

Marktactiviteiten niet de oplossing voor publiek falen

Raymond Gradus

In de jaren tachtig is het overheidsbeleid gericht geweest op de gezondmaking van de overheidsfinanciën en het reduceren van de publieke sector. De uit het lood geslagen overheidsfinanciën noodzaakten ertoe om overheidstaken te verzelfstandigen en werd er vrij spel gegeven aan organisaties om naast hun publieke taak ook commerciële activiteiten op poten te zetten. Dit fenomeen kwam op veel terreinen voor: gemeentelijke afvalbedrijven boden hun diensten aan om bedrijfsafval op te halen, het stads- en streekvervoer breidden hun markt uit en militaire vliegvelden stelden hun landingsbanen beschikbaar voor de toenemende vraag naar burgerluchtvaart. In dat tijdsgewricht was er weinig aandacht voor eerlijke concurrentieverhoudingen. Steeds vaker klonk begin jaren negentig dat ook het mededingingsrelevante overheidsop-treden aangezet diende te worden.

Er werd door het kabinet-Kok in 1996 een werkgroep Markt en Overheid – ook wel commissie-Cohen – ingesteld. Deze werkgroep kreeg als opdracht te komen tot een algemeen kader hoe dergelijke organisaties zouden moeten handelen. Het rapport van deze werkgroep, dat in april 1997 verscheen, heeft veel stof doen opwaaien. Belangrijkste aanbeveling was dat de overheid terughoudend moet zijn met marktactiviteiten tenzij een beperkt aantal bijzondere rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn.¹ Als die rechtvaardigingsgrond niet aanwezig is, dan wordt aanbevolen om te komen tot afstoting van de betreffende marktactiviteiten.

¹ In het rapport Markt en Overheid (TK, 24.036, nr. 45) wordt een viertal bijzondere rechtvaardigingsgronden beschreven: (1) marktactiviteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de publieke taak; (2) marktactiviteiten op het gebied van de kennisinfrastructuur; (3) de aanwending van een technisch noodzakelijke minimumcapaciteit en (4) het besluit om de publieke taak te zijner tijd onder concurrentie te plaatsen.

Vooraf vanuit de bestuurskundige hoek ondervond het rapport zware kritiek. De bestuurskundigen In 't Veld en Meijerink fulmineerden fel tegen het rapport en met name de aanbeveling tot terughoudendheid met marktactiviteiten bij overheidsinstellingen was hen een doorn in het oog (zie In 't Veld (1997) en Meijerink (1997)). Hybriditeit, dit is het naast elkaar verrichten van publieke taken en marktactiviteiten, is in hun ogen een nuttig bestuursmodel, omdat de bedrijfsmatige attitude die het gevolg is van marktactiviteiten een positieve uitwerking op de publieke taak zal hebben.

Ik was destijds niet overtuigd door het argument dat hybriditeit noodzakelijk is voor een verbetering van het functioneren van de publieke sector (zie Cohen, Gradus, Mulder (1997) en Gradus (1998)). Ook vandaag ben ik die mening nog steeds in belangrijke mate toegeedaan. Voor cultuurverandering in het publieke domein zijn ook andere methoden beschikbaar, zoals het creëren van vrijheid aan de middenkant – arbeid, productiemiddelen –, de verbetering van het toezicht en benchmarking. Voor een verheerlijking van hybriditeit ontbreekt mijns inziens het noodzakelijke bewijs: Wel kan hybriditeit soms nuttig werken. Ook de werkgroep Markt en Overheid zag dit in, bijvoorbeeld voor de kennisinfrastructuur. Op het gebied van de kennisinfrastructuur is het van groot belang dat de aansluiting tussen het publieke en private domein verbeterd wordt om een optimale verspreiding van kennis te bevorderen.² Wel deed de werkgroep de aanbeveling om gedragsregels te introduceren die de transparantie van dergelijke activiteiten zouden vergroten.

