

University of Groningen

## Neo-institutionele economie en de praktijk bij verzelfstandigde overheidsorganisaties

ter Bogt, H. J.

*Published in:*  
Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
1998

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
ter Bogt, H. J. (1998). Neo-institutionele economie en de praktijk bij verzelfstandigde overheidsorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 72(12), 662-678.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Neo-institutionele economie en de praktijk bij verzelfstandigde overheidsorganisaties

Dr. H.J. ter Bogt

## 1 Inleiding

Sinds circa 1985 zijn in Nederland vrij ingrijpende veranderingen opgetreden in de taken en organisatiestructuur van de overheid. Bij de veranderingen in organisatiestructuur betrof het vooral verzelfstandigingen, die zich voordeden bij zowel de gemeentelijke, de provinciale als de rijksoverheid.

De neo-institutionele economie probeert onder meer een verklaring te vinden voor de totstandkoming van bepaalde organisatiestructuren en veranderingen daarin. Veranderingen in de organisatiestructuur zouden vooral voortvloeien uit een streven naar efficiëntieverhoging. De neo-institutionele economie is in eerste instantie gericht op commerciële organisaties, maar wordt ook in verband gebracht met verzelfstandiging en andere organisatieveranderingen bij de overheid (zie bijvoorbeeld Moe, 1984; Dunleavy, 1992; Soeters, 1992; Lane, 1993; Williamson, 1997; Mol en Verbon, 1997).

In dit artikel komt de vraag aan de orde of de neo-institutionele economie een bijdrage kan leveren ter verklaring van concrete gevallen van verzelfstandiging van Nederlandse overheidsorganisaties. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat werd verricht ten behoeve van een proefschrift (zie Ter Bogt, 1997b). In een in september 1997 in het *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* verschenen artikel werd al ingegaan op de bij zes onderzochte verzelfstandigingen waargenomen veranderingen

in het financieel-economisch management (Ter Bogt, 1997a).

De opbouw van dit artikel is als volgt. Ter introductie bevat paragraaf 2 een korte toelichting bij het begrip verzelfstandiging. In paragraaf 3 worden, uitgaande van enkele neo-institutioneel economische en ermee verwante theorieën, verschillende factoren aangedragen die van belang kunnen zijn bij verzelfstandiging. Paragraaf 4 bevat een schets van het verzelfstandigingsproces en enkele effecten ervan bij zes onderzochte gevallen van verzelfstandiging. In paragraaf 5 komt de vraag aan de orde, hoe de gang van zaken bij de zes onderzochte organisaties zich verhoudt tot de neo-institutionele economie. Paragraaf 6 geeft enkele conclusies en aanknopingspunten voor verder onderzoek.

## 2 Vormen van verzelfstandiging

Verzelfstandiging houdt in algemene zin in dat de zeggenschap van het politieke bestuur over een bepaalde taak terugloopt. Bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden formeel overgedragen aan het management van een organisatie-onderdeel. Verzelfstandiging kan vanuit meerdere invalshoeken worden bestudeerd. Dit artikel concentreert zich op de interne organisatorische processen en de effecten van verzelfstandiging op de efficiëntie van de verzelfstandigde organisatie. Formeel-juridische, of bestuurskundige overwegingen komen slechts zijdelings aan de orde.

De mate waarin het management van een organisatie-eenheid zelfstandig kan handelen, is een belangrijk element bij de beoordeling van de mate van zelfstandigheid. Bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties gaat het er uiteindelijk

Dr. H.J. ter Bogt is universitair docent Management Accounting aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

vooral om dat de organisatie op bepaalde gebieden meer dan voorheen zelfstandig beslissingen mag nemen (zie ook Simon, 1989, p. 48 en pp. 75-81). Veelal gaat verzelfstandiging gepaard met meer aandacht voor het met behulp van bedrijfseconomische middelen sturen van organisaties en het streven naar een zekere verzakelijking in de verhoudingen met de (voormalige) moederorganisatie.

In aansluiting op de Nederlandse praktijk worden hier, gerangschikt naar oplopende mate van zelfstandigheid, de navolgende verzelfstandigingsvormen onderscheiden (zie ook Ministerie van Financiën/Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991, p. 57; Commissie-Sint, 1995, pp. 7-12; Ter Bogt, 1997a, pp. 429-431)<sup>1</sup>.

*Interne verzelfstandiging*, waarbij de organisatie onderdeel blijft van de moederorganisatie en die de vorm kan aannemen van:

- zelfbeheer;
- contractmanagement;
- agentschap en vergelijkbare vormen van verzelfstandiging bij lagere overheden, zoals een bedrijf (formeel: tak van dienst, zijnde een bedrijf).

*Externe verzelfstandiging*, waarbij een juridisch gezien zelfstandige organisatie ontstaat.

Hier zijn de volgende vormen te onderscheiden:

- zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en vergelijkbare vormen van verzelfstandiging (zoals een voor de bekostiging sterk van de moederorganisatie afhankelijke stichting, of een zogenaamde gemeenschappelijke regeling);
- overheids-naamloze vennootschap (overheids-nv);
- uitbesteding/privatisering;
- afstoten (waarbij de overheid geen specifieke bemoeienis meer heeft met de activiteiten en bijvoorbeeld ook niet meer optreedt als opdrachtgever).

Daarnaast kunnen organisaties uiteraard op centrale wijze worden gestuurd. Strikt genomen zijn dan geen bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen aan de organisatie-eenheden.

Voor de goede orde moet worden benadrukt dat verzelfstandiging geen exclusief Nederlands verschijnsel is. Ook in diverse andere (westerse) landen werden sinds de jaren tachtig op vrij grote schaal onderdelen van overheidsorganisaties verzelfstandigd (zie bijvoorbeeld Hood, 1995;

Boston c.s., 1997, pp. 57-67; Kickert, 1997, pp. 17-24; Van Helden, 1998, pp. 94-100).

### 3 Neo-institutionele economie en verzelfstandiging van overheidsorganisaties

De neo-institutionele economie gaat na welke organisatievormen in een bepaalde situatie optimaal zijn, in die zin dat ze leiden tot maximale economische efficiëntie. Nagegaan wordt hoe de regel- en vormgeving van een organisatie – zoals verzelfstandiging – en het economisch functioneren elkaar wederzijds beïnvloeden. Hierbij is het algemene uitgangspunt dat inefficiënte organisaties zich op den duur niet kunnen handhaven.

De neo-institutionele economen gaan veelal uit van begrensde rationaliteit van economische subjecten en van de mogelijkheid van opportunistische handelwijzen. Daarmee zijn de traditionele veronderstellingen omtrent kosteloze informatie en het te goeder trouw nastreven van nutsmaximalisatie dus verlaten. Overigens heeft ook de neo-institutionele economie nog een vrij abstracte en 'technische' invalshoek wat betreft de elementen die van belang zijn bij de sturing van organisaties<sup>2</sup>.

In feite bestaat de neo-institutionele economie uit een verzameling van min of meer op zichzelf staande theorieën. In dit artikel worden meerdere theorieën gezamenlijk in de beschouwing betrokken, waaraan een vrij breed scala aan factoren is te ontleen ter verklaring van de verzelfstandiging van overheidsorganisaties (zie ook Mol en Verbon, 1997). De hier als uitgangspunt genomen 'basistheorieën' zijn de economische theorie van de eigendomsrechten, de transactiekostenbenadering, de informatie-economie en de agentschapstheorie. Daarnaast zijn enkele afgeleide theorieën toegevoegd, om enigszins recht te doen aan specifieke aspecten van de overheidssector. Deze met de neo-institutionele economie verwante, afgeleide theorieën zijn de bureaucratietheorie van Niskanen en de denkbeelden van Wilson en North<sup>3</sup>. Elk van de theorieën vestigt de aandacht op specifieke aspecten van de sturing van organisaties.

Zoals al werd aangegeven, zijn de neo-institutionele theorieën in eerste instantie vooral gericht op commerciële organisaties. Het is dus van belang zorgvuldig na te gaan wat ze kunnen

betekenen voor het vraagstuk van de verzelfstandiging (zie ook Ter Bogt, 1994).

Kort gezegd, geven de verschillende auteurs aan dat de gekozen organisatiestructuur kan afhangen van aspecten als:

- te realiseren schaalvoordelen;
- de onzekerheid waarmee de organisatie wordt geconfronteerd;
- informatiever verschillen die kunnen bestaan tussen (politieke) leidinggevend en de (ambtelijke) uitvoerders van werkzaamheden, inclusief de eruit voortvloeiende agentschaps- en transactiekosten;
- de effecten van concurrentie op de efficiëntie en de kostprijs van producten en de noodzaak tot verlaging van de kostprijs als de concurrentie toeneemt;
- de betekenis van eigenbelang en 'resultaatafhankelijke' inkomsten ter motivering van werknemers;
- de mate van meetbaarheid van activiteiten en producten;
- de externe effecten van bepaalde productieprocessen;
- de kosten van overleg, coördinatie en het houden van toezicht;
- de specificiteit van bepaalde activa of kennis (of de specificiteit van bepaalde producten).

Uiteindelijk gaat het om de invloed die dergelijke factoren hebben op de efficiëntie van organisaties en daarmee op de continuïteit ervan<sup>4</sup>.

