



Verzelfstandiging

VERZELFSTANDIGING IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

De verwachtingen die ten grondslag lagen aan de verzelfstandigingen in Nederland, zijn te groeperen in drie categorieën. Zowel bureaucratisch-bedrijfsmatig, staatsrechtelijk als bestuurskundig zag men mogelijkheden om het bestuur te verbeteren. Komen deze patronen terug in internationaal perspectief? Sjors Overman en Thomas Schillemans doen hiernaar onderzoek.

Verwachtingen¹

De Nederlandse invalshoeken vindt men internationaal slechts gedeeltelijk terug. Op economisch vlak, de belangrijkste reden, waren marktwerking en meer strategieën uit het bedrijfsleven in de verzelfstandigde organisaties, de twee manieren om de prestaties te verbeteren. Politiek gezien dacht men dat organisaties ‘dichter bij de burger’ beter in staat zouden zijn aan de behoeften van de burgers tegemoet te komen. Bovendien konden de verantwoordingsmechanismen worden verbeterd. Op organisatorisch vlak meende men dat organisaties met één doel gemakkelijker het juiste personeel zou weten te vinden. Ook dit zou ten goede komen aan de prestaties.

Prestaties in de praktijk

Landen verschillen in de mate van verzelfstandiging. Terwijl Zweden heel veel taken op afstand heeft gezet, hebben landen als Ierland en Zwitserland dit slechts beperkt gedaan. Nederland zit ertussenin. De opmerkelijke conclusies wat betreft gerealiseerde prestatieverbetering is dat landen met veel verzelfstandiging een slechter functionerende publieke sector hebben en dat landen met een kleine publieke sector over het algemeen beter presteren. De markt zorgt voor betere prestaties, verzelfstandiging niet. Met name de economische argumenten blijken in de praktijk niet te kunnen worden onderbouwd. Ook het idee dat verzelfstandiging leidt tot hogere burgertevredenheid vindt geen empirische basis.

De gedachte dat er betere verantwoordingsmechanismen mogelijk zijn bij verzelfstandigde organisaties, verdient ook nuancering. Verzelfstandiging gaat niet gepaard met overal dezelfde verantwoording. Sterker nog, één groep, met name in Portugal, kent in vergelijking met andere landen weinig ver-

antwoordingsmechanismen. De categorieën die er zijn, zijn oplopend in zwaarte. Sommige landen, zoals Nederland, kennen vooral informatie-uitwisseling met het moederministerie. In onder meer Finland en Litouwen wordt dit aangevuld met audits. De laatste groep landen, waaronder Italië, gebruikt naast die twee mechanismen ook financiële prikkels. De verantwoording is dus bij veel organisaties beperkt.

Personeel is na verzelfstandiging minder tevreden geworden. De resultaatgerichtheid leidt tot meer aandacht voor de financiën en, in de ogen van de medewerkers, minder aandacht naar de inhoudelijke resultaten. Daarnaast lijken de doorstroommogelijkheden beperkter en is het aanzien van medewerkers bij uitvoeringsorganisaties kleiner dan ambtenaren in een beleidsfunctie.

Verantwoording nader bekeken²

Er zijn ook overeenkomsten tussen verzelfstandigde organisaties in verscheidene landen. Zo erkennen ze allemaal het belang van een ‘web of accountability’, namelijk de omgeving waarin ze opereren met de andere organisaties die daarin werkzaam zijn. Bij het uitvoeren van hun belangrijkste taak houden ze daar rekening mee. Wel blijft de band met het moederministerie het belangrijkste. Met name wat betreft beleidsinhoudelijke afwegingen voelen organisaties zich autonoom; financiële autonomie wordt minder ervaren.

De verantwoordelijkheid die de organisatie voelt om goed werk te leveren, is niet te relateren aan de mate van autonomie en ook niet aan de frequentie aan contacten tussen ministerie en organisatie. Wat wel van belang is, zijn de informatieverzoeken van het moederministerie. Op deze manier maakt het ministerie duidelijk dat het geïnteresseerd is in het doen en laten van een organisatie. Ook de mogelijkheid van sancties, en de waarschijnlijkheid dat de ze gebruikt worden, bevordert de verantwoordelijkheid bij organisaties. Het gaat hierbij nog niet eens zozeer om daadwerkelijke sanctionering, de optie alleen is meestal al voldoende.

¹ Overman, S.P. 2016. Great Expectations of Autonomous Agencies. Diss: Radboud University.

² Schillemans, T. en S.P. Overman. 2018. Comparing Governance, Agencies and Accountability in Seven Countries.