gekeken naar langere periodes van tijd. Daarbij wordt noodzakelijkerwijs minder aandacht besteed aan de details van specifieke besluiten.

Padafhankelijkheid tot slot, is als theorie aanvankelijk ontworpen om de ontwikkeling van verzorgingsstaten te verklaren. Het gaat hier dus om nog langere tijdsperiodes en om verklaringen in een nog meer algemene zin.

Op basis van deze overwegingen kan men stellen dat deze theorieën oplopen van micro- naar macroniveau. Om die reden worden de drie theorieën in deze scriptie telkens in die volgorde behandeld.

### 3.3 Het stromenmodel

Kingdon heeft een uitgebreid onderzoek gedaan naar de vraag hoe de agenda van participanten in en rond de regering van de Verenigde Staten gevormd wordt. Daarbij onderscheidde hij twee soorten agendavorming: enerzijds zijn er de onderwerpen waaraan participanten in en rond de regering aandacht besteden, anderzijds is er het proces dat ertoe leidt dat verschillende alternatieven voor nieuw beleid meer of minder gewaardeerd worden.<sup>79</sup> Het resultaat van Kingdon's onderzoek was een model dat verklaart op welke momenten beleidsvoorstellen of ideeën de grootste kans krijgen om door besluitvormers overgenomen en uitgevoerd te worden en welke beleidsvoorstellen er op een bepaald moment de grootste kans maken om aangenomen te worden.

Dit model is gebaseerd op het garbage can model van March, Cohen en Olsen. Dit garbage can model ziet het proces van de keuze tussen verschillende beleidsvoorstellen als een vuilnisvat waarin verschillende participanten grotendeels ongerelateerde beleidsvoorstellen en problemen gooien. Met het gebruik van deze metafoor gaan Cohen March en Olsen ervan uit dat geen afzonderlijk individu de besluitvorming kan beheersen.<sup>80</sup>

Het garbage can model is ontwikkeld met het oog op organisaties die Cohen March en Olsen karakteriseren als '*georganiseerde anarchieën*'. Deze organisaties worden gekenmerkt door drie belangrijke elementen. In de eerste plaats is er het punt van doorlopende participatie. Dit houdt in dat de problemen van de organisatie op een onregelmatige manier worden bestudeerd door telkens weer andere individuen. Het tweede element is dat deze individuen niet handelen

---

<sup>79</sup> Kingdon (2003) p. 4

<sup>80</sup> Zahariadis (2008) p. 66



vanuit van te voren vaststaande voorkeuren, omdat zij nu eenmaal geen vaststaande en permanente voorkeuren hebben met betrekking tot de onderwerpen die ze tegenkomen. Het derde element is dat individuele leden van de organisatie weliswaar weten wat hun eigen verantwoordelijkheden zijn, maar dat zij geen duidelijk beeld hebben van wat nu precies het doel van de organisatie is. Zij weten niet precies wat de bijdrage van de eigen functie is aan de uiteindelijke output van de organisatie.<sup>81</sup>

Het stromenmodel dat Kingdon heeft ontworpen is een aanpassing van het garbage can model voor de toepassing ervan op de nationale overheid van de Verenigde Staten. Het gaat zodoende uit van een grillige realiteit in beleidsvorming. Kingdon zet zich dan ook af tegen de meer rationele theorieën van besluitvorming, volgens welke politici een vaste set doelstellingen hebben en streven naar een zo efficiënt mogelijke bewerkstelling van die voorkeuren via de keuze van het beste beleid. Politici weten volgens het stromenmodel niet zo duidelijk wat hun doelstellingen zijn, en kunnen dan ook moeilijk het beleid uitkiezen dat op een zo efficiënt mogelijke wijze hun doelstellingen bereikt. Dit is ook omdat beleidsmakers over het algemeen handelen onder aanzienlijke tijdsdruk. Vaak moeten zij zodoende beslissingen nemen zonder dat zij vast hebben kunnen stellen wat hun voorkeuren precies zijn. Modellen die uitgaan van rationele keuze zijn dan ook van een beperkt nut om het gedrag van politici te verklaren.

Zodoende veronderstelt het model dat participanten in besluitvorming niet zozeer rationeel handelen als wel het doen lijken alsof zij rationeel handelen door reeds ontwikkeld beleid af te schilderen als de oplossing van een probleem, terwijl dit beleid niet per se bedoeld hoeft te zijn als de oplossing van dat probleem.<sup>82</sup>

Het model van Kingdon stelt de nationale overheid voor als een onoverzichtelijke arena die bestaat uit drie stromen met elk een eigen logica. De drie stromen zijn *processen*. Van deze processen maken verschillende participanten onderdeel uit. Participanten kunnen echter deel uitmaken van verschillende stromen tegelijk.<sup>83</sup> Deze drie stromen zijn

1. Een politieke stroom. In deze stroom vinden processen plaats die te maken hebben met de ontwikkeling van ideologie om en rond de regering. Elementen die dit proces beïnvloeden zijn, de toestroom van nieuwe beleidsmakers (bijvoorbeeld in de vorm van verkiezingen) en veranderingen in de publieke opinie.
2. Een problemenstroom. In deze stroom wordt de aandacht gevestigd op problemen. De uitkomst van dit proces bepaalt welke problemen onder de aandacht van beleidsmakers komen. Belangrijke elementen in deze stroom zijn focussing events (zoals rampen, stakingen, aanslagen etc.), (routine-)onderzoeken en verslagen van eerder opgezet beleid.
3. Een oplossingenstroom. In deze stroom bevinden zich ideeën die met elkaar concurreren om aandacht van beleidsmakers. Het gaat om voorstellen voor nieuw beleid. In deze stroom worden de initiële voorstellen getoetst waarbij sommige ideeën doorbreken en anderen worden afgedankt. De selectiecriteria hiervoor zijn technische uitvoerbaarheid en politieke acceptabelheid van de ideeën.<sup>84</sup>

Ingrijpende veranderingen in beleid hebben volgens dit model de grootste kans om geaccepteerd te worden wanneer de drie stromen op elkaar aansluiten. Dat wil zeggen dat er

---

<sup>81</sup> Zahariadis (2008) p. 67, Kingdon (1995) p. 84-85

<sup>82</sup> Kingdon (2003) pp. 84 – 86, bovenstaande alinea is een parafrase van de term ‘Organized Anarchy’, die op de betreffende pagina’s door Kingdon wordt uitgewerkt, Zahariadis p. 67

<sup>83</sup> Kingdon (2003) p. 87, Zahariadis (2008) p. 70 - 74

<sup>84</sup> Kingdon p. 87

sprake is van een situatie, die als een probleem wordt ervaren, die voor politici de moeite waard is om tijd aan te besteden, en waarvoor een algemeen acceptabele oplossing voorhanden is. Een dergelijk moment noemt Kingdon een ‘*Window of Opportunity*’, of ‘*Policy Window*’. In dit onderzoeksverslag wordt de term ‘*beleidsraam*’ gebruikt.

Omgekeerd is er weinig kans op het slagen van beleid als de drie stromen niet met elkaar in één lijn staan. Op die manier biedt het model van Kingdon ook verklaring voor momenten van stabiliteit.<sup>85</sup>

Wanneer de stromen wel en niet op elkaar aansluiten ligt aan de interne dynamiek en logica van de verschillende drie stromen. De stromen staan enigszins los van elkaar, omdat zij elk een eigen dynamiek hebben, maar tegelijkertijd dezelfde personen deel uitmaken van meerdere stromen, waardoor ze weer met elkaar verbonden raken.<sup>86</sup> Nu zal worden ingegaan op de processen die beleidsramen doen openen en sluiten.

### 3.3.1 Het openen en sluiten van beleidsramen

Het openen van een beleidsraam moet men als volgt voor zich zien: er staan verschillende onderwerpen in de wacht om behandeld te worden door participanten in de regering. Deze onderwerpen staan in een bepaalde volgorde. Bij het openen van een beleidsraam verandert die volgorde en treedt een bepaald onderwerp op de voorgrond.<sup>87</sup>

Er zijn twee soorten beleidsramen: het *politieke raam* en het *probleemraam* deze worden door verschillende processen geopend.<sup>88</sup>

Het eerste wordt veroorzaakt door een ontwikkeling in de politieke stroom. Bijvoorbeeld: tijdens de coalitiebesprekingen is de tijd voor beleidsontwerpers om hun plannen aan te bieden, want op dat moment staan politici open voor nieuwe initiatieven.

Het tweede type raam komt voort uit een beweging in de problemen stroom. Door een plotselinge ontwikkeling, (een zogenaamde focussing event) of door een ontwikkeling die plotseling aan het licht komt ontstaat de algemeen gedragen opvatting dat iets een probleem is. Een voorbeeld hiervan is een nieuwsuitzending over toenemende mishandeling van hulpverleners. Hierdoor ontstaat een breed gedragen beeld dat er maatregelen genomen moeten worden om de veiligheid van hulpverleners te garanderen

Wat de meest gunstige momenten zijn om met nieuwe beleidsmaatregelen te komen wordt dus bepaald door gebeurtenissen in de politieke en de problemenstroom.

Het aantreden van een nieuwe regering is een voorbeeld van een gebeurtenis die een politiek beleidsraam creëert. Een nieuwe regering moet namelijk nieuwe beleidsmaatregelen nemen, omdat zij actief moet lijken. Zij vormt daarom een kans voor participanten uit de oplossingsstroom om hun reeds uitgewerkte plannen te presenteren.

Een verandering in welke personen op welke posities zitten, bijvoorbeeld door verkiezingen kan, afhankelijk van wie de nieuwe personen zijn en waar zij voor staan ertoe leiden dat voorstanders van een bepaald beleid een kans krijgen, die zij van de eerdere bezetters van sleutelposities niet kregen.

Verder zijn veranderingen in de publieke opinie van belang, omdat zij de beleidsvoorkeuren van participanten in de politieke stroom radicaal kunnen doen veranderen. Een plotselinge verandering in de publieke opinie, bijvoorbeeld het telkens meer waarde hechten aan

---

<sup>85</sup> Kingdon (2003) pp. 15 - 18

<sup>86</sup> Kingdon (2003) p. 98

<sup>87</sup> Kingdon (2003) p. 167

<sup>88</sup> Kingdon (2003) p. 173 – 175

veiligheid doordat buschauffeurs bedreigd worden door Marokkaanse jongeren zal Kamerleden welwillender stemmen jegens het nemen van repressieve maatregelen.

In het veranderen van de problemenstroom spelen gebeurtenissen een rol die maken dat een bepaalde kwestie over het algemeen en door alle betrokken participanten als een probleem wordt ervaren. Voorbeelden hiervan zijn onder meer rampen en crises: denk aan verkeersongelukken of een kredietcrisis. Het één vraagt om aandacht voor maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid. Het ander doet Kamerleden nadenken over toezicht op financiële markten. Ook zaken als het uitkomen van onderzoeken met zorgwekkende conclusies zijn zaken die algemene opvatting over een bepaalde situatie radicaal kunnen veranderen. Een voorbeeld hiervan is een rapport of nieuwsuitzending waaruit blijkt dat er een toename is van integriteitschendingen in het openbaar bestuur. Hierdoor wordt integriteit een issue.<sup>89</sup>

Het kenmerk van al deze gebeurtenissen is dat zij weliswaar het gevoel creëren *dat* er iets moet gebeuren, maar in het midden laten *wat* dat dan precies moet zijn.<sup>90</sup>

Het zijn dus de politieke en de problemenstroom die zorgen voor een voedingsbodem voor nieuw beleid. Daaruit komt voort dat het zaak is om met beleidsvoorstellen in te spelen op de politieke en de problemenstroom.<sup>91</sup> Dat wil zeggen dat als een beleidsraam ontstaat uit een ontwikkeling in de politieke stroom, dan moet het bijpassende beleidsvoorstel toegespitst zijn op het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak onder participanten en zicht bieden op electoraal gewin. Als een beleidsraam voortkomt uit een ontwikkeling in de problemenstroom dan moet een beleidsvoorstel zoveel mogelijk gezien worden als een adequate oplossing van het probleem wil het geaccepteerd en doorgevoerd worden. Daarbij geldt echter wel dat de kans dat een voorstel wordt aangenomen het grootst is als het over beide kwaliteiten beschikt.<sup>92</sup>

Beleidsramen sluiten echter ook weer snel. Dit kan om een aantal redenen gebeuren. Zo kunnen participanten het gevoel krijgen dat het probleem, dat het beleidsraam deed openen inmiddels voldoende behandeld is. Dit kan het geval zijn wanneer er sprake was van een probleemraam. Het kan ook voorkomen dat participanten er niet in slagen om actie los te krijgen. In dat geval is er sprake van een probleemraam dat echter om politieke redenen niet benut wordt, omdat participanten er niets voor voelen om hun reputatie op het spel te zetten met het propageren van een combinatie van een probleem en beleidsvoorstel die geen algemene steun heeft. Dit is een belangrijk punt: het kan voorkomen dat zowel de probleemstroom als de politieke stroom 'uitgelijnd' zijn. Dat wil zeggen dat er in de politieke stroom aandacht en urgentie wordt gevoeld voor een bepaald probleem, maar er echter geen hanteerbaar voorstel voorhanden is. In een dergelijk geval zal de aandacht van besluitvormers voor dit probleem snel verplaatsen naar meer hanteerbare onderwerpen

Op de laatste plaats kan een beleidsraam ook sluiten simpelweg omdat er tijd voorbij gaat. De gebeurtenissen die ervoor zorgden dat het beleidsraam zich opende, gaan voorbij of nemen in kracht af. Als het raam bijvoorbeeld geopend werd door de komst van nieuwe mensen op sleutelposities dan kan een vertrek van deze mensen het raam natuurlijk ook weer doen sluiten.

---

<sup>89</sup> Deze gebeurtenissen zijn ontleend aan Kingdon (2003) pp. 168 – 170, bijbehorende voorbeelden zijn van de hand van de auteur (WJ)

<sup>90</sup> Kingdon (2003) p. 168

<sup>91</sup> Kingdon (2003) p. 172 – 173

<sup>92</sup> Kingdon (2003) p. 174 - 175

Wanneer meerdere voorstellen een plek op de agenda veroveren is de vraag welk voorstel wordt aangenomen een kwestie van hoeveel middelen participanten aan het onderwerp willen besteden. Kingdon stelt dat als er meerder alternatieven worden overwogen de voorkeur uitgaat naar voorstellen die een zo klein mogelijke investering van middelen vergen.<sup>93</sup>

Een beleidsraam is in principe alleen open voor een bepaald soort oplossingen. Dit komt voort uit de conceptie van probleemramen en politieke ramen. Op basis hiervan kunnen de verschillende criteria voor het succes van een voorstel worden omschreven:

- Het voorstel speelt in op politieke omstandigheden als het een politiek raam betreft
- Het voorstel vormt een oplossing voor het beschouwde probleem als het een probleemraam betreft (of het voorstel wordt als een oplossing daarvoor beschouwd)
- Acceptatie van het voorstel vereist een kleinere inzet van middelen dan andere voorstellen..

### *3.3.2 Operationalisatie*

Om op basis van het stromenmodel een verklaring te vinden voor het feit dat zbo's niet onder directe ministeriële verantwoordelijkheid worden geplaatst moet men het voltrekken van een dergelijke actie zien als het implementeren van een voorstel uit de voorstellen stroom. Dit voorstel moet om dit mogelijk te maken aansluiting vinden bij de problemenstroom en de politieke stroom. Dit houdt twee dingen in: het voorstel moet gekoppeld zijn aan de problemenstroom door geloofwaardig te worden afgeschilderd als de oplossing van een ervaren probleem. Ten tweede moet het voorstel aansluiten bij de politieke stroom door te komen op een moment dat het politieke klimaat er gunstig voor is.

Het rapport van de commissie Kohnstamm verbindt haar voorstel om zbo's onder te brengen onder directe ministeriële verantwoordelijkheid met het probleem dat wegens de oprichting van zbo's de democratische controle die wordt uitgevoerd door het Parlement niet meer zou gelden voor grote delen van het overheidsapparaat. De vraag is dus of dit idee door politici als een probleem wordt ervaren. Daarnaast is er in 2006 een Kaderwet voor zbo's aangenomen die eisen stellen met betrekking tot het financieel toezicht op zbo's door de minister. Ook is de minister verantwoordelijk voor de benoeming van bestuurders voor zbo's die onder de Kaderwet vallen. Als het feit dat zbo's buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid vallen als een probleem wordt ervaren dan moet gekeken worden of de Kaderwet mogelijk wordt gezien als een voldoende oplossing van dit probleem.

Daarnaast moet onderzocht worden of het voorstel van de commissie Kohnstamm aansluiting vond bij de politieke stroom. Hiertoe moet worden gekeken of het voorstel aansluiting vond bij de waarden van beleidsmakers.

Op basis van de hierboven genoemde zaken die beleidsramen doen sluiten moet de onderzoeker kijken naar het volgende kijken in het empirisch onderzoek:

Vanuit een beschouwing van de problemenstroom moeten de volgende zaken uitgezocht worden.

---

<sup>93</sup> Kingdon (2003) p. 177

1. De mate waarin het feit dat zbo's buiten ministeriële verantwoordelijkheid vallen als een urgent probleem wordt ervaren.
2. De mate waarin het voorstel wordt gezien als een reële en effectieve oplossing van het al dan niet gesignaleerde probleem.
3. Als er sprake was van een probleemraam dan moet gekeken worden naar de mate waarin men het gevoel heeft dat met het van kracht worden van de Kaderwet de discussie over zbo's is afgedaan, en dus ook naar de mate waarin besluitvormers tevreden zijn met de Kaderwet.

Vanuit de politieke stroom moeten deze zaken uitgezocht worden.

4. De mate waarin het uitvoeren van het voorstel van de commissie Kohnstamm aansluit bij de waarden van de betrokken beleidsmakers.
5. De doorwerking die verloopt heeft op de discussie over zbo's.

### 3.4 Punctuated equilibrium theorie

Bryan Jones en Frank Baumgartner zijn de bedenkers van punctuated equilibrium theorie. Deze theorie is gericht op het verklaren van incrementele besluitvorming, die incidenteel wordt onderbroken door plotselinge ingrijpende veranderingen in beleid.<sup>94</sup> Deze theorie zetten zij uiteen in het boek *Agendas and Instability in American Politics*<sup>95</sup>, dat voor het eerst verscheen in 1993. In een aantal daarvoor en daarna verschenen artikelen wordt deze theorie ook behandeld. Deze artikelen behandelden het veranderende policy image van kernenergie<sup>96</sup> en het proces waarin commissies in het Amerikaanse Congres hun zeggenschap over bepaalde kwesties verliezen.<sup>97</sup> Daarnaast is er het later verschenen artikel 'A Model of choice for Public Policy'<sup>98</sup>, waarin zij Punctuated equilibrium theorie vertalen naar het niveau van individuele besluitvormers.

Baumgartner en Jones baseren de verklarende werking van hun theorie op de wisselwerking tussen de definiëring van onderwerpen, het zogenaamde 'policy image', en de specifieke plek waar besluitvorming hoofdzakelijk plaatsvindt.

Het basisprincipe van deze theorie is 'bounded rationality'. Dit is een begrip afkomstig uit de economische theorie, dat is ontwikkeld door Herbert Simon in reactie op het klassieke marktdenken. Het klassieke marktdenken gaat uit van volledige informatie, die bekend is bij alle actoren. Simon stelde echter dat actoren slechts beperkt in staat zijn om informatie te verwerven omdat dit kosten met zich meebrengt. Daarnaast kunnen zij weinig informatie tegelijkertijd verwerken. Op basis van deze beperkte informatie probeert men alsnog rationele besluiten te nemen.<sup>99</sup>

Baumgartner en Jones breidden dit begrip uit met de notie dat de mens maar met een beperkt aantal onderwerpen tegelijkertijd bezig kan zijn en dat de tijd waarin hij aandacht aan onderwerpen besteedt beperkt is. Vervolgens verplaatsen zij deze notie naar de wereld van het openbaar bestuur en constateren zij dat in het openbaar bestuur twee groepen organen bestaan: gespecialiseerde organen die zich bezig houden met slechts één onderwerp tegelijkertijd

<sup>94</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) p. 155

<sup>95</sup> Baumgartner en Jones (2009)

<sup>96</sup> Baumgartner en Jones (1991)

<sup>97</sup> Baumgartner, Jones en Talbert (1993)

<sup>98</sup> Baumgartner en Jones (2005)

<sup>99</sup> Fitzroy et al 209 -210

(parallele organen) en daarnaast verkozen organen die zich telkens kort met een ander onderwerp bezighouden (seriële organen). Deze laatsten kunnen zich onmogelijk tegelijkertijd met alle onderwerpen die op hun afkomen bezighouden. Daarom worden de discussie en besluitvorming over deze onderwerpen gedelegeerd naar gespecialiseerde organen.<sup>100</sup>

De verschillende opvattingen die heersen tegenover een bepaald beleidsonderwerp worden door Baumgartner en Jones policy images genoemd. Verschillende groepen hanteren over het algemeen verschillende policy images, omdat zij het beleidsterrein vanuit hun eigen vakgebied bezien.<sup>101</sup> Kenmerkend voor het meest aangehangen policy image van een bepaald moment is dat het gewoonlijk voor een lange tijd positief tegenover het bestaande beleid staat, door zich meer op de goede kanten dan de slechte ervan te concentreren. Een kleine verandering, bestaande uit strategisch handelen door actoren of plotselinge gebeurtenissen, kan echter aan deze praktijk een einde maken en het huidige image ter discussie stellen.<sup>102</sup> Uit een bepaald policy image komt ook een opvatting voort over wat de beste aanpak voor een beleidsterrein is en wie er het beste het beleid kan bepalen. Als een situatie bijvoorbeeld wordt gekenmerkt als een technocratisch probleem in plaats van als politiek vraagstuk dan kunnen experts de besluitvorming over dat onderwerp domineren, wordt er echter nadruk gelegd op de sociale of politieke aspecten van een kwestie, dan wordt de betrokkenheid van veel meer subsystemen mogelijk.<sup>103</sup>

Een voorbeeld van wisselende policy images is te vinden in de discussie over kernenergie. Deze manier van energie opwekken werd aanvankelijk gezien als de nieuwste stap in technologische ontwikkeling en was zodoende uitsluitend het terrein van wetenschappers en technocraten. Na de ramp van Tsjernobyl werd kernenergie gezien als de meest risicovolle manier van energie opwekken en werd beleid voor kernenergie gedomineerd door pressiegroepen en toezichhouders. Nu heeft kernenergie weer een nieuwe, steeds positievere, identiteit. Sommigen zien het namelijk als de beste manier om reductie van CO<sup>2</sup> uitstoot bij het opwekken van elektriciteit te bewerkstelligen. Zo wordt de beleidsvorming over dit onderwerp steeds meer beïnvloed door energieleveranciers en pleitbezorgers van het broeikaseffect.

In parallele subsystemen vindt incrementele besluitvorming, en soms zelfs stilstand plaats. Deze incrementele besluitvorming is een gevolg van het onderhandelen binnen het subsysteem tussen verschillende gevestigde belangen. Het feit dat besluitvorming in deze subsystemen buiten de publiciteit plaatsvindt maakt deze onderhandelingen mogelijk. Het beleid dat geproduceerd wordt is zodoende een compromis tussen belangen of het bestaat uit een marginale aanpassing van beleid aan een veranderde omgeving.<sup>104</sup>

Soms doen zich echter abrupte, ingrijpende veranderingen voor. punctuated equilibrium theorie is erop toegelegd om voor deze afwisseling van incrementele en sporadische ingrijpende besluiten een verklaring te geven.<sup>105</sup> Het proces van een ingrijpende beleidsverandering loopt volgens punctuated equilibrium theorie als volgt.

