



# **Vensters op zelfstandige bestuursorganen**

Bastiaan Toering



# **Vensters op zelfstandige bestuursorganen**

Bastiaan Toering

4151984

Masterthesis

Bestuur en Beleid

Universiteit Utrecht

Dr. S.P. Overman

Dr. H.A. Binnema

Utrecht, april 2020



# Samenvatting

In deze masterscriptie wordt onderzoek gedaan naar frames in het ambtelijke denken over zelfstandige bestuursorganen. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar zelfstandige bestuursorganen vanuit een framing perspectief, hoewel beide concepten op dit moment actueel en relevant zijn. Dit onderzoek sluit aan bij de online expositie ‘Verzelfstandiging’ die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd opgesteld en een canon biedt van de zbo-geschiedenis. Deze masterscriptie geeft verdieping aan deze tentoonstelling, door de geschiedenis van zelfstandige bestuursorganen vanuit een framing perspectief te analyseren. De locus van dit onderzoek zijn dus zelfstandige bestuursorganen. Dit zijn organisaties die overheidstaken uitvoeren, maar niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een ministerie. De organen staat zagezegd op afstand van een ministerie, maar er is wel sprake van ministeriële verantwoordelijkheid: de minister is verantwoordelijk over het algemene functioneren van het bestuursorgaan. Door deze positie zijn zelfstandige bestuursorganen organisaties die tussen de overheid en de markt instaan. Voorbeelden van zbo’s zijn het UWV, de Huurcommissie en de Kamer van Koophandel.

De focus van dit onderzoek is framing. Framing wordt gezien als een methode om enkele aspecten uit de werkelijkheid te lichten en deze te benadrukken in een communicatie-uiting (Entman 1993). Door middel van framing wordt de werkelijkheid herordend, worden er aspecten weggelaten of juist benadrukt, zodat de werkelijkheid vanuit een bepaalde invalshoek kan worden belicht. Zo’n invalshoek wordt een ‘frame’ genoemd. In deze masterscriptie wordt onderzocht welke frames er in het ambtelijk denken over zelfstandige bestuursorgaan bestaan en op welke manier deze zich door de tijd heen ontwikkeld hebben.

Literatuuronderzoek leidde tot de theorie dat het ambtelijk denken over zelfstandige bestuursorganen in twee frames uit te splitsen valt. Aan de ene kant worden zelfstandige bestuursorganen benaderd vanuit een frame dat focust op ‘verantwoorden’. Aan de andere kant wordt er vanuit een ‘markt’ frame gereflecteerd op zelfstandige bestuursorganen. De frames bestaan uit thema’s, die passen bij de eigenschappen van het frame. Door de thema’s in de documenten te meten ontstaat er inzicht in de gehanteerde frames in het ambtelijk denken over zelfstandige bestuursorganen. De documenten zijn door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse geanalyseerd. De dataset bestaat uit de documenten die zijn opgenomen in de tentoonstelling ‘Verzelfstandiging’. In de kwalitatieve inhoudsanalyse zijn de documenten na close reading van codes voorzien die uiteindelijk inzicht hebben gegeven in de gehanteerde

frames in het denken over zelfstandige bestuursorganen. De resultaten van het onderzoek laten zien dat er inderdaad sprake is van een ‘verantwoorden’ frame en een ‘markt’ frame. Door de jaren heen is het ‘verantwoorden’ frame steeds dominanter geworden ten koste van het ‘markt’ frame. Met andere woorden: het ambtelijk denken over zelfstandige bestuursorganen lijkt op basis van de onderzoeksresultaten steeds meer gevormd te worden door het ‘verantwoorden’ frame.







# Voorwoord

Het is gelukt! Voor u ligt de masterscriptie 'Vensters op zelfstandige bestuursorganen'. Deze scriptie vormt het sluitstuk van de master Bestuur en Beleid aan de USBO. De afgelopen periode heb ik mij ondergedompeld in de wereld van zelfstandige bestuursorganen. In deze scriptie analyseer ik de ontwikkeling van zbo's en onderzoek ik frames in het denken over deze typische organen. Ik dook in beleidsstukken, rapporten en kabinetsreacties, onderzocht theorieën over framing en verdiepte mij in de complexe bestuurskundige kant van het verzelfstandigingsbeleid. Met een bachelor Geschiedenis, een minor Communicatiewetenschappen en de master Bestuur en Beleid is het niet zo verwonderlijk dat ik bij dit onderwerp terecht gekomen ben.

Waarom vind ik die combinatie tussen geschiedenis en bestuurskunde zo belangrijk? Het valt mij op dat er in het openbaar bestuur en in de gemaakte beleidskeuzes lang niet altijd gekeken wordt naar het verleden. Sterker nog, er lijkt soms zelfs sprake van een afkeer tegen de geschiedenis; 'het verleden is passé, de toekomst... daar gaat het om!' Als historicus stoort mij dit. Het verleden biedt zoveel inzichten, en hoewel de geschiedenis zich niet herhaalt geeft het je wel de handvatten die nodig zijn om te begrijpen waarom zaken zijn zoals ze zijn. Ik hoop met dit onderzoek te laten zien dat de geschiedenis waarde heeft voor keuzes in de toekomst.

Om niet alleen vanuit de bibliotheek te werken aan de scriptie liep ik stage bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij het zbo-cluster van de directie Ambtenaar en Organisatie – het coördinerende centrum in het zbo-landschap – werd ik in sneltreinvaart meegenomen in de wereld van het verzelfstandigingsbeleid. Ik heb hier zoveel geleerd, waardoor ik ervan overtuigd ben dat deze scriptie niet gelukt was zonder de ervaringen die ik in Den Haag heb opgedaan. Ik wil mijn stagebegeleider Thijs van Rijn enorm bedanken voor zijn uitstekende begeleiding. Daarnaast wil ik Sanne Riezebos bedanken voor al haar hulp. Deze twee beleidsmedewerkers deden er alles aan om mij als collega mee te laten draaien in hun zbo-cluster.

Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider Sjors Overman bedanken voor zijn begeleiding. Met name in de eerste maanden van mijn onderzoek liet hij mij kritisch nadenken over mijn keuzes. Door altijd die ene kritische vraag te stellen legt Sjors het probleem - soms pijnlijk - bloot. Dit heeft mij geholpen om zaken scherp voor ogen te krijgen.

Tenslotte wil ik mijn vriendin, vrienden en mijn ouders enorm bedanken voor hun eindeloze geduld, alle motiverende woorden en 'gezeur' over mijn voortgang. Het heeft er allemaal aan bijgedragen dat ik uiteindelijk de daad bij het woord voegde en effectief aan de slag ging. Nu kan ik met trots zeggen: het is gelukt!

Ik wens u veel leesplezier toe.

Bastiaan Toering



# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>VIII</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>12</b>
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>15</b>
2.1 LOCUS .....	15
2.1.1 <i>Zelfstandige bestuursorganen in soorten en maten</i> .....	15
2.1.2 <i>Geschiedenis van zelfstandige bestuursorganen</i> .....	18
2.1 FOCUS .....	24
2.2.1 <i>Framing als concept</i> .....	24
2.2.2 <i>Framing in de politieke arena</i> .....	26
2.2.3 <i>Framing en zelfstandige bestuursorganen</i> .....	28
<b>3. DATA EN METHODE</b> .....	<b>34</b>
3.1 DATAVERZAMELING.....	34
3.2 METHODE.....	38
<b>4. RESULTATEN</b> .....	<b>45</b>
4.1 TIJDVAK 1974 – 1990.....	46
4.1.1 <i>Resultaten uit documenten</i> .....	46
4.1.2 <i>Duiding</i> .....	48
4.2 TIJDVAK 1990 – 1996.....	51
4.2.1 <i>Resultaten uit documenten</i> .....	51
4.2.2 <i>Duiding</i> .....	57
4.3 TIJDVAK 1974 - 1990 .....	60
4.3.1 <i>Resultaten uit documenten</i> .....	60
4.3.2 <i>Duiding</i> .....	68
4.4 TIJDVAK 2007 - 2019 .....	71
4.4.1 <i>Resultaten uit documenten</i> .....	71
4.4.2 <i>Duiding</i> .....	79
<b>5. CONCLUSIE EN REFLECTIES</b> .....	<b>82</b>
5.1 CONCLUSIE.....	82
5.2 DUIDING .....	84
5.3 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK .....	87
5.4 HOE VERDER?.....	88
<b>LITERATUUR</b> .....	<b>91</b>
<b>BIJLAGE I : DATASET</b> .....	<b>98</b>
<b>BIJLAGE II: CODEBOOM</b> .....	<b>101</b>



# 1. Inleiding

In de klassieke bureaucratie liggen de taken van het beleidsontwerp en de beleidsuitvoering belegd bij ministeries. In de afgelopen veertig jaar is de verhouding tussen deze twee taken verschoven. De overheid en maatschappij zijn onderhevig aan constante verandering en worden daardoor steeds complexer. Deze verschuiving heeft ervoor gezorgd dat Nederland steeds lastiger te besturen is geworden volgens de klassieke bureaucratie. Om de veranderingen het hoofd te kunnen bieden, moesten overheidstaken en -verantwoordelijkheden opnieuw gedefinieerd worden. Het gevolg hiervan is een langlopend debat over marktwerking en overheid dat tot op heden gevoerd wordt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat in de afgelopen veertig jaar telkens op een andere wijze werd aangekeken tegen marktwerking, privatisering en verzelfstandiging (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012a).

In dit onderzoek wordt gekeken naar zelfstandig bestuursorganen (zbo's). Dit zijn organisaties die erop zijn gericht om overheidstaken uit te voeren, maar die zich op afstand van het verantwoordelijke ministerie bevinden. De minister is nog steeds verantwoordelijk, maar niet voor elke individuele situatie. Zbo's beschikken over een eigen bestuur en kunnen zelf keuzes maken. Het verantwoordelijke ministerie zet de beleidskaders uit en stuurt op de hoofdlijnen. Hiermee zijn het organisaties die tussen de markt en de overheid instaan. Voorbeelden van zbo's zijn het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).

Momenteel telt Nederland 138 zbo's (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Door de jaren heen is een verandering opgetreden in de manier waarop tegen zbo's wordt aangekeken. De beleidsfilosofie achter zbo's is aan voortdurende verandering onderhevig. De directie Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil meer inzicht krijgen in de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het denken over zbo's. In deze masterscriptie wordt de geschiedenis van zbo's in kaart gebracht.

Het is niet nieuw om een historisch overzicht te genereren van de ontwikkelingen van zbo's. Zo verscheen het boek 'Zbo's tussen droom en werkelijkheid', waarin een algemene beschouwing wordt gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van zbo's door de jaren heen (Riezebos & Van Rijn, 2019). Verzelfstandiging is niet een kwestie van kiezen voor óf uitvoering door de overheid, óf het overlaten van de uitvoering aan 'de markt'. Er is

sprake van een spectrum met markt aan de ene kant en de overheid aan de andere kant. De manier waarop wordt gedacht over de uitvoering van taken, bevindt zich op verschillende posities binnen dit spectrum. Er zijn verschuivingen zichtbaar in de uitvoering door de overheid, agentschappen, zbo's en private organisaties (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012a).

De wetenschappelijke literatuur bevat informatie over verzelfstandiging en zbo's. Ook het Nederlandse verzelfstandigingsbeleid is meermaals uitvoerig onderzocht. Daarnaast wordt in academische publicaties aandacht besteed aan de redenen om wel of niet te verzelfstandigen. Deze onderzoeken lijken echter geïsoleerde situaties onder de loep te nemen. Er lijkt sprake te zijn van een lacune in de kennis over de geschiedenis van het ambtelijke denken over zbo's. Een historisch perspectief op zbo's is niet nieuw. Een historisch perspectief op het denken over deze bestuursvorm is wel nieuw. Om het zbo-denken historisch te benaderen, is gekeken vanuit het fenomeen 'framing'. Framing wordt gezien als een methode om enkele aspecten uit de werkelijkheid te lichten en deze te benadrukken in een communicatie-uiting (Entman 1993). Door middel van framing kan een situatie vanuit een bepaalde invalshoek worden belicht. Zo'n invalshoek wordt een 'frame' genoemd. In dit onderzoek wordt gekeken naar de frames in het debat over verzelfstandiging. Met behulp van deze benadering kan inzicht verkregen worden in denken over zbo's en op welke manier dit denken zich heeft ontwikkeld. Een onderzoek dat 'framing' verbindt aan zbo's is nieuw en daarmee een verrijking van de historische bestuurskundig onderzoekstraditie.

Naast academische relevantie, heeft dit onderzoek ook maatschappelijke relevantie. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de vraag neergelegd om de geschiedenis van zbo's nauwkeuring in kaart te brengen en dit op een aantrekkelijke manier toegankelijk te maken voor geïnteresseerden. Het resultaat is terug te vinden in de online tentoonstelling 'Vezelfstandiging' op de Kennisbank Openbaar Bestuur. Hier vinden ambtenaren, beleidsmakers of andere geïnteresseerden een canon van de geschiedenis van zbo's. De tentoonstelling geeft een overzicht van de belangrijkste documenten op het gebied van verzelfstandiging in Nederland. De onderzoeker van deze masterscriptie heeft de documenten voor de tentoonstelling samengesteld. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden om dieper inzicht te krijgen in deze documenten. Waar de tentoonstelling inzicht geeft in de chronologische ontwikkelingen van zbo's, poogt dit onderzoek bij te dragen aan een sterker academisch beeld van zbo's. Door vanuit het concept 'framing' te analyseren, ontstaat een beeld van hoe in het verleden over zbo's is gedacht. Kennis van het verleden geeft beleidsmakers handvatten voor nieuwe beleidskeuzes. Wie kennis heeft van het verleden, kan immers meer

weloverwogen beslissingen nemen die invloed hebben op de toekomst. Door middel van de online expositie en dit onderzoek gaat het verleden leven.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *welke frames zijn er in het ambtelijke denken over zelfstandige bestuursorganen en hoe hebben deze frames zich door de jaren heen ontwikkeld ten opzichte van elkaar?* Om deze vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Wat zijn zelfstandige bestuursorganen en waar komen deze vandaan?
- Hoe passen zelfstandige bestuursorganen in het bredere debat over overheidsuitvoering, verzelfstandiging en privatisering?
- Wat is framing?
- Welke te verwachten frames in het denken over zelfstandige bestuursorganen kunnen geformuleerd worden?
- Welke frames bestaan in het denken over zelfstandige bestuursorganen?
- Hoe hebben de frames zich in de loop der tijd ontwikkeld?

De eerste vier vragen zijn beantwoord in de locus- en focushoofdstukken, die samen het theoretisch kader vormen. Het vertrekpunt van onderzoek is 1974, wanneer de term ‘zelfstandig bestuursorgaan’ voor het eerst is gedefinieerd (Scheltema, 1974).

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek uiteengezet. In de eerste plaats wordt er ingegaan op de locus van dit onderzoek: zbo’s. Duiding van de locus geeft inzicht in het fenomeen ‘zbo’ en biedt een korte geschiedenis van de belangrijkste gebeurtenissen op het terrein van zbo’s. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt de focus van het onderzoek besproken: framing. Hierbij wordt een werkbare definitie van ‘framing’ geformuleerd en wordt onderzocht op welke manieren framing tot uiting komt in het denken over zbo’s. De frames die te verwachten zijn op basis van de wetenschappelijke literatuur worden in dit hoofdstuk gedefinieerd. Door de combinatie van locus en focus vormt zich een theoretisch raamwerk waarmee een kwalitatieve inhoudsanalyse kan plaatsvinden. In hoofdstuk 3 wordt het onderzoeksdesign uiteengezet en worden methodologische keuzes gemotiveerd, waarna in hoofdstuk 4 de resultaten gepresenteerd worden. Het resultatenhoofdstuk wordt opgevolgd door conclusie en reflecties. In dit afsluitende hoofdstuk is ruimte voor discussie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderzoeksverloop, wordt besproken wat dit onderzoek heeft opgeleverd en wordt een aanzet gegeven tot vervolgonderzoek.

## 2. Theoretisch Kader

### 2.1 Locus

In deze paragraaf wordt de locus van het onderzoek besproken. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is het van belang dat zbo's als concept helder zijn. In deze paragraaf wordt daarom gekeken naar twee vraagstukken. Aan de ene kant wordt antwoord gegeven op de vraag wat zbo's zijn en waar ze vandaan komen. Aan de andere kant wordt onderzocht hoe zbo's passen in het bredere debat over overheidsuitvoering, verzelfstandiging en privatisering.

#### 2.1.1 Zelfstandige bestuursorganen in soorten en maten

Wie op een feestje over zbo's zou beginnen krijgt (ervan uitgaande dat hij of zij op een feestje is zonder bestuurskundigen) vast een boel vragende blikken. In een onderzoek naar de kennis van burgers over zbo's werden respondenten gevraagd in hoeverre zij bekend waren met zbo's. Hieruit bleek dat het grote publiek zbo's niet kent. Toen de respondenten uitleg kregen over zbo's, gaf bijna de helft aan weleens contact met een zbo te hebben gehad. Opvallend, want zbo's zijn organisaties waar bijna iedereen weleens mee te maken krijgt. Toen de onderzoekers voorbeelden gaven van zbo's, groeide het percentage respondenten dat aangaf weleens met zbo's in contact te staan: 85,2% van de respondenten had wel eens contact gehad met de IB-Groep (tegenwoordig DUO), de Kamer van Koophandel, huurcommissie, RDW of het CBR (Van Gent & Van Ravestein, 2007 in: (T. Schillemans & Van Thiel, 2009).

Zbo's communiceren over het algemeen niet vaak dat zij een zbo zijn. Burgers zijn meestal meer geïnteresseerd in de diensten van de organisatie dan de verantwoordingsrelatie tussen de organisatie en de minister. Om te kunnen analyseren welke frames bestaan in het denken over zbo's, is het van belang om in kaart te brengen wat een zbo is. De meest voor de hand liggende plek om te zoeken naar de definitie van 'zbo', is in de Kaderwet zbo's (2000). In deze kaderwet worden de hoofdlijnen geschetst waaraan zbo's moeten voldoen. De memorie van toelichting definieert de term 'zbo' als volgt:

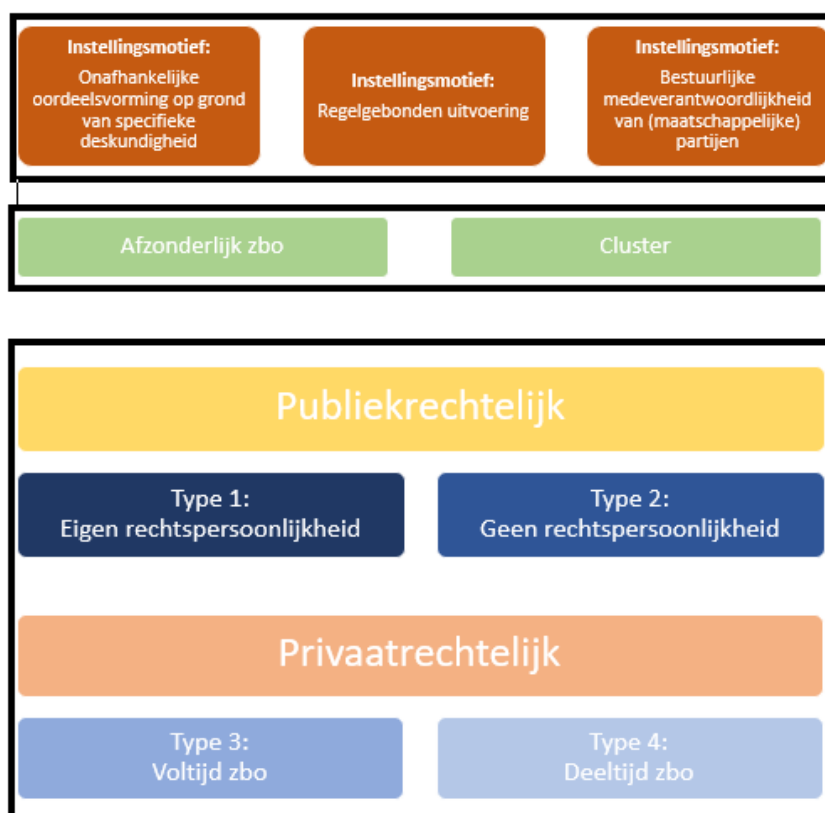
“De definitie (...) omvat vier elementen, te weten (a) een bestuursorgaan (b) van de centrale overheid (c) bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur dan wel krachtens de wet bij ministeriële regeling



bekleed met openbaar gezag en (d) niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister” (p. 6).

Deze definitie roept door het abstractieniveau echter nog vragen op. Anders verwoord zijn zbo's “bestuursorganen van de centrale overheid, die bij wet zijn ingesteld of aangewezen om een publieke taak uit te voeren, zonder direct ondergeschikt te zijn aan de minister” (Thiel, Soetekouw, Dresmé, & Goch, 2015, p. 63). Deze definitie maakt duidelijk aan welke eigenschappen een zbo moet voldoen om zich ‘zbo’ te kunnen noemen. Het wordt ingewikkelder wanneer wordt ingezoomd op bestaande zbo's. In de praktijk verschillen zbo's zodanig veel van elkaar dat ze niet gemakkelijk bij elkaar op één hoop te gooien zijn. Autogarages die apk's uitvoeren zijn lastig te vergelijken met een organisatie als het UWV, toch worden beide aangemerkt als zbo. De verschillen openbaren zich volgens Bouckaert en Peters (2003) als wordt gekeken naar de mate van zelfstandigheid en de manier waarop de organisatie in elkaar zit.

Zbo's kunnen in verschillende subcategorieën uitgesplitst worden, zoals te zien is in figuur 1.



Figuur 1 zbo's in categorieën

Bovenstaand figuur geeft inzicht in de verschillende categorieën zbo's. Om een zbo op te richten, moet voldaan worden aan een van de drie instellingsmotieven. Zbo's kunnen worden opgericht vanuit het idee dat onafhankelijke oordeelsvorming moet plaatsvinden op grond van specifieke deskundigheid. Een voorbeeld van een zbo dat onafhankelijk van de overheid moet kunnen opereren, is het Commissariaat van de Media. Er zijn ook organisaties die zich bezighouden met de uitvoering van beleid in individuele gevallen. Zo beoordeelt het UWV of iemand in aanmerking komt voor een uitkering en neemt het CBR de praktijkexamens voor rijbewijzen af. Dit soort zbo's hebben als instellingsmotief dat zij zich bezighouden met strikt regelgebonden uitvoering. Het derde en laatste instellingsmotief is voor zbo's die participatie van (maatschappelijke) organisaties nodig hebben. Een voorbeeld van zo'n zbo is de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA). Dit zbo staat in nauw contact met de beroepspraktijk om tot de eindtermen van accountantsopleidingen te komen. Door haar verwevenheid met die beroepspraktijk, valt zij onder dit instellingsmotief.

Om een zbo verder te kunnen ontleden, moet worden beoordeeld of het gaat om een afzonderlijk zbo of een cluster van zbo's. Deze categorieën zijn eenvoudig te duiden: een afzonderlijk zbo is één organisatie die op zichzelf een zbo vormt. Een cluster is een groep van organisaties die samen het zbo vormen. Voorbeelden van clusters zbo's zijn gerechtsdeurwaarders, notarissen en garages die apk's mogen verrichten.

Zbo's kunnen ook onderverdeeld worden in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's. Publiekrechtelijke zbo's worden bij wet ingesteld, terwijl privaatrechtelijke zbo's private organisaties zijn die door koninklijk besluit of algemene maatregel van bestuur worden opgericht. De publiekrechtelijke zbo's zijn vervolgens weer onder te verdelen in publiekrechtelijke zbo's met en zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid lopen mee met de rechtspersoon van de staat. Hoewel het door organisaties weleens anders wordt gevoeld, maakt het niet hebben van eigen rechtspersoonlijkheid niet uit voor de mate van zelfstandigheid. Zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid zijn dus niet zelfstandiger dan de organisaties die onder de rechtspersoon Staat vallen.

Bovenstaande illustreert hoe ingewikkeld het zbo-landschap in elkaar steekt. Er zijn vele verschillende soorten en maten als het gaat om zbo's. Slechts een elite van onder andere wetenschappers en ambtenaren heeft de kennis om uitspraken te doen over de inrichting van het zbo-landschap. Tegelijkertijd moeten volksvertegenwoordigers instemmen met veranderingen in dit gedeelte van het verzelfstandigingsbeleid. Voordat overgegaan wordt op een analyse van zbo-framing, wordt onderzocht hoe de geschiedenis van zbo's eruitziet.

## **2.1.2 Geschiedenis van zelfstandige bestuursorganen**

Om zbo's te analyseren vanuit een framing perspectief, is het van belang om in kaart te brengen waar zbo's vandaan komen. De geschiedenis biedt de context waarbinnen de uitingen van politici begrepen kunnen worden. Zonder overzicht van de geschiedenis kan een frame niet in perspectief geplaatst worden. Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de geschiedenis van zbo's. Bovendien laat deze paragraaf zien hoe zbo's passen in het bredere debat over overheidsuitvoering, verzelfstandiging en privatisering.

### **2.1.2.1 De jaren '70 en '80**

De term 'zbo' werd in 1974 aan het publiek geïntroduceerd door hoogleraar administratief recht Michiel Scheltema. In zijn oratie ging Scheltema in op de vraag of er plaats is voor zbo's in het Nederlandse rechtssysteem. Aanleiding voor deze vraag was een kwestie over ministeriële verantwoordelijkheid: in hoeverre was er binnen het staatsrecht ruimte voor onafhankelijke organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van taken. Scheltema kwam tot de conclusie dat deze organisaties niet nieuw waren. Organisaties die in opdracht van de overheid taken uitvoeren bestonden immers al, maar werden nog niet als speciaal aangemerkt. Scheltema pleitte ervoor om dit soort organisaties, die op afstand van de minister staan en over een behoorlijke mate van zelfstandigheid beschikken, te categoriseren als 'zbo' (Scheltema, 1974).

Er gaat een tijd overheen voordat de term 'zbo' opduikt in Den Haag. Het duurt ruim tien jaar voordat er bij het ministerie van Binnenlandse Zaken echt aandacht wordt besteed aan de plek die zbo's innemen in het staatsrecht en de mogelijkheden die zij bieden als het gaat om vraagstukken over ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Dit blijkt uit het feit dat in 1985 een studiedag is georganiseerd door de WRR en Binnenlandse Zaken. In de openingstoespraak stelt minister Rietkerk het volgende:

“Voor deze bijeenkomst heb ik kennis kunnen nemen van een oratie uit 1974 van professor Scheltema over zelfstandige bestuursorganen, waarin hij nadere aandacht heeft gevraagd voor wat wij over deze structuren in Nederland verder aan zouden kunnen treffen. . . . Sindsdien lijkt er een zekere windstilte rond de zelfstandige bestuursorganen te zijn opgetreden. Er zijn geen dikke beleidsnota's tot stand gekomen en er zijn ook geen algemene wetgevingsprojecten in voorbereiding” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid & Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1986, pp 8.).

Deze studiedag leidde er vervolgens toe dat de Raad voor het binnenlands bestuur de commissie-Oele laat adviseren over ‘functionele decentralisatie’. Functionele decentralisatie houdt in dat overheidstaken niet gedecentraliseerd worden naar lagere overheden, maar naar andere, onafhankelijke organisaties: zbo’s. In het rapport van de commissie-Oele wordt beschreven op welke manier zbo’s een plek kunnen krijgen in het openbaar bestuur (Commissie-Oele, 1988).

Hoewel in Den Haag tot 1985 niet veel over zbo’s werd gesproken, betekent dit niet dat er geen aandacht was voor organisaties die, naar de maatstaven van Scheltema, aangemerkt konden worden als zbo. Het kabinet Lubbers I zette flink in op verbetering van de rijksdienst. Dit resulteerde in de ‘grote operaties’: een set van maatregelen om de rijksdienst efficiënter en effectiever te laten functioneren. Een van deze operaties behelsde de afslanking van de rijksdienst (Bekker, 2017). Om deze afslanking voor elkaar te krijgen werd er onderzoek gedaan door de commissie Vonhoff naar mogelijkheden om overheidstaken af te stoten naar de markt, of ze min of meer op armlengte afstand te plaatsen (Commissie-Vonhoff, 1981; Prins & Jellema, 1981; van den Hoff, C. M. & de Groot, 1981).

