

# Effecten van verzelfstandiging<sup>1</sup>

*Delphi-onderzoek*

**Sjors Overman<sup>2</sup>**

*September 2015*

---

<sup>1</sup> Dit is een samenvatting van de eerste resultaten uit het proefschriftonderzoek van Sjors Overman. Deze samenvatting is bedoeld als input voor het Delphi-onderzoek waarmee het proefschriftonderzoek afsluit en niet als zelfstandige publicatie.

<sup>2</sup> Verbonden als onderzoeker aan de Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit. Contact: [s.overman@fm.ru.nl](mailto:s.overman@fm.ru.nl) of 024 - 361 23 44. Website: [www.sjorsoverman.com](http://www.sjorsoverman.com).

## Verzelfstandiging

Met verzelfstandiging wordt bedoeld: een nationale overheid die zelfstandigheid toekent aan een organisatieonderdeel.<sup>3</sup> Geprivatiseerde organisaties – organisaties waarvan de overheid volledig afstand heeft gedaan – vallen buiten deze definitie. Bekende voorbeelden van Nederlandse verzelfstandigde organisaties zijn Rijkswaterstaat, de Sociale Verzekeringsbank en de NS. In de Nederlandse context kan er sprake zijn van interne verzelfstandiging (agentschappen, baten-lastendiensten) en externe verzelfstandiging (ZBO's, staatsdeelnemingen). In de ons omringende landen zijn vergelijkbare organisaties opgericht, maar is de indeling tussen bijvoorbeeld interne en externe verzelfstandiging enigszins verschillend. In dit onderzoek wordt daarom de zojuist besproken brede definitie gehanteerd.

### Inleiding: effecten in drie dimensies

Vanaf de jaren '80 hebben verzelfstandigingen van uitvoerende organen en toezichthouders een vlucht genomen, zowel in Nederland als daarbuiten. In Nederland zijn de ZBO's het bekendste voorbeeld; in het buitenland vinden we vergelijkbare organisatievormen. In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal argumenten voor het oprichten van deze verzelfstandigde organisaties genoemd. Dit blijkt uit een analyse van 250 wetenschappelijke artikelen over het onderwerp. Uit deze analyse volgt dat er drie hoofdredenen zijn om organisaties te verzelfstandigen: verbeteringen op (1) **economisch gebied**, op (2) **politiek gebied**, en op (3) **organisatiegebied**. Voordat de effecten van verzelfstandiging verder worden besproken, volgt hier een bespreking van de hoofdargumenten en een overzicht van de belangrijkste punten die in deze literatuur worden gemaakt.

Met economische effecten van verzelfstandiging worden effecten bedoeld op de prestaties en op de efficiëntie van de totale publieke sector. Met andere woorden, de prestaties die worden geleverd per uitgegeven euro. Dit is de reden voor verzelfstandiging die het vaakst wordt besproken in de literatuur. De twee belangrijkste manieren 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.

Politieke effecten van verzelfstandiging zijn effecten op de relatie tussen de verzelfstandigde organisatie en haar omgeving. Die omgeving bestaat uit burgers enerzijds en andere (overheids-)organisaties anderzijds.

De positieve effecten die verzelfstandiging bij burgers zou moeten sorteren zijn tevredenheid en vertrouwen. 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. Het achterliggende idee is dat het voor zelfstandige organisaties gemakkelijker is 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.

---

<sup>3</sup> De gebruikte definitie is afkomstig uit het rapport van de Commissie Kuiper (EK 2012-13 C, p. 22)

Een tweede politieke reden die wordt gebruikt als rechtvaardiging om diensten te verzelfstandigen is dat deze diensten betere verantwoordingsmechanismes (accountability) hebben. Door de invoering van bijvoorbeeld prestatiemetingen, audits en beloningen zou verantwoording voor prestaties moeten verbeteren. Veel internationale organisaties zoals 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. Hoewel dit argument minder wordt genoemd dan de economische en politieke argumenten is dit argument eveneens belangrijk. De logica die wordt gevolgd is dat organisaties met slechts één doel er beter in kunnen slagen om specialistisch personeel dat bij die organisatie past aan te trekken en te behouden. Door deze goede aansluiting tussen personeel en organisatie worden betrokkenheid bij de organisatie, motivatie en ook productiviteit hoger.