---

<sup>100</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) pp. 156 - 157

<sup>101</sup> Baumgartner en Jones (2009) p. 31

<sup>102</sup> Baumgartner en Jones (1991) pp. 1046 - 1047

<sup>103</sup> Baumgartner en Jones (1991) p 1047, Baumgartner en Jones (2009) pp.31 - 32

<sup>104</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) pp. 158 - 159

<sup>105</sup> True Jones en Baumgartner (2007) p. 155

### 3.4.1 Startsituatie

Aan een afzonderlijk parallel subsysteem is de beleidsvorming op een bepaald terrein opgedragen, omdat men op basis van het huidige policy image meent dat deze groep de aangewezen groep is om het beleidsonderwerp onder zijn hoede te nemen.<sup>106</sup>

De groep die met de beleidsvorming is belast heeft een belang bij continuering van het gevoerde beleid, waardoor zij steeds meer onwelwillend staat tegenover (ingrijpende) verandering ervan. Daarnaast maken van het parallelle orgaan enkel mensen uit die overtuigd zijn van hetzelfde policy image. Men probeert daarom telkens via kleine aanpassingen het huidige beleid in stand te houden ook al verandert de omgeving. Deze situatie van toenemende onwelwillendheid en incrementele aanpassingen van beleid, die grote aanpassingen systematisch tegenhouden, wordt 'negatieve feedback' genoemd. De oorzaak van dit incrementele beleid is het vormen van besluiten op basis van compromis buiten de aandacht van de media. Deze situatie duurt voort totdat het policy image tegenover het beleidsterrein verandert.<sup>107</sup>

### 3.4.2 Het doorbreken van het evenwicht

Het policy image kan op een zeker moment veranderen. Op een dergelijk moment treden de gevolgen van wat Baumgartner en Jones het 'venue problem'<sup>108</sup> noemen in werking. Dit houdt in dat er geen onveranderbare regels zijn over wie over een bepaald beleid moet beslissen. Zodoende moet altijd een antwoord gezocht worden op de vraag wie er beslist. Het policy image bepaalt dit.<sup>109</sup>

Als dit verandert leidt dit ertoe dat nieuwe participanten deel uit gaan maken van de besluitvorming over het beleidsonderwerp. Dit kan overigens ook andersom: participanten kunnen een plek in de besluitvormingsarena afdwingen door een policy image te propageren.<sup>110</sup> Voor het betrekken van nieuwe participanten in besluitvorming onderscheiden Baumgartner en Jones drie mogelijkheden:

Op de eerste plaats kunnen degenen die in het huidige systeem aan de verliezende kant staan ernaar streven om gelijkgestemden bij de besluitvorming te betrekken. Een tweede mogelijkheid is dat actie wordt ondernomen door bezorgde buitenstaanders. Deze buitenstaanders ontberen vaak de geloofwaardigheid en informatie om een bestaand beleidssubsysteem aan te vallen, daarom zoeken zij steun bij de huidige verliezers in het systeem. Een laatste mogelijkheid is een aanval van een ander beleidssubsysteem dat probeert zijn eigen bevoegdheid uit te breiden.<sup>111</sup>

Zo komt het beleidsonderwerp uiteindelijk onder de aandacht van seriële organen die telkens aan een nieuw onderwerp aandacht besteden. In deze seriële organen vindt een strijd tussen concurrerende policy images plaats. Als deze strijd leidt tot een bevestiging van het opkomende policy image dan komt de besluitvorming over het onderwerp bij een nieuwe groep mensen terecht. Deze personen slaan vervolgens een nieuwe weg in, waarbij hun besluiten grote gevolgen hebben voor het policy image. Keuzes voor een bepaald beleid leiden namelijk tot bevestiging van het opkomende policy image, wat op zijn beurt leidt tot het toestromen van nieuwe besluitvormers, die weer het policy image verder beïnvloeden. Dit

---

<sup>106</sup> NB van een parallel subsysteem kunnen meerdere organisaties en groepen deel uitmaken p. 32

<sup>107</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) p 159

<sup>108</sup> Baumgartner en Jones (1991)

<sup>109</sup> Baumgartner en Jones (2009) pp. 33 - 34

<sup>110</sup> Baumgartner en Jones (1991) p. 1047

<sup>111</sup> Baumgartner en Jones (1991) p. 1048

proces veroorzaakt uiteindelijk dat een bepaald beleid radicaal verandert. Dit wederzijds versterkende proces van een veranderend image en het toestromen van nieuwe besluitvormers heet positieve feedback. Positieve feedback kan het heersende policy image en de groepen die betrokken zijn bij besluitvorming sterk beïnvloeden. Als dit proces optreedt zijn grote, abrupte beleidsveranderingen waarschijnlijk.<sup>112</sup>

Als het nieuwe policy image nog verder aan kracht wint, wordt de besluitvorming over het onderwerp uiteindelijk overgelaten aan een nieuw parallel systeem en verschuift de aandacht van het seriële orgaan weer naar andere onderwerpen, waarna de cirkel rond is.<sup>113</sup>

Samenvattend: Het ontstaan van een parallel systeem gaat gepaard met een positief policy image en weinig participatie. De vernietiging van de alleenheerschappij van een parallel subsysteem gaat via het veranderen van het policy image. Dit kan een gevolg zijn van bepaalde gebeurtenissen of van strategisch handelen door andere systemen die proberen de zeggenschap over een beleidsterrein over te nemen. Daarbij geldt bovendien dat zodra het opkomende image meer geaccepteerd wordt dat het waarschijnlijk wordt dat meerdere systemen interesse krijgen voor het onderwerp. Zodra de kwestie een onderwerp van interesse wordt in meerdere systemen wordt het voorheen heersende image uiteindelijk volledig vervangen.<sup>114</sup>

Een belangrijke constatering van Baumgartner en Jones is dat toenemende betrokkenheid met een probleem gaat van systeem naar systeem<sup>115</sup> in plaats van elite naar massa. De mobilisatie van het publiek is echter wel een belangrijke faciliterende factor in het betrokken raken van andere beleidssystemen. Massale aandacht maakt dat een onderwerp, voorheen beheerst door technici, interessant wordt voor politici. (seriële organen)

Jones en Baumgartner concluderen dat parallelle en seriële organen in alle typen overheid voorkomen, ongeacht hun precieze institutionele vormgeving. Dit is omdat alle regeringen uit verschillende subsystemen bestaan (elke regering heeft wel verschillende commissies). Hoewel de theorie van punctuated equilibrium is gebaseerd op waarnemingen over de Amerikaanse overheid is hij dus algemeen toepasbaar.

Parallelle systemen kunnen echter verschillen in hun weerstand tegen verandering.<sup>116</sup> Een beleidssysteem kan bijvoorbeeld sterke controle houden over een bepaald beleid door haar expertise te benadrukken en uitlatingen van andere systemen over het beleidsterrein af te schilderen als onzin. Dit zijn manieren om een policy image in stand te houden en de toetreding van nieuwe systemen in de besluitvorming onmogelijk te maken.

Daaruit vloeit voort dat als policy images in verandering zijn, wisselingen in betrokken beleidssubsystemen meer waarschijnlijk worden. Deze leiden op hun beurt weer tot een verdere verandering van het policy image. Het is zodoende dat de interactie tussen image en beleidssubsystemen zowel snelle verandering als behoud van status quo kan veroorzaken.<sup>117</sup>

Naast hun idee van het overheersende policy image noemen. Jones en Baumgartner nog twee factoren die kunnen veroorzaken dat beleidsvorming binnen parallelle subsystemen blijft en zodoende incrementeel verloopt. Deze zijn in de eerste plaats cognitieve kosten: het kost

---

<sup>112</sup> Baumgartner en Jones (2009) pp. 37 – 38

<sup>113</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) pp. 159 - 160

<sup>114</sup> Baumgartner en Jones (1991) p. 1071

<sup>115</sup> Baumgartner en Jones (1991) pp. 1047, 1069, De schrijvers gebruiken zelf in deze context de term venue.

<sup>116</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) p. 173

<sup>117</sup> Baumgartner en Jones (1991) p. 1049



leden van seriële organen moeite een beleidsterrein te doorgronden en er op een geloofwaardige manier uitspraken over te doen. Een tweede factor zijn institutionele kosten: dit zijn de kosten van het maken van beleid. Institutionele kosten zijn hoog als voor het nemen van een besluit in regels vervatte procedures gelden, die het nemen van een besluit een kostbare aangelegenheid maken, omdat dit lang duurt of omdat coalities gemaakt moeten worden.<sup>118</sup>

Des te hoger deze kosten zijn, des te groter is de weerstand tegen verandering. Hierdoor wordt de benodigde drang om een verandering in beleid tot stand te brengen groter. Dit leidt ertoe dat er minder veranderingen voorkomen en dat veranderingen in beleid des te groter zijn als zij zich eenmaal voordoen.<sup>119</sup>

Punctuated equilibrium theorie stelt dan ook, vanuit het idee van bounded rationality onder actoren en het idee van besluitvorming in seriële en parallelle organen, dat overheidsbesluiten gedomineerd worden door dan weer een gebrek aan reactie en dan weer door een overmatige reactie op een veranderende omgeving of probleem.<sup>120</sup>

Hiervoor geldt dat als een systeem de gewoonte heeft om zich aan te passen aan haar omgeving, de veranderingen talrijker en minder ingrijpend zijn.

### 3.4.3 Operationalisatie

Volgens punctuated equilibrium theorie treedt een ingrijpende verandering in beleid op als een policy image verandert en de besluitvorming van een parallel naar een serieel orgaan verplaatst waarbij positieve feedback optreedt. In deze studie wordt het plaatsen van alle zbo's onder ministeriële verantwoordelijkheid gezien als een ingrijpende verandering

Men kan met deze theorie zodoende het uitblijven van het plaatsen van zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid verklaren als aangetoond kan worden dat een policy image niet verandert, waardoor de zeggenschap over een besluitvormingsterrein in handen blijft bij één parallel subsysteem. Op deze manier kan er geen positieve feedback optreden.

Als dit zo is dan maakt de theorie het aannemelijk dat het beleidsterrein wordt beheerst door een dynamiek van negatieve feedback en incrementele beleidsaanpassingen.

Besluitvorming is verder geacht binnen parallelle subsystemen te verlopen als deze plaatsvindt buiten de publiciteit en wordt gekenmerkt door hoge cognitieve kosten en hoge institutionele kosten

Deze besluitvorming is incrementeler naar gelang de mate waarin de belangen binnen een subsysteem verder uiteen lopen en besluiten zodoende een compromis worden. Als ervan wordt uitgegaan dat voor het aannemen van het voorstel van de Commissie Kohnstamm om nagenoeg alle zbo's af te schaffen een aanzienlijke verandering van het policy image en dus een proces van positieve feedback vereist. Dan moet in de praktijk van dit onderzoek naar het volgende worden gekeken.

Er moet gekeken worden of de besluitvormingspraktijk over zbo's ontvankelijk is voor een proces van positieve feedback. Daartoe moet worden gekeken naar het policy image ten aanzien van zbo's. Er moet gekeken worden vanuit welk perspectief zbo's worden belicht en welke beleidsstappen daarmee worden geïmpliceerd. Ook moet worden gekeken wie de mogelijk concurrerende images uitdragen en wie volgens de verschillende images het beleid moet ontwikkelen.

---

<sup>118</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) p. 176, Baumgartner en Jones (2005) p. 14, (1991) 1071

<sup>119</sup> True, Jones en Baumgartner (2007) p. 177

<sup>120</sup> True Baumgartner & Jones (2007) p. 177, Baumgartner en Jones (2005) p. 13

Als het policy image stabiel is, dan is dit een verklaring voor het uitblijven van het verplaatsen van de beleidsvorming over zbo's naar een serieel orgaan. In dit geval gaat het om de Tweede Kamer. Een dergelijke overschakeling wordt voorts minder waarschijnlijk gemaakt als er sprake is van cognitieve- en institutionele kosten. Dit laat zich vertalen naar de vraag naar de mate waarin Kamerleden weten wat zbo's zijn en of zij er een mening over hebben. Verwacht wordt dat het onwaarschijnlijk is dat Kamerleden zicht met zbo beleid zullen gaan bemoeien als blijkt dat zij veel tijd en aandacht moeten investeren voordat zij een kans maken om het policy image te veranderen en hun inspraak op het terrein kunnen verdedigen. Cognitieve kosten leiden zodoende tot de verwachting dat als blijkt dat zbo beleid complex is, dat Kamerleden geneigd zullen zijn het huidige policy image niet ter discussie te stellen. Dit wordt verder bemoeilijkt als blijkt dat het tijd en moeite zou kosten om tot een officieel besluit te komen om zbo statussen op te heffen. Dit zijn zogenaamde besluitvormingskosten.

Een vraag die tegelijkertijd gesteld moet worden is of het heersende policy image het bepalen van beleid overlaat aan een parallel subsysteem, bijvoorbeeld een commissie of ministerie, dat deelname door anderen aan besluitvorming uitsluit. Als besluitvorming over zbo's plaatsvindt binnen een subsysteem moet gekeken worden in welke mate deze besluitvorming wordt gekenmerkt door negatieve feedback: daarvoor moet worden gekeken in hoeverre de opvattingen over zbo's van besluitvormers uiteen lopen en hoeveel aandacht er is voor zbo's. De besluitvorming wordt geacht incrementeler te zijn als de belangen binnen het subsysteem verder uiteen lopen en het onderwerp minder interessant wordt gevonden.

### 3.5 Padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid<sup>121</sup> is een theoretisch raamwerk van concepten die stellen dat de mogelijkheden in beleidsvorming worden beperkt door de factor tijd. Volgens dit raamwerk bepalen beleidskeuzes die op een eerder moment zijn genomen de mogelijkheden die men op een later moment heeft. Een proces is zodoende padafhankelijk als een keuze in een eerder stadium vervolgens keuzes uitlokt die dezelfde richting op gaan.<sup>122</sup>

Het onderliggende idee van deze op het eerste gezicht eenvoudige gedachte is, dat als men een bepaald pad is ingeslagen men een ander pad uitsluit en zo ook de bestemmingen waar het afgewezen pad naartoe leidt. Het is vaak lastig van een pad af te wijken als men dat eenmaal gekozen heeft. Zo kan ook een op het eerste gezicht onbelangrijk of klein besluit de oorzaak zijn van ingrijpende gevolgen. Dit is omdat men noodzakelijkerwijs vanuit eerder genomen besluiten verder moet werken.<sup>123</sup>

Een voorbeeld van padafhankelijkheid is bijvoorbeeld de keuze om een huis te bouwen: zodra materialen zijn aangeschaft en een aannemer is betaald, is het nadelig op het genomen besluit terug te komen. Hierdoor worden eerdere investeringen in materialen waardeloos. Daarnaast is met de aannemer reeds een contract gesloten. Aanpassingen van het plan voor het huis zijn nog wel mogelijk, maar stoppen of ervoor kiezen om geen huis maar bijvoorbeeld een winkel neer te zetten is vanwege eerdere investeringen zeer nadelig.

---

<sup>121</sup> De hier gebruikte notie van padafhankelijkheid is ontleend aan Politt (2008). Hij gebruikt de Engelse term Path Dependency

<sup>122</sup> Kay (2004) p. 2

<sup>123</sup> Politt (2008) p 42 , Gains et al. (2005) p. 2

Padafhankelijkheid is op zichzelf meer een theoretisch kader om waarnemingen te ordenen dan dat er een voorspellende werking vanuit gaat. Het is namelijk een raamwerk dat wordt gebruikt om historische ontwikkelingen te ordenen en te verklaren. Er worden door aanhangers van dit concept verschillende mechanismen onderscheiden die padafhankelijkheid veroorzaken. Een volledige overeenstemming over welke mechanismen als dé bron voor padafhankelijkheid moeten worden gezien ontbreekt nog.<sup>124</sup> Pierson (2000) noemt het verschijnsel van ‘toenemende meeropbrengsten’ als de belangrijkste oorzaak van padafhankelijkheid in politieke besluitvorming.<sup>125</sup>

Volgens Proeller (2005) en Clark (2000) speelt padafhankelijkheid bij elke institutionele hervorming van de overheid een grote rol.<sup>126</sup> Pierson meent zelfs dat er reden is om te geloven dat dit uit de economie afkomstige concept een buitengewoon grote rol speelt in politieke besluitvorming. Dit is omdat de politieke praktijk wordt gekenmerkt door collectieve actie, institutionele ontwikkeling, het uitoefenen van gezag en door sociale interpretatie. Deze vier fenomenen maken de politieke praktijk volgens Pierson tot een rijke voedingsbodem voor ‘toenemende meeropbrengsten’.<sup>127</sup>

### 3.5.1 Toenemende meeropbrengsten

Toenemende meeropbrengsten<sup>128</sup> veroorzaken dat des te meer stappen er genomen zijn in de ontwikkeling van een bepaald beleidsalternatief, des te groter de kans is dat verdere stappen in beleidsontwikkeling dezelfde richting hebben als de eerder genomen stappen.

Toenemende meeropbrengsten zijn de relatieve baten van een huidige activiteit ten opzichte van een andere activiteiten waar men naar kan overstappen. Deze relatieve baten nemen toe des te langer men in een bepaalde activiteit verwickeld is. Men kan dit ook op een andere manier stellen: des te langer men met een bepaalde activiteit bezig is des te hoger de kosten zijn om te stoppen en over te stappen naar iets anders.<sup>129</sup>

Pierson legt het idee van toenemende meeropbrengsten uit aan de hand van een wiskundig voorbeeld: Neem een urn met daarin een rode en een zwarte bal. Neem telkens één bal uit de urn en stop deze samen met een andere bal van dezelfde kleur erin terug.<sup>130</sup>

In dit voorbeeld kunnen we geen algemene theorie opstellen die voorspelt hoeveel ballen er van iedere kleur in de urn terecht komen. Dit kan elke keer dat het experiment wordt uitgevoerd verschillen. Wel is het in dit voorbeeld zo dat er elke keer naar een evenwicht toegewerkt wordt: de latere keren dat een bal uit de urn wordt gehaald hebben minder effect op de totale verdeling ballen en op de kans dat er meer ballen van die kleur bijkomen dan de eerdere keren dat een bal wordt getrokken. Dit maakt het dus zeer belangrijk wanneer een bal wordt getrokken. De ballen die in een vroeg stadium worden getrokken kunnen een groot effect hebben op de latere verdeling.

Daarbij geldt dat elke keer dat een rode bal wordt getrokken het meer waarschijnlijk is dat dat de volgende keer ook wordt gedaan. Dit is wat toenemende meeropbrengsten inhouden. Deze

---

<sup>124</sup> Politt (2008) p. 42 Pierson (2000) p. 1,

<sup>125</sup> Ibid p. 1

<sup>126</sup> Clark (2000) p. 13 Proeller (2005) 714

<sup>127</sup> Pierson (2000) p. 260

<sup>128</sup> Toenemende meeropbrengsten is een vertaling van increasing returns

<sup>129</sup> Pierson (2000) pp. 1 – 2

<sup>130</sup> Pierson (2000) p. 3

maken dat elke beslissing voor een bepaald pad maakt dat dat pad voor de volgende beslissing die genomen moet worden, meer aantrekkelijk is.

Processen waarin toenemende meeropbrengsten plaatsvinden hebben de volgende kenmerken. Zij zijn onvoorspelbaar in de zin dat gebeurtenissen die in een vroeg stadium onbelangrijk lijken een groot effect kunnen hebben doordat zij het begin van een 'pad' kunnen zijn. Vele kleine gebeurtenissen kunnen zodoende zeer bepalend zijn, maar het is moeilijk om van te voren te zeggen welke kleine gebeurtenis zijn stempel zal achterlaten. Daarnaast zijn deze processen onflexibel. Dat wil zeggen zodra men een bepaald proces of pad van toenemende meeropbrengsten is ingeslagen, het moeilijk is daar nog van af te wijken. Als men ver genoeg op een pad is gevorderd kan dit een bepaalde uitkomst vastzetten. Verder zijn deze processen contingent. Kleine ongewilde besluiten of onbewuste gebeurtenissen kunnen het begin van een pad zijn en uiteindelijk grote gevolgen hebben omdat zij verdere keuzes vastzetten.

Een laatste kenmerk van processen die worden gekenmerkt door toenemende meeropbrengsten is padinefficiëntie. Soms kan het feit dat men vast een bepaald pad volgt ertoe leiden dat men aan mogelijk betere alternatieven van handelen voorbij gaat, omdat de kosten van een verandering hoog zijn.<sup>131</sup>

Het concept van toenemende meeropbrengsten is een economisch begrip en is ontwikkeld in het bestuderen van het ontwerpen van nieuwe technologieën. Een beroemd voorbeeld toenemende meeropbrengsten in technologische ontwikkeling is de ontwikkeling van QWERTY toetsenborden. De toenemende meeropbrengsten aan de grondslag van het succes van nieuwe technologieën worden veroorzaakt door vier processen.

In de eerste plaats is er sprake van hoge opstartkosten. Deze leiden ertoe dat men zich moet verbinden aan een bepaald initiatief om de moeite en kosten van het opstarten terug te verdienen. Zodoende wordt het proces om een bepaalde technologie tot een succes te maken niet snel opgegeven, zodra dit eenmaal begonnen is.

Daarnaast is er sprake van leereffecten. Deze houden in dat zodra men zich in een nieuwe omgeving begeeft men over die omgeving leert. De kennis die men van de omgeving opbouwt leidt ertoe dat het voordelig wordt om verdere activiteiten in dezelfde omgeving te ontwikkelen.

Coördinatie-effecten spelen in het veroorzaken van het succes van een technologie ook een rol. Deze treden op wanneer het gebruik van een bepaalde technologie gunstiger wordt als deze door meerdere mensen wordt gebruikt. Ter illustratie: zodra QWERTY toetsenborden meer algemeen gebruikt werden, werd het aantrekkelijker voor computerfabrikanten deze toetsenborden te leveren bij hun computers. Omdat hun klanten vertrouwd raakten met het gebruik ervan..

Tot slot is er het effect van aangepaste verwachtingen: mocht een nieuwe technologie in een later stadium grote nadelen hebben als deze niet algemeen in gebruik wordt genomen, dan zullen gebruikers van technologieën de neiging hebben om zich toe te leggen op het gebruik van die technologie waarvan zij denken dat die gemeengoed wordt. Deze verwachtingen van wat andere gebruikers zullen doen kunnen de vorm aannemen van een 'self fulfilling prophecy', omdat het feit dat zij de technologie gebruiken ertoe leidt dat anderen dit ook gaan doen. Op deze manier kan het gebruik van een bepaalde technologie snel toenemen

---

<sup>131</sup> Pierson (2000) p. 3

Pierson verdedigt dat deze effecten ook van belang zijn bij nieuwe sociale initiatieven zoals het oprichten van organisaties. Dit gaat namelijk ook met grote startkosten gepaard. Organisaties leren terwijl zij hun activiteiten ontwikkelen. Verder hangt het succes van een organisatie sterk af van in hoeverre zij in haar omgeving 'past'. Het is om deze reden wellicht nuttig om de oprichting van zbo's te bezien vanuit een perspectief van toenemende meeropbrengsten. Daarnaast zijn er echter nog meer mechanismen die padafhankelijkheid veroorzaken. Hier zal in de volgende paragraaf op worden ingegaan.

### 3.5.2 Andere mechanismen van padafhankelijkheid

Kay noemt naast toenemende meeropbrengsten de volgende drie elementen als oorzaak van padafhankelijkheid.

1. De mobilisatie dan wel beperking van belangen(groepen) door beleid. Dit houdt in dat doordat een bepaald beleid wordt opgezet bestaande belangengroepen machtiger worden omdat zij een rol krijgen in de uitvoering van beleid. Een voorbeeld hiervan zijn bijvoorbeeld zorgverzekeraars. Deze organisaties die aanvankelijk veelal op private leest geschoeid waren maken nu deel uit van het zorgstelsel. Zij hebben zodoende een sterke invloed op beleidsvorming.
2. Investerings en non-investerings in bestuurlijke infrastructuur die veranderen waar een overheid toe in staat is. Dit kan latere keuzemogelijkheden voor beleidsvorming beperken. Een voorbeeld dat hierbij te binnen schiet is de toenemende trend van uitbesteding binnen de Rijksdienst. Dit maakt binnen de Rijksdienst steeds minder kennis aanwezig is.
3. Contracten die in het kader van beleid worden opgesteld met individuen zorgen ervoor dat beleid gecontinueerd wordt. Een voorbeeld hiervan is de reeds betaalde aannemer aan het begin van dit hoofdstuk.<sup>132</sup>

Deze mechanismen zijn als tegenstelling tot toenemende meeropbrengsten niet ontleend aan economische wetenschap, maar direct afgeleid uit de realiteit van de formulering van beleid, zonder dat een theoretiserende stap wordt gemaakt. In de studies van toenemende meeropbrengsten wordt uitgegaan van kleine besluiten waarvan sommigen, onvoorspelbaar, tot grote gevolgen kunnen leiden. De kracht van de drie mechanismen hierboven is dat zij ook betrekking hebben op andersoortige besluiten.

Politt onderscheidt in zijn publicatie *'Time Policy, Management'*, waarin hij het concept padafhankelijkheid toepast op de bouw van twee ziekenhuizen, vier mechanismen die het zouden veroorzaken. Daarvan zijn de volgende twee mogelijk van toepassing op dit onderzoek. De andere twee zijn te zeer gebonden aan de specifieke situatie van de twee ziekenhuizen.<sup>133</sup>

1. Sunk costs als politieke legitimiteit. Politt gebruikt dit economische begrip ook voor 'politieke' kosten. Hij bedoelt hiermee het verlies van status dat men lijdt als men van een pad afwijkt waar men eerder een groot aantal personen voor heeft weten te winnen. Verkregen draagvlak is voor Politt zodoende ook een vorm van sunk costs
2. Specifieke investeringen. Het gaat hier om de investeringen in specifieke bouwmaterialen die niet direct voor iets anders gebruikt konden worden dan voor de te bouwen ziekenhuizen. Dit is een vorm van sunk costs.

