Verzelfstandiging: geen zelfstandig fenomeen meer

Mag er eigenlijk nog wel over verzelfstandiging geschreven worden? Is het niet passé, een thema dat z'n beste tijd heeft gehad? Ja en nee: 'Verzelfstandiging is dood, lang leve het verder zelfstandig worden'. Anders gezegd, verzelfstandiging als trend is over haar hoogtepunt heen, maar zowel moeder als dochter moeten nog leren hoe ze volwassen met de net verworven zelfstandigheid om moeten gaan. Dit overzichtsartikel blikt terug op een schemerig verschijnsel en kijkt vooruit naar een verzelfstandigingstrend die, meer en meer, onderdeel wordt van een aantal grotere bewegingen. Wat blijft is een principiële discussie: Mogen er organisaties bestaan die trekken van overheid en markt in zich verenigen?

Peter Noordhoek

Foto: Foto-Persbureau Dirk Hol

Nog steeds verschijnen met grote regelmaat besluiten en wetswijzigingen die de (verdere) verzelfstandiging van een overheidsdienst inluiden. Vrij algemeen wordt dat echter als de staart gezien van een ontwikkeling die in de jaren tachtig begon onder de naam van 'privatisering' en in de jaren negentig, beperkter maar grootschaliger, werd voortgezet in de vorm van nieuwe 'agentschappen' (nog net binnen de 'echte' overheid) of 'zelfstandige bestuursorganen' (er net buiten). Alleen al het aantal Rijksdiensten dat inmiddels een zelfstandige status wordt toegedicht loopt tegen de vijfhonderd, afhankelijk van de manier waarop wordt geteld en gedefinieerd. Voor lagere overheden zal het aantal hier een veelvoud van zijn. Wie bewaart nog het overzicht?

Op afstand, binnen bereik

In de ontwikkeling van het overheidsdenken is privatisering een station geweest waar in Nederland nauwelijks voor is gestopt. Op een enkele opvallende uitzondering na (PTT), staat het aantal feitelijk geprivatiseerde overheidsorganisaties in geen verhouding tot het aantal woorden dat aan het fenomeen is besteed. De stelling kan worden verdedigd dat het een marginaal verschijnsel is gebleven.

Anders is het met verzelfstandiging. Alsof is aangevoeld dat het onzinnig is om feitelijke monopolies te privatiseren, zijn allerlei diensten alleen 'op afstand gezet'. De dochter gaat op kamers, maar nog wel in een door de ouders betaald studentenhuis. Effectiviteit en efficiency (lees: bezuinigingen) zouden er mee gediend zijn overheidsdiensten weg van de moederorganisatie en dichter bij de burger te brengen. Dat laatste heeft natuurlijk ook een ideële achtergrond: een overheid dichter bij de burger is een betere overheid.

Tijd voor verandering

De praktijk laat inmiddels zien dat een overgrote meerderheid van verzelfstandigde diensten zich prima voelt bij de verzelfstandigde status. Het werk dat zij doen levert zelden problemen op, ook niet in politieke zin. Het vermoeden is gerechtvaardigd dat een meerderheid van alle betrokkenen, zowel bij de dienst als bij het betrokken ministerie of gemeente, tevreden is over de bereikte verzelfstandiging. Gaat het daarmee ook allemaal vanzelf? De ervaring leert dat zowel de verzelfstandigde dienst als de betrokken 'moeder' heel wat tijd nodig hebben om te wennen aan de nieuwe situatie. Overgangsperioden van meer dan vijf jaar zijn eerder regel dan uitzondering. Hiervoor geldt het gezegde: 'Het is makkelijker omgaan met de vijanden die men kent, dan met de vrienden die men nog moet maken'. Wat start als een verandering van juridische status eindigt doorgaans als een totale verandering van cultuur en structuur. Daarbij komt men alle thema's op het gebied van menselijke relaties en de eeuwige weerstand tegen verandering tegen.