De wens om de rijksdienst af te slanken en meer over te laten aan de markt, paste in een internationale trend van die tijd. Onder invloed van het New Public Management (NPM) veranderde de manier waarop overheidstaken georganiseerd werden. Hierbij werd ingezet op een kleine overheid, een overheid die zich met haar kerntaken ging bezighouden en waar mogelijk taken uitbesteedde aan de markt. In de jaren ’80 waren politici en ambtenaren optimistisch over de ‘tucht van de markt’. Vraag en aanbod zouden ervoor moeten zorgen dat de taken die voorheen door de Rijksoverheid werden uitgevoerd, nu zo efficiënt mogelijk zouden worden opgepakt door private organisaties (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012a).

Niet elke overheidstaak leek geschikt voor uitvoering door private organisaties. Sommige taken waren voorbestemd om uitgevoerd te worden door (een uitvoeringsorganisatie van) de overheid. De overheid en markt vormen de uiteinden van een spectrum waarbinnen zich verschillende niveaus van zelfstandigheid en onafhankelijkheid bevonden. Voor de delen die niet naar de markt konden worden overgeheveld, werden tussenvormen ontworpen. Zo ontstonden nieuwe vormen van semi-overheidsorganisaties die een mate van zelfstandigheid hadden. Ook voor deze organisaties golden de managementprincipes van NPM. Deze organisaties moesten zich als private organisaties gaan gedragen. Volgens Christopher Hood wordt dit zichtbaar in de nadruk op *output controls*, de vaststelling van heldere doelen of targets

en de creatie van behapbare onderdelen die gemanaged kunnen worden (Hood, 1991, pp. 4-5). In deze periode schoten zbo's als paddenstoelen uit de grond.

Op weg naar privatisering werden overheidsafdelingen verzelfstandigd (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012a). Dit gebeurde op verschillende manieren. Zo ontstonden vormen van zelfbeheer, agentschappen, zbo's en privatisering door uitbesteding (Korsten, 2005). In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging. Zelfbeheer en een agentschap zijn voorbeelden van interne verzelfstandiging. De organisatiedelen worden op afstand geplaatst, hetgeen betekent dat er minder directe invloed is van het ministerie waar het organisatiedeel onderdeel van uit maakt.

Bij externe verzelfstandiging verandert de verhouding tussen het organisatiedeel en de verantwoordelijke minister. De overheidstaken worden op grotere afstand geplaatst van de minister dan bij een interne verzelfstandiging. Zbo's en privatisering door uitbesteding zijn voorbeelden van externe verzelfstandiging. De minister is verantwoordelijk voor de hoofdlijnen, maar niet meer voor de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt. Het verschil met externe verzelfstandiging is dat bij interne verzelfstandiging de organisatiedelen onderdeel zijn van het ministerie en dus volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen (Korsten, 2005; Verhoest, 2002).

### **2.1.2.2 De jaren '90**

Na de kabinetten van Lubbers verandert in 1994 de manier waarop er naar zbo's wordt gekeken. Waar onder Lubbers zbo's werden gezien als een ideale manier om te werken aan een kleinere overheid, werd in de jaren '90 ondervonden dat er te veel zbo's waren. Op dat moment bestond er nog geen overzicht van alle zbo's. Hierop besloot de Algemene Rekenkamer in 1993 zelf een overzicht op te stellen en te onderzoeken hoe de zbo's functioneerden. In het rapport kwam de Rekenkamer tot de conclusie dat er sprake was van een wildgroei aan zbo's (Algemene Rekenkamer, 1994). Er waren te veel zbo's, sommige zelfs zonder wettelijke basis om overheidstaken uit te voeren en het toezicht schoot tekort. Zo hoefde een derde van de zbo's niet jaarlijks een verantwoording naar de minister te sturen. De Algemene Rekenkamer adviseerde om helderheid te verschaffen over welke organisaties als zbo betiteld mochten worden. Daarnaast werd erop aangedrongen om de regelgeving aan te passen om duidelijkheid te creëren over de taken, inrichting, bekostiging van zbo's en het toezicht erop. Bovendien moesten de zbo's regelmatig geëvalueerd worden.

Ongeveer tegelijkertijd werkte een commissie onder leiding van Marianne Sint aan het rapport 'Verantwoord Verzelfstandigen'. Sint voerde gesprekken met de betrokken

secretarissen-generaal, de betrokken departementale beleidsafdelingen en met gesprekspartners van de uitvoerende organisaties. De commissie stelt dat de keuze voor externe verzelfstandiging goed moet worden overwogen en adviseert om heldere kaders te scheppen voor zbo-besluitvorming (Commissie-Sint, 1994).

In 1995 reageerde het eerste kabinet van Wim Kok op het rapport van de Algemene Rekenkamer. In 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zbo's' wordt gesteld dat besluitvorming over verzelfstandiging een politiek vraagstuk is. In de notitie wordt gekeken naar de positie van zbo's binnen de rijksdienst en de verbeteringen die kunnen worden aangebracht in de inrichting van zbo's, zodat de sturing door de politiek verbeterd kan worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). Het kabinet nam de aanbeveling van de commissie-Sint over om heldere kaders te scheppen voor zbo-besluitvorming. Daarnaast nam het kabinet de adviezen van de Algemene Rekenkamer ter harte voor wat betreft het toezicht op zbo's. In de jaren die hierop volgden, werd hieraan gewerkt.

Een van de eerste stappen om de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde wildgroei aan te pakken, was de doorlichting van alle zbo's. In de Rapportage doorlichting Zbo's bracht het ministerie van Binnenlandse Zaken het zbo-landschap in kaart gebracht (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997). Een jaar later, in 1998, verscheen het rapport van de commissie-Holtslag. De commissie constateerde dat de aandacht in de politiek en media voor toezicht en effectief overheidsbeleid toenam. In het rapport is een checklist gepresenteerd voor de manier waarop toezicht op nieuwe en bestaande zbo's kon worden ingericht (Commissie-Holtslag, 1998).

Naast de organisatorische problemen omtrent zbo's, is ook gekeken naar de toegevoegde waarde van zbo's. Aan het eind van de jaren '90 doet de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onder leiding van Scheltema, onderzoek naar de manier waarop de overheid het 'publiek belang' kon borgen. Hoewel het rapport 'Het borgen van publiek belang' zich meer in zijn algemeenheid richtte op de rol van de overheid, liet Scheltema niet de kans lopen om het volgende te schrijven over de rol van zbo's:

“Door de behartiging van bepaalde taken op een zekere afstand van het departement te plaatsen, ontstaan nieuwe mogelijkheden om een bepaalde cultuur, een bepaald samenspel van normen en waarden te ontwikkelen. Juist in die nieuwe cultuur kunnen bepaalde publieke belangen beter worden geborgd dan in de meer bureaucratische en bureaupolitieke cultuur

van een departement” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 103.).

### **2.1.2.3 De jaren '00 en '10**

De kabinetten van Balkenende besteedden aandacht aan een kaderwet voor zbo's. Hoewel de commissie-Sint al in 1994 wees op de noodzaak van heldere kaders, duurde het tot 2007 tot de kaderwet daadwerkelijk in werking trad. In de kaderwet worden de hoofdlijnen geschetst waar zbo's zich aan moeten houden. In de kaderwet wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden en motieven die er zijn om nieuwe zbo's op te richten. Daarnaast wordt beschreven op welke manier het toezicht door de verantwoordelijke minister kan worden gewaarborgd. Met het in werking treden van de kaderwet werd de wildgroei die de Algemene Rekenkamer in 1994 constateerde, een halt toegevoerd.

De kaderwet zorgde ervoor dat nieuw op te richten zbo's aan bepaalde regels moeten voldoen. Daarnaast moest gekeken worden naar de manier waarop bestaande zbo's waren georganiseerd. De verschillende ministers kregen de opdracht om te onderzoeken welke zbo's van hun departement onder de kaderwet geplaatst moesten worden. Het Begeleidingsteam kaderwet zbo's onder leiding van secretaris-generaal Gerritse had de taak om de voornemens van de ministers te toetsen. In het rapport 'Zbo's binnen kaders' zijn de uitgangspunten toegelicht die het begeleidingsteam hanteerde om te beoordelen welke zbo onder de kaderwet moest vallen (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007).

In de kaderwet staat dat de wet elke vijf jaar moet worden geëvalueerd. In 2012 vond de eerste evaluatie plaats. In de evaluatie is gekeken naar het functioneren van het zbo en naar de doeltreffendheid en effecten van de kaderwet in de praktijk. In deze eerste evaluatie is vooral gekeken naar de mate waarin de kaderwet is geïmplementeerd, omdat de effecten van de kaderwet in de praktijk nog niet goed zichtbaar waren (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012). Een van de conclusies uit de evaluatie was dat zbo's lang niet altijd voor 15 maart een jaarverslag sturen naar de verantwoordelijke minister. Het is voor zbo's niet altijd duidelijk hoe de verantwoordingsrelatie met hun minister eruitziet. Om dit te verduidelijken verscheen in 2015 de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'. In deze circulaire, die overigens niet bindend is, is de inrichting van de governance verduidelijkt om ervoor te zorgen dat de samenwerking tussen het ministerie en de zbo verbetert (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015).

Ook voor deze periode geldt dat er behalve aandacht voor de manier waarop het zbo-landschap wordt ingericht, ook onderzocht is op welke manier zbo's passen in het openbaar

bestuur en waarom het van belang is dat ze bestaan. De parlementaire onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten onder leiding van Roel Kuiper onderzocht de parlementaire besluitvorming over de verzelfstandiging van overheidsdiensten:

“Het in de afgelopen decennia gevoerde privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid heeft verbindingen lossier gemaakt. Het gaat om verbindingen tussen de overheid en geprivatiseerde en verzelfstandigde diensten, tussen het parlement dat controleren moet en de uitvoerders van overheidsbeleid, en tussen overheid en burger. Deze verbindingen mogen uiteraard niet verbroken raken. Daarom is in een aantal gevallen herijking van gegroeide praktijken nodig” (Commissie-Kuiper, 2012, pp. 3-4.).

In hetzelfde jaar publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport ‘Publieke zaken in de marktsamenleving’. De WRR constateerde hierin dat er in een paar decennia tijd een verschuiving van maatschappelijke verhoudingen heeft plaatsgevonden. De onderlinge verhoudingen tussen de markt, overheid en samenleving zijn flink veranderd. In het rapport zijn deze ontwikkelingen geanalyseerd. Volgens de WRR is het een uitdaging om de verantwoordelijkheden voor publieke zaken opnieuw in te vullen. Dit kan worden gedaan door de rol van de overheid te herijken, de betrokkenheid van de samenleving te vergroten en door de maatschappelijke verantwoordelijkheden van bedrijven te versterken (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012b).

Zbo’s staan dus ter discussie. Het kabinet Rutte II had de intentie om het aantal zbo’s terug te dringen en publieke taken over te dragen aan private organisaties. In het rapport ‘Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s’ zijn bestaande zbo’s beoordeeld op de noodzaak om hun huidige zbo-status te behouden. Hierin is gekeken of uitvoering in de vorm van een zbo de beste keuze is (De Leeuw, 2013).

In dit hoofdstuk zijn twee interessante lijnen te zien waarlangs het debat over zbo’s zich ontwikkelt. Aan de ene kant is er veel te doen geweest over de inrichting van zbo’s en het daarbij aansluitende verantwoordelijkheidsvraagstuk. De verschillende commissies, de raad voor het binnenlands bestuur, de WRR en de Algemene Rekenkamer hebben zich gebogen over de vraag op welke manier zbo’s passen in het openbaar bestuur. De vraagstukken waarmee werd geworsteld waren behoorlijk technisch van aard. Hierbij ging het vaak over de verhouding tussen zbo’s en de minister, de mate van onafhankelijkheid en de toezichtsarrangementen.



Hierin is veel veranderd. Van de eerste stapjes in de jaren '70, de opvatting in de jaren '80 dat zbo's de ideale tussenvorm op weg naar verzelfstandiging waren en de daarmee gepaarde groei van het aantal zbo's, de kritiek op de wildgroei aan zbo's in de jaren '90, tot de pogingen in de jaren '00 en '10 om orde te scheppen in het zbo-landschap.

Tegelijkertijd is er discussie over de toegevoegde waarde van zbo's. Deze discussie past in het bredere debat over overheidsuitvoering, verzelfstandiging en privatisering. Naast de technische vraagstukken keek men ook naar wat zbo's betekenen voor de samenleving. De rapporten 'Verbinding verbroken' en 'Publieke zaken in een marktsamenleving' illustreren op welke wijze veranderingen op het gebied van verzelfstandiging van invloed zijn op de maatschappij. De geschiedenis van zbo's laat zien dat het een thema in beweging is. Het valt daarom te verwachten dat frames in het denken over zbo's door de tijd heen aan verandering onderhevig zijn geweest. Nu de locus van dit onderzoek is uiteengezet wordt overgestapt naar de focus. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op 'framing'.

## **2.1 Focus**

Het tweede deel van het theoretische kader richt zich op de focus van het onderzoek. In de hierop volgende pagina's wordt ingegaan op 'framing'. De paragraaf heeft ten doel om het concept 'framing' te verhelderen en te bespreken op welke manier framing en zbo's aan elkaar verbonden zijn. Nu de locus van het onderzoek uiteengezet is, moet antwoord worden gegeven op twee deelvragen. Allereerst wordt er gekeken naar wat framing is. Er wordt een werkbare definitie van het concept geformuleerd. Hiermee wordt een aanzet gegeven voor een antwoord op een andere deelvraag: welke frames zijn te verwachten in het denken over zbo's?

### **2.2.1 Framing als concept**

In de bestuurskunde en de communicatiewetenschappen is het aantal onderzoeken naar het concept 'framing' de afgelopen jaren toegenomen. Er lijkt consensus te bestaan over het belang van framing als onderzoeksobject, maar tegelijkertijd is er nog geen volledige overeenstemming over de precieze definitie van het concept. Voor dit onderzoek is het wenselijk om een werkbare definitie te hanteren. Daartoe zijn verschillende opvattingen over framing in kaart gebracht.

In de literatuur worden grofweg twee definities van framing gehanteerd. Aan de ene kant is er de opvatting dat framing onbewust en onvermijdelijk plaatsvindt, aan de andere kant wordt gedacht dat framing kan worden ingezet om doelen te behalen. Entman (1993) sluit zich aan bij de tweede opvatting. Volgens hem kan framing worden gezien als een methode om uit

een geobserveerde werkelijkheid enkele aspecten uit te lichten en deze op zodanige wijze te benadrukken in een communicatie-uiting dat een bepaalde zienswijze bevorderd wordt. Het eerste gedeelte van deze definitie is neutraal. Het is onvermijdelijk om aspecten uit te lichten, omdat het onmogelijk is om de gehele werkelijkheid te reproduceren. Dit blijkt bijvoorbeeld bij fotografie. Een fotograaf kan proberen de werkelijkheid vast te leggen op het moment dat hij afdrukt. Echter, hij is overgeleverd aan het fragment van de werkelijkheid dat zijn lens kan vangen. Hierdoor ontstaat een frame, ofwel een perspectief op de werkelijkheid. Deze selectie is in veel gevallen noodzakelijk. Een frame zorgt er dus voor dat er vanuit een bepaald perspectief naar de werkelijkheid wordt gekeken, waarbij er aspecten van die werkelijkheid wegvallen. Framing in deze betekenis heeft iets onvermijdelijks. Er zullen aspecten van de werkelijkheid wegvallen, wanneer deze gereconstrueerd wordt. Dit heeft gevolgen die verder gaan dan alleen het verloren gaan van bepaalde aspecten. Juist door framing krijgen zaken die wél belicht worden betekenis (Van Gorp, 2007). Daarnaast is sense-making een belangrijk onderdeel van framing. Hiermee wordt bedoeld dat de betekenis die framing aan zaken geeft van belang is voor het begrip van de situatie (Van Hulst en Yanow, 2016).

Het tweede gedeelte van de definitie van Entman (1993) heeft betrekking op sturing. Door selectie van elementen kan een bepaalde zienswijze worden bevorderd. Dit biedt kansen voor iemand die zijn publiek wil overtuigen. Een actor kan zijn versie van de werkelijkheid dan zo overtuigend mogelijk presenteren. Stone zegt hierover: “a frame is a boundary that cuts off parts of something from our view while focusing our attention on other parts” (2012, pp. 252-253). Een frame moet dus worden opgevat als een perspectief op de werkelijkheid, een bepaalde invalshoek die ervoor zorgt dat de werkelijkheid vanuit één kant wordt belicht. Volgens Ross (2000) gaat framing verder dan alleen de selectie van bepaalde aspecten. Zij ziet framing als een duaal concept. Aan de ene kant is framing een middel dat wordt ingezet om het discours op actieve wijze te beïnvloeden. Anderzijds wordt framing gebruikt om culturele perspectieven en vooroordelen, waarmee individuen, organisaties en landen naar de politieke wereld kijken, te omvatten (Ross, 2000, p. 171). Het discours kan worden bepaald door framing. Zo wordt bepaald in welke context over een onderwerp wordt gesproken. Deze opvatting wordt onderschreven door Scheufele (1999). Hij stelt dat framing een ambigu concept is. Aan de ene kant is framing een schema om de werkelijkheid te presenteren naar de smaak van de actor. Aan de andere kant is framing een schema voor de manier waarop het publiek een situatie begrijpt. Framing vindt volgens Scheufele plaats bij de zender en de ontvanger. Dit komt overeen met de opvattingen van Entman (1991). Hij maakt een onderscheid tussen individuele frames als een manier om informatie te verwerken en mediaframes. Met mediaframes wordt

bedoeld dat informatie die de ontvanger krijgt al een frame bevat. Ook volgens deze definitie is er sprake van framing bij de zender en de ontvanger. De zender probeert zijn versie van de werkelijkheid over te brengen op zijn publiek. Het publiek heeft echter bepaalde culturele perspectieven en vooroordelen die een frame plaatsen over de informatie.

### **2.2.2 Framing in de politieke arena**

Framing kan volgens Entman (1993) gezien worden als een methode om uit een geobserveerde werkelijkheid enkele aspecten te lichten en deze te benadrukken in een communicatie-uiting. Dit wordt zo gedaan dat een bepaalde zienswijze bevorderd wordt. Volgens deze definitie kiezen de actoren bewust welke aspecten van de werkelijkheid ze versterkt laten horen. Hierdoor is deze definitie geschikt om toe te passen op framing in de politieke arena. De definitie lijkt aan te sluiten op de definitie van framing van Gamson en Modigliani (in: Zhou & Moy, 2007, p. 80): “[We] consider a frame to be the central organizing idea that lies at the core of a larger unit of political discourse, makes sense of relevant events, and suggests what is an issue.”

Framing lijkt gedeeltelijk overeen te komen met agendasetting. Hiermee wordt het proces bedoeld dat problemen of situaties bij een publiek op de radar krijgt (Birkland, 2007). Agendasetting gaat dus over de manier waarop bijvoorbeeld de politicus zijn versie van de werkelijkheid op de agenda krijgt bij zijn publiek. In beide gevallen krijgt de actor aandacht voor een bepaalde situatie of een aspect daarvan. Toch is er een verschil. Bij agendasetting is het doel om een onderwerp op de agenda te krijgen, om ruchtbaarheid te geven aan een tot dan toe, in de ogen van de actor, onderbelichte situatie. Framing heeft meer betrekking op het beïnvloeden van het beeld van het publiek. Door een situatie vanuit een ander perspectief te belichten, kan de opinie van de toehoorders worden beïnvloed. Zo kan framing worden gezien als het ‘inlijsten’ van gebeurtenissen. Een door de Rekenkamer geschreven rapport, of een door een minister opgestelde beleidsnotitie is hierdoor geen neutrale weergave van de werkelijkheid (Schillemans & Jacobs, 2012). Volgens Tankard, Hendrickson, Silberman, Bliss en Ghanem (1991) is een frame een instrument om nieuws te organiseren. Het biedt politici de mogelijkheid om gebeurtenissen in een context te plaatsen en het publiek te doordringen van wat van belang is. Dit wordt gedaan door selectie, nadruklegging, uitsluiting en uitweiding.

In de bovenstaande verkenning wordt framing gezien als een instrument voor politici om de voor hen interessante aspecten van de werkelijkheid uit te lichten en deze te versterken voor politiek gewin. Politici bedienen zich – al dan niet bewust - voortdurend van framing. Zo

zal een socialist een uitkering framen als een middel om als samenleving de zwakkeren te steunen. De liberaal zal het vanuit zijn overtuigingen niet eens zijn met dit frame. Zijn perspectief op de werkloosheidsuitkering is eerder dat de uitkering een trampoline is; een instrument om iemand die zijn baan is verloren zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Dit voorbeeld laat zien waarom het voor politici van belang is om frames te hanteren. In de toekomst worden andere besluiten genomen wanneer uitkeringen als vangnet worden beschouwd, dan wanneer ze gezien worden als een trampoline. Op deze manier beïnvloeden de frames dus de inhoud van het debat. Bovendien beïnvloeden ze niet alleen de inhoud, maar ook de ontwikkeling van het debat. Het frame dat overheerst heeft namelijk invloed op de volgende stappen die in het debat worden gezet. Wanneer een frame overheerst raakt dit frame weer verder versterkt en is er sprake van een zelfversterkend effect. Het lijkt erop dat er stevige tegenframing nodig is om te breken met het steeds verder overheersende frame. Een tegenframe is een frame dat ingaat tegen het overheersende frame, met het idee de opinie te doen kantelen (Chong & Druckman, 2013).

Het bovenstaande suggereert dat framing een manipulatiemethode is voor de elite om haar visie op te leggen aan de burger. Dit is echter te kort door de bocht. Framing is namelijk onvermijdelijk. De werkelijkheid heeft kaders nodig om begrepen te worden. Politici zouden niet kunnen bestaan als zij zich niet van framing zouden bedienen. Een kader is noodzakelijk, want het is voor de burger onmogelijk om volledig op de hoogte te zijn van de dossiers die politici kennen.

In onderzoeken naar publieke opinie wordt vaak gekeken op welke manier het publiek door framing beïnvloed wordt. Druckman (2001, p. 1041) stelt: “evidence from experiments, surveys, and political campaigns suggests that public opinion often depends on which frames elites choose to use.” De burger zou dus in zijn kijk op de wereld beïnvloed worden door de elite. De elite kunnen politici zijn, maar ook mediaorganisaties, multinationals en andere personen met een grote invloed. Druckman laat in zijn onderzoek ook een tegengeluid horen. Hij toont aan dat de mogelijkheden van framing begrensd zijn, omdat burgers zich kritisch opstellen. Zo kijken ze naar de geloofwaardigheid van de bron voordat ze ervoor kiezen om een frame over te nemen (Druckman, 2001).

Een frame moet niet worden gezien als een kader dat er opeens is en waar de elite het als geheel over eens is. Integendeel, politici verschillen vaak van mening over de juiste framing. Ze doen hun best om ervoor te zorgen dat hun frame uiteindelijk breed wordt overgenomen en het debat bepaalt. Het overheersende frame bepaalt immers het politieke veld. Boin, 't Hart, Stern en Sundelius (2016) spreken daarom van een *framing contest*. Zij stellen dat sprake is van

*meaning-making*, oftewel betekenisgeving. Hun onderzoek is toegespitst op crisismanagement, maar de manier waarop hiervoor een frame wordt gekozen, is vergelijkbaar met de wijze waarop dat in de politiek gebeurt. Ze schrijven het volgende:

This meaning-making process, which unfolds during every crisis, consists of two parts. First, leaders must formulate a persuasive message (a narrative) that explains what has happened and why, what its repercussions are, how it can be resolved, who can be relied upon to do so, and what lessons will need to be drawn from the episode. Second, leaders must deliver their message. Public communication during crisis is a highly competitive business: each and every detail of words, pictures, gestures, timing, and performance matters. This requires a sure-footed manipulation of symbols and enactment of crisis rituals that shape the views and sentiments of the political environment in ways that enhance leadership capacity to act (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2016, p. 80).

Actoren proberen het frame te creëren dat het beste voor hen is en dat de meeste kans van slagen heeft. De burger wordt als volger van het publieke debat, beïnvloed door deze frames. De frames zorgen ervoor dat de burger de kijk op de werkelijkheid ontwikkelt die hem wordt aangereikt door de personen en organisaties die de kaders opstellen.

Het ligt voor de hand dat in het debat over verzelfstandiging bij de Rijksoverheid ook frames worden gehanteerd. Een besluit om in het verzelfstandigingsbeleid vaker te kiezen voor de oprichting van zbo's, kan bijvoorbeeld worden gemotiveerd door de nadruk te leggen op efficiëntie, een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid of het idee van een kleinere overheid. In de volgende paragraaf wordt beschreven welke frames te verwachten zijn op basis van de academische literatuur en zbo-geschiedenis.

### **2.2.3 Framing en zelfstandige bestuursorganen**

Om steun te vinden voor beleidskeuzes, is het voor politici van belang dat zij deze positief voorstellen. Zo is het bij de verdediging van een wetsvoorstel onhandig om de negatieve gevolgen van de wet te benadrukken. De politicus brengt liever de positieve aspecten onder de aandacht van zijn toehoorders. Hiertoe probeert hij een invalshoek te vinden die zoveel

mogelijk steun genereert. In het debat over de verzelfstandiging en in de besluitvorming over de oprichting van zbo's zijn door de jaren heen verschillende invalshoeken gebruikt om besluiten tot externe verzelfstandiging te motiveren.

Het overzicht van de zbo-geschiedenis heeft aangetoond dat op verschillende manieren tegen zbo's is aangekeken. Zo werd in de jaren tachtig de opvatting populair dat de overheid moest afslanken. Onder het kabinet-Lubbers I werden bijvoorbeeld de 'Grote Operaties' in gang gezet ter verbetering van de rijksdienst. De overheidsdiensten moesten efficiënter en effectiever gaan werken. Deze opvatting is sterker geworden in de jaren negentig. De overheersende gedachtegang was dat overheidsdiensten niet per se uitgevoerd moesten worden door de overheid zelf. Hierbij werd ingezet op de voordelen van marktwerking en de uitvoering van taken werd geprivatiseerd. Deze twee voorbeelden lieten zien hoezeer het onderwerp zich leende voor framing. Uit de literatuur en het overzicht van de zbo-geschiedenis blijkt dat een aantal thema's vaak voorkomt wanneer het gaat over zbo's. In de komende paragraaf worden deze thema's beschreven en worden op basis van deze thema's frames geformuleerd.

Zbo's werden in de jaren negentig gezien als een tussenstap naar privatisering, omdat het nog niet mogelijk was om elke taak naar de markt over te hevelen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012a). Doordat de verzelfstandigde organisaties in aanraking kwamen met marktwerking, kon een gedeelte van de voordelen van privatisering behaald worden zonder dat de organisaties volledig los kwamen te staan van de overheid. Het thema 'privatisering' of 'marktwerking' is van belang in het denken over zbo's. Het sluit nauw aan bij het gedachtegoed van het New Public Management.

Na de introductie van NPM door Hood (1991) werd het gedachtegoed populairder. De overheid zou meer kenmerken moeten vertonen van het bedrijfsleven dan van de klassieke bureaucratie. Kenmerkend aan het New Public Management is "de retoriek over 'resultaten' zoals meer efficiëntie, doeltreffendheid, motivatie en kwaliteit van dienstverlening" (Smullen, Thiel, & Pollitt, 2001, p. 191). Het betreft een bedrijfsmatige manier van werken die ervoor moet zorgen dat de overheidsorganisaties beter gaan functioneren. Overman (2016) onderschrijft dat dit thema van toepassing is op het debat over zbo's: politici stellen dat organisaties die meer als een bedrijf opereren, kwalitatief betere dienstverlening leveren en efficiënter werken. New Public Management is een van de thema's die naar voren komt in het debat over zbo's. New Public Management moet echter gezien worden als een paraplu waaronder een aantal andere thema's schuilgaat.

