

Lessen uit verzelfstandiging

Een terugtrekkende overheid is geen recept voor efficiëntie of meer tevredenheid bij burgers, zo laat de verzelfstandiging van publieke dienstverlening zien. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de effecten van verzelfstandiging juist tegengesteld zijn aan wat we hoopten. Maar wat moeten we nu doen met onze publieke sector, die inmiddels voor het grootste deel uit verzelfstandigde organisaties bestaat?

SJORS OVERMAN

Docent aan de Universiteit Utrecht

Staatssecretaris Sharon Dijksma beboette de Nederlandse Spoorwegen en ProRail in de maand april van dit jaar. In totaal moesten deze twee organisaties 2,3 miljoen euro overmaken omdat ze hun zaken niet goed op orde zouden hebben. Deze boetes geven een paradoxaal beeld: de overheid geeft boetes aan twee organisaties waarvan zij zelf eigenaar is. Beide organisaties zijn verzelfstandigd; ze voeren publieke diensten uit, maar staan op afstand van de ministeries. Daardoor zouden betere prestaties worden geleverd en zou de burger beter bediend worden.

NS en ProRail zijn zeker niet de enige in hun soort: meer dan de helft van de Rijksuitgaven loopt via verzelfstandigde organisaties. Jaarlijks besteden die organisaties gezamenlijk zo'n 350 miljard euro. Denk bijvoorbeeld aan het UWV, de Nederlandse Publieke Omroep, of de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Maar ondanks hun grote aantal en de grootse verwachtingen zijn de resultaten van verzelfstandiging niet positief. Dat heeft belangrijke consequenties voor de legitimiteit van de publieke dienst-

verlening. Want nu de prestaties achterblijven, moet de zelfstandigheid op een andere manier worden gerechtvaardigd.

Vanaf de jaren tachtig kwamen verzelfstandigingen van uitvoerende organen en toezichthouders steeds meer voor. Destijds wilde de regering veel organisaties eerst verzelfstandigen, waarna ze, zo gauw ze op hun eigen benen konden staan, konden worden geprivatiseerd. De marktlogica was dominant: door concurrentie zouden publieke dienstverlening beter luisteren naar de wensen van de burger. De strijd om de gunst van de klant zou onvermijdelijk leiden tot meer zeggenschap voor de burger die anders kon stemmen met de voeten.

Veel voornemens voor privatiseringen, zoals die van de NS, zijn al snel van tafel verdwenen. De verzelfstandigde organisaties bleven echter bestaan. Na een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer in 1995 veranderde de stemming: verzelfstandiging kreeg een nare bijmaak in het gangbare discours. De Rekenkamer uitte in haar rapport kritiek op het ge-

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

brek aan ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen. In reactie daarop wilde de regering naar eigen zeggen 'het primaat van de politiek herstellen'.¹

De bestuurskundigen Van Thiel en Van Buuren lieten begin deze eeuw al zien dat er weinig van dit voornemen terecht kwam.² In plaats van een afname, heeft het aantal zelfstandige bestuursorganen tijdens de twee paarse kabinetten in de jaren negentig nog een verdere vlucht genomen, zowel in Nederland als daarbuiten. Een groot aantal toezichthouders – zoals de vele voorlopers van de huidige Autoriteit Consument en Markt – is in die tijd opgericht als zelfstandige organisatie, maar ook bijvoorbeeld Staatsbosbeheer is in die tijd verzelfstandigd. Afnames in aantallen zelfstandige bestuursorganen komen weliswaar voor, maar zijn slecht sporadisch het resultaat van het verdwijnen van de zelfstandigheid. De fusie van afzonderlijke organisaties leidt tot een afname op papier, maar in de praktijk worden dezelfde publieke taken nog altijd op afstand van het ministerie uitgevoerd.