Op basis van de hiervoor genoemde aspecten kunnen vier brede aandachtsgebieden worden geformuleerd waar, op basis van de neo-institutionele economie en ermee verwante theorieën, bij verzelfstandiging veranderingen mogen worden verwacht. Deze vier gebieden zijn:

- a de ontwikkeling van de efficiëntie van organisaties (inclusief de betekenis van schaalvoordelen, de mate van concurrentie en de ontwikkeling van kostprijzen en agentschaps-, transactie- en overheadkosten)<sup>5</sup>;
- b de betekenis van specificiteit van activa, kennis, of producten (inclusief de mate van onzekerheid op de afzetmarkt, mede te bepalen aan de hand van de aanwezigheid van concurrentie);
- c de meetbaarheid van activiteiten en producten (inclusief de mogelijkheid op hoofdlijnen concrete prestatie-afspraken te maken)<sup>6</sup>;
- d de rol die is weggelegd voor het eigenbelang

van betrokkenen (inclusief de 'resultaatafhankelijkheid' van inkomsten) en enkele andere personeel-organisatorische kenmerken van de organisatie (zoals de bevoegdheden van leidinggevenden en de duidelijkheid omtrent de doelstellingen van de organisatie).

Bijlage 1 (zie pagina 674) bevat een weergave van enkele op basis van de theorieën opgestelde hypothesen. Dit artikel richt zich vooral ook op de in de praktijk bij verzelfstandiging opgetreden ontwikkelingen. Daarom blijft een nadere, inhoudelijke toelichting bij de verschillende genoemde theorieën achterwege (zie daarvoor bijvoorbeeld ook Douma en Schreuder, 1992, pp. 77-119; Moerland, 1992, pp. 57-65 en 116-125; Hendrikse, 1993; Ter Bogt, 1994, pp. 211-224; Bouma en van Helden, 1995, pp. 117-118).

#### 4 Het praktijkonderzoek bij zes verzelfstandigde overheidsorganisaties

Om te kunnen aangeven of de op basis van de theorie geformuleerde vier aandachtsgebieden in de Nederlandse praktijk ook een rol spelen, is onderzoek gedaan bij enkele verzelfstandigde overheidsorganisaties. Op die manier ontstond een indruk van de redenen voor verzelfstandiging en de effecten ervan op de efficiëntie. In totaal werd bij drie organisaties de verzelfstandiging van zes organisatie-onderdelen onderzocht. Het betreft (zie ook Ter Bogt, 1997a):

- de Informatie Beheer Groep; drie verzelfstandigingen bij de gemeente Haarlemmermeer, te weten de dienst Openbare Werken en Milieu, de Openbare Bibliotheek en het Beheer Openbare Buitenruimte;
- twee interne verzelfstandigingen bij de provincie Groningen, te weten de Dienst beheer Wegen en Kanalen en de dienst Zuiveringsbeheer Provincie Groningen.

Met uitzondering van het Beheer Openbare Buitenruimte, waarvan de verzelfstandiging ernstig werd vertragen, waren de organisaties ten tijde van het onderzoek tussen de één en zes jaren verzelfstandigd. Het onderzoek werd gericht op organisaties met grotendeels concrete taken en in principe goed meetbare prestaties. Verwacht werd dat het daardoor mogelijk zou zijn een behoorlijke indruk te krijgen van de efficiëntie-ontwikkeling. De onderzoeken werden uitgevoerd in

1995 en 1996. De vraag naar de activiteiten van de onderzochte organisaties wordt in de meeste gevallen grotendeels bepaald door de overheid en/of demografische ontwikkelingen. Met name voor de Openbare Bibliotheek geldt dat vooral de burgers de vraag naar de dienstverlening bepalen.

Onderzoek bij zes verzelfstandigde organisaties biedt uiteraard geen 'representatief' beeld van de redenen voor verzelfstandiging van overheidsorganisaties en de effecten ervan. Maar dergelijk onderzoek biedt wel zicht op elementen die in de praktijk een rol spelen. De verworven kennis kan van belang zijn voor zowel de verdere ontwikkeling van de economische theorie, als voor de praktijk bij andere verzelfstandigingen.

#### *Methode van onderzoek*

Over de methode van onderzoek kan in het kort het volgende worden gezegd. Er is gewerkt met (gestructureerde en informele) interviews, gegevens uit de administratie en documentenonderzoek (aan de hand van de in de organisaties beschikbare 'verzelfstandigingsarchieven' en andere ter beschikking gekomen documenten). Bij het documentenonderzoek ging het om bijvoorbeeld officiële nota's over de verzelfstandiging en jaarverslagen (die het formele beeld weergeven), rapporten van externe adviseurs en vele interne stukken (zoals interne notities, brieven tussen betrokkenen en stukken voor managementvergaderingen).

Het uitgebreide onderzoeksverslag dat op basis hiervan werd opgesteld, is besproken met diverse betrokkenen in de onderzochte organisaties. Dit artikel geeft in beknopte vorm enkele van de oordelen weer, zoals de onderzoeker die zich op basis van de diverse bronnen uiteindelijk heeft gevormd.

Ter beoordeling van de efficiëntie-ontwikkeling is in het onderzoek gewerkt met een eenvoudige efficiëntiemaatstaf, waarbij een directe vergelijking van de gegevens over (reële) kosten met uitsluitend de *aantallen* producten plaatsvindt (zie ook IOO, 1995, pp. 16-23). Zo kon een globale indruk worden verkregen van de efficiëntie-ontwikkeling in de loop van enkele jaren. Cijfermatige gegevens over bijvoorbeeld veranderingen in de kwaliteit van producten, van belang voor een compleet beeld van de efficiëntie-ontwikkeling, ontbraken veelal bij de zes onderzochte organisaties.

Hierna volgt een schets van de zes onderzoch-

te organisaties en het verzelfstandigingsproces dat er plaatsvond.

#### *5.1 Informatiseringsbank/Informatie Beheer Groep*

De Informatiseringsbank/Informatie Beheer Groep verricht voornamelijk werkzaamheden voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). Het betreft bijvoorbeeld de afhandeling van regelingen voor studiefinanciering en tegemoetkoming in studiekosten, de inning van les gelden en de organisatie en coördinatie van landelijke schoolexamens. In 1995 bedroeg het aantal vaste formatieplaatsen (fte) bij de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) circa 1260.

De Informatiseringsbank werd in 1988 opgericht, nadat zich in 1987 grote problemen voordeden met de uitvoering van de Wet op de Studiefinanciering. De Informatiseringsbank werd een intern verzelfstandigd onderdeel van het Ministerie. Tot 1994 werd gebruikgemaakt van een globaal geformuleerd managementcontract met het Ministerie, waarbij de hoofddirectie van de Informatiseringsbank een vrij grote zelfstandigheid in de bedrijfsvoering had.

Bij de oprichting en interne verzelfstandiging van de Informatiseringsbank speelde onder meer de wens om de beleidsvorming, vooral op het gebied van studiefinanciering, te scheiden van de uitvoering. Op die manier zouden eventuele uitvoeringsproblemen op voorhand meer aandacht krijgen (mede vanwege de zogenaamde uitvoeringstoets die steeds moest plaatsvinden). Een belangrijke overweging was ook de politieke wens van de betrokken minister en het Ministerie om op afstand te blijven van eventuele nieuwe problemen rond de uitvoering van de studiefinanciering. Daarnaast zou een zelfstandige organisatie efficiënter werken, omdat niet voor elke beslissing overleg met het Ministerie nodig was.

In 1989 trad een nieuwe Minister van Onderwijs aan. Die gaf al snel te kennen de uitvoering van de politiek nog steeds riskant geachte studiefinanciering op nog grotere – en nu tevens formele – afstand van de politiek te willen plaatsen. Vervolgens werd hier het argument aan toegevoegd, dat een extern verzelfstandigde organisatie efficiënter zou werken.

Per 1 januari 1994 ging de extern verzelfstandigde IB-Groep van start. De prestatie-afspraken

in het contract over 1994 waren nog beperkt; in de jaren daarna werden ze uitgebreid.

Overigens betekende de oprichting van de IB-Groep geen radicale breuk met de voorafgaande periode. De overgang van contractmanagement (een vorm van interne verzelfstandiging) naar zelfstandig bestuursorgaan (externe verzelfstandiging) werd vanaf 1990 zeer geleidelijk voorbereid. Al veranderde de juridische status, de IB-Groep bleef onderdeel van de rijksoverheid en volgde de daar geldende rechtspositie en beloning van medewerkers. Ook in de bekostiging deden zich vanaf 1994 geen werkelijke veranderingen voor. Het Ministerie stelde, na overleg, op voorhand het beschikbare jaarbudget vast. Gegevens over hoeveelheden producten en de kostprijzen ervan, dienden slechts om het reeds vastgestelde budget achteraf enigszins te onderbouwen.

Ook vanaf 1994 bleef een zeer sterke relatie bestaan tussen de IB-Groep en het Ministerie. De IB-Groep was voor de bekostiging grotendeels afhankelijk van het Ministerie. Het Ministerie bleef praktisch gesproken afhankelijk van de specialistische kennis, ervaring en automatiseringsapparatuur van de IB-Groep.

Hoewel de IB-Groep formeel iets ruimere mogelijkheden kreeg om klanten te werven, dienen deze wel deel uit te maken van de publieke sector. Daardoor zijn er in de praktijk weinig mogelijkheden belangrijke nieuwe klanten te werven om zo schaalvoordelen te realiseren.

Al zijn de meeste activiteiten en producten van de Informatiseringsbank/IB-Groep concreet en vrij goed te meten, over de productie in de periode 1988-1994 waren slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar. Dat gold nog sterker voor gegevens over ontwikkelingen in de kwaliteit en complexiteit van producten en de sterk toegenomen automatisering. Van de kostenontwikkeling bestond een beter beeld, al was hier sprake van een breuk doordat in 1994 werd overgegaan van het kasstelsel naar het batenlastenstelsel. Als op basis van de beperkte gegevens een vergelijking plaatsvindt van de reële, voor inflatie gecorrigeerde apparaatskosten met de productie, is de voorzichtige conclusie dat de efficiëntie over de gehele periode 1989-1994 ongeveer gelijk bleef of iets daalde<sup>8</sup>.