Vanzelfsprekend noch vanzelf

Verzelfstandiging lijkt in de eerste helft van de jaren negentig vanzelfsprekend te zijn geworden, maar het is nooit vanzelf gegaan. Het eerste duidelijke teken dat ook de vanzelfsprekendheid er af was, is het Rekenkamer-rapport van 1994 geweest over zelfstandige bestuursorganen. Wat over dit rapport in de herinnering is blijven hangen zijn de kritische geluiden over de wijze waarop van departementale zijde de verzelfstandigde diensten worden aangestuurd, of liever gezegd, niet worden aangestuurd. De publicatie van het rapport is, samen met het rapport van de Commissie-Sint, het moment geweest dat men zowel politiek als ambtelijk alert is gaan worden op de problemen die met verzelfstandiging gepaard kunnen gaan.

Slecht nieuws

Een 'serieus' blad als Elsevier wijdde niet zo lang geleden zijn omslag aan het fenomeen verzelfstandiging. Dat is op zo'n manier gebeurd dat de leiders van verzelfstandigde diensten in feite werden neergezet als oncontroleerbare graaiers die bovenal bezig zijn zichzelf te verrijken. Een oppervlakkige kennisname van de CTSV-affaire heeft dat beeld van Elsevier bevestigd. Zo wordt in de media een negatief beeld over verzelfstandiging neergezet dat nog allesbehalve is gecorrigeerd. En het is mogelijk dat er nog meer slecht nieuws op komst is.

Het komend jaar zal de Algemene Rekenkamer opnieuw met een onderzoek naar zelfstandige diensten komen. Dit keer gaat het echter niet om de aansturing van de dienst, maar om de resultaten die ze behalen. Werkt een verzelfstandigde wel echt beter dan een niet verzelfstandigde dienst? Is een verzelfstandigde dienst bijvoorbeeld wel echt meer gericht op de burger als klant? Als een organisatie inderdaad meer dan vijf jaar nodig heeft om de noodzakelijke omslag te maken, dan is het niet meer dan realistisch om ervan uit te gaan dat er bij de meeste diensten (nog) geen substantieel betere dienstverlening te verwachten valt. De definitieve doodsteek voor verzelfstandiging?

"Verzelfstandigde diensten zijn over het algemeen keihard bezig greep op hun processen te krijgen. Daarbij is de burger als klant centraal komen te staan."

Nieuwe begrippen

Een doodsteek? Nee, niet echt. Eerder een achterhoedegevecht. Immers, de meeste verzelfstandigingen zijn al achter de rug. De echte vraag is: Zal de verzelfstandiging worden teruggedraaid? Zal de slinger van de klok terugzwaaien, zoals in het verleden al zo vaak is gebeurd? Dat hangt van twee dingen af. In de eerste plaats van de verzelfstandigde dienst zelf en de afspraken die men weet te maken met het besturend orgaan. Die diensten zijn over het algemeen keihard bezig greep op hun eigen processen te krijgen. Daarbij is de burger als klant centraal komen te staan. Er is ook sprake van een openheid over behaalde resultaten die tot voor kort ondenkbaar was. Kwaliteitszorg, herontwerp, integratie en informatisering: het zijn allemaal begrippen die de echte inhoud van de verzelfstandiging aan het bepalen zijn. De greep die de dienst op het eigen functioneren heeft, bepaalt vervolgens de speelruimte die men heeft in de afspraken met departement of gemeente.

Een beetje zwanger?