---

<sup>132</sup> Kay (2005) p. 563

<sup>133</sup> Politt (2008) pp. 95 - 102

Een andere kant van padafhankelijkheid wordt gevormd door elementen, die worden geleend uit het historisch institutionalisme. Instituties worden over het algemeen gedefinieerd als de begrenzings waarbinnen personen handelen. Een meer uitgebreide definitie van instituties is de volgende:

*The formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization.*<sup>134</sup>

Zucker geeft in een artikel over institutionalisatie en organisaties aan dat institutionalisering van organisaties leidt tot stabiliteit. Instituties zijn volgens deze auteur afkerig van verandering. De institutionalisering van organisaties leidt zodoende tot padafhankelijkheid. Deze institutionalisering leidt er namelijk toe dat andere manieren van organiseren onaantrekkelijk worden, of zelfs niet worden opgemerkt als reële alternatieven.<sup>135</sup> Mogelijk is dit ook gebeurd in het geval van zbo's. Het feit dat zbo's bestaan als niet aan de minister ondergeschikte organisaties maakt dat dit als vanzelfsprekend wordt ervaren.

### 3.5.3 Operationalisatie

Als men toenemende meeropbrengsten karakteriseert als 'exit-kosten' dan is het mogelijk om de naast toenemende meeropbrengsten genoemde oorzaken van padafhankelijkheid te zien als een vorm van toenemende meeropbrengsten. In principe duiden namelijk alle bovengenoemde concepten op kosten van verandering, zij het directe kosten omdat contracten moet worden veranderd, zij het indirecte kosten van verandering, omdat eventuele leereffecten teniet worden gedaan. Daarnaast is er de notie dat al deze mechanismen in kracht toenemen des te langer het bestaande beleid gecontinueerd wordt. Continuering van beleid zal bijvoorbeeld leiden tot meer sunk costs omdat bestaande operaties worden uitgebreid. Dit is een eigenschap die alle bovenstaande concepten delen met het idee van toenemende meeropbrengsten.

Het gehele voorgaande kan worden samengevoegd tot de volgende mechanismen

Toenemende meeropbrengsten: om deze te meten is het nodig vast te stellen wat de relatieve baten oftewel de 'exit-kosten' zijn voor het herorganiseren van zbo's Van deze 'exit-kosten' zijn de volgende theoretische begrippen een reflectie.

1. Sunk costs (zowel politiek in de vorm van draagvlak voor huidig beleid, als financieel in de vorm van gedane investeringen). Concreet houdt dit in dat gekeken moet worden in hoeverre het risico tot een verlies van politieke geloofwaardigheid en reorganisatiekosten een rol spelen.
2. Een risico tot verlies van politieke geloofwaardigheid is van toepassing als de politieke partijen die betrokken zijn geweest bij het oprichten van zbo's nu tegen ingrijpende hervormingen van zbo's zijn. Het begrip kan ook van belang zijn als blijkt dat zbo's een algemeen geaccepteerde manier van uitvoering van beleid zijn en zodoende draagvlak genieten. De politieke kosten die voldaan moeten worden om draagvlak te creëren voor een nieuwe methode van uitvoering kunnen dan aanzienlijk

---

<sup>134</sup> Hall en Taylor in Kay (2005) p. 555

<sup>135</sup> Zucker (1987) p. 6

zijn. Het gevaar is dat als men er niet in slaagt de overige besluitvormers te overtuigen dat men zijn gezag en zo zijn geloofwaardigheid ondergraaft.

3. Bij reorganisatiekosten: De vraag moet gesteld worden of er kosten zijn verbonden met betrekking tot ingezet kapitaal. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten van het mogelijke verhuizen of omvormen van de bedrijfsstructuur van een zbo omdat deze onder ministeriële verantwoordelijkheid komt.
4. Een andere vraag is of er in het geval van zbo's specifieke contracten of overeenkomsten gemaakt zijn die maken dat zbo's moeilijk zijn onder te brengen bij departementen
5. Specifieke verworvenheden: omdat er expertise is verworven en infrastructuur is gecreëerd door een bepaalde zbo wordt het voordelig om een bepaald beleid, of een bepaalde manier van uitvoering door die zbo voort te laten zetten. Reorganisatie of opheffing van de zbo status zou ertoe kunnen leiden dat expertise of contacten met het netwerk (infrastructuur) verloren gaan en opnieuw verworven moeten worden door een andere organisatie. Het gaat hier concreet om de kosten die een organisatie moet maken mocht de taak van een zbo door opheffing van de zbo status bij een andere organisatie terecht komen.
6. De organisatie van belangen(groepen) door beleid: hierbij is dus de vraag in hoeverre zbo directeurs en ministeries zich verzetten tegen hervormingen door de regering.

## Hoofdstuk 4: onderzoeksontwerp

### 4.1. Onderzoekstype en onderzoeksverloop

Zoals eerder is gesteld in paragraaf 1.3 is de invalshoek van dit onderzoek nieuw in zijn soort: er bestaan onderzoeken naar de instellingsmotieven van zbo's en er bestaan uitgebreide juridische beschouwingen van de organisatievorm. Dit onderzoek gaat echter in op een nieuwe vraag: namelijk de vraag welke mechanismen veroorzaken dat men niet beslist zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. In het specifiek is de vraag waarom zbo's niet onder (kunnen) worden gebracht bij departementen.

In de vraag 'waarom staan zbo's nog altijd buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid' zijn zbo's de afhankelijke variabele. Het doel van dit onderzoek is om onafhankelijke variabelen te identificeren die een oorzaak zijn van het voortbestaan van zbo's in hun huidige vorm. Deze onafhankelijke variabelen zijn vooralsnog onbekend, want deze zijn nog nooit systematisch in kaart gebracht. Het gaat er in dit onderzoek dus om, om een verklaring van een bekend verschijnsel te geven, waarbij nog geen pasklare verklaringen voorhanden zijn om te toetsen. Zodoende is dit een *verklarend* onderzoek.

Het doel dat met deze vraag behaald moet worden is het leveren van een bijdrage aan het publieke debat over zbo's. Het doel is kennis op zich. De onderzoeker heeft dus geen concrete doelstelling om variabelen te beïnvloeden; het onderzoek bevat geen zogenaamde 'handelingscomponent'. Er wordt dan ook niet ingegaan op de vraag hoe onafhankelijke variabelen gemanipuleerd zouden moeten worden, opdat zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid worden gebracht. Het gaat hier dus niet om een 'praktijkonderzoek' maar om een 'theoriegestuurd' of 'fundamenteel' onderzoek.<sup>136</sup>

Omdat nog niet eerder onderzoek is gedaan naar de redenen tot behoud<sup>137</sup> van zbo's, lag voor het empirische deel van dit onderzoek een kwalitatieve methode voor de hand. Een kwantitatieve methode die toetst op het effect van een beperkt aantal onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele loopt namelijk een te groot risico dat onafhankelijke variabelen over het hoofd worden gezien. Bovendien is er geen onderzoek voorhanden dat de onderzoeker kan gebruiken om een eventuele keuze voor slechts enkele onafhankelijke variabelen te onderbouwen.

Er wordt in dit onderzoek echter wel gebruik gemaakt van een drietal besluitvormingstheorieën die de onderzoeker helpen om een wijde greep onafhankelijke variabelen te selecteren, die mogelijk effect hebben op de afhankelijke variabele. Ondanks het gebruik van theorie is dit onderzoek zeker geen toetsend onderzoek; de theorieën dienen als een ordenend instrument in de zoektocht naar verklaringen, maar worden niet getoetst op juistheid.

Zodoende is dit onderzoek te typeren als een verklarend, kwalitatief, exploratief onderzoek. Een dergelijk onderzoek is een geschikt onderzoekstype wanneer het te vroeg is om een nieuwe of bestaande theorie te toetsen, maar waarbij ook geen sprake is van een 'tabula rasa'.<sup>138</sup> De onderzoeker had namelijk op basis van de voorstudie wel ideeën over de samenhang tussen verschijnselen.

Voordat aan het verklarende deel van dit onderzoek kon worden begonnen was een beschrijvend onderdeel nodig: er moest duidelijk door de onderzoeker in kaart worden

---

<sup>136</sup> 't Hart et al. (1998) p. 109

<sup>137</sup> NB: er wordt bewust niet gesproken over bestaansredenen voor zbo's omdat de reden voor het oprichten van een bepaalde institutie niet ook de reden hoeft te zijn tot het behoud ervan: North (1990) p. 2

<sup>138</sup> Baarda en De Goede (2005) p. 103-104, 't Hart et al. (2005) p. 112



gebracht hoe zbo's gedefinieerd kunnen worden, welke ontwikkeling de discussie over zbo's heeft doorgemaakt en welke onderwerpen er in de discussie over zbo's spelen. Daartoe is een vooronderzoek uitgevoerd. Er zijn verscheidene publicaties geraadpleegd van onder meer Van Thiel (2000), Schillemans (2007), de Algemene Rekenkamer (2008, 1995), Boxum et al. (1989), Commissie Scheltema (1993), Commissie Sint (1995), Commissie Kohnstamm (2004) en het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2006). Daarnaast is er ook een interview gehouden met onderzoekers naar overheidsinstellingen op afstand van het Rijk, werkzaam bij de Algemene Rekenkamer: Jan Wieles en Jane van 't Hoff. De definiëring van het begrip zbo is als onderwerp echter ook teruggekomen in latere interviews. Dit waren de interviews met Zijlstra, de Ridder, Van Thiel en Scheltema. Dit onderdeel is behandeld in hoofdstuk twee van deze scriptie.

Ook is een literatuurstudie uitgevoerd om besluitvormingsmodellen te selecteren die kunnen dienen als een verklaring voor het besluit om zbo's niet af te schaffen. Hiervan zijn de resultaten gepresenteerd in hoofdstuk drie.

Hierna kwam het empirische deel van dit onderzoek aan bod. Het verloop hiervan en de keuzes die erin zijn gemaakt zullen in de volgende paragrafen worden toegelicht.

#### 4.2 Onderzoeksobject

Dit onderzoek heeft als doel een besluit (of eigenlijk de bezwaren tegen een potentieel besluit) dat is geproduceerd door een aantal actoren binnen een politieke arena te verklaren.

In deze arena proberen participanten en observanten in en van besluitvorming dit proces te beïnvloeden. Bij de term participanten valt te denken aan Kamerleden, medewerkers van parlementaire en interdepartementale commissies, ambtenaren, zbo-directieleden en regeringsleden. Onder observanten vallen in dit onderzoek academici die zich mengen in het zbo debat door te publiceren. Dit zijn voornamelijk juristen en bestuurskundigen.

Het daadwerkelijke object van dit onderzoek is besluitvorming op het niveau van de centrale overheid. Dit laat zich nader specificeren als besluitvorming in het parlement en regering over zelfstandige bestuursorganen.

Om dit nader in kaart te brengen wordt gekeken naar de besluitvorming die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het rapport van de commissie Kohnstamm en de Kaderwet zbo's. Het gaat hier om de algemene discussie over zbo's. Daarbij komen individuele organisaties die een zbo zijn beperkt naar voren.

De reden dat juist wordt gekeken naar de periode na het verschijnen van het rapport Kohnstamm is dat dit het meest logische moment was om de onafhankelijkheid van zbo's ten opzichte van de minister op te heffen. Er heerste namelijk een klimaat van zbo-chagrijn en er werd een oplossing voor de reden van dit chagrijn gepresenteerd in de vorm van het rapport Kohnstamm. Het is dan ook aannemelijk dat de besluitvorming om zbo's te laten zoals zij zijn in de periode tussen nu en het verschijnen van het rapport heeft plaatsgevonden.

In de praktijk betekent dit dat het onderzoek voornamelijk is toegespitst op de discussie over het rapport Kohnstamm, de behandeling van de Kaderwet zbo's in de Eerste Kamer<sup>139</sup> en op de discussie over de huidige operatie van ministeries om zbo's onder de Kaderwet te brengen.

---

<sup>139</sup> NB De Kaderwet zbo's was bij het verschijnen van het rapport van de commissie Kohnstamm al aangenomen door de Tweede Kamer.

Nu het onderzoeksobject duidelijk is vastgesteld zullen in de volgende paragraaf de technieken worden beschreven die zijn gebruikt om dit object te bestuderen.

#### 4.3 Keuze voor technieken

Verondersteld wordt dat Kamerstukken een afspiegeling vormen van de discussie over zbo's binnen de regering en het parlement. Dit is omdat deze de officiële weerslag van de zbo discussie in de Kamer vormen en omdat de betrokken ministers regelmatig in de beide Kamers van het parlement moeten verschijnen om hun mening over onderwerpen die de regering aangaan uit te leggen. Dit vindt zijn weerslag in de handelingen van de Kamers. Ook kunnen ministers door middel van brieven in contact treden met het parlement. Ook dit is terug te vinden in de stukken.

Om een verklaring te vinden voor het voortbestaan van zbo's is zodoende gebruik gemaakt van Kamerstukken en –rapporten. Voor een deel bestaat het empirisch onderzoek dus uit het gebruik van bestaand materiaal. Het onderzoek naar Kamerstukken wordt geflankeerd door semi-gestructureerde interviews met de participanten en observanten van de zbo discussie. De keuzes die in het gebruik van deze technieken zijn gemaakt zullen nu nader worden toegelicht.

Deze technieken zijn gekozen om de volgende reden. De gegevens afkomstig uit parlementaire stukken zijn niet uitgelokt, dat wil zeggen dat ze niet beïnvloed zijn door de onderzoeker, omdat deze stukken los van dit onderzoek tot stand zijn gekomen. Daarom bieden de stukken een waardevolle representatie van het zbo debat en zijn zij te prefereren boven andere technieken van onderzoek doen, waarbij de onderzoeker mogelijk invloed uitoefent. Bij zulke methoden bestaat namelijk altijd de vraag in hoeverre de resultaten van het empirisch onderzoek zijn teweeggebracht door de onderzoeker.<sup>140</sup> Zo kan men zich bij interviews bijvoorbeeld afvragen of de geïnterviewde een mening had over het door de onderzoeker aangesneden onderwerp voordat deze erover begon en of de interviewer met zijn vragen wel ingaat op de onderwerpen die daadwerkelijk van belang zijn in de praktijk.

Daarentegen kan het zijn dat in de officiële stukken kritieke variabelen niet aan het licht komen, omdat simpelweg niet alles wordt opgeschreven. Er staat bijvoorbeeld nauwelijks iets genoemd over arbeidsvoorwaarden in de officiële stukken van de Tweede Kamer. Er wordt enkel gesproken over 'kosten van het plaatsen onder de ministeriële verantwoordelijkheid.' Dat bij veel zbo's andere arbeidsvoorwaarden worden gehanteerd dan bij ministeries komt wel weer uitgebreid naar voren in de interviews.

't Hart spreekt bij het gebruiken van bestaand materiaal zoals teksten ook wel over onderzoekseenheden die zichzelf hebben geselecteerd. Dit soort bronnen moeten worden aangevuld met een andere techniek van dataverzameling om verkleuring van resultaten te voorkomen.<sup>141</sup> Hiertoe zijn de interviews mede gebruikt. Zij zijn eveneens gebruikt om een indruk te krijgen van het denken over zbo's vóór het verschijnen van het rapport Kohnstamm en dienen daarom ook als verdieping naast de documenten die in de voorstudie zijn geraadpleegd. Nu duidelijk is gemaakt waarom welke technieken gekozen zijn zal nu de werkwijze die gehanteerd is bij deze technieken nader worden toegelicht in de volgende twee paragrafen.

---

<sup>140</sup> 't Hart et al (1998) p. 294

<sup>141</sup> 't Hart et al. (1998) p. 299

#### 4.4 Werkwijze bij technieken

Naast een gebrekkige kennis over welke variabelen het voortbestaan van zbo's veroorzaken had de onderzoeker ook weinig overzicht van het te onderzoeken veld. Het was voor de aanvang van dit onderzoek niet duidelijk welke participanten geïnterviewd konden worden ter aanvulling van het te onderzoeken geschreven materiaal. De onderzoeker wist wel dat slechts weinig mensen zich met de discussie over de vorm van uitvoeringsorganisaties bezig houden, maar niet wie dat waren. Om die reden is een doorverwijsmethode gebruikt. Er is met het oog op de strategie van dit onderzoek gekozen om bij de interviews gebruik te maken van een semigestructureerde vragenlijst. Deze vragenlijst werd gedurende het onderzoek nauwer afgebakend. Deze afbakening werd bereikt door uitspraken van eerdere respondenten voor te leggen aan latere. Zodoende was het eerste interview zeer open en werden de latere interviews steeds meer gekenmerkt door terugkerende vragen. De keuze om op deze manier met de interviews om te gaan komt weer voort uit het exploratieve en verklarende doel van dit onderzoek: in het begin was de onderzoeker weinig bekend van welke variabelen mogelijk van invloed zijn op het voortbestaan van zbo's. Daarom was het nodig om het onderzoek 'blanco' te beginnen. Later liet de onderzoeker bepaalde onderwerpen telkens terugkomen omwille van de generaliseerbaarheid van de resultaten van de interviews. Deze generaliseerbaarheid was noodzakelijk om de in hoofdstuk drie gepresenteerde modellen te kunnen toepassen.

Er zijn in totaal zestien interviews gehouden, waarbij zeventien personen aanwezig waren. (Bij het eerste interview, dat werd gehouden met medewerkers van de Algemene Rekenkamer en dat onderdeel was van het vooronderzoek waren twee personen aanwezig) In de interviews is gesproken met leden van de volgende groepen. De namen en huidige functies van deze respondenten zijn terug te vinden in bijlage II.

1. Kamerleden die woordvoerder voor hun partij zijn met betrekking tot zbo's. Dit waren Tweede Kamerleden die op dit moment lid zijn van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er is in totaal gesproken met vier Kamerleden. Dit zijn leden van de PvdA, VVD, SP en het CDA.
2. Onderzoekers die als expert bekend staan op het gebied van zbo's. Zeven van de respondenten vallen binnen deze groep. Vier van hen waren ook lid van de (externe) commissie Scheltema uit 1993.
3. Ambtenaren van de rijksoverheid die het zbo's dossier beheren of beheerd hebben. Dit waren de ambtelijk secretaris van de commissie Kohnstamm, een lid van de commissie Kohnstamm en een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken die momenteel belast is met het toetsen van voorstellen van vakministeries voor nieuw op te richten zbo's. De ambtelijke secretaris van de commissie Kohnstamm werkt momenteel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en is momenteel de verantwoordelijke dossierhouder voor het onderwerp zbo's. Het geïnterviewde lid van de commissie Kohnstamm was tevens de verantwoordelijke jurist voor het ambtelijke concept van de Kaderwet zbo's.
4. Zbo directeurs. Dit was er slechts één. Omwille van de tijd die voor dit onderzoek stond is gekozen niet meer zbo-directieleden te benaderen. Deze respondent was werkzaam bij het ministerie van Financiën op het moment dat het rapport Kohnstamm verscheen en was op die manier ook betrokken bij het zbo debat.
5. (Ex-)Kamerleden, academici en ambtenaren die via parlementaire of interdepartementale commissies hebben deelgenomen aan het zbo debat. In principe vallen alle respondenten behalve de geïnterviewde, zittende, Kamerleden en de

onderzoekers van de ARK ook binnen deze groep. Twee respondenten vallen echter uitsluitend binnen deze groep. Dit waren een ex-lid van de commissie Cohen en de ambtelijk secretaris van de Commissie Sint. De commissie Cohen bleek weinig met zbo's van doen te hebben gehad. De bijdrage van de respondent die lid was van deze commissie is echter wel opgenomen in het onderzoek, omdat deze respondent een uitgebreide loopbaan bij verschillende ministeries achter zich heeft. Vanuit die hoedanigheid is deze respondent te zien als een observant van de discussie over zbo's.

Bij het lezen van het volgende hoofdstuk zal opvallen dat enkele respondenten bij naam worden genoemd en anderen worden voorzien van een korte omschrijving, maar niet van een naam. Dit is wanneer hun naam of functie van belang is voor de betekenis van het punt dat gemaakt wordt.

Op andere momenten zijn respondenten geheel geanonimiseerd en slechts voorzien van een respondentnummer. Dit is omdat een aantal respondenten heeft verzocht dat de uitspraken die in dit stuk worden gedaan niet naar hun herleid kunnen worden. Om die reden moest een groot deel van de uitspraken onherleidbaar zijn naar de respondenten, omdat anders afgeleid zou kunnen worden welke inbreng van welke respondenten is door te kijken bij welke uitspraken wel en bij welke niet verwezen wordt naar een concrete respondent.

Om gebruik te kunnen maken van Kamerstukken is het noodzakelijk een keuze te maken over welke verslagen wél en welke niet in dit onderzoek worden meegenomen. Er wordt gekozen om niet verder terug te gaan dan de publicatie van het rapport Kohnstamm. Dit is om de reden die al eerder in dit hoofdstuk uiteen is gezet: de periode na het verschijnen van het rapport Kohnstamm was het meest logische moment om de onafhankelijkheid van zbo's ten opzichte van de minister op te heffen. Het is dan ook aannemelijk dat de voornaamste redenen om zbo's te laten zoals zij zijn in de periode tussen nu en het verschijnen van het rapport zijn geformuleerd.

In de praktijk leidde dit tot de volgende selectie Kamerstukken.

- De Kamerstukken en handelingen uit het dossier zelfstandige bestuursorganen van de Tweede Kamer. Dit zijn de stukken met de nummers 25268 vanaf 2003.
- De handelingen en Kamerstukken van de Eerste over de Kaderwet zbo's van na het verschijnen van het rapport van de commissie Kohnstamm. Dit zijn respectievelijk
  - o De Handelingen van de Eerste Kamer 2006-2007 nr. 4 pp 127 – 153
  - o Eerste Kamerstukken met nummers 27426 vanaf 2003

#### 4.5 Analysemethode

Voor de analyse van zowel de interviewresultaten als de Kamerstukken is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Tekstfragmenten van de Kamerstukken en van de interviews zijn op basis van de in hoofdstuk drie gepresenteerde theorieën codes toegekend.<sup>142</sup> Deze codes zijn gelijk aan de factoren die in hoofdstuk drie aan het einde van de bespreking van elke theorie als potentieel verklarende variabelen voor het niet-afschaffen van zbo's worden aangemerkt. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de code 'cognitieve kosten'. Een tekstfragment dat duidt op de complexiteit van het zbo dossier of op de gebrekkige kennis van Kamerleden of ministers op het gebied van zbo's komt te vallen onder de code 'cognitieve kosten'. Vervolgens zijn alle fragmenten over cognitieve kosten onder elkaar gelegd en heeft de

---

<sup>142</sup> Idee van inhoudsanalyse en codes zijn ontleend aan van Thiel (2007) Hoofdstuk 8 en hoofdstuk 11

onderzoeker geconcludeerd of cognitieve kosten in het uitblijven van het besluit om zbo's af te schaffen een rol spelen of niet.

Bij deze werkwijze dreigt een belangrijk gevaar van subjectiviteit. Bepaalde tekstfragmenten kunnen namelijk door andere personen dan de onderzoeker op een andere manier gewaardeerd worden. Daarom zijn de uitspraken die in deze scriptie worden gedaan op basis van de interviews voorgelegd aan de respondenten. Zij hebben, waar nodig, de uitspraken op een zodanige manier bewerkt dat zij volgens hen een weerspiegeling van hun inbreng vormden. Deze aanvullingen zijn van speciale waarde waar het commentaar van onderzoekers van zbo's betreft. Deze zorgen voor een zekere intersubjectiviteit van de onderzoeksresultaten.<sup>143</sup> Zo waren de aanvullingen en correcties van Zijlstra, Van Thiel en de Ridder buitengewoon waardevol.

Er schuilt nog wel een gevaar van subjectiviteit in de manier van coderen van Kamerstukken. Om het gevaar van verkleuring van deze analyse door de onderzoeker deels te ondervangen is gebruik gemaakt van het commentaar van de respondenten op de uitspraken die worden gedaan op basis van de interviews. Waar bleek dat de analyse van de Kamerstukken ingrijpend andere bevindingen opleverde dan de interviews, zijn deze bevindingen heroverwogen.

In dit hoofdstuk is de werkwijze van het empirische deel van dit onderzoek uiteengezet en waar nodig beargumenteerd. De resultaten hiervan zullen nu gepresenteerd worden.

