

Verschenen in: *b&m* 2001, jaargang 28(4), 190-201

## **Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox**

Amanda Smullen, Sandra van Thiel en Christopher Pollitt

### **Samenvatting:**

*Verzelfstandiging van overheidsorganisaties leidt tot een paradox. Enerzijds krijgen de organisaties meer zelfstandigheid maar anderzijds krijgt het moederdepartement meer controle-mogelijkheden. Ook agentschappen hebben met deze paradox te maken. Sinds 1994 is het aantal agentschappen in Nederland toegenomen tot 22. In dit artikel wordt een beschrijving gegeven van de praktijk van interne verzelfstandiging, zoals het oprichten van agentschappen wordt genoemd. Naast een overzicht van taken en budgetten van agentschappen wordt ingegaan op het vraagstuk in hoeverre interne verzelfstandiging daadwerkelijk tot meer zelfstandigheid leidt. De ervaring met agentschappen laat zien dat de mate van zelfstandigheid evenveel zonet meer afhankelijk is van afhankelijkheidsrelaties met het moederdepartement, omvang en andere kenmerken van agentschappen als van de formele bepalingen.*

## **Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox**

### **Inleiding: de verzelfstandigingsparadox**

Nieuw Publiek Management (NPM) is inmiddels een bekend fenomeen voor bestuurskundigen en zij die werkzaam zijn in de publieke sector. Alhoewel het niet altijd om nieuwe ontwikkelingen gaat, is NPM vooral van belang geweest in de laatste twee decennia van de afgelopen eeuw. De gevolgen zijn wereldwijd aantoonbaar in bestuurskundige ideeën en werkwijzen, al zijn er verschillen in het tempo en de intensiteit waarmee de ideeën zich hebben verspreid (zie Pollitt & Bouckaert, 2000). Samengevat zijn de belangrijkste ideeën uit het NPM-gedachtengoed: beheersmatige vrijheden voor managers, expliciete prestatie maatstaven, meer nadruk op outputsturing en een verschuiving naar meer disaggregatie van organisaties in de publieke sector (Hood, 1996). Deze ideeën hebben geleid tot tal van overheidshervormingen, waaronder het oprichten van agentschappen (Smullen, 2001). In Nederland zijn er sinds 1994 22 agentschappen opgericht. Verderop in dit artikel zullen we de ervaringen met agentschappen in Nederland uitgebreid beschrijven.

Er is een duidelijke link tussen het NPM-gedachtengoed en het oprichten van agentschappen, in Nederland aangeduid als interne verzelfstandiging.<sup>1</sup> Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verwachtingen die men

heeft van de prestaties van agentschappen en de eisen die worden gesteld ten aanzien van met name prestatie meting. Niet alleen in Nederland, maar ook in uiteenlopende landen als het Verenigd Koninkrijk (ong. 150 agentschappen), Japan (89), Letland (meer dan 150) en Jamaica (11) gaat de toename in aantal agentschappen gepaard met hoge verwachtingen ten aanzien van “resultaten” zoals meer efficiëntie, doeltreffendheid, motivatie en kwaliteit van dienstverlening.

Dat er een link is tussen NPM en het oprichten van agentschappen is belangrijk, omdat het een aanwijzing oplevert voor een van de problemen met betrekking tot verzelfstandiging, waar ook agentschappen mee te maken hebben. De NPM-ideologie omvat zowel ideeën uit conservatieve als management theorieën (Aucoin, 1990). Deze combinatie leidt tot een interne tegenstrijdigheid; een grotere mate van controle over beleidsuitvoering (*The New Right*) wordt gecombineerd met een vermindering van overheidsbemoediging (*management theory*). Het idee dat meer zelfstandigheid voor uitvoeringsorganisaties zal leiden tot meer controle door het moederdepartement is een opmerkelijke paradox. Het impliceert een bijzondere definitie van zelfstandigheid, die echter zelden wordt geëxpliciteerd bij het oprichten van agentschappen. Zelfstandigheid in NPM-opvattingen is conditioneel; uitvoeringsorganisaties krijgen bepaalde vrijheden *op voorwaarde dat* ze ook verantwoordelijkheid nemen voor het

realiseren van vooraf afgesproken resultaten, op een zo efficiënte en effectief mogelijke manier.

Deze verzelfstandigingsparadox – verzelfstanding leidt niet op alle fronten tot méér zelfstandigheid – geldt voor alle verzelfstandigde organisaties, inclusief voor agentschappen.<sup>2</sup> Echter, omdat er in de praktijk op zeer verschillende wijze invulling wordt gegeven aan agentschapsarrangementen, ziet de paradox er niet bij alle organisaties hetzelfde uit. We kunnen dit illustreren aan de hand van twee dimensies: structurele disaggregatie en prestatiesturing (zie figuur 1).

**\*\*figuur 1 hier invoegen\*\***

Deze dimensies kunnen worden gezien als respectievelijk zelfstandigheid, of meer precies gegeven vrijheden, en controle. Structurele disaggregatie verwijst naar de manier waarop een agentschap op afstand wordt geplaatst, bijvoorbeeld of er sprake is van het decentraliseren van bevoegheden inzake budget allocatie, personeelszaken en re-organisaties naar agentschapsmanagers. Prestatiesturing verwijst naar de mate waarin prestatiegerichtheid is verwerkt in verschillende agentschapsarrangementen, bijvoorbeeld of er in contracten over middelen wordt gesproken, of er periodieke rapportages over prestaties worden geschreven, of er protocollen

zijn voor het controleren van en het verantwoording afleggen over prestaties en wat voor indicatoren worden gebruikt.

Er zijn diverse combinaties van deze dimensies mogelijk. In de NPM-praktijk zijn dan ook zeer verschillende ervaringen met zelfstandigheid opgedaan. Zo laat Pollitt zien dat in Angelsaksische landen de controle door middel van budgetallocatie en prestatiemeting nagenoeg heeft geleid tot een herleving van het Taylorisme en een inperking van de vrijheden van managers (Pollitt, 1993; zie ook Ferguson and McGill, 1996). De controle activiteiten ondermijnen het gevoel van vrijheid en daarmee de verwachting dat verzelfstandiging stimulerend zal werken. In plaats daarvan is het resultaat dat, door het opleggen van strakke financiële doelstellingen, zelfstandigheid een loos of zelfs negatief begrip is geworden.