Het onderzoek bij de Informatiseringsbank/IB-Groep heeft betrekking op de periode 1988-medio 1995. De in het najaar van 1995 gestarte

reorganisatie en de reorganisatie van 1998 bleven dus buiten beschouwing.

## 5.2 *Drie verzelfstandigingen bij de gemeente Haarlemmermeer*

Tot 1991 was de gemeente Haarlemmermeer, die circa 110.000 inwoners telt, in hoofdlijn georganiseerd volgens het zogenaamde secretarie-dienstenmodel. Daarmee deden zich in de praktijk problemen voor zoals die ook elders optraden bij het secretarie-dienstenmodel (en het vergelijkbare griffie-dienstenmodel bij provincies). Hierbij ging het om bijvoorbeeld een slechte interne communicatie, coördinatieproblemen, competentiestrijd, trage besluitvorming, afschuiven van verantwoordelijkheden en inefficiëntie vanwege het verrichten van dubbel werk (binnen de secretarie en de toenmalige uitvoerende diensten). Het per 1 januari 1991 formeel ingevoerde concernmodel betekende dat beleid en uitvoering op een bepaald terrein in één organisatie-onderdeel (een dienst) werden samengebracht, waarbij die onderdelen intern een zekere zelfstandigheid kregen.

Een belangrijke overweging bij deze verandering van de organisatiestructuur was de wens om de politieke sturing te beperken tot de hoofdlijnen van het beleid. Verder zou de ambtelijke leiding voortaan 'integraal' moeten managen (dus niet alleen vakinhoudelijk leiding moeten geven, maar ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen op het gebied van het beheer, zoals financiën en personeelszaken). Op personeel gebied ging het hierbij om bijvoorbeeld het voeren van functioneringsgesprekken; er deden zich geen veranderingen voor in de ambtelijke status.

Tevens diende het ambtelijk apparaat meer 'gevoel te krijgen' voor de wensen van het politieke bestuur en meer overeenkomstig de politieke wensen te handelen. In de periode 1985-1990 gaven ambtelijke leidinggevendenden in sterke mate invulling en richting aan het feitelijke bestuur. Ook zou de reorganisatie moeten leiden tot een minder hiërarchische sturing van de organisatie, waarbij ambtenaren meer ruimte zouden krijgen voor zelfstandig werken en het nemen van initiatief. Er traden geen veranderingen op in de schaal waarop de taken werden verricht.

Hoewel dat pas achteraf formeel werd erkend

in gemeentelijke nota's, diende de reorganisatie in werkelijkheid tevens te leiden tot bezuinigingen en efficiëntieverhoging. De reorganisatie werd grotendeels voorbereid door een extern adviesbureau.

Vanaf 1991 verliep de sturing van de gemeentelijke organisatie geruime tijd zeer problematisch. Er waren onder meer vele onduidelijkheden rond de taken van leidinggevenden en medewerkers, die veelal ook onvoldoende waren voorbereid op hun nieuwe rol.

De in 1992 gestarte Kerntakendiscussie vond haar oorsprong niet zozeer in de politiek, maar was vooral een initiatief van de ambtelijke top. Belangrijkste uitgangspunt was dat het politieke bestuur zich minder diende bezig te houden met uitvoerende taken en meer met het maken van politieke keuzen. Van alle gemeentelijke activiteiten werd nagegaan of ze een gemeentelijke verantwoordelijkheid waren en zo ja, of de gemeente ze zelf diende uit te voeren. Omdat inmiddels ook de financiële positie verslechterde, diende de Kerntakendiscussie tevens te leiden tot bezuinigingen. De Kerntakendiscussie leidde tot onder meer de voorstellen voor externe verzelfstandiging van de Openbare Bibliotheek en het Beheer Openbare Buitenruimte.

De Kerntakendiscussie ging vanaf 1993 vergezeld van het zogenaamde Organisatie-ontwikkelingstraject (OO-traject). Omdat de reorganisatie van 1991 onvoldoende succesvol was, dienden met het OO-traject, onder meer door beperking van de overhead en verhoging van het 'kwaliteitsniveau' van medewerkers, de slagvaardigheid en efficiëntie te worden verhoogd. Het traject diende te leiden tot aanzienlijke bezuinigingen.

Met dit algemene beeld is een schets gegeven van de achtergrond waartegen de drie onderzochte verzelfstandigingen bij de gemeente Haarlemmermeer moeten worden geplaatst en van de overwegingen die er een rol bij speelden.

#### *Dienst Openbare Werken en Milieu*

De dienst Openbare Werken en Milieu (OWM) van de gemeente Haarlemmermeer ontstond met de per 1 januari 1991 afgesloten reorganisatie van het gemeentelijk apparaat. Enige beleidsmatige milieutaken werden toegevoegd aan de al bestaande dienst Openbare Werken. De voor OWM gekozen sturingsvorm kan worden aangeduid als zelfbeheer, een vorm

van interne verzelfstandiging<sup>9</sup>. Het aantal formatieplaatsen bedroeg in 1995 circa 380. OWM hield zich bezig met onder meer beheer en aanleg van groenvoorzieningen, water- en wegenbouw, gronduitgifte, milieubeleid, uitgifte van bouwvergunningen, ophalen van huisvuil en het besteksklaar maken van plannen voor wegen en woonwijken. Het betrof in hoofdzaak uitvoerende, concrete en goed meetbare werkzaamheden, die voor een aanzienlijk deel werden uitbesteed aan bedrijven. In principe zouden bedrijven nog meer van de taken kunnen uitvoeren. Maar omdat het takenpakket en de bekostiging vrijwel vastlagen, ondervond OWM in de praktijk nauwelijks concurrentie bij de door de dienst zelf uitgevoerde werkzaamheden.

De Kerntakendiscussie leidde tot de voorbereiding van de externe verzelfstandiging van onder meer het ophalen van huisvuil en het beheer van de openbare buitenruimte. Het aantal formatieplaatsen zou hierdoor dalen met circa 160. In het kader van het OO-traject vielen per 1 januari 1996 de beleidsmatige milieutaken weg. Door deze ontwikkelingen zou uiteindelijk een nieuwe dienst Openbare Werken ontstaan met circa 200 fte.

De vóór 1991 bestaande dienst Openbare Werken functioneerde al lange tijd vrij moeizaam en bureaucratisch, terwijl de interne communicatie matig was. Dit verslechterde nog na de reorganisatie van 1991. Vooral de financieel-economische sturing was verscheidene jaren zeer problematisch. Over het algemeen werd er weinig planmatig gewerkt, de gerealiseerde output werd vaak niet getoetst en er bestond geen volledig inzicht in de te beheren arealen. Tussen OWM en het College van Burgemeester en Wethouders werden nauwelijks zakelijke afspraken gemaakt over het beheer van de dienst en nog minder over de te realiseren prestaties.

Omdat de milieu-activiteiten werden toegevoegd aan het in 1991 gevormde OWM, nam de duidelijkheid over de doelen van de dienst misschien eerder af dan toe. De interne verzelfstandiging had geen gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van de dienst, terwijl ook de personele bevoegdheden van het management nauwelijks veranderden.

De reële apparaatskosten van OWM namen in de periode 1991-1995 fors toe, vooral ten gevolge van een grote stijging in de personeelskosten. Tot 1995 werd niet formeel gerapporteerd over de

gerealiseerde productie. Cijfermatige gegevens over de activiteiten en productie van OWM in de periode 1991-1995 ontbraken dan ook grotendeels. Wel waren enkele kwalitatieve en indirecte indicaties beschikbaar. Deze geven de indruk dat in totaliteit geen structurele groei optrad in de productie van OWM. Vanwege ontbrekende gegevens is geen goed onderbouwde conclusie te geven over de efficiëntie-ontwikkeling van OWM in de periode 1991-1995. De in het voorjaar van 1996 bij de afsluiting van het onderzoek beschikbare gegevens duiden evenwel op een daling.

#### *Het Beheer Openbare Buitenruimte*

Het Beheer Openbare Buitenruimte (BOB) was tot het moment van externe verzelfstandiging een onderdeel van de dienst Openbare Werken en Milieu (OWM). BOB verricht vooral uitvoerende taken op het gebied van de infrastructuur en de groenvoorzieningen, zoals aanleg en onderhoud van wegen, trottoirs, riolering, verkeersregelininstallaties, plantsoenen en bermen. De activiteiten en producten zijn over het algemeen goed meetbaar. Binnen de dienst OWM hadden ongeveer 90 formatieplaatsen betrekking op het beheer van openbare buitenruimte. Veel van de door BOB verrichte activiteiten werden grotendeels uitbesteed aan externe bedrijven. Er kan nog worden opgemerkt dat toen de plannen tot externe verzelfstandiging opkwamen, binnen de gemeente geen precieze gegevens bekend waren over de door BOB te beheren arealen.

De voor BOB gekozen organisatievorm was die van de publiek-private samenwerking. Er werd een besloten vennootschap opgericht, waarvan de aandelen in handen waren van twee particuliere aannemersbedrijven en de gemeente Haarlemmermeer. Voor een overgangperiode van zeven jaren gaf de gemeente een garantie voor het takenpakket en het ervoor beschikbare budget. Daarna zou BOB volledig marktconform moeten werken.

Aanvankelijk moest de externe verzelfstandiging uiterlijk eind 1995 gerealiseerd zijn. Door diverse vertragingen werd dat 1 januari 1998.

