

# Grootse verwachtingen van verzelfstandiging

*Nederlandse samenvatting*

**Sjors Overman**

Vanaf de jaren '80 heeft verzelfstandiging van uitvoerende organen en toezichthouders een vlucht genomen, zowel in Nederland als daarbuiten. Met verzelfstandiging wordt bedoeld dat een nationale overheid zelfstandigheid toekent aan een organisatieonderdeel, of een publieke taak opdraagt aan een autonome organisatie. Taken zoals de betaling van uitkeringen en het onderhoud van wegen en andere infrastructuur zijn in veel landen verzelfstandigd. Bekende voorbeelden van Nederlandse verzelfstandigde organisaties zijn Rijkswaterstaat, de Sociale Verzekeringsbank en de NS. Geprivatiseerde organisaties – organisaties waarvan de overheid volledig afstand heeft gedaan – vallen buiten deze definitie.

In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal argumenten voor het oprichten van deze verzelfstandigde organisaties genoemd. Een analyse van 250 wetenschappelijke, bestuurskundige artikelen over het onderwerp leverde drie soorten verwachtingen op om organisaties te verzelfstandigen: verbeteringen op (1) economisch gebied, op (2) politiek gebied en op (3) organisatiegebied.

De vraag die in dit onderzoek wordt beantwoord is: zijn deze verwachtingen ook waargemaakt?

## **Verwachte effecten**

Met effecten van verzelfstandiging op *economisch* gebied worden effecten op de prestaties en op de efficiëntie van de totale publieke sector bedoeld. Dit is de reden voor verzelfstandiging die het vaakst wordt aangevoerd in de literatuur. De twee belangrijkste manieren om efficiëntie te behalen door verzelfstandiging zijn: ten eerste, een toename van marktwerking en concurrentie in afwezigheid van een overheidsmonopolie, en ten tweede, vrijheid voor managers om strategieën uit het bedrijfsleven in te zetten om de uitvoeringskosten te drukken.

Effecten van verzelfstandiging op *politiek* gebied zijn effecten op de relatie tussen de verzelfstandigde organisatie en haar omgeving. Die omgeving bestaat uit burgers enerzijds en andere (overheids-) organisaties anderzijds. De eerste politieke reden is dat verzelfstandiging bij burgers tevredenheid en vertrouwen zou creëren. Politici en ambtenaren die diensten verzelfstandigen gebruiken regelmatig het argument dat burgers tevredener worden met de dienstverlening en meer vertrouwen in de overheid krijgen als een publieke dienst 'dicht bij de burger' wordt uitgevoerd. Dit idee is gebaseerd op responsiviteitstheorie. Volgens deze theorie is het voor zelfstandige organisaties gemakkelijker om zich aan te passen op de wensen en behoeftes van de doelgroep. Daardoor kan een dienst beter aansluiten bij die wensen en stijgen tevredenheid en vertrouwen onder gebruikers.

Een tweede verwacht politieke effect dat wordt gebruikt als rechtvaardiging om diensten te verzelfstandigen is dat deze diensten betere verantwoordingsmechanismes (accountability) hebben. Door de invoering van bijvoorbeeld prestatie metingen, audits en beloningen zou verantwoording over

prestaties moeten verbeteren. Veel internationale organisaties zoals het IMF en de Wereldbank hebben dit argument gebruikt om staten diensten uit handen te laten geven, zowel door privatisering als door verzelfstandiging.

De verwachte effecten op *organisatiegebied* hebben betrekking op de aansluiting tussen de organisatie en haar medewerkers. De gedachte is dat organisaties met slechts één doel er beter in slagen om specialistisch personeel dat bij die organisatie past aan te trekken en te behouden. Ook zou het voor personeel eenvoudiger zijn om zich te committeren aan de missie van een organisatie die slechts één doel heeft. Door de goede aansluiting tussen personeel en organisatie worden betrokkenheid bij de organisatie, motivatie en ook productiviteit hoger. Dit argument wordt overigens minder vaak genoemd dan de economische en politieke argumenten.

Worden deze verwachtingen bewaarheid? In de wetenschappelijke literatuur worden hier tegenstrijdige, contextafhankelijke antwoorden op gegeven die meestal zijn gebaseerd op kleine steekproeven of op onderzoek dat slechts in één land is uitgevoerd. In de huidige studie is dankzij internationaal vergelijkend onderzoek een aantal antwoorden op deze vraag gevonden.