Anderzijds is het ook mogelijk dat verzelfstandiging plaatsvindt zonder afdoende controlevoorzieningen, die moeten nagaan of de gestelde doelen worden behaald. Onderzoek van Talbot (1996) en Van Thiel (2000) laat zien dat prestatie-eisen soms zeer slecht zijn omschreven en dat de verzameling van prestatie-informatie niet altijd betrouwbaar is (zie ook Carter and Greer, 1993). Deze resultaten suggereren dat zelfstandigheid soms wordt gegeven zonder beperkende controle-instrumenten.

Ook de verwachting dat verzelfstandigde organisaties gevoelig zullen zijn voor controle en sturing is niet altijd terecht. Integendeel zelfs, “the research literature is overloaded with accounts which show such

optimism to be misguided” (Considine, 1997). Onbedoelde gevolgen die bij agentschappen optreden zijn bij voorbeeld, het bewust of onbewuste gebruik van de toegestane vrijheden voor andere doeleinden. Zo kan het werken met prestatie – indicatoren tot (ongewenste) leereffecten leiden (Smith, 1995). Een van die leereffecten is “measurement fixation” dat maakt dat het gebruik van prestatie indicatoren, in tegenstelling tot de verwachting, de flexibiliteit van een organisatie aantast. Een ander effect is “myopia” (bijziendheid) wanneer de organisatie zich alleen op de korte termijn resultaten richt (Smith, 1995; zie ook Van Thiel, 2000).

NPM kent dus een interne tegenstrijdigheid, die wij hier de verzelfstandigingsparadox noemen. De toename in controle-mogelijkheden die gepaard gaat met verzelfstandiging, kan de zelfstandigheid van de nieuw opgerichte organisatie aantasten. Het is echter te simpel om te veronderstellen dat dit voor alle agentschappen op dezelfde wijze gebeurt. Niet alleen verschilt de invulling van (formele) agentschapsarrangementen, iedere organisatie opereert ook nog eens onder andere omstandigheden, in een andere omgeving. In het NPM-gedachtengoed is weinig tot geen aandacht voor dergelijke omgevingsvariabelen, zoals wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties en hoe zij hun omgeving percipiëren. Ons inziens zijn het juist dit soort variabelen die de *daadwerkelijke* mate van zelfstandigheid van agentschappen bepalen, en niet zozeer de formele

arrangementen. Agentschappen kunnen deze variabelen zelfs gebruiken als tegenwicht tegen de toegenomen controle op hun functioneren.

### **Afhankelijkheden en diversiteit van agentschappen**

Organisaties zijn afhankelijk van elkaar om hun gestelde doelen te behalen en zodoende te overleven (Pfeffer & Salanick, 1978). Bij inter-organisationale relaties, zoals tussen een agentschap en een ministerie, betreft de wederzijdse afhankelijkheid diverse activiteiten (Rhodes, 1981). De scheiding tussen beleid en uitvoering is bijvoorbeeld een arrangement waarbij een ministerie afhankelijk is van het agentschap voor de uitvoering van beleidstaken en het halen van beleidsdoelen (Gains, 2000). Op vergelijkbare wijze zijn agentschappen afhankelijk van de stroom van financiële hulpbronnen vanuit het ministerie om hun personeel te betalen en de afgesproken taak uit te kunnen voeren.

Ongelijkheden in deze verschillende afhankelijkheidsrelaties geven de ene organisatie een zekere mate van macht over de hulpbronnen die de ander nodig heeft om diens gestelde doelen te realiseren. Aldus geredeneerd, wordt de zelfstandigheid van een organisatie beschermd of zelfs uitgebreid als zij haar afhankelijkheid van hulpbronnen kan verminderen (Pfeffer & Salanick, 1978). Deze redenering kan verklaren welke effecten controle kan

hebben op de taakuitvoering door een agentschap. Het maakt tevens duidelijk welke stimulansen agentschappen hebben om wel of niet in te stemmen met de wensen van het ministerie en welke mogelijkheden ze hebben om te onderhandelen over (de mate van) controle en sturing.

In de publieke sector kunnen verschillende arrangementen worden aangetroffen van relaties tussen ministeries en agentschappen waarbij er sprake is van verschillen in de mate van afhankelijkheid en (on)gelijkheid tussen de organisaties. Bepaalde agentschappen zijn bijvoorbeeld van groter politiek belang voor een ministerie dan anderen. Sommige agentschappen voeren een taak uit die een zekere professionele deskundigheid vereist, hetgeen hen een kennisvoorsprong geeft die meer mogelijkheden biedt om de zelfstandigheid te bewaren dan agentschappen die ‘slechts’ administratieve taken uitvoeren hebben. Ministeries zullen namelijk meer moeite hebben om zelf de specifieke taak uit te drukken in producten en gewenste resultaten; zij zijn daarvoor afhankelijk van het (deskundigere) agentschap.<sup>3</sup> De onvoorspelbaarheid van technologische ontwikkelingen werd al eerder gezien als een belangrijke machtsbron van organisaties, en reden waarom organisaties deze zullen afschermen (Crozier, 1964). Tenslotte, de afhankelijkheid van agentschappen van het moederdepartement kan verminderd worden wanneer zij geld kunnen verkrijgen van andere organisaties.

Het bestaan van al deze verschillende afhankelijkheden maakt de relatie tussen ministeries en agentschappen dynamisch. Zelfs wanneer



organisaties dezelfde vrijheden krijgen, kunnen er verschillen zijn in de afhankelijkheden en dus ook in de *daadwerkelijke* vrijheid die een organisatie verkrijgt. De praktische invulling van begrippen als zelfstandigheid, controle en resultaten uit het NPM-gedachtengoed verandert hierdoor in een zeer politieke en in sommige opzichten onbesliste strijd.

### **Ervaringen met agentschappen in Nederland**

Het Nederlandse agentschapsprogramma is duidelijk gebaseerd op buitenlandse ervaringen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de motieven die genoemd zijn door ministers wanneer zij een voorstel tot vorming van een agentschap in de Tweede Kamer hebben besproken.<sup>4</sup> In ongeveer 40% van de gevallen wordt van de agentschapsstatus een grotere doelmatigheid verwacht, verbetering van de kwaliteit, meer bedrijfsmatige functioneren, en verbetering van de incentives in het algemeen (zie tabel 1).