Landen waarin grote delen van de publieke dienstverlening zijn verzelfstandigd, presteren slechter dan de landen waarin die verzelfstandiging niet heeft plaatsgevonden

Ondanks de kritiek op een mogelijk gebrek aan democratische controle op verzelfstandigde organisaties bleef hun aantal en hun belang dus toenemen. Dit is ook in de kabinetten-Balkenende zo doorgezet.³ De voortdurende toename kwam vooral door het geloof van politici in de merites van zelfstandigheid voor publie-

ke prestaties. Op afstand van het ministerie zouden organisaties snel, flexibel en innovatief te werk kunnen gaan. Met behulp van managementtechnieken uit het bedrijfsleven zou de publieke dienst een positieve impuls krijgen; denk aan prestatiemetingen, outputsturing en audits die de productie van publieke diensten zouden moeten verhogen. En dankzij verzelfstandiging konden diensten 'dicht bij de burger' worden uitgevoerd. Organisaties die niet langer onderdeel uitmaakten van het ministerie zouden de burger prioriteit geven in hun bedrijfsproces, en niet langer de minister en staatssecretaris. Dergelijke voordelen rechtvaardigden in de ogen van veel politici en topambtenaren de zelfstandigheid van publieke organisaties. In mijn proefschriftonderzoek heb ik deze en andere verwachtingen van verzelfstandiging getoetst. De toon van het voorgaande geeft de belangrijkste conclusies al prijs: die verwachtingen zijn niet aantoonbaar uitgekomen.

Vervelfstandiging maakt ontevredener

Organisaties als de OESO, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Wereldbank doen regelmatig een goede poging om de publieke sector in een groot aantal landen met elkaar te vergelijken. Het resultaat is een ranglijst van landen met een goed en minder goed presterende publieke sector. Is er nu enige samenhang te ontdekken tussen de positie op dergelijke ranglijsten en de mate waarin een overheid haar taken heeft verzelfstandigd? Ja, maar niet in de verwachte richting.⁴

Landen waarin grote delen van de publieke dienstverlening zijn verzelfstandigd, presteren slechter dan de landen waarin die verzelfstandiging niet heeft plaatsgevonden. Die relatie blijft bestaan na een correctie 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. Dat de publieke sector in die landen slechter presteert,

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

hangt dus inderdaad samen met de verzelfstandiging van de publieke dienstverlening.

Een andere rechtvaardiging voor verzelfstandiging is het verkleinen van de afstand tussen uitvoering en burger. Dat argument is ook regelmatig gebruikt in de decentralisatie van de zorg naar de gemeentes van de afgelopen jaren. Verzelfstandiging zou moeten leiden tot maatwerk, wat zou moeten resulteren in tevreden burgers. In theorie zouden mensen die in aanraking komen met een verzelfstandigde organisatie dus meer maatwerk geleverd krijgen en daardoor tevredener zijn.

Deze verwachting heb ik getoetst door twee kerntaken van de overheid – belastingheffing en politiewerk – te vergelijken in verschillende Europese landen. In Nederland is de Belastingdienst niet verzelfstandigd, maar in bijvoorbeeld Zweden wel. De Nederlandse politie was in de periode van het onderzoek, voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie, een zelfstandig bestuursorgaan. In andere landen, zoals in Zwitserland, is de politie niet verzelfstandigd. Enquêteresultaten van de *European Social Survey*, een groot tweejaarlijks Europees onderzoek, laten zien dat de verwachting van meer tevreden burgers niet kan worden bevestigd.⁵ De ondervraagde klanten van deze twee organisaties lieten geen verschil zien in tevredenheid met politie en belastingdienst dat kan worden verklaard door verzelfstandiging. Ook de claim dat verzelfstandiging leidt tot meer tevreden burgers kan dus niet worden onderschreven.

Zondebok

De tevredenheidscijfers laten wel een ander probleem zien: de regering kan uitvoeringsorganisaties als zondebok aanwijzen als er dingen fout gaan. Burgers zijn niet tevreden met de uitvoering van een publieke dienst, maar omdat de zelfstandige organisatie de zwarte piet krijgt toebedeeld, blijft de regering buiten schot. In Nederland hebben we deze gang van zaken in de laatste jaren een aantal keer gezien.

Denk bijvoorbeeld terug aan de problemen met ProRail, zo'n anderhalf jaar geleden. Keer op keer kreeg ProRail onderuit de zak van de staatsecretaris vanwege kapotte wissels of uitvallende treinen. De bewindslieden wezen naar de verzelfstandigde organisaties, dreigden met boetes, maar hadden zelf nooit schuld aan problemen op het spoor. Pas na het Fyra-rapport was de positie van toenmalig staatssecretaris Mansveld kennelijk onhoudbaar. Saillant detail was het persbericht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu eind 2016, waarin het ministerie een kostenbesparing bij de spoorwerkzaamheden rondom Utrecht Centraal direct wel zelf claimde.