Worden deze verwachtingen bewaarheid? In de wetenschappelijke literatuur worden er wat antwoorden gegeven, maar die antwoorden zijn vaak tegenstrijdig, contextafhankelijk en meestal gebaseerd op kleine steekproeven of op onderzoek dat slechts in één land is uitgevoerd. De antwoorden die de huidige studie heeft gevonden zijn zoveel mogelijk gebaseerd op gegevens van organisaties met diverse taken, in meerdere Europese landen. In de nu volgende secties worden de antwoorden uit het promotieonderzoek besproken en toegelicht.

### **Economische effecten van verzelfstandiging: prestaties en efficiëntie**

Om de effecten van verzelfstandiging op de prestaties en de efficiëntie van de publieke sector te meten is gebruik gemaakt van gegevens over de publieke sector in 20 Europese landen. 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. Deze gegevens zijn vergeleken met gegevens over de mate van verzelfstandiging in diezelfde landen. De mate van verzelfstandiging is door experts beoordeeld aan de hand van 25 publieke taken.<sup>4</sup> Van elk van die taken is aan de experts gevraagd of deze wordt uitgevoerd door een ministerie, een verzelfstandigde organisatie, of door een andere partij zoals een gemeente of een privaat bedrijf. Dit leidde tot een schaal, waarin bijvoorbeeld Litouwen, Zweden en Roemenië een publieke sector hebben waarin zeer veel is verzelfstandigd (> 90 procent van de onderzochte taken), tegenover landen als Hongarije, Ierland en Zwitserland, waar veel minder is verzelfstandigd (40 – 60 procent van de onderzochte taken). Nederland zit met 80 procent de bovenste helft van die schaal en België met 64 procent in de onderste helft.

Uit de analyses bleek dat in bijna alle gevallen de mate van verzelfstandiging is geassocieerd 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

---

<sup>4</sup> Deze gegevens zijn in 2009 verzameld door Sandra van Thiel.

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 BBP, hoe hoger prestaties en efficiëntie van de publieke sector. Samen leiden deze twee resultaten tot de conclusie dat de markt wellicht zorgt voor betere prestaties en meer efficiëntie, maar dat verzelfstandiging niet dezelfde effecten heeft. Hierbij moet worden aangetekend dat er aanwijzingen zijn in de analyses die erop wijzen dat taken die voor de jaren '90 zijn verzelfstandigd zoals gevangenissen, universiteiten en openbare aanklagers waarschijnlijk samenhangen met betere prestaties van de publieke sector. Het argument dat verzelfstandiging zorgt voor positieve economische effecten door een toename van concurrentie en het ontlenen van strategieën aan de private sector kan dus niet worden gestaafd.

### **Politieke effecten van verzelfstandiging I: tevredenheid**

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 de 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 daarentegen wel te meten. Om dit te doen is er in 15 voornamelijk Europese landen gekeken naar twee kerntaken van de overheid: politie en belastingen. In een aantal van deze landen is de politie een verzelfstandigde organisatie, bijvoorbeeld in Denemarken, Estland en Finland. In andere landen, zoals België en Zwitserland is dit 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. Uit een statistische analyse van deze gegevens bleek er geen verschil in tevredenheid met de dienstverlening te zijn tussen burgers die werden geholpen door verzelfstandigde organisaties of burgers die contact hadden gehad met een onderdeel van het ministerie. Waar wel een verschil kon worden gemeten was bij de burgers die ontevreden waren met de dienstverlening van de organisatie die belastingen int. In landen waar burgers belastingen betalen aan een verzelfstandigde organisatie waren ontevreden burgers meer tevreden met de regering dan in landen waar de belastingdienst een onderdeel is van het ministerie. Met andere woorden, als er een verzelfstandigde organisatie is, vangt die een deel van de ontevredenheid op 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.