**\*\*tabel 1 hier invoegen\*\***

Deze motieven verwijzen indirect naar zelfstandigheid omdat wordt aangenomen dat de agentschapsstatus meer flexibiliteit brengt, waardoor

beleid en uitvoering van elkaar gescheiden kunnen worden en het agentschap een eigen, *onafhankelijke* identiteit kan ontwikkelen.

In technisch opzicht wijkt de Nederlandse verzelfstandigingspraktijk op een aantal punten af van de buitenlandse ervaringen. Het oprichten van agentschappen begon met het opnemen van de categorie in de Comptabiliteitswet.<sup>5</sup> Dit gaf Nederlandse agentschappen een officiële definitie als organisatie in de publieke sector die een baten-lastenstelsel voert. Hierdoor hebben agentschappen steeds een duidelijk financieel karakter gehad. Hun structurele disaggregatie wordt gevormd door de verworven financiële vrijheden.

Het financiële karakter van Nederlandse agentschappen en hun formele positie in de wet geeft het Ministerie van Financiën een belangrijke, officiële rol in het promoten en vormgeven aan het gehele agentschapsvormingsproces.<sup>6</sup> Ze beoordelen voorstellen voor het instellen van nieuwe agentschappen door de vakministeries en geven advies bij het oprichten van agentschappen in het algemeen. Hierdoor heeft Financiën ook een centrale rol bij het identificeren van de problemen in de publieke sector die agentschappen worden geacht op te lossen - en de oplossingen.

Het baten-lastenstelsel is dus de basis voor de zelfstandigheid van Nederlandse agentschappen. Het geeft managers de vrijheid om budgetten toe te wijzen en beslissingen te nemen over investeringen.

Agentschapsmanagers verkregen volledige controle over hun apparaatsbudget en konden dit gebruiken om bijvoorbeeld extra personeel aan te nemen in drukke perioden. Bovendien bevrijdde het managers van de beperkingen van het kas-verplichtingenstelsel omdat het nu mogelijk werd om besparingen van dit jaar te gebruiken voor investeringen in het volgende jaar.

De financiële autonomie viel vanaf het begin samen met controle-mechanismen om na te gaan hoe agentschappen gebruik maken van deze zelfstandigheid. Deze controle is onlangs aangescherpt (Brief Minister van Financiën, 2000). Aanvankelijk was controle mogelijk via een aantal voorzieningen in de Comptabiliteitswet over agentschappen. Zo moesten producten en diensten van de organisaties meetbaar zijn, moest een goedkeurende verklaring van een accountant zijn afgegeven, en moesten er daadwerkelijk mogelijkheden zijn om de efficiëntie te verbeteren. Het Ministerie van Financiën beoordeelde of het aanstaande agentschap voldeed aan deze criteria. Deze beoordeling werd beschreven als 'sturing op hoofdlijnen' (Ministerie van Financiën, 1991).

Kandidaat-agentschappen moesten, ingevolge deze criteria, hun producten en diensten omschrijven en in de meeste gevallen uitdrukken in kostprijzen. De bedoeling hiervan was om contracten tussen de agentschappen en ministeries over aantallen producten en diensten tegen vastgestelde kosten mogelijk te maken. In sommige gevallen ging het

voorstel aan het parlement om een agentschap in te stellen vergezeld van deze informatie over prestatie-afspraken. De daadwerkelijke afspraken zijn echter niet openbaar. Het is daarom moeilijk om vast te stellen of ze werkelijk bestaan, hoe strikt controles worden uitgevoerd en welke prestatie-informatie wordt vereist. In de departementale begroting worden slechts enkele prestatie-gegevens van agentschappen vermeld.

Een extra controle-mechanisme dat aan het begin is ingesteld, is de horizonbepaling; elke vijf jaar na oprichting wordt het agentschap geëvalueerd. Dit kan zowel intern als extern gebeuren.

Recente ontwikkelingen hebben laten zien dat het oorspronkelijke controle-regime voor Nederlandse agentschappen onvoldoende werkt. De Algemene Rekenkamer constateerde bij negen van de negentien agentschappen in 1998 tekortkomingen in de financiële verantwoordingen (Algemene Rekenkamer, 1998). Daarom zijn er enkele aanvullingen op de Comptabiliteitsvoorschriften voorgesteld waardoor de voorwaarden om een agentschap te worden duidelijker en strikter zijn geworden. Deze voorstellen komen voort uit de evaluatie van agentschapsvorming door het Ministerie van Financiën (1998). Deze evaluatie bevoel verbetering in het externe toezicht van agentschappen aan, en verbetering van de rapportage over prestaties in het algemeen. De nieuwe voorwaarden om een agentschap te worden, zijn dat een kandidaat-organisatie reeds *vooraf* een beschrijving van producten en diensten moet geven, inclusief geschatte kostprijzen. Ze

moeten criteria voor beoordeling van de prestaties identificeren en het interne planning en control systeem moet een externe prestatiegerichte oriëntatie kennen. De controle-dimensie (vgl. figuur 1) is duidelijk steviger ingevuld. Prestatiemeting en –evaluatie zijn nu belangrijke instrumenten voor controle en toezicht op agentschappen.

Wellicht is het hier belangrijk om te wijzen op een belangrijk verschil tussen agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Om te beginnen, worden agentschappen opgericht door *interne* verzelfstandiging en zbo's door *externe* verzelfstandiging (Verhaak 1997). Zbo's hebben verder een grotere formele vrijheid dan agentschappen, afkomstig van een sterkere wettelijke basis. In tegenstelling tot agentschappen hebben zbo's "geen directe hiërarchische relatie met een minister of moederdepartement" (Van Thiel, 2000). Zbo's functioneren meer op afstand van ministeries dan agentschappen, wat waarschijnlijk verklaart dat hun autonomie als een grotere bedreiging wordt gezien voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Een rapport van de Algemene Rekenkamer ligt aan de basis van deze opvatting.

