

Quango's

Als door mysterieuze krachten beheerst, dijt de collectieve sector gestaag uit. Fraaie beleidsvoornemens hebben niet kunnen verhinderen dat het beslag van de collectieve sector op het nationale inkomen inmiddels 66,3% bedraagt. Het wekt tegen die achtergrond weinig verwondering dat de privatiseringsgedachte terrein wint. Door overheidstaken naar de particuliere sector over te brengen, zou er efficiënter kunnen worden geproduceerd en zouden bestuurlijke voordelen voor de overheid in het verschiet liggen. In veel gevallen echter is de scheidslijn tussen wat wel en wat niet tot de overheid behoort, moeilijker te trekken dan de „privatiseerders” suggereren. De groei in de laatste vijf jaar van het aantal zogenaamde „quasi autonomous non-governmental organizations” (quango's) is daarvan een duidelijk voorbeeld.

De uit Engeland overgewaarde term „quango” heeft betrekking op niet-ambtelijke adviesorganen van de overheid. De quango is niet aan het beleid van de overheid gebonden, maar vertegenwoordigt in feite toch een stuk overheidsgezag. Te denken valt aan de Ziektefondsraad, de Raad voor de Arbeidsmarkt, de PTT-raad enz. In 1978 waren er ongeveer 410 van deze organisaties in Nederland. Gewend als we zijn aan grote getallen lijkt dit niet veel, maar het betekent toch zo'n 25 quango's per departement. Uitschieters waren eind 1978 het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (84 quango's), het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (43 quango's), en het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (41 quango's).

De oprichting van een quango heeft voor de overheid enkele belangrijke voordelen. Door het inschakelen van direct betrokkenen wordt het beleid uit een vacuüm gehaald en kan de overheid rekening houden met wensen die in de maatschappij leven. Daarnaast wordt de kans op acceptatie van het beleid vergroot doordat diverse maatschappelijke groeperingen in de quango zijn vertegenwoordigd en dus medeverantwoordelijk voor het beleid dragen. Bovendien kan de quango voorzien in de behoefte van de overheid aan gespecialiseerde deskundigheid en informatie.

Een nadeel van de quango is de onoverzichtelijke besluitvormingsstructuur die bij een overvloed aan raden en commissies ontstaat. Waar ligt in de praktijk nu eigenlijk de beslissingsbevoegdheid? Bovendien doet zich ook op dit gebied het verschijnsel van de gestage uitdijning voor. Zo verzucht de Raad voor het Energie-onderzoek, zelf een quango, dat zich „een explosieve groei manifesteert in het aantal instanties, werkgroepen, stichtingen en raden die zich op één of ander facet van dit terrein coördinerend, adviserend en/of besturend bewegen” 1). Dit heeft niet alleen bestuurlijke nadelen en bemoeilijkt de parlementaire controle, maar leidt ook tot de vraag of al deze quango's uiteindelijk wel zo bevorderlijk zijn voor de effectiviteit van het overheidsbeleid.

Bij het beantwoorden van die vraag stuit men op enkele problemen. Er is geen marktprijs voor de diensten die de quango aan de overheid verleent. Bovendien ontbreekt in een groot aantal gevallen een duidelijke taakomschrijving waardoor toetsing van de effectiviteit bijna uitgesloten is. Daarnaast is er vanzelfsprekend een enorme verscheidenheid in quango's. De Commissie Preventie van Rampen mag niet zonder meer worden vergeleken met een quango als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, alhoewel uit andere gronden een vergelijking zich opdringt. Enig houvast kan worden gevonden in de tweedeling tussen specifieke, gerichte quango's en overkoepelende quango's.

Een meerderheid van de quango's (70%) is op een beleidsterrein gericht dat onder één departement valt. In vrijwel al deze quango's hebben ambtenaren van het desbetreffende departement zitting. Een achtergrondstudie voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst wijst erop dat ambtenaren in deze commissies en raden een dominante positie innemen 2). Zij danken dit aan de informatievoorsprong en het overschot aan tijd dat zij ten opzichte van de overige leden hebben. Het feit of de ambtenaren wel of geen stemrecht in een bepaalde quango hebben, doet

daar weinig aan af. De machtspositie van ambtenaren wordt in deze gevallen nog versterkt doordat vaak ook de voorzitter en de secretaris een ambtelijke achterban hebben. Van onafhankelijke adviesorganen lijkt dus geen sprake te zijn.

