

Verzelfstandiging en politieke economie

Dr. H.J. ter Bogt

J. van Leerdam, (1999), *Verzelfstandiging en politieke economie – Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, proefschrift Katholieke Universiteit Brabant, Uitgeverij Eburon, Delft, ISBN 90 5166 701 X

1 Inleiding

De verzelfstandiging van overheidsorganisaties staat de laatste jaren in Nederland en daarbuiten uitgebreid in de aandacht. Het onderwerp is inmiddels vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken bestudeerd. Zo besteedde het *MAB* in april 1998 in een themanummer aandacht aan zelfstandige bestuursorganen. Ook andere tijdschriften wijdden speciale nummers aan verzelfstandiging, zoals het tijdschrift *Bestuurskunde* in 1992 (nr. 1) en 1999 (nr. 1).

In Nederland verschenen in de afgelopen jaren ook verschillende proefschriften over verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Daarbij werd uitgegaan van onder meer de juridische invalshoek (bijvoorbeeld Boxum, 1997) en de economische/organisatiekundige invalshoek, waarbij met name de neo-institutioneel economische invalshoek populair was (bijvoorbeeld Bokkes, 1989; Künneke, 1991; De Vries, 1992; Ter Bogt, 1997; ook Neelen, 1993, en Homburg, 1999, kunnen hier worden genoemd). Dat veelvuldig gebruik is gemaakt van neo-institutioneel economische theorieën hoeft niet te verbazen, want uiteindelijk gaat het bij verzelfstandiging –

of die zich nu afspeelt in het bedrijfsleven of in de overheidssector – om een organisatievraagstuk.

Het onlangs verschenen proefschrift van J. van Leerdam, *Verzelfstandiging en politieke economie*, biedt een waardevolle aanvulling op de eerder verschenen Nederlandse studies. Het proefschrift combineert de (bedrijfs)economische benadering van verzelfstandiging namelijk nadrukkelijk met een analyse van de specifieke kenmerken van de politieke context.

2 Probleemstelling en invalshoek

Van Leerdam formuleerde voor zijn proefschrift de volgende probleemstelling:

In hoeverre is de nieuw-institutionele (politieke) economie geschikt voor (a) het verklaren van verzelfstandiging van de beleidsuitvoering bij de Nederlandse overheid in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan, en (b) het instrumenteel vormgeven van de aansturing van zelfstandige bestuursorganen door minister(ie)s?

Van Leerdam geeft aan dat overheden, waaronder de Nederlandse rijksoverheid, ter 'onderbouwing' van de voordelen van verzelfstandiging in verschillende gevallen expliciet hebben verwezen naar de nieuw- of neo-institutionele economie. Daarbij was echter geen sprake van een werkelijke analyse van de mogelijkheden die deze theorieën bieden in de overheidssector. Van Leerdam richt zich met name op de verzelfstandiging van onderdelen van de rijksoverheid tot zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Een zbo is een vorm van externe verzelfstandiging. Hij vergelijkt de mogelijkheden voor een 'goede'

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

aansturing van een zbo met de mogelijkheden die worden geboden door het agentschap, een vorm van interne verzelfstandiging. Daarbij hanteert hij voor zowel zbo als agentschap ideaaltypen; de werkelijke invulling ervan kan sterk variëren.

In zijn studie werkt Van Leerdam vooral vanuit de invalshoek van de 'nieuw-institutionele politieke economie'. Deze stroming is sterk verwant aan neo-institutioneel economische theorieën, maar richt zich specifiek op de publieke sector. De neo-institutionele economie kijkt in eerste instantie naar de private sector. Door aanvullingen en toespitsing van de denkbeelden van de neo-institutionele economie op de publieke sector, probeert de nieuw-institutionele politieke economie een raamwerk te bieden voor de verklaring van in de overheidssector gekozen organisatievormen en de bijbehorende afspraken en regels ('arrangementen').

Van Leerdam kiest voor een brede benadering van het vraagstuk van de verzelfstandiging. Hierdoor kan hij nadrukkelijk rekening houden met twee typerende elementen van de publieke sector, te weten het *politieke proces* en de *aard van de overheidstaken*. Voor wat betreft de *aard van de taken* gaat het erom dat de overheid verscheidene producten levert waarin niet (volgende) kan worden voorzien door de markt (collectieve en semi-collectieve voorzieningen) en waarvoor bijvoorbeeld een 'benchmark' in de markt ontbreekt.

3 Overheidsorganisaties: economische overwegingen voor verzelfstandiging?

De neo-institutioneel economische theorie, waartoe onder meer de theorie van de eigendomsrechten, de transactiekostenbenadering en de agentschapstheorie worden gerekend, gaat ervan uit dat de reden voor organisatieveranderingen vooral ligt in het streven naar economische efficiëntie. Van Leerdam analyseert de neo-institutioneel economische theorieën en met name de transactiekostentheorie. Hij concludeert dat deze theorieën een onvoldoende basis bieden om te komen tot een in de praktijk bevredigende verklaring voor het vraagstuk van de verzelfstandiging van overheidsorganisaties.