---

<sup>143</sup> Van Thiel (2007) H 11, laatste pagina

## Hoofdstuk 5 ‘Voors en tegens’

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de empirische deelvragen van dit onderzoek. Te weten:

*‘Hoe verliep het proces dat leidde tot de aanneming van de Kaderwet?’*

*‘Hoe ziet de huidige besluitvorming over zbo’s en ministeriële verantwoordelijkheid eruit?’*

De bevindingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd vallen uiteen in twee onderdelen. Elk onderdeel gaat in op een aparte deelvraag. Het eerste onderdeel van de bevindingen bestaat uit een chronologische beschrijving van het proces tussen het verschijnen van het rapport van de Commissie Kohnstamm en de aanneming van de Kaderwet zbo’s door de Eerste Kamer. Het gaat hier dus om het proces dat ertoe leidde dat de Kaderwet opnieuw in behandeling werd genomen en niet de aanbevelingen van het rapport van de commissie Kohnstamm.<sup>144</sup>

Het tweede deel bestaat uit een beschrijving van de overwegingen die ertoe leidden dat zbo’s op dit moment niet worden opgeheven.

Er is voor deze indeling gekozen omdat in feite twee momenten onderscheiden kunnen worden die tot de afschaffing van zbo’s hadden kunnen leiden.

Het eerste moment was toen het rapport van de commissie Kohnstamm verscheen.

Dit was, zoals ook in het eerste hoofdstuk van deze scriptie is verdedigd, het moment bij uitstek om de zelfstandige bestuursorganen af te schaffen: er heerste op dat moment binnen de regering en het parlement het eerder beschreven zbo chagrijn, en in die situatie werd het idee om zbo’s volledig af te schaffen gelanceerd. Het kabinet kondigde vervolgens aan om voor 1 januari 2005 met een kabinetsstandpunt te komen over het rapport van de commissie. Er moest dus besloten worden of men de aanbeveling van het rapport over zou nemen. Het kabinetsstandpunt nam de meest verstrekkende conclusie van het rapport echter niet over, en verzocht de Eerste Kamer de behandeling van de Kaderwet te hervatten. Na enige overleggen en briefwisselingen tussen minister en parlement ging de Eerste Kamer hiermee akkoord. Dit proces tussen het verschijnen van het rapport van de commissie Kohnstamm en het in behandeling nemen van de Kaderwet door de Eerste Kamer wordt gezien als de aanzet van een politiek besluit om van de afschaffing van zbo’s af te zien. Dit is genomen door de opeenvolgende kabinetten Balkenende II en III en de toen zittende parlementsleden in de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer) en de Commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat (EK).

Het tweede moment dat tot de afschaffing van zbo’s had kunnen leiden is recenter van aard. Het gaat hier om de zogenaamde doorlichtingsoperatie in het kader van artikel 42 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In het kader van dit wetsartikel moesten de verschillende ministers de Tweede Kamer binnen een jaar na het van kracht worden van de Kaderwet vertellen welke van hun zbo’s zij onder het regime van de Kaderwet wilden stellen en welke niet. De zbo’s die niet onder Kaderwet zouden komen te vallen moesten worden doorgelicht om te kijken of het buiten de ministeriële verantwoordelijkheid uitvoeren van hun taak nog strikt noodzakelijk was. Natuurlijk is dit een veel minder waarschijnlijk moment om zbo’s af te schaffen dan het moment waarop het rapport Kohnstamm verscheen. Maar in de

---

<sup>144</sup> Het feit dat er een Kaderwet voor zbo’s in behandeling wordt genomen sluit namelijk, volgens de schrijver van deze scriptie, de algehele opheffing van zbo’s uit.

stukken die de ministers in het kader van deze operatie naar de Kamer gestuurd hebben komen een aantal argumenten voor het behoud van zbo's voren die meer los staan van politieke dynamiek. Het gaat hier om meer algemene redenen waarom zbo's niet opgeheven worden, dan in het eerste gedeelte, waar meer situatiegebonden oorzaken aan bod komen. Het gaat dus om redenen, die naar verwachting van de schrijver van deze scriptie ook na enige tijd nog een rol zullen spelen in de besluitvorming over zbo's

Om deze reden is dit onderdeel van de besluitvorming ook van belang voor dit onderzoek.

De gegevens zijn, kortom, geschaard onder twee noemers. De eerstvolgende paragraaf gaat in op het proces dat ertoe leidde dat niet Kohnstamm werd opgevolgd, maar in de plaats daarvan de Kaderwet werd aangenomen. De paragraaf daarna gaat in op de meer algemene factoren, van het huidige moment, die ertoe leiden dat zbo's blijven bestaan.

### 5.1 Van Kohnstamm tot Kaderwet: Wat gebeurde in de periode 2004-2006?

In de zomer van 2004 lag de Kaderwet reeds twee jaar bij de Eerste Kamer. De behandeling ervan was stopgezet door het Kabinet Balkenende I, dat zich nader wilde bezien op de vraag of zbo's daadwerkelijk nodig waren. Hiertoe werd de commissie Kohnstamm ingesteld in 2003.

Onderwijl heerste er een algemeen negatief klimaat van zbo chagrijn, vanwege een vernomen gebrek aan publieke verantwoording over en door zbo's. Dit hing samen met een vernomen 'wildgroei' van zbo's: wegens de pluriformiteit van de verschillende instellingswetten van zbo's, ontstond onzekerheid over de vraag waarvoor een minister met betrekking tot zbo's wel en niet verantwoordelijk kon worden gehouden.

Vaak bleek echter dat de Kamer de minister verantwoordelijk wilde houden voor zaken bij zbo's waar hij geen directe zeggenschap over had. De Kamer kreeg zodoende van de betreffende minister te horen dat hij niet bevoegd was om in te grijpen in de misstanden die de Kamer bij verschillende zbo's vernam. Dit soort gevallen deden zich enkele malen voor, waardoor men een gebrek aan ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's ging ervaren. Dit was de oorzaak van een negatieve stemming tegenover zbo's binnen regering en parlement.<sup>145</sup>

Uit de interviews blijkt dat de commissie Kohnstamm werd ingesteld door de ministers Zalm en De Graaf.<sup>146</sup> Deze commissie gaf de ministers aan dat men van plan was om tot de conclusie te komen dat zbo's, die zijn opgericht omwille van efficiëntiewinst in feite niet buiten de ministeriële verantwoordelijkheid hoeven te vallen. Een aantal ministers waaronder Zalm en De Graaf gaven aan geen problemen met deze conclusie te hebben. Zo stelt een geïnterviewd lid van de commissie Kohnstamm.

#### *5.1.1 Het rapport van de commissie Kohnstamm*

Op 9 juli 2004 werd het rapport van de commissie aangeboden aan het parlement. Dit stelde dat het feit dat zbo's gedeeltelijk buiten de ministeriële verantwoordelijkheid staan zorgt voor onduidelijkheid in het parlement over waar de minister wel en niet verantwoordelijk voor is. Dit belemmert de parlementaire controle en zodoende de werking van de democratische rechtsstaat. De eventuele voordelen van het feit dat zbo's buiten directe ministeriële zeggenschap opereren weegt hier niet tegenop. De motieven van participatie en

---

<sup>145</sup> Jan Wieles, respondent 10, 16

<sup>146</sup> Respondent 11, 16

regelgebonden uitvoering die verankerd waren in de aanwijzingen inzake zbo's als geldige motieven om zbo's op te richten moesten worden afgeschreven. Om die reden moesten de zbo's die met die motieven waren opgericht worden ontdaan van hun zbo status. Zij zouden zodoende weer onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid komen te vallen. Daarbij gold volgens de commissie dat zbo's die waren ingesteld onafhankelijkheid ten opzichte van de minister te bewerkstelligen geen rechtspersoonlijkheid nodig hadden, die zij nu wel vaak bezitten. Het was slechts nodig om een *taak* op afstand van de overheid te zetten, niet een organisatie. Zbo's die waren opgericht omwille van het onafhankelijkheidsmotief konden zodoende ook worden ondergebracht bij departementen als zou worden voorzien in een wettelijke regeling dat de minister geen aanwijzingen kon geven aan deze diensten bij besluitvorming in individuele gevallen. Als men de rechtspersoonlijkheid van de zbo's opgericht omwille van onafhankelijkheid wilde behouden, kon daartoe worden overgegaan tot het instellen van zogenaamde zelfstandige overheidsrechtspersonen, waarvoor een wet gemaakt zou moeten worden. Een derde mogelijkheid voor het ten opzichte van de minister onafhankelijk uitvoeren van een bepaalde taak was voor het rapport het bekleden van privaatrechtelijke organisaties met publiek gezag.<sup>147</sup>

Het rapport werd echter vernietigend ontvangen. Er was kritiek op het rapport omdat er eenzijdig naar een conclusie toegewerkt zou zijn. Daarnaast werd de commissie door velen beschuldigd van slecht bronnenonderzoek.<sup>148</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur schreef in een reactie op het rapport van de commissie dat er wel degelijk goede gronden bestaan voor de inperking van ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's en dat zbo's in de praktijk van het openbaar bestuur een niet meer weg te denken figuur zijn.<sup>149</sup>

Het kabinet nam zich voor om in het najaar van 2004 en in elk geval vóór 1 januari 2005 een reactie op het rapport te geven.<sup>150</sup> Dit duurde echter tot 26 mei 2005.<sup>151</sup>

Dit is een belangrijk gegeven. De precieze oorzaak van deze lange periode tussen het verschijnen van het rapport en het bijbehorende kabinetsstandpunt wordt niet duidelijk uit de parlementaire stukken. Hier wordt slechts kort over gesproken door Kamerlid Fierens van de PvdA, waarop minister Pechtold hiervoor zijn excuses aanbiedt.<sup>152</sup>

Een mogelijke oorzaak hiervoor was dat Minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in de tussentijd was opgestapt.

In de interviews komen echter andere zaken naar voren die doen vermoeden dat een zekere ambtelijke strijd achter de schermen de oorzaak is voor het late verschijnen van het kabinetsstandpunt.

De reden voor dit vermoeden van de onderzoeker is dat uit de gehouden interviews blijkt dat er een zekere onwil is bij sommige vakministeries<sup>153</sup> om bevoegdheden op het gebied van zbo's af te staan aan de coördinerende ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën, of om harmoniserende regels op te stellen zoals in de Kaderwet is gebeurd. Deze ministeries wensten het beleid over de relatie tussen de minister en zbo's te houden zoals het is.

Deze behoudzucht van vakministeries wordt veroorzaakt doordat vakministeries elk een eigen traditie in wetgeving over hun zbo's hebben. Er is zodoende een grote pluriformiteit in

---

<sup>147</sup> Commissie Kohnstamm (2004) pp 7 - 8

<sup>148</sup> Respondent 1, 2, 6, 10, 15, 16

<sup>149</sup> ROB (2004) pp 1-2

<sup>150</sup> www.minbzk.nl 02-07-04

<sup>151</sup> Kamerstuk 25268, 20

<sup>152</sup> Kamerstuk 25268 22 p. 1 en p. 3

<sup>153</sup> NB niet alle vakministeries verzetten zich tegen het instellen een kaderwet. Daarnaast staat een enkel vakministerie volgens respondent 6 ook niet onwelwillend tegenover het opnemen van zbo's in de departementale dienst.



de vormgeving van instellingswetten. De vakministeries wensen daarom de bevoegdheid tot beleidsvorming over de relatie tussen zbo's en hun departement zelf volledig in handen te houden. Daarom verzette men zich in de eerste instantie ook tegen de instelling van een Kaderwet.<sup>154</sup>

Deze onwil speelt door tot in de ministerraad omdat de vakministers worden gesouffleerd door hun ministeries, die hun wijzen op de moeilijkheden en extra werk die algemene regelgeving voor hun ministerie zou veroorzaken<sup>155</sup> Scheltema en Van Thiel beweerden in een interview met de onderzoeker dat deze ambtelijke weerstand tegen centrale beleidsvorming op het gebied van zbo's aanzienlijk is. Ook de zbo's zelf voelden volgens Scheltema weinig voor de instelling van een Kaderwet

Er is daarom reden om te verwachten dat een aanzienlijke ambtelijke strijd heeft plaatsgevonden over te schrijven kabinetsstandpunt naar aanleiding van de conclusies van het rapport Kohnstamm.

### 5.1.2 Het kabinetsstandpunt over het rapport Kohnstamm

Uiteindelijk verscheen dit kabinetsstandpunt. Hierin wordt de analyse van de werkgroep op hoofdlijnen overgenomen. Het kabinet onderschrijft dat er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot zbo's en dat de vele manieren waarop het toezicht op verschillende zbo's geregeld is niet ten goede komt aan de transparantie.

Daarentegen moet toezicht door de overheid op zbo's geen doel op zich zijn. Men moet gericht zijn op de prestaties van zbo's, die overigens niet slecht lijken te zijn. Zo stelt het standpunt dat *'In dit verband valt te wijzen op de belangrijke slagen die de uitvoeringsinstellingen maken op het gebied van de relaties met burgers/klanten [...] en/of in termen van governance'*. Om de kwaliteit van de uitvoering hoog te houden moet ruimte gegeven worden aan professionals en belanghebbenden. Dit past ook binnen het streven van het kabinet om de zogenaamde 'civil society' te bevorderen.

Op basis hiervan concludeert men dat er dus geen grote onvolkomenheden zijn in de kwaliteit van de uitvoering van beleid door zbo's of in de sturing- en verantwoordingsrelatie tussen ministerie en zbo's.

Aan de hand van deze analyse hanteert men twee centrale doelstellingen. In de eerste plaats moeten rijkstaken in principe onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Daarbij geldt dat de huidige verantwoordingsrelaties tussen zbo's en ministers inzichtelijker moeten worden gemaakt ten behoeve van effectieve controle door het parlement. Als er echter eenmaal gekozen is voor een zbo status dan moet er ruimte zijn voor maatwerk. Men moet, mits voldoende gemotiveerd, kunnen afwijken van de gestelde kaders. Dit staat in verband met de tweede centrale doelstelling van het kabinet. Men moet gericht blijven op de kwaliteit en doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties in het belang van de burger.

Hierop volgt een beschouwing van de instellingsmotieven die tot dan toe gebruikt zijn als argument voor de instelling van zbo's. Deze motieven worden door het kabinet nog altijd valide geacht, hoewel er twijfel bestaat over het argument van regelgebonden uitvoering. Verder wordt de toevoeging gedaan dat deze instellingsmotieven weliswaar valide motieven zijn maar niet per se *voldoende* motieven zijn om een zbo in te stellen. Deze motieven moeten worden aangescherpt. En er zullen op het moment geen zbo's meer worden opgericht onder het mom van regelgebonden uitvoering. Een nadere doorlichting van de bestaande zbo's moet uitwijzen of dit motief nog altijd als geldig moet worden beschouwd.

---

<sup>154</sup> Respondent 16, 9

<sup>155</sup> Respondent 6, 9, 16

Verder streeft het kabinet naar een verdere aanscherping van de verdeling van bevoegdheden tussen bewindslieden en zbo's. Het gaat hier om de wijze waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden in wet- en regelgeving worden vastgelegd en meer abstract om hoe ministers invulling geven aan hun rol van opdrachtgever ten opzichte van zbo's.

Om deze doelstellingen (het aanscherpen van instellingsmotieven en het bevorderen van duidelijkheid in de relatie tussen ministers en zbo's) te bereiken stelt het kabinet het volgende voor.

In de eerste plaats wordt de Eerste Kamer verzocht de behandeling van de Kaderwet zbo's voort te zetten. Het kabinet meent namelijk dat met de amendementen die de Tweede Kamer in deze wet heeft aangebracht een groot deel van haar doelstellingen op het gebied van de relatie tussen minister en zbo behaald kan worden. Ook de aanscherping van instellingsmotieven is volgens het kabinet gewaarborgd middels de invoering van deze Kaderwet. Een laatste argument voor de Kaderwet is dat met intrekking van het voorstel veel tijd verloren zou gaan.

In de tweede plaats worden geen zbo's meer opgericht op basis van het motief van regelgebonden uitvoering. Bij de andere twee motieven wordt een aantal aanvullende eisen gesteld. Daarnaast komt er een doorlichting van bestaande zbo's. De zbo's die zijn opgericht omwille van strikt regelgebonden uitvoering worden eerst doorgelicht. Hierbij moet worden nagegaan of zbo's op basis van de restrictieve uitleg van de instellingsmotieven bestaansrecht hebben en of zij wel degelijk een publieke taak uitvoeren. Als blijkt dat dit niet het geval is moet een kosten- batenanalyse duidelijk maken of de zbo status kan worden opgeheven.

Bij deze doorlichting geldt als eis dat de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoerende organisatie minstens gelijk blijven en zo mogelijk verbeteren.

Wanneer bij de doorlichting van bestaande zbo's wordt besloten dat deze hun zelfstandigheid kunnen behouden, zullen in principe de eisen op het vlak van de governance ten aanzien van zbo's uit de Kaderwet van toepassing moeten worden door aanpassing van de desbetreffende instellingswetgeving.

De verantwoordelijkheid voor deze doorlichting wordt bij de vakministers gelegd en wordt onder begeleiding gesteld van een ambtelijke commissie, die de ministers zal bijstaan in het maken van de kosten- batenanalyses. Men schat dat deze doorlichting in totaal vijf jaar zal duren.

In de derde plaats streeft het kabinet door informatie-uitwisseling over best practices naar verdere professionalisering van de opdrachtgevers-, opdrachtnemers- en eigenaarsrol, de verdere verbetering van het (interne) toezicht en de klantgerichtheid van zbo's.<sup>156</sup>

De belangrijkste aanbeveling om de zbo status van nagenoeg alle zbo's op te heffen wordt zodoende niet overgenomen. Men meent namelijk dat ministeriële verantwoordelijkheid geen doel op zich moet worden, omdat ook de kwaliteit van de uitvoering in het oog moet worden gehouden. Men meent dat er onduidelijkheid bestaat over mogelijkheden van parlementaire controle op zbo's via de ministeriële verantwoordelijkheid. Om hier duidelijkheid in te scheppen meent men echter dat het invoeren van de Kaderwet voldoende is.

Wel wordt besloten om het bestaansrecht van alle zbo's nader te laten bezien door vakministeries onder begeleiding van een ambtelijke commissie. Dit is het latere begeleidingsteam zbo's.

De interviews suggereren dat ambtelijke weerstand, heeft gezorgd voor het niet overnemen van het advies van de commissie Kohnstamm in het kabinetsstandpunt. Hier ging het om het

---

<sup>156</sup> Kamerstuk 25268 20 p. 8 - 11

opnemen van meer personen en meer budget in de departementen. Veel ministeries stonden hier negatief tegenover, omdat het adagium heerste dat ministeries moesten afslanken. Dit is overigens nog steeds zo.<sup>157</sup> Zo stelt Jan Wieles, onderzoeker publiek private sector bij de Algemene Rekenkamer: “*Ministeries zaten er gewoon niet op te wachten*”.

Daarnaast merkt een aantal respondenten op, wanneer hen gevraagd wordt waarom het voorstel van Kohnstamm niet werd uitgevoerd, dat dit simpelweg niet kan omdat zbo's het niet willen. Deze organisaties wordt aanzienlijke macht toegeschreven.<sup>158</sup> Zo stelt één van deze respondenten: “*Als zo'n club eenmaal is opgericht dan is het verdomd moeilijk om er weer vanaf te komen.*”<sup>159</sup>

De schrijvers van het rapport Kohnstamm meenden echter dat de politiek er rijp voor was om ‘die zbo's aan te pakken’. Zij hadden hun voorstel ook al van te voren binnenskamers met enkel ministers voorbesproken en deze uitten zich positief over het idee. Bij het presenteren van het rapport kwam volgens één van de auteurs van het rapport Kohnstamm echter zoveel politieke weerstand aan het licht, dat de betreffende ministers vervolgens ‘hun knopen geteld, en een slag gemaakt hebben’. Deze persoon gaf daarbij ook toe dat het idee van de commissie Kohnstamm wellicht enigszins uit de lucht was komen vallen voor degenen die zich niet met het onderwerp bezighielden.<sup>160</sup>

Daarbij geeft deze respondent aan dat slechts een klein wereldje in de sfeer van BZK-commissies zich druk maakte over zbo's en de mogelijke opheffing daarvan. Een andere respondent, die werkzaamheden voor de commissie Kohnstamm verrichtte gaf in het interview aan dat het idee om zbo's op te heffen slechts door enkele personen werd gedragen.<sup>161</sup> Een andere respondent noemt naast de oud-ministers Zalm en De Graaf, oud-ministers Remkes en Hoogevorst onder het kabinet Balkenende II als voorstanders van het idee om alle zbo's ‘terug’ te halen.<sup>162</sup>

Enkele respondenten delen het idee dat het voorstel van Kohnstamm erg onverwacht was.<sup>163</sup> Het beeld dat er behoefte was aan kaderstellende regels was volgens een andere respondent breder gedragen dan het idee om zbo's op te heffen.<sup>164</sup>

Het kabinet legde dus de aanbevelingen van het de commissie Kohnstamm deels naast zich neer, omdat men besloot tot het heroppakken van de behandeling van de Kaderwet. Uiteindelijk werd in het parlement ingestemd met het opnieuw behandelen van de Kaderwet. De doorlichting kreeg echter een andere gestalte dan in het kabinetsstandpunt werd voorgenomen. Dit proces zal nu worden toegelicht.

### *5.1.3 Discussie over het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer*

In een eerste overleg tussen de minister en de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het kabinetsstandpunt geven de Kamerleden Çörüz (CDA), Fierens (PvdA) van der Staaij (SGP) en Nijs (VVD)<sup>165</sup> aan dat in hun opzicht de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de minister ten opzicht van zbo's inderdaad problematisch is. Van der Staaij meent dat het terugbrengen van zbo's terecht niet aan de orde is in het kabinetsstandpunt

---

<sup>157</sup> Respondent 1, 2, 6, 13, 15

<sup>158</sup> Respondent 6, 11, 16

<sup>159</sup> Respondent 11

<sup>160</sup> Respondent 11

<sup>161</sup> Respondent 11 en 10

<sup>162</sup> Respondent 9

<sup>163</sup> Respondent 4

<sup>164</sup> Respondent 15, 16

<sup>165</sup> NB dit zijn de enige Kamerleden die het woord nemen in dit overleg.

De Kamerleden Fierens, Çörüz en Nijs menen echter wel dat in het kabinetsstandpunt de burger niet genoeg als uitgangspunt wordt genomen. Het accent moet liggen op de vraag hoe de dienstverlening door zbo's verbeterd kan worden. Nijs meent dat het verder goed is dat oud minister voor BVK De Graaf ernaar streefde om geen extra regels in te stellen en zij beklagt zich erover dat de fundamentele discussie niet gevoerd wordt over de vraag of huidige zbo taken niet door andere partijen uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast vragen de Kamerleden Fierens en Çörüz wat het uitgangspunt in de doorlichting van de zbo's zal zijn. Het lid Çörüz meent dat vijf jaar een te lange periode voor een dergelijke operatie is.

Een centraal punt is dat de vier Kamerleden, elk in andere bewoordingen, pleiten om de behandeling van de Kaderwet in de Eerste Kamer niet op te pakken alvorens het debat over het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer is afgerond.

De minister geeft hierop aan dat de beide Kamers hun eigen verantwoordelijkheid hebben. De eerste Kamer kan dus zelf besluiten tot de behandeling van de Kaderwet. Daarnaast zijn de vijf jaar die voor de doorlichting van de zbo's staan nu eenmaal nodig. Hierop stelt ook Kamerlid Fierens dat dit vijf jaar naar haar inzicht een te lange tijd is.<sup>166</sup>

Vervolgens stuurt de minister een brief<sup>167</sup> aan de Tweede Kamer waarin hij een aantal punten uiteenzet voor een volgend overleg. Hij herhaalt hier dat voor het kabinet het probleem omtrent de zbo's eruit bestaat dat er onzekerheid is over de bevoegdheidsrelatie tussen de minister en het zbo en dat naar zijn inzicht de discussie over het zbo blijft 'slepen'.<sup>168</sup> Daarom pleit hij voor snelle maatregelen met betrekking tot dit dossier.

Er is echter wel een aanscherping van de instellingsmotieven nodig en aan deze verscherpte instellingsmotieven moeten de zbo's worden getoetst. Daarnaast geeft hij aan dat als blijkt dat een zbo op basis van de instellingsmotieven geen bestaansrecht heeft, het betreffende zbo aan een kosten- batenanalyse moet worden onderworpen in het kader van de voorgenomen doorlichting. De omvorming van een zbo mag namelijk niet ten koste gaan van de dienstverlening van de burger.