Het rapport, dat werd gepubliceerd vlak na de oprichting van het eerste agentschap, concludeerde dat de verantwoordingsvereisten voor zbo's in veel gevallen ondeugdelijk waren (Algemene Rekenkamer, 1995). In reactie hierop, formuleerde het kabinet een nota waarin een aantal

maatregelen werd aangekondigd om het “primaat van de politiek” te herstellen (Herstel van het primaat, 1995). Deze maatregelen bevorderden tevens het idee dat agentschappen een aantrekkelijk alternatief waren voor zbo’s omdat agentschappen meer rekening houden met het politiek primaat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat na 1994 de criteria voor het oprichten van agentschappen minder streng waren dan de vereisten voor zbo’s. Het voorstel voor het oprichten van een agentschap begon vaak zelfs met een uitleg waarom een zbo geen geschikte optie was. Het verschil met zbo’s maakte agentschappen meer politiek geaccepteerd. Hun rekenschap van het politiek primaat paste ook beter bij de voorzichtigere hervormingskoers van na 1995. Het geven van meer formele zelfstandigheid aan agentschappen is daarom vooralsnog niet aan de orde.

## **Omvang, budget en taken van agentschappen in Nederland**

Het aantal agentschappen in Nederland is sinds de oprichting van het eerste agentschap in 1994 gestaag toegenomen (zie figuur 2). Ze zijn een belangrijk onderdeel van de rijksoverheid geworden. Momenteel werkt meer dan een kwart van de rijksambtenaren bij een agentschap (zie tabel 2). De toename van het aantal agentschappen was het grootst in 1996 (5 agentschappen) en het geringst in 1997 (slechts 1 agentschap). In tabel 3 staat per agentschap een korte uitleg van de gebruikte afkortingen en taakomschrijving.

**\*\*figuur 2, tabel 2 en tabel 3 hier invoegen\*\***

In 2000 bestonden er 22 agentschappen in bijna alle ministeries:

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Defensie, Economische Zaken, Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Buitenlandse Zaken, en Volkshuisvesting Welzijn en Sport. Er zijn maar drie ministeries zonder agentschappen: Financiën, Algemene Zaken, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het laatstgenoemde departement kent wel een rijke traditie wat betreft zbo's. Financiën past dus – ondanks haar centrale rol bij agentschappen – vooralsnog zelf geen interne verzelfstandiging toe.<sup>7</sup>

Alhoewel bestaande agentschappen allemaal dezelfde formele status hebben gekregen, kan een verschil in omvang toch leiden tot verschillen tussen de agentschappen. Hogwood en McVicar (1997) vonden bijvoorbeeld dat kleinere agentschappen meestal van minder politiek en financieel belang zijn voor ministeries. In hun onderzoek onder Engelse Next Steps Agencies werden kleinere agentschappen minder vaak geëvalueerd en hadden ze minder contacten met het moederdepartement.

Omvang kan op meerdere manieren worden gemeten maar over het algemeen worden het aantal personeelsleden of de uitgaven gebruikt. In tabel 2 zijn beide maatstaven gebruikt, evenals de verhouding in omvang tot het moederministerie. “Bijdrage van het Ministerie” slaat op de betalingen aan het agentschap voor geleverde producten en diensten. Dit is van belang omdat het in combinatie met de kolom “totaal uitgaven ministerie” laat zien hoe belangrijk Nederlandse agentschappen zijn in financiële zin voor hun moederministeries.

Wat betreft het aantal personeel laat tabel 2 zien dat de meerderheid van agentschappen relatief klein is. Negentien agentschappen hebben minder dan 500 medewerkers, inclusief vier agentschappen met minder dan 100. Er zijn echter ook enkele zeer grote agentschappen. Vijf agentschappen hebben meer dan 1000 medewerkers met als grootste de DJI waar 52% van alle agentschapsmedewerkers werkzaam zijn. Dit agentschap is bovendien



voor bijna 25% van de totale uitgaven van het moederdepartement, Jusitite, verantwoordelijk.

In de meeste gevallen krijgen de agentschappen met de meeste medewerkers ook de hoogste bijdragen van hun moederdepartement. Toch valt op dat sommige kleinere agentschappen zoals het BPR meer dan 2% van de totale departementale begroting ontvangt terwijl er maar 0,2% van de ambtenaren werken.

Overigens zijn in sommige gevallen de financiële verantwoordelijkheden van agentschappen groter dan tabel 2 lijkt aan te geven. Dit komt doordat sommige agentschappen verantwoordelijk zijn voor bepaalde programmakosten, zoals het Cfi voor subsidies aan scholen en Senter voor subsidieverstrekking aan bedrijven. Deze programmakosten staan echter op de departementale begroting en dus niet op die van het agentschap. Omdat de meeste agentschappen die met programmakosten te maken hebben, minder dan 500 medewerkers hebben, lijkt het er op dat een aantal kleinere agentschappen verantwoordelijk is voor zeer grote bedragen.

Verzelfstandiging kan dus verschillend uitwerken wat betreft de zeggenschap die agentschappen krijgen over financiële hulpbronnen. Dit zou ook verschillen kunnen verklaren tussen ministeries in de mate waarin zij gebruik maken van prestatiesturing. De DJI bijvoorbeeld is veel belangrijker voor het Ministerie van Justitie (25% van de begroting), dan bijvoorbeeld CBI voor Buitenlandse Zaken waar maar 0,2% van het

departementale budget naartoe gaat. De DJI rapporteert dan ook aan de hand van een groter aantal prestatie indicatoren dan het CBI (zie de jaarlijkse begrotingen van de respectievelijke moederdepartementen).

Er zijn ook verschillen in de mate waarin agentschappen financieel afhankelijk zijn van het moederdepartement. Tabel 2 bevat informatie over het percentage inkomsten uit andere bronnen. Bijna alle agentschappen hebben zulke neveninkomsten. Bij elf agentschappen is minimaal 10% van hun inkomsten afkomstig van derden, en bij vijf daarvan zelfs meer dan 30%. Alleen het CBI is geheel financieel afhankelijk van het moederministerie, terwijl het CBG het enige agentschap is dat zijn budget geheel buiten de departementale begroting om ontvangt (aanvragers betalen kosten per aanvraag). Het niet of in mindere mate financieel afhankelijk zijn van het moederdepartement bevordert de zelfstandigheid van een agentschap. Een onafhankelijk(er) agentschap is misschien minder gemotiveerd om te voldoen aan de prestatieverwachtingen van het moederdepartement dan aan de eisen van hun (betalende) klanten. En moederdepartementen zullen misschien minder uitgebreide verwachtingen en afspraken hebben met een financieel onafhankelijk agentschap. Het jaarverslag (1998) van Senter bijvoorbeeld maakt duidelijk dat het moederdepartement (EZ) maar één van de vele opdrachtgevers is. EZ zich sterk op de efficiëntie en de integriteit van Senter, terwijl andere opdrachtgevers meer belang stellen in de verwachte prestaties.