Wat zijn hiervan de gevolgen voor de effectiviteit van het overheidsbeleid? Niskanen heeft erop gewezen dat ambtenaren budgetmaximaliserend in plaats van winstco-effectiviteitsmaximaliserend te werk gaan.

De status, de macht en uiteindelijk het inkomen van de ambtenaar zijn immers aan de omvang van de dienst gekoppeld. Alleen politici zullen proberen, uit angst voor stemmenverlies, deze expansiezucht in bedwang te houden. Zij zullen hierin maar gedeeltelijk slagen omdat zij de gespecialiseerde kennis van de ambtenaren missen. De specifieke, gerichte quango verbetert de effectiviteit niet. Integendeel, als quango's door ambtenaren worden overheerst, kan de eigen quango doelstelling gemakkelijk worden gedomineerd door de ambtenarendoelstelling. Bovendien wordt het tegenwicht dat het parlement kan bieden door het bestaan van de quango afgezwakt. De overzichtelijkheid van de beleidssector neemt immers af, waardoor effectieve controle wordt bemoeilijkt.

Naast deze bestuurlijke ineffectiviteit lijkt het erop dat ook de interne effectiviteit van de specifieke, gerichte quango te wensen overlaat. De WRR concludeerde in 1977 dat de verantwoordelijkheid voor het eigen budget gering was 3). Zo kon slechts 38% van de adviesorganen cijfers van twee jaar oude uitgaven reproduceren en aan 43% lukte dit voor uitgaven die een jaar oud waren. Al met al geen hoopvol teken voor de efficiency van dit type quango.

De resultaten van de overkoepelende quango's lijken daarentegen bemoedigender. De meestal bredere taakopdracht leidt ertoe dat ook een breder terrein dan dat van één departement wordt bestreken. De ambtelijke vertegenwoordiging sluit hierop aan: ambtenaren van verschillende departementen hebben zitting in de quango. Dit heeft het voordeel dat functioneel tegenwicht kan worden geboden. Bovendien hebben vaak parlementsliden zitting in overkoepelende quango's, en is de afvaardiging van uiteenlopende maatschappelijke groeperingen groter. De kans op overheersing van specifieke deelbelangen is daardoor kleiner dan bij de gerichte quango's, en dus is ook het gevaar van ongemotiveerde uitbreiding van diensten kleiner.

Tegenover dit voordeel staan enkele nadelen. Doordat een directe band met één departement ontbreekt, is het gevaar aanwezig dat de uitgebrachte adviezen in een ambtelijk niemandsland terechtkomen. Ook is de verleiding groot de oplossing van netelige of politiek gevoelige problemen waarvan de verantwoordelijkheid bij de overheid ligt, op de quango af te schuiven. Niet alleen worden daardoor de problemen op de lange baan geschoven, maar bovendien wordt de parlementaire controle omzeild.

Uit het oogpunt van sanering van de collectieve sector is het van belang het functioneren van quango's kritisch te analyseren. Dit hoeft niet te betekenen dat alleen van het snoeimes gebruik wordt gemaakt. Quango's kunnen onmiskenbaar nuttige functies vervullen. Wel lijken in veel gevallen organisatorische aanpassingen, gericht op het voorkomen van deelbelangen, gewenst om de effectiviteit te verhogen. Tot nu toe hebben de ambtelijke heroverwegers de quango's niet aan hun kritische blik onderworpen. Misschien bevestigt dit het idee dat van door ambtenaren overheerste commissies geen bestuurlijke zelfmoord mag worden verwacht.

H. Kamps

1) Raad voor het Energie-onderzoek, *Meerjarenplan*, september 1981, blz. 25.

2) A. Th. van Delden, *Adviesorganen*, Achtergrondstudie, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, nr. 4, Den Haag, maart 1981.

3) WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid*, Den Haag, 1977, blz. 57.