### **Prestaties en efficiëntie**

Landen als Litouwen, Zweden en Roemenië hebben een publieke sector waarin zeer veel is verzelfstandigd (> 90 procent van de onderzochte taken). Daar tegenover staan landen als Hongarije, Ierland en Zwitserland, waar veel minder is verzelfstandigd (40 – 60 procent van de onderzochte taken). In Nederland is ongeveer 80 procent en in België 64 procent van de onderzochte taken verzelfstandigd. Om de effecten van verzelfstandiging op de prestaties en de efficiëntie van de publieke sector te meten, zijn de mate van verzelfstandiging en de prestaties van de publieke sector in 20 Europese landen met elkaar vergeleken. Deze gegevens over prestaties en efficiëntie van de publieke sector zijn afkomstig van de Wereldbank, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de IMD Business School en het World Economic Forum.

Uit de analyses bleek dat in bijna alle gevallen de mate van verzelfstandiging samenhangt met een slechter presterende publieke sector, zowel in absolute (effectiviteit) als relatieve zin (efficiëntie). Landen waar veel taken zijn verzelfstandigd, hebben over het algemeen een publieke sector die minder goed en minder efficiënt presteert, zelfs als er wordt gecorrigeerd voor de hoeveelheid geld die wordt uitgegeven door de overheid, de hoeveelheid regeldruk die wordt ervaren en de verhouding tussen markt en staat in het leveren van diensten. Wat opvalt in de analyses, is dat de verhouding tussen markt en staat wel een belangrijke bijdrage levert aan de prestaties en efficiëntie van de publieke sector. Hoe kleiner het aandeel van de staat in het bruto binnenlands product, hoe hoger de prestaties en efficiëntie van de publieke sector.

Samen leiden deze resultaten tot de conclusie dat levering van publieke diensten door de markt kan zorgen voor betere prestaties en meer efficiëntie, maar dat verzelfstandiging die effecten niet heeft. Hierbij moet worden aangetekend dat de analyses aanwijzingen geven dat taken die voor de jaren '90 zijn verzelfstandigd, zoals beheer van gevangenen, universiteiten en criminele vervolging, waarschijnlijk wel samenhangen met betere prestaties van de publieke sector. Het argument dat verzelfstandiging in het algemeen zorgt voor positieve economische effecten door een toename van concurrentie en het ontlenen van strategieën aan de private sector kan echter niet worden gestaafd.

### **Burgertevredenheid**

De effecten van verzelfstandiging op burgers zijn voornamelijk gezocht in de tevredenheid van burgers met publieke dienstverlening. Hoewel in de literatuur ook een toename van vertrouwen in de overheid wordt genoemd, is die causale relatie nergens specifiek genoeg uitgewerkt om dit empirisch te kunnen onderzoeken. Het effect van dienstverlening door een verzelfstandigde organisatie op tevredenheid van burgers is gebaseerd op responsiviteitstheorie en is wel te meten. Hiertoe is in 15 westerse landen gekeken naar twee kerntaken van de overheid: politie en belastingen. In een aantal van deze landen is de politie een

verzelfstandigde organisatie, bijvoorbeeld Denemarken, Estland en Finland. In andere landen, zoals België en Zwitserland, wordt de uitvoering gedaan door een onderdeel van een ministerie. Hetzelfde geldt voor de belastingdienst, die in bijvoorbeeld in Nederland en Finland onderdeel is van een ministerie, terwijl de belasting wordt geïnd door een verzelfstandigde organisatie in bijvoorbeeld Spanje en Zweden.

De tevredenheid van burgers met de belastingen, de politie en de overheid in het algemeen zijn gemeten in de European Social Survey 2010-2012. Uit een statistische analyse van deze gegevens bleek er geen verschil in tevredenheid met de dienstverlening te bestaan tussen burgers die werden geholpen door verzelfstandigde organisaties of burgers die contact hadden gehad met een onderdeel van een ministerie. Bij de burgers die ontevreden waren met de belastingautoriteiten was wel een verschil waarneembaar. De ontevredenheid met de organisatie werd door verzelfstandiging een slechtere voorspeller voor ontevredenheid met de regering. In landen waar een verzelfstandigde organisatie belastingen int, waren ontevreden belastingbetalers tevredener met de regering dan in landen waar de belasting worden geïnd door het ministerie. Met andere woorden, als er een verzelfstandigde organisatie is, absorbeert die een deel van de ontevredenheid die in andere gevallen de regering ten deel valt. Het verzelfstandigen van een organisatie kan dus een strategie zijn voor overheden om verwijten van slechte prestaties te vermijden. Er is echter geen bewijs van grotere tevredenheid onder gebruikers van deze diensten.