Tenslotte, de mogelijkheden om een grotere mate van daadwerkelijke zelfstandigheid te bereiken hangt mede af van de taak die het agentschap uitvoert. Tabel 3 laat zien hoe divers die taken zijn: het rehabiliteren van gevangenen, subsidies toekennen, planten onderzoeken op ziektes, en het voorspellen van het weer. Deze verschillen in taken betekenen dat agentschappen ook zeer verschillende producten en prestaties leveren. Hierbij kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden naar de vereiste technologie; het weer voorspellen vereist heel andere vaardigheden dan een paspoort maken of controleren. Ruwweg kunnen er twee soorten producten worden onderscheiden: expert producten waarvoor expert-kennis nodig is (bijvoorbeeld onderzoeksvaardigheden) en output producten zoals (grootschalige) administratieve producten en verstrekking van subsidies (zie tabel 4).

\*\* tabel 4 hier invoegen\*\*

De kennisvoorsprong van sommige agentschappen maakt ministeries afhankelijk, ook voor wat betreft het ontwikkelen van prestatievereisten, prestatie-indicatoren en kostprijzen. Deskundige agentschappen nemen hierin dus het voortouw (vgl. Van Thiel [2000] over zbo's). Zij kunnen hierdoor in hoge mate zelf bepalen wat de voorwaarden zijn voor prestatie-sturing. Deze mate van zelfstandigheid gaat duidelijk uit boven de formele

vrijheden die agentschappen hebben gekregen door hun status. Bij agentschappen zonder zulke specifieke kennisbenodigdheden zullen ministeries een veel striktere controle en invloed kunnen uitoefenen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap laat dit zien in de Miljoennota 2001 door middel van een overzicht van hun (zeer omvangrijke) verwachtingen ten aanzien van de productie van het agentschap CFI tot 2005.

Het voorgaande heeft laten zien dat verschillen in omvang, budget en taken kunnen leiden tot verschillen in de mate van disaggregatie en sturing, ofwel in de mate van zelfstandigheid, ondanks het feit dat agentschappen allemaal onder dezelfde formele regels vallen. Sommige agentschappen hebben dankzij hun omvang of hun specifieke kennis de mogelijkheid om meer tegenwicht te bieden aan de toegenomen controle vanuit het moederdepartement dan andere agentschappen. De uitwerking van de verzelfstandigingsparadox en de mate van *daadwerkelijke* zelfstandigheid verschillen dus per agentschap.

## **Conclusie**

Nieuw Publiek Management is doorgedrongen in alle voorstellen tot overheidshervorming, dus ook in de interne verzelfstandiging van agentschappen. Zelfstandigheid in NPM-termen heeft echter een paradoxaal karakter; enerzijds krijgt de organisatie meer zelfstandigheid maar anderzijds wordt er meer controle mogelijk. Deze paradox heeft echter geen uniforme uitwerking voor agentschappen. De mate van daadwerkelijke zelfstandigheid van een agentschap is namelijk afhankelijk van verschillende contingenties. Er zijn verschillende combinaties van omvang (in geld en personeel), alternatieve inkomstenbronnen en taken, die van invloed zijn op de (on)mogelijkheden van sturing en controle van agentschappen, op de reactie van agentschappen op kansen en bedreigingen in de omgeving, en op de mogelijkheden van agentschappen om invloed uit te oefenen op de hun opgelegde prestatievereisten. Wanneer we aandacht besteden aan dit soort factoren, is het duidelijk dat de veronderstelde effecten van méér zelfstandigheid niet simpel zijn – zoals verondersteld in NPM doctrines – maar afhankelijk van de kenmerken van de interorganisationele relatie tussen ministerie en agentschap. Het is onze verwachtingen dat het niet zozeer de formele uitgangspunten, vastgelegd in de Comptabiliteitswet, zijn die de mate van daadwerkelijke zelfstandigheid

van een agentschap bepalen, maar eerder de bovengenoemde – informelere – eigenschappen. De voorbeelden van onder andere het CBI en Senter ondersteunen deze verwachtingen. Meer onderzoek naar de mate van verzelfstandiging van agentschappen is in volle gang.