Het onderzoek, dat werd afgesloten in het voorjaar van 1996, leverde wel een indruk op van de motieven voor de verzelfstandiging. De wens tot beperking van de directe gemeentelijke (en politieke) betrokkenheid bij uitvoerende activiteiten speelde een rol. Hoewel dat formeel niet als

reden voor verzelfstandiging werd genoemd, wezen enkele betrokkenen erop dat verscheidene activiteiten rond het beheer van de openbare buitenruimte al lange tijd matig werden uitgevoerd. Bovendien lagen de productienormen bij BOB bijvoorbeeld relatief laag. Ook werden de relatief kostbare activiteiten van BOB wel gezien als een politiek instrument om gemeentelijke daadkracht te kunnen tonen bij klachten van de bevolking over bijvoorbeeld de riolering of straatverlichting. Daarbij werd de vraag gesteld of dat nog verantwoord was, gezien de noodzaak tot bezuinigen.

De gemeenteraad stelde dat bezuinigingen geen reden waren voor de externe verzelfstandiging. Aanvankelijk zou het gemeentelijke budget ook gelijk blijven; uiteindelijk werd het zelfs fors hoger. Andere factoren leidden er echter toe dat BOB efficiënter zou moeten werken om in de toekomst de continuïteit te handhaven. Zo diende na externe verzelfstandiging BTW te worden betaald en moest op termijn marktconform worden gewerkt (dus tegen lagere prijzen per eenheid product)<sup>10</sup>.

Lange tijd bestond bij de meeste medewerkers weinig enthousiasme over de externe verzelfstandiging. Dit was mede een gevolg van het feit dat ze in de toekomst onder de bouw-CAO zouden vallen, waardoor de arbeidsvoorwaarden op enkele onderdelen konden verslechteren (uiteindelijk werd bij de externe verzelfstandiging een eigen bedrijfs-CAO afgesloten, waarbij dergelijke verslechteringen min of meer werden opgevangen). Mede vanwege het risico van een verdere daling van de motivatie van de medewerkers (het ziekteverzuim lag bijvoorbeeld al relatief hoog), liep van 1996 tot 1998 een 'doe-alsof-situatie'. Onder leiding van een interimmanager functioneerde BOB nu als een zelfstandige eenheid binnen de gemeente, om zo een begin te maken met de nodig geachte cultuurverandering en efficiëntieverhoging.

#### *De Openbare Bibliotheek*

De taken van de Openbare Bibliotheek bestaan vooral uit het uitlenen van boeken en andere informatiedragers. Daarnaast worden onder meer educatieve activiteiten georganiseerd. Verdeeld over zes vestigingen bedroeg het aantal formatieplaatsen in 1995 ongeveer 45.

In de Kerntakendiscussie werden de bibliotheek-activiteiten gezien als een gemeentelijke



verantwoordelijkheid. Maar de gemeente hoefde deze taak niet zelf uit te voeren. Begin 1994 werden de voorbereidingen voor de externe verzelfstandiging gestart. Per 1 april 1995 werd de bibliotheek extern verzelfstandigd tot een stichting. In het stichtingsbestuur heeft geen gemeentelijke vertegenwoordiger zitting. Hoewel de gemeente aanvankelijk tot uitgebreide prestatie-afspraken wilde komen, waren deze – mede op aandringen van de gemeenteraad – voor 1995 en 1996 nog zeer beperkt. Dat neemt niet weg dat diverse van de prestaties in principe vrij goed te meten zijn.

In de praktijk is de bibliotheek financieel gezien grotendeels afhankelijk van de gemeente. Anderzijds is het voor de gemeente moeilijk om op kortere termijn een andere organisatie te vinden die de bibliotheekactiviteiten zou kunnen overnemen.

Omtrent de achtergronden bij de externe verzelfstandiging kan het volgende worden gezegd. Uit onderzoek bleek dat de bevolking tevreden was over het functioneren van de bibliotheek. Bij de ambtelijke organisatie en de gemeentepolitiek bestond al langdurig weinig interesse in het inhoudelijke functioneren van de bibliotheek.

Een ambtelijke werkgroep die in het kader van de Kerntakendiscussie de toekomstige positie van de bibliotheek moest onderzoeken, gaf in feite de voorkeur aan interne verzelfstandiging. Daarbij kon de gemeente personeelswerk en financieel-administratieve taken blijven vervullen, wat zekere schaalvoordelen opleverde. De werkgroep zag geen duidelijke voordelen van externe verzelfstandiging. Het zou niet zonder meer leiden tot een betere dienstverlening of wezenlijke besparingen. Evenmin zou het grote effecten hebben op de (toch al vrij geringe) bestuurlijke betrokkenheid bij de bibliotheek. De werkgroep droeg de oprichting van een stichting toch aan als mogelijke organisatievorm, omdat ze beseftte dat de ambtelijke top een sterke voorkeur had voor externe verzelfstandiging<sup>11</sup>.

Het budget van de bibliotheek bedroeg voor 1995 f 5,1 miljoen (exclusief tijdelijke extra budgetten). Van de aanvankelijk geplande bezuinigingen werd oppervlakkig gezien nog een bedrag van f 26.000,— gerealiseerd. In werkelijkheid leidde de externe verzelfstandiging voor de gemeente tot hogere lasten, onder meer vanwege een verandering in werkgeverslasten,

BTW-verplichtingen en de uitbreiding van de door de bibliotheek zelf te verrichten indirecte taken. De (beperkt) negatieve effecten die de overgang naar de bibliotheek-CAO had voor de medewerkers van de bibliotheek, werd door de gemeente zoveel mogelijk gecompenseerd.

Na de verzelfstandiging werden enkele initiatieven genomen om de positie van de bibliotheek te versterken, zoals het opstellen van een meerjarenbeleidsplan en de ontwikkeling van nieuwe activiteiten. Mede hierdoor groeide de duidelijkheid omtrent de doelen van de organisatie enigszins. De indirecte personeelsformatie binnen de bibliotheek nam na de verzelfstandiging relatief gezien iets toe. De periode tussen het moment waarop de voorbereiding van de verzelfstandiging werd gestart en de afsluiting van het onderzoek (augustus 1996) was vrij kort. Er kon nog geen verandering in de efficiëntie worden geconstateerd. Overigens beschikte de bibliotheek slechts over zeer beperkte productiegegevens.

### 5.3 *Twee verzelfstandigingen bij de provincie Groningen*

Tijdens het onderzoek bij de provincie Groningen werd in hoofdzaak aandacht besteed aan de reorganisatie van 1990. De in 1996 doorgevoerde reorganisatie kwam slechts beknopt aan de orde.

Bij de in 1990 afgesloten reorganisatie werd het griffie-dienstenmodel verlaten. Dit model leidde in Groningen tot problemen die vergelijkbaar zijn met die welke werden genoemd voor het secretarie-dienstenmodel bij de gemeente Haarlemmermeer. In Groningen deden zich onder meer regelmatig problemen voor tussen de griffie-afdelingen en de dienst Provinciale Waterstaat. De aandacht in het onderzoek, dat werd uitgevoerd in de periode voorjaar-herfst 1996, ging vooral uit naar de twee beheersdiensten die in het kader van de reorganisatie van 1990 ontstonden. Deze beheersdiensten, de Dienst beheer Wegen en Kanalen (DWK) en de dienst Zuiveringsbeheer Provincie Groningen (ZPG), verrichten hoofdzakelijk uitvoerende, concrete taken. Al werd na de verzelfstandiging meer nadruk gelegd op bijvoorbeeld functioneringsgesprekken, er deden zich geen werkelijke veranderingen voor in de arbeidsvoorwaarden.

Het doel van de reorganisatie van 1990 was

vooral een versterking van de politieke sturing van de organisatie. Na een lange periode van sterk gepolariseerde politieke verhoudingen, trad in 1987 een breed gesteund College van Gedeputeerde Staten (GS) aan dat directer sturing wilde geven aan de beleidsactiviteiten. Formeel ging het niet zozeer om verzelfstandiging van organisatie-onderdelen of efficiëntieverhoging, maar dit laatste werd in de praktijk wel van belang geacht. Al werd dat in officiële nota's niet zo gesteld, in feite was vooral het slechten van de machtspositie van Provinciale Waterstaat (PW) een zeer belangrijke reden voor de reorganisatie van 1990. Met circa 650 fte vormde PW een omvangrijk onderdeel van de provinciale organisatie (in totaal circa 1.100 fte). PW had zich ontwikkeld tot een voor het politieke bestuur vrij ongrijpbaar 'bolwerk'.

In de reorganisatieplannen gaf het College van GS aan dat bestuurlijk en politiek minder gevoelig (en interessant) geachte activiteiten een grotere zelfstandigheid konden krijgen. Vooral beheersmatige activiteiten mochten op enige afstand van het politieke bestuur staan.

Bij een in 1994 uitgevoerde evaluatie werd gesteld dat de in 1990 ingevoerde organisatiestructuur in het algemeen (ZPG uitgezonderd) niet bevredigend werkte. Daarnaast werd in het kader van een gezamenlijk project van de provincies ook in Groningen een Kerntakenonderzoek verricht. Dat onderzoek moest leiden tot behoud en versterking van de bestuurlijke positie van de provincie. De in 1996 afgesloten reorganisatie van de provincie Groningen was mede een gevolg van deze twee onderzoeken.

De reorganisatie van 1996 raakte DWK en vooral ZPG slechts zeer beperkt. De belangrijkste verandering voor DWK was enige versterking van de mate van interne verzelfstandiging, waarbij in feite werd overgestapt van zelfbeheer op contractmanagement. Deze ontwikkeling was echter al langer gaande.