### **Verantwoording**

Het tweede aspect van de politieke dimensie dat werd onderzocht is de verantwoording ofwel accountability van verzelfstandigde organisaties. Een van de kenmerken van verzelfstandiging is dat de traditionele keten van democratische verantwoording en sturing via de ministeriële verantwoordelijkheid niet langer vanzelfsprekend is. Daarvoor in de plaats zouden nieuwe instrumenten moeten komen, zoals prestatieafspraken, audits, beloningen voor goede prestaties en boetes voor slechte prestaties. Verantwoording bestaat in dat geval uit informatie-uitwisseling over de prestaties van de verzelfstandigde organisatie, oordeelsvorming door het moederministerie en (financiële) consequenties.

In dit onderzoek is gekeken naar de beschikbaarheid van de mechanismes die kunnen worden gebruikt om verantwoording af te leggen: is er sprake van informatie-uitwisseling tussen verzelfstandigde organisatie en moederministerie, worden audits uitgevoerd en zijn (financiële) consequenties mogelijk om het gedrag van de verzelfstandigde organisatie te kunnen bijsturen? Een volledige aanwezigheid van deze mechanismes zou de mogelijkheid moeten bieden voor alternatieve democratische borging na het wegvallen van volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Om deze vraag te beantwoorden zijn 342 verzelfstandigde organisaties onderzocht in zes landen: Nederland, Finland, Litouwen, Portugal, Italië en Roemenië. Uit een statistische analyse bleek dat er vier categorieën van organisaties te onderscheiden zijn, die elk hun set van verantwoordingsmechanismen hebben. Allereerst zijn er organisaties waar verantwoording bestaat uit 'de luide stem'. Dit zijn de organisaties die alleen informatie uitwisselen met het moederministerie, maar geen audits gebruiken en geen boetes en beloningen hanteren. Deze zijn met name te vinden in Nederland, Italië en Roemenië en dit zijn voornamelijk organisaties die kerntaken van de overheid uitvoeren. Daarnaast zijn er organisaties die naast informatie-uitwisseling ook gebruikmaken van audits. Dit is de grootste groep; 46 procent van de steekproef heeft dit arrangement. Hier is verantwoording aangevuld met 'het scherpe oog'. Deze organisaties zijn met name te vinden in Finland en Litouwen. Ten derde zijn er organisaties waar verantwoording is aangevuld met 'de harde hand'. Hier zijn ook financiële *incentives* verbonden aan de verantwoording. Deze groep is voornamelijk in Italië te vinden. Tot slot is er ook een kleine groep (10 procent) van organisaties die helemaal geen van deze mechanismen gebruiken om verantwoording af te leggen. Deze groep is voornamelijk in Portugal te vinden. Tegen de verwachtingen in zijn de uiteenlopende instrumenten om verantwoording te borgen dus in veel van de onderzochte organisaties slechts in beperkte mate geïmplementeerd.

### **Personeelstevredenheid**

De laatste dimensie van effecten die in dit onderzoek is bestudeerd betreft de effecten van verzelfstandiging op de interne organisatie, en in het bijzonder op het personeel. De tevredenheid van het personeel met de organisatie is gemeten bij een aantal Nederlandse organisaties die tussen 2003 en 2013 zijn verzelfstandigd. Eén van de onderzochte organisaties is juist gecentraliseerd: de zelfstandige status van deze organisatie is beëindigd. Om de tevredenheid van het personeel met de organisatie te meten is gebruik gemaakt van gegevens die zijn verzameld door het programma Internetspiegel, onderdeel van het ministerie van BZK. Er zijn metingen gedaan voorafgaand aan en na de verzelfstandiging en centralisatie. Hierdoor kan een trend over langere tijd worden gevolgd en vergeleken met de trend in het moederministerie. Daarnaast zijn er vijf gesprekken gevoerd met HR-managers in en rondom de betrokken organisaties.

Uit de analyses van de vragenlijsten bleek dat het personeel van verzelfstandigde organisaties na de verzelfstandiging minder tevreden is geworden met de organisatie waarvoor ze werken. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste is het personeel minder tevreden geworden met de resultaatgerichtheid van de organisatie. Een mogelijke verklaring voor deze trend is genoemd in de interviews: medewerkers staan onder druk om meer op de financiën te letten; er moet bijvoorbeeld worden bijgehouden hoeveel declarabele uren een medewerker werkt. In de beleving van het personeel gaat dit ten koste van de resultaten die zij zelf beogen. Ten tweede zijn medewerkers minder positief over hun carrièremogelijkheden als gevolg van de verzelfstandiging. Formeel zijn er geen belemmeringen om van baan te wisselen tussen verzelfstandigde organisatie en de rest van de Rijksoverheid, maar in de praktijk is de mobiliteit erg laag. Ook wordt er onder ambtenaren vaak minder prestige gehecht aan de uitvoeringsfuncties dan aan bijvoorbeeld beleidsfuncties. Samen maken deze mechanismes dat de tevredenheid met de organisatie afneemt onder het personeel na een verzelfstandiging van de organisatie. Ook dit is wederom tegengesteld aan de verwachtingen.