Een van deze thema's is efficiëntie. De overheid wordt regelmatig verweten dat zij de burger te veel geld kost. Er zijn legio voorbeelden van televisieprogramma's of opiniemakers die zich bezighouden met verspilling van overheidsgeld: het is immers belastinggeld dat besteed wordt. Veel politici richten in verkiezingstijd hun campagne op een efficiëntere besteding van overheidsgelden. Een van de ideeën achter verzelfstandiging is dat dit leidt tot meer efficiëntie: "door uitvoeringsorganisaties te verzelfstandigen ten opzichte van de beleidsvormende kernen van departementen zouden zij meer operationele vrijheid krijgen en zouden zij zowel beter als goedkoper kunnen werken" (Schillemans, 2005, p. 2). Hoewel het niet onomstotelijk vaststaat dat dit klopt, is het wel een argument voor verzelfstandiging dat regelmatig aangehaald wordt. Het is niet verwonderlijk dat dit thema terugkomt in het debat over zbo's.

Een ander thema (en onderdeel van het NPM-denken) is effectiviteit. Veel wetenschappelijke literatuur koppelt zbo's aan de vraag of zij effectief zijn (Overman, 2016; Verhoest, 2002). Het valt daarom te verwachten dat de effectiviteit van zbo's als thema voorkomt in de te analyseren stukken. Door beleidskeuzes aangaande zbo's neer te zetten als een keuze voor effectiviteit, kan de politicus die een effectievere overheid voorstaat zijn beslissing verantwoorden. Een van de premisses voor de oprichting van zbo's is dat zelfstandige organisaties te maken krijgen met marktwerking. Hierdoor worden zij gedwongen om effectiever te werken om hun sterke positie te behouden (Hakvoort & Veenswijk, 2004).

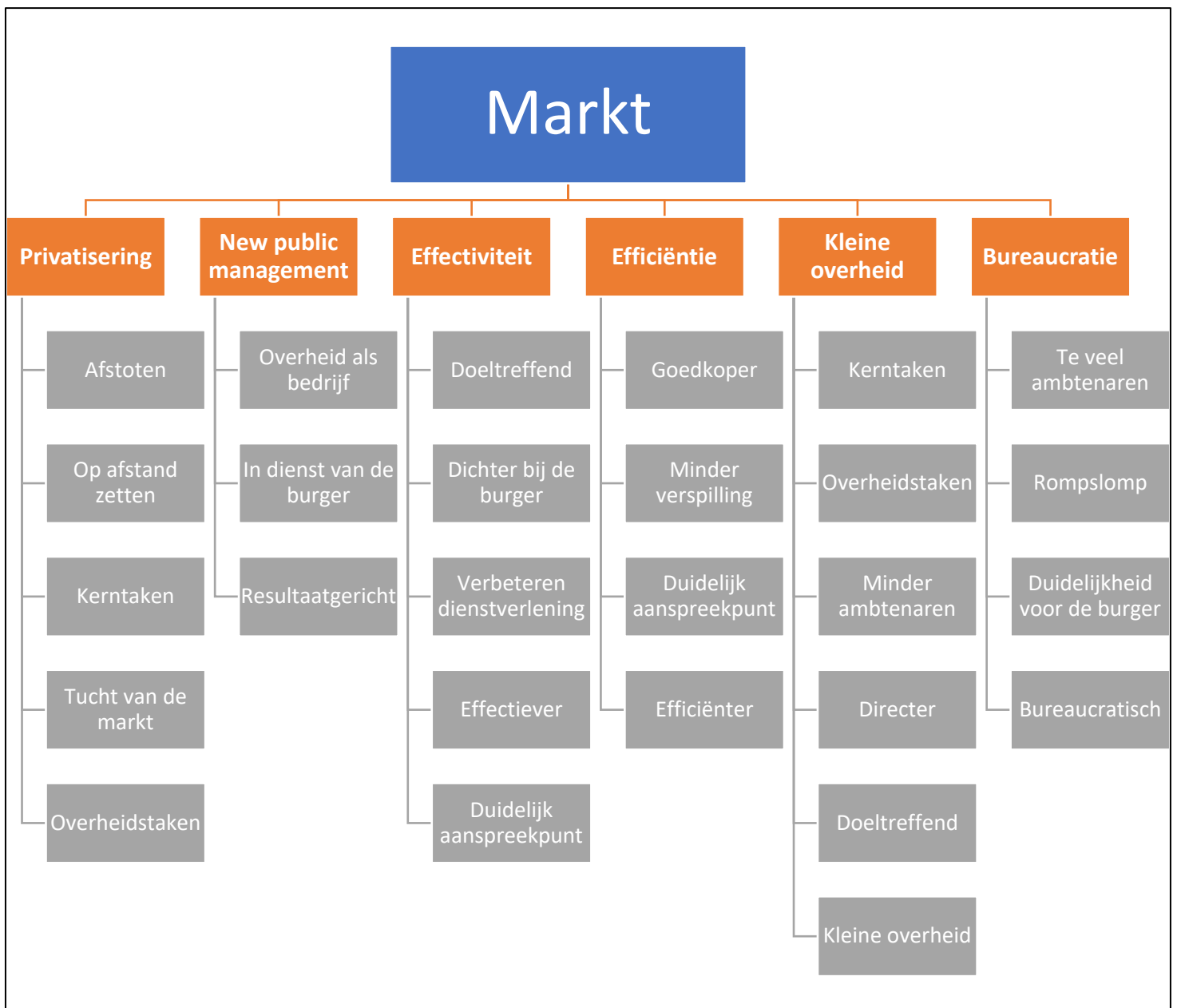
Uit efficiëntie en effectiviteit volgt ook een ander thema: een kleinere overheid. De 'Grote Operaties' uit de jaren tachtig, maar ook de introductie van de participatiemaatschappij in 2013, laten zien dat regelmatig is gesproken over de afslanking van de overheid. Het idee dat de overheid niet overal nodig is en dat burgers of andere private actoren voor zichzelf en elkaar kunnen opkomen, past bij het klassieke liberalisme (Giesen, Emaus, & Enneking, 2014).

De overheid kan worden afgeslankt door de bureaucratie in te perken. Het is daarom van belang om duidelijk te maken welke definitie van 'bureaucratie' in dit onderzoek is gebruikt. Weber heeft een neutrale definitie opgesteld:

. . . een organisatievorm waarvan de structuur zich kenmerkt door een hiërarchische opbouw, [en] een vergaande uitsplitsing van taken (specialisatie) en rekrutering op basis van deskundigheid. Kenmerkend voor de cultuur van een bureaucratie is dat de mensen in de organisatie zich sterk laten leiden door regels en procedures, en niet door hun persoonlijke voorkeuren (Bovens, 't Hart, & van Twist, M. J. W., 2012, p. 180).

‘Bureaucratie’ heeft ook een negatieve connotatie. Het begrip betekent dan zoets als te veel ambtenaren, te veel regels en te veel rompslomp voor de burger. Deze definitie van bureaucratie past in de retoriek die politici hanteren. Het valt daarom te verwachten dat politici het thema ‘bureaucratie’ gebruiken om hun beleidskeuzes ten aanzien van verzelfstandiging te verdedigen.

Deze thema’s zijn samen te voegen onder het overkoepelende frame ‘markt’. In figuur 2 is dit schematisch weergegeven, met daarbij per thema de verschillende indicatoren. Met deze indicatoren kan het frame ‘markt’ worden gemeten.



Figuur 2 Thema's en indicatoren bij frame 'markt'

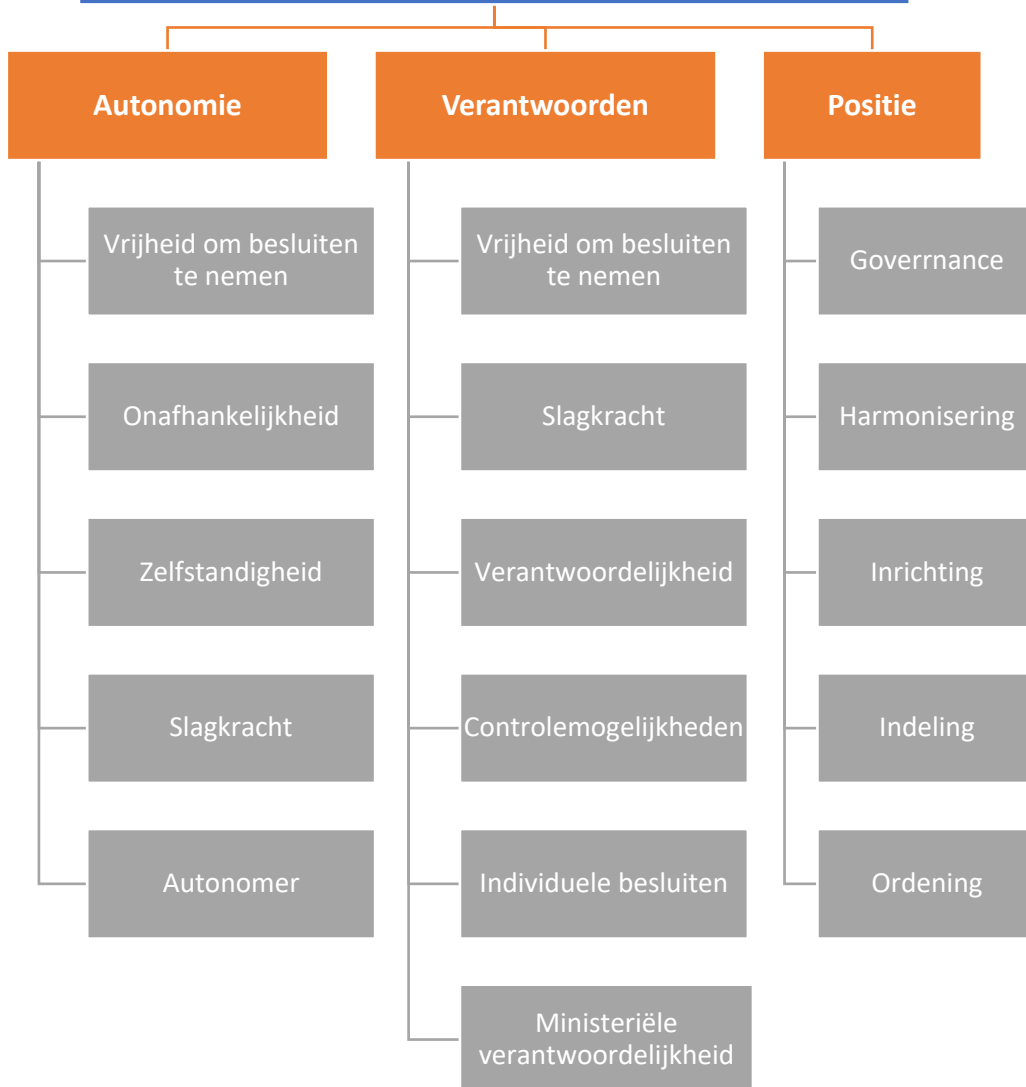


Twee andere belangrijke thema's in het denken over zbo's zijn autonomie en ministeriële verantwoordelijkheid. Het thema 'autonomie' heeft betrekking op de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van zbo's. Door de uitvoer van overheidstaken te verzelfstandigen, ontstaat zelfstandigheid voor de organisaties die de taak toebedeeld hebben gekregen. Zbo's hebben twee niveaus van zelfstandigheid. Aan de ene kant hebben ze de vrijheid (en dus ook de verantwoordelijkheid) om individuele besluiten te nemen. Daarnaast hebben ze meer autonomie dan de uitvoeringsorganisaties die bij een departement horen, wanneer het gaat om de invulling van de bedrijfsvoering en de inrichting van de begroting (Schillemans, 2005). Door deze autonomie kunnen zbo's onafhankelijker van het ministerie handelen en hebben ze meer slagkracht. Zelfstandigheid is een van de belangrijkste kenmerken van een zbo. Het is daarom te verwachten dat dit thema voorkomt in de te analyseren stukken.

Zelfstandigheid hangt nauw samen met de ministeriële verantwoordelijkheid. Een zbo is namelijk enerzijds zelfstandig, maar valt anderzijds onder de verantwoordelijkheid van de minister. De balans hiertussen is van belang in het denken over zbo's. Het is de vraag in hoeverre de minister verantwoordelijk is voor het zbo. De minister is niet verantwoordelijk voor de individuele besluiten van het zbo, maar de media nemen direct contact op met politici als een zbo niet functioneert (Jacobs & Schillemans, 2016). Het is te verwachten dat in de te analyseren stukken aandacht wordt besteed aan dit thema.

De thema's *autonomie* en *ministeriële verantwoordelijkheid* zijn samen te voegen onder het overkoepelende frame 'verantwoordelijkheid'. In figuur 3 is dit schematisch weergegeven, met daarbij per thema de verschillende indicatoren. Met deze indicatoren kan het frame 'verantwoordelijkheid' worden gemeten.

# Verantwoordelijkheid



*Figuur 3 Thema's en indicatoren bij frame 'verantwoordelijkheid'*

## 3. Data en methode

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de data die gebruikt zijn in dit onderzoek. Vervolgens wordt uiteengezet hoe de te verwachten frames uit het vorige hoofdstuk gemeten zijn in de te analyseren bronnen. Daarna worden de methodologische keuzes gemotiveerd en wordt het onderzoeksverloop beschreven.

### 3.1 Dataverzameling

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, worden frames gebruikt om de werkelijkheid vanuit een bepaald perspectief te belichten. De regering kan haar visie op de werkelijkheid onder andere tonen door middel van beleidsstukken. In deze stukken licht ze de gemaakte beleidskeuzes toe en benadrukt ze het belang van de gekozen koers. Daarnaast worden er parlementaire commissies ingesteld om onderzoek te doen naar een beleidsterrein. Zij rapporteren vervolgens over hun bevindingen aan de Tweede Kamer. Ook dan kan een onderwerp vanuit een gekozen perspectief worden benaderd. Niet alleen de regering laat haar visie op de werkelijkheid zien: andere organisaties kunnen tegengeluid bieden. Organisaties als de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid brengen gevraagd en ongevraagd advies uit aan de regering. Al deze stukken geven inzicht in de manier waarop over zbo's wordt nagedacht. In deze stukken kan gezocht worden naar de frames van waaruit zbo's worden benaderd. In dit onderzoek zijn de belangrijkste beleidsstukken en rapporten op het gebied van zbo's geanalyseerd. In het volgende wordt beschreven op welke wijze de bronnen zijn geselecteerd.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft met de Kennisbank Openbaar Bestuur een online platform opgericht waarop kennis en data over het openbaar bestuur gebundeld worden.<sup>1</sup> Op dit platform zijn rapporten ontsloten en cijfers beschikbaar gesteld. Daarnaast biedt de kennisbank verschillende online tentoonstellingen aan die gaan over belangrijke thema's voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De meest recente tentoonstelling gaat over de verzelfstandiging van overheidstaken. Deze tentoonstelling, gecureerd door voormalig secretaris-generaal Marjanne Sint, laat zien wat er

---

<sup>1</sup> Zie de website <https://kennisopenbaarbestuur.nl/>

op het terrein van zbo's is gebeurd sinds de oratie van Michiel Scheltema, waarin de term 'zbo' voor het eerst gebruikt werd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019).

De documenten uit de tentoonstelling vormen de dataset die in dit onderzoek is geanalyseerd. De onderzoeker heeft mee mogen werken aan de samenstelling van deze expositie en kreeg de opdracht om de geschiedenis van zbo's te canoniseren. In een periode van 4 maanden is er een canon opgesteld met daarin de, volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, belangrijkste documenten. Een canon van de zbo-geschiedenis aan de hand van beleidsstukken en rapporten was nieuw, waardoor er gezocht moest worden naar rapporten en beleidsstukken over zbo's. In een periode van 4 maanden is er een overzicht van documenten opgesteld aan de hand van gesprekken met beleidsmedewerkers die dagelijks met de beleidspraktijk van doen hebben en de sneeuwbalmethode. Bij de sneeuwbalmethode wordt één document als uitgangspunt gekozen. Op basis van de verwijzingen in dit document worden andere relevante teksten gevonden. In deze teksten wordt opnieuw naar relevante verwijzingen gezocht. Het gevolg is dat het aantal relevante bronnen groeit. Volgens Noy (2008) is de sneeuwbalmethode een van de meest voorkomende methodes in sociaalwetenschappelijk onderzoek.

Hoewel de sneeuwbalmethode een uitgebreide dataset kan opleveren, kent deze ook twee risico's. Een implicatie van de sneeuwbalmethode is dat alle stukken die op deze manier worden gevonden, ouder zijn dan het document dat het startpunt van de sneeuwbal vormt. Er wordt immers zelden verwezen naar stukken die nog moeten verschijnen. Het was zaak om er zeker van te zijn dat het document waarvandaan de sneeuwbalmethode startte zo recent mogelijk was. Op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers is in dit onderzoek gekozen voor de tweede evaluatie van de Kaderwet als startdocument. Dit document uit 2018 wordt dus gezien als het meest recente stuk. Een ander risico van de sneeuwbalmethode is dat het denkbaar is dat eventuele relevante stukken niet worden opgenomen in het onderzoek, omdat er niet naar wordt verwezen in de stukken die de onderzoeker voor zich heeft liggen. Dit probleem is in dit onderzoek ondervangen door de sneeuwbalmethode toe te passen op vijf verschillende soorten documenten. Er is gekozen om de sneeuwbalmethode toe te passen op een nota, een rapport, een rapportage van een parlementaire commissie, een wetsevaluatie en het rapport 'Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012a). Om bovenstaande risico's verder te ondervangen is er gekozen om de dataverzameling ook te realiseren door middel van een systematische zoekgang en literatuuronderzoek.

De combinatie van dataverzamelingmethoden leverde een uitgebreide longlist op. Om de geschiedenis van zbo's te canoniseren, een behapbare tentoonstelling op te richten en om dit onderzoek goed uit te kunnen voeren was er selectie nodig. Het aantal documenten moest worden teruggebracht. De manier waarop de selectie verfijnd werd gebeurde door middel van gesprekken met het zbo-cluster binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het zoeken naar verwijzingen naar de documenten in wetenschappelijke literatuur. Het resultaat van deze aanpak is een lijst van 33 documenten over zbo's. In dit onderzoek zijn deze 32 documenten geanalyseerd. De oratie van Michiel Scheltema is buiten beschouwing gelaten, omdat dit geen rapport, nota, kabinetsreactie of wetsevaluatie betreft. De onderzochte documenten zijn rapporten, nota's, kabinetsstandpunten en wetsevaluatie. Deze documenten zijn afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Algemene Rekenkamer en (verschillende) parlementaire commissies. Een lijst met de gebruikte documenten is terug te vinden in Bijlage I. Voor de validiteit van het onderzoek is het belangrijk om aan te tonen waarom juist deze documenten geschikt zijn om te onderzoeken. In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar frames in het ambtelijk denken over zelfstandige bestuursorgaan. Het is daarom zaak om relevante documenten te selecteren. Er is voor gekozen om documenten te analyseren die gaan over zbo's en hun positie in het openbaar bestuur. Dat heeft ten gevolg dat er geen documenten zijn geselecteerd die gaan over individuele beslissingen om bepaalde overheidstaken al dan niet te verzelfstandigen. In dit onderzoek worden dus geen documenten geanalyseerd die gaan over specifieke casussen, zoals de verzelfstandiging van de Post, of de omvorming van ProRail tot een zbo. De geselecteerde documenten zijn van een hoger abstractieniveau en gaan over hoe er over het concept zbo wordt gedacht.

Binnen de dataset vallen er vijf verschillende soorten documenten te onderscheiden, elk met zijn eigen kenmerken. Het is daarom van belang om te beseffen wie de documenten heeft geschreven en welke positie de auteurs bekleden. Om het document in haar context te kunnen begrijpen, is het zaak om te weten waar de documenten toe dienen. De eerste categorie documenten wordt gevormd door beleidsnota's. Deze documenten bevatten de beleidsopvattingen van de minister en er wordt nieuw beleid inhoudelijk uiteengezet. Een nota wordt geschreven op het ministerie dat onder de betreffende minister ressorteert. Een beleidsnota is voor het kabinet dus een middel om te laten zien hoe zij uitwerking geven aan het regeerakkoord. Hiermee geeft een beleidsnota dus inzicht in het denken van het kabinet.

De tweede categorie bestaat uit wetsevaluaties. Om inzicht te krijgen in het functioneren van een nieuw ingestelde wet wordt deze geëvalueerd. In het geval van de Kaderwet

zelfstandige bestuursorganen is in de wet vastgelegd dat deze elke vijf jaar geëvalueerd moet worden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De evaluatie wordt op het ministerie geschreven en vervolgens gepresenteerd aan de Kamer. Bij het analyseren van de documenten is het belangrijk om te beseffen dat zo'n evaluatie geschreven wordt door de organisatie die ook de wet heeft ontworpen. Dit brengt een zekere subjectiviteit met zich mee. Desondanks geeft het wel inzicht in hoe er door de tijd heen over de wetgeving gedacht wordt.

De derde categorie bestaat uit documenten die zijn geschreven door parlementaire (sub)commissies. Het parlement heeft het recht om onderzoek te laten doen naar zaken waarover zij opheldering verlangt (PDC, z.d.). Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een vaste commissie of een nieuw in te stellen commissie. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat de commissie kan bestaan uit verschillende politieke kleuren. De onderzoekscommissie verricht het onderzoek en presenteert de resultaten hiervan aan de kamer in de vorm van een rapport. Vaak vloeien hier aanbevelingen uit voort en wordt er in de Kamer gedebatteerd over de uitkomsten van het onderzoek. Het is gangbaar dat het kabinet reageert op deze documenten middels een kabinetsstandpunt.

De vierde categorie bestaat uit rapporten die worden geschreven door (onafhankelijke) organisaties die de regering controleren en adviseren, zoals de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deze organisaties hebben de taak om toe te zien op de doel- en rechtmatigheid van de rijksoverheid en leveren daarom gevraagd en ongevraagd advies. Anders dan bij parlementaire commissies is er minder sprake van politieke kleuring en zijn de rapporten wat objectiever. Bovendien zijn zij door hun onafhankelijkheid in de positie om hardere conclusies te trekken, zonder dat ze zichzelf daarmee in de vingers snijden. Dit in tegenstelling tot wetsevaluaties en rapporten van parlementaire onderzoekscommissies. Wanneer het rapport gepubliceerd wordt kan er in de Kamer over gedebatteerd worden. Daarnaast is het kabinet verplicht om te reageren op deze documenten. Dit kan zij doen in de vorm van een kabinetsstandpunt.

De vijfde categorie bestaat uit kabinetsstandpunten. Zoals gezegd kan of moet het kabinet reageren op de rapporten van parlementaire onderzoekscommissies en andere organisaties. Een kabinetsstandpunt is een brief, waarin de minister de visie van het kabinet op de onderliggende kwestie weergeeft. Een kabinetsstandpunt is daarmee een manier voor het kabinet om zich te verdedigen tegen scherpe conclusies en een ander geluid te laten horen. Daarnaast kunnen zij ook juist aangeven aanbevelingen over te nemen uit de rapporten, om zo het beleid verder te perfectioneren. Kabinetsstandpunten geven dus de visie van het kabinet weer in relatie tot het onderliggende rapport.

## 3.2 Methode

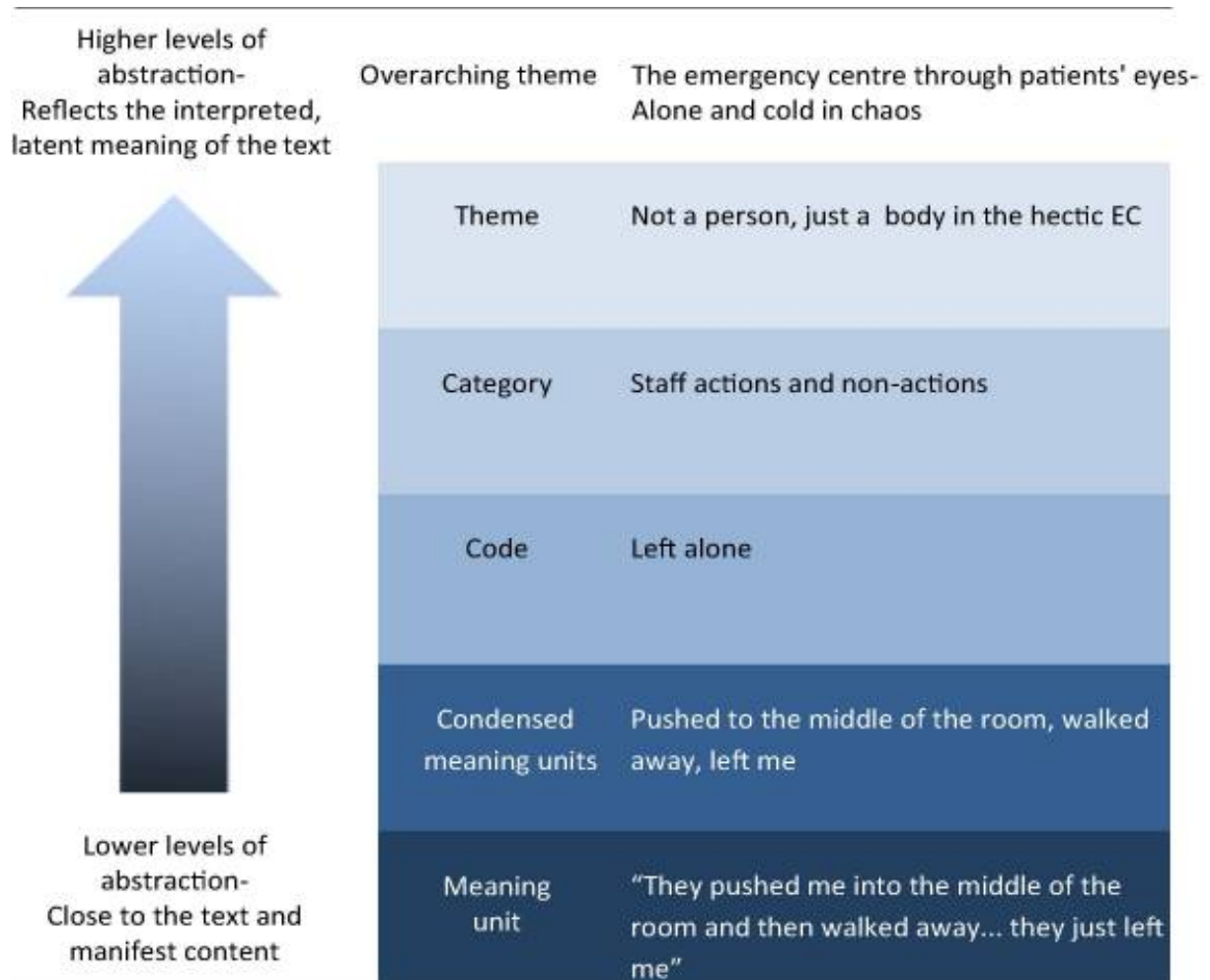
Nu duidelijk is welke documenten de dataset vormen voor de analyse is er ruimte om de methode uiteen te zetten en onderzoekskeuzes te onderbouwen. Zoals eerder geconstateerd is er nog weinig onderzoek gedaan naar framing en zbo's. Hierdoor bestaat er nog geen methode die als uitgesproken blauwdruk voor dit onderzoek kan fungeren. Toch betekent dit niet dat er een compleet nieuwe methode ontwikkeld hoeft te worden. Kwalitatief onderzoek naar het denken over bepaalde onderwerpen is niet nieuw en biedt daardoor handvatten voor deze analyse.

Om tot een geschikte methode te komen is het belangrijk om dit onderzoek te ontleden. Wat is de context waarbinnen dit onderzoek uitgevoerd wordt? Allereerst moet worden vastgesteld dat de onderzoeker een hermeneutische blik heeft. Waar positivisten van mening zijn dat alleen empirisch onderzoek de waarheid kan laten zien, stelt de hermeneut dat interpretatie niet te omzeilen is bij het analyseren van documenten. Sterker nog, interpretatie is nodig om zaken te kunnen duiden (Leezenberg & De Vries, 2012, Graneheim, Lindgren & Lundman, 2017). Uitgangspunt van dit onderzoek is dus dat er geïnterpreteerd moet worden om het denken over zelfstandige bestuursorganen te kunnen duiden. Daarnaast is het van belang om vast te stellen dat dit onderzoek inductief is. Aangezien er nog weinig onderzoek is gedaan naar framing en zbo's bestaan er nog geen theorieën die inzicht geven in hoe er door de tijd heen over zbo's is gedacht. Op basis van een beperkt aantal waarnemingen, wordt er dus gezocht naar patronen. Hiermee is het onderzoek inductief, omdat de theorie volgt uit het onderzoek. Dit in tegenstelling tot deductief onderzoek, waarbij een onderzoeksobject aan een theorie getoetst wordt (Bryman, 2016).