#### *Dienst beheer Wegen en Kanalen*

De Dienst beheer Wegen en Kanalen (DWK) werd gevormd bij de reorganisatie van 1990. Tot die tijd maakten de activiteiten van DWK deel uit van verschillende onderdelen van Provinciale Waterstaat (PW). De meeste werkzaamheden van deze dienst, die in 1995 ongeveer 315 formatieplaatsen telde, hebben een uitvoerend karakter en zijn in principe vrij goed te meten. De activiteiten

omvatten bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en kanalen, het onderhoud van sloten en bermen langs wegen, de bediening van bruggen, de bestrijding van muskusratten en het in opdracht (en op kosten) van het rijk beheren en onderhouden van enkele zogenaamde hoofdvaarwegen. Veel van deze werkzaamheden zijn weinig specifiek van aard en worden uitbesteed aan particuliere bedrijven, waarbij de rol van DWK zich vooral beperkt tot toezicht houden. Het takenpakket en de provinciale bekostiging van DWK lagen op een termijn van enkele jaren grotendeels vast; er vond geen regelmatige afweging plaats tussen het zelf uitvoeren of uitbesteden van de taken.

Het politieke bestuur achtte enige zelfstandigheid voor politiek minder gevoelige beheerstaken toelaatbaar. Een belangrijke bijgedachte hierbij was dat zelfbeheer zou moeten betekenen dat de politiek tijdens een begrotingsjaar niet meer werd 'lastig gevallen' met verzoeken om verschuivingen tussen deelbudgetten of extra budgetten. DWK kreeg enige bevoegdheden tot substitutie tussen deelbudgetten en de vorming van egalisatiereserves. Zo zou DWK onverwachte financiële ontwikkelingen flexibel kunnen opvangen en efficiënter werken. Het al genoemde evaluatieonderzoek uit 1994 gaf overigens aan, dat het kostenbewustzijn en de aandacht voor de productie en bedrijfsmatig werken ook binnen DWK nog beperkt waren.

Aanvankelijk werden met het College van GS slechts enkele algemene prestatie-afspraken gemaakt. Geleidelijk aan werden in de jaarlijkse dienstplannen echter concretere prestaties geformuleerd. In 1996 werd voor de periode 1997-2000 een vrij gedetailleerd managementcontract afgesloten.

In de periode 1990-1995 liep het aantal formatieplaatsen bij DWK terug met circa 20, onder meer vanwege automatisering van de brugbediening. Van de productie bestond geen goed beeld, maar waarschijnlijk bleef deze ongeveer gelijk of daalde ze licht. De te beheren arealen daalden enigszins. Er kon evenwel geen daling van de reële totale apparaatskosten van DWK worden vastgesteld. De beschikbare gegevens duiden er dus op dat de efficiëntie van DWK in deze periode licht daalde, of hooguit ongeveer gelijk bleef.

### *Dienst Zuiveringsbeheer Provincie Groningen*

De dienst Zuiveringsbeheer Provincie Groningen (ZPG) ontstond in 1989 door de samenvoeging van activiteiten rond het zuiveren van afvalwater, die tot dan toe werden verricht binnen twee organisatie-onderdelen van de provincie Groningen. ZPG kreeg de formele status van provinciaal bedrijf. Behalve met het feitelijk zuiveren van afvalwater in rioolwaterzuiveringsinstallaties, hield ZPG zich onder meer bezig met het opleggen van de verontreinigingsheffingen, laboratoriumonderzoek van watermonsters en verlening van lozingsvergunningen. In 1995 telde ZPG ruim 130 formatieplaatsen.

Voor een goed begrip moet de achtergrond van ZPG hier kort worden geschetst. Begin jaren tachtig functioneerde het zuiveringsbeheer in Groningen gebrekkig. Er ontstonden bijvoorbeeld financiële tekorten van enkele tientallen miljoenen gulden. Destijds was de verontreinigingsheffing (nauwkeuriger: het tarief per vervuilingseenheid) in Groningen relatief hoog.

De problemen werden mede toegeschreven aan het feit dat de verantwoordelijkheid voor het zuiveringsbeheer was verdeeld over drie organisatie-onderdelen. Vanaf 1984 werd het beheer geleidelijk verbeterd. In feite deden zich vanaf midden jaren tachtig geen grote problemen meer voor in het zuiveringsbeheer. Vanaf 1986/1987 ontstonden initiatieven voor de oprichting van een verzelfstandigd zuiveringsbeheer, die vervolgens vanaf 1988 onderdeel werden van de reorganisatie van 1990. Een zo zelfstandig mogelijk zuiveringsbeheer zou flexibeler en efficiënter kunnen opereren. Omdat de hoogte van de Groningse verontreinigingsheffing geleidelijk de vergelijking met die in andere delen van Nederland goed kon doorstaan, nam de politieke discussie erover – en het politieke belang ervan – geleidelijk ook af.

Omdat het ging om concrete, goed meetbare activiteiten werd op voorhand bepaald dat voor de (politieke) sturing van ZPG gewerkt kon worden met een managementcontract, met daaraan gekoppeld concrete jaarlijkse werkplannen. Via periodieke rapportages werd verantwoording afgelegd over de in de contracten en werkplannen gemaakte afspraken. ZPG stond financieel gezien in feite geheel los van de provinciale organisatie. De activiteiten van ZPG dienen volledig te worden bekostigd uit de ontvangsten (vooral de verontreinigingsheffingen).

De zuiveringsinstallaties van ZPG zijn in feite niet te gebruiken voor andere activiteiten; de specificiteit van de investeringen is dus hoog. Voor de provincie Groningen is het ook vrijwel onmogelijk om voor de waterzuivering op kortere termijn over te stappen op een andere organisatie.

Ondanks enige teruggang van het aantal formatieplaatsen namen de reële apparaatskosten van ZPG tussen 1989 en 1995 fors toe. Al is het beeld niet compleet, bij de productie trad waarschijnlijk eveneens een flinke toename op. Met enige voorzichtigheid mag worden gesteld, dat de efficiëntie van ZPG nog licht toenam in de periode 1989-1995.

De provinciale reorganisatie van 1996 had nauwelijks gevolgen voor ZPG. De volledige losmaking uit de provinciale organisatie en samenvoeging met de waterschappen, in het jaar 2000, was voor ZPG op langere termijn wel van belang. Ten tijde van het onderzoek speelde dat echter nog nauwelijks een rol.

## **6 Een confrontatie van de praktijkonderzoeken met de neo-institutionele economie**

Hoe verhouden de zes onderzochte praktijkgevallen zich nu tot de neo-institutionele economie? De conclusie moet zijn, dat de in paragraaf 3 geformuleerde vier aandachtsgebieden in het algemeen geen belangrijke rol speelden bij de verzelfstandigingen, of dat zich ten aanzien ervan weinig werkelijke veranderingen voordeden. De aan de neo-institutionele economie ontleende factoren geven ook nauwelijks een verklaring voor de uiteenlopende mates van verzelfstandiging waarvoor de organisaties in de praktijk kozen.

De specificiteit van activa, kennis of producten – aandachtsgebied B in paragraaf 3 – speelde in de praktijk geen rol van betekenis bij de gekozen mate van verzelfstandiging. Zo werd een organisatie als de IB-Groep, met zeer specifieke kennis en activa, toch extern verzelfstandigd. De onzekerheid, met name vanuit de markt, waarmee organisaties werden geconfronteerd was relatief gering, omdat de moederorganisatie de belangrijkste opdrachtgever bleef.

De meeste activiteiten en producten van de onderzochte organisaties waren goed meetbaar (zie aandachtsgebied C). Toch werden in de onderzochte periode na de verzelfstandiging in

het algemeen slechts weinig concrete prestatieafspraken gemaakt. Ook werden organisaties nog nauwelijks in versterkte mate afgerekend op basis van prestaties.

De arbeidsvoorwaarden (zie aandachtsgebied D) bleven in diverse gevallen na de verzelfstandiging geheel of vrijwel ongewijzigd. De inkomsten van de werknemers werden ook niet afhankelijk van de gerealiseerde resultaten (afgezien van bijvoorbeeld de gebruikelijke gratificaties). De ongunstige gevolgen van het feit dat de medewerkers van de Openbare Bibliotheek na de verzelfstandiging onder een andere CAO vielen, zijn – ook voor de langere termijn – goeddeels gecompenseerd door de gemeente Haarlemmermeer. Dat geldt ook voor het per 1 januari 1998 alsnog extern verzelfstandigde Beheer Openbare Buitenruimte. Wat betreft de doelstellingen van de onderzochte organisaties: deze werden in algemene zin wel geformuleerd, maar ook hier waren de veranderingen gering.

Overigens mag voorzichtig worden gesteld dat de instelling van een zelfstandig bestuur (bij de Openbare Bibliotheek) of een toezichthoudend orgaan (Raad van toezicht bij de IB-Groep) bij de extern verzelfstandigde organisaties, stimulerend werkte op de aandacht voor bijvoorbeeld de doelen en activiteiten van de organisatie, of voor meer bedrijfsmatige werkwijzen.

In algemene zin kreeg het aspect 'verhoging van de efficiëntie' – zie aandachtsgebied A – in de formele voorbereiding van de verzelfstandigingen veel aandacht. Er was tijdens de voorbereidingen echter nauwelijks aandacht voor eventueel te realiseren schaalvoordelen. Ook in de praktijk kregen de onderzochte organisaties vrijwel geen mogelijkheden op grotere schaal te werken.