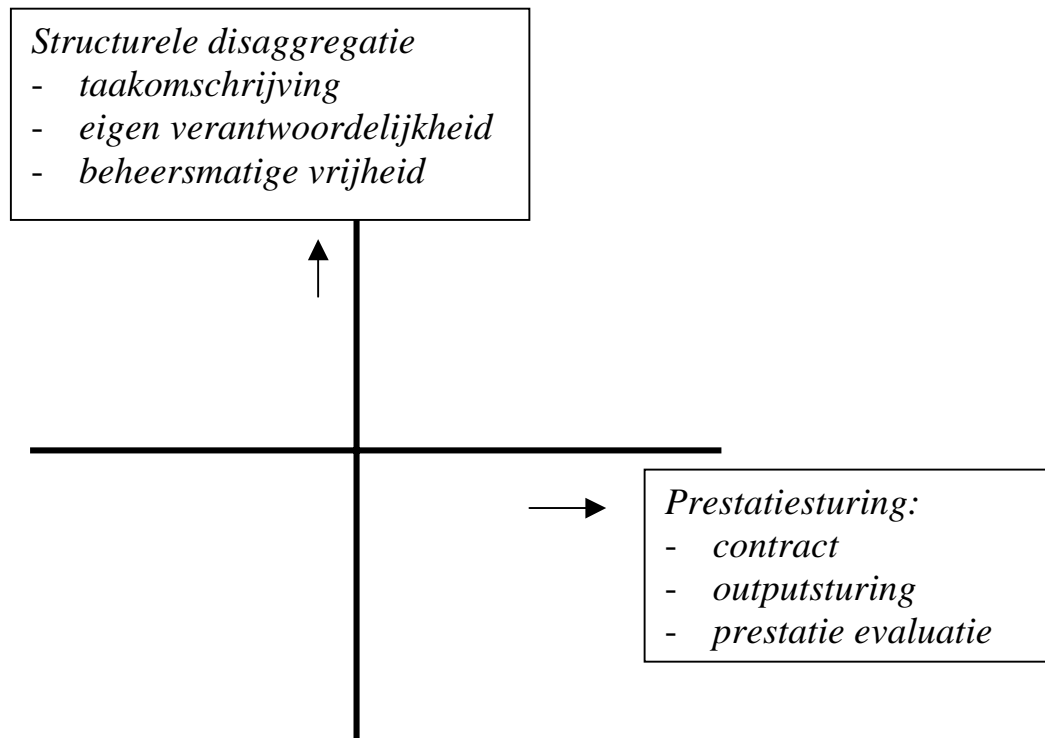
## Literatuurlijst

- Agentschappen bij het Ministerie van Economische Zaken.* (1993). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23183, nr 1.
- Agentschappen bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer, en Visserij.* (1993). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 180, nr.1
- Agentschappen bij het Ministerie van Defensie.* (1993). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992 –1993, 23 181, nr 1
- Agentschappen bij het Ministerie van Justitie.* (1993). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 182, nr.1
- Agentschappen bij het Ministerie van Justitie* (1994) Tweede Kamer, vergaderjaar 1993– 1994, 23 182, nr.3
- Agentschappen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.* (1994) Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 708, nr.1
- Agentschappen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat* (1994). Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 673, nr.1
- Agentschappen bij het Ministerie van Defensie* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 181, nr.2
- Agentschappen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 144, nr. 1
- Agentschappen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.* (1995). *Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 144, nr.1*
- Agentschappen bij het Ministerie Justitie* (1995). *Tweede Kamer, vergaderjaar (1994-1995) 23 182, nr.4*
- Agentschappen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar (1994-1995), 23 673, nr.4
- Agentschappen bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar (1994-1995), 24 145, nr. 1
- Agentschappen bij het Ministerie van Binnenlands Zaken.* (1996). Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 23 708, nr 2
- Agentschappen bij het Ministerie van Justitie.* (1996) Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 23 182, nr 5.
- Agentschappen bij het Ministerie Binnenlands Zaken.* (1997). Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 23 708, nr.1.
- Agentschappen bij het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij.* (1997). Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 23 180, nr.3.
- Algemene Rekenkamer. (1995). *Zelfstandigbestuursorganen en ministeriele verantwoordelijkheid.* Den Haag, Tweede Kamer vergaderjaar 1994 – 1995, 24 130, nr. 3.
- Algemene Rekenkamer. (1999). *Rechtmatigheidsonderzoek 1998.* Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 627, nrs. 1-2.
- Aucoin, P. (1990). “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums.” *Governance* 3(2): 115-137.
- Brief van de Minister van Financiën: *Wijziging enkele artikelen van de Comptabiliteitswet onder andere de verdere invoering van het batenlastenstelsel; Gewijzigd voorstel van wet.* (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 974, nr.146.

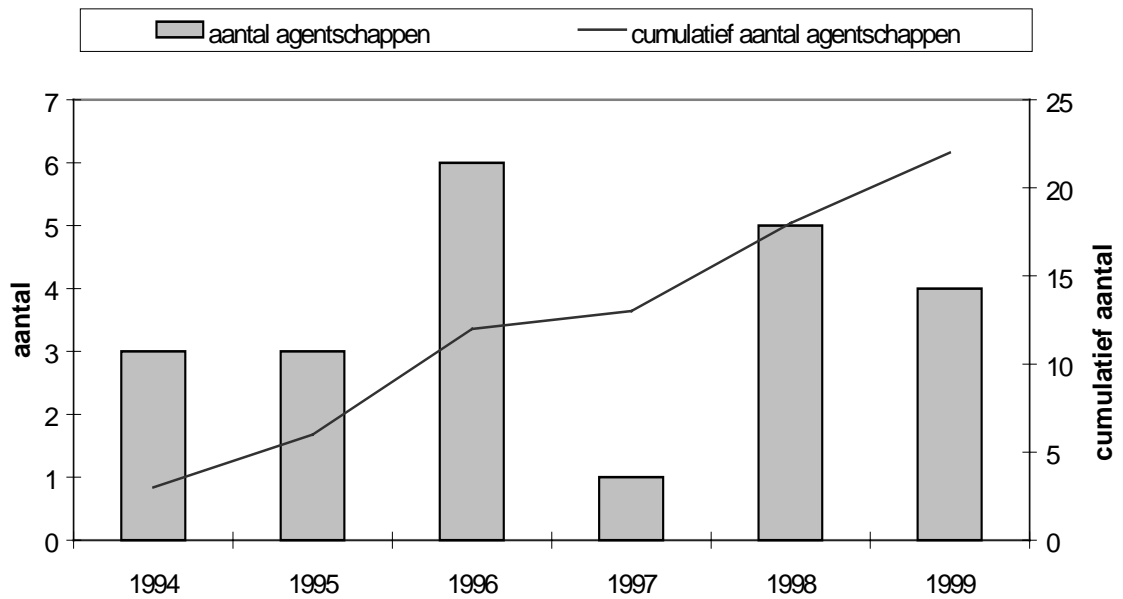
- Carter N and P Greer (1993). Evaluating Agencies: Next Steps And Performance Indicators. *Public Administration* 71 Autumn, 407-416
- Considine, M. (1997). "Managerialism Strikes Out", pp. 88-111 in M.Considine and M. Painter. *Managerialism:The Great Debate*. Melbourne, Melbourne University Press.
- Considine, M (1997) The Coporate Management Framework as Administrative Science: A Critique, pp. 44-71 in M Considine and M Painter. *Managerialism:The Great Debate*. Melbourne, Melbourne University Press
- Crozier, M (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press.
- Financien, M. (1991). *Verder Bouwen aan Beheer: Rapport van de heroverwegingswerkgroep Beheersregels*. Den Haag.
- Financien, M. (1998). *Verder met resultaat:het agentschapsmodel 1991-1997*. Den Haag.
- Gains, F. (2000). *Understanding Department - Next Step Agency Relationships*. Department of Politics. Sheffield, University of Sheffield.
- Giddens, A. (1981). *Central Problems in Social Theory: Action Structure and Contradiction in Social Analysis*. London, MacMillan.
- Giddens, A (1990) *The Consequences of Modernity* Cambridge, Polity Press.
- Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen* (1995). Tweede Kamer, vergaderjaar 1994 -1995, 24 130, nr 5 Den Haag, Sdu
- Hoggett, P (1991) A New Management in the Public Sector?. *Policy and Politics* 19(4) 243-256
- Hoggett, P (1996) New Modes of Control.in the Public Sector. *Public Administration* 74, 9-32
- Hogwood, B. and M. McVicar (1997). "The "Pondlife" of Executive Agencies:Parliament and Informatory Accountability". *Public Policy and Administration* 12(2): 95-133
- Hood, C. (1996). Exploring variations in Public Management Reform. *Civil Service Systems*. H. Bekke, J. Perry and T. Toonen. Bloomington, Indiana University Press.
- Instelling Agentschap Organisatie informatie- en communcatietechnologie voor de openbare orde en veiligheid. (ITO)*. (1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 827, nr 1.
- Instelling Agentschap Laser*. (1998). Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 930, nr.1.
- Instelling Agentschap Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken*. (1999). Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 493, nr. 1
- Instelling Agentschap EVD*. (1999). Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27058, nr.1
- Ferguson, C. and D. McGill (1996). The Vision and Reality of an Executive Agency in *Case Studies in the Public Service*. A. Lawton and D. McKevvit. Oxford, Blackwood Publishers.
- OECD. (1998). *Budgeting in Sweden*. Paris, OECD.
- Pfeffer Jeffrey, S. G. & Salanick, G.R. (1978). *The External Control of Organizations*. New York, Harper & Row Publishers Inc.



- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services*. Oxford, Basil Blackwood Ltd.
- Pollitt, C. (2000). Is The Emperor In His Underwear? *Public Management*.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: a comparative analysis*. New York, Oxford University Press.
- Pollitt, C. and H. Summa (1997). "Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries." *Public Money & Management* 17(1): 7-18.
- Power, M. (1997). *The Audit Society*. Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1981). *Control and Power in Central Local Government Relations*, Gower.
- Rhodes, R. (1998). "Different Roads to Unfamiliar Places: UK Experience in Comparative Perspective." *Australian Journal of Public Administration* 57(4): 19-31.
- Smith, P (1995) On The Unintended Consequences of Publishing Performance Data In The Public Sector. *International Journal of Public Administration* 18, 277-310
- Smullen, A. (2001) *Lost in Translation? Shifting interpretations of the concept of agencies: The Dutch Case*. Paper presented at the 5th International Research Symposium on Public Management, University of Barcelona, Barcelona, Spain.
- Talbot, C (1996). *Ministers And Agencies: Control , Performance And Accountability*. London, CIFPA.
- Talbot, C., Pollitt C., Bathgate K., Calufield J., Reilly J. and Smullen A. (2000) *The Idea of Agency*. Paper presented for the American Political Studies Association Conference, Washington DC.
- Ter Bogt, H. (1999). "Financial and Economic Management in Autonomized Dutch Public Organizations." *Financial Accountability & Management* 15(3): 299-351.
- Van Thiel, S. (2000). *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Bestuurskunde. Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Verhaak, F. (1997). Shifting Frames of Reference in Dutch Autonomisation Reforms. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. W. Kikkert. Cheltenham, Edward Elger.
- Vernieuwing rijkshuisvestingsstelsel Aanvraag agentschapsstatus Rijksgebouwendienst (VROM)*. (1997). Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 449, nr.1.
- Verzelfstanding Centrum van Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI)*. (1997). Staten Generaal, vergaderjaar 1997-1998, 25 713, nrs 78 en 1



**Figuur 1. Dimensies voor het beschrijven van agentschapsvorming**



**Figuur 2. Aantal agentschappen opgericht in Nederland 1994-2000**  
(Bronnen: Instellingsbrieven van de ministers naar de Tweede Kamer voor oprichting van diverse agentschappen, zie literatuurlijst. )

**Tabel 1. Motieven voor het oprichten van agentschappen in Nederland**

<b>Motief</b>	<b>In % van voorstellen tot oprichting agentschap</b>
Meer doelmatigheid	23.4
Bevorderen inzicht in kosten	17.2
Bevorderen van flexibiliteit	12.5
Zbo niet wenselijk	12.5
Scheiding van beleid en uitvoering	7.8
Meer doeltreffendheid	7.8
Verhogen onafhankelijkheid	1.6
Duidelijkere produktbeschrijving	1.6
Mogelijkheid om te specialiseren	1.6
Werk aan resultaten	1.6
Verbetering van de kwaliteit	3.1
Toestaan werken voor derden	3.1
Mogelijkheid van zbo overwogen	3.1
Kapitaalintensieve taak	3.1

*Noot: er kunnen meerdere motieven per agentschap worden genoemd (aantal agentschappen: 22, aantal motieven: 64)*

*Bron: diverse instellingsbrieven voor agentschappen (zie literatuurlijst)*

Tabel 2. Omvang, Uitgaven en Inkomsten van Nederlandse Agentschappen en Ministeries

Agentschap	Opgericht in	Aantal Personeel	Ministerie	Aantal personeel ministerie*	% personeel **	Bijdrage ministerie ***	Totale uitgaven ministerie	Inkomsten andere bronnen	% Inkomst andere bronnen
CBI	1998	17	BUIZA	3.054	0.6	20.009	13.368.001		0
IND	1994	3.146	JUSTITIE	34.059	9	553.083	9.702.407	16.600	3
DJI	1995	16.195	"	"	48	2.342.752	"	286.027	11
CJBI	1996	482	"	"	1.4	98.493	"	150	0.2
KLPD	1998	3.484	BZK	5.128	68	520.680	8.599.096	64.304	11
IVOP	1995	48	"	"	0.9	492	"	28.708	98
CAS	1997	110	"	"	2	9.421	"	1.602	12
BPR	1998	51	"	"	0.02	100.954	"	19.380	16
ITO	1999	374	"	"	7	113.200	"	44.900	28
CFI	1996	430	OCW	3.042	14	85.263	46.436.815	2.803	3
RAD	1996	313	"	"	10	68.077	"	250	0.3
DGWT	1996	1.062	DEFENSIE	73.453	0.01	158.500	14.581.202	1.400	0.9
DTO	1998	1.505	"	"	2	479.100	"	8.500	2
RGD	1999	890	VROM	4.008	22	-	8.045.478	-	-
KNMI	1995	225	V&W	14.360	1.7	61.404	12.314.743	28.200	31
RDR	1996	314	"	"	0.02	8.192	"	49.750	85
SEENTER	1994	225	EZ	4.324	0.05	67.500	3.828.261	16.700	20
PZD	1994	304	LNV	6.133	5	21.657	4.036.870	21.175	49
BH	1998	307	"	"	5	96.322	"	2.700	3
LASER	1999	470	"	"	8	73.383	"	7.015	18
CBG	1999	107	VWS	4.493	2	0	15.536.515	26.833	100
KWV	1996	883	"	"	20	124.271	"	2.000	2
<b>Totaal</b>		<b>30.942</b>		<b>152.054</b>	<b>(Gem. 10.3)</b>	<b>5.002.753</b>	<b>136.449.388</b>	<b>628.997</b>	<b>(Gem. 22.4)</b>