Om inzicht te krijgen in de frames in het denken over zbo's, dient er dus een methode te worden gekozen die deze frames blootlegt. Een van de meest voorkomende benaderingen om documenten kwalitatief te analyseren is de kwalitatieve inhoudsanalyse (Bryman 2016.) Een kwalitatieve inhoudsanalyse maakt namelijk de onderliggende thema's van teksten inzichtelijk door middel van interpretatie: "[...] qualitative content analysis is defined as a research method for the subjective interpretation of the content of text data through the systematic classification process of coding and identifying themes or patterns" (Hsieh en Shannon, 2005, p. 1278).

Het idee van een kwalitatieve inhoudsanalyse is dus dat door middel van het coderen van passages er thema's of patronen in de tekst inzichtelijk worden gemaakt. Tijdens het bestuderen van teksten voorziet de onderzoeker zinnen van een code die weergeeft waar de passage over gaat. Wanneer alle coderingen gemaakt zijn, worden codes die op enige manier

aan elkaar verbonden zijn en ongeveer hetzelfde betekenen samengevoegd tot een nieuwe code. Het gevolg is dat bij elke rubricering er een hoger abstractieniveau bereikt wordt. Onderstaande afbeelding geeft dit schematisch weer.



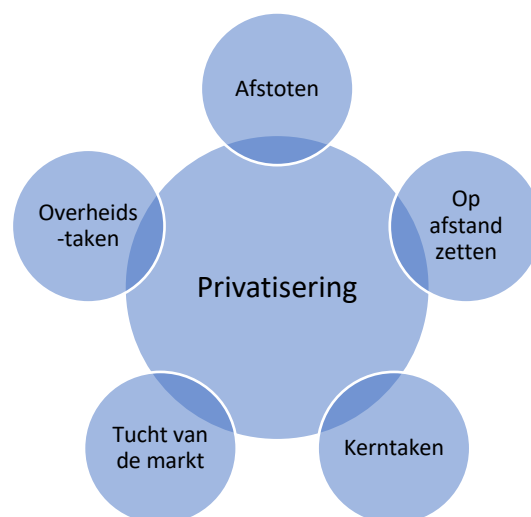
Figuur 4 Herdrukt van "A hands-on guide to doing content analysis", door Erlingsson, C. & Brysiewicz, P., 2017, African Journal of Emergency Medicine, 7, p. 94

De afbeelding laat zien hoe een kwalitatieve inhoudsanalyse leidt tot het blootleggen van een thema. Op het laagste abstractieniveau bevindt zich het citaat de tekst zelf. Door middel van interpretatie wordt de tekst gestript tot haar essentie en wordt er betekenis gegeven aan het tekstfragment. Vervolgens kan er een label worden verbonden aan het fragment. Deze code kan weer vergeleken worden met andere codes, waarbij soortgelijke codes op dezelfde stapel belanden en samen een categorie vormen. Aan de hand van die categorieën kunnen vervolgens thema's gedestilleerd worden. Bij het uitvoeren van zo'n kwalitatieve inhoudsanalyse is het belangrijk om deze stappen te laten zien. Aangezien de onderzoeker moet interpreteren, en er dus sprake is van subjectiviteit, is het van belang dat de onderzoeker transparant is over de



manier waarop de resultaten tot stand zijn gekomen. Daartoe wordt hieronder uiteengezet hoe het onderzoek naar framing in het denken over zbo's uitgevoerd is.

Het theoretisch kader gaf inzicht in de geschiedenis van zbo's en verbindt het fenomeen met het concept 'framing'. Op basis van dit theoretische kader konden er twee te verwachten frames gedestilleerd worden: het markt-frame en het verantwoord-frame. In het theoretisch kader is gesteld dat een frame niet een eenduidig object is, maar uit verschillende thema's bestaat. In figuur 2 en 3 in het vorige hoofdstuk worden deze frames en thema's schematisch weergegeven. Om de thema's bloot te kunnen leggen in de geanalyseerde teksten zijn er indicatoren opgesteld. Deze indicatoren dienen als bakens van herkenning bij het analyseren van de tekst. Wanneer een indicator in de tekst wordt gespot, kan dit betekenen dat hier mogelijk een thema waar te nemen valt. Met andere woorden: aan de hand van de indicatoren kunnen thema's gemeten worden. Door het voorkomen van de thema's te meten kunnen vervolgens frames gemeten worden. Aangezien dit onderzoek weinig heeft om op voort te bouwen zag de onderzoeker zich gedwongen om de indicatoren zelf op te stellen. Na het scherp krijgen van het theoretisch kader is er voor elk thema een woordweb gemaakt, waar woorden ingezet werden die de onderzoeker associeert met het thema. Zo leidde een woordweb omtrent het thema 'privatisering' tot de volgende indicatoren:



*Figuur 5 Voorbeeld van woordweb met indicatoren bij het thema 'privatisering'*

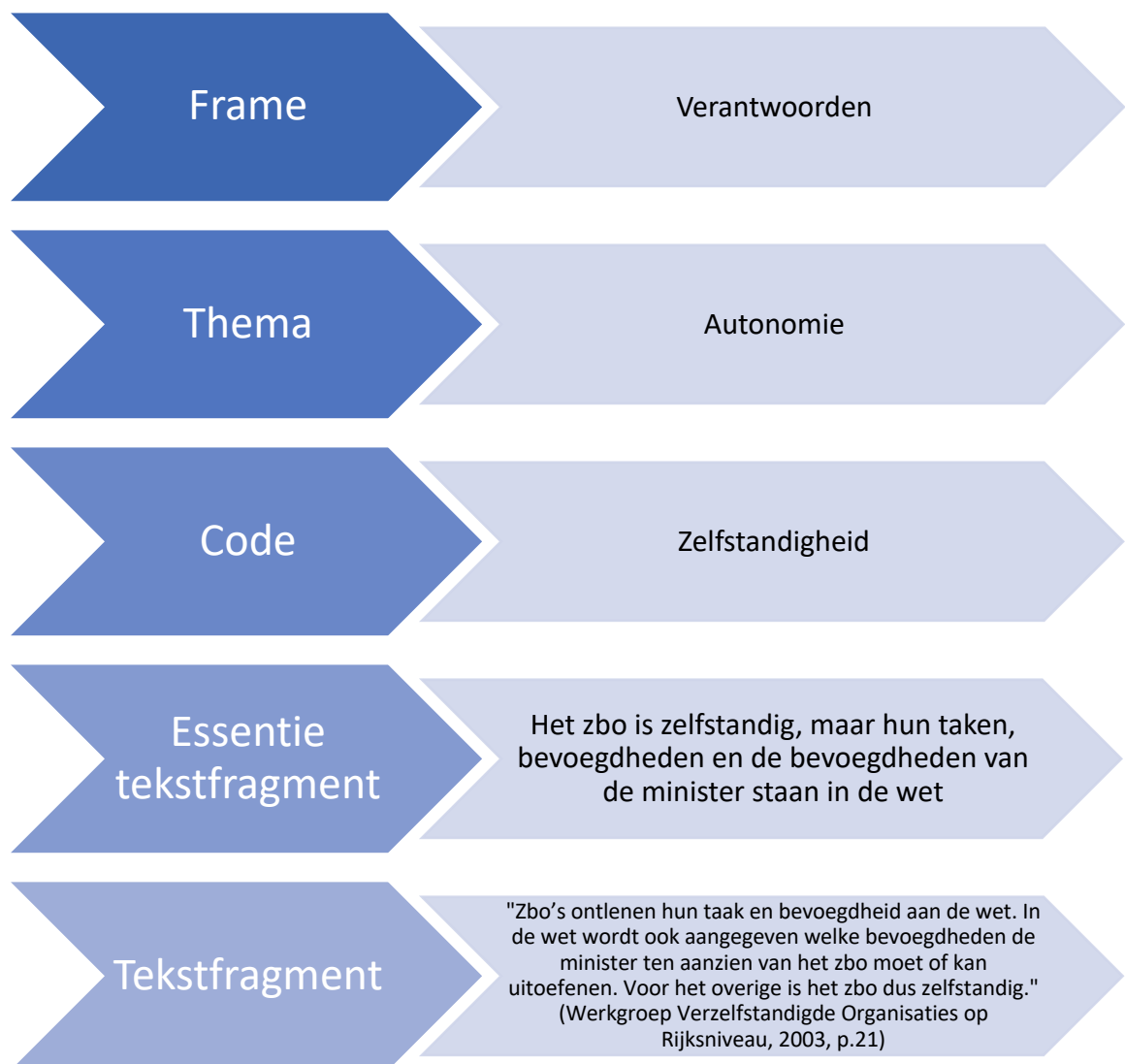
De figuren 2 en 3 uit het vorige hoofdstuk kunnen gezien worden als de codeboom aan de hand waarvan het onderzoek is uitgevoerd. Aangezien dit een inductief onderzoek betreft is het belangrijk om stil te staan bij het gegeven dat er thema's en indicatoren zijn die onverwachts zichtbaar worden. Hoewel de indicatoren nuttige bakens zijn in het analyseren van de teksten

dient de onderzoeker open te blijven staan voor indicatoren die niet op voorhand geformuleerd zijn. In Bijlage II is de volledige codeboom opgenomen, zoals deze zich in de analyse gevormd heeft.

De data-analyse is in een aantal stappen uitgevoerd. Eerst zijn alle stukken verkennend gelezen. Door de verschillende documenten globaal te lezen, is een beeld van de hoofdgedachte van het document ontstaan. Vervolgens zijn de documenten voorzien van een korte beschrijving van de inhoud van het document. Deze beschrijving beslaat telkens ongeveer 100 woorden. Deze samenvattende beschrijvingen worden overigens ook gepubliceerd in de tentoonstelling over de verzelfstandiging van overheidstaken van de Kennisbank Openbaar Bestuur, waar de onderzoeker aan meewerkte. De beschrijvingen bieden de context waarbinnen het document begrepen dient te worden. Door wie is dit document geschreven, en wat is het doel van het document? Door deze vragen te beantwoorden krijgen de resultaten betekenis.

De volgende stap is om van het globale lezen door te gaan naar close-reading. Tegelijkertijd met de close-reading is de kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd. Een kwalitatieve inhoudsanalyse vereist een iteratieve aanpak, waarbij wordt gereflecteerd op de gevonden resultaten. Deze iteratieve aanpak wordt gekenmerkt door een proces van open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Door deze drietrapsraket ontstaat een codeboom (zie bijlage II), die inzichtelijk maakt hoe de categorieën tot stand zijn gekomen. Voordat de documenten konden worden gecodeerd, zijn ze ingevoerd in het CAQDAS-programma Nvivo. Met *Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software* kunnen documenten vanaf een computer gecodeerd worden. CAQDAS-software dient om codes te structureren en terug te vinden. Zo kunnen de codes gecategoriseerd worden. Een voordeel van deze manier van werken is dat dit transparanter is dan wanneer op papier wordt gecodeerd. Door de CAQDAS-software kan het interactieve bestand eenvoudig gedeeld worden. Doordat zo'n digitaal codeboek controleerbaar is, wordt de onderzoeker gedwongen om zo precies mogelijk te werken. Dit komt de betrouwbaarheid, maar ook de herhaalbaarheid, van het onderzoek ten goede (Bryman, 2016).

In eerste instantie zijn de verschillende documenten open gecodeerd. Elk tekstfragment dat ging over het perspectief waaruit zbo's worden belicht, is van een code voorzien. Tijdens de axiale codering zijn de coderingen uit de open fase gerubriceerd. Op deze manier is een integratie ontstaan van de verschillende coderingen die zijn toegewezen. Er is naar thema gerubriceerd. Na de fase van axiaal coderen heeft selectieve codering plaatsgevonden. Dit houdt in dat de verschillende thema's zijn gecategoriseerd in verschillende concepten. Onderstaande figuur hanteert het schema van figuur 4, maar nu gevuld met een voorbeeld uit dit onderzoek.



*Figuur 6 Van tekstfragment tot frame*

Op deze manier is duidelijk geworden welke frames er zijn. Door middel van deze drie fases is de transparantie van het onderzoek bevorderd: de methode maakt inzichtelijk welke stappen zijn ondernomen om tot de resultaten te komen.

Om de resultaten te kunnen duiden en om de ontwikkeling in het denken over zbo's door de jaren heen te kunnen laten zien is er voor gekozen om de geanalyseerde documenten onder te verdelen in tijdvakken, die vervolgens met elkaar vergeleken kunnen worden. Hierbij worden dezelfde tijdvakken gehanteerd als in de tentoonstelling 'Vezelfstandiging' van de Kennisbank Openbaar Bestuur. Deze tijdvakken zijn opgesteld door voormalig secretaris-generaal en curator van de tentoonstelling Marjanne Sint. Zij onderscheidt vier verschillende tijdvakken.

Het eerste tijdvak is 1974-1990 en is door haar betiteld als de periode van ‘De eerste rapporten’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Het tijdvak begint met de oratie van Scheltema (1974), die vanwege de aard van het document in deze analyse buiten beschouwing is gelaten. Het tijdvak wordt getypeerd voor de aandacht die er ontstaat voor het dan nog relatief raadselachtige fenomeen zelfstandig bestuursorgaan. Het tweede tijdvak dat Sint onderscheidt is 1990-1996 en wordt door haar getypeerd als de periode waarin het beleid rondom zbo’s steeds meer vorm krijgt en er een vervolg wordt gegeven aan de nog onderzoekende houding uit het eerste tijdvak. Het derde tijdvak loopt van 1996 tot 2007 en heeft de titel ‘Van aanwijzingen naar Kaderwet’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Deze periode wordt gekenmerkt door de stappen die worden ondernomen om de aanbevelingen uit het tweede tijdvak uit te voeren. Het vierde tijdvak en laatste tijdvak in dit onderzoek loopt van 2007 tot 2019 en wordt getypeerd door de werking van de Kaderwet. De keuze voor deze typering is logisch, aangezien de implementatie van de Kaderwet een grote stap was in de harmonisering van het zbo-landschap. Aan de hand van de hierboven geschetste tijdvakken kan onderzocht worden op welke manier frames in het denken over zelfstandige bestuursorganen zich hebben ontwikkeld.

Het is goed om stil te staan bij de betrouwbaarheid van het onderzoek. Betrouwbaarheid gaat onder andere over de reproduceerbaarheid van het onderzoek. Aangezien er bij een kwalitatieve inhoudsanalyse sprake is van subjectieve interpretaties is het van belang dat de onderzoeker duidelijk uiteenzet hoe hij tot bepaalde resultaten is gekomen. Dit wordt bereikt door in het methode hoofdstuk goed uiteen te zetten hoe de dataset verkregen is, en hoe de analyse is uitgevoerd. In de bespreking van de resultaten worden uitspraken waar mogelijk gestaafd door citaten die het resultaat illustreren. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek verder te versterken kan worden gedacht aan triangulatie. Dit houdt in dat er met verschillende onderzoekers apart van elkaar een soortgelijk onderzoek wordt uitgevoerd, of dat er verschillende datasets gebruikt worden. Door de omvang van dit onderzoek zijn deze vormen van triangulatie te lastig gebleken. Wel heeft er op methodologisch vlak triangulatie plaats gevonden. In een kwalitatieve inhoudsanalyse bestaat het risico dat de onderzoeker zo dicht op de tekst zit dat hij het grotere plaatje niet meer ziet. Door voorafgaand aan de kwalitatieve inhoudsanalyse eerst alle documenten samenvattend te beschrijven schept hij een scherpere context, waarbinnen de documenten bekeken kunnen worden. Het globaal lezen heeft dus ten gevolg dat de onderzoeker zich bewust is van het landschap waar hij zich door heen beweegt. Dit heeft de betrouwbaarheid van het onderzoek verder versterkt.

In het voorgaande is er al even stil gestaan bij de validiteit van het onderzoek. Validiteit gaat de vraag of de onderzoeksresultaten wel meten wat er gemeten moet worden. Uit de literatuur is gebleken dat de kwalitatieve inhoudsanalyse een geschikte methode is om onderliggende thema's in teksten bloot te leggen. Daarnaast zijn de te verwachten thema's opgesteld vanuit de literatuur over verzelfstandiging. Causale verbanden in interpretatief onderzoek zijn lastig bloot te leggen, aangezien er veel context gebonden is. Toch zijn er controlemogelijkheden die de validiteit van het onderzoek versterken. Door te verwachten thema's en frames op te stellen vanuit het theoretisch kader kan de interpretatie van de werkelijkheid getoetst worden aan de uitkomsten van het literatuuronderzoek. Hierdoor worden afwijkende resultaten gemarkeerd en kan er nader onderzoek worden gedaan naar deze uitkomsten. Door deze maatregelen aan de voorkant al te treffen wordt het klimaat geschapen waarbinnen een betrouwbaar en valide onderzoek kon worden uitgevoerd.

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de kwalitatieve inhoudsanalyse besproken. In deze bespreking worden de geanalyseerde stukken zoveel mogelijk chronologisch doorgenomen. Het verslag van de eerste studiedag over zelfstandige bestuursorganen in 1985 vormt het startpunt van dit hoofdstuk. De bespreking van de resultaten eindigt met de tweede evaluatie van de kaderwet ten aanzien van zbo's uit 2018. Om het leesgemak te vergroten, is er waar mogelijk de keuze gemaakt om documenten die qua onderwerp op elkaar aansluiten te groeperen. Dit is ten koste gegaan van de chronologie. Zie voor een overzicht van alle geanalyseerde stukken bijlage I. In bijlage II is de codeboom te vinden met daarin de verschillende codes.

De documenten worden onderverdeeld in de tijdvakken die in het vorige hoofdstuk zijn geïntroduceerd. Dit is terug te zien in de wijze waarop de resultaten worden besproken. Om de stukken inhoudelijk te kunnen duiden, is het van belang om kennis te nemen van enige context. De stukken worden daarom eerst geïntroduceerd door middel van een korte beschrijving. Deze beschrijvingen zijn tevens gebruikt in de tentoonstelling 'Verzelfstandiging' in de Kennisbank Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alwaar ze integraal zijn terug te vinden. De beschrijving geeft een idee van de inhoud van het document, door wie het geschreven is en tussen welke andere documenten het past. Vervolgens worden de belangrijkste resultaten van de kwalitatieve inhoudsanalyse van het betreffende stuk besproken. Om duiding te kunnen geven aan de resultaten is het nodig om ze in ruimere context te plaatsen. Het documentniveau dient te worden ontstegen. Om breder zicht te krijgen op de frames in het denken over zelfstandige bestuursorganen worden zij in een tijdvak geplaatst. Vanuit die tijdvakken kan duiding worden gegeven aan de onderzoeksresultaten. Door op documentniveau thema's te identificeren, kunnen daaruit volgend ook uitspraken gedaan worden over thema's en frames op een hoger abstractieniveau. Zoals eerder uiteengezet, zijn de frames 'markt' en 'verantwoorden' uitgesplitst in verschillende thema's. Door de waargenomen thema's met elkaar te combineren ontstaat er een beeld van de frames die het denken over zbo's beïnvloeden. In de online tentoonstelling 'Verzelfstandiging' die ontwikkeld werd op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is een canon van de zbo-geschiedenis gepresenteerd.

## 4.1 Tijdvak 1974 – 1990

### 4.1.1 Resultaten uit documenten

#### 4.1.1.1 Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van de studiedag op 12 november 1985.

In 1985 vond, georganiseerd door de WRR en het ministerie van Binnenlandse Zaken, een studiedag plaats over zbo's. Het doel van de studie was om de plaats en betekenis van zbo's in de praktijk te verkennen. Hoewel het fenomeen 'zbo' al in 1974 door Scheltema was geïntroduceerd, duurde het tot 1985 voordat het concept ook in Den Haag was geland. Door middel van deze studiedag werd het concept 'zbo' nu ook ingebed in de ambtenarij. De studiedag werd voorgezeten door degene die de term 'zelfstandig bestuursorgaan' in 1974 had geïntroduceerd. In de publicatie wordt verslag gedaan van deze studiedag. Het verslag bevat beschouwingen van Scheltema, de minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk en de voorzitter van de WRR Albeda. Daarnaast is de uiteenzetting van de Zweedse ambassadeur over het Zweedse bestuursstelsel opgenomen in het verslag. Met het verslag hoopten Rietkerk en Albeda een "impuls te geven aan de gedachtenvorming over de mogelijkheden van zelfstandige bestuursorganen in de praktijk van het openbaar bestuur" (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1985, p. 3).

In de kwalitatieve inhoudsanalyse is onderzocht welke thema's naar voren komen in dit document. In het document wordt gesproken over de betekenis van zbo's en functionele decentralisatie. Tijdens de studiedag werden alle facetten van zbo's besproken. Het thema dat het meeste voorkwam, is 'verantwoorden'. Er wordt uitgebreid stilgestaan bij het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot zbo's. Hierbij is nog niet duidelijk hoe de ministeriële verantwoordelijkheid eruit moet komen te zien bij zbo's:

Men moet weten welke taken de minister direct onder zijn controle heeft, en welke taken meer op armslengte van het bestuur worden uitgeoefend. Als men daar de grauwsluijer van de ministeriële verantwoordelijkheid over laat vallen, ontstaat er onduidelijkheid en zijn de verantwoordelijkheden minder herkenbaar verdeeld dan wanneer men bepaalde taken in zelfstandigheid laat uitoefenen. Tegelijkertijd, en dat blijft het uitgangspunt van alle sprekers, zal de invloed van de politiek, van de minister, op de cruciale punten als organisatie, algemene beleidslijnen en financiële controle moeten worden gehandhaafd (WRR, 1985, p. 61).

Naast ‘verantwoorden’ werden nog enkele andere thema’s besproken. Zo werd stilgestaan bij het autonome karakter van zbo’s, maar werd ook gesproken over de praktische voordelen van deze organen. De thema’s ‘bureaucratie’, ‘effectiviteit’ en ‘New Public Management’ kwamen hierbij aan bod. Hoewel ‘New Public Management’ hier een anachronistische term is, werd er wel gesproken over ‘corporatistische structuren’. Het thema ‘marktwerking’ is ook besproken. De partijen gingen in op de plek die zbo’s kunnen innemen in het spectrum van overheid en markt:

Van de markt naar de hiërarchie en weer terug. Volledig terug naar de markt is in de publieke sector in zeer vele gevallen niet mogelijk. Welke mogelijkheden liggen er om dichterbij de markt aan te sluiten? Hier kunnen zelfstandige bestuursorganen naar voren komen (WRR, 1985, p. 19).

#### **4.1.1.2 Advies over functionele decentralisatie - 1988**

De Raad voor het binnenlands bestuur (hierna: Rbb) legde zich in 1988 toe op het onderzoeken van het begrip ‘functionele decentralisatie’. Onder Kamerleden bestond onduidelijkheid over de betekenis van het begrip en met welk doel functionele decentralisatie plaatsvond. Om een bijdrage te leveren aan deze discussie, publiceerde de Rbb het rapport ‘Advies over functionele decentralisatie’. Ten Berge en Stroink, hoogleraren in respectievelijk het staats- en bestuursrecht en het publiekrecht, werden gevraagd de Rbb van preadvies te voorzien. In het rapport zijn de begrippen ‘functionele decentralisatie’ en ‘zelfstandige bestuursorganen’ nader omschreven, zijn de op dat moment bestaande soorten van functionele decentralisatie besproken en is een vertrekpunt geformuleerd om functionele decentralisatie en zbo’s een plek te kunnen geven in het openbaar bestuur.

Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse blijkt dat de thema’s ‘toezicht en sturing’ en ‘verantwoorden’ worden besproken. In het document wordt gesproken over de manier waarop de ministeriële verantwoordelijkheid opgevat moet worden in de context van zbo’s:

In dit verband onderscheidt de Raad conform het gestelde in het preadvies (blz. 61) voor wat betreft de verantwoordingsplicht van de minister ten opzichte van het parlement tussen de plicht vragen te beantwoorden, welke het hele functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan kan omvatten, en de ministeriële verantwoordelijkheid die zich slechts uitstrekt tot zover als



de bevoegdheden van de minister reiken (Raad voor het binnenlands bestuur, 1988, p. 39).

#### **4.1.1.3 Notitie ‘functionele decentralisatie’ - 1989**

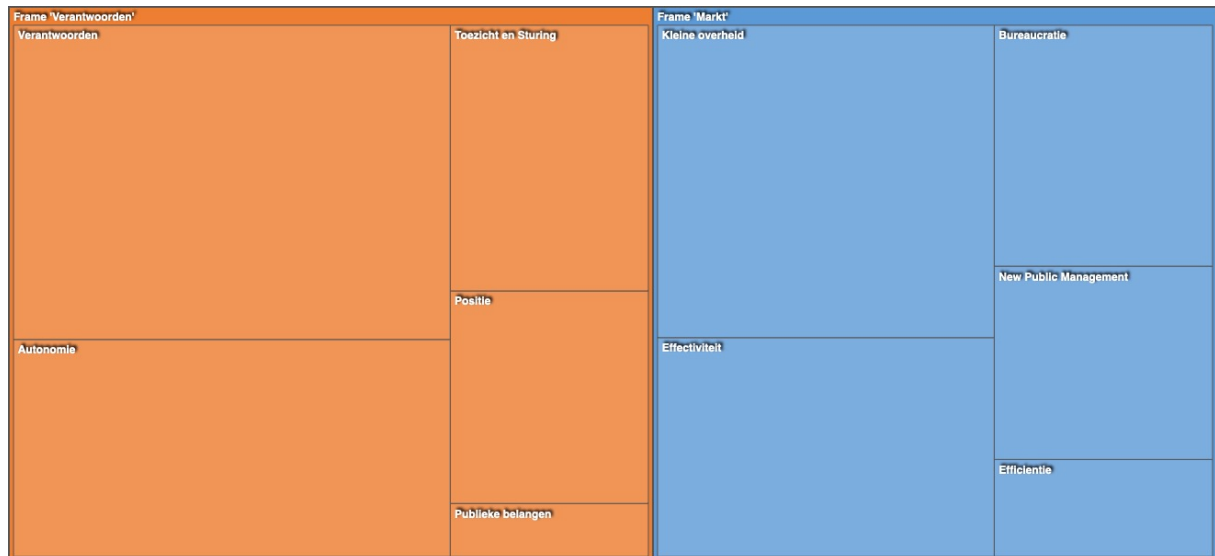
Met de notitie ‘functionele decentralisatie’ wordt aan de Kamer duidelijkheid gegeven over functionele decentralisatie en wordt ingegaan op de plek die functionele decentralisatie inneemt in het openbaar bestuur. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen decentralisatie en deconcentratie, tussen zbo en een openbaar lichaam en privatisering en verzelfstandiging. Hierbij wordt besproken in hoeverre functionele decentralisatie wenselijk is en op welke manier functionele decentralisatie kan bijdragen aan verbetering van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratisch gehalte van het openbaar bestuur. Thema’s die het vaakst voorkomen in de notitie, zijn: ‘autonomie’, ‘kleine overheid’, ‘verantwoorden’, ‘positie’ en ‘effectiviteit’.

#### **4.1.2 Duiding**

Marjanne Sint typeert het tijdvak 1974-1990 als de periode waarin de eerste rapporten over zbo’s verschenen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Met de door de WRR en het Ministerie van Binnenlandse Zaken georganiseerde studiedag werd het startschot gegeven voor het denken over zbo’s in ambtelijke kringen. De analyse laat zien dat er veel praktische vragen waren over de manier waarop deze zbo’s functioneerden, de positie van zbo’s in het openbaar bestuur en op welke wijze ze zich verhielden tot de verantwoordelijke minister. Bovendien laat de analyse van de documenten uit dit tijdvak zien hoe het fenomeen langzaam gemeengoed begon te worden. Op de studiedag verzamelde zich een kleine groep om te leren over zbo’s. Die groep met basale kennis over zbo’s groeit in dit tijdvak steeds een beetje verder. De Raad voor het binnenlands bestuur poogt bij te dragen aan de kennisvergaring over het onderwerp door een advies te schrijven, en vanuit het kabinet wordt er vervolgens een notitie geschreven die de Kamer informeert over het fenomeen zbo’s. Deze waarneming past in het bestaande beeld van de periode: het theoretisch kader liet al zien dat de bekendheid van het fenomeen in deze periode toenam. Daarnaast blijkt uit de analyse dat er ook vanuit een marktgedachte naar zbo’s werd gekeken. Het is interessant om te onderzoeken waar deze resultaten vandaan komen en hoe deze passen in de theorie over zbo’s en framing.