Waar de werkgroep achteraf gezien wellicht in doorschoot, is haar aanbeveling om de structuurregel – dit is het verbod op marktactiviteiten door overheidsinstanties – en de uitzonderingsgronden vast te leggen in wettelijke regels. Waar elders de effectiviteit van wet- en regelgeving in toenemende mate ter discussie wordt gesteld, kan men zich afvragen of zelfregulering of concurrentie niet effectiever is (zie Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003)). Toch is met de redenering niets mis dat hybriditeit alleen dient te worden toegelaten als daarmee het algemeen belang wordt gediend.³ Juist in deze tijd waarin het publieke handelen steeds meer ter discussie staat moet het uitgangspunt zijn dat publieke organisaties zich in principe door niets anders

2 Zie rapport Markt en Overheid, blz. 69.

3 Dit vormt ook het uitgangspunt van een advies van de SER (1999).

moeten laten leiden dan het algemeen belang. Anders dan betoogd door Meijerink en In 't Veld moet hybriditeit niet een vanzelfsprekendheid zijn.

Ook verschil ik met In 't Veld en de zijnen van mening over de rol die de economische wetenschap kan spelen om het denken over hybriditeit verder te helpen. Zo stelt In 't Veld, dat 'de vooral in economische literatuur opduikende simpele patronen van een staat als altruïstisch, verticaal, collectief agentschap enerzijds en markten als egocentrisch, horizontale, individualistische instituties anderzijds dus in twee opzichten misleidend zijn: die patronen ontkennen de complexiteit en ze behandelen slechts een klein aantal extremen.' (zie Meijerink & Minderman (2005: 52)). Hiermee wordt de economische benadering tekort gedaan, waarin in de politieke economie de staat als een complexe verzameling van (individuele) deelbelangen wordt benaderd. Juist de economische wetenschap kan het denken over hybriditeit verder helpen.

Om dit te illustreren worden in het vervolg van dit artikel een tweetal aspecten uit de economische wetenschap behandeld die hybriditeit in een ander perspectief plaatsen. Het eerste aspect heeft betrekking op het functioneren van markten. Met behulp van empirische gegevens wordt in paragraaf 1 aangetoond dat het in het algemeen belang kan zijn dat overheidsbedrijven toetreden tot markten met weinig concurrentie. Concreet gaat het hierbij over de door sommige gemeenten voor concurrentie opengestelde markt voor het ophalen van huisvuil, waarin ook overheidspartijen kunnen toetreden. In paragraaf 2 wordt stilgestaan bij de economische literatuur over financiële prikkels in het publieke domein zoals outputfinanciering, prestatiebeloning, additionele marktactiviteiten en een winstprikkel. Deze zijn aan het bedrijfsleven ontleend en beogen de efficiëntie binnen het publieke domein te vergroten. De literatuur leert ons dat dit slechts onder zeer strikte voorwaarden daadwerkelijk het geval zal zijn. In paragraaf 3 zal het vraagstuk van hybriditeit in perspectief worden geplaatst en paragraaf 4 bevat enkele conclusies.

1 Dienen publieke ondernemingen mee te concurreren?

In deze paragraaf wordt empirisch onderzoek naar het belang van het mee concurreren van publieke ondernemingen met private marktpartijen op de markt voor het ophalen van het huisvuil besproken (zie ook Dijkgraaf en Gradus (2004)). Eens in de zoveel jaar wordt in ruim de helft

van de Nederlandse gemeenten door middel van een openbare aanbesteding bepaald, welke ondernemer voor de duur van een concessie het recht op het ophalen van huisvuil wordt gegund.⁴ Hierbij kunnen zowel private als publieke ondernemers een bod uitbrengen. De markt voor het ophalen van huisvuil wordt gekenmerkt door een hoge mate van concentratie. Dit kan geïllustreerd worden met een Herfindahl-index, die de som van gekwadrateerde marktaandeelen van de vier grootste private ondernemingen weergeeft. De waarde van deze index ligt dus tussen 0 en 1. Voor de Nederlandse markt bedraagt deze Herfindahl-index 0,27. In de Amerikaanse mededingingspraktijk wordt een waarde van 0,18 voor deze index beschouwd als een grenswaarde, waarboven men van een geconcentreerde markt kan spreken (zie US Department of Justice (2005)). Ook kan als alternatief de concentratie-index worden gehanteerd, die de som van de drie of vier grootste ondernemingen weergeeft.

Als we de provincie als de relevante markt beschouwen dan heeft de Herfindahl-index waarden tussen 0,23 en 1,00.⁵ Een waarde van 1,00 betekent dat de private markt in die provincie in handen is van één onderneming. Omdat in de sommige aanbestedingen ook publieke ondernemingen meedingen naar een concessie kunnen we deze Herfindahl-index ook bepalen uitgaande van *alle* ondernemingen. In dat geval daalt deze index voor heel Nederland naar 0,11 en voor voornamelijk Zeeland, Utrecht, Noord-Holland en Gelderland is een aanzienlijke daling traceerbaar (zie tabel 1). Tevens is de concentratie van de drie grootste ondernemingen vermeld.