Publieke organisaties hebben voortdurend te maken met het *politieke proces*, omdat ze worden aangestuurd door politieke bestuurders. Deze bestuurders hebben in een democratie in principe

slechts een beperkte zittingsperiode en zij laten zich misschien vooral leiden door 'politieke rationaliteit' en 'politieke efficiëntie', in plaats van (uitsluitend) door economische rationaliteit en economische efficiëntie (zie bijvoorbeeld ook Wildavsky, 1966, pp. 307-310). Politieke efficiëntie kan in de ogen van Van Leerdam worden opgevat als de verhouding tussen de nagestreefde politieke doelstellingen en de daarvoor gemaakte politieke kosten ('kosten' die van belang zijn met het oog op bijvoorbeeld het tevreden stellen van belangengroepen en herverkiezing). In het verlengde hiervan zullen *rationele* politieke bestuurders zich laten leiden door de politieke transactiekosten. Deze transactiekosten luiden in termen van verloren gegane electorale steun. Al met al wijkt de omgeving waarin publieke organisaties werken dan ook wezenlijk af van die waarin commerciële bedrijven werken, aldus Van Leerdam.

4 De nieuw-institutionele politieke theorie

Angelsaksische auteurs als Horn, Moe, Caldwell en Shepsle hebben een belangrijke basis gelegd voor de nieuw-institutionele politieke theorie. Hun beschouwingen zijn echter hoofdzakelijk gericht op de bestuurlijke en politieke constellatie in landen als de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. De situatie in Nederland en diverse andere Westeuropese landen wijkt daar vrij sterk van af. Een belangrijke verdienste van Van Leerdam is dat hij probeert de nieuw-institutionele politieke economie een meer op de Nederlandse situatie gerichte invulling te geven.

Op basis van de politiek-economische theorie wordt aangegeven welke overwegingen in de Nederlandse situatie bij verzelfstandiging in de beschouwing dienen te worden betrokken. Een analyse van enkele politiek-economische theorieën leidt hem tot de conclusie dat vooral de nieuw-institutionele politieke economie goede aanknopingspunten biedt om uitspraken te doen over de grenzen en structuur van publieke organisaties. Deze theorie geeft mogelijkheden rekening te houden met aspecten als concurrentie-intensiteit, eenduidigheid van doelstellingen, meetbaarheid van producten, programmeerbaarheid van de productie, de betekenis van belangengroepen, de verdeling van baten en lasten van overheidsbepalingen over groepen in de samenleving en meer in het algemeen de institutionele omgeving

van een organisatie. Dergelijke factoren beïnvloeden de hoogte van de politieke transactiekosten en daarmee de keuzen in het proces van verzelfstandiging. In een concrete situatie zullen politieke bestuurders kiezen voor de organisatievorm (het arrangement) die leidt tot minimale politieke transactiekosten. In navolging van Horn stelt Van Leerdam dat de vormgeving van publieke arrangementen in belangrijke mate wordt bepaald door elementen als de mate van delegatie van beleidsmatige beslissingen aan de uitvoerders, de mate van afhankelijkheid tussen uitvoerende organisatie en verantwoordelijke politici, de mate waarin politici het gedrag van de uitvoerders kunnen corrigeren en de procedures die gelden voor het proces van besluitvorming door de uitvoerende organisatie.

Voor al dergelijke aspecten dient in elk afzonderlijk geval te worden bekeken of ze wijzen in de richting van interne verzelfstandiging (agentschap) of externe verzelfstandiging (zbo). Verder probeert Van Leerdam ook aan te geven op welke wijze vervolgens de keuzen tussen minister/ministerie en zelfstandig geworden organisatie vorm zou kunnen krijgen. Bij dit alles gaat hij ervan uit dat politieke bestuurders, zoals een minister, (begrensd) rationeel handelen, dat wil zeggen dat zij streven naar minimalisatie van politieke transactiekosten.

5 Commentaar

Van Leerdam volgt bij zijn analyse van de mogelijkheden die de neo-institutioneel economische theorieën en de nieuw-institutionele politieke theorieën bieden een heldere en stapsgewijze aanpak. Hierdoor blijft de inhoud en betekenis van de soms vrij abstracte theorieën duidelijk. De lezer wordt als het ware aan de hand meegenomen voor een verkenning van de diverse theorieën en de betekenis die ze kunnen hebben bij de keuze voor (een bepaalde vorm van) verzelfstandiging van een overheidsorganisatie.