Onderstaande figuur laat zien welke thema’s voorkomen in de geanalyseerde documenten uit de periode 1974-1990. Het hiërarchisch diagram laat zien welke thema’s het vaakst voorkwamen in de geanalyseerde documenten uit dit tijdvak. Hoe groter het vlak, des te vaker het thema voorkomt. In het theoretisch kader is gesteld dat verschillende thema’s samen

te brengen zijn in één frame. Dit is terug te zien in het onderstaande diagram. Oranje gemarkeerde thema's vormen het frame 'verantwoorden' en blauw gemarkeerde thema's vormen het frame 'Markt'. De frames 'verantwoorden' en 'markt' komen in bijna gelijke mate voor. Dit betekent dat in de geanalyseerde documenten ongeveer evenveel vanuit het 'markt'-perspectief naar zbo's werd gekeken als vanuit het 'verantwoorden'-perspectief.



*Figuur 7 Tijdvak 1974-1990. Frames en thema's*

De geschiedenis van zbo's, zoals beschreven in hoofdstuk 2.1, leert ons dat er in de Jaren '80 veel aandacht was voor een afslanking van de overheid en het overhevelen van overheidstaken naar de markt. Zo werkte het kabinet Lubbers I aan de 'grote operaties'; ingrijpende veranderingen om de rijksdienst te hervormen. Het lijkt erop dat de aandacht voor privatisering en het afslanken van de overheid ook zijn weerslag heeft op het denken over zbo's. Zo wordt er in de documenten gesproken over de mogelijke efficiëntie voordelen die verzelfstandiging oplevert. Het denken over zbo's in termen als efficiëntie, een kleinere overheid en minder bureaucratie is een voorbeeld van hoe er vanuit een markt-frame naar zbo's werd gekeken. Het is waarschijnlijk dat het markt-frame hier voorkomt, vanwege de grootschalige aandacht voor de markt op andere terreinen. De theorie over framing liet zien dat frames niet alleen het dan gevoerde debat beïnvloeden, maar ook van invloed zijn op nog te voeren debatten. Veel aandacht voor privatisering en afslanking van de overheid zorgt ervoor dat deze thema's ook aandacht krijgen wanneer het over zbo's gaat. Dit blijkt met name uit de notitie 'functionele

decentralisatie'. Hier valt te zien hoe het markt-frame duidelijk aanwezig is. Het doel van de notitie is om de Kamer te informeren over het wat en hoe van verzelfstandiging. De op het Ministerie van Binnenlandse Zaken geschreven notitie bevat echter geen neutrale weergave van wat zbo's nu eigenlijk zijn. Er wordt in de notitie al snel vanuit een markt-frame naar zbo's gekeken. Dit blijkt uit de aandacht die er in de notitie is voor de voordelen van verzelfstandiging op het gebied van doelmatigheid, efficiëntie en een kleinere overheid. De Kamer kreeg dus niet alleen een feitelijke uiteenzetting van het onderwerp, maar werd tegelijkertijd getraakteerd op de visie van het kabinet hoe deze organen bij konden dragen aan de doelen van de regering. Het is een daarmee een duidelijk voorbeeld van hoe framing de visie van anderen beïnvloed. Het zbo verandert van neutrale technische term, naar een middel om de overheid efficiënter in te kunnen richten. Dit sluit aan op het theoretisch kader, waarin gesteld werd dat een frame kan worden ingezet om de opinie van het publiek te beïnvloeden. Een frame zorgt er namelijk voor dat bepaalde aspecten van de werkelijkheid benadrukt worden, terwijl sommige onderdelen al dan niet bewust uit de schijnwerpers worden gehouden. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat er wel aandacht is voor implicaties van de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's, maar dat er eigenlijk niet wordt gesproken over de complicaties van een organisatie die zich op zo'n afstand van de minister bevindt. Dit voorbeeld laat zien dat framing een deel van de werkelijkheid inkadert, waardoor er wél aandacht is voor hetgeen dat zich binnen het kader bevindt, maar geen aandacht voor de werkelijkheid daarbuiten.

## **4.2 Tijdvak 1990 – 1996**

### **4.2.1 Resultaten uit documenten**

#### **4.2.1.1 Toetsingskader voor verzelfstandigingsprojecten - 1992**

De subcommissie Verzelfstandigen van de Adviescommissie voor de Rijksdienst, ook wel de ‘commissie Oele’, presenteerde in 1992 het toetsingskader voor verzelfstandigingsprojecten. Dit rapport borduurde voort op de inzichten uit de nota Functioneel Bestuur en het (pre-)advies van de Rbb onder leiding van Ad Oele in 1988. In deze publicaties werd aandacht besteed aan het definiëren en contextualiseren van het begrip ‘zbo’. In het rapport van de commissie Oele wordt een volgende stap gezet en wordt er een toetsingskader opgesteld om te kunnen oordelen over verzelfstandigingsvoorstellen. In het toetsingskader werd een checklist geformuleerd met vragen aan de hand waarvan de subcommissie voorstellen voor externe verzelfstandiging kon beoordelen. In de toelichting op het toetsingskader worden de verschillende aandachtspunten bij externe verzelfstandiging besproken. Deze gaan onder andere over de noodzaak om concurrentie te creëren op het moment dat overheidstaken verzelfstandigd worden, de inrichting van extern verzelfstandigde organisaties en de rechtsvorm van deze organisaties. Het overheersende thema is ‘marktwerking’. Er wordt specifiek ingegaan op het belang van concurrentie en tucht van de markt bij externe verzelfstandiging:

Zoals hiervoor aangegeven wordt de marktorientatie van de organisatie vooral bepaald door de aard van de taak en activiteiten. Vanuit beheersmatig oogpunt is het gewenst dat daar waar dat mogelijk en zinvol is concurrentie wordt gecreëerd (Commissie Oele, 1992, p. 11).

#### **4.2.1.2 Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid - 1992**

De commissie Scheltema beval aan de 'regels van het spel' rond de ministeriële verantwoordelijkheid vast te leggen. Aangezien zbo's als concept nieuw waren, was er nog veel onduidelijk over de relatie tussen zo'n orgaan en de minister. Het voornaamste punt was tot in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid strekte. Zo was de commissie van mening dat er meer duidelijkheid nodig was over de verantwoordelijkheid van de minister in het geval van verzelfstandiging en bij zbo's. Op het gebied van coördinatie van overheidsbeleid zag de commissie Scheltema niets in de versterking van de positie van de coördinerend

bewindspersoon. Alternatieven die volgens de commissie wel overwogen konden worden, waren een versterking van de formele positie van de minister-president of een kernkabinet in de vorm van een sterk verkleinde ministerraad. Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse is gebleken dat ‘Verantwoorden’ het duidelijkst aanwezig was in de tekst, gevolgd door ‘toezicht en sturing’ en ‘autonomie’.

#### **4.2.1.3 Kabinetsreactie ‘Steekhoudend ministerschap’ - 1993**

Middels een brief aan de Tweede Kamer reageerde het kabinet, bij monde van minister-president Lubbers en minister van Binnenlandse Zaken Dales, op het rapport van de commissie Scheltema. Het kabinet gaf aan voor wat betreft een departementale herindeling, niet op de zaken vooruit te willen lopen. Ze stelde dat een dergelijke herindeling het sluitstuk moet zijn van huidige en toekomstige ontwikkelingen. Toch werd er iets gezegd over zo’n sluitstuk: “overigens kunnen zowel vormen van interne verzelfstandiging – waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid intact blijft – als vormen van externe verzelfstandiging – waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt – een geschikt instrument vormen in het streven naar kerndepartementen en het op afstand zetten van uitvoerende taken” (Lubbers & Dales, 1993(a), p. 2). In deze twee pagina’s tellende brief komen de thema’s ‘verantwoorden’ en ‘kleine overheid’ naar voren. Dit past in de thematiek van het rapport, waarop met deze Kamerbrief gereageerd werd.

#### **4.2.1.4 Naar Kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst - 1993**

De commissie Wiegel kwam in 1993 met een rapport waarin voorstellen werden gedaan voor de verbetering van de structuur en het functioneren van de rijksdienst. Een van de mogelijkheden om de structuur van de rijksdienst te veranderen zou een departementale herindeling kunnen zijn geweest. Hier wordt mee bedoeld dat de taken en verantwoordelijkheden van ministeries opnieuw beoordeeld en gecategoriseerd worden tot nieuwe ministeries. In het rapport van de commissie Wiegel werd een andere aanpak geadviseerd. Departementale herindeling maakte geen deel uit van deze voorstellen. De commissie was van mening dat de kosten van departementale herindeling groter waren dan de opbrengsten. Wel pleitte de commissie voor een voortzetting van de ontwikkeling richting kerndepartementen. Het ideaalbeeld was een kleine en flexibele rijksdienst. Dit doel zou bereikt moeten worden door verdere privatisering, verzelfstandiging of decentralisatie van taken. Om een goede verbinding tussen kerndepartementen en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties te

realiseren, was de commissie Wiegel (net als de commissie Scheltema) van mening dat er duidelijke kaders moesten komen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De thema's 'kleine overheid', 'bureaucratie' en 'positie' voerden de boventoon in dit rapport. Deze thema's komen tot uiting in het volgende citaat:

De ontwikkeling naar kleinere departementen die zich meer op hoofdlijnen en op beleidsontwikkeling richten en veel minder op uitvoering van taken, is al jaren bezig. De commissie wil met haar adviezen uitdrukkelijk aansluiten bij deze trend en bepleit een versterking van de reeds in gang gezette ontwikkeling naar kerndepartementen (Commissie Wiegel, 1993, p. 23).

#### **4.2.1.5 Kabinetsreactie 'Naar Kerndepartementen' - 1993**

In dezelfde periode als de kabinetsreactie op het rapport 'Steekhoudend Ministerschap' van de commissie Scheltema, reageerde het kabinet ook op het rapport 'Naar Kerndepartementen' van de commissie Wiegel. Het kabinet liet weten dat zij zich op grote lijnen kan vinden in de conclusies van de commissie. Het kabinet en de commissie verschillen in opvatting over de scheiding van beleid en uitvoering: "scheiding van beleid en uitvoering zal in bepaalde gevallen niet verder moeten gaan dan onderscheiding in beleid en uitvoering. Op dit punt is het kabinet genuanceerder dan de commissie-Wiegel" (Lubbers & Dales, 1993(b), p. 2). De twee thema's die in deze kabinetsreactie voorkomen, zijn 'kleine overheid' en 'positie'. Dit sluit aan bij de thema's die de toon zetten in het rapport van de commissie Wiegel.

#### **4.2.1.6 Zelfstandige Bestuursorganen en Ministeriële Verantwoordelijkheid - 1994**

In 1993 en 1994 voerde de Algemene Rekenkamer een rijksbreed onderzoek uit naar de manier waarop de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's geregeld was en hoe deze in de praktijk tot uiting kwam. Tot dan toe bestond er nog geen volledig overzicht van zbo's, waardoor de Algemene Rekenkamer zich genoodzaakt zag een inventarisatie te maken. Dit overzicht werd gecreëerd door op zoek te gaan naar diensten die als zbo aangemerkt konden worden. Op die manier ontstond er voor het eerst een lijst met alle op dat moment bestaande zbo's. Het rapport is zeer kritisch op de manier waarop zbo's op dat moment georganiseerd waren. De Rekenkamer stelde dat er bij een aanzienlijk aantal zbo's geen wettelijke basis was voor de uitvoering van publieke taken en dat de bekostigingswijze niet bij een specifieke wet geregeld was. Daarnaast signaleerde de Rekenkamer dat het toezicht op de zbo's tekortschoot, een derde

van de onderzochte zbo's was bijvoorbeeld niet verplicht om jaarlijks een verantwoording naar de minister te sturen. Al met al concludeerde de Rekenkamer dat er sprake was van een wildgroei aan zbo's, waar iets tegen gedaan diende te worden. De Algemene Rekenkamer adviseerde de minister daarom om meer helderheid te verschaffen over welke organen als zbo betiteld konden worden. Daaruit volgend werd geadviseerd om de regelgeving aan te passen om duidelijkheid te creëren over de taken, inrichting, bekostiging van zbo's en het toezicht daarop. Daarnaast pleitte de Rekenkamer voor regelmatige evaluatie van zbo's.

De analyse van het rapport toont aan dat de thema's 'toezicht en sturing' en 'verantwoorden' het vaakst voorkomen in het document. De Algemene Rekenkamer keek naar de manier waarop zbo's georganiseerd waren en op welke wijze deze zich verhielden tot hun moederdepartement. Dat de Algemene Rekenkamer kritisch is over de manier waarop de ministeriële verantwoordelijkheid gewaarborgd was, blijkt onder andere uit het volgende citaat:

De Rekenkamer meent dan ook dat ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hebben om hun algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de organen actief zijn en voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid is, te kunnen dragen. Deze situatie deed zich vooral voor bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Financiën (Algemene Rekenkamer, 1994, p. 7).

Een ander thema dat aan het licht komt in het rapport is 'positie'. De Algemene Rekenkamer gaf aan dat niet duidelijk is op welke manier de verschillende zbo's zich verhouden tot de overheid: "samenvattend concludeerde de Rekenkamer dat de inrichting en vormgeving van de zelfstandige bestuursorganen zo uiteenlopend is geregeld dat gesproken kan worden van wildgroei" (Algemene Rekenkamer, 1994, p. 24).

#### **4.2.1.7 Verantwoord verzelfstandigen - 1994**

De commissie Sint werd in het leven geroepen om onderzoek te doen naar verzelfstandiging: "onder leiding van Marianne Sint had de commissie ten doel om inzicht te verkrijgen in de concrete problemen die op dit moment bij (de keuze voor) verzelfstandiging een rol spelen." Deze commissie deed parallel onderzoek aan de Algemene Rekenkamer. Het rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' werd min of meer gelijktijdig gepubliceerd. In tegenstelling tot

het rapport van de Algemene Rekenkamer, dat zich met name richtte op het creëren van een overzicht van de status quo, keek de Commissie Sint met name naar de afwegingen die gemaakt moeten worden bij nieuwe verzelfstandigingsvoorstellen. Op basis van gesprekken met betrokken secretarissen-generaal en gesprekspartners van de uitvoerende diensten en de betrokken departementale beleidsafdelingen, kwam de commissie tot een aantal aanbevelingen over het hoe en waarom van verzelfstandigen. De commissie stelde dat de keuze voor externe verzelfstandiging zorgvuldig moest worden overwogen en stelde daar beoordelingscriteria bij op.

Waar de Algemene Rekenkamer zich ten doel had gesteld om orde te brengen in de wildgroei van bestaande zbo's, keek de commissie Sint meer naar de waarom en hoe er wordt verzelfstandigd. De analyse laat dit verschil ook zien. Net als in het rapport van de Algemene Rekenkamer, zijn de thema's 'toezicht en sturing' en 'verantwoorden' aanwezig. Zo adviseert de commissie Sint om de sturing- en toezichtrelatie te verbeteren:

Vaak genoemde instrumenten voor beleidsmatige sturing en controle op de uitvoering zijn uitvoeringscontracten, het jaarverslag, andere periodieke voortgangsrapportages en accountantsverklaringen. Eventuele specifieke bestuurs-organisatorische voorzieningen zoals het instellen van een Raad van Toezicht kunnen (voor extern verzelfstandigde eenheden) worden geregeld in de instellingswet. Daarnaast is het in elk geval noodzakelijk om bij een extern verzelfstandigde eenheid in een informatieplicht vast te leggen: een minister moet de informatie kunnen opvragen die hij nodig heeft voor een beoordeling van de uitvoering van de opgedragen taken (Commissie Sint, 1994, p. 18).

In het rapport van de commissie Sint wordt besproken op welke gronden verzelfstandiging plaats kan vinden. In tegenstelling tot het rapport van de Algemene Rekenkamer, komen de thema's 'autonomie' en 'kleine overheid' in dit rapport voor. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over de vermeende voordelen van de zelfstandigheid van zbo's. Daarnaast wordt door de commissie aangestipt dat verzelfstandiging kan bijdragen aan een kleinere overheid:

Het is zaak terug te keren naar de kern van waar het bij verzelfstandigingen om gaat. Een goed en zorgvuldig ingericht beleid tot verzelfstandiging kan bijdragen tot een adequate scheiding van beleid en uitvoering en tot de vormgeving van kerndepartementen door: (a) de verbetering van



sturingsrelaties (bijvoorbeeld meer sturing op hoofdpunten en meer op output dan op inputfactoren gericht); (b) nauwkeuriger bestuurlijk-organisatorische vormgeving van verantwoordelijkheden tussen onderscheiden organisatie-eenheden (Commissie Sint, 1994, p. 6).

#### **4.2.1.8 Kabinetsreactie ‘Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid’ en ‘Verantwoord verzelfstandigen’ - 1995**

Het kabinetsstandpunt ‘Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen’ vormt een reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer en het rapport van de commissie Sint uit 1994. De gekozen invalshoek is het primaat van de politiek, aangezien de besluitvorming om zbo’s op te richten en taken op afstand te zetten een politiek vraagstuk is. In de notitie is gekeken naar verzelfstandiging, de positie van zbo’s binnen de rijksdienst en de verbeteringen die kunnen worden aangebracht bij de inrichting van zbo’s, zodat de sturing door de politiek verbeterd wordt. Aan de hand van kritiek op het verzelfstandigingsbeleid, zoals geuit in het rapport van de Commissie Sint en het rapport van de Algemene Rekenkamer, worden kabinetsvoorstellen gedaan om het politieke primaat te herstellen. Het kabinet stelde voor om een helder kader te scheppen, waarbinnen bestaande en nieuwe zbo’s moesten opereren. Op die manier moest er meer eenduidigheid komen in de aansturing van de zbo’s. Daarnaast wordt, in aansluiting op de aanbevelingen van de Rekenkamer, een aantal bevoegdheden voor de minister geschetst. Deze bevoegdheden gaan over het inlichtingenrecht van de minister, de kennisneming van het jaarverslag en de jaarrekening, de vaststelling van de begroting, het geven van algemene aanwijzingen en de benoeming van het bestuur van publiekrechtelijke zbo’s.

Uit de analyse blijkt dat het thema ‘positie’ het vaakst voorkomt. Daarnaast komen de thema’s ‘effectiviteit’, ‘efficiëntie’, ‘kleinere overheid’ en ‘verantwoorden’ voor, zij het in mindere mate. De thema’s ‘kleinere overheid’ en ‘verantwoorden’ sluiten aan bij de rapporten waarop het kabinet reageert. Het thema ‘positie’ komt vooral voor in de context van het op te stellen kader waar zbo’s binnen moeten vallen. Dit gaat over de verhouding tussen overheid, zbo en markt. Het kabinet gaf aan dat een duidelijke positionering van zbo’s zorgt voor duidelijkheid voor de burger:

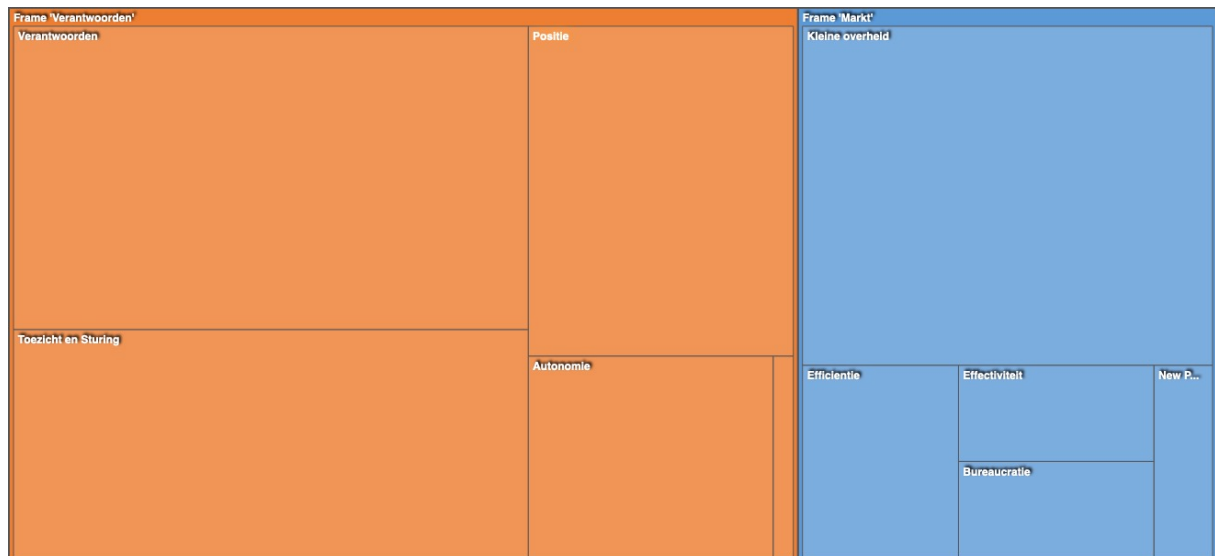
De tweede lijn is het scheppen van een helder kader waarbinnen bestaande en nieuwe zelfstandige bestuursorganen en intern verzelfstandigde diensten dienen te opereren. Instellingswetten van zelfstandige

bestuursorganen bevatten zoals ook blijkt uit het Rekenkamer-rapport een bonte mengeling van bestuurlijke arrangementen, zonder dat voor de verschillen altijd goede gronden zijn aan te wijzen. Het scheppen van zo'n helder kader komt niet alleen de aansturing van deze organen door de ministers ten goede; het draagt ook bij aan een voor de burger doorzichtige overheid. Het vertrouwen in de overheid wordt immers op de proef gesteld indien de burger niet of niet voldoende weet hoe de overheidsorganisatie in elkaar zit en waar de verantwoordelijkheden liggen (Dijkstal, 1995, p. 8).

#### **4.2.2 Duiding**

In de tentoonstelling *Verzelfstandiging van de Kennisbank Openbaar Bestuur* wordt het tijdvak 1990-1996 getypeerd als de periode waarin er beleidsmatig gereageerd werd op de inmiddels opgedane kennis over zbo's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Er is inderdaad een verschil te zien met de documenten uit het vorige tijdvak. Waar die documenten zich met name richtten op vergroting van de kennis over zbo's, gaan de documenten uit het tweede tijdvak veel meer over wat er met die zbo's moet gebeuren. Ook werd er in deze periode kritischer gekeken naar zbo's. In deze paragraaf wordt geprobeerd om de resultaten van dit tijdvak te duiden.

De hieronder gepresenteerde figuur met resultaten uit het tijdvak 1990-1996 laat een verandering zien. De verhouding tussen de frames is veranderd. Waar in het vorige tijdvak 'markt' en 'frame' elkaar ongeveer in evenwicht hielden, is in deze figuur te zien dat het aandeel van het 'markt'-frame kleiner is geworden. Dit sluit aan bij het idee dat er begin jaren negentig veel aandacht was voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de wildgroei aan zbo's, zoals die geconstateerd werd door de Algemene Rekenkamer. De rapporten van de Rekenkamer, de commissie Sint en de kabinetsreactie 'Het herstel van het primaat van de politiek', zetten met hun aandacht voor verantwoording, toezicht en sturing de toon. Wanneer gekeken wordt naar de thema's waaruit het frame 'verantwoorden' is opgebouwd, blijkt dat in vergelijking met het tijdvak 1974-1990 'verantwoorden' nog steeds het grootste thema is. Daarachter heeft echter een verschuiving plaats gevonden. Het thema dat na 'verantwoorden' het vaakst voorkwam, is nu 'toezicht en sturing', gevolgd door 'positie' en 'autonomie'. Binnen het 'markt'-frame komen de thema's 'kleine overheid', 'efficiëntie', 'effectiviteit', 'bureaucratie' en 'New Public Management' voor.



Figuur 8 Tijdvak 1990-1996. Frames en thema's

Zoals opgemerkt suggereren de resultaten dat er in de periode 1990-1996 meer vanuit het verantwoordende-frame wordt gedacht over zbo's, dan vanuit het markt-frame. Een verklaring hiervoor kan zijn dat verzelfstandiging steeds bekender werd, waardoor er minder aandacht hoefde te worden besteed aan manier waarop zij werkten, maar meer nadruk kon worden gelegd op de implicaties die verzelfstandiging had op de relatie tussen minister en orgaan. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de VVD begin jaren 90 niet meer in het kabinet zat. Zoals in het theoretisch kader geschetst werd er met de Grote Operaties gepoogd de overheid af te slanken, door taken af te stoten naar de markt. Minder overheidsinmenging past bij het liberale karakter van de VVD, waardoor het aannemelijk is dat het markt-frame voor een belangrijk deel door de VVD gevoerd werd. Deze gedachte wordt ondersteund door de analyse van het rapport Naar Kerndepartementen van een commissie onder leiding van VVD'er Hans Wiegel. In dit rapport is het markt-frame duidelijk waarneembaar, aangezien er veel aandacht is voor de voordelen van verzelfstandiging voor het bereiken van kerndepartementen.

Een interessante waarneming is dat er in de kabinetsreactie op het rapport Naar Kerndepartementen een ander frame wordt gekozen. Het kabinet geeft aan te verschillen in opvatting over de scheiding tussen beleid en uitvoering, en beargumenteert haar opvatting vanuit het verantwoordende-frame, door te stellen dat scheiding tussen beleid en uitvoering niet te ver zou moeten gaan. Het idee van het ene frame dat bestreden wordt door een ander frame past in de theorie over framing. In het theoretisch kader werd gesteld dat actoren vaak van mening verschillen over wat het juiste frame is. Actoren zullen dan ook hun best doen om ervoor te zorgen dat hun frame uiteindelijk breed wordt overgenomen en verloop van het debat bepaalt.

Het voorbeeld van het rapport van de commissie Wiegel laat zien hoe frames met elkaar kunnen conflicteren en elkaar 'betwisten' om de overhand.

Een andere interessante observatie is het nuanceverschil tussen de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de commissie Sint. Hoewel beide rapporten vanuit het verantwoordeden-frame over zbo's denken, zijn er toch verschillen waar te nemen. In het theoretisch kader werd gesteld framing kan worden ingezet om steun te krijgen voor het gekozen beleid. De Algemene Rekenkamer is minder dan een parlementaire commissie bezig met politieke steun en kan dus op een andere manier rapporten opstellen. Dit blijkt in het geval van de twee rapporten over zbo's uit 1994 ook te zijn gebeurd. De Algemene Rekenkamer toont zich bijzonder kritisch over de wildgroei aan zbo's en rapporteert over de gebreken in het huidige beleid. De commissie Sint daarentegen richt zich meer op welke stappen er in de moeten worden genomen om het beleid te verbeteren. De theorie maakte inzichtelijk dat politici erbij gebaat zijn om de positieve aspecten van de werkelijkheid te benadrukken. Deze gedachte wordt ondersteund door de waarneming dat de commissie Sint in het rapport de vermeende voordelen van verzelfstandiging benoemt en zich richt op verbetering van het beleid. Dit is ook terug te zien in de kabinetsreactie op de beide rapporten. In de reactie geeft het kabinet aan, dat de rapporten aanleiding zijn om het primaat van de politiek te herstellen. Het kabinet grijpt de rapporten dus aan om te kunnen laten zien dat ze voortvarend het initiatief kunnen nemen om problemen op te lossen en beleid te verbeteren. Dit sluit aan bij de opvattingen van Tankard, Hendrickson, Silberman, Bliss en Ghanem (1991), die stelden dat framing actoren de mogelijkheid geeft om het publiek ervan te doordringen wat van belang is. Het kabinet laat namelijk met de reactie zien niet te willen blijven hangen in het verleden, maar de toekomst met beide handen aan te zullen pakken. Hiermee wordt een op zichzelf negatief gegeven, namelijk het disfunctioneren van het zicht op zbo's, geframed als iets positief. Hiermee wordt aangetoond dat er ook binnen de frames in het denken over zbo's verschillende framingprocessen gaande zijn.