### **Delphi-studie**

Als afsluiting van het onderzoek zijn de onderzoeksresultaten in een Delphi-studie voorgelegd aan een groep experts. Het doel hiervan was om een reflectie van experts op de resultaten mogelijk te maken, waardoor nieuwe onderzoeksvragen en praktische aanbevelingen konden worden gegenereerd. Voor deze deelstudie is een groep van 15 mensen geselecteerd uit Nederland en België, waaronder wetenschappers, bestuurders van verzelfstandigde organisaties, ambtenaren en leden van adviesraden. Deze deelnemers hebben schriftelijk gereageerd op een samenvatting van de onderzoeksresultaten. Aan de experts is gevraagd of zij de resultaten herkenden, of zij alternatieve verklaringen hadden voor resultaten en of zij aanbevelingen hadden voor het gebruik van de onderzoeksresultaten. In een tweede ronde kregen de deelnemers aan de studie een samenvatting van de anonieme reacties en konden zij hun reactie bijstellen, reageren op andere bijdragen en aanbevelingen prioriteren.

De deelnemers aan de Delphi-studie voerden een debat over de effecten van verzelfstandiging op prestaties en efficiëntie, en op tevredenheid van het personeel. De belangrijkste onenigheid bleef bestaan over de vraag of veranderingen op microniveau effecten op macroniveau teweeg kunnen brengen. De effecten op tevredenheid van burgers werden herkend. Een aanvullende vraag voor vervolgonderzoek werd geformuleerd: wat is de maximale omvang van problemen waarvan politici de blaam kunnen vermijden dankzij een verzelfstandigde organisatie? De effecten met betrekking tot verantwoordingsarrangementen werden eveneens herkend. Een praktische aanbeveling aan verzelfstandigde organisaties op basis van dit debat is dat prestatie-informatie passend zou moeten worden aangeboden aan stakeholders. Deelnemers aan de Delphi-studie herkenden de effecten uit de studie over personeelstevredenheid niet uit eigen ervaring maar waren het erover eens dat organisatie-identiteit en het ‘merk’ van de organisatie belangrijk zijn voor de tevredenheid van medewerkers.

Sommige deelnemers suggereren dat wellicht alleen de managers meer autonomie hebben gekregen, terwijl zij op hun beurt bij het personeel de duimschroeven juist hebben aangedraaid.

### **Slotbeschouwing**

Deze studie heeft allereerst een drietal algemene observaties opgeleverd. Ten eerste, de effecten van verzelfstandiging strekken verder dan efficiëntie en prestaties. Verzelfstandiging leidt ook tot veranderingen in burgertevredenheid, verantwoordingsmechanismes en medewerkerstevredenheid, en niet louter in positieve zin. Ten tweede heeft het vergelijkende karakter van dit onderzoek geleid tot een beter begrip van die effecten van verzelfstandiging op macroniveau. Ten derde heeft dit onderzoek aangetoond dat de organisatiestructuur ertoe doet: ook al blijft al het andere – denk aan missie, personeel, locatie – hetzelfde, de verandering naar een verzelfstandigde organisatie brengt effecten met zich mee. En deze effecten zijn overwegend negatief.

In de studie is gebruikgemaakt van verschillende theoretische invalshoeken, die getoetst zijn aan observaties uit de praktijk. Daarmee draagt deze studie bij aan ons verdere begrip van de voorspellende waarde van sommige van deze theorieën in een specifieke (publieke) context. In praktische zin laat deze studie zien dat het verzelfstandigen van publieke organisaties gebaseerd was op grootse verwachtingen. Verzelfstandigingen hebben deze verwachtingen echter niet waargemaakt. Dit onderzoek laat zien dat verzelfstandigen niet werkt om goede prestaties, degelijke verantwoording en tevreden burgers en medewerkers te realiseren. Dat wil niet zeggen dat verzelfstandigde organisaties tot mislukken gedoemd zijn. Het concluderende hoofdstuk biedt een aantal concrete handreikingen om de prestaties van verzelfstandigde organisaties dusdanig te verbeteren dat ze hun verwachtingen waarmaken.