Daarom, concludeert de minister, moet de Kaderwet zo snel mogelijk ingevoerd worden. Dit is omdat deze in de eerste plaats niet zozeer aangeeft voor welke taken een zbo geschikt is (dit is namelijk een politieke vraag), maar een basisstructuur aangeeft voor op te richten zbo's. Daarnaast is de inhoud van de Kaderwet volgens de minister vrijwel onomstreden. De laatste en meest belangrijke reden is dat de Kaderwet een middel is voor het parlement om greep te krijgen op het stelsel van zbo's, omdat het wetsvoorstel de verschillende ministers dwingt binnen een jaar aan te geven welke zbo's wel en niet onder de Kaderwet komen te vallen.

In het overleg dat volgt<sup>169</sup> is Kamerlid Fierens van de PvdA overtuigt van de noodzaak van de Kaderwet, het 'terugbrengen' van zbo's naar het Rijk is niet aan de orde. Dat zou een kwestie van 'jojobeleid' zijn. Bovendien zou 'daadkracht' getoond moeten worden. Een snelle invoering van de Kaderwet is daarom nu gewenst. Het Kamerlid verzet zich echter nog wel tegen de geplande doorlichting van zelfstandige bestuursorganen. Een termijn hiervoor van vijf jaar acht zij te lang.

Kamerlid Nijs onderkent de doelstellingen van de minister door te zeggen dat zij zich zorgen maakt over het 'woud' van zelfstandige organisaties. Zij acht het goed dat er nu duidelijkheid komt in de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's en dat er wordt gestreefd naar beter prestaties door deze organisaties, al lijkt het traject nog te zeer gericht te zijn op de politiek en niet op de burger. Zij meent dat de Kaderwet niet de doelstellingen van het kabinet zal

---

<sup>166</sup> Kamerstuk 25268 22 1 - 5

<sup>167</sup> Kamerstuk 25268 24

<sup>168</sup> Kamerstuk 25268 24 p. 1

<sup>169</sup> Kamerstuk 25268 27

bewerkstelligen omdat deze te zeer is gericht op verticale sturing, die te weinig ruimte laat voor de uitvoerders. Daarom zou de minister moeten overwegen om via een novelle artikelen 21 en 22 uit de Kaderwet te schrappen.

Het Kamerlid Çörüz ziet niet in waarom de minister nog steeds de Kaderwet zbo's in wil voeren omdat deze ongewijzigd is, sinds de laatste keer dat hij behandeld en geparkeerd werd. De voorgenomen doorlichting van zelfstandige bestuursorganen acht hij te langdurig en onjuist omdat de verantwoordelijkheid hiervoor is neergelegd bij ministers en ambtenaren, dezelfde personen die besloten om de betreffende organisaties op afstand te zetten. Ook is niet duidelijk wat nu precies de kosten zijn die worden overwogen in de uit te voeren kosten-baten analyse. Dit Kamerlid voelt ook voor een novelle zoals die is voorgesteld door Kamerlid Nijs.

De minister stelt in antwoord hierop dat de doorlichting beoogt te bepalen of een organisatie al dan niet een zbo moet zijn of worden. De Kaderwet is nodig om de inrichting van de zbo's op grote lijnen te organiseren. Een maatschappij zonder zbo's acht hij niet mogelijk. De kant van de klant is niet meegenomen in de Kaderwet, omdat alle zbo's zeer verschillende klanten hebben en de zbo's daar zelf verantwoordelijk voor zijn. Een novelle wijst de minister van de hand. Wel zal hij kijken of de doorlichting sneller plaats kan vinden.

Er volgen nog twee overleggen tussen de minister en de Tweede Kamer<sup>170</sup> in het eerste overleg wordt de motie Fierens ingediend, in de tweede aangenomen. Deze motie verzoekt de minister om de voorgenomen doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen binnen een jaar af te ronden. Van de doorlichtingsoperatie van vijf jaar moet worden afgezien. Enkel de zbo's die niet onder de Kaderwet komen te vallen moeten volgens deze motie, ingediend door de leden Fierens, Nijs en Çörüz worden doorgelicht. In twee opeenvolgende brieven<sup>171</sup> geeft de minister een reactie op deze motie. Hij ziet af van de voorgenomen doorlichting. De zbo's die niet onder Kaderwet komen te vallen zullen ook niet systematisch worden doorgelicht. De commissie die hiertoe was aangesteld krijgt de taak om de vakministeries te begeleiden bij het 'aanmeldigstraject' van hun zbo's bij de Kaderwet. De vakministeries zijn verantwoordelijk voor het onderzoek naar de noodzaak van zbo status van de organisaties die zij niet of gedeeltelijk onder de kaderwet laten vallen. Als een minister kiest om een zbo niet onder de Kaderwet te laten vallen dan geldt daarvoor het adagium 'comply or explain'.

#### *5.1.4 De behandeling van de Kaderwet zbo's in de Eerste Kamer*

Met deze motie is het debat over de aanvullende maatregelen van het kabinet in de Tweede Kamer afgerond. Zo stelt in elk geval de minister in zijn brief aan de Eerste Kamer als repliek op het commentaar van de Eerste Kamer dat alvorens de Kaderwet in de Eerste Kamer te behandelen het debat over de aanvullende maatregelen van de Kaderwet in de Tweede Kamer moet zijn afgerond.<sup>172</sup> De Eerste Kamer vraagt de minister vervolgens om een verduidelijking te geven van de doelstellingen die hij wenst te bereiken met de Kaderwet. De Kamer acht het vreemd dat de minister blijkbaar meent dat hij de kabinetsdoelstellingen uit het standpunt naar aanleiding van het rapport Kohnstamm kan bereiken met enkel de Kaderwet.<sup>173</sup> De minister reageert met een herhaling van de doelstellingen uit het kabinetsstandpunt waarbij hij stelt dat een noodzakelijke verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid zal plaatsvinden met de inwerkingtreding van de Kaderwet. Daarnaast is over de aanvullende maatregelen van

---

<sup>170</sup> Handelingen Tweede Kamer 2005-2006 32, blz 2212 – 2214, 8 december 2005 en 33, blz 2265–2266, 13 december 2005

<sup>171</sup> Kamerstuk 25268 31 en 33

<sup>172</sup> Kamerstuk 27426 B p. 3

<sup>173</sup> Kamerstuk 27426 B p. 2

het kabinet al gedebatteerd met de Tweede Kamer, en dit debat is afgesloten met de motie Fierens. Voor de uitvoering van de motie Fierens is de Kaderwet vereist.<sup>174</sup>

Hierop volgde een aantal nadere vragen van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en hoge Colleges van Staat over de Kaderwet zelf. Op deze vragen antwoordt de minister<sup>175</sup> op 24 oktober 2006. De minister noemt in dit stuk de onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's het belangrijkste probleem rond deze organisaties. De Kaderwet wordt genoemd als een oplossing van dit probleem.<sup>176</sup> Uit dit stuk blijkt verder dat de PvdA dezelfde mening is toegedaan, in overeenstemming met de Tweede Kamerfractie<sup>177</sup> Op de vraag van de VVD waarom er nu een Kaderwet moet komen, terwijl de behandeling van diezelfde Kaderwet in 2002 werd stopgezet, antwoordt de minister dat deze Kaderwet noodzakelijk is omdat deze de beste weg is om de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen nader vorm te geven en om de motie Fierens uit te kunnen voeren.<sup>178</sup> Verder betoogt de minister dat het intrekken van de Kaderwet tot een groot tijdverlies zou leiden.<sup>179</sup> Ook stelt de minister dat de zbo's van Nederland in principe goed functioneren. De Kaderwet is echter nodig om te zorgen voor uniformiteit in het systeem.<sup>180</sup>

Voor de rest zijn de vragen die in dit stuk naar voren komen vergelijkbaar met vragen die eerder gesteld zijn in de Tweede Kamer. Wel is van belang dat de minister op pagina 10 van het betreffende stuk opmerkt dat met het regeringsstandpunt op het rapport van de commissie-Kohnstamm en het debat dat hierover met de Tweede Kamer is gevoerd de behandeling van het rapport is afgerond.

Het argument van tijdverlies dat zou worden gemaakt bij intrekking van de Kaderwet is van belang. Blijkbaar werd dit een belangrijk punt gevonden. Een van de leden van de commissie Kohnstamm, die geïnterviewd werd voor dit onderzoek, meent dat het probleem van het voorstel van Kohnstamm is dat het wetgeving vereist om ingevoerd te worden Hij denkt dat het om het voorstel van Kohnstamm ooit in te voeren nodig is om snel toe te slaan voordat de aandacht verslapt.<sup>181</sup>

Deze opvatting wordt gedeeld door Sjoerd Zijlstra, hoogleraar staatsrecht aan de Vrije Universiteit, hij stelt: *“Het probleem van wetgeving is dat de Kamer er dan nog eens goed voor gaat zitten. Er worden Kamervragen gesteld en er worden stukken geschreven”*

Hierop volgt een nadere vraagstelling door de leden van de PvdA en de VVD fractie.<sup>182</sup> In deze derde termijn wordt gevraagd door de PvdA hoe het wetsvoorstel van de Kaderwet nu in overeenstemming kan zijn met het standpunt van de regering over het rapport van de commissie Kohnstamm, omdat de meer restrictieve uitleg van de instellingsmotieven, zoals die is bedoeld in het kabinetsstandpunt niet is opgenomen in de wet. De leden van de VVD vragen waarom het motief van de regelgebonden uitvoering niet geschrapt wordt uit de wet, gezien het kabinet niet meer van plan gebruik is te maken van dit motief.

Het antwoordt hierop van de minister is dat men met het instellen van de Kaderwet in feite twee vliegen in een klap slaat. De bedoeling is namelijk dat in het proces waarin de

---

<sup>174</sup> Kamerstuk 27426 B p. 3

<sup>175</sup> Overigens blijkt uit de stukken dat de Minister Pechtold inmiddels is opgestapt en is vervangen door minister Nicolaï in verband met de zogenaamde ‘Ayaan crisis’ die het einde inleidde van het kabinet Balkenende II.

<sup>176</sup> Kamerstuk 27427 E p. 5, 7, 11

<sup>177</sup> Kamerstuk 27426 E p. 7

<sup>178</sup> Kamerstuk 27426 E p. 10

<sup>179</sup> Kamerstuk 27426 E p. 11

<sup>180</sup> Ibid

<sup>181</sup> Respondent 11

<sup>182</sup> Kamerstuk 27426 F

ministeries besluiten welke zbo's onder de Kaderwet zullen komen en welke niet de aangescherpte instellingsmotieven zullen worden gebruikt. Dit proces wordt ingezet na aanneming van de wet. Vervolgens zullen de zbo's die mogen blijven voortbestaan onder Kaderwet gebracht worden. Daarbij merkt de minister op dat *'Na afloop zal uit het aantal teruggedraaide verzelfstandigingen wel blijken hoe «restrictief» die politieke heroverweging uiteindelijk zal zijn uitgevallen.'*<sup>183</sup>

Op de VVD wordt geantwoord dat het genoemde motief in feite niet meer in gebruik wordt. Daarnaast is een restrictieve uitleg van een motie nog niet meteen een verbod op het gebruik ervan. Daarnaast het wetsartikel waar dit motief verwoord wordt bij amendement door de Tweede Kamer toegevoegd. Verwijdering ervan zou daarom misplaatst zijn, ook zou dit te zeer vooruitlopen op de operatie die in het kader van artikel 42 van de wet zou plaatsvinden.<sup>184</sup> De minister sluit deze brief aan de Kamer af met het argument dat de aanneming van de Kaderwet zal leiden tot de schrapping van een aanzienlijk aantal artikelen in de instellingswetten van zbo's. Om die reden zou het aannemen van de Kaderwet een vermindering van het aantal regels op kunnen leveren.<sup>185</sup>

Na deze laatste briefwisseling begint de behandeling van de Kaderwet in de Eerste Kamer. Het blijkt uit de handelingen van de Eerste Kamer dat de Kaderwet niet zozeer meer ter discussie staat. Het idee om twee vliegen in één klap te slaan, de relatie tussen minister en zbo duidelijker te maken en om regels te verminderen lijkt de Kamerleden overtuigd te hebben. De aanwezig PvdA senator doet de voorstellen van de commissie Kohnstamm van de hand door te wijzen op de transitiekosten die met een dergelijke operatie gepaard zouden gaan. Hij heeft het in deze context over een *'giga-operatie'* Daarnaast zou een dergelijke operatie niet passen in de tijdsgeest van afslanking van de overheid. Daartoe is het noodzakelijk om taken op afstand van de overheid te kunnen zetten. Hij schaart zich zodoende achter het voorstel van de Kaderwet omdat dit zijns inziens de sleutel is naar een begin van de verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen. Daarbij moet het belang van een goede dienstverlening voorop blijven staan.<sup>186</sup>

De CDA senator die het woord voert in de behandeling van de Kaderwet wijst erop dat regelgeving voor haar fractie *'gewenst is minimaal als rem op de ongebreidelde instelling van nieuwe zbo's'* en ter beantwoording van de vraag *'naar de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid'*<sup>187</sup>

De senator Platvoet van Groen Links zit de Kaderwet als een mogelijkheid om tegemoet te komen aan de huidige kritiek op zbo's: *'de vele verschillende soorten en maten, het gebrek aan transparantie, de hoge vergoedingen, de gebrekkige politieke en ministeriële verantwoordelijkheid en de geringe sturingsmogelijkheid op de taakuitoefening en de financiën'*<sup>188</sup>

In de bespreking van het wetsvoorstel uit enkel SP senator Ronald van Raak zich nog tegen de aanneming van deze Kaderwet. Hij acht de aanbevelingen van de commissie Kohnstamm wél reëel een noodzakelijk<sup>189</sup> Verder stelt hij dat de voorliggende Kaderwet het democratische probleem van zelfstandige bestuursorganen niet oplost.<sup>190</sup>

---

<sup>183</sup> Kamerstuk 27426 G pp. 1 - 2

<sup>184</sup> Kamerstuk 27426 G. p. 3

<sup>185</sup> Ibid. p. 3

<sup>186</sup> Handelingen Eerste Kamer 2006 – 2007 4, p. 131, 31-10-06

<sup>187</sup> Handelingen Eerste Kamer 2006 – 2007 4, p. 131, 31-10-06

<sup>188</sup> Ibid pp. 133 - 134

<sup>189</sup> Handelingen Eerste Kamer 2006 – 2007 4, p. 137, 31-10-06

<sup>190</sup> Ibid 138

Aanvankelijk stelt de aanwezige VVD senator dat het voorliggende wetsvoorstel niet genoeg garantie biedt dat er in het vervolg geen wildgroei van zbo's meer plaatsvindt. Hij benadrukt hierbij dat zijn fractie niet tegen zbo's is, het bestaan van sommigen is vanzelfsprekend.<sup>191</sup> Uiteindelijk, echter, wordt het wetsvoorstel aangenomen zonder stemming. Het past, zo concludeert men in de tijdsgeest van vermindering van administratieve lasten en deregulering. De uiteindelijke min of meer gezamenlijke conclusie is dat met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een stap wordt gezet in de uniformering van de instellingswetten van zbo's en zodoende een verduidelijking tot stand wordt gebracht voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit en de operatie in het kader van wetsartikel 42 zal het mogelijk maken om op een meer principiële manier over de noodzaak van zbo's te kunnen spreken.

Het is interessant dat de heer van Thijn begint over transitiekosten. Dit is namelijk een fundamenteel punt dat naar voren komt in de interviews. Het gaat dan om de uitvoerbaarheid van het voorstel van de commissie Kohnstamm. De algemene conclusie van de interviews op dit punt is dat het voorstel van de commissie Kohnstamm uiteindelijk niet door regering of parlement is overgenomen omdat het niet reëel werd geacht. De term sunk costs kwam hierbij zeer vaak naar voren. Volgens het gros van de respondenten zou een aanname van het voorstel van de commissie Kohnstamm om zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen een reorganisatie inhouden.<sup>192</sup> Slechts enkele respondenten meenden dat het plaatsen van zbo's onder ministeriële verantwoordelijkheid een formele aangelegenheid is, die geen extra kosten meebrengt en alleen wetgeving vereist.<sup>193</sup> Hierbij merkte één van de respondenten op dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook als zbo's deel zouden worden van een ministerie niet gewaarborgd is. Men loopt dan namelijk aan tegen het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid zo omvangrijk is dat men bij de top van een ministerie het overzicht verliest.<sup>194</sup>

#### *5.1.5 Antwoord op deelvraag drie*

In deze paragraaf is het proces dat leidde tot aanname van de Kaderwet beschreven. Hieronder volgt een korte beschouwing en samenvatting van dit proces, dat dient als antwoord op deelvraag drie.

Het hoofdonderwerp dat door de bovenstaande parlementaire discussie over zbo's heen loopt is dat van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit is het hoofdthema van de discussie en de voornaamste oorzaak van de negatieve kijk op zbo's.

Een tweede onderwerp dat door de zbo discussie heen loopt is het thema van 'wildgroei'.<sup>195</sup> Dit thema is verwant aan ministeriële verantwoordelijkheid omdat het ook een discussie is over toezicht. Hier gaat het om de opvatting dat het beleid met betrekking tot het toezicht op, en met betrekking tot de redenen ter oprichting van zbo's niet voldoende uniform is, of in zijn geheel afwezig is. Hierdoor zou er op de eerste plaats onvoldoende transparantie zijn als het gaat om de bevoegdheden van een minister ten opzichte van zbo's, omdat deze per zbo anders geregeld zijn. Op de tweede plaats zouden zbo's op basis van slecht onderbouwde argumentaties worden opgericht, daarom is een aanscherping van de instellingsmotieven vereist, zodat een verdere wildgroei van zbo's kan worden voorkomen. Deze twee

---

<sup>191</sup> Ibid p. 139

<sup>192</sup> Respondent 1,2, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16

<sup>193</sup> Respondent 3, 9.

<sup>194</sup> Respondent 15

<sup>195</sup> , Kamerstuk 25268 20 p. 2, Kamerstuk 25268 22, p. 1



opvattingen zijn vervat in de term ‘wildgroei’ die meer in het algemeen duidt op het bestaan van vele honderden zbo’s die elk weer op een compleet andere manier vormgegeven zijn, omdat zij allen zijn opgericht door middel van een afzonderlijke instellingswet.

In het bovenstaande wordt ook het zogenaamde belang van de burger enkele malen naar voren gebracht. Dit is het hoofdonderwerp in de discussie. Dit belang zou niet ondergeschikt moeten raken aan de wens voor meer duidelijkheid in de verticale verantwoordingsrelatie. Er wordt gewezen op het feit dat het plaatsten van zbo’s onder de ministeriële verantwoordelijkheid voor de dienstverlening door deze organisaties en voor de burger weinig zou veranderen. Het gaat er niet zozeer om of deze organisaties wel of niet een zbo zijn, maar of zij goede diensten leveren. Er is echter geen blijk van dat zbo’s slecht zouden presteren, of minder goed dan departementale diensten.

De vraag die één van de respondenten stelt wanneer hij wordt gevraagd waarom de aanbevelingen van de commissie Kohnstamm niet werden overgenomen is dan ook tekenend: *“Welk probleem voor de burger lost het op?”*<sup>196</sup>

Het gaat het parlement en de minister van Binnenlandse Zaken eerder om het structureren van instellingswetten, zodat de relatie tussen minister en zbo duidelijker wordt. Daarbij wordt een uitgebreide reorganisatie geschuwd. Deze zou grote reorganisatiekosten opleveren en bovendien niet passen in een tijdsgeest van afslanking van ministeries, en een kleine en krachtige overheid. Dit menen verschillende Kamerleden in de stukken. Daarnaast komt dit ook terug in de interviews. Er schijnt dat er een zekere weerstand is van vakministeries en zbo’s tegen het idee om zbo’s in een departement op te nemen.

Verder komt naar voren dat met het intrekken van de Kaderwet veel tijd verloren zou gaan. Men vindt het blijkbaar zaak om actie te nemen op het punt van de zbo’s omdat beleid op dit punt reeds lange tijd op zich laat wachten.

Een ander punt van belang hangt met deze vraag naar snelle actie samen. Het kabinet was wel degelijk een doorlichting van de bestaande zbo’s van plan was zoals in het rapport van de commissie Kohnstamm werd bepleit. De bedoeling was om de bestaansreden van alle zbo’s onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken te heroverwegen. Dit idee is echter gesneuveld met de motie Fierens, omdat men meende dat een dergelijke doorlichting te lang zou duren. Deze doorlichting werd daarom overgelaten aan de verschillende vakministeries.

Tot slot is er een punt dat hierboven weinig naar voren is gekomen. Dit is dat het personeel bij zbo’s over het algemeen meer verdient dan Rijksambtenaren.<sup>197</sup> De salarissen van de besturen van enkele zbo’s komen daarbij uitgebreid naar voren.<sup>198</sup> Dit is echter een ander onderdeel van de discussie. Om de topinkomens van zbo-directeuren te beperken worden andere maatregelen dan de Kaderwet genomen. In die zin staat dit, strikt genomen, los van de discussie tussen de Kaderwet en Kohnstamm. Daarom is deze niet opgenomen in de beschrijving van het traject van de Kaderwet hierboven.

---

<sup>196</sup> Respondent 10

<sup>197</sup> Respondent 4

<sup>198</sup> Respondent 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 16, Kamerstuk 25268 69, Kamerstuk 27426 C p. 3, Handelingen Eerste Kamer 2006-2007 nr. 4, pag. 130, Kamerstuk 25268 27 p. 2 Handelingen Eerste Kamer 2006 – 2007, 4 p. 129 31-10-09

## 5.2 De huidige situatie

Na deze beschouwing van de twee besluiten die ertoe geleid hebben dat het voorstel van de commissie Kohnstamm definitief van tafel verdween gaan we nu in op de mechanismen die er op dit moment voor zorgen dat zbo's op onafhankelijk van de minister blijven bestaan. Net als in de vorige twee paragrafen gaat het hier om twee (typen) besluiten. Het eerste type besluit is het besluit dat verschillende vakministers nemen ten aanzien van het voortbestaan van hun zbo's in het kader van de operatie omtrent Kaderwetsartikel 42. Het tweede type besluit is waarom Kamerleden op dit moment geen aanstalten maken om zbo's onder ministeriële verantwoordelijkheid te brengen.

### *5.2.1 Ministers*

Het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's heeft aan elke minister advies uitgebracht over de onder zijn ministerie ressorterende zbo's. Dit was in opdracht van het kabinet en is gebeurd in het licht van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie Kohnstamm.<sup>199</sup> Uit de brieven die door de minister naar de Kamer zijn verstuurd met daarin hun voornemens om hun zbo's wel of niet onder de Kaderwet te brengen blijkt dat dit rapport in veel gevallen leidend is geweest, of dat men met het advies aansluit bij de plannen die de ministers reeds hadden. Verder blijkt dit uit het totaalbeeld van het aantal zbo's per 1 januari 2008, dat is opgesteld door de minister van de Binnenlandse Zaken.<sup>200</sup> Het rapport adviseert voor de zbo's die op basis van het kabinetsstandpunt het meest waarschijnlijk zijn om onder een departementale dienst gebracht te worden, de zbo's omwille van regelgebonden uitvoering, dat

*“1. voldoende helderheid dient te bestaan over de ontwikkeling van de beleidscontext waarin de betreffende overheidstaak in de nabije toekomst dient te worden uitgevoerd, en een daadwerkelijke, de facto vergroting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de betreffende overheidstaak zou moeten ontstaan, en*

*2. onnodige transformatiekosten moeten worden vermeden.*

*Die overwegingen tezamen maken dat slechts in incidentele gevallen door de commissie wordt geadviseerd om wezenlijk verandering te brengen in het karakter van een bestaand zbo. Ook de aan de commissie voorgelegde voornemens van de departementen wijzen niet in die richting. Dat doet uiteraard niet af aan de restrictieve toepassing van de in de Kaderwet genoemde instellingsmotieven in de toekomst.”<sup>201</sup>*

Over zbo's die enkel zijn opgericht voor de uitvoering van strak omschreven regelgeving in individuele gevallen :stelt het rapport van het begeleidingsteam Kaderwet verder nog het volgende.