## 4.3 Tijdvak 1974 - 1990

### 4.3.1 Resultaten uit documenten

#### 4.3.1.1 Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen - 1997

Een van de acties die aangekondigd werden in het kabinetsstandpunt ‘Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen’, was dat de zbo’s doorgelicht moesten worden. In de rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen zijn de verschillende zbo’s onder de loep genomen. Dit hield in dat alle op dat moment bestaande zbo’s in kaart werden gebracht. Het resultaat is een duidelijk overzicht van alle zbo’s en hoe er met deze zbo’s moet worden omgegaan. Hierbij is gekeken wanneer vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid gewenst is en over welke sturings- en controle-instrumenten de minister moet beschikken om zijn verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen. Alle zbo’s werden systematisch doorgelicht om het zbo-landschap in kaart te brengen, ten einde iets te doen aan de wildgroei die door de Algemene Rekenkamer in 1994 geconstateerd werd. Hoewel de doorlichting een zeer omvangrijk document is, was slechts een gedeelte geschikt voor de analyse. Het leeuwendeel van de rapportage beslaat namelijk opsommingen van feitelijkheden over individuele zbo’s. Ten behoeve van de analyse is daarom gekeken naar het algemene gedeelte van het document. Dat leverde geen verrassende inzichten op. De thema’s ‘verantwoorden’, ‘positie’ en ‘toezicht en sturing’ kwamen het vaakst voor. In de rapportage is systematisch besproken welke sturings- en controlemogelijkheden er waren per soort zbo. Voor toezichthoudende zbo’s is gekeken op welke manier de verantwoordelijkheid voor de minister geregeld kon worden en op welke manier toezicht gehouden kon worden en indien nodig gestuurd kon worden. Het volgende citaat laat zien hoe de thema’s ‘verantwoorden’ en ‘toezicht en sturing’ naar voren komen in deze rapportage:

Bij het toezicht op andere zelfstandige bestuursorganen dient de verhouding tussen de minister, het toezichthoudend orgaan en het veld nauwkeurig geregeld te zijn. Die bevoegdheden die zijn toegekend aan het toezichthoudend zelfstandig bestuursorgaan, heeft de minister niet (meer), en bevoegdheden waarvan het noodzakelijk wordt geacht dat de minister deze behoudt, worden niet aan het toezichthoudend zelfstandig bestuursorgaan toegekend. Indien geoordeeld wordt dat de minister sturende bevoegdheden nodig heeft ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen waarop toezicht wordt gehouden, dan impliceert dit dat

het onafhankelijk toezicht slechts signalerend en monitorend kan zijn. Het toezichthoudend zelfstandig bestuursorgaan kan dan zijn bevindingen rapporteren aan de minister, die op basis daarvan maatregelen kan treffen. De minister is volledig verantwoordelijk voor die maatregelen en kan daarop door de Kamer aangesproken worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997, p. 22).

#### **4.3.1.2 De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund - 1998**

De commissie Holtslag signaleerde een toenemende, rijksbrede aandacht voor toezicht. De redenen hiervoor zijn de effecten van functionele en territoriale decentralisatie, toenemende aandacht voor de effectiviteit van overheidsbeleid en een toenemende publicitaire en politieke aandacht. De commissie constateert dat het belangrijk is dat bestuurlijke verhoudingen helder zijn om goed toezicht te kunnen houden. Om effectieve toezichtsarrangementen te komen die de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteunt moeten die bestuurlijke verhoudingen dus goed geregeld zijn. In het rapport 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund' presenteert de commissie Holtslag een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen. Deze checklist vormt een handvat voor de inrichting van nieuwe en de wijziging van bestaande toezichtsarrangementen. Het rapport vormt daarmee een algemeen kader voor overheidstoezicht op uitvoerende organen en instanties. Daarnaast leverde het een verheldering van de relatie tussen toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid op:

Onder toezicht wordt in dit rapport verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Gegeven de taakopdracht van de commissie - geef een beschrijving van een algemeen kader voor overheidstoezicht op uitvoerende organen en instanties en een verheldering van de relatie tussen toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid - is zij nagegaan op welke wijze toezicht een bijdrage kan leveren aan de ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid (Commissie Holtslag, 1998, p. 4).

Zbo's waren niet het onderwerp van het onderzoek van de commissie Holtslag. Echter, wanneer er gesproken wordt over toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid kun je bijna niet om zbo's heen. In de analyse van dit document ligt daarom de nadruk op de paragrafen waarin

ministeriële verantwoordelijkheid en toezicht besproken worden in de context van zbo's. Daarbij komen de thema's 'verantwoorden' en 'toezicht en sturing' voor. Over het maken van een toezichtsbeleid, schrijft de commissie Holtslag het volgende:

De sleutelrol van de toezichtsfunctie voor de invulling van het begrip van ministeriële verantwoordelijkheid - in de zin van sturing en verantwoording - dwingt tot een optimale regeling van de toezichtsarrangementen en vooral tot een uiterste inspanning die arrangementen ook in de praktijk te laten werken. Dit behelst niet alleen een formele, maar juist ook een beleidsmatige omgang met toezichtsarrangementen per geval/sector. Toezichtsbeleid moet voldoende richting en inhoud geven aan de feitelijke uitvoering van het toezicht (Commissie Holtslag, 1998, p. 20).

#### **4.3.1.3 Kabinetsreactie 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund' - 1998**

Middels een brief aan de Tweede Kamer reageerde minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het rapport van de commissie Holtslag. De minister gaf aan dat het rapport kon fungeren als leidraad aan de hand waarvan een toezichtsarrangement in de context van de sturingsvisie in een beleidssector beschreven kan worden (Peper, 1998, p. 2). Hierdoor konden het kabinet en parlement toezichtsarrangementen beter beoordelen. In de brief wordt niet gesproken over zbo's, of andere vormen van verzelfstandiging. De thema's 'toezicht en sturing' en 'verantwoorden' komen wel voor, maar niet in de context van zbo's.

#### **4.3.1.4 Het borgen van publiek belang - 2000**

In 2000 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport 'Het borgen van publiek belang'. In dit rapport wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de overheid publieke belangen het beste borgt. De WRR verstaat onder publieke belangen "maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt" (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 9). Specifieker gaat het rapport in op de spanning tussen publiek en privaat in het behartigen van die publieke belangen. De raad stelde zich twee onderzoeksvragen: welke maatschappelijke belangen zijn publieke belangen en op welke wijze worden deze belangen vervolgens behartigd door de overheid? In het rapport zijn ook de mogelijkheden voor zbo's om publieke belangen te borgen geformuleerd. De WRR stelt hierin dat: "door de behartiging van bepaalde taken op een zekere afstand van het

departement te plaatsen, ontstaan nieuwe mogelijkheden om een bepaalde cultuur, een bepaald samenstel van normen en waarden te ontwikkelen. Juist in die nieuwe cultuur kunnen bepaalde publieke belangen beter worden geborgd dan in de meer bureaucratische en bureaupolitieke cultuur van een departement” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2000, p. 103).

Het thema ‘kleine overheid’ komt het vaakst voor in dit rapport. Daarnaast komt het thema ‘publieke belangen’ vaak terug. Andere thema’s die duidelijk naar voren komen in het rapport, zijn: ‘verantwoorden’, ‘toezicht en sturing’, ‘effectiviteit’, ‘autonomie’ en ‘positie’. De WRR stelde dat voor de borging van publieke belangen niet per se naar de publieke sector hoeft te worden gekeken: “evenmin als private organisaties altijd efficiënter functioneren dan publieke, is behartiging door publieke organisaties per se democratischer of zorgvuldiger dan private belangen” (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 10). Dit wordt onderstreept door het volgende citaat, waarin de thema’s ‘kleine overheid’ en ‘publieke belangen’ zichtbaar zijn:

Indien de overheid zich een bepaald belang aantrekt is nog niet aangegeven hoe de overheid haar eindverantwoordelijkheid vorm moet geven. Dit kan in principe op vele manieren. De overheid kan zelf brood bakken, treinen laten rijden, dijken aanleggen, uitkeringen verstrekken. De overheid kan ook regels stellen waaraan bakkers zich bij het bakken van brood te houden hebben, contracten afsluiten met private vervoersbedrijven over het openbaar vervoer op ‘onrendabele’ tijden, organisaties als novib financieel ondersteunen bij de internationale armoedebestrijding, enzovoorts. Bij deze hoe-vraag staat hier centraal of de overheid haar eindverantwoordelijkheid op eigen kracht moet waarmaken of door private actoren erbij in te schakelen; het gaat om het toedelen van de operationele verantwoordelijkheid aan publieke dan wel private organisaties. Uit het bovenstaande mag inmiddels duidelijk zijn dat de behartiging van publieke belangen per definitie nooit geheel aan private partijen kan worden overgelaten: op dat moment zou er immers geen sprake meer zijn van een eindverantwoordelijkheid van de overheid en is er (in onze definitie) geen sprake meer van publieke belangen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, p. 21).



#### **4.3.1.5 Kabinetsreactie ‘Het borgen van publiek belang’ - 2001**

De reactie van het kabinet op het rapport ‘Het borgen van publiek belang’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd door minister-president Kok aangeboden aan de Tweede Kamer. Het kabinet gaf aan de door de WRR gehanteerde invalshoek, waarin niet wordt uitgegaan van een tegenstelling tussen markt en overheid, te waarderen: “het kabinet vindt het de verdienste van het WRR-rapport dat het een geobjectiveerde en algemeen toepasbare redenering probeert aan te reiken voor de discussie over en vormgeving van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private en de publieke sector” (Kok, 2001, p. 5). Toch plaatste het kabinet een kritische kanttekening bij het rapport van de WRR. Zo vond het dat de WRR een te ruime definitie van privatisering hanteerde en dat ten onrechte gesteld werd dat privatisering jarenlang gezien werd als doel op zich. Het kabinet stelde dat er in de eerste helft van de jaren negentig veel belangstelling was voor het thema ‘verzelfstandigen’. In de tweede helft van de jaren negentig zou dit zijn verschoven naar liberalisering en privatisering. De WRR wierp de vraag op of er bij borging van publieke belangen op centraal niveau bevoegdheden overgedragen moesten worden aan zbo’s. Het kabinet laat in reactie daarop weten dat er om die vraag te beantwoorden, moest worden gekeken naar de drie argumenten uit ‘Verantwoord verzelfstandigen’.

Uit de analyse blijkt dat de thema’s ‘kleine overheid’, ‘publieke belangen’ en ‘verantwoorden’ het vaakst voorkomen. De thema’s ‘publieke belangen’ en ‘verantwoorden’ zijn met elkaar verbonden. Om te laten zien dat de overheid de meest gerede partij is om publieke belangen te borgen, is het van belang om verantwoording af te leggen over het overheidshandelen. Onderstaand citaat laat zien hoe de thema’s ‘publieke belangen’ en ‘verantwoorden’ tot uiting komen in de brief:

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering op de verschillende terreinen van overheidszorg berust naar het oordeel van het kabinet bij het kabinet als geheel en bij de individuele ministers. Over de kwaliteit van de overheidsproductie leggen de betrokken ministers verantwoording af aan de Staten-Generaal (Kok, 2001, p. 9).

#### **4.3.1.6 Een herkenbare staat: investeringen in de overheid - 2003**

De werkgroep Kohnstamm voerde een interdepartementaal beleidsonderzoek uit dat twee hoofdvragen behandelde. De eerste luidde: is het nodig de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van overheidstaken te beperken? De tweede was: hoe kan de overheid zich intern beter organiseren en aansturen? De werkgroep concludeerde dat de verzelfstandiging van overheidstaken had geleid tot onduidelijkheden en sturingsproblemen. Dit lag volgens de werkgroep niet aan de zelfstandige bestuursorganen zelf. De onduidelijkheden zouden te wijten zijn geweest aan de politiek-bestuurlijke context. Om deze onduidelijkheden en sturingsproblemen uit de weg te ruimen stelde de werkgroep twee oplossingen voor. Ten eerste moest het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid hersteld worden. De ministers moesten verantwoording kunnen afleggen over de taken die bij de overheid hoorden:

Het herstel van de politieke verantwoordelijkheid voor taken die van de overheid zijn en worden ervaren betekent vooral: investeren in de interne organisatie van de overheid. Het oprichten of instandhouden [sic] van een zelfstandig bestuursorgaan is vaak een bewijs van onvermogen van de rijksoverheid om politieke controle en het uitvoeren van publieke taken hand in hand te laten gaan. Die verwatering stelt uiteindelijk de legitimatie en het geloof in de overheid, en daarmee in een democratische rechtsstaat in de waagschaal (Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, 2003, p. 9).

Ten tweede moest de overheid reële problemen niet "over de schutting gooien", maar zelf oplossen. In de documentanalyse komt een verscheidenheid aan thema's naar voren. 'Verantwoorden' komt het vaakst voor, gevolgd door 'autonomie', 'toezicht en sturing', 'kleine overheid', 'positie', 'effectiviteit', 'New Public Management', 'publieke belangen', 'bureaucratie' en 'efficiëntie'. In tegenstelling tot de meeste andere documenten die zijn geanalyseerd, was hier geen sprake van een sterke focus. Hoewel 'verantwoorden' twee keer vaker voorkwam dan andere thema's, was de hoeveelheid aan thema's opvallend.

#### **4.3.1.7 Kabinetsreactie 'Een herkenbare staat: investeringen in de overheid'- 2005**

Middels een brief reageerde Alexander Pechtold (minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) op het rapport van de werkgroep Kohnstamm. Het kabinet was het met de werkgroep eens dat er sprake was van onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de

minister ten opzichte van zbo's (Pechtold, 2005, p. 2). De werkgroep concludeerde dat er herbezinning nodig was op de instellingsmotieven van zbo's. Het kabinet gaf aan voornemens te zijn deze instellingsmotieven aan te scherpen: het onafhankelijkheidsmotief werd vanaf het moment van schrijven 'restrictief' geïnterpreteerd, in afwachting van een doorlichting van bestaande zbo's werden geen nieuwe verzelfstandigingsvoorstellen gedaan worden op grond van het motief van regelgebonden uitvoering en het participatiemotief werd alleen gehanteerd als voldaan werd aan de randvoorwaarden (Pechtold, 2005, p. 6). Daarnaast was het kabinet voornemens om de governance ten aanzien van zbo's aan te scherpen. Een van de manieren om deze veranderingen te kunnen bewerkstelligen, is het in werking laten treden van de Kaderwet. Het kabinet zou de Eerste Kamer verzoeken om de behandeling van deze Kaderwet voort te zetten en kwam daarnaast met een aanvullende beleidslijn. Tot slot concludeert het kabinet dat er: "...met dit kabinetsstandpunt een bijdrage wordt geleverd aan het verduidelijken van de ministeriële verantwoordelijkheid over de uitvoering van rijkstaken en aan het verbeteren van de sturings- en verantwoordingsrelaties tussen departementen en zbo's" (Pechtold, 2005, p. 12).

Uit de analyse blijkt dat de thema's 'verantwoorden' en 'effectiviteit' het vaakst voorkomen. Het kabinet wilde zich inspannen om de onduidelijkheid rondom de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zbo's te verbeteren. Het kabinet merkte echter op dat dit geen doel op zich zou moeten zijn. Onderstaand citaat sluit aan op deze constatering laat zien hoe het thema 'effectiviteit' tot uiting komt in de brief.

Maar het gaat het kabinet niet alleen om het verhelderen van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook wil het kabinet de kwaliteit en doelmatigheid van het functioneren van de uitvoeringsorganisaties verder bevorderen met het oog op een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven (Pechtold, 2005, p. 3).

#### **4.3.1.8 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen - 2007**

In 2007 trad de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in werking. In de memorie van toelichting zijn de doelen van de wet toegelicht: in de eerste plaats werd met de Kaderwet geprobeerd ordening aan te brengen in de op dat moment bestaande situatie, waarin iedere zbo over een eigen organisatieregeling beschikte. In de tweede plaats had de Kaderwet ten doel om de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's te regelen. Op deze wijze is de democratische

controle op zbo's geregeld. Thema's die in de wetsartikelen geadresseerd worden, zijn: 'positie', 'autonomie', 'verantwoorden' en 'toezicht en sturing'.

#### **4.3.1.9 Zbo's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's - 2007**

Het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, onder leiding van secretaris-generaal van het ministerie van Financiën Ronald Gerritse, publiceerde dit rapport in 2007, het jaar dat de Kaderwet in werking trad. De in werking treding van de Kaderwet had ten gevolge dat bij bestaande zbo's getoetst moest worden of deze ook onder de Kaderwet gebracht moesten worden. Het begeleidingsteam boog zich over dit vraagstuk en bracht in kaart welke zbo's onder de Kaderwet zbo's gebracht moesten worden. In het rapport wordt dit als volgt omschreven:

Deze rapportage licht op hoofdlijnen de belangrijkste uitgangspunten toe die de commissie hanteert in haar beoordeling van de voornemens van de ministers om zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's (de Kaderwet) te brengen. Deze uitgangspunten vormen ook de basis van de adviezen die aan de ministers zijn gegeven ten aanzien van hun zbo's in relatie tot de Kaderwet. De commissie is in haar aanpak en advies zo dicht mogelijk bij de Kaderwet gebleven en heeft steeds kritisch getoetst of de argumenten van een departement om op onderdelen van de Kaderwet af te wijken, overtuigend genoeg waren (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007, p. 3).

De thema's 'verantwoorden', 'autonomie', 'toezicht en sturing' en 'positie' zijn het sterkst aanwezig in de rapportage. Dit sluit aan op het doel van dit document. Het document gaat over de plek die zbo's innemen in het spectrum overheid-markt, hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zich verhoudt ten opzichte van de organen en op welke manier er ruimte is voor sturing door de overheid. De instelling van zbo's doet namelijk per definitie afbreuk aan de invloedssfeer van de overheid:

Gegeven het feit dat de instelling van een zbo op enigerlei wijze afdoet aan onmiddellijke ministeriële verantwoordelijkheid voor specifieke taken, is er in dat kader dus ook in toenemende mate discussie geweest over de vraag op grond van welke motieven – en ten aanzien van welke type overheidstaken – nu wel of niet tot instelling van een zbo zou moeten (of kunnen) worden overgegaan. Indien geconcludeerd wordt dat er in

omstandigheden een valide motief voor verzelfstandiging is, is er de vraag hoe ook dán gewaarborgd wordt dat de minister zijn (politieke) eindverantwoordelijkheid voor de op afstand geplaatste uitvoering van de betreffende overheidstaak kan blijven waarmaken (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007, p. 5).

Bovenstaand citaat laat zien hoe het thema 'verantwoorden' geïntroduceerd wordt in de rapportage. Naast dat er over de ministeriële verantwoordelijkheid wordt gesproken, wordt er ook aandacht besteed aan de zelfstandigheid van zbo's. Onderstaand citaat illustreert hoe het thema 'autonomie' geadresseerd wordt in de rapportage. Het begeleidingsteam bespreekt de bevoegdheid voor de minister om door middel van beleidsregels invloed te hebben op het beleid van zbo's.

De bevoegdheid beleidsregels te kunnen stellen maakt de minister bevoegd voor het (bij)stellen van kaders waarbinnen de taakuitoefening door een zbo moet plaatsvinden. Het is daarmee niet gezegd dat beleidsregels in alle gevallen wenselijk zijn. De wet of algemene maatregelen van bestuur die in dat kader getroffen zijn, kunnen in omstandigheden een volstrekt voldoende normenkader zijn. Beleidsregels zijn dan overbodig. Maar de vraag of de minister moet afzien van het willen hebben van de bevoegdheid om beleidsregels te stellen, is een andere vraag, die naar het oordeel van de commissie in het algemeen terughoudend moet worden beantwoord (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007, p. 9).

#### **4.3.1.10 Kabinetsreactie 'Zbo's binnen kaders' - 2007**

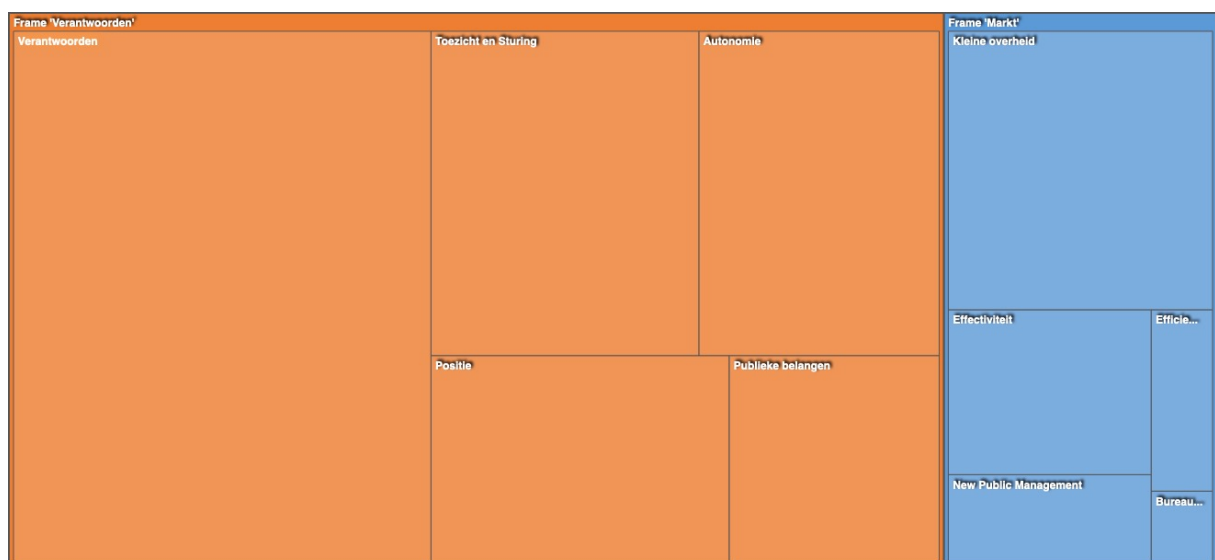
Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reageerde middels een brief op de rapportage van het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Het kabinet gaf aan het advies van het begeleidingsteam: "als leidraad te gebruiken bij de besluitvorming over alle individuele zbo's" (Ter Horst, 2007, p. 1). De thema's die in deze korte brief voorkomen, zijn: 'autonomie', 'toezicht en sturing' en 'verantwoorden'.

#### **4.3.2 Duiding**

Volgens Sint wordt het tijdvak 1996-2007 gekenmerkt door het uitwerken van een kaderwet die harmonisatie in het zbo-landschap moest aanbrengen. De wildgroei die de Algemene

Rekenkamer in 1994 al constateerde diende te worden aangepakt en een kaderwet werd ontworpen om te snoeien in die wildgroei. Het is om die reden niet verrassend dat het verantwoord-en-frame in dit tijdvak weer meer terrein heeft gewonnen ten koste van het markt-frame. Een belangrijk uitgangspunt van de Kaderwet is de manier waarop zbo's en minister zich tot elkaar verhouden. Dit gaat over de wijze waarop het zbo zich verantwoord aan de minister en het publiek, maar ook over de manier waarop de minister toezicht kan houden op het functioneren van het zbo. Het theoretisch kader liet zien dat het huidige zbo-landschap erg pluriform is. Organisaties die ogenschijnlijk weinig overeenkomsten met elkaar hebben, kunnen toch allemaal zbo's zijn. Het op deze ordentelijke manier schetsen van het zbo-landschap was waarschijnlijk niet mogelijk geweest als de stappen in het tijdvak 1996-2007 niet waren gezet. Het verder uitwerken van de verantwoordelijkheidsrelatie tussen zbo en ministerie werd in deze periode verder uitgewerkt.

Het hiërarchische diagram uit dit tijdvak laat die verdere groei van het 'verantwoorden'-frame ten opzichte van de twee voorgaande tijdvakken zien. Het aandeel van het 'markt'-frame wordt steeds iets kleiner. Zbo-denken wordt steeds meer gevormd door het frame 'verantwoorden'. De thema's die binnen het 'verantwoorden'-frame voorkomen, zijn: 'verantwoorden', 'toezicht en sturing', 'autonomie', 'positie' en 'publieke belangen'. De thema's binnen het frame 'markt' zijn: 'kleine overheid', 'effectiviteit', 'New Public Management', 'efficiëntie' en 'bureaucratie'.



Figuur 9 Tijdvak 1996-2007. Frames en thema's

In de documenten die geanalyseerd zijn valt het op dat er steeds meer thema's belicht worden die te maken hebben met verantwoorden. Tegelijkertijd neemt de aandacht voor thema's uit het markt-frame af. De waarneming dat het verantwoorden-frame door de tijdvakken heen steeds dominant is geworden valt vanuit de theorie te verklaren. In het theoretisch kader werd geconstateerd dat het frame dat overheerst invloed heeft op de volgende stappen die in het debat worden genomen. Daarvan uitgaande lijkt er dus sprake van een versterkend effect. Doordat het debat voornamelijk vanuit een verantwoorden-frame wordt benaderd, is het waarschijnlijk dat ook volgende debatten vanuit dit frame worden benaderd. Het frame lijkt als een vliegwiel te fungeren, dat ervoor zorgt dat het frame steeds overheersender wordt. De resultaten lijken te suggereren dat er sprake is van een status quo, waarin het verantwoorden-frame de strijd om het dominante perspectief lijkt te hebben gewonnen.

Met het rapport 'Het borgen van publiek belang' lijkt de WRR beide frames ingezet te hebben, om de discussie over overheid en markt te veranderen. De WRR voegde de twee frames als het ware samen, door te stellen dat er nagedacht dient te worden over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private en publieke sector. De WRR stelde dat er publieke belangen zijn, waar de overheid verantwoordelijk voor is, maar die uitgevoerd moeten worden door de meest geschikte partij. Dit kan de overheid zelf zijn, maar ook een private partij. In de kabinetsreactie volgend op dit rapport laat het kabinet weten dat zij het knap vindt dat de WRR een nieuwe invalshoek heeft weten te vinden (Kok, 2001). In de resultaten is het vervolgens opvallend dat het kabinet er niet echt aan genegen is de door de WRR gepresenteerde invalshoek over te nemen. Het kabinet stelt zich conservatief op, en houdt vast aan het verantwoorden-frame door te verwijzen naar het rapport van de commissie-Sint.

Deze waarneming kan vanuit de theorie verklaard worden. De WRR lijkt met het rapport een tegenframe te presenteren, dat afwijkt van het overheersende verantwoorden-frame. Het is niet een frame dat lijnrecht tegenover het verantwoorden-frame staat, maar het is wel een variatie op dit frame. Om de toon van het publieke debat te kunnen veranderen is het van belang dat er een ander frame gehanteerd wordt. Actoren verschillen vaak met elkaar van mening over wat nou het goede frame is. Volgens Boin, 't Hart, Stern en Sundelius (2016) is er sprake van een framing contest, waarin actoren strijden om hun frame over het voetlicht te brengen. Er is dus sprake van een soort wedstrijd tussen actoren om het overheersende frame. Aangezien de WRR het kabinet adviseert is het niet verwonderlijk dat het uiteindelijk het kabinet is dat hier bepaald welk frame overeind blijft. Wellicht speelt daarbij een rol dat het onderwerp verzelfstandiging waarschijnlijk niet erg sterke gevoelens oproept bij het publiek, waardoor het verantwoorden-frame gemakkelijker dominant kan blijven.

## **4.4 Tijdvak 2007 - 2019**

### **4.4.1 Resultaten uit documenten**

#### **4.4.1.1 Eerste evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen - 2012**

De wet schrijft voor dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen elke vijf jaar moet worden geëvalueerd. De wet is hierin tweeledig; enerzijds moet het functioneren van zbo's vijfjaarlijks worden geëvalueerd. Anderzijds moet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties iedere vijf jaar over de effecten in de praktijk van de kaderwet en haar doeltreffendheid rapporteren aan de Staten-Generaal. In 2012 vond de eerste evaluatie door het ministerie plaats. In deze eerste evaluatie lag de nadruk op de mate waarin de Kaderwet is geïmplementeerd, omdat de effecten van de Kaderwet in de praktijk beperkt zichtbaar zijn. In dit document wordt dus niet gesproken over het 'waarom' en 'hoe' van verzelfstandigen, maar is gekeken naar de mate waarop de Kaderwet is geïmplementeerd. De thema's die in dit document meermaals worden geadresseerd, zijn: 'toezicht en sturing', 'verantwoorden' en 'efficiëntie'. In de paragraaf over de doelstelling van de evaluatie, zijn de drie thema's benoemd:

In de memorie van toelichting bij de Kaderwet zijn vier doelstellingen genoemd. Deze zijn: 1. Het aanbrengen van enige ordening in de organisatieregelingen voor zbo's. 2. Het helder regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. 3. Het scheppen van helderheid m.b.t. de financiële controle op zbo's. 4. Het vergroten van het publieke inzicht in het vóórkomen en het functioneren van zbo' (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012, p. 6).