In de tweede plaats hangt dit van de afloop van de politieke discussie af. Dit voorjaar zei het Kamerlid Hans Hillen het op een Avond aan Zee van de Baak nog eens heel duidelijk: "Je kunt niet een beetje zwanger zijn." Hij, en andere Kamerleden met hem, stellen dat het niet denkbaar is dat je als politicus wel verantwoordelijk en dus aanspreekbaar bent als het mis gaat met een verzelfstandigde dienst, maar dat je als het er op aan komt je mond moet houden omdat een dienst op afstand zou zijn gezet. Politiek primaat of niet, zo werkt de politiek in ieder geval niet. Op het moment dat de media bol staan van een door een verzelfstandigde dienst veroorzaakt incident, is het zeker op de wat langere termijn ondenkbaar dat een politicus zich er niet mee zou bemoeien. Is er dan geen begrip voor een nieuwe staatsrechtelijke positie, of voor het feit dat een dienst niet van de ene op de andere dag volledig zelfstandig in de markt kan draaien? Nee, niet echt. En vanuit de rationaliteit van de politicus is dat terecht.

Inmiddels zijn er teveel incidenten geweest om Kamerleden nog probleemloos te laten instemmen met welke verzelfstandiging dan ook. Als gevolg daarvan is er een principieel debat gestart waarin het begrip verzelfstandiging langzaam verschiet van een positieve naar een negatieve klankkleur. Hybride of, zoals deze auteur het noemt, 'zwevende organisaties', worden steeds minder getolereerd. Het managen van onzekerheid zal binnen verzelfstandigde diensten tot een kunst verheven moeten worden.

'Incidents will happen'

De belangrijkste opdracht voor het management van een verzelfstandigde dienst lijkt dan ook te zijn om niet te betrokken te raken bij het soort incidenten waardoor de politieke rationaliteit moet overheersen. 'Incidents will happen'. Geen kwaliteitssysteem is zo goed of er doen zich incidenten voor. Toch valt de kwetsbaarheid voor dat soort incidenten wel degelijk te verminderen. En de meeste tijd gaat het gewoon goed. En zolang het goed gaat, zal het ongemerkt gebeuren dat de positie van een zich verzelfstandigende dienst zich versterkt ten opzichte van de politieke en ambtelijke leiding. Zeker als de dienst een eigen positie bij de burger als klant weet op te bouwen.

Tussen de leiding van een verzelfstandigde dienst en de leiding van de moederorganisatie zal er, zeker zolang die moeder de belangrijkste financier blijft, altijd een spanning bestaan over de mate van zelfstandigheid. Voor een deel zal deze spanning de komende jaren de vorm aannemen van een principieel verschil van mening. De norm is: je bent overheid of markt, maar niet van allebei wat. De praktijk zal er echter wel degelijk tussenin blijken te liggen. Een praktijk die in eerste instantie waarschijnlijk zal bestaan uit gedetailleerde afspraken over te verwachten resultaten en budgetten. Moeder en dochter zullen zo moeten wennen aan hun nieuwe rollen als opdrachtgever en opdrachtnemer. Zakelijke afspraken zullen de bloedbanden moeten gaan vervangen, op zoek naar een nieuw evenwicht.

Verzelfstandiging bestaat niet

Verzelfstandiging heeft in wezen nooit bestaan. Het gaat uiteindelijk om een uitruil van afhankelijkheden. Wat in overheidsland steeds bedoeld is, is dat de afhankelijkheid van de overheid wordt verruild voor die van de markt. Een volledige uitruil blijkt echter zelden mogelijk te zijn. Uit de manier waarop verzelfstandiging haar beslag krijgt zal moeten blijken of het meer is dan alleen een vormkwestie. Het positieve is in ieder geval dat moeder en dochter zijn gaan nadenken over wat nu hun eigenlijke taak is. Hopelijk worden beiden er ouder en wijzer bij.

Drs D.P. Noordhoek is directeur van Northedge en als freelancer verbonden aan de Baak.

(advertentie)

Een nieuw jaar vraagt nieuwe visies

Begin 1997 geïnspireerd en bestel het Kerstnummer van Ode over:

De visionairen van Europa

'De 50 belangrijkste denkers van wie u nog nooit hebt gehoord'

Maak 5 gulden over op rekening 21.21.74.835 onder vermelding van Ode nummer 12 en u ontvangt Ode thuis.

Ode: *uw gevoel voor de wereld van morgen*