\* inclusief personeel agentschap

\*\* percentage aantal personeel agentschap van totaal aantal personeel ministerie

\*\*\* x fl. 1.000,-

Bron: Miljoenennota 1993 - 2000

**Tabel 3. Agentschappen in Nederland (2000): naam en taakbeschrijving**

Afkorting	Naam	Taakbeschrijving
CBI	Centrale Beoordeling van de import uit ontwikkelingslanden	Bevordering van import uit ontwikkelingslanden door importeurs te ondersteunen bij het verkrijgen van toegang tot EU markten, geeft cursussen en verspreidt marktinformatie
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst	Beoordeelt asielaanvragen, verblijfsvergunningen, visa en naturalisaties, werkt ook mee aan grenscontroles
DJI	Dienst Justitiele Inrichting	Gevangeniswezen
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau	Int en verzendt verkeersboetes, behandelt bezwaarschriften tegen boetes, en vaardigt arrestatiebevelen uit
KLPD	Korps Landelijke Politie Dienst	Speciale eenheid van de politie, ondersteunt forensisch onderzoek. Incl. geheime dienst
IVOP	Informatie Voorziening Overheids Personeel	Verzorgt salarissysteem voor overheidspersoneel
CAS	Centrale Archief en Selectie Dienst	Onderhoudt archieven ten behoeve van overheid (actief binnen BZK)
BPR	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	Onderhoudt administratief registratiesysteem met gegevens over identiteit en reisdocumenten t.b.v. gemeenten. Levert gegevens en materiaal voor vervaardiging paspoorten
ITO	Informatie & Communicatie Technologie Organisatie	Onderhoudt informatiesystemen van politie
CFI	Centrale Financiële Instelling	Verzorgt alle subsidiestromen aan scholen en onderwijsinstellingen
RAD	Rijks Archief Dienst	Onderhoudt collectie van overheidsdocumenten, verstrekt informatie aan derden
DTO	Defensie Telematica Organisatie	Onderhoudt informatie en communicatiediensten voor legereenheden
DGWT	Dienst Gebouwwerken en terreinen	Onderhoudt gebouwen en terreinen van overheid
RGD	Rijksgebouwen Dienst	Beheert alle overheidsgebouwen, incl. koninklijke gebouwen en historische monumenten
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	Doet onderzoek naar en geeft informatie over het weer.
RDR	Rijksdienst voor Radiocommunicatie	Beheert het radio spectrum, wijst frequenties toe, ontwikkelt regelgeving voor gebruik van frequenties en standaardisatie van telecommunicatie materialen
Senter		Geeft subsidies aan bedrijven in verschillende sectoren
PZD	Plantenziektkundige Dienst	Controleert de im- en export van planten en plantaardige producten van buiten Europa.
BH	Bureau Heffingen	Bepaalt heffingen voor importeren van bijv. mineralen, dieren e.a.
LASER		Geeft subsidies aan de landbouwsector, w.o. EU-subsidies.
CBG	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	Beoordeelt of farmaceutische producten wel of niet voorgeschreven en verkocht mogen worden
GBVW	Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken	Beoordeelt voedsel, huishoudelijke en veterinaire producten op risico's voor de gezondheid

(Bronnen: Jaarrapporten agentschappen en Instellingsbrieven)

**Tabel 4. Onderscheid in produkten van agentschappen**

<b>Expert produkten</b>	<b>Output produkten</b>
KNMI	IND
PZD	RAD
CBG	IVOP
KLPD	CJIB
RDR	CAS
DGWT	BPR
RGD	Cfi
KWV	Senter

*(Voor uitleg van de afkortingen, zie tabel 3)*

### **Over de auteurs:**

drs. A.J. Smullen, dr. S. van Thiel en prof. dr. C.J. Pollitt zijn verbonden aan de onderzoeksgroep Centrum voor Publiek Management, Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam.

Correspondentie naar: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam of e-mail naar [smullen@fsw.eur.nl](mailto:smullen@fsw.eur.nl), [vanthiel@fsw.eur.nl](mailto:vanthiel@fsw.eur.nl), [pollitt@fsw.eur.nl](mailto:pollitt@fsw.eur.nl)

Amanda Smullen werkt aan een proefschrift over agentschappen en is lid van het EUROPAIR project dat internationaal vergelijkend onderzoek doet naar agentschappen. Sandra van Thiel publiceerde eerder over zelfstandige bestuursorganen in b&m en Bestuurskunde. Christopher Pollitt publiceerde onder andere Public Management Reform (met Geert Bouckaert) en Agency Fever (met het Europair Team) en is projectleider van het EUROPAIR Project (met Colin Talbot).

## **Noten**

<sup>1</sup> Naast interne verzelfstandiging bestaat er ook externe verzelfstandiging. Waar interne verzelfstandiging leidt tot het oprichten van agentschappen, leidt externe verzelfstandiging tot het oprichten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Onze aandacht gaat hier vooral uit naar interne verzelfstandiging, voor meer informatie over externe verzelfstandiging zie o.m. Van Thiel (2000).

<sup>2</sup> Vergelijk de bevindingen van Kickert (1998:1761) over de verzelfstandigingsparadox bij zelfstandige bestuursorganen.

<sup>3</sup> White (1991) spreekt in dit verband van een 'reversal of control' tussen een agentschap en de opdrachtgever.

<sup>4</sup> Agentschappen worden opgericht door middel van een wijziging van de begroting.

<sup>5</sup> Momenteel ligt een wetswijzigingsvoorstel voor om de naam agentschap te vervangen door baten-lastendienst (Brief van de Minister van Financien, 2000). Nieuwe agentschappen zullen dus voortaan baten-lastendienst heten. Bestaande agentschappen mogen hun naam en de agentschapstitel blijven voeren.

<sup>6</sup> Dat geldt ook voor andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Australië.

<sup>7</sup> Per 2002 zal de Belastingdienst een agentschap worden (dan baten-lastendienst genaamd, zie noot 5).