#### **4.4.1.2 Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie - 2012**

Naast de evaluatie van de implementatie van de Kaderwet door Binnenlandse Zaken, heeft ook de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de Kaderwet. In het rapport presenteert de Rekenkamer de belangrijkste resultaten van haar beknopte onderzoek naar de reikwijdte en implementatie van de Kaderwet. Hierin is onderzocht hoeveel zbo's onder de Kaderwet gebracht moesten worden. Daarnaast gaf de Rekenkamer aandacht aan de verantwoording over doel- en rechtmatigheid door zbo's. De rekenkamer kwam tot de conclusie dat: "de Kaderwet zbo's (vooralnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te brengen, die met de wet werd beoogd" (Algemene Rekenkamer,



2012, p. 24). Volgens de Rekenkamer kwam dit door het aantal zbo's dat niet onder de Kaderwet is gebracht. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat bij de zbo's die wel onder de werking van de Kaderwet zijn gebracht, veel uitzonderingen zijn gemaakt op artikelen uit de wet. Hierdoor is de ordening van zbo's relatief beperkt gebleven. De thema's die voorkomen in het rapport, zijn: 'verantwoorden', 'toezicht en sturing' en 'positie'.

#### **4.4.1.3 Kabinetsreactie 'Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie - 2012**

Minister Spies van Binnenlandse Zaken reageerde bij monde van het kabinet op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Het kabinet gaf aan dat het nog te vroeg was om grote conclusies te trekken over het functioneren van de Kaderwet. Het kabinet reageerde daarom slechts op de hoofdlijnen uit het rapport van de Rekenkamer. Het kabinet weerlegt de conclusies van de Rekenkamer puntsgewijs. Minister Spies schrijft het volgende over hoe het rapport door het kabinet is opgevat: "het kabinet vat uw suggesties voor tussentijdse verbetering vooral op als een oproep om blijvend alert te zijn op een goede monitoring van zowel implementatietraject als werking van de Kaderwet zbo's" (Spies, 2012, p. 4). De thema's in dit document zijn: 'positie', 'verantwoorden' en 'toezicht en sturing'. Hiermee sluit de kabinetsreactie aan op de thema's die geadresseerd zijn in het rapport van de Algemene Rekenkamer.

#### **4.4.1.4 Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten - 2012**

In het rapport 'Verbinding verbroken' is het Nederlandse privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de periode 1990-2010 onder de loep genomen door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verszelfstandiging Overheidsdiensten. Dit wetgevingsonderzoek was gericht op het gevoerde beleid, het wetgevingsproces en de parlementaire besluitvorming. De commissie constateerde dat het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid verbindingen losser heeft gemaakt: "het gaat om verbindingen tussen de overheid en geprivatiseerde en verzelfstandigde diensten, tussen het parlement dat controleren moet en de uitvoerders van overheidsbeleid, en tussen overheid en burger." De commissie riep in het rapport op tot herijking van 'gegroeide praktijken', ordening in de rijksdienst, de verbetering van de parlementaire besluitvorming en een versterking van het vertrouwen van burgers in de overheid.

De thema's 'kleine overheid', 'verantwoorden' en 'toezicht en sturing' komen met afstand het vaakst voor in het rapport, gevolgd door 'New Public Management', 'efficiëntie'

en 'publieke belangen'. In mindere mate komen de thema's 'bureaucratie', 'positie', 'autonomie' en 'effectiviteit' voor. Onderstaand citaat illustreert op welke manier 'kleine overheid' geadresseerd wordt:

In de jaren '80 is de fundamentele keuze gemaakt voor een beleid dat kleinere ministeries en een slankere overheid moest opleveren. Maar deze visie is onvoldoende begeleid door politieke keuzes die de verkokering van de rijksdienst doorbraken. Hierdoor hebben patronen van departementale weerstand en departementale veelvormigheid kunnen persisteren (Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, 2012, p. 42).

Het thema dat na 'kleine overheid' het vaakst voorkomt, is 'verantwoorden'. In tegenstelling tot een aantal andere documenten die hierboven zijn besproken, wordt 'verantwoorden' hier niet opgevat als louter de ministeriële verantwoordelijkheid; de verantwoording door de minister aan de Kamer. 'Verantwoorden' gaat volgens de onderzoekscommissie verder dan dat. De overheid en haar uitvoeringsorganisaties (waaronder dus zbo's) moeten verantwoording afleggen aan de burger. De commissie toonde zich kritisch over de manier waarop de overheid omging met die verantwoordingsplicht naar de burger toe:

Onder deze omstandigheden is het verstandig een restrictief beleid te voeren ten aanzien van de vorming van ZBO's. Het verdient aanbeveling eerst de regelgeving ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht op orde te hebben. De overheid moet duidelijk maken welke verbindingen er (nog) zijn tussen overheid, uitvoeringsorganisaties en burgers. Deze verbindingen moeten in verband kunnen worden gebracht met de vereisten van de democratische rechtsstaat. Ze dienen met andere worden te worden geijkt op een helder beeld van waar het in de rechtsstaat om hoort te gaan: democratische legitimiteit, publieke verantwoording van publieke taken, parlementaire controle en een betrouwbare overheid die burgers beschermt en publieke belangen handhaaft. Dit beeld is minder scherp geworden. (Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, 2012, p. 82).

#### **4.4.1.5 Publieke zaken in de marktsamenleving - 2012**

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateerde in het rapport ‘Publieke zaken in de marktsamenleving’ dat er in een paar decennia tijd een verschuiving van maatschappelijke verhoudingen heeft plaatsgevonden. Zo worden publieke belangen lang niet altijd meer door de overheid behartigd, maar zijn er behoorlijk wat zaken belegd bij maatschappelijke organisaties of private partijen. De onderlinge verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving zijn ingrijpend gewijzigd, maar ook binnen elk van deze domeinen hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan. In het rapport ‘Publieke zaken in de marktsamenleving’ worden deze ontwikkelingen geanalyseerd. Volgens de WRR is het een uitdaging om de verantwoordelijkheden voor publieke zaken opnieuw in te vullen. De WRR betoogde dat dit kan door de rol van de overheid te herijken, de betrokkenheid van de samenleving te vergroten en door de maatschappelijke verantwoordelijkheden van bedrijven te versterken. De thema’s die in dit document het vaakst voorkomen, zijn: ‘autonomie’ en ‘kleine overheid’, gevolgd door ‘publieke belangen’ en ‘toezicht en sturing’. De thema’s ‘autonomie’, ‘kleine overheid’ en ‘toezicht en sturing’ komen samen in het onderstaande citaat:

De veranderingen in ordeningsbeleid hebben ook hun weerslag op de interne organisatie van de overheid. Er wordt een grotere scheiding aangebracht tussen beleidsvorming en -uitvoering, waarbij men de uitvoering van beleid aan andere partijen overlaat. Sommige overheidsorganisaties worden geprivatiseerd, andere worden verzelfstandigd in de vorm van zbo’s om deze organisaties op grotere afstand te zetten van politieke beïnvloeding en om ze meer eigen verantwoordelijkheid te geven (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012, p. 48-49).

#### **4.4.1.6 Kabinetsreactie ‘Verbinding verbroken’ en ‘Publieke zaken in de marktsamenleving’ - 2013**

Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst reageerde middels een brief op de rapporten van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Een van de hoofdthema’s in het rapport van de onderzoekscommissie is ‘publieke belangen’. Aangezien dit ook het uitgangspunt van de WRR is, is er gekozen voor een gecombineerde reactie. Het kabinet gaf aan het op hoofdlijnen eens te zijn met de constatering van de onderzoekscommissie en de WRR:

Het kabinet onderschrijft de observaties van de onderzoekscommissie en de WRR dat de verhouding tussen burger en overheid als gevolg van privatiseringen en verzelfstandigingen is veranderd en dat er de afgelopen decennia bij deze trajecten niet altijd een expliciete en volledige weging van publieke belangen heeft plaatsgehad (Blok, 2013, p. 1).

Ten aanzien van zbo's stelde het kabinet dat er sinds een aantal jaar wordt gehandeld volgens het 'nee, tenzij'-principe (Blok, 2013, p. 7-8). Dit houdt in dat er, om wat te doen aan de wildgroei aan zbo's, kritisch gekeken wordt naar de instelling van nieuwe zbo's. Het kabinet constateerde dat dit de discussie over de verschillende verschijningsvormen van zbo's niet heeft opgelost. Een volgende stap was een doorlichting van zbo's, zodat beoordeeld kon worden of: "de zbo-vorm voor deze organisaties nog steeds de meest geëigende vorm is" (Blok, 2013, p. 8).

De thema's die in dit document het vaakst voorkomen, zijn: 'publieke belangen' en 'verantwoorden'. Onderstaand citaat over de effectieve borging van publieke belangen illustreert vanuit welke invalshoek het thema 'publieke belangen' belicht wordt:

Het kabinet beschouwt een effectieve beschouwt een effectieve borging van publieke belangen bij privatiseringen en verzelfstandigingen als essentieel. Zij erkent dat die borging in de afgelopen decennia soms te weinig aandacht heeft gekregen. De borging van publieke belangen wordt in de praktijk echter vaak bemoeilijkt doordat verschillende publieke belangen tegelijk spelen. Deze belangen zijn bovendien – bij concretisering – vaak onderling tegenstrijdig, waardoor de afweging complex wordt (Blok, 2013, p. 11).

#### **4.4.1.7 Onderzoek naar de herpositionering van zbo's - 2013**

Het overleg van secretarissen-generaal (SGO) had opdracht gegeven tot een onderzoek naar de positionering van de zbo's in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. In het rapport wordt van alle zbo's nagegaan of de zbo-vorm de beste keuze is. Het kabinet had de intentie om het aantal zbo's terug te dringen en publieke taken waar mogelijk in het private domein te beleggen. In het rapport worden alle, op dat moment bekende, zbo's doorgelicht en beoordeeld.

Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse blijkt dat het thema 'verantwoorden' het vaakst voorkomt. Dit past binnen de context van het document. Daarnaast zijn de thema's 'autonomie'

en ‘toezicht en sturing’ vaak besproken. De thema’s zijn nauw met elkaar verweven. Dit wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

Het extern toezicht en de sturing vanuit het departement zijn erop gericht de ministeriële verantwoordelijkheid handen en voeten te geven: door heldere aansturing en helder toezicht kan de minister zijn verantwoordelijkheid waarmaken. Die verantwoordelijkheid is altijd tweeledig: enerzijds is de minister erop aanspreekbaar dat het zbo zijn publieke taken adequaat vervult, anderzijds is de minister ook verantwoordelijk voor de continuïteit en het functioneren van het zbo als (arbeids-)organisatie (De Leeuw, 2013, p. 28).

Naast deze drie thema’s, komen ook de thema’s ‘positie’, ‘effectiviteit’, ‘kleine overheid’, ‘efficiëntie’, ‘New Public Management’ en ‘bureaucratie’ voor in de tekst.

#### **4.4.1.8 Kabinetsreactie ‘Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s - 2014**

In reactie op het ‘Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s’ zette het kabinet middels een brief haar beleid voor en visie op zbo’s uiteen. Dit zbo-beleid bestond uit twee doelstellingen. Aan de ene kant was het gevoerde beleid erop geënt om voor het parlement transparant te maken welke verantwoordelijkheden bij een ministerie liggen en welke bij een zbo berusten. Aan de andere kant was het zbo-beleid erop gericht om te faciliteren dat alle uitvoeringsorganisaties op rijksniveau optimaal konden samenwerken (Blok, 2014). In het onderzoek naar de herpositionering van zbo’s worden de verschillende rollen binnen de relatie tussen zbo en overheid besproken. De ministeries gaven daarbij aan dat zij tevreden waren over het expliciteren van deze rollen (De Leeuw, 2013). Om deze rollen verder vorm te geven, gaf het aan dat verduidelijking van de governance bij zbo’s wenselijk was. Hiermee gaf zij het startschot voor de realisering van de circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’, die in 2015 is verschenen. De thema’s die in dit document het vaakst voorkomen zijn ‘verantwoorden’, ‘autonomie’, ‘positie’ en ‘toezicht en sturing’.

#### **4.4.1.9 Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen -2014**

Deze notitie komt voort uit een vraag van Eerste Kamerlid Thom de Graaf (D66), naar aanleiding van het rapport ‘Verbinding verbroken’ dat in 2012 verscheen. De Graaf vroeg het kabinet om te verduidelijken hoe “het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie

tot zelfstandige bestuursorganen” eruit zag (Eerste kamer, 2014). In de notitie wordt ingegaan op het hoe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het kabinet legde uit dat de bevoegdheden van de minister ten aanzien van een zbo samen met de Staten-Generaal worden geformuleerd. Op basis hiervan kan worden opgemaakt tot hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid strekt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Daarnaast wordt gesproken over de mogelijkheid om zbo-bestuurders uit te nodigen voor hoorzittingen, om zich te verantwoorden. De kwalitatieve inhoudsanalyse sluit aan bij de hierboven geboden context. In de korte notitie worden vier thema’s benoemd: ‘verantwoorden’, ‘autonomie’, ‘toezicht en sturing’ en ‘positie’.

#### **4.4.1.10 Circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’ - 2015**

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde de circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’ op in 2015 om de inrichting van de governance bij zbo’s te verduidelijken. Op die manier werd er bijgedragen aan het optimaliseren van de relatie tussen ministerie en zbo. Hierdoor kan het zbo haar taken zo goed mogelijk uitvoeren. Voor de verhouding en samenwerking tussen ministerie en agentschap bestond al een dergelijk document: de ‘regeling agentschappen’. Deze circulaire lijkt hier dus op, maar richt zich expliciet op zbo’s. In de circulaire zijn de taken van en verhoudingen tussen de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer besproken. Hier moet bij worden opgemerkt dat de circulaire niet bindend van aard is, maar dat er gewerkt wordt volgens het principe van ‘pas toe, of leg uit’. De resultaten van de kwalitatieve inhoudsanalyse passen bij het geschetste beeld over de samenwerking tussen het ministerie en zbo. De thema’s die voorkomen, zijn: ‘positie’, ‘toezicht en sturing’, ‘autonomie’ en ‘verantwoorden’.

#### **4.4.1.11 Tweede evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen - 2018**

In 2017 was het tien jaar geleden dat de Kaderwet in werking trad. Na vijf jaar was de implementatie van de Kaderwet geëvalueerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en werd geconcludeerd dat de wet nog niet lang genoeg bestond om conclusies te trekken over het functioneren ervan (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012). Bij de tweede evaluatie in 2018 zijn de doeltreffendheid en praktische effecten van de wet onderzocht. Het ministerie concludeerde dat de wet doet wat deze moet doen. De Kaderwet heeft het zbo-landschap verder geordend en ervoor gezorgd dat het aantal zbo’s niet onnodig vergroot is. In de slotconclusie stelt het ministerie:

De Kaderwet draagt bij aan de beoogde doelen en heeft ook het effect van een kaderwet. Op enkele onderdelen is nadere ordening mogelijk. In de uitvoering kan de interne rolinvulling bij de aansturing van zbo's en den aandacht voor beheer en verantwoording bij zbo's verder worden doorontwikkeld. Voorlichting en ondersteuning worden gewenst (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018, p. 29).

Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse wordt duidelijk dat de thema's 'verantwoorden', 'positie' en 'toezicht en sturing' het vaakst voorkomen. Deze thema's passen bij een document dat de Kaderwet bespreekt. De Kaderwet draait om de ordening van het zbo-landschap en richting geven aan de verhouding tussen het zbo en haar moederdepartement.

#### 4.4.2 Duiding

In de online tentoonstelling *Verzelfstandiging* wordt het tijdvak 2007-2019 omschreven als de periode waarin er met name aandacht was voor de werking van de Kaderwet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). De evaluaties die de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoerden onderschrijven dit beeld. De Algemene Rekenkamer en het ministerie evalueerden de Kaderwet, hetgeen twee rapporten opleverden met verschillende uitkomsten. Het doel van de Kaderwet was om harmonisatie en ordening te brengen in het zbo-landschap. Het implementeren van deze kaderwet moest zorgen voor meer eenduidigheid en vaste afspraken tussen zbo en overheid. Volgens het ministerie was het in 2012, vijf jaar nadat de wet van kracht werd, nog te vroeg om te oordelen of de wet het gewenste effect had opgeleverd. Er werd in deze evaluatie dus niet gekeken naar wat de wet heeft opgeleverd, maar naar de mate van implementatie. In hoeverre zijn zbo's zich aan de afspraken uit de kaderwet gaan houden.

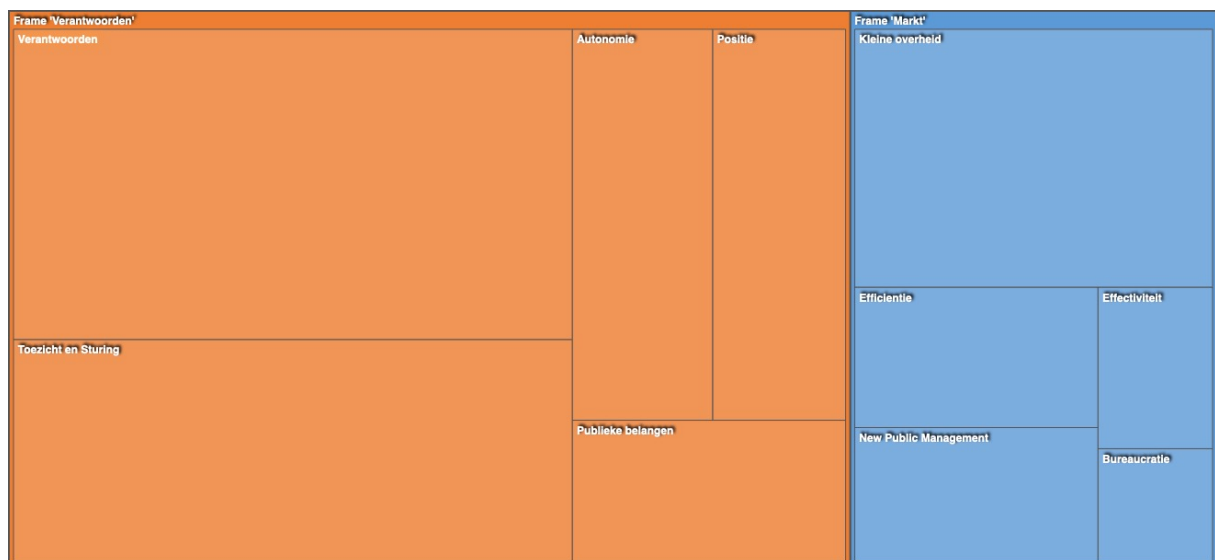
De Algemene Rekenkamer liet een ander geluid horen. Zij concludeerde dat de Kaderwet vooralsnog niet de effecten heeft die werd beoogd. Volgens de Rekenkamer had dit niet zozeer te maken met het gegeven dat de wet pas vijf jaar van kracht was, maar lag het aan het te grote aantal zbo's dat niet onder de Kaderwet werd gebracht. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat er bij de zbo's die wel onder de Kaderwet werden gebracht er te veel uitzonderingen werden gemaakt, waardoor de gewenste ordening relatief beperkt is gebleven. Het is opvallend dat de twee rapporten uit elkaar lopen qua toon, maar wel verklaarbaar. Belangrijk om notie van te nemen is de positie van de twee evaluatoren. De Kaderwet werd ontworpen op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en diezelfde organisatie wordt gevraagd om die wet te evalueren. Dit zorgt voor een situatie waarin 'de slager zijn eigen vlees keurt'. De Algemene Rekenkamer daarentegen is een onafhankelijk Hoog College van Staat en kan daardoor vrijelijk een evaluatie uitvoeren. Het is daardoor niet onlogisch dat een rapport van de Rekenkamer scherpere conclusies bevat dan een evaluatie dat door het ministerie werd uitgevoerd. In de kabinetsreactie op het rapport van de Rekenkamer geeft het kabinet aan dat het nog te vroeg is om de Kaderwet zo scherp te beoordelen en weerlegt de conclusies van de Rekenkamer.

Dat het kabinet de koers van de evaluatie door het ministerie voortzet en zich afzet tegen het rapport van de Rekenkamer is niet vreemd. Ook hier zijn framingprocessen aan de gang. De theorie liet zien dat actoren het beste frame proberen te creëren, waarvan zij denken dat het succesvol zal zijn. Aan de Kaderwet is jaren gewerkt, blijktens het feit dat er in 1994 al opgeroepen werd om deze kaders te stellen. Het kabinet is er daarom niet bij gebaat dat dan al



na vijf jaar de conclusie wordt getrokken dat de wet niet het gewenste effect heeft. Het is voor het kabinet wenselijker om de evaluatie als prematuur te framen. Dit frame heeft namelijk invloed op hoe het publiek naar de zaak kijkt en invloed op de mening van het publiek over het kabinet.

Dat er in het tijdvak 2007-2019 veel aandacht is geweest voor de werking van de Kaderwet heeft invloed gehad op de frames die waar te nemen zijn in het denken over zbo's. De resultaten laten zien dat het frame 'verantwoorden' nog steeds de boventoon voert. Het frame 'verantwoorden' blijkt het dominantst te zijn. De hierbij behorende thema's die voorkomen in dit tijdvak, zijn: 'verantwoorden', 'toezicht en sturing', 'autonomie', 'positie' en 'publieke belangen'.



Figuur 10 Tijdsvak 2007-2019. Frames en thema's

Tegelijkertijd is te zien dat het markt-frame aan terrein heeft gewonnen ten opzichte van het vorige tijdvak. Met andere woorden: het verantwoord-frame lijkt een stukje van haar dominantie te hebben ingeleverd bij het markt-frame. De trend van een afnemend aandeel van het markt-frame in het denken over zbo's heeft niet doorgezet. De thema's die binnen het markt-frame voorkwamen waren: 'kleine overheid', 'efficiëntie', 'effectiviteit', 'New Public Management' en 'bureaucratie'.

Waar komt deze verschuiving vandaan? Met de rapporten 'Verbinding Verbroken' en 'Publieke zaken in de marktsamenleving' is er veel aandacht voor marktwerking bij de overheid en de uitbesteding van overheidstaken aan de markt. Dit heeft ten gevolg dat er weer vaker

vanuit een markt-frame naar zbo's werd gekeken. Dit past in een constatering die in het theoretisch kader al werd gedaan, waar gesteld werd dat de toegevoegde waarde van zbo's begin jaren '10 weer ter discussie werd gesteld. Zo had het kabinet Rutte II de intentie om het aantal zbo's terug te dringen en waar mogelijk meer taken over te laten aan private organisaties. Door te stellen dat het aantal zbo's moet worden teruggedrongen geeft het kabinet Rutte II blijk van het markt-frame. Ze vormen een tegenframe dat ervoor kan zorgen dat het debat verandert. Het denken over zbo's verschuift daarmee van nadenken over de verantwoordelijkheid, naar nadenken over de toegevoegde waarde van deze instellingen. Dit is een fundamenteel verschil. Wanneer er niet meer wordt nagedacht over de toegevoegde waarde van zbo's in zijn algemeen, en de positie van de organen niet meer wordt betwijfeld, dan is er volop ruimte om vanuit het verantwoord-Frame na te denken. Met de rapporten 'Verbinding Verbroken' en 'Publieke zaken in de marktsamenleving' wordt er een impuls gegeven aan het herijken van het denken over zbo's. Met andere woorden: er wordt gevraagd om het huidige denkkader opnieuw te overwegen.

Uit de resultaten blijkt vervolgens niet dat dit herijken zich heeft doorgezet. Lopende zaken gingen door en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ging door met het verduidelijken van de ministeriële verantwoordelijkheid en de governance. Bovendien werd de Kaderwet in 2018 voor de tweede keer geëvalueerd en werd geconcludeerd dat de Kaderwet doet wat deze moet doen; orde aanbrengen in het zbo-landschap. Daarmee lijkt het erop dat de herijking van het denkkader (nog) niet plaatsgevonden heeft. De tijd zal leren hoe dit zich verder ontwikkelt.

# 5. Conclusie en reflecties

## 5.1 Conclusie

In deze masterscriptie is onderzoek gedaan naar frames in het ambtelijke denken over zelfstandige bestuursorganen (zbo's). De in het vorige hoofdstuk gepresenteerde resultaten maken het samen met het geschetste theoretische kader mogelijk om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Deze luidde: *welke frames zijn er in het ambtelijke denken over zbo's, en hoe hebben deze frames zich ten opzichte van elkaar door de jaren heen ontwikkeld?* In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag. Om tot dit antwoord te komen worden de in de inleidng geformuleerde deelvragen besproken.

In dit onderzoek is er gekeken naar framing in het denken over zbo's. In de inleidng zijn deelvragen gepresenteerd die opbouwen naar de hoofdvraag. Door de deelvragen te beantwoorden, wordt het mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden. De eerste twee deelvragen gingen over de aard van zbo's en hun positie in het bredere debat over overheidsuitvoering, verzelfstandiging en privatisering. Zbo's zijn: "bestuursorganen van de centrale overheid, die bij wet zijn ingesteld of aangewezen om een publieke taak uit te voeren, zonder direct ondergeschikt te zijn aan de minister" (Thiel, Soetekouw, Dresmé & Goch, 2015, p. 63). Het zijn dus organisaties die zich tussen de overheid en de markt bevinden. In de locus paragraaf van het theoretische kader is er de zbo-geschiedenis in kaart gebracht. Een literatuurverkenning naar de geschiedenis van zbo's bracht te berde dat er sprake is geweest van een verschuiving in het denken over zbo's door de jaren heen. Was er aanvankelijk veel aandacht voor de praktische gevolgen van verzelfstandiging, nam dit later af naar kritiek op de gevolgen die externe verzelfstandiging had op de verhouding tussen ministerie en het orgaan. De positie van zbo's in het bredere debat verschoof. Zbo's werden aanvankelijk gezien als een uitkomst voor het stroomlijnen van overheidsdiensten en werden gezien als een tussenstation op weg naar privatisering. Dit verschoof naar de huidige situatie, waarin overheidsbeleid erop geënt is het aantal zbo's niet onnodig te vergroten. Het agentschapsmodel verdient momenteel de voorkeur in verzelfstandigingsvraagstukken. De verkenning van de geschiedenis van zbo's bracht het inzicht dat het denken over zbo's langs twee lijnen lijkt te gebeuren. Enerzijds is er aandacht voor de toegevoegde waarde van zbo's en hun positie op het spectrum markt-overheid. Aan de andere kant wordt er naar zbo's gekeken vanuit verantwoordingsvraagstukken: op welke manier leggen zbo's verantwoording af en hoe is hun

relatie met de verantwoordelijke minister? Deze twee lijnen vormden het aanknopingspunt in het formuleren van de te verwachten frames.

De focus van dit onderzoek was framing. Om een beeld te krijgen van wat framing precies inhoudt werd literatuur over het concept besproken. Dit leverde een definitie van framing op die aansluit bij de kwalitatieve inhoudsanalyse die daarop volgde. Het is onmogelijk om de gehele werkelijkheid te reproduceren, er moeten keuzes gemaakt worden, aspecten weggelaten of juist uitgelicht worden. Hierdoor ontstaat een frame, ofwel een perspectief op de werkelijkheid. Dit perspectief bepaalt vervolgens op welke manier er naar zaken gekeken moet worden. Het frame beïnvloed echter niet alleen hoe de huidige stand van zaken in het debat wordt begrepen, maar is ook van invloed op de manier waarop het debat zich vervolgens ontwikkelt. Met andere woorden: een dominant frame zorgt ervoor dat het debat een bepaalde kant opgestuurd wordt.