*De commissie adviseert niet om bestaande zbo's die op grond van dit motief in het verleden zijn ingesteld, categorisch terug te brengen onder onmiddellijke ministeriële verantwoordelijkheid (als dienstonderdeel of baten-lastendienst van een ministerie). De bezwaren tegen een verminderde ministeriële verantwoordelijkheid kunnen dikwijls door een solide invulling van de bepalingen van de Kaderwet wel worden verminderd en de transformatiekosten van het 'terughalen' van zbo's zouden in het algemeen aanzienlijk kunnen zijn.<sup>202</sup>*

---

<sup>199</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2007) p. 4

<sup>200</sup> Kamerstuk 25268 55 p. 1-2, 52 p. 1, 54 p. 1, 50 p.2, 56 p.1, 53 p. 2, 60 p. 2, 63 p. 2

<sup>201</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2007) p. 7

<sup>202</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2007) p. 18

*‘De commissie adviseert taken van bestaande zbo’s waarvoor het instellingsmotief niet meer past in de huidige, restrictieve uitleg, alleen rechtstreeks onder ministeriële verantwoordelijkheid (terug) te brengen als de daarmee te bereiken verheldering van de ministeriële verantwoordelijkheid opweegt tegen de kosten van een dergelijke operatie en als die ministeriële verantwoordelijkheid met volledige toepassing van de Kaderwet niet voldoende geëffectueerd zou kunnen worden.*

*De commissie laat bovengenoemde afweging aan de departementen en doet hier in het algemeen geen uitspraken over.’*<sup>203</sup>

Daarbij is een belangrijke toevoeging dat de commissie een afwijking van artikel 15 van de Kaderwet gepast acht als het zbo een eigen cao regeling voor het personeel heeft.<sup>204</sup> Artikel 15 houdt in dat voor medewerkers van een zbo de ambtenarenstatus geldt.

Een beschouwing van de brieven van de ministers die de meeste zbo’s onder hun ministerie hebben laat zien dat hierbij overwegingen over transformatiekosten een rol spelen. Daarnaast spelen blijkbaar ook de arbeidsvoorwaarden die zbo’s hanteren een rol evenals het gegeven dat zbo’s naar behoren lijken te functioneren. Daarnaast kan het zijn dat een ander motief dan regelgebonden uitvoering ook van toepassing is. Om deze vier redenen wordt er over het algemeen toe besloten om grote zbo’s die belast zijn met regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen te laten voortbestaan.

Zo blijven de SVB, het UWV en het CWI bestaan als zbo’s ondanks dat zij een louter regelgebonden uitvoering als instellingsmotief hebben. Dit is omdat transformatiekosten vermeden moeten worden. Zij worden onder de werking van de Kaderwet gesteld met uitzondering van artikel 15 omdat deze organisaties over een eigen cao beschikken.<sup>205</sup>

Ook de RDW, LVLRL het en het CBR blijven als zbo bestaan, ondanks dat zij slechts regelgebonden uitvoering als taak hebben. Dit is om transformatiekosten te voorkomen en omdat de *‘governance structuur van deze organisaties hier geen aanleiding toe geeft’*.<sup>206</sup>

Verder blijkt dat een groot deel van de zbo’s dat buiten de werking van de Kaderwet valt toch blijft bestaan omwille van onafhankelijkheid van de politiek.

Tot slot vindt bij een klein deel van de zbo’s dat niet onder de Kaderwet komt te vallen een herstructurering van de organisatie plaats. Er zal op een later moment over deze zbo’s worden besloten.<sup>207</sup>

Wanneer wel wordt besloten tot de opheffing van een zbo status is dit over het algemeen omdat de taak van een zbo eindig is, of omdat deze wordt overgeheveld naar een ander zbo. In enkele gevallen, veelal bij privaatrechtelijke organisaties wordt de zbo taak in mandatering aan een organisatie gegeven. Dan is deze organisatie formeel geen zbo meer.

In een klein aantal gevallen blijkt dat zbo’s daadwerkelijk worden opgeheven.

Dit blijkt uit het door de minister aan de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties overlegde overzicht van zbo’s die niet onder Kaderwet komen te vallen.<sup>208</sup>

De zbo’s die volgens dit overzicht daadwerkelijk worden opgeheven, en die geen eindigende hebben, ressorteren allen onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uit de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Kamer blijkt echter dat de taak van deze zbo’s in

---

<sup>203</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo’s (2007) p. 8

<sup>204</sup> Begeleidingsteam Kaderwet zbo’s (2007) p. 10

<sup>205</sup> Kamerstuk 25268 55 pp. 1 - 2

<sup>206</sup> Kamerstuk 25268 47 p. 3

<sup>207</sup> Kamerstuk 25268 63 p. 3 – 6.

<sup>208</sup> Kamerstuk 25268 72

het gros van de gevallen wordt overgeheveld naar een ander zbo of in mandaat wordt gegeven.<sup>209</sup>

Het hierboven genoemde punt over transformatiekosten komt ook naar voren in de interviews. Dit is één van de voornaamste zaken die ertoe leiden dat zbo's niet worden opgenomen door departementen. Volgens de meeste respondenten zou het plaatsen onder directe ministeriële verantwoordelijkheid van zbo's een ingrijpende reorganisatie inhouden.<sup>210</sup> Hierbij merken sommige respondenten met een ambtelijke of bestuurskundige achtergrond op dat zbo's departementale diensten of agentschappen moeten worden als men zou willen dat ze komen te vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>211</sup>

Een reorganisatie om te kunnen werken onder het toezichtsregime van een minister, of om daar deel uit van te gaan maken als agentschap of dienst, zou ertoe leiden dat de gedane investeringen in de huidige bedrijfsstructuur van zbo's teniet zouden worden gedaan. Daarnaast zou een reorganisatie überhaupt extra kosten met zich meebrengen in geld en in uren die door personeel aan de reorganisatie en niet aan de daadwerkelijke taak van een organisatie besteed zouden moeten worden.<sup>212</sup> Hierbij maken veel respondenten de overweging dat dergelijke investeringen in reorganisatie bovendien geen duidelijk profijt opleveren. De vraag is namelijk of zbo's beter zouden presteren als zij onder de ministeriële verantwoordelijkheid zouden vallen. De huidige dossierhouder van het onderwerp zbo's bij het ministerie van Binnenlandse Zaken durft zelfs 'de weddenschap aan' dat zbo's beter presteren dan departementale diensten. Hij stelt om die reden ook: *“Waarom zou je iets weggooien dat je al hebt, terwijl het goed functioneert?”*<sup>213</sup>

Om deze redenen vraagt men zich af wat de meerwaarde van een dergelijke operatie zou zijn. Een goed voorbeeld van deze overweging is het volgende fragment.

*“Natuurlijk kan het eenvoudiger maar het functioneert, en als je eraan gaat sleutelen kost het bakken met tijd en moeite. En de vraag of het er beter van wordt... en je weet helemaal niet of het resultaat beter is. Alleen op je organogram staat het mooier. Is dat nou beter?”*<sup>214</sup>

In het bovenstaande kwamen ook kort de problemen naar voren die optreden als men zbo's met een eigen cao zou proberen deel te maken van een departement.

Dit is een fundamenteel punt, dat in een groot deel van de interviews naar voren komt.<sup>215</sup> Een zeer groot deel van de respondenten wijst erop dat zbo's een eigen regeling hebben voor de arbeidsovereenkomst. Zodoende zijn de salarissen bij zbo's over de gehele linie hoger dan bij de rijksoverheid. De respondenten die menen dat het van toepassing verklaren van de ministeriële verantwoordelijkheid op zbo's zou inhouden dat alle personeel van zbo's zich moet voegen naar de cao die geldt voor ambtenaren. Dit zou betekenen dat zij minder gaan verdienen. Dat is echter vanuit het punt van rechtszekerheid voor werknemers niet toegestaan. Er zou daarom behoefte zijn aan een rijk scala aan overgangsregelingen. Dit wordt gezien als een flinke barrière om zbo's te plaatsen onder ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>216</sup> Onderstaand fragment is een goede weerspiegeling van deze opvatting:

---

<sup>209</sup> Kamerstuk 25268 47

<sup>210</sup> Respondent 1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 15, 16

<sup>211</sup> Respondent 6, 8

<sup>212</sup> Respondent 13, 14

<sup>213</sup> Respondent 10

<sup>214</sup> Respondent 4

<sup>215</sup> Respondent 4, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 16

<sup>216</sup> Respondent 4, 5, 6, 8, 11

(I: interviewer. R: respondent)

I: *“Dus het is toch een reorganisatie. Ik had altijd gedacht dat het ging om een verandering op papier”*

R: *“Nee dat is geen verandering op papier. Het is meer dan alleen maar papierschuiven. Als het gaat om een zbo waar mensen niet ambtenaar zijn dan betekent dat dat mensen over moeten naar de ambtelijke status en rechtpositie, dat de pensioenregeling anders moet worden. Er zijn allemaal verkregen rechten, die moeten allemaal een goed plekje krijgen”*  
[...] *Salarisschalen, alle arbeidsvoorwaarden... Ga maar rustig ervan uit dat het voor zbo's die een 'eigen cao' hebben, dat dat gewoon een ingrijpende operatie is, waarbij ook onderhandeld moet worden over overgangstrajecten. Dan moeten alle mandaten veranderd worden, want mensen worden procuratiehouder van de Staat der Nederlanden in plaats van voor de rechtspersoon zbo X. Dus onderschat het niet, het is meer dan papier”*<sup>217</sup>

Een laatste aspect dat in de interviews naar voren kwam is het volgende: Het is voor een minister handig om niet voor elk incident in de uitvoering verantwoordelijk te zijn. Het feit dat ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's beperkt is heeft dus ook zijn voordelen.<sup>218</sup> Zo wijst Van Thiel op het rapport: *'Tussen Beleid en Uitvoering'* van de Algemene Rekenkamer dat stelt dat plus minus acht op de tien fouten in de uitvoering eigenlijk beleidsfouten zijn.<sup>219</sup> Het is om die reden voor ministers handig om niet verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van beleid. Dit wordt door een enkele respondent sterker geformuleerd: het geïnterviewde SP Kamerlid meent dat zbo's voor de minister een manier zijn om verantwoordelijkheden van zich af te schuiven.<sup>220</sup>

### 5.2.2 Kamerleden

Na deze beschouwing van besluitvorming door ministers zijn nu de Kamerleden aan bod. Het blijkt dat Kamerleden op het moment niet bepaald pleiten voor een zogenaamde 'terugkeer' van zbo's naar de departementen. Er is op het moment namelijk geen aandacht voor zbo's in de Kamer. Dit blijkt bovenal uit de parlementaire stukken. Het laatste algemene overleg dat binnen de Vaste Kamercommissie over zbo's werd gevoerd, dateert van 16 september 2008.<sup>221</sup> In dit overleg was het opheffen van zbo's niet aan de orde. Men spreekt voornamelijk over de operatie om zbo's onder te brengen onder de Kaderwet. Het sleutelwoord is daarbij het scheppen van duidelijkheid onder de zbo's. Alle Kamerleden die hier over aan het woord komen geven aan dat dit hun doelstelling is en dat zij om die reden blij zijn dat de Kaderwet er is. Ook de minister onderschrijft dat dit het doel van de Kaderwet was. Deze geeft daarnaast aan dat de minister van Binnenlandse Zaken een beperkte rol speelt in het proces van het plaatsen van zbo's onder de Kaderwet. Dit is de verantwoordelijkheid van de betreffende vakministers. Ook de aanwezige Kamerleden roepen elkaar tot de orde wanneer men begint te spreken over afzonderlijke zbo's. Deze discussie moet namelijk in de Kamercommissies van de betreffende vakministeries gebeuren.<sup>222</sup>

Echter, in deze commissies vindt nauwelijks discussie over de plannen van de ministers plaats. Over twee ministeriële voorstellen met betrekking tot het plaatsen van zbo's onder de Kaderwet is discussie geweest in de Kamer. Het ging om een schriftelijk overleg over het

---

<sup>217</sup> Respondent 8

<sup>218</sup> Respondent 6, 8, 9

<sup>219</sup> Respondent 6, ARK (2003)

<sup>220</sup> Respondent 7

<sup>221</sup> Kamerstuk 25268 69 p. 1

<sup>222</sup> Samenvatting van Kamerstuk 25268 69 p. 1 – 13

College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en een algemeen overleg over de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). Deze eerste organisatie komt onder de Kaderwet. De andere organisatie verliest zijn zbo status omdat deze niet past in de aangescherpte instellingsmotieven. Deze organisatie schijnt namelijk niet langer te voldoen aan het participatiemotief.

Net als uit de Kamerstukken blijkt uit de interviews dat de noodzakelijkheid van de positie van zbo's buiten de ministeriële verantwoordelijkheid niet ter discussie staat. Alle respondenten geven aan dat er momenteel geen fundamentele discussie over het verschijnsel zbo's is in de Kamer.

Door twee van de geïnterviewde Kamerleden, die nu lid zijn van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de afwezigheid van deze discussie geweten aan het feit dat er nu een Kaderwet is.<sup>223</sup> Deze twee Kamerleden zijn namelijk positief over de Kaderwet, omdat deze volgens hen zal leiden tot meer transparantie in de relatie tussen de minister en zbo's. Zo stelt een Kamerlid van de PvdA: *“De Kaderwet heeft de kluwen ontward”*.<sup>224</sup>

Ook verwacht deze dat er geen problemen meer zullen komen met zbo's omdat met de Kaderwet verdere 'wildgroei' van zbo's wordt tegengegaan. Hiermee bedoelt men dat zbo's niet meer ondoordacht zullen worden opgericht omdat, de instellingsmotieven in de Kaderwet zijn aangescherpt.<sup>225</sup>

De twee andere geïnterviewde Kamerleden, die in de oppositie zitten en deel uitmaken van dezelfde vaste Kamercommissie, wijten het gebrek aan discussie over zbo's echter eerder aan politieke motieven. Zij spreken over een patstelling in de coalitie. Het CDA en de PvdA zouden onoverkomelijke meningsverschillen hebben, waardoor het aansnijden van het thema wordt gemeden.<sup>226</sup>

Wanneer de vraag of de Kaderwet voor een meer eenduidige structuur heeft gezorgd in de relatie tussen zbo's en regering wordt voorgelegd aan enkele staatsrechtkundige respondenten antwoorden zij echter dat het tegendeel waar is.<sup>227</sup> Zo meent een hoogleraar staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen dat de aanwijzingen inzake zbo's die waren neergelegd in de aanwijzingen inzake de regelgeving wellicht een meer disciplinerende werking hadden dan de Kaderwet zbo's. Zijn punt is dat de aanwijzingen inzake zbo's een dwingende richtlijn waren voor ambtenaren die een instellingswet schreven. Nu kan men in de vormgeving van een instellingswet echter afwijken van de Kaderwet als men dit kan motiveren. Hij stelt dan ook *“Dus hebben we daarmee meer grip op de wildgroei van zelfstandige bestuursorganen?, nee”*.<sup>228</sup>

De algemene conclusie van de interviews is, dat er wel aandacht voor zbo's is bij incidenten bij individuele organisaties, maar er is geen algemene discussie meer over zbo's als verschijnsel.<sup>229</sup> Hier worden verschillende redenen voor genoemd. Het feit dat er nu een Kaderwet en de discussie over zbo's voor het moment is afgesloten is voor een deel van de respondenten een verklaring hiervoor.<sup>230</sup> Hier voegt Michiel Scheltema, staatsrechtkundige en

---

<sup>223</sup> Respondent 3 en 12

<sup>224</sup> Respondent 3

<sup>225</sup> Respondent 3, en 12

<sup>226</sup> Respondent 7 en 14

<sup>227</sup> Respondent 4 en 5

<sup>228</sup> Respondent 5

<sup>229</sup> Respondent 1, 3, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 16

<sup>230</sup> Respondent 3, 12, 8, 16

bedenker van de term zbo, aan toe dat men met de Kaderwet veel meer heeft vastgelegd dan aanvankelijk verwacht werd. Dit komt omdat er niet zo vaak van wordt afgeweken.<sup>231</sup> Daarnaast wordt de reden genoemd dat de discussie over zbo's simpelweg niet interessant genoeg is voor politici, omdat het een abstracte kwestie betreft, waar men richting burgers niet mee kan scoren. Daarom wordt er alleen op zbo's ingegaan als er geruchtmakende incidenten zijn bij individuele organisaties, die toevallig zbo's blijken te zijn.<sup>232</sup> Een andere respondent, die Kamerlid is voor de VVD, meent dat discussie over zbo's een kwestie van Staatsrecht is en dat dit nu eenmaal niet het belangrijkste probleem is dat de overheid bezighoudt, vooral nu er een kredietcrisis is.<sup>233</sup>

Opvallend is dat één van de respondenten, die één van de schrijvers van het Kohnstamm-rapport was, stelt dat het incidentalisme in de discussie over zbo's het onmogelijk maakt voor een advies als dat van Kohnstamm om ooit succes te hebben. Dit is omdat voor de acceptatie van een dergelijk advies een wetgevingstraject nodig is dat zodanig lang duurt dat de aandacht voor de discussie halverwege het proces verslapt.<sup>234</sup>

Eerder werd geconcludeerd dat de kern van het zbo chagrijn lag in het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. Het probleem is zodoende dat de minster wordt aangesproken op zaken waar hij niets aan kan doen.<sup>235</sup> Echter de mate waarin men nu meent dat dit daadwerkelijk een urgent probleem is waar een oplossing voor gezocht moet worden is laag. Vreemd genoeg lijkt deze opvatting voort te komen uit het feit dat de Kamer de minister, hoewel hij *in theorie* niet bevoegd is, alsnog ter verantwoording kan roepen met betrekking tot zbo's *in de praktijk*. Deze opvatting wordt bijvoorbeeld gehuldigd door de geïnterviewde Kamerleden van het CDA en de PvdA.<sup>236</sup> Ook enkele juridisch onderlegde observanten van de zbo discussie onderkennen dat dit in de praktijk gebeurt. Zij menen dat dit mogelijk is, omdat er nooit volledige duidelijkheid gekregen kan worden op de vraag waarvoor een minister nu wel en waarvoor hij niet verantwoordelijk is. Hierbij speelt ook de onzekerheid van reikwijdte van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid een rol'.<sup>237</sup> Dit is geen juridisch maar eerder een politiek begrip. Het houdt in dat, gezien de minister wetgeving kan entamineren, hij ook ter verantwoording kan worden geroepen, als hij geen bevoegdheid heeft over de zaak in kwestie, want hij had moeten proberen deze bevoegd te verkrijgen. Zo is het als dit begrip gehanteerd wordt niet belangrijk of een minister formele juridische bevoegdheid heeft. Dit maakt echter de vraag tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid reikt zeer moeilijk te beantwoorden. Zo stelt één van de respondenten van dit onderzoek, die als hoogleraar rechtsgeleerdheid werkzaam is bij de Vrije Universiteit over de juridische literatuur met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid en zbo's: "*Het gaat helemaal nergens over. Hoe meer ik erover nadenk, hoe meer ik erop terug kom dat je er iets zinnigs over kan zeggen*" "*Het is een juridisch fenomeen dat voorbij gaat aan de politieke werkelijkheid.*"<sup>238</sup> Deze uitlating onderbouwt deze respondent door te zeggen dat een minister weliswaar in theorie niet verantwoordelijk is voor zbo's, maar dat hij in de praktijk onmogelijk met dat juridische argument wekomt, omdat dit zou impliceren dat zowel de minister als de Kamer niets meer te zeggen zouden hebben over een onderdeel van het openbaar bestuur. Dat is echter een gegeven dat zowel door de minister als de Kamer niet wordt geaccepteerd. Hij stelt: "*Dat is*

---

<sup>231</sup> Respondent 16

<sup>232</sup> Respondent 9, 13

<sup>233</sup> Respondent 14

<sup>234</sup> Respondent 11

<sup>235</sup> Respondent 1, 5

<sup>236</sup> Respondent 3 en 12

<sup>237</sup> Respondent 4, 5, 6, 9, 10 en 16

<sup>238</sup> Respondent 4

*natuurlijk voor alle partijen natuurlijk volstrekt onbevredigend, zo werkt het niet in de wereld'*

Een enkele respondent meent wél dat het ontbreken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's een belangrijk probleem is. Deze stelt dat het probleem bij zbo's is dat de minister wordt ondervraagd over zaken waar hij niet over gaat. Dit VVD Kamerlid stelt dat men ofwel zbo's moet privatiseren, en de minister er niet meer over moet ondervragen, of men moet zbo's terugnemen in de Rijksdienst.<sup>239</sup>

Daarnaast wordt erop gewezen dat na het inwerking treden van de Kaderwet een nieuwe Kamer is geïnstalleerd. Dit wordt ook genoemd als een reden dat er niet meer gesproken wordt over zbo's. De Kamerleden die zich hier druk over maakten zijn namelijk grotendeels vertrokken. Een voorbeeld hiervan is oud-Kamerlid Scheltema-de Nie.. Zij wordt als een voortrekster van de Kaderwet genoemd. Uit de stukken van de Tweede Kamer blijkt ook dat de motie die leidde tot het opnieuw behandelen van de Kaderwet zbo's van haar afkomstig was.<sup>240</sup>

Verder wordt er door verschillende respondenten op gewezen dat lang niet alle Kamerleden goed op de hoogte zijn van wat een zbo is en wat de juridische implicaties daarvan zijn. Hier verdiepen de meeste Kamerleden zich slechts ad hoc in. Over het algemeen is de kennis over zbo's daarom beperkt<sup>241</sup> Zo weten sommige Kamerleden volgens één van de respondenten, die lid was van de externe commissie Scheltema en een juridische achtergrond heeft *“geen bal van staatsrecht of van de uitvoering van beleid”*.<sup>242</sup> Een andere respondent meent dat Kamerleden weinig aandacht aan zbo's besteden omdat het een dossier is: *“Dat enige tijd kost om je eigen te maken”*.<sup>243</sup>

Hierbij wordt onder meer gewezen op het feit dat het onderwerp zbo's betrekking heeft op tal van organisaties met verschillende verschijningsvormen, waarvan het lastig is te zeggen welke er wel en welke er geen zbo zijn. Deze pluriformiteit maakt het moeilijk een algemeen beeld te vormen.<sup>244</sup> Zo stelt Sandra van Thiel: *“Je krijgt er gewoon geen grip op”*<sup>245</sup>

Dit suggereert dat de cognitieve kosten van besluitvorming over zbo's hoog zijn. Veel Kamerleden moeten ervoor aan herinnerd worden wat een zbo status inhoudt en welke organisaties een zbo status hebben, voordat zij er een discussie over kunnen voeren.

Slechts één van de respondenten wijst erop dat de schrijver van deze scriptie de kennis van Kamerleden over staatsrecht en zbo's niet moet onderschatten wanneer deze hem hiernaar vraagt. Deze respondent, die ook Kamerlid is meent dat veel van zijn collega's in hun werkzaamheden te maken hebben met zbo's. Zij zullen er dus het een en ander vanaf weten, hoewel zij misschien niet op de hoogte zijn van alle juridische details.<sup>246</sup>

---

<sup>239</sup> Respondent 14

<sup>240</sup> Respondent 10, Kamerstuk 25268, nr. 4

<sup>241</sup> Respondent 3, 6, 10, 12

<sup>242</sup> Respondent 9

<sup>243</sup> Respondent 13

<sup>244</sup> Respondent 8, 10

<sup>245</sup> Respondent 6

<sup>246</sup> Respondent 14



### *5.2.3 Antwoord op deelvraag vier*

Om het bovenstaande samen te vatten kan men twee zaken stellen. De afzonderlijke ministers besluiten nagenoeg geen zbo's op te nemen in het moederdepartement. Daarnaast is er op het moment geen discussie in het parlement over zbo's.

Bij het eerste maakt men over het algemeen de overweging dat bestaande zbo's goed functioneren en dat het opheffen van hun zbo status en een opname in de departementale dienst dit geen goed zou doen. Bovendien zouden met een dergelijke operatie transitiekosten gemaakt worden. Daarbij speelt dat een aantal zbo's een eigen cao heeft. Dit bemoeilijkt de opname van zbo's in een departementale dienst verder.

Een tweede punt is dat blijkt dat veel zbo's, volgens de betrokken ministers, onder de aangescherpte instellingsmotieven van de Kaderwet vallen. Zodoende is er geen reden tot opheffing van het zbo.

Het tweede punt is dat Kamerleden momenteel geen aandacht meer besteden aan de discussie over de plaats van zbo's in het staatsrechtelijke bestel. De volgende redenen zijn hiervoor genoemd. In de eerste plaats heeft men het idee dat met de Kaderwet geen verdere beleidsvorming op het gebied van zbo's nodig is. Men meent het doel behaald te hebben: er zou sprake zijn van meer transparantie in de relatie tussen ministers en zbo's en van minder wildgroei. In de tweede plaats wordt het feit dat zbo's buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid vallen niet meer als een probleem beschouwd. Verder beheersen lang niet alle Kamerleden het zbo dossier. Dit is omdat het niet interessant voor hen zou zijn, maar daarnaast wordt er ook gewezen op de complexiteit van het dossier.