Ook bij de SVB speelde een soortgelijk scenario zich af. Het regende een storm aan kritiek na problemen rondom de uitbetaling van persoonsgebonden budgetten (pgb's). Budgetten werden niet of niet op tijd betaald aan mensen die zorg nodig hadden. Staatssecretaris Van Rijn overleefde zelf een serie stevige debatten in de Tweede Kamer, maar uiteindelijk werd SVB-directeur Vermeulen begin 2016 ontslagen.

Zo voorkomen politici dat ze hun eigen legitimiteit op het spel zetten, maar tegelijkertijd verminderen ze de legitimiteit van de uitvoerende dienst. Dat is een probleem, want door de afstand tussen ministerie en verzelfstandigde organisatie kan de Tweede Kamer haar rol als democratisch gekozen controleur op de uitvoering minder goed uitvoeren. De kans is groot dat dit vertrouwen in het openbaar bestuur niet ten goede komt.

Recentralisatie

Een van de manieren om de huidige situatie te veranderen, is door alle verzelfstandigde organisaties weer terug op te nemen in het ministerie. Deze oplossing lijkt mij zowel onuitvoerbaar als onwenselijk. Het spoor biedt een praktijkvoorbeeld van een poging tot centralisatie. Vorig jaar heeft het kabinet aangekondigd om ProRail terug te halen naar het

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

ministerie. De bouwer en beheerder van de Nederlandse spoorinfrastructuur is een privaatrechtelijke bv, waarvan de aandelen eigendom zijn van de Nederlandse Staat. Adviesbureau PwC schetste een aantal scenario's met bijbehorende kosten om ProRail onderdeel te maken van het ministerie. De kosten van een totale reorganisatie en de consequenties voor het personeel zijn echter zodanig groot dat de staatssecretaris begrijpelijkerwijs koos voor een minder ingrijpende verandering; zij is nu voornemens ProRail om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan.

Vergelijkbare investeringen zijn te verwachten voor het terughalen van andere grote organisaties, en het is de vraag of die investeringen ooit kunnen worden terugverdiend, zelfs als hierdoor prestaties zouden verbeteren. Een ander probleem van centralisatie is dat het veranderen van de juridische status van een organisatie geen garantie geeft op een wijziging in de werkelijke machtsverhoudingen. Organisaties die gespecialiseerde taken uitvoeren – denk aan TNO of het Staatstoezicht op de Mijnen – zullen ook als afdeling binnen een ministerie altijd een grote informatievoorsprong houden op hun superieuren. Ook op de werkvloer geldt in veel gevallen 'kennis is macht', waardoor specialisten hun zelfstandigheid kunnen behouden.

Maatwerk in verantwoording

Hoe dan de huidige publieke dienstverlening op een adequate manier te legitimeren? Democratische controle blijft belangrijk, ook van organisaties die op afstand zijn gezet. Er worden nu al grote stapels verslagen, evaluaties en verantwoordingsdocumenten geproduceerd door de verzelfstandigde organisaties, maar die kunnen vaak op weinig interesse rekenen. Ook in de politiek is er weinig aandacht voor de jaarlijkse verantwoording van het Rijk op de derde woensdag in mei. De belangstelling voor deze 'woensdag gehaktdag' staat nog altijd in schril contrast

met de aandacht voor Prinsjesdag. De kans dat nog meer verantwoording leidt tot meer belangstelling is gering en de wens daartoe ligt daarom niet voor de hand.

Een andere mogelijkheid is het ontwikkelen van verantwoordingsstrategieën. Mensen die gebruikmaken van een pgb hebben geen behoefte aan dezelfde informatie als het ministerie, net zo goed als asielzoekers een andere verantwoording van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) verwachten dan het ministerie van Veiligheid en Justitie. Bij verantwoording hoort ook dat een oordeel geveld wordt, en dat er consequenties aan dat oordeel verbonden moeten zijn. Dat betekent dat naast betere verantwoording er ook kan worden gedacht aan meer mogelijkheden voor gebruikers en andere stakeholders om een dwingend oordeel te vellen over de publieke dienstverlening. Hiermee krijgen burgers en andere belanghebbenden niet alleen meer uitleg, maar ook meer te zeggen.