Het aspect van de concurrentie speelde evenmin een rol van betekenis bij de gekozen mate van verzelfstandiging. Zo werden de IB-Groep en de Openbare Bibliotheek in Haarlemmermeer, die in feite nauwelijks concurrentie kennen, extern verzelfstandigd. Anderzijds vond bijvoorbeeld bij de provincie Groningen slechts interne verzelfstandiging plaats van de activiteiten op het gebied van onderhoud van wegen en kanalen, die door vele aannemers worden uitgevoerd en ook al grotendeels worden uitbesteed. Voor alle organisaties gold dat ze in de praktijk (nog) sterk werden afgeschermd voor directe concurrentie vanuit de markt. Kostprijzen per eenheid product speelden geen directe rol bij de

bekostiging vanuit de (voormalige) moederorganisatie. Soms was in feite sprake van een monopolie (onder meer bij het zuiveringsbeheer).

Ook enkele verwachte effecten van verzelfstandiging, zoals een daling van de overheadkosten na verzelfstandiging, of een sterkere druk tot verlaging van kostprijzen bij een grotere mate van verzelfstandiging, deden zich hooguit in beperkte mate voor. Voorzover van externe effecten sprake was, waren deze via regelgeving steeds goed op te vangen.

De beperkte gegevens die beschikbaar waren over de efficiëntie-ontwikkeling in de onderzochte organisaties, duiden niet of nauwelijks op efficiëntieverbeteringen in de onderzochte periodes. Soms trad waarschijnlijk zelfs een daling in de efficiëntie op. In verschillende gevallen werd binnen de organisaties slechts (zeer) beperkt gerapporteerd over de gerealiseerde productie en de kwaliteit ervan. Dat maakt het ook voor de verzelfstandigde organisaties en de (voormalige) moederorganisaties zeer moeilijk te komen tot een cijfermatig onderbouwde beoordeling van de efficiëntie-ontwikkeling.

Zonder verdere toelichting wordt nog verwezen naar bijlage 2 (zie pagina 675) bij dit artikel, dat een overzicht bevat van de steun die de onderzochte verzelfstandigingen gaven aan de in bijlage 1 gepresenteerde hypothesen.

## 7 Conclusies en verder onderzoek

In dit artikel is vooral ingegaan op de overwegingen voor de verzelfstandiging en de effecten ervan op de economische efficiëntie. De verzelfstandiging van een overheidsorganisatie betekent een verandering in de organisatiestructuur. De neo-institutionele economie richt zich op het verklaren van veranderingen in de organisatiestructuur. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de uiteindelijke achtergrond veelal gelegen is in een streven naar efficiëntieverhoging.

De neo-institutioneel economische theorie is in eerste instantie gericht op commerciële organisaties. De overheid is geen commerciële organisatie; rechtsgelijkheid speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in de overheidssector. Toch draagt de theorie concepten aan die van belang zouden kunnen zijn ter verklaring van de verzelfstandiging van overheidsorganisaties. De praktijk bij de zes onderzochte organisaties biedt echter weinig steun aan de hypothesen die zijn ontwik-

keld op basis van de neo-institutionele economie en enkele ermee verwante theorieën. Factoren als het streven naar schaalvoordelen, de aanwezigheid van concurrentie en specificiteit van activa, kennis of producten, blijken bij de onderzochte organisaties bijvoorbeeld nauwelijks of geen rol te hebben gespeeld bij de voorbereiding van de verzelfstandiging. Bij de onderzochte organisaties leidde (een sterke mate van) verzelfstandiging ook nauwelijks tot werkelijke druk op de kostprijzen.

Efficiëntieverhoging was formeel een belangrijke overweging voor verzelfstandiging. Maar in de praktijk viel nauwelijks een efficiëntiestijging te constateren. Gezien het feit dat dikwijls ook slechts zeer beperkte productiegegevens werden geregistreerd, mag misschien zelfs worden geconcludeerd dat er bij de onderzochte organisaties in de praktijk weinig werkelijke aandacht bestond voor de ontwikkeling van de efficiëntie.

Onderzoek naar de ervaringen rond verzelfstandiging kan van belang zijn voor organisaties die in de toekomst willen verzelfstandigen. De in dit artikel geconstateerde kloof tussen de economische theorie en de praktijk kan natuurlijk een gevolg zijn van bijvoorbeeld de aard van de onderzochte organisaties, de onderzochte periode, of niet 'goed' uitgevoerde verzelfstandigingen (het management kreeg bijvoorbeeld niet het instrumentarium dat nodig zou zijn om te komen tot efficiëntieverhoging).

De kloof kan uiteraard ook een gevolg zijn van het feit dat een economische invalshoek de ontwikkelingen in politiek gestuurde organisaties onvoldoende kan verklaren, omdat de sturing ervan fundamenteel zou afwijken van de sturing van voor de markt werkende organisaties. Weliswaar toonden de politieke bestuurders formeel gezien aandacht voor marktwerking en efficiëntie. En een auteur als Williamson (1997, pp. 30-31) is optimistisch waar het gaat om de bruikbaarheid van de transactiekostenbenadering in publieke organisaties. Maar misschien moet de conclusie toch zijn dat, om te komen tot een betere verklaring van de verzelfstandiging van overheidsorganisaties, het nodig is de aan de neo-institutionele economie ontleende theoretische basis grondig aan te passen. Zonder er hier verder op te kunnen ingaan, mag worden gesteld dat tijdens het onderzoek verschillende aanwijzingen naar voren kwamen – soms enigszins terloops en door betrokkenen weinig expliciet uitgesproken –

die ook duiden op de betekenis van niet-economische factoren bij de verzelfstandiging van de onderzochte organisaties (zie Ter Bogt, 1997b, pp. 369-383).

Misschien moeten de concepten van de neo-institutionele economie nader worden toegespitst om toepasbaar te zijn op de overheidssector. Verder moet bij een aanpassing van de theoretische basis waarschijnlijk rekening worden gehouden met de bij de onderzochte organisaties gedane constatering dat in de praktijk 'politieke interesses en wenselijkheden' een grote rol kunnen spelen, al dan niet in enigszins verholde vorm. Deze interesses en wenselijkheden hangen niet altijd samen met de economische efficiëntie van organisaties. In dit verband kan ook nog worden gewezen op bijvoorbeeld Wildavsky (1966, pp. 308-309) en Wilson (1989, pp. 131-134), die aangeven dat economische efficiëntie in politiek gestuurde organisaties niet altijd voorop staat. Hierbij kan bijvoorbeeld het feit meespelen dat het oordeel van burgers – die bij verkiezingen kiezer zijn – over de overheid en politici niet alleen of in de eerste plaats afhangt van de economische efficiëntie van overheidsorganisaties.

Ter verklaring van sommige van de bevindingen bij de onderzochte organisaties zouden, om vooralsnog binnen een neo-institutioneel theoretisch kader te blijven, bijvoorbeeld neo-institutionele denkbeelden vanuit de sociologie en politicologie van belang kunnen zijn (zie bijvoorbeeld DiMaggio en Powell, 1983; March en Olsen, 1984; Milgrom en Roberts, 1990; Miller, 1994; Moe, 1995, Scott, 1995). Ook vanuit dergelijke invalshoeken is aandacht besteed aan onderwerpen als de verzelfstandiging van overheidsorganisaties, het streven naar efficiëntieverhoging in de publieke sector en de factoren die daarbij een rol spelen. Zonder vooruit te willen lopen op de vraag in hoeverre deze factoren werkelijk van belang zijn, zou in verder onderzoek de aandacht bijvoorbeeld kunnen uitgaan naar:

- de vraag of het politieke bestuur een vrij sterke greep wil houden op de sturing van de organisatie en de daarmee verbonden 'influence costs' voor lief neemt (zie ook Pfeffer en Salancik, 1978, pp. 113-115 en 182-184);
- de helderheid omtrent de cultuur, de doelen en de normen en waarden in een organisatie;
- de vraag, of het bij het streven naar verhoging van de efficiëntie niet vooral gaat om 'ritue-

len' (acties die worden ondernomen omdat bijvoorbeeld de 'tijdgeest' dit zou vergen).

Door het theoretisch raamwerk met dergelijke aspecten te verbreden, is het wellicht mogelijk de kloof te verkleinen tussen de wetenschappelijke theorie en de praktijk van verzelfstandigde overheidsorganisaties.

## Bijlage 1

In de vijftien hiernavolgende, vereenvoudigd weergegeven, hypothesen gaat het enerzijds om redenen voor verzelfstandiging en anderzijds om op grond van de theorie te verwachten effecten ervan (zie voor een nadere verantwoording: Ter Bogt, 1997b, pp. 84-88). In algemene zin gaat het er steeds om dat, naarmate een bepaald verschijnsel (de 'verklarende variabele') zich sterker voordoet, een bepaald effect ook sterker zal optreden (er vindt bijvoorbeeld een sterkere mate van verzelfstandiging plaats).

- 1 Verzelfstandiging van overheidsorganisaties wordt meer gestimuleerd naarmate politiek invloedrijke delen van de bevolking meer waarde hechten aan efficiëntieverhoging.
- 2 Verzelfstandiging wordt sterker gestimuleerd naarmate persoonlijke (materiële) belangen er sterker mee worden gediend.
- 3 Verzelfstandiging ligt minder voor de hand naarmate het meer gaat om taken die de positie ('macht') van de overheid en de regelgeving beïnvloeden.
- 4 Verzelfstandiging ligt minder voor de hand naarmate het sterker gaat om collectieve goederen of goederen met moeilijk te beheersen of te compenseren externe effecten.
- 5 Naarmate de agentschaps-, informatie- en transactiekosten bij interne sturing hoger zijn in vergelijking tot die bij sturing via de markt, verhoogt dat de neiging tot verzelfstandiging.
- 6 Als de onzekerheid rond de uitvoering van essentiële taken toeneemt en leidt tot hoge informatiekosten, vergroot dat de neiging tot samenvoeging van activiteiten in één organisatie en ligt verzelfstandiging minder voor de hand.
- 7 De neiging tot verzelfstandiging van een organisatie wordt kleiner naarmate er meer gebruik wordt gemaakt van specifieke kennis of activa en er meer specifieke producten worden geproduceerd.