## Hoofdstuk 6 conclusie en Reflectie

In dit hoofdstuk zal een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van deze scriptie:

### *Hoe kan men het feit dat zbo's niet worden afgeschaft verklaren?*

Dit geschiedt aan de hand van de drie theorieën die in hoofdstuk drie zijn gepresenteerd en op basis van antwoorden op deelvragen drie en vier. De conclusies worden getrokken aan de hand van de verschillende operationalisaties die voor elke theorie zijn geformuleerd.

Na deze beschouwing van de besluitvorming over zbo's aan de hand van de drie theorieën afzonderlijk zal gepoogd worden om de verklaringen die deze drie theorieën geven voor het behoud van zbo's te combineren tot een meer definitief antwoord op de hoofdvraag.

### 6.1 Het Stroommodel

Wanneer men de empirische bevindingen in het licht van het model van Kingdon bekijkt valt op dat het leek alsof er een zogenaamd beleidsraam was voor het opheffen van zbo's ten tijde van het rapport van Kohnstamm: er werd een probleem ervaren met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's en een aantal politici was de mening toegedaan dat dit opgelost kon worden door zbo's op te heffen.

Dit gebeurde echter niet omdat een ander voorstel, namelijk de Kaderwet, door het beleidsraam kwam, waarna het sloot. Daarnaast was het beleidsraam dat opende niet geschikt voor het voorstel van de commissie Kohnstamm maar enkel voor de Kaderwet. Dit is omdat het voorstel van de commissie Kohnstamm niet overtuigend aansluiting vond bij de problemen en de politieke stroom, de Kaderwet deed dit wel.

Het voorstel vond geen aansluiting bij de politieke stroom, omdat het in feite 'de plank missloeg'. Het rapport hechtte zijn voorstel namelijk aan het vernomen probleem dat er een ernstig gebrek aan parlementaire controle op de zbo's zou zijn. Dit gevoel heerste inderdaad. Echter, dit gevoel kwam niet voort uit het idee dat deze parlementaire controle volledig onmogelijk was. Het kwam daarentegen voort uit het idee dat er een wildgroei aan zelfstandige bestuursorganen bestond die de transparantie van de relatie tussen de minister niet ten goede kwam en de parlementaire controle zodoende belemmerde. Om die reden was het voorstel van de commissie Kohnstamm niet de meest logische oplossing voor het algemeen vernomen probleem. Het zou weliswaar in één keer duidelijkheid verschaffen in de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's, maar de Kaderwet werd geacht dit doel ook te kunnen bereiken, omdat deze voor meer transparantie zou zorgen. Daarnaast vereiste deze maatregel minder middelen dan het voorstel van de commissie Kohnstamm om direct alle zelfstandige bestuursorganen af te schaffen. Het idee om zbo's af te schaffen werd zelfs als weinig reëel ervaren vanwege de grote transitiekosten die ermee gepaard zouden gaan.

Bij de politieke stroom vond het voorstel alle zbo's op te heffen ook geen aansluiting. De algemene gevoelens die onder beleidsmakers heersten tijdens het tracé dat leidde tot de Kaderwet sloten niet aan bij het idee om zbo's af te schaffen. Men meende namelijk dat er gestreefd moest worden naar juist kleinere departementen. Daarnaast heerste sterk het idee dat een drang naar meer toezicht niet ten koste mocht gaan van de prestaties van zbo's. Dit zou met het voorstel van de commissie Kohnstamm zeer wel mogelijk kunnen zijn. Verder verlangde men daadkracht. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de motie Fierens. Om deze reden verdween ook de doorlichting die het kabinet in de geest van het rapport Kohnstamm wilde uitvoeren van tafel. De Kaderwet vond meer aansluiting bij de politieke stroom omdat

deze meer aansloot bij het idee dat toezicht niet ten koste mocht gaan van prestaties in de uitvoering van overheidsbeleid. Daarnaast werd gesteld dat de Kaderwet zou leiden tot een vermindering van regels. Dit werd door enkele Eerste Kamerleden die de wet behandelden gezien als een goed argument om de wet aan te nemen.

Als men vervolgens kijkt naar de huidige situatie dan ziet men dat de aandacht voor zbo's in de Kamer praktisch verdwenen is. Met andere woorden: het beleidsraam is gesloten. De algemene conclusie op deelvraag vier is dat er momenteel geen parlementaire aandacht voor besluitvorming over zbo's is omdat met de komst van de Kaderwet de wildgroei aan zbo's is tegengegaan en voor de gewenste transparantie heeft gezorgd. Hoewel staatsrechtkundigen hier hun twijfels bij hebben, zijn de geïnterviewde Kamerleden wel degelijk deze mening toegedaan, zij het in verschillende mate. Het idee om zbo's op te heffen vindt om die reden nu geen aansluiting meer bij de problemenstroom.

Het feit dat ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's nog steeds beperkt is wordt verder niet als een probleem gezien, omdat men, vreemd genoeg, de minister in de praktijk toch wel ter verantwoording kan roepen over misstanden bij zbo's.

Met betrekking tot de politieke stroom moet opgemerkt worden dat men op het moment meer waarde hecht aan goed functionerende uitvoeringsorganisaties dan aan directe ministeriële verantwoordelijkheid. Zo is gebleken uit de brieven van de ministers aan de Kamer dat ministers besluiten om zbo's die niet meer onder de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven vallen niet op te heffen, omdat deze naar behoren functioneren.

Het is overigens op basis van het stromenmodel niet te verwachten dat binnenkort opnieuw een voorstel wordt gedaan om zbo's af te schaffen. De theorie gaat er immers vanuit dat de ideeën die circuleren in de oplossingenstroom worden getoetst op politieke haalbaarheid en de mate waarin zij reëel worden geacht. Voor beide zaken is aangetoond dat het idee om zbo's af te schaffen hier niet aan voldoet.

Een punt dat aan de hand van deze theorie verder onderzocht moest worden is de invloed van verloop op de besluitvorming over zbo's. Het veranderen van personen op bepaalde posities lijkt in de onderzochte tijdsperiode echter geen aanwijsbare rol te spelen.

Het punt dat werd gemaakt over de waarden die worden gehanteerd in de politieke stroom vormt een goede opmaat naar de volgende paragraaf. Hier zal het hieraan verwante begrip policy image besproken worden.

## 6.2 Punctuated equilibrium theorie

Deze theorie verklaart het voortbestaan van zbo's op een andere manier dan het stromenmodel. Interessant is hier dat een heel andere kant van de besluitvorming over zbo's naar voren komt. Deze theorie biedt namelijk meer dan het stromenmodel van Kingdon de mogelijkheid om in te gaan op de ambtelijke weerstanden die heersten tegen het voorstel van de commissie Kohnstamm en de Kaderwet zbo's.

Deze theorie beziet het proces waarin de kaderwet werd aangenomen en de huidige situatie als volgt:

Blijkens de interviews, met name de interviews met Van Thiel en Scheltema, is er reden om van verscheidene vakministeries te spreken als zijnde parallelle subsystemen. Deze systemen hebben de besluitvorming over zbo's in handen en verzetten zich tegen het vastleggen van

bevoegdheden in de Kaderwet. Nog meer verzet men zich tegen het idee om zbo's op te nemen binnen de departementale dienst zoals de commissie Kohnstamm bepleit, omdat dit ertoe zou leiden dat men meer mensen en budget op zou moeten nemen in de departementen. Dit maakt het moeilijker om bezuinigingsdoelstellingen te halen. In feite kan men stellen dat deze vakministeries het liefst alle bevoegdheden met betrekking tot het schrijven van instellingswetten en de controle op zbo's in eigen handen houden. Deze behoudzucht die in het vorige hoofdstuk is genoemd als een mogelijke verklaring waarom het kabinetsstandpunt over zbo's zo lang op zich liet wachten, kan men zien als een vorm van negatieve feedback.

Wanneer het rapport van de commissie Kohnstamm verschijnt moet het kabinet echter met een standpunt komen. Met het rapport van de commissie Kohnstamm wordt een nieuw policy image uitgedragen door een bepaald aspect van de discussie over zbo's te benadrukken: het primaat van de politiek. Volgens dit image is de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's een misvatting. Taken van de overheid zouden nooit buiten de directe controlemogelijkheden van het parlement plaats moeten vinden, omdat dit democratische legitimiteit van de uitvoering van beleid aantast.

Men kan stellen dat de commissie Kohnstamm met dit image een nieuwe speler in het toezicht op zbo's wil betrekken, die mogelijk een medestander kan zijn van de commissie in het hechten van belang aan het primaat van de politiek, namelijk het parlement. Dit is immers het orgaan dat het sluitstuk vormt voor de democratische legitimering van overheidsbeleid door controle uit te oefenen op die overheid.

Er komt vervolgens een kabinetsstandpunt en bijbehorende discussie in de kamer waarin het heersende policy image wordt verwoord. Dit image hamert op het belang van een goede uitvoering van het overheidsbeleid in plaats van op het primaat van de politiek. Dit zou het belang zijn van de burger en daarom is 'maatwerk' vereist. Het categorisch onder de ministeriële verantwoordelijkheid brengen van zbo's via reorganisatie zou afbreuk doen aan de prestaties van zbo's. Dit image stelt dan ook dat de behoefte aan verticale verantwoording niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de prestaties van zbo's. Een reorganisatie van zbo's om deze onder ministeriële verantwoordelijkheid te brengen is daarom niet aan de orde. Er is echter een licht verschil tussen het image dat heerst in de regering en het parlement en dat wat toegeschreven kan worden aan vakministeries.

Dit verschil schuilt in een behoefte aan een zekere uniformering van de verticale verantwoordingsrelatie tussen zbo's en de regering. Dit is het idee van wildgroei. Dit idee maakt dat regering en parlement streven naar een uniformerende regeling met betrekking tot de instellingswetten van zbo's in de vorm van de Kaderwet. Dit moet meer transparantie scheppen in de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's en zal de parlementaire controle zodoende faciliteren.

Het kabinet en het parlement staan verder niet negatief tegenover zbo's *an sich*. Men meent dat deze organisaties functioneren naar behoren en dat het daarom goed is om de bestaande praktijk met betrekking tot zbo's zoveel mogelijk intact te laten.

Dit policy image mondt uiteindelijk uit in een aanname van de kaderwet, die de bevoegdheden met betrekking tot het voortbestaan van zbo's grotendeels bij de betreffende ministeries legt onder het adagium 'comply or explain'. Op basis van deze theorie kan men zodoende stellen dat weliswaar de besluitvorming over zbo's even verhuist naar een serieel orgaan, maar er is geen verandering van het policy image. Er treedt om die reden niet de positieve feedback op die nodig is voor het besluit om zbo's op te heffen.

Daarom verslapt na aanname van de kaderwet de aandacht en blijft besluitvorming grotendeels in handen van de parallelle subsystemen.

Kijkt men naar de huidige situatie dan ziet men dat dit policy image van 'geen toezicht ten koste van uitvoering' nog steeds heerst. Om deze reden zijn Kamerleden tevreden met de Kaderwet. Men meent meer grip op zbo's te hebben gekregen door de operatie die in het kader van artikel 42 van de Kaderwet is uitgevoerd door de ministeries. Verder is het onderwerp zbo's voor de Kamerleden die nu deel uitmaken van de Tweede Kamer niet interessant omdat hier aanzienlijke cognitieve kosten aan zijn verbonden. De kennis van de huidige Kamerleden over zbo's is namelijk beperkt, daarnaast betreft het een complex dossier.

Een laatste punt dat met deze theorie gemaakt kan worden is een verklaring voor het feit dat ministeries ervoor kiezen om zbo's op een zodanige manier onder de Kaderwet te brengen dat dit nauwelijks gevolgen heeft voor de werkelijkheid en dat in zeer weinig gevallen overgegaan wordt tot de opheffing van zbo's in het kader van de operatie conform artikel 42 van de Kaderwet.

Dit zou namelijk in strijd zijn met het geldende policy image dat toezicht niet ten koste mag gaan van effectieve uitvoering. Daarnaast kan men de vakministeries typeren als parallelle subsystemen. Beleidsvorming door parallelle subsystemen is volgens de theorie van punctuated equilibrium per definitie incrementeel van aard.

### 6.3 Padafhankelijkheid

Tot slot zal hier de besluitvorming over zbo's belicht worden vanuit padafhankelijkheid. Deze theorie geeft een verklaring voor het voortbestaan van zbo's die grotendeels losstaat van de politieke dynamiek. De eerste twee theorieën gaan meer in op de situatiegebondenheid van een besluit. De verklaringen die padafhankelijkheid geeft zijn meer verklaringen van 'alle tijden', omdat de theorie inzoomt op factoren die eigen zijn aan zbo's zelf. Het zijn, kortom, meer praktische bezwaren tegen de opheffing van zbo's.

Men kan stellen dat voor het opheffen van zbo's aanzienlijke 'exit-kosten' bestaan. De data uit de geanalyseerde stukken en uit de interviews suggereren dat het tenietdoen van sunk-costs bij reorganisaties van zbo's een grote rol speelt in de besluitvorming. Er wordt veel gesproken over 'transitiekosten'. Dit begrip komt in de beantwoording van zowel deelvraag drie als vier aan de orde. Daarbij kwam bij de beantwoording van deelvraag vier aan de orde dat het feit dat veel zbo's eigen cao's hebben. Uit de interviews bleek dat dit een aanzienlijke barrière vormt voor een integratie van zbo's in departementen. Dit laat zich ook afleiden uit de brieven die verschillende ministers in het kader van de artikel 42 operatie aan de Kamer hebben gestuurd. Men besluit hier om artikel 15 van de Kaderwet, dat stelt dat werknemers bij zbo's onder de ambtenarenwet horen te vallen, niet van toepassing te laten zijn op deze zbo's.

Ook is gebleken dat met het oprichten van zbo's aanzienlijke belangen in het leven zijn geroepen in de vorm van organisaties met grote hoeveelheden werknemers, die moeilijk te veranderen zijn.

Verder lijkt de politieke geloofwaardigheid in de vraag waarom zbo's niet van hun zbo status kunnen worden ontdaan geen rol te spelen. Dit is een van de variabelen die vanuit deze theorie nader onderzocht moest worden. Dit aspect komt in géén van de interviews of in de parlementaire stukken naar voren. Wél vindt een uitgebreide briefwisseling plaats tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de Eerste Kamer over de voortzetting van de behandeling van de Kaderwet. In deze briefwisseling vraagt de Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat aan de minister hoe deze meent de doelstellingen van het kabinet te behalen met een wet waarvan de behandeling vijf jaar geleden door het kabinet is stopgezet.

Verder is er nog de kwestie van specifieke verworvenheden. Deze kwestie is niet naar voren gekomen in de eerdere hoofdstukken. Deze kwam namelijk in de interviews en in de Kamerstukken nauwelijks naar voren.<sup>247</sup>

Er is echter wel een andere belangrijke verworvenheid bij zbo's die hier opgemerkt moet worden. Het algemene idee dat heerst is namelijk dat zbo's de taken die zij hebben naar behoren uitvoeren. Dit ziet men terug in de brieven van de ministers aan de Tweede Kamer over het aanmelden van zbo's bij de Kaderwet in het kader van artikel 42. De basisregel is immers deze: een reorganisatie om onder de ministeriële verantwoordelijkheid mag niet ten koste gaan van de prestaties van een zbo.

#### 6.4 Synthese van de drie theorieën: een definitief antwoord op de hoofdvraag

Hierboven is de hoofdvraag van deze scriptie op drie manieren belicht. De bedoeling van deze paragraaf is om te komen tot een combinatie van deze inzichten, zodat een meer definitief antwoord op de hoofdvraag kan worden gegeven.

Het valt op dat het bij de bovenstaande verklaringen voornamelijk gaat om impressies. Er worden weinig 'harde data' gegeven. Het staat in elk geval buiten kijf dat het niet haalbaar is om zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen. Daarnaast valt op dat er een aantal sleutelementen zijn te onderscheiden die maken dat men niet hoeft te verwachten dat zbo's binnenkort onder ministeriële verantwoordelijkheid zullen worden geplaatst.

Deze sleutelementen ziet men in de beschouwing van zowel het besluit om de Kaderwet aan te nemen als in de huidige besluiten om zbo's niet op te heffen in het kader van de operatie wetsartikel 42.

Gekeken vanuit punctuated equilibrium theorie staat in beide gevallen centraal dat er sprake is van een stabiel policy image. Dit policy image stelt 'het belang van de burger' voorop. Dit belang van de burger bestaat volgens de aanhangers van dit image uit een degelijke dienstverlening door zbo's. Men meent in de eerste plaats dat dit doel het beste wordt bereikt door een eenduidige vormgeving van de instellingswetten van zbo's, omwille van een effectievere parlementaire controle. In de tweede plaats is het zaak om functioneren van deze organen niet te verstoren.

Ditzelfde punt komt naar het perspectief van het stromenmodel. Hier zien we dat men de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's niet als een probleem ziet zolang deze organisaties maar goed functioneren. Het idee om zbo's op te heffen vindt dus geen aansluiting bij de problemenstroom. In deze stroom speelt eerder de verscheidenheid aan instellingswetten, de zogenaamde wildgroei. Het aannemen van een Kaderwet is daarom logischer dan het aannemen van het voorstel van de commissie Kohnstamm. Als deze Kaderwet er vervolgens is verschuift de aandacht naar meer dringende onderwerpen en sluit het beleidsraam.

Padafhankelijkheid daarentegen biedt vooral een antwoord op de vraag waarom een reorganisatie zoals werd voorgesteld door de commissie Kohnstamm überhaupt nooit van de grond zal komen. Hierbij kan men stellen dat de zogenaamde transitiekosten er in de praktijk toe zullen leiden dat men er niet toe overgaat om zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen, zolang deze organisaties maar naar behoren blijven functioneren.

---

<sup>247</sup> Afgezien van een aantal opmerkingen van Van Thiel over het USZO. Deze impliceren echter dat de taak van een zbo zou worden uitgevoerd door een andere organisatie. Dit onderzoek gaat echter over de vraag waarom zbo's niet ontdaan worden van hun zbo status. Dit impliceert niet dat de organisatie zelf wordt opgeheven.

Het centrale punt dat zich uit de beschouwingen op basis van de drie theorieën laat afleiden is dat zolang de impressie onder besluitvormers blijft bestaan dat zbo's naar tevredenheid functioneren er geen behoefte zal zijn om deze organisaties op te nemen in een departement. Op basis van dit onderzoek kan men dan ook stellen dat dit de meest belangrijke variabele is die zorgt dat zbo's buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid blijven bestaan.

## 6.5 Reflectie op het gebruik van de theorieën

### *6.5.1 Validiteit*

In deze paragraaf wordt tot slot gereflecteerd op de kwaliteit van de conclusie die in de vorige paragraaf is getrokken. Daarvoor wordt een inschatting gemaakt van de sterke en zwakke punten van de modellen bij het toepassen ervan op de empirische resultaten van het onderzoek.

De meerwaarde van deze gecombineerde theorieën is gelegen in het feit dat zij elk een min of meer apart deel van het besluitvormingsproces belichten. Op deze manier wordt een meer compleet beeld van het onderzoeksobject gekregen.

Het stromenmodel is vooral nuttig is om te verklaren waarom Kamerleden momenteel niet aanzeten tot een afschaffing van de zbo's, en waarom zij kozen voor de Kaderwet ten koste van het voorstel van de commissie Kohnstamm om nagenoeg alle zbo statussen op te heffen. Padenafhankelijkheid biedt vooral inzicht in de beweegredenen van de vakministers om zbo's op dit moment niet op te nemen in hun departementen. Punctuated Equilibrium Theorie biedt hierbij een verdiepend inzicht in de keuzes van zowel ministers als Kamerleden. Vanuit het idee van het policy image dat stabiel blijft kan men verklaren dat Kamerleden zich niet bezighouden met zbo's. Zolang dit image niet veranderd blijft de besluitvorming over zbo's geschiedt onder de verantwoordelijkheid van (vak)ministeries die samen met hun zbo's een subsysteem vormen. Binnen dit subsysteem heerst het policy image van het 'belang van de burger'. Daarom kiest men ervoor om zbo's weliswaar onder de Kaderwet onder te brengen, maar daarbij laat men zo min mogelijk veranderingen optreden in de bestuurlijke realiteit.

Ondanks dat de verschillende theorieën de besluitvorming over zbo's elk op een eigen manier beschrijven, liggen de modellen echter nog zodanig dicht bij elkaar dat het mogelijk was om tot een gemeenschappelijke conclusie te komen. Daarbij hielp het dat de theorieën als het ware gemeenschappelijke gronden hadden. Dit maakte het eenvoudig om een centrale factor aan te wijzen voor het voortbestaan van zbo's.

De impressie dat zbo's naar behoren functioneren is dan ook genoemd als de belangrijkste variabele die ertoe leidt dat niet wordt besloten om deze organisaties onder directe ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen. Al mag dit zeer vanzelfsprekend klinken moet men zich toch afvragen hoe valide deze conclusie nu eigenlijk is. Een directe causale relatie tussen het functioneren van zbo's en het onafhankelijk blijven van deze organisaties is namelijk niet aangetoond. Deze conclusie komt echter voort uit een beschrijving van de empirische bevindingen op basis van de drie modellen. Hierbij is vooral descriptief te werk gegaan: er is besluitvorming beschreven en vervolgens is deze besluitvorming opnieuw beschreven door de verschillende modellen toe te passen. Daarbij is actief gezocht in de onderzoeksresultaten naar concepten die binnen de verschillende theorieën vallen. De modellen leken vrij goed in te passen in de onderzoeksresultaten. Maar dat bepaalde concepten van een theorie terug te vinden zijn in een bepaalde situatie wil nog niet zeggen dat ook daadwerkelijk een valide verklaring is gegeven.

Dit is echter in zekere zin eigen aan de modellen die gebruikt zijn. De voornaamste kritiek op Punctuated Equilibrium theorie en padafhankelijkheid is namelijk dat zij de onderzoeker op weg helpen in het zoeken naar mogelijke verklaringen en daar vrij goed in zijn. Maar het daadwerkelijk leveren van verklaringen op basis van deze theorieën is beperkt mogelijk, omdat de theorieën voornamelijk descriptief van aard zijn.<sup>248</sup>

Een ‘harde’ verklaring is met dit onderzoek dus niet bereikt. Wel is er gewezen op een variabele, waarvan het zeer waarschijnlijk geacht kan worden dat zij doorslaggevend is. Daarbij moet opgemerkt worden dat het vinden van een harde verklaring ook niet het doel van dit onderzoek was. Voor het daadwerkelijk toetsen van verklaringen op basis van theorieën werd het namelijk nog te vroeg geacht. Om deze reden is gekozen voor de gehanteerde kwalitatieve, exploratieve, insteek in dit onderzoek. Proberen te verdedigen dat nu een 100% zekere verklaring is gegeven zou geen recht doen aan de aard van dit onderzoek.

Verder moet gesteld worden dat het belang dat wordt gehecht aan de kwaliteit van de uitvoering van overheidstaken door zbo’s in zijn kracht als verklarende variabele afhangt van een aantal condities die zijn geconstateerd in de analyse op basis van de drie modellen. Zo is er sprake van een policy image dat ertoe leidt dat het presteren van zbo’s belangrijk wordt gevonden. Daarbij is ook het feit dat er een hoge mate van padafhankelijkheid speelt van belang. Men kan zich immers voorstellen dat als de kosten voor het plaatsen van zbo’s onder ministeriële verantwoordelijkheid lager zouden zijn, dat men dit eerder zou overwegen.

#### *6.5.2 De gebruikte theorieën en de wetenschappelijke relevantie*

Bij het uiteenzetten van de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gesteld dat dit onderzoek in twee opzichten zich onderscheidt van eerder bestuurskundig onderzoek naar zbo’s. In de eerste plaats onderscheidt het zich door middel van de hoofdvraag van dit onderzoek. In de tweede plaats onderscheidt dit onderzoek zich door zijn theoretische aanpak. Er zijn namelijk modellen gebruikt die redeneren vanuit een meer holistische invalshoek dan het eerder gebruikte rational actor model. In deze paragraaf wordt verder gereflecteerd op dit tweede opzicht. Het gaat om de vraag wat nu de precieze meerwaarde van de drie gebruikte theorieën is als zij worden vergeleken met het rationele actor model.

Een eenvoudige observatie vormt het eerste voordeel van de gebruikte theorieën. Deze is dat de besluitvorming over zbo’s, eenvoudig gezegd, gespeend lijkt te zijn van rationaliteit. Het is vreemd dat een voorstel van de Kaderwet dat in 2002 wordt geparkeerd, omdat het de gestelde doelen niet zou bereiken, vervolgens in 2007 ongewijzigd wordt aangenomen, terwijl de doelstellingen die men bij het wetsvoorstel had niet zijn veranderd.