Door op deze manier naar framing te kijken, kon onderzoek worden gedaan naar frames in het ambtelijke denken over zbo's. Op basis van het theoretisch kader werden er twee hypothetische frames geformuleerd, waarvan de verwachting was dat deze waar te nemen zouden zijn. De twee geformuleerde frames, het markt-frame en het verantwoorden-frame, vormden de grondslag voor de kwalitatieve inhoudsanalyse waarvan de resultaten in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd. De resultaten laten zien dat zbo's in de politieke arena inderdaad vanuit twee frames bekeken worden. Aan de ene kant wordt vanuit een markt-frame gekeken naar vraagstukken rondom externe verzelfstandiging en de uitvoering van overheidstaken door een zbo. Aan de andere kant worden zbo's belicht vanuit een verantwoorden-frame. Hiermee sluiten de resultaten aan op de in de theorie geformuleerde frames.

De kwalitatieve inhoudsanalyse heeft inzicht gegeven in de thema's waaruit de frames bestaan. Voor het verantwoorden-frame geldt dat de twee dominantste thema's *ministeriële verantwoordelijkheid* en *toezicht en sturing* zijn. Wanneer in het denken over zbo's het verantwoorden-frame dominant was, kwam dat door de thema's *ministeriële verantwoordelijkheid* en *toezicht en sturing*. Voor het markt-frame geldt dat het thema *kleine overheid* het dominantst aanwezig is. In meer dan de helft van de gevallen dat het markt-frame voorkwam, kwam dat door de aanwezigheid van dit thema. Het denken over zbo's vanuit een markt-frame wordt dus vooral gevormd door vraagstukken over het al dan niet verkleinen van de overheid.

Het tweede deel van de hoofdvraag heeft betrekking op de ontwikkeling van de frames. Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het verantwoorden-frame door de tijd heen steeds dominant is geworden. Het markt-frame was in het eerste tijdvak nog bijna net zo sterk

aanwezig als het verantwoordened-frame, maar de analyse laat zien dat dit in de loop van de tijd is afgenomen. Dit betekent dat er steeds minder vanuit een marktperspectief naar zbo's wordt gekeken. Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse kan worden geconcludeerd dat er in het ambtelijke denken over zbo's steeds minder aandacht is voor de afslanking van de overheid, de vergroting van de effectiviteit en de vermeende efficiëntie van zbo's. Dit is ten koste gegaan van vraagstukken over de inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid of het opzetten van toezichts- en sturingsarrangementen .

## 5.2 Duiding

Een kwalitatieve inhoudsanalyse van de voor de online tentoonstelling 'Verzelfstandiging' geselecteerde documenten, biedt inzicht in de frames in het denken over zbo's. Er is zoals beschreven een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd die inzicht heeft gegeven in deze frames. In deze paragraaf wordt besproken hoe de conclusie verklaart kan worden vanuit de theorie.

De combinatie van wetenschappelijke literatuur over zbo's en framing leverde een te verwachten juxtapositie op van twee frames die het denken over zbo's gevormd hebben. Uit de kwalitatieve inhoudsanalyse is gebleken dat deze te verwachten frames overlappen met de werkelijkheid. Zoals hiervoor besproken, is er een trend waarneembaar in de framing van het denken over zbo's. Er is steeds sterker sprake van het verantwoordened-frame. Binnen dit frame was het thema *ministeriële verantwoordelijkheid* het meest bepalend. Het is niet verwonderlijk dat de stukken die geanalyseerd zijn voor een groot deel gedekt werden door dit thema. De verantwoordelijkheidsrelatie met de minister vormt immers een van de belangrijkste kenmerken van zbo's. Het zbo neemt een bijzondere positie in binnen het markt-overheid spectrum. Het bestuursorgaan is zelfstandig en bevoegd om zelf besluiten te nemen, maar srtaat tegelijkertijd onder verantwoordelijkheid van de minister. Dit roept bij betrokkenen veel vragen op. Vragen die door de jaren heen nog niet opgelost zijn. Dat de ministeriële verantwoordelijkheid een thema van alle tijden is, blijkt overigens niet alleen uit de onderzoeksresultaten. Al in de oratie van Scheltema (1974), die stelde dat de ministeriële verantwoordelijkheid onvermijdelijk verandert op het moment dat zbo's een plek innemen in het openbaar bestuur. Uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer (1994), de commissie Holtslag (1998) en de notitie 'Ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014) blijkt dat zbo's vaak in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid worden bekeken. De zeer

complexe en delicate verhouding tussen orgaan en minister zorgt ervoor dat discussies over de verantwoordelijkheidsrelatie niet eenduidig geslecht kunnen worden.

Ook vanuit de theorie kan de aandacht voor verantwoording verklaard worden. In het theoretisch kader werd gesteld dat het zbo-landschap complex is, waarbij er een select gezelschap van experts is dat zich met zekere autoriteit over het domein kan uitspreken. Tegelijkertijd moeten er volksvertegenwoordigers instemmen met of debatteren over veranderingen in dit gedeelte van het verzelfstandigingsbeleid. Het is daarom logisch dat er veel aandacht wordt besteedt aan datgene dat zbo's ingewikkeld maakt: de verantwoordingsrelatie.

Een andere belangrijke verklaring voor de dominantie van het verantwoordenden-frame is dat frames de loop van het debat beïnvloeden. Zoals in het theoretisch kader gesteld werd, zijn frames niet alleen van invloed op de status quo, maar beïnvloeden zij ook hoe het debat vervolgens verder gaat. De resultaten suggereren dat het rapport 'Zelfstandige Bestuursorganen en Ministeriële Verantwoordelijkheid (Algemene Rekenkamer, 1994) bepalend is geweest voor de dominantie van het verantwoordenden-frame. In het rapport, waarin wordt gesproken over een wildgroei aan zbo's (een uitspraak die in de daarna verschenen rapporten vaak geciteerd werd), wordt een oproep gedaan aan het kabinet om het zbo-landschap te harmoniseren. De Algemene Rekenkamer vraagt om de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen *avant la lettre*. De Kaderwet zou uiteindelijk in 2007 van kracht worden, 13 jaar na het roemruchte rapport van de Rekenkamer. De jaren na het van kracht worden van de Kaderwet, zo blijkt uit de resultaten, worden gedomineerd door de uitwerking van de Kaderwet. Hiermee wordt aangetoond hoe dominant het verantwoordenden-frame is geworden. Het frame blijkt dermate sterk dat ook rapporten over een herijking van de manier dat er gedacht wordt over verzelfstandiging in de resultaten niet heeft geleid tot een serieuze verschuiving in de waargenomen frames.

Het verantwoordenden-frame werd ook voor het verschijnen van het Rekenkamer rapport al waargenomen. Het frame is dus niet ontworpen door de Rekenkamer, maar het rapport heeft wel enorm bijgedragen aan de versterking van de dominantie van het frame. Overigens is het hierbij belangrijk om op te merken dat dit niet per se hoeft te betekenen dat men zich bij de Rekenkamer actief van framing bediende. Uit de theorie blijkt dat framing het discours bepaalt. Met andere woorden: het frame beïnvloedt de manier waarop we over een onderwerp praten, zowel nu als in de toekomst. Door vanuit een bepaald perspectief te denken over zbo's wordt er niet vanuit een ander perspectief gedacht. Op het oog lijkt dit een kinderachtige constatering. Echter, door een grote aandacht voor het denken over zbo's in termen als verantwoording en

toezicht, vinden er minder debatten plaats over de toegevoegde waarde van zbo's in zijn algemeen. Dit is één van de verklaringen voor het afnemen van het markt-frame.

Tegenover de stabiliteit van het verantwoord-frame, staat de tanende positie van het markt-frame. In het tijdvak 1974-1990 kwam dit frame nog veelvuldig voor. Dit valt vanuit de historie te verklaren. In deze periode werd gewerkt aan de Grote Operaties; grootschalige projecten van de kabinetten Lubbers om de overheid effectiever en efficiënter te laten werken. Daarbij werd ook gekeken naar de rol die zbo's konden spelen om de overheid af te slanken (Bekker, 2017) Bovendien werden de ontwikkelingen in de jaren tachtig beïnvloed door een meer bedrijfsmatige manier van werken voor overheidsdiensten, later door Hood gedefinieerd als 'New Public Management' (Hyndman & Lapsley, 2016). De verplaatsing van overheidsdiensten naar zelfstandig opererende bestuursorganen, past bij het New Public Management. Bovenstaande illustreert hoe er over zbo's gedacht werd in markttermen.

Met het afzwaaien van het kabinet Lubbers II in 1989 lijkt ook de manier waarop er over zbo's gedacht wordt een verschuiving plaats te vinden. In het kabinet Lubbers III, dat Lubbers II opvolgt is er voor de VVD geen plaats. Aangezien de VVD een partij is die van oudsher veel aandacht besteedt aan onderwerpen als liberalisering, privatisering en een kleinere overheid is het niet verrassend dat er in het denken over zbo's ook gekeken wordt vanuit een marktperspectief. De afwezigheid van de VVD in het kabinet Lubbers III zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de verzwakking van het markt-frame. Echter, uit de resultaten valt hier geen causale relatie uit te halen.

Theorie suggereert dat er sprake is van een *framing contest*, waarin verschillende frames strijden om overgenomen te worden door het publiek. De onderzoeksresultaten laten zien dat er in het denken over zbo's geen sprake is van een voortdurende strijd, waarin de frames elkaar in rap tempo afwisselen. Uit het onderzoek blijkt dat er veel meer sprake is van een lange termijn, waarin een bepaald frame langere tijd dominant is. Het blijkt lastig te zijn om met een tegenframe het denken over zbo's radicaal om te gooien, blijkbaar slijten patronen in en worden die niet snel vervangen. Daarmee illustreert dit onderzoek dat frames van zeer grote invloed zijn op de verdere ontwikkeling van het denken over zbo's. Dit onderzoek draagt bij aan een sterker beeld van hoe frames zich gedragen en hoe framing van denken over zbo's er op de lange termijn uitziet. Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar framing en zbo's. Met dit onderzoek wordt een eerste stap gezet in de lacune in de bestuurskunde over framingprocessen in het denken over zbo's over langere tijd.

### 5.3 Beperkingen van het onderzoek

De belangrijkste beperking van dit onderzoek komt voort uit de keuze voor de te analyseren documenten. Aangezien er weinig onderzoek is gedaan naar zbo-geschiedenis dat een compleet overzicht van de belangrijkste documenten opleverde moest dit overzicht eerst gecreëerd worden. Het onderzoek vond plaats bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik werkte mee aan de opzet van een canon van de zbo-geschiedenis, terug te vinden in de online tentoonstelling ‘Verzelfstandiging’ in de Kennisbank Openbaar Bestuur, en voorzag de geselecteerde documenten van een beschrijving. Het gevolg van mijn verbondenheid aan het ministerie, is een zekere kleuring in mijn keuze voor de documenten. Voor de selectie van de documenten heb ik veel gesproken met verschillende medewerkers van ministeries. De uiteindelijke canon is beoordeeld door het zbo-cluster van het directoraat-generaal Overheidsorganisatie, directie Ambtenaar en Organisatie, afdeling Organisatiebeleid. De lijst met documenten die de canon van de zbo-geschiedenis vormt, bestaat uit de documenten die door het ministerie van Binnenlandse Zaken als de belangrijkste worden gezien. Dit kan van invloed zijn geweest op de onderzoeksresultaten. Binnenlandse zaken is het coördinerende ministerie op het gebied van verzelfstandiging. Dit houdt in dat dit ministerie de uitvoering van het kabinetsbeleid aangaande verzelfstandiging bij de verschillende ministeries aanstuurt en de kaders handhaaft waarbinnen zbo’s opereren (Riezebos & Van Rijn, 2019). Deze coördinatie lijkt vooral te gaan over de relatie tussen zbo’s en het ministerie; de ministeriële verantwoordelijkheid, governance vraagstukken en toezichts- en sturingsarrangementen. Dit kan voor een nadruk op deze onderwerpen in de te analyseren stukken hebben gezorgd. Dit zou aanleiding kunnen zijn om vraagtekens te plaatsen bij de representativiteit van het onderzoek. Echter, er bestaan op dit moment geen overzichten van de zbo-geschiedenis die andere documenten aan het voetlicht brengen. Ook het zoeken naar relevante documenten volgens de sneeuwbalmethode, het nemen van wetenschappelijke literatuur als startpunt en het actief zoeken naar documenten die niet op enige manier verbonden zijn aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, leverde geen documenten op die het onderzoeken waard waren. In dit opzicht lijkt er dus consensus te zijn over de documenten die van belang zijn geweest in het denken over zbo’s.

Doordat er nog weinig onderzoek is gedaan naar framing en zbo’s, moesten de frames voor dit onderzoek geformuleerd worden. Dit kan van invloed zijn op de validiteit van het onderzoek. Doordat er niet kon worden voortgebouwd op het werk van andere onderzoekers, zijn op basis van de wetenschappelijke literatuur over zbo’s, privatisering en overheidsdiensten



frames geformuleerd. Ter onderbouwing van deze frames zijn thema's gedefinieerd die het frame vormden. Deze thema's zijn vervolgens van indicatoren voorzien, zodat de thema's gemeten konden worden in de kwalitatieve inhoudsanalyse. Door deze manier van werken is de validiteit van het onderzoek verbeterd en is de herhaalbaarheid van het onderzoek vergroot.

## 5.4 Hoe verder?

De kwalitatieve inhoudsanalyse biedt inzicht in de frames in het denken over zbo's. Daarmee heeft dit onderzoek bijgedragen aan een bredere duiding van de geschiedenis van verzelfstandiging in Nederland. Door vanuit een historisch perspectief te reflecteren op zbo's, ontstaat een duidelijker beeld van deze typische bestuursvorm:

Beleid en bestuur zijn een incrementeel en voortgaand proces die worden beïnvloed door de stijl en taal van politieke en ambtelijke nieuwkomers en door de mogelijkheden (en grenzen) die de tijd biedt. Organisaties en managers die zich verdiepen in historische veranderingen, politieke stijlwijzigingen en maatschappelijke taalontwikkeling zijn beter voorbereid op de nieuwe situatie (Kroeze & Keulen, 2015).

Het lijkt er soms op dat bij het maken van beleidskeuzes iedereen het wiel opnieuw probeert uit te vinden. Zonder respect voor het verleden worden ingrijpende keuzes gemaakt die vergaande maatschappelijke gevolgen kunnen hebben. Iedereen die zich bezighoudt met verzelfstandiging, of op enigerlei betrokken is bij besluitvormingsprocessen omtrent externe verzelfstandiging, doet er goed aan zich te verdiepen in het verleden. Voor onderzoekers is de taak om dit verleden inzichtelijk en toegankelijk te maken. Het is begrijpelijk dat ambtenaren niet de tijd hebben om zich door alle rapporten uit het verleden te worstelen. De online tentoonstelling 'Verzelfstandiging' geeft geïnteresseerden op een overzichtelijke manier toegang tot de geschiedenis van zbo's. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkten Thijs van Rijn en Sanne Riezebos aan een algemene beschouwing op het verleden van zbo's (Riezebos & Van Rijn, 2019). Dit soort initiatieven zorgen ervoor dat het verleden gaat leven. Met dit onderzoek is bijgedragen aan het inzichtelijk maken van de zbo-geschiedenis. Door te analyseren vanuit het concept van 'framing', is een beeld van de verschillende overkoepelende thema's binnen het denken over zbo's ontstaan. Anders dan bij een chronologische opsomming van gebeurtenissen, debatten en rapporten, geeft de gekozen onderzoeksmethode meer inzicht in de verschuiving van het denken over zbo's.

Aan de hand van de officieuze canon van de zbo-geschiedenis, is onderzoek gedaan naar het denken over deze verzelfstandigde overheidsdiensten. Er is op dit moment nog weinig onderzoek naar framing en zbo's. Voor een vervolgonderzoek is het interessant om dit domein verder uit te diepen. Dit onderzoek kan daarbij een startpunt. Om het bestaande beeld over de zbo-geschiedenis helderder te maken en van nuances te voorzien, wordt de aanzet gegeven voor drie vervolgonderzoeken. In dit onderzoek ligt de nadruk op de documenten die bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werden aangemerkt als toonaangevend. Het is van belang om ook buiten de ambtelijke omgeving te kijken naar het denken over zbo's. De frames die zijn geformuleerd bieden een uitgangspunt om onderzoek te doen naar het zbo-denken onder politici. Het is de moeite waard om een historische standpuntenanalyse te maken onder de politieke partijen in de Tweede Kamer. Door een onderzoek naar de opvattingen van politici te vergelijken met de opvattingen binnen ambtelijke organisaties, of instanties als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer, ontstaat meer inzicht in het denken over zbo's. Het is immers niet ondenkbaar dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de opvattingen van ambtenaren en die van politici.

Vanuit een onderzoek naar de standpunten en opvattingen van politici en partijen door de jaren heen, is het ook interessant om te onderzoeken op welke manieren de geformuleerde frames het algemene publiek bereiken. Framing kan namelijk door politici worden ingezet om het publiek te beïnvloeden en te overtuigen. De definitie van framing van Scheufele (1999), waarin framing enerzijds gezien wordt als een systeem voor individuen om data te verwerken en anderzijds als een systeem waarmee invloed kan worden uitgeoefend, kan daarbij onderzocht worden. Door te onderzoeken welke frames worden overgenomen door mediaorganisaties, kan in kaart gebracht worden welke frames het grote publiek bereiken. Vervolgens kan door middel van interviews onderzocht worden hoe burgers tegen zbo's aankijken. Hierdoor wordt het beeld van framing in zbo-denken steeds scherper.

Tot nu toe zijn drie onderzoeksobjecten geformuleerd: de ambtenarij, politici en het algemene publiek. Er is een groep die op dit moment nog niet veel gehoord wordt. Voor een zo compleet mogelijk beeld van het denken over zbo's is het van belang dat ook vertegenwoordigers van zbo's gehoord worden. Door onderzoek te doen naar de perceptie van bestuurders van zbo's, wordt ook van binnenuit gereflecteerd op deze typische bestuursvorm. Onderzoeken waarin bestuurders van zbo's een stem krijgen, geven inzicht in de manier waarop de verschillende frames hun uitwerking vinden in de praktijk. Door naar deze groepen onderzoek te doen, wordt wat gedaan aan het gat in de collectieve kennis over zbo's. Hiermee

wordt bijgedragen aan een klimaat waarin beleidskeuzes kunnen worden gemaakt met respect voor het verleden. Kennis van het verleden bij beleidsmakers vergroot de kans dat de keuze weloverwogen is. Het vergroten van kennis over zbo's kan er op de lange termijn ervoor zorgen dat het algemene publiek beter begrijpt wat zbo's zijn, welke taken ze hebben en waarom deze taken nu juist door een zbo moeten worden uitgevoerd. Wellicht dat op deze manier het concept 'zbo' op de lange termijn kan veranderen van een louter ingewikkelde bureaucratische term, naar een concept waar het algemeen publiek een gevoel bij heeft.

# Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (1994). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid.*
- Begeleidingsteam Kaderwet zbo's. (2007). *Zbo's binnen kaders. Rapportage op de hoofdlijnen van het begeleidingsteam kaderwet zbo's.*
- Bekker, R. (2017). Wederom geen wonder deze morgen. een helicopterview: Terugblik en vooruitblik. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254795/helicopterview-20170429-1.pdf>
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Red.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods.* (pp. 63–79). Verenigde Staten: CRC Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure.* Cambridge University Press.
- Bouckaert, G., & Peters, G. B. (2003). What is available and what is missing in the study of quangos? In C. Pollitt, & C. Talbot (Eds.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation.* (pp. 22-49)
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2012). *Openbaar bestuur. beleid, organisatie en politiek.* Deventer: Wolters Kluwer.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.

- Chong, D., & Druckman, J.N. (2013). Counterframing effects. *The Journal of Politics*, 75(1), 1-16.
- Commissie-Holtslag. (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*.
- Commissie-Kuiper. (2012). *Verbinding verbroken? onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*.
- Commissie-Oele. (1988). *Advies over functionele decentralisatie*.
- Commissie-Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de commissie-sint*.
- Commissie-Vonhoff. (1981). *Eindadvies commissie hoofdstructuur rijksdienst*.
- De Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*.
- Druckman, J. N. (2001). On the limits of framing effects: Who can frame? *Journal of Politics*, 63(4), 1041-1066.
- Eerste Kamer (2013-2014). *Behandeling van het POC-rapport "Verbinding Verbroken", nr. 16, item 5, 39-84*.
- Entman, R. M. (1991). Framing US coverage of international news: Contrasts in narratives of the KAL and iran air incidents. *Journal of Communication*, 41(4), 6-27.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(3), 51-58.
- Giesen, I., Emaus, J., & Enneking, L. (2014). Publiek wordt privaat: Een tussenstand in zeven vragen. In I. Giesen, J. Emaus & L. Enneking (Eds.), *Verantwoordelijkheid*,

*aansprakelijkheid en privatisering van publieke taken* (pp. 307-321). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Graneheim, U., Lindgren, B. & Lundman, B. (2017). Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse education today*, 56, 29-34.

Hakvoort, J. L. M., & Veenswijk, M. B. (2004). Parels of paria's van het openbaar bestuur: Zakelijkheid en zedingsdrang als nieuwe zingeving voor ZBO's. *Bestuurskunde*, 13(3), 119-127.

<https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:research.vu.nl:publications%2F7b2035ff-c00b-4cd5-bdf3-51dad3be6513>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hsieh, H., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.

Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New public management: The story continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 385-408.

Jacobs, S., & Schillemans, T. (2016). Media and public accountability: Typology and exploration. *Policy & Politics*, 44(1), 23-40.

Korsten, A. F. A. (2005). *Verzelfstandiging: Vorming van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen*.

Kroeze, R., & Keulen, S. (2015, 8 september). *Van VoMil, via VROM naar IenM: hoe beleidsmakers en managers geschiedenis kunnen gebruiken*. Geraadpleegd op 14

december 2019. <https://www.historici.nl/gb/van-vomil-via-vrom-naar-ienm-hoe-beleidsmakers-en-managers-geschiedenis-kunnen-gebruiken/>

Leezenberg, M., & de Vries, G. (2012). *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1995). *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1997). *Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2012). *Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Circulaire 'governance ten aanzien van zbo's'*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). Zbo-register. [https://almanak.overheid.nl/organisaties/Zelfstandige\\_bestuursorganen](https://almanak.overheid.nl/organisaties/Zelfstandige_bestuursorganen)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, 10 juli). *Tentoonstelling Verzelfstandiging*. Geraadpleegd op 29 juli 2019, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/>

Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Research Methodology*, 11(4), 327-344.

- Overman, S. P. (2016). *Great expectations of autonomous agencies*. Zutphen: CPI-Koninklijke Wöhrmann.
- PDC. (z.d.). *Recht van parlementair onderzoek*. Geraadpleegd op 13 april 2020, van [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rj/recht\\_van\\_parlementair\\_onderzoek](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rj/recht_van_parlementair_onderzoek)
- Prins, G., & Jellema, B. M. (1981). *Decentralisatie: Privaatrechtelijke decentralisatie. Achtergrondstudie nummer 5, deel 3*.
- Riezebos, S., & Van Rijn, T. (Red.). (2019). *Zbo's tussen droom en werkelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ross, F. (2000). Framing welfare reform in affluent societies: Rendering restructuring more palatable? *Journal of Public Policy*, 20(2), 169-193.
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen [oratie]*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103-122.
- Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: Continuïteit, verwarring en vernieuwing. In W. Bakker, & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.
- Schillemans, T., & Van Thiel, S. (2009). Onbekend en onbemind: Beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53.
- Schillemans, T., & Jacobs, S. (2012). Beeldenstrijd. framing van en door publieke organisaties in de media. *Bestuurskunde*, 21(4), 31-32.



- Smullen, A., Thiel, S. v., & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid En Maatschappij*, 28(4), 190-201.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox. the art of political decision making* (3rd ed.). New York: W.W. Norton & Company.
- Tankard, J., Hendrickson, L., Silberman, J., Bliss, K., & Ghanem, S. (1991). *Media frames: Approaches to conceptualization and measurement*.
- Thiel, S. v., Soetekouw, S., Dresmé, M., & Goch, P. v. (2015). ZBO-evaluaties: Verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd?
- Tweede Kamer. *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2000-2001, 27 426, nr. 3*
- Van den Hoff, C. M., & de Groot, R. (1981). *Decentralisatie: Zelfstandige bestuursorganen. Achtergrondstudie nummer 5, deel 2*.
- Van Gorp, B. (2007). Het reconstrueren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures. *Kwalon*, 12(2), 13–18.
- Van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From Policy “Frames” to “Framing”: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *American Review of Public Administration*, 46(1).
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen: Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief*
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012a). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012b). *Publieke zaken in de marktsamenleving*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, & Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1986). *Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van de studiedag op 12 november 1985*. Den Haag:

Zhou, Y., & Moy, P. (2007). Parsing framing processes: The interplay between online public opinion and media coverage. *Journal of Communication*, 57(1), 79-98.

# Bijlage I : dataset

Algemene Rekenkamer (1994) *Zelfstandige Bestuursorganen en de Ministeriële Verantwoordelijkheid*

Algemene Rekenkamer (2012) *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie*

Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (2007) *Zbo's binnen kaders. Rapportage op de hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's*

Blok, S (2013) *Kabinetsreactie 'Verbinding verbroken' en 'Publieke zaken in de marktsamenleving'*

Blok, S (2014) *Kabinetsreactie 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's'*

Commissie Holtslag (1998) *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*

Commissie Oele (1992). *Toetsingskader voor Verzelfstandigingsprojecten*

Commissie Scheltema (1992) *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*

Commissie Sint (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*

Commissie Wiegel (1993) *Naar Kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*

De Leeuw (2013) *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*

Dijkstal, H (1995) *Kabinetsreactie 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid' en 'Verantwoord verzelfstandigen'*

Kok, W (2001) *Kabinetsreactie 'Het borgen van publiek belang'*

Lubbers, R. & Dales, I (1993a) *Kabinetsreactie 'Steekhoudend ministerschap'*

Lubbers, R. & Dales, I. (1993b) *Kabinetsreactie 'Naar Kerndepartementen'*

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1989). *Notitie 'functionele decentralisatie'*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) *Eerste evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014) *Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015) *Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018) *Tweede evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012) *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*

Pechtold, A (2005) *Kabinetsreactie 'Een herkenbare staat: investeringen in de overheid'*

Peper, B (1998) *Kabinetsreactie 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund'*

Raad voor het binnenlands bestuur (1988). *Advies over functionele decentralisatie*

Spies, L (2012) *Kabinetsreactie 'Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie'*

Ter Horst, G (2007) *Kabinetsreactie 'Zbo's binnen kaders'*

Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2003) *Een herkenbare staat: investeringen in de overheid*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1985). *Verslag van de studiedag op 12 november 1985.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*

# Bijlage II: codeboom

## Frame 'Markt'

### *Bureaucratie*

Bureaucratie

Minder ambtenaren

Rompslomp

### *Effectiviteit*

Doelmatigheid

Doeltreffendheid

Effectiviteit

Kwaliteit van dienstverlening

### *Efficiëntie*

Afstand van de burger

Bezuinigingen

Efficiency

Goedkoper

Kosten-batenmodel

### *Kleine overheid*

Decentralisatie

Kerndepartementen

Kleine overheid

Marktwerking

Afstoten van taken

Kerntaken

Marktwerking

Op afstand zetten

Overheidstaken

Privatisering

Tucht van de markt

Terugtrekkende overheid

*New Public Management*

Bedrijfsmatig werken  
Belang voor de burger  
Dichtbij de burger  
New public management  
Overheid als bedrijf

## **Frame ‘Verantwoorden’**

### *Autonomie*

Autonomie  
Flexibiliteit  
Onafhankelijkheid  
Slagkracht  
Vermenging  
Vrijheid om besluiten te nemen  
Zelfstandigheid

### *Positie*

Governance  
Harmonisering  
Inrichting  
Ordering  
Scheiding beleid en uitvoering  
Uniformering  
Wildgroei

### *Publieke belangen*

Afstand tussen burger en overheid  
Borgen van publieke belangen  
Burgerparticipatie  
Relatie burger overheid  
Verbinding overheid en markt

### *Toezicht en Sturing*

Compliance  
Controlemogelijkheden  
(de)regulering  
Sturing  
Toezicht

### *Verantwoorden*

Democratische controle  
Horizontale verantwoording  
Ministeriële verantwoordelijkheid  
Parlementaire besluitvorming



Publieke verantwoording

Verantwoordelijkheid

Verantwoording

Verhouding zbo en ministerie