Tot slot kunnen ook periodieke visitaties waarin organisaties elkaar doorlichten het lerend vermogen van organisaties verbeteren. Een groep van negen verzelfstandigde organisaties heeft zich inmiddels verenigd in de handvestgroep publiek verantwoord. Deze organisaties zijn actief bezig met het verbeteren van hun publieke verantwoording; een initiatief dat belangrijk kan zijn in het rechtvaardigen van de zelfstandigheid van veel publieke dienstverleners.

Verantwoordelijkheidsgevoel

Om erachter te komen op welke manier verantwoordingsinstrumenten in de publieke sector kunnen zorgen voor verantwoordelijk gedrag van managers moeten we kennis uit de gedragswetenschappen combineren met kennis uit de bestuurskunde.⁶ Centraal hierin staat het verantwoordelijkheidsgevoel. Hoe kunnen we verantwoordingsinstrumenten zodanig inzetten dat ze het verantwoordelijkheidsgevoel van bestuurders en medewerkers

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

aanspreken zonder dat de verantwoording tot een bureaucratische rompslomp verwordt?

Drie elementen die centraal staan in dit gevoel zijn: (1) de verwachting dat daadwerkelijk om verantwoording wordt gevraagd, (2) de expertise van degene die verantwoording vraagt en (3) de legitimiteit van degene die verantwoording vraagt. Aan het vragen van verantwoording ligt de aanname ten grondslag dat het vooruitzicht van een verantwoordingsmoment leidt tot verantwoordelijk gedrag, bewust handelen en het stilstaan bij keuzes en alternatieven. Ook het gevoel dat degene die verantwoording vraagt deskundig genoeg is om een oordeel te kunnen vellen is belangrijk. Tot slot moet degene die verantwoording aflegt ook de legitimiteit erkennen van degene die verantwoording vraagt.

De manier waarop een ambtenaar deskundigheid ervaart, kan bijvoorbeeld worden versterkt door niet alleen op de resultaten te letten, maar ook op de keuzes en afwegingen die in het werkproces worden gemaakt. Dergelijke afwegingen kunnen zorgen voor meer verantwoordelijkheidsgevoel onder bestuurders, en daarmee uiteindelijk ook voor

verbeteringen in de legitimatie van publieke dienstverlening. Burgers kunnen ook een legitiem forum vormen, maar dan moet hun oordeel wel gedragen worden door de bestuurders. Deskundigheid, bijvoorbeeld door trainingen, en verwachte verantwoording, bijvoorbeeld door een regelmatige controle, kunnen de erkenning door bestuurders mogelijk versterken.

Deze lessen hebben niet alleen betrekking op verzelfstandiging, maar zouden ook moeten worden gebruikt om de decentralisatie van bijvoorbeeld (jeugd)zorg en andere taken in het sociaal domein vorm te geven en uit te voeren. Veel verwachtingen van decentralisatie kwamen overeen met die van verzelfstandiging en het lijkt er sterk op dat ook de resultaten van decentralisatie niet in lijn zullen zijn met de verwachtingen. Ook daar kan het gericht inzetten van verantwoordingsinstrumenten helpen om gedrag te sturen en daarmee de dienstverlening te verbeteren. Denk aan meer zeggenschap voor burgers maar ook aan actieve bijdrages om de deskundigheid van burgers en cliëntenraden te versterken.

Noten

- 1 Tweede Kamer 1994-95, 24130, nr. 5.
- 2 Thiel, Sandra van, and Arwin van Buuren (2001), 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode?', *Bestuurswetenschappen*, no. 5: pp. 386-404.
- 3 Stellinga, Bart (2012), *Dertig Jaar Privatisering, Verzelfstan-*

diging en Marktwerking, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- 4 Overman, Sjors, and Sandra Van Thiel (2016), 'Agencification and Public Sector Performance: A Systematic Comparison in 20 Countries', *Public Management Review* 18 (4): pp. 611-35. doi:10.1080/14719037.2015.1028973.
- 5 Overman, Sjors (2017), 'Autonomous Agencies, Happy

Citizens? Challenging the Satisfaction Claim', *Governance* 30 (2): pp. 211-27.

- 6 Schillemans, Thomas (2016), 'Calibrating Public Sector Accountability: Translating Experimental Findings to Public Sector Accountability', *Public Management Review* 18 (9): pp. 1400-1420. doi:10.1080/14719037.2015.1112423.