### **Politieke effecten van verzelfstandiging II: verantwoording**

Het tweede gezicht van de politieke dimensie in dit onderzoek wordt gevormd door de verantwoording of 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 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 de oudere organisaties, die de kerntaken van de overheid uitvoeren. Daarnaast zijn er organisaties die naast informatie-uitwisseling ook gebruikmaken van audits. Hier is verantwoording aangevuld met 'het scherpe oog'. Deze organisaties zijn met name te vinden in Finland en Litouwen en dit is de grootste groep. 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 en bestaat over het algemeen uit jongere organisaties. Tot slot is er ook een kleine groep van organisaties die helemaal geen van deze mechanismes gebruiken om verantwoording af te leggen. Deze groep is voornamelijk in Portugal te vinden. De instrumenten om verantwoording te borgen zijn dus in veel van de onderzochte organisaties slechts in beperkte mate geïmplementeerd.

### **Organisatie-effecten van verzelfstandiging**

De laatste dimensie van effecten die is bestudeerd in dit onderzoek zijn 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 Internetspiegel.<sup>5</sup> 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 is nog een vijftal gesprekken gevoerd met HR-managers in en rondom de betrokken organisaties.

---

<sup>5</sup> Internetspiegel is onderdeel van ICTU, de ICT uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit de analyses van de vragenlijsten bleek dat personeel van verzelfstandigde organisaties als na de verzelfstandiging minder tevreden is geworden met de organisatie waar ze voor werken. Dit heeft twee voornamelijk 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. 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. Daarnaast wordt er onder ambtenaren ook 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.

## Conclusies

Voordat de conclusies worden besproken moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste zijn de resultaten uit dit onderzoek gebaseerd op grote aantallen gegevens en kunnen daardoor slechts een abstract beeld schetsen van de werkelijkheid. Er zijn individuele gevallen of groepen organisaties waarvoor deze algemene conclusies niet, of in mindere mate zullen gelden. Uit eerder onderzoek blijkt dat de context waarin een verzelfstandiging plaatsvindt zeer belangrijk is voor de resultaten ervan<sup>6</sup>. Zaken als voldoende organisatiecapaciteit zijn essentieel om een verzelfstandiging te laten slagen. Daarnaast zijn de effecten die zijn onderzocht gekozen door de onderzoeker en zijn er nog andere effecten mogelijk die in dit onderzoek niet zijn onderzocht. Te denken valt aan effecten op coördinatie van verzelfstandigde organisaties, legitimiteit of onafhankelijkheid.

De effecten van verzelfstandiging die zijn onderzocht in dit onderzoek schetsen geen rooskleurig beeld, ondanks de positieve verwachtingen die vooraf bestonden. Verzelfstandigingen van organisaties die publieke taken uitvoeren zijn geassocieerd met verminderde prestaties van de publieke sector, minder efficiëntie, en minder tevreden personeel. Daarnaast zijn verantwoordingsmechanismen die moeten zorgen voor democratische borging in veel gevallen onvolledig geïmplementeerd. Er is geen bewijs gevonden voor een toegenomen tevredenheid van burgers als gevolg van diensten die ‘ dicht bij de burger ’ worden geleverd. Wel kunnen verzelfstandigde organisaties in voorkomende gevallen de blaam voor slechte prestaties wegnemen van de centrale overheid en regering.

---

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld: Bel, G, X Fageda, and M Warner. 2010. Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services.” *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3): 553–77. Letza, S, C Smallman, and X Sun. 2004. Reframing Privatisation: Deconstructing the Myth of Efficiency. *Policy Sciences* 37 (2): 159–83.