- 8 Naarmate schaalvergroting leidt tot meer schaalvoordelen, neemt de neiging tot verzelfstandiging toe.
- 9 Naarmate activiteiten en producten beter meetbaar zijn, is het gemakkelijker kostprijzen te bepalen en/of concrete prestatie-afspraken te maken, waardoor de neiging tot verzelfstandiging wordt gestimuleerd.
- 10 Naarmate bij bepaalde activiteiten meer concurrentie en bijbehorende druk op kostprijzen bestaat, stimuleert dat de neiging tot verzelfstandiging ervan.
- 11 Een grotere mate van concurrentie leidt tot een sterkere daling van de kosten van overhead, monitoring en bonding<sup>12</sup>.
- 12 Een sterkere mate van verzelfstandiging leidt, tenzij de aanbieder monopolist blijft, tot een grotere druk tot verlaging van kostprijzen.
- 13 De efficiëntie neemt na verzelfstandiging sterker toe naarmate de organisatie duidelijker doelstellingen heeft, leidinggevendenden verder reikende bevoegdheden krijgen op gebied van personeelszaken en de inkomsten van betrokkenen sterker afhankelijk worden van de gerealiseerde resultaten.
- 14 Een sterkere mate van verzelfstandiging betekent dat de management control zich meer beperkt tot hoofdlijnen en dat er meer wordt afgerekend op basis van de gerealiseerde prestaties.
- 15 Ter wille van de continuïteit, zal een in sterkere mate verzelfstandigde organisatie grotere aandacht besteden aan versterking van het financieel-economisch management en het gehanteerde accountinginstrumentarium.

Gezien de aard van de hier opgevoerde variabelen moet uiteraard over het algemeen worden volstaan met een kwalitatieve meting ervan (zie ook Ter Bogt, 1994, pp. 230-231).

Als wordt gewerkt met de vier in paragraaf 3 opgevoerde aandachtsgebieden, kunnen de hypothesen 1, 5, 8, 10, 11 en 12 – evenals de als 'randvoorwaarden' te beschouwen hypothesen 3, 4 en 15 – worden gerangschikt onder categorie A. Veel van de hypothesen raken dus direct of indirect aan het efficiëntie-aspect. De hypothesen 6 en 7 worden vervolgens gerangschikt onder categorie B, de hypothesen 9 en 14 onder categorie C en de hypothesen 2 en 13 onder categorie D.

**Tabel 1: Samenvattend overzicht van de steun voor de op basis van de neo-institutionele economische theorie geformuleerde hypothesen omtrent de verzelfstandiging van Nederlandse overheidsorganisaties**

		<i>Mate van steun</i>				
<i>Hypothese</i>		<i>(vrijwel geen</i>	<i>gering</i>	<i>redelijk</i>	<i>veel</i>	<i>geen uitspr.</i>
1	meer aandacht voor efficiëntie				X	
2	persoonlijke (materiële) belangen bij verzelfstandiging					X
3	invloed op de positie van de overheid ('macht') en regelgeving					X
4	collectief goed? externe effecten te compenseren/ondervangen met regelgeving?					X
5	omvang agentschaps-, informatie- en transactiekosten					X
6	onzekerheid rond uitvoering (essentiële) taken					X
7	specificiteit		X			
8	schaalvoordelen		X			
9	meetbaarheid activiteiten/productie					X
10	concurrentie/druk tot verlaging kostprijs	X				
11	concurrentie/daling kosten van overhead, monitoring en bonding		X			
12	verdergaande verzelfstandiging/meer druk tot verlaging kostprijzen		X			
13	eenduidige doelstellingen, personele bevoegdheden van management en resultaatafhankelijke inkomsten					X
14	management control op hoofdlijnen/afrekening op prestaties		X			
15	wijziging financieel-economisch management en gehanteerde accountinginstrumenten		X			

## Bijlage 2

Tabel 1 geeft in trefwoorden een overzicht van de kern van de verschillende hypothesen. Bij de hypothesen 1 tot en met 10 gaat het om factoren die vooral tijdens de voorbereiding van de verzelfstandiging een rol gespeeld kunnen hebben. De hypothesen 11 tot en met 15 hebben betrekking op effecten van verzelfstandiging.

De in tabel 1 gegeven kwalificaties moeten worden beschouwd als een kwalitatieve beoordeling op basis van de gegevens over de zes onderzochte organisaties. Het gaat er vooral om op overzichtelijke wijze een beknopte, globale indruk te geven van de praktijkbevindingen.

In tabel 1 worden de kwalificaties '(vrijwel) geen steun', 'geringe steun', 'redelijke steun' en 'veel steun' gebruikt voor het aangeven van de mate van steun voor een hypothese. Bij deze vier kwalificaties gaat het om zeer globale, kwalitatieve aanduidingen; de grenzen zijn niet nauwkeurig vastgesteld (zie ook Ter Bogt, 1997b, p.

336). Daarnaast wordt bij sommige hypothesen de aanduiding 'geen uitspraak' gehanteerd. In die gevallen kan niet worden vastgesteld welke mate van steun de onderzochte verzelfstandigingen geven aan de hypothesen (bijvoorbeeld omdat er weinig spreiding is in de 'waarde' van de verklarende variabele).

## LITERATUUR

- Alchian, A.A. en H. Demsetz, (1972), Production, Information Costs, and Economic Organization, in: *American Economic Review*, vol. 62, pp. 777-795.
- Algemene Rekenkamer, (1995), *Verslag 1994 Algemene Rekenkamer, deel 3 – Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, (Tweede Kamer 1994-1995, 24130, nr. 3), Den Haag, Sdu Uitgeverij.
- Arrow, K.J., (1984), *The Economics of Information*, Oxford, Basil Blackwell.
- Bogt, H.J. ter, (1994), *Verzelfstandiging van overheids-*

- organisaties, gezien vanuit de neo-institutionele economie, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 8 – nr. 3, pp. 205-239.
- Bogt, H.J. ter (1997a), Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 71 – nr. 6, september 1997, pp. 428-440.
- Bogt, H.J. ter (1997b), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties – overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Capelle aan den IJssel, Labyrint Publication.
- Bogt, H.J. ter en J.L. Bouma, (1998), Markt, overheid en 'eerlijke concurrentie': een bedrijfseconomische invalshoek, in: *Openbare Uitgaven*, jrg. 30 - nr. 4, pp. 204-211.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot en P. Walsh, (1997), *Public Management – The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Commissie-Sint, (1995), *Verantwoord verzelfstandigen – Rapportage van de commissie-Sint*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell, (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, vol. 48, april 1983, pp. 147-160.
- Dunleavy, P., (1992), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice - Economic Explanations in Political Science*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Eyden, A.P.J. van der, (1988), Overheid en interdisciplinaire theorievorming, in: A.F.A. Korsten en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde – Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, pp. 127-144.
- Fama, E.F. en M.C. Jensen, (1983), Agency Problems and Residual Claims, in: *Journal of Law and Economics*, vol. 26 – nr. 2, juni 1983, pp. 327-349.
- Furubotn, E.G., en S. Pejovich, (1974), Introduction: The New Property Rights Literature, in: E.G. Furubotn en S. Pejovich (red.), *The Economics of Property Rights*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, pp. 1-9.
- Galbraith, J.R., (1977), *Organization Design*, Reading, Addison-Wesley Publ. Cy.
- Helden, G.J. van, (1993), Verzelfstandiging gezien vanuit de transactiekostentheorie, in: N.P. Mol en H.A.A. Verbon (red.), *Institutionele economie en openbaar bestuur*, Den Haag, Vuga Uitgeverij, pp. 51-71.
- Helden, G.J. van, (1998), A Review of the Policy and Management Instruments Project for Municipalities in the Netherlands, in: *Financial Accountability and management*, vol. 14 – nr. 2, mei 1998, pp. 85-104.
- Hendrikse, G.W.J., (1993), *Coördineren en motiveren – een overzicht van de economische organisatie-theorie*, Schoonhoven, Academic Service.
- Hood, C., (1995), The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20 – nr. 2/3, februari/april 1995, pp. 93-109.
- Jensen, M. en W. Meckling, (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: *Journal of Financial Economics*, oktober.
- Kickert, W., (1997), Public Management in the United States and Europe, in: W.J.M. Kickert (red.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 15-38.
- Künneke, R.W., (1991), *Op armlengte van de overheid – Een theoretisch en empirisch onderzoek naar de effecten van verzelfstandiging op de efficiëntie van openbare nutsbedrijven*, Enschede, Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde, proefschrift.
- Lane, J.-E., (1993), *The Public Sector*, SAGE, Londen.
- March, J.G. en J.P. Olsen, (1984), The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- McKean, R., (1972), Property Rights Within Government, and Devices To Increase Governmental Efficiency, in: *Southern Economic Journal*, vol. 39 (oktober); herdrukt in: E.G. Furubotn en S. Pejovich (red.), (1974), *The Economics of Property Rights*, Cambridge, Mass., Ballinger Publishing Company, pp. 175-186.
- Milgrom, P. en J. Roberts, (1990), Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity, oorspronkelijk in: J.E. Alt en K.A. Shepsle (red.), *Perspectives on Positive Political Economy*, New York, Cambridge University Press; herdrukt in: O.E. Williamson en S.E. Masten (red.), (1995), *Transaction Cost Economics, Volume I – Theory and Concepts*, Aldershot/Brookfield, Edward Elgar Publ., pp. 457-496.
- Miller, P., (1994), Accounting as social and institutional practice: an introduction, in: A.G. Hopwood en P. Miller (red.), *Accounting as social and institutional practice*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-39.
- Ministerie van Financiën/Heroverwegingswerkgroep Beheersregele, (1991), *Verder bouwen aan beheer*, Den Haag, Staatsdrukkerij en Uitgeverij.
- Moe, T.M., (1984), The New Economics of Organization, in: *American Journal of Political Science*, pp. 739-777.
- Moe, T.M., (1995), The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: O.E. Williamson (red.), *Organization Theory – From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York/Oxford, Oxford University Press, pp. 116-153.
- Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (red.), (1997), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur – Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag, VUGA.
- Niskanen, W.A., (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton Inc.