Op zich hoeft een hoge mate van concentratie nog geen probleem op te leveren. In markten met een zogenaamde U-vormige kostencurve zal in de regel een beperkt aantal ondernemers aanwezig zijn, omdat dit de meeste garantie biedt op lage kosten per eenheid product. Ook voor de Nederlandse markt voor het ophalen van huisvuil geldt een U-vormige

4 In 2002 werd in 183 gemeenten het ophalen van huisvuil uitbesteed aan private onderneming en in 85 aan een publieke onderneming. In totaal betreft dit 268 gemeenten (54%). In de andere gemeenten (46%) vond zelfvoorziening plaats door middel van een eigen gemeentelijke dienst of een samenwerkingsverband.

5 In de literatuur zijn er indicaties, dat de concurrentie op deze markt vooral op regionaal niveau plaatsvindt (zie ondermeer Bivand en Szymanski (2000)).

Tabel 1. Concentratie-indices

	Alleen private bedrijven		Private en publieke bedrijven	
	Herfindahl	C ₃	Herfindahl	C ₃
Drenthe	1.00	1.00	1.00	1.00
Friesland	n.a.	n.a.	1.00	1.00
Flevoland	n.a.	n.a.	0.85	1.00
Groningen	0.72	1.00	0.72	1.00
Limburg	0.53	1.00	0.50	1.00
Zuid-Holland	0.43	0.95	0.35	0.85
Zeeland	0.58	1.00	0.34	1.00
Utrecht	0.57	0.96	0.32	0.86
Noord-Holland	0.46	1.00	0.32	0.92
Overijssel	0.23	0.70	0.31	0.86
Noord-Brabant	0.28	0.86	0.20	0.67
Gelderland	0.28	0.79	0.16	0.57
Nederland	0.27	0.76	0.11	0.50

kostencurve. Uit empirisch onderzoek blijkt dat gemeenten met minder dan 20.000 inwoners toenemende meeropbrengsten hebben en dat gemeenten met meer dan 50.000 inwoners constante meeropbrengsten bezitten (zie Dijkgraaf en Gradus (2003)).⁶ Een zekere concentratie is dus wenselijk om kostenvoordelen te kunnen kapitaliseren. Problematischer wordt het als de ondernemers op basis van concentratietendensen erin slagen hogere prijzen te vragen dan op basis van kostenoverwegingen verklaard kan worden. Dit zou immers wijzen op monopoliewinsten en te hoge prijzen. Een beperkt aantal bedrijven blijkt dan niet een efficiënte marktuitsluiting te zijn, maar kan er juist op duiden dat regionaal sprake is van marktmacht.

Vandaar dat we deze vraag dan ook voor de Nederlandse markt hebben onderzocht. Hiervoor zijn een aantal regressies uitgevoerd. In het eerste model is een (standaard)kostenfunctie geschat⁷. In de tabel zijn de institutionele variabelen weergegeven (zie eerste kolom in tabel 2).

6 Dit spoort met de internationale literatuur, waarin de kostenfunctie voor het ophalen van huisvuil is uitgesplitst naar de grootte van de gemeente. Zie voor VS Stevens (1978) en voor Zwitserland Pommerehne en Frey (1977). De concentratie is in deze artikelen niet onderzocht.

Tabel 2. Schattingsresultaten: effect op de collectiekosten

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Effect voor gemeenten:				
- OS	0.04 (-0.03)	0.04 (-0.03)	0.04 (-0.03)	0.06** (0.03)
- OI	-0.06** (-0.03)	-0.06** (-0.03)	-0.06** (-0.03)	-0.03 (-0.03)
- OP	-0.07*** (-0.03)	-0.13*** (-0.04)	-0.28*** (-0.03)	
- Herfindahl I+P		0.16* (-0.09)		
- C3-ratio I+P			0.26** (-0.10)	
- aanwezigheid private concurrenten (CP)			0.03	(0.03)
- aanwezigheid publieke concurrenten (CI)				-0.09*** (0.03)
R2-adj.	0.96	0.96