Maar geen boek zo mooi, of er blijft wel iets te wensen. Dat geldt ook bij deze studie. Ik beperk me hier tot enkele naar mijn oordeel vrij prominente punten. Zo blijft de wereld van 'rationele' beslissers die Van Leerdam beschrijft, sterk modelmatige trekken houden. Het geschetste nieuw-institutionele politieke raamwerk is weliswaar helder, maar toch nog tamelijk abstract. In politiek en economisch theoretische zin hoeft

dat uiteraard geen bezwaar te zijn. Hierdoor blijft er echter een kloof bestaan tussen het raamwerk van Van Leerdam en de alledaagse praktijk van politieke bestuurders en ambtenaren (al is deze kleiner dan in veel bestaande theorieën). Dat wordt niet geheel weggelaten door de korte bespreking van bijvoorbeeld enkele cultuuraspecten en de rol van ministers bij de aansturing van een zelfstandig geworden organisatie, die nu enigszins het karakter heeft van een algemene nuancering van het strakke nieuw-institutionele politieke raamwerk. Het (bepaald niet eenvoudige) inpassen van dergelijke, in de praktijk belangrijke elementen verdient in de toekomst nadere aandacht.

Het uitgebreider in de beschouwing betrekken en integreren van de management control-literatuur, met haar aandacht voor organisatiestructuren en sociale en psychologische processen, zou kunnen zorgen voor meer 'vles en bloed' in het raamwerk. Er mag bijvoorbeeld sterk aan worden getwijfeld of bestuurders hun keuzen altijd baseren op rationele afwegingen omtrent allerlei deelaspecten van een beslissing. Dat geldt in commerciële bedrijven, maar daar geeft de winstmaatstaf nog een – weliswaar beperkt maar toch enigszins concreet – houvast. Politieke bestuurders kunnen waarschijnlijk nog veel moeilijker komen tot een werkelijk rationele afweging, omdat concrete en enigszins complete gegevens over 'politieke baten en lasten' meestal ontbreken. Intuïtie, modes en (zeer) fragmentarische analyses spelen er wellicht een grotere rol dan in de private sector. Bovendien liggen politieke baten en lasten minder vast dan economische baten en lasten, bijvoorbeeld omdat de rol van incidenten en media in de politiek veelal groter is dan in commerciële organisaties. Electorale concurrentie mag een belangrijke drijfveer zijn voor politieke bestuurders, het is de vraag in hoeverre ze een concrete, heldere en 'rationele' rol speelt bij elke afzonderlijke beslissing omtrent verzelfstandiging en de invulling van de aansturingsrelatie. Het in praktijk brengen van de door Van Leerdam opgevoerde begrippen en aspecten kan dan ook nog een lastige opgave zijn.

De wens dat het raamwerk van Van Leerdam grondig wordt geconfronteerd met de praktijk (en zo nodig op grond daarvan wordt aangepast), sluit in feite aan op het voorgaande. In zijn huidige studie is van zo'n confrontatie slechts summier sprake.

Dit commentaar neemt niet weg dat Van Leerdam ook op dit moment al een raamwerk en een lijst van elementen aandraagt, die in algemene zin zijn te hanteren bij beslissingen omtrent verzelfstandiging en de te kiezen aansturingsrelatie. In de praktijk ontbreken misschien allerlei kwantitatieve gegevens omtrent kiezersgedrag en is de rationaliteit van beslissingen (soms noodgedwongen) sterk begrensd. Enige afstandelijke analyse en reflectie op basis van het raamwerk van Van Leerdam kan echter, ook als ze kwalitatief van aard zijn, heel zinnig zijn tijdens de voorbereiding van concrete beslissingen op het vlak van verzelfstandiging. Dat geldt niet alleen voor de rijksoverheid, maar ook voor provincies en gemeenten.

LITERATUUR:

Bogt, H.J. ter, (1997), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Labyrint

Publication, Capelle aan den IJssel.

- Bokkes, W.Th.M., (1989), *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering*, proefschrift Universiteit Twente, uitgave Faculteit der Bestuurskunde, Enschede.
- Boxum, J.L., (1997), *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Kluwer, Deventer.
- Homburg, V.M.F., (1999), *The Political Economy of Information Management*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Labyrint Publication, Capelle aan den IJssel.
- Künneke, R.W., (1991), *Op armlengte van de overheid*, proefschrift Universiteit Twente, uitgave Faculteit der Bestuurskunde, Enschede.
- Neelen, G.H.J.M., (1993), *Principal-agent relations in non-profit organizations*, proefschrift Universiteit Twente, uitgave Faculteit der Bestuurskunde, Enschede.
- Vries, P. de, (1992), *De lastige verhouding tussen departement en agent*, proefschrift Universiteit Twente, uitgave Faculteit der Bestuurskunde, Enschede.
- 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.