- Niskanen, W.A., (1973), *Bureaucracy: Servant or Master? – Lessons from America*, Londen, The Institute of Economic Affairs.
- North, D.C., (1987), Institutions, Transaction Costs and Economic Growth, in: *Economic Inquiry*, vol. 25, juli 1987, pp. 419-428.
- North, D.C., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Otley, D.T., (1980), The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 5 – nr. 4 ; herdrukt in: C. Emmanuel, D. Otley en K. Merchant (red.), (1992), *Readings in Accounting for Management Control*, Londen, Chapman & Hall, pp. 83-106.
- Pfeffer, J., en G.R. Salancik, (1978), *The External Control of Organizations – A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper & Row.
- Scott, W.R., (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, SAGE.
- Simon, H.A., (1964), On the Concept of Organizational Goal, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 9 – nr.1, juni 1964, pp. 1-22.
- Simon, M., (1989), *De Strategische Functie Typologie – Functioneel denkraam voor management*, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen, proefschrift Rijksuniversiteit Leiden.
- Soeters, J., (1992), Verzelfstandiging als organisatie-economisch vraagstuk, in: *Bestuurskunde*, jrg. 1 – nr. 1, pp. 22-32.
- Wildavsky, A., (1966), The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting, in: *Public Administration Review*, vol. 26, december, pp. 292-310.
- Williamson, O.E., (1981), The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, in: *American Journal of Sociology*, nr. 3, pp. 548-577.
- Williamson, O.E., (1993), Transaction Cost Economics and Organization Theory, in: *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, nr. 2, pp. 107-156.
- Williamson, O.E., (1997), Transaction Cost Economics and Public Administration, in: P.B. Boorsma, K. Aarts en A.E. Steenge (red.), *Public Priority Setting: Rules and Costs*, Dordrecht/Boston/Londen, Kluwer Academic Publishers, pp. 19-37.
- Wilson, J.Q., (1989), *Bureaucracy - What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.

door de zes in de praktijk onderzochte organisaties gemaakte beweging in het 'verzelfstandigingsspectrum'.

2 De organisatietheorie is breder dan de neo-institutionele benadering (die ook wel wordt aangeduid als 'organisatie-economie') en besteedt tevens aandacht aan bijvoorbeeld psychologische en sociologische aspecten van de sturing van organisaties. Management control omvat in algemene zin alle activiteiten van het management die zijn gericht op een efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare productiemiddelen, zodat de doelstellingen van de organisatie zo goed mogelijk worden gerealiseerd (Otley, 1980).

3 Voor de verschillende hier genoemde theorieën en auteurs kan worden verwezen naar onder meer de volgende bronnen. Op basis van onder andere deze bronnen en de in verband met verzelfstandiging van overheidsorganisaties eraan gegeven interpretatie, zijn ook de vijftien in bijlage 1 vermelde hypothesen geformuleerd. Zie voor de economische theorie van de eigendomsrechten bijvoorbeeld McKean, 1972, pp. 179-186; Furubotn en Pejovich, 1974, p. 3; Künneke, 1991, pp. 52-54; voor de transactiekostenbenadering Williamson, 1981, pp. 572-574 en 1993, p. 120; Van Helden, 1993, pp. 63-64; voor de informatie-economie Galbraith, 1977, pp. 36-37; Arrow, 1984, pp. 136-140 en voor de agentschapstheorie Alchian en Demsetz, 1972, pp. 789-790; Jensen en Meckling, 1976, p. 308; Fama en Jensen, 1983, pp. 341-345. Voor de bureaucratietheorie van Niskanen kan worden verwezen naar onder meer Niskanen, 1971, pp. 195-218 en 1973, pp. 40-42; voor de denkbeelden van Wilson naar Wilson, 1989, pp. 158-171 en 351-364 en voor de denkbeelden van North naar North, 1987, p. 422 en 1990, pp. 48-60, 95-112 en 128-129.

4 Verondersteld kan worden dat verzelfstandiging, een wijziging in de management control, naar het oordeel van de hoogste (politieke) leiding betere mogelijkheden geeft tot sturing van de organisatie. Het staat niet vast of 'beter' in een politiek gestuurde organisatie ook betekent dat de efficiëntie en effectiviteit in economische zin toenemen. Politiek rationeel handelen en politieke efficiëntie hoeven niet overeen te komen met economische efficiëntie (zie ook Wildavsky, 1966; Van der Eyden, 1988, p. 140). Bij de economische efficiëntie gaat het om de verhouding tussen de (in geld uitgedrukte) productiemiddelen (inputs) en de daarmee gerealiseerde producten (outputs). Bij het begrip politieke efficiëntie zou het kunnen gaan om bijvoorbeeld de verhouding tussen de hoeveelheid aandacht voor een bepaald probleem (verbaal-symbolisch en financieel, inclusief de in verband hiermee te nemen beslissingen) en de ermee bereikte 'stemmenopbrengst' bij verkiezingen (zie ook Ter Bogt, 1997b, p. 45).

Overigens gaat sinds circa 1995 op het niveau van de Nederlandse rijksoverheid de formele aandacht misschien niet in de eerste plaats uit naar de economische efficiëntie, maar vooral naar het 'politieke primaat' bij verzelfstandigde organisaties (zie bijvoorbeeld Ter Bogt en Bouma, 1998, pp. 206-207). Dit laat

## NOTEN

1 In Ter Bogt, 1997a, wordt een inhoudelijke toelichting gegeven bij de verschillende te onderscheiden vormen van verzelfstandiging. Tevens bevat dat artikel een schets van de

zich ook afleiden uit de nota Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen (Tweede Kamer, 1994-1995, 24130 – nr. 5) en rapporten over de sturing van en het afleggen van verantwoording door verzelfstandigde organisaties, van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer (1995) en de commissie-Sint (1995). Hier kan tevens worden gewezen op het rapport van de commissie-Cohen (1997) over marktverstoring door (ook) voor de markt werkende overheidsorganisaties.

5 Aspecten als de inrichting van het financieel-economisch management, het optreden van externe effecten en het feit dat het gaat om essentiële, de overheidsmacht direct rakende taken, kunnen hierbij fungeren als 'randvoorwaarden'.

6 De meetbaarheid van outputs kan ook van invloed zijn op de kosten van het opstellen van een contract en het beoordelen van de gerealiseerde prestaties. Bij concrete, goed meetbare outputs is het wellicht eenvoudiger – en daardoor goedkoper – om in een contract heldere afspraken te maken omtrent de omvang en kwaliteit van de productie. Ook de beoordeling van de gerealiseerde prestaties is dan waarschijnlijk eenvoudiger.

7 Zie voor een overzicht van de betekenis die elk van de beschouwde theorieën afzonderlijk kan hebben voor het vraagstuk van de verzelfstandiging van overheidsorganisaties: Ter Bogt, 1994, pp. 211-234; 1997b, pp. 45-88. Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat de diverse beschouwde theorieën nog niet leiden tot een consistent theoretisch raamwerk ter verklaring van verzelfstandigingen.

8 De apparaatskosten zijn de kosten van de uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld kosten van personeel, huisvesting en aankoop van goederen en diensten).

9 De in 1992 gestarte Kerntakendiscussie leidde ertoe dat in 1996 de beleidsmatige taken op milieugebied wegvielen, terwijl het ophalen van huisvuil en het beheer van de openbare buitenruimte (zoals onderhoud van plantsoenen en wegen) extern zouden worden verzelfstandigd.

10 In werkelijkheid zijn vanaf 1998 de kosten van de door het extern verzelfstandigde BOB uitgevoerde werkzaamheden circa *f* 1,1 miljoen per jaar hoger (excl. eenmalige kosten bij verzelfstandiging), dan het budget van *f* 8 miljoen dat beschikbaar was bij uitvoering van de werkzaamheden binnen de gemeentelijke organisatie (zie Raadsvoorstel nr. 247, 16 september 1997, gemeente Haarlemmermeer, pp. 8-9).

11 Enkele pagina's uit het rapport van de ambtelijke werkgroep werden ook niet meegezonden naar de gemeenteraad. Reden hiervoor was dat de door de werkgroep gekozen formuleringen onvoldoende overeen kwamen met het eenduidige advies tot externe verzelfstandiging, zoals de ambtelijke top dat gaf aan de gemeenteraad.

12 Monitoring en bonding zijn aan de agentschapstheorie ontleende begrippen. Monitoringkosten betreffen de door de principaal te maken kosten van toezicht. Bondingkosten zijn de kosten die de agent maakt om de principaal ervan te overtuigen dat hij zich niet schuldig zal maken aan door de principaal niet-gewenst gedrag.