Als men dit gegeven beziet vanuit het stromenmodel valt hier een geloofwaardige verklaring voor te geven: het rapport van de commissie Kohnstamm creëerde urgentie door het probleem van democratische controle op zbo’s naar de voorgrond te brengen. Met zijn voorstel creëerde de commissie echter een keus tussen twee ongelijke alternatieven. Het idee om ‘wildgroei’ in te dammen middels een Kaderwet werd namelijk veel reëler geacht dan de zbo status van nagenoeg al deze organisaties op te heffen. Het beleidsraam dat zich opende als gevolg van deze gevoelde urgentie en het voorhanden zijn van een uitgewerkt wetsvoorstel leidde tot de aannahme ervan. Deze keuze voor de Kaderwet kan men enkel begrijpen als men redeneert vanuit de context waarin actoren zich bevinden.

---

<sup>248</sup> Zie voor PET: John (2006) 180 – 181, en voor padafhankelijkheid Politt (2008) pp. 103 - 104



Een andere bevinding die pleit voor de gehanteerde theorieën wordt gevormd door de doorlichting van zbo's op basis van artikel 42 van de Kaderwet. Hierbij wordt de richtlijn gehanteerd dat de voordelen van het opheffen van een zbo status moeten opwegen tegen de kosten ervan. Tekenend voor deze richtlijn is dat deze voordelen en kosten nooit kwantitatief in kaart zijn gebracht. Daarnaast wordt besloten zeer weinig taken van zbo's onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uit te laten voeren.

Het idee van het policy image, dat meer belang hecht aan prestaties door zbo's dan aan verticaal toezicht op deze organen, helpt om dit soort schijnbaar slecht geïnformeerde besluiten beter te begrijpen. Kenmerkend aan policy images is immers dat zij deels gebaseerd worden op indrukken, die niet altijd volledig empirisch onderbouwd hoeven te zijn. Daarbij komt het bovendien voor dat men in het gebruik van deze images zich pleegt te concentreren op de positieve kanten van beleid. In dit geval is dit het schijnbaar goede presteren door zbo's.

Kortom dit onderzoek heeft een zekere meerwaarde door de gebruikte theorieën ten opzichte van eerder onderzoek dat is uitgevoerd met de meer individualistische invalshoek van het rationele actor model. Er is namelijk een aantal aspecten van de besluitvorming over zbo's moeilijk te verklaren als wordt uitgegaan van een rationele besluitvorming, zonder dat uitgebreid aandacht besteed wordt aan de politieke context waarbinnen deze besluiten tot stand komen.

## 6.6 Reflectie op het zbo debat

In het de vorige paragrafen is de impressie dat zbo's naar behoren functioneren genoemd als verklaring voor het feit dat het parlement en de regering niet besluiten tot het plaatsen van zbo's onder directe ministeriële verantwoordelijkheid. In deze paragraaf zal om die reden betoogd worden dat het wetenschappelijke debat over zbo's zich niet langer op de ministeriële verantwoordelijkheid moet concentreren.

Allereerst is er de volgende constatering: het probleem dat zbo's buiten de ministeriële verantwoordelijkheid vallen is een theoretisch probleem dat wordt gecreëerd door staatsrechtdeskundigen. In de praktijk blijkt namelijk dat ministers zich zelden kunnen verschuilen achter hun wettelijke non-bevoegdheid als er problemen zijn bij zbo's. Zij zullen dan toch verantwoording aan de Kamer moeten afleggen. Het lijkt erop dat reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's zich niet in wettelijke termen laat vastleggen. Hoe ver deze verantwoordelijkheid reikt is een politieke vraag en zal door verschillende bestuurders en politici in de praktijk altijd anders opgevat worden.

Overigens is het niet slecht dat er algemene richtlijnen zijn gekomen voor de vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's in de vorm van de Kaderwet, ook al houdt deze wet slechts een beperkte verandering in voor de werkelijkheid. Het is namelijk nauwelijks een verandering van de aanwijzingen inzake zbo's die al golden. Desalniettemin zorgt deze wet voor reflectie door vakministeries over de noodzaak van nieuw op te richten zbo's en over de manier waarop de verantwoording- en bevoegdheidsrelatie tussen minister en zbo's wordt vormgegeven.<sup>249</sup>

Het is echter van belang om ook te kijken naar de operationele kant van het verhaal. Deze is dat zich op het moment blijkbaar geen problemen voordoen bij zbo's met betrekking tot hun prestaties. Om die reden is er ook weinig aanzet om ingrijpende veranderingen in de structuur van zbo's door te voeren in het kader van een verruiming van de ministeriële

---

<sup>249</sup> Respondent 13, 4, 16

verantwoordelijkheid. Het is immers maar de vraag of dit voor de kwaliteit van de dienstverlening door deze organisaties ook daadwerkelijk iets oplevert.

Natuurlijk is niet het laatste gezegd over het probleem dat zbo's niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen door alleen te verwijzen naar de operationele kant van het verhaal en een Kaderwet, waarvan het precieze effect nog moet worden ondervonden. Dat zbo's binnen een zekere verantwoordingsleemte vallen moet wel degelijk serieus opgevat worden. De ministeriële verantwoordelijkheid uitbreiden met een grote hoeveelheid zbo's is hiervoor echter niet de oplossing. Dit zou ertoe leiden dat de minister geen overzicht meer kan houden over, of controle kan uitoefenen op, alle departementale afdelingen waarvoor hij verantwoordelijk is, simpelweg omdat het er teveel zijn. Dit zogenaamde eindstation effect<sup>250</sup> was nota bene een van de redenen die aan de basis lag van het oprichten van zbo's.

Kortom: de ministeriële verantwoordelijkheid is maar één kant van het verhaal over zbo's. Het is een belangrijke kant, omdat het betrekking heeft op de democratische controle op zbo's. De belangstelling voor verticale verantwoording over zbo's moet echter niet doorslaan. Het ligt namelijk niet in de lijn der verwachting dat de wettelijke vastlegging van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's zal worden uitgebreid. Daarbij moet men zich bovendien de vraag stellen wat de invloed van een dergelijke uitbreiding zou zijn op de prestaties van deze organisaties. Het leveren van een bepaalde prestatie is immers het doel waartoe de betreffende organisaties zijn ingesteld. Verantwoording aan de minister en het parlement is slechts één van de middelen om dit doel te bereiken.

---

<sup>250</sup> Dit effect wordt voor het eerst genoemd in het rapport van de externe commissie Scheltema 1993 p. 45

## Literatuurlijst

Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen van 5 september 1996 in: Staatscourant 1996 nr. 177 p. 16

Alison G, Zelikow P. (1999) *'Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis'* Amsterdam: Longman

Algemene Rekenkamer (1995) *Verslag 1994*, Tweede Kamerstuk 24 130 nr. 3, vergaderjaar 1994-1995

Algemene Rekenkamer (2002) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak: deel 3*, 's-Gravenhage, Tweede Kamerstuk 28 655, nr. 3-4 vergaderjaar 2002-2003.

Algemene Rekenkamer (2003) *Tussen Beleid en Uitvoering: Lessen uit recent onderzoek*, 's-Gravenhage Tweede Kamerstuk 28 831, nr. 2

Algemene Rekenkamer (2006) *'Goed bestuur tussen publiek en privaat: Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving'* Den Haag: Ando b.v.

Algemene Rekenkamer (2008) *'Bestuur op afstand in Beeld: Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk'*, Den Haag: Ando bv.

Baarda D.B., de Goede, M.P.M. (2001) *Basisboek methoden en technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Groningen: Stenfert Kroese

Baarda D.B. de Goede M.P.M., Teunissen J. (2005) *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Houten: Stenfert Kroese

Baumgartner F.R., Jones B.D. (1991) *'Agenda Dynamics and Policy Subsystems'* in: The Journal of Politics: 53 (4), pp. 1044 – 1076

Baumgartner F.R., Jones B.D. (2005) *'A model of choice for public Policy'* in: Journal of Public Administration Research and Theory: 15 (3), pp. 325 - 351

Baumgartner F.R., Jones B.D. (2009) *'Agendas and Instability in American Politics'* Chicago: The university of Chicago Press

Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2007) *'ZBO's binnen kaders: Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's'*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage bij Kamerstuk 27426, nr. H.

H.J. ter Bogt (1999) *Verzelfstandiging van overheidsorganisaties Theorie en praktijk* in: Bestuurskunde, 8 (1) pp 2 - 18

Bovens M.A.P. (2001) *Openbaar Bestuur: Beleid Organisatie en Politiek*, Alphen a/d Rijn: Kluwer

Boxum J.L., De Ridder J. Th. J., Scheltema M. (1998) *'Zelfstandige Bestuursorganen in soorten'*, Deventer: Kluwer

Broeksteeg J.L.W., van den Berg J. Th. J., Verhey L. E. M. et al. (2006) *'Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen'*, Alphen aan de Rijn: Kluwer

Clark D. (2000) *'Public Service Reform: A Comparative West European Perspective'*, *European Politics*, 23 (3), pp. 25 — 44

Commissie-Sint (1995) *'Verantwoord verzelfstandigen: eindrapportage van de commissie-Sint'*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Commissie-Kohnstamm (2004), *'De herkenbare staat. Investeren in één overheid'*. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr 1

Commissie-Scheltema (1993) *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid. Tweede Kamer 1992-1993, 21 427, nrs 40 en 41

David A. Rochefort and Roger W. Cobb (1993) *'Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice'*, *Policy Studies Journal*, 21(1): 56-71.

Dijk van P., Kruse S. (1998) *"Zelfstandige Bestuursorganen en het primaat van de politiek"* in: Van Thijn, Alink, van Dijk et al.

Esterberg K.G. (2002) *Qualitative methods in social research*, Boston etc: McGraw-Hill Higher education

Eerste Kamer, 2004 – 2005, 27426 nr. A

Eerste Kamer, 2004 – 2005 27426 nr. B herdruk

Eerste Kamer, 2005 – 2006 27426 nr. C

Eerste Kamer, 2005 – 2006 27426 nr. D

Eerste Kamer, 2005 – 2006 27426 nr. E

Eerste Kamer, 2005 – 2006 27426 nr. F

Eerste Kamer, 2006 – 2007 27426 nr. G

Eerste Kamer 2006-2007 Handelingen nr. 4 pp 127 – 153

Huberts, L.W.J.C., Kleinnijenhuis J. (1994) *Methoden van invloedsanalyse*, Amsterdam: Boom

John, P. (2006) *'Analysing Public Policy'*, London: Continuum

- Jonker J., Pennink . (2000) *De kern van methodologie: een inleiding*, Assen: Van Gorcum
- Fitzroy F.R., Acs, Z.J., Gerlowski D.A. (1998) *Management and Economics of Organisation*, Essex: Pearson Education Limited
- Hakvoort J.L.M., Veenswijk M. (2004) *Parels of paria's van het openbaar bestuur? Zakelijkheid en zedingsdrang als nieuwe zingeving voor ZBO's*, Bestuurskunde.nl 13-3 pp 248- 252
- 't Hart H., van Dijk J., de Goede M., Janssen W., Teunissen J. (1998) *Onderzoeksmethoden*, Amsterdam: Boom
- Kay A. (2004) *A Critique of the use of path dependency in policy studies*, Public Administration 83 (3), pp. 553–571
- Kabinetsreactie op: Algemene Rekenkamer (2002) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak: deel 3*, 's-Gravenhage, Tweede Kamerstuk 28 655, nr. 3-4 vergaderjaar 2002-2003. Onderdeel van zelfde document
- Kabinetsreactie op: Algemene Rekenkamer (1995) *Verslag 1994*, Kamerstuk 24 130 nr. 3, vergaderjaar 1994-1995. Onderdeel van zelfde document
- Kabinetsstandpunt over het rapport *'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'* Kamerstuk 25 268 nr. 20, vergaderjaar 2004 - 2005,
- Kabinetsstandpunt: *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zbo's*, 's Kamerstuk 24 130 nr. 5, vergaderjaar 1994-1995, Ministerie van Algemene Zaken, - Gravenhage: Sdu Uitgeverij
- Kingdon J. W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed., New York etc.: Longman.
- Kortmann C. A. J. M. (2006) *Afsluitende opmerkingen*, in: Broeksteeg J.L.W., van den Berg J. Th. J., Verhey L. E. M. et al. (2006) *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009) *Zelfstandige bestuursorganen; Brief minister met overzicht zelfstandige bestuursorganen per 1 januari 2009* Tweede Kamerstuk 25268 volgnr. 72. Vergaderjaar 2008-2009
- Montvoort van, C.J. (2004) *Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie proces en principe*, WRR-webpublicatie nr 2. [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)
- Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2009) via: [http://rijksbegroting.minfin.nl/2009/begrotingsvoorstel\\_behandeling/miljoenennota,kst119632\\_35.html](http://rijksbegroting.minfin.nl/2009/begrotingsvoorstel_behandeling/miljoenennota,kst119632_35.html)
- North D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance* Cambridge etc.: Cambridge University Press

- NRC Handelsblad, 'Een quango is als een kind dat op kamers gaat', 12-07-4 (pagina 2)
- Oosterbaan W. (2007) *Een leesbare scriptie: Gids voor het schrijven van scripties essays en papers*, Amsterdam en Rotterdam: Prometheus.
- Otto A. Davis, M.A.H. Dempster and Aaron Wildavsky (1966) 'A Theory of the Budgetary Process', *American Political Science Review*, 60(3): 529-547
- Peters, K. (2002) *Verdeelde Macht: Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Boom
- Pierson P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics', *The American Political Science Review* 94 (2) pp. 251 - 267
- Politt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A., Talbot C. (2001) 'Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion', in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, pp. 271 – 290.
- Powell W. W., DiMaggio P. J. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* Chicago etc.: University of Chicago Press
- Politt C. (2008) *Time, Policy Management: governing with the past* Oxford: Oxford University Press
- Proeller I., Schedler K., (2005) 'Change and continuity in the continental tradition of public management' in: Ferlie E., Laurence E.L. Politt C. *The Oxford handbook of public management*, Oxford etc.: Oxford University Press
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Commentaar op het rapport een herkenbare staat, van de werkgroep Verzelfstandige Organisaties op Rijksniveau ('werkgroep-Kohnstamm')*
- Sabatier P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*, 2<sup>de</sup> ed., Boulder CO Westview Press
- Scheltema M, (1974) Oratie bij aantreden als hoogleraar aan Rijksuniversiteit Groningen
- Schillemans T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht: horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Lemma
- Schillemans T., van Thiel S.(2008) *Onbekend en Onbemind: Beeldvorming over Zelfstandige bestuursorganen*. (nog te verschijnen)
- Stokman F. (1999) 'Strategische Besluitvorming', in: Kees Vos en Véronique Timmerhuis (red.) *Gedragwetenschappen in context. Essays over beleidsrelevante en wetenschappelijke uitdagingen*. Achtergrondstudie van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 189-206.
- Thiel, van, S. (2000) *Quangocratization: Trends Causes and Consequences*, Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology

Van Thiel S., van Buuren A. (2001a) *‘Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo’s ‘uit’ de mode?’* Bestuurswetenschappen, 2001(5)

Van Thiel S. (2001b) *‘Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid?’* Bestuurswetenschappen, 2, pp 189-193

Thiel, van, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek*, Coutinho

Tijn van e., Alink F., Dijk van P., et al (1998) *‘De Sorry-democratie: Recente Politieke Affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid’*, Amsterdam: van Gennep

True J.L, Jones B.D., Baumgartner F.R. (1997) *‘Does Incrementalism stem from Political Consensus or from Institutional Gridlock’*, American Journal of Political Science, 41 (4) pp. 1319 - 1339

True J.L, Jones B.D., Baumgartner F.R. (2007) *‘Punctuated equilibrium theorie. Explaining Stability and Change in Public Policymaking’*, in: Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, 2<sup>nd</sup> ed., Boulder CO: Westview Press, pp. 155-187.

Tweede Kamer, 2004 – 2005, 25268 nr. 20

Tweede Kamer, 2004 – 2005, 25268 nr. 22

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 24

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 27

Tweede Kamer, 2006 – 2006, 25268 nr. 28

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 28a

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 29

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 31

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 35

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 37

Tweede Kamer, 2005 – 2006, 25268 nr. 40

Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 46

Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 47

Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 48

Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 49

Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 50  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 51  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 52  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 53  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 54  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 55  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 56  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 57  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 60  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 61  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 62  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 63  
Tweede Kamer, 2007 – 2008, 25268 nr. 69  
Tweede Kamer, 2008 – 2009, 25268 nr. 72

Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) via:

[www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)

Laatst geraadpleegd op 25-07-09.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *'Bewijzen van goede dienstverlening'* Amsterdam: Amsterdam University Press

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) 20-07-09 Persbericht *'Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau'*

Via: <http://www.minbzk.nl/actueel?ActItd=11249> Laatst geraadpleegd op 08-08-09

Yesilkagit K.A. (2002), "*Variations in Agencification: Explaining Differing Degrees of Formal Bureaucratic Autonomy Among Agencies in the United Kingdom and the Netherlands.*" Paper for the Sixth International Research Symposium on Public Management (IRSPM), 8-10 April 2002, Edinburgh, Scotland.

Yeilkagit K.A. (2004), *'Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture and Habituation: Politicians and Independent Administrative Bodies in the Netherlands'*, *Administration & Society*, 36 (5), pp. 528-552.



Yesilkagit K.A. (2004), *'The design of public agencies: overcoming agency costs and commitment problems'*, *Public Administration & Development*, 24 (2), pp. 119-127.

Zahariadis N. (2007) *'The Multiple Streams Framework: Structure Limitations, Prospects'*

Zijlstra S.E.(1997) *'Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat : een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau.'* Den Haag: Vuga

Zijlstra S.E. (2004) *'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?'*, *Nederlands Juristen Blad* Jaargang 2004, nummer 38

Zuckker L.G. (1987) *'Institutional Theories of Organization'* *Annual Review of Sociology*, 13 , pp. 443-464

## **Bijlage I Samenvatting**

Dit is een verkennend onderzoek naar wat ervoor zorgt dat regering en parlement er niet toe besluiten om zelfstandige bestuursorganen te plaatsen onder directe ministeriële verantwoordelijkheid. Deze vraag is ingegeven door de constatering dat deze zbo's in 2004 een negatief imago hadden onder nationale besluitvormers, omdat deze organisaties overheidstaken uitvoeren buiten de directe ministeriële verantwoordelijkheid. Centraal in deze studie is het advies van de interdepartementale commissie Kohnstamm, die ervoor pleitte om nagenoeg al deze zbo's af te schaffen en deel te laten worden van het parlement.

Om een antwoord te geven op deze vraag is het proces tussen het verschijnen van dit rapport en de aanneming van Kaderwet zelfstandige bestuursorganen onderzocht. Daarnaast is gekeken naar de huidige situatie.

Een analyse aan de hand van het stromenmodel, punctuated equilibrium theorie en padafhankelijkheid heeft laten zien dat de voornaamste reden hiervoor is dat men meent dat deze organisaties naar behoren functioneren. Deze opvatting leidt ertoe dat men geen voordeel ziet in een ingrijpende reorganisatie van deze organen om ze onder de ministeriële verantwoordelijkheid te laten vallen en dus onderdeel te maken van departementen.

## **Bijlage II Interview Topic lijst**

### Onderwerp 1 De tijd in de commissie X (indien respondent lid was van een parlementaire commissie)

**Wat waren *precies* de werkzaamheden van de commissie X over zbo's?**

**Hoe zag de discussie omtrent zbo's eruit toen u deel uitmaakte van de Commissie X?  
Wat was de plek van de commissie Scheltema in de discussie over zbo's?**

**Kunt u een beschrijving geven van wat toen de meest besproken punten waren?**

**Was er toen ook sprake van een afkeer tegenover zelfstandige bestuursorganen?**

**Wat waren gebeurtenissen die in uw ogen de discussie over zbo's bepaald hebben?**

**In hoeverre en op welke manier is de commissie X bezig geweest met zbo's én met de Kaderwet zbo's**

**Wat waren over het algemeen genomen toentertijd de instellingsmotieven die gebruikt werden?**

### Onderwerp 2 Waarom er nog zbo's bestaan

**Waarom werd de belangrijkste en meest verstrekkende conclusie van de commissie Kohnstamm, om het gros van de bestuursorganen terug te brengen bij de minister eigenlijk niet overgenomen? Wat denkt u?**

**Waarom komen zbo's niet te vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid?**

- **Zijn de kosten voor het terughalen hier een oorzaak van?, en wat zijn die kosten dan?**
- **is het omdat 'de politiek' het niet wil?'**
- **Is de tijd er niet naar?**

**Gaan de zbo's nog 'terug' naar hun departementen in de komende jaren?, welke ontwikkeling verwacht u in de discussie en waarom?**

**Wie besluit er over het wel/niet bestaan van zbo's? at is de rol van ministeries hierin?**

**Hebt u het idee dat Kamerleden goed op de hoogte zijn van het bestaan van zbo's?, dat zij weten wat zbo's in juridisch opzicht zijn?, en dat zij weten wat deze organisaties doen?**

**Hoeveel mensen hebben er binnen de rijksoverheid daadwerkelijk verstand van het verschijnsel zbo's? Kun je zeggen dat besluiten de toekomst van het zbo als institutie telkens door dezelfde mensen worden genomen?**

**Ik hoor van Kamerleden vaak dat ‘de algemene discussie’ over zbo’s niet gevoerd wordt. Men spreekt alleen over incidenten (huisvestingaffaires bij het UWV bijvoorbeeld, of de CTSV affaire). Hoe komt dat denkt u?**

## **Bijlage III Gesproken respondenten**

W.I.I. van Beek

Lid Tweede Kamerfractie Volkspartij voor Vrijheid en Democratie  
Onder meer lid van de Vaste Kamer Commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Prof. Dr. J. Th. J. Van den Berg

Deeltijd Hoogleraar Rechten Universiteit van Maastricht, medewerker Montesquieu Instituut  
Ex-lid externe commissie Scheltema

Drs. C.J.M Breed

Secretaris Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen  
Ex-ambtenaar ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ex-ambtelijk  
secretaris Commissie Sint

Drs. J.G.A. van den Broek

Ambtenaar Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat Generaal  
Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, belast met dossier Kaderwet zelfstandige  
bestuursorganen.  
Ex-ambtelijk secretaris Commissie Kohnstamm

Dr. G.A.A.M. Broesterhuizen

Directeur Nederlands Octrooiencentrum (zie Kaartje)  
Ex lid commissie Cohen (belast met de vraag of overheidsorganisaties marktactiviteiten  
mochten verrichten)  
Ex-ambtenaar Ministerie Binnenlandse Zaken

Drs. P.M.M. Heijnen

Lid Tweede Kamerfractie Partij van de Arbeid.  
Onder meer lid van de Vaste Kamer Commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

J. van 't Hoff

Auditor Algemene Rekenkamer

Drs. H.W.O.L.M Korte

Directeur Autoriteit Financiële Markten  
Ex lid commissie Cohen (belast met de vraag of overheidsorganisaties marktactiviteiten  
mochten verrichten)  
Ex-ambtenaar ministerie van Financiële Zaken

Mr. W.J. Pedroli

Ambtenaar Ministerie van Binnenlandse Zaken directie Constitutionele Zaken en Wetgeving  
Ex-lid Commissie Kohnstamm, tevens verantwoordelijk jurist voor de Kaderwet Zelfstandige  
Bestuursorganen.

Drs. T. Potters  
Ambtenaar Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directoraat Generaal  
Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, belast met dossier Kaderwet zelfstandige  
bestuursorganen.

Prof. Dr. J. De Ridder  
Hoogleraar bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen  
Ex-lid externe commissie Scheltema

Drs. A.A.G.M Van Raak  
Lid Tweede Kamerfractie Socialistische Partij  
Onder meer lid van de Vaste Kamer Commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Dr. Mr. M. Scheltema  
Bijzonder functionaris Algemene Wet Bestuursrecht (of iets dergelijks.....)  
Ex- voorzitter interne en externe Commissie Scheltema. Ex-hoogleraar Rijksuniversiteit  
Groningen.

Mr. Drs..M.Ch.A. Smilde  
Lid Tweede Kamerfractie Christen Democratische Appel  
Onder meer lid van de Vaste Kamer Commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Prof. Dr. S. Van Thiel  
Hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam  
Promoveerde op zelfstandige bestuursorganen met het proefschrift: *Quangocratization:  
trends, causes, consequences* (2000), zie literatuurlijst

Drs. J. Wieles  
Specialist publiek-private sector, Algemene Rekenkamer.

Prof. Dr. S.E. Zijlstra  
Hoogleraar Staatsrecht Vrije Universiteit  
Ex-lid en secretaris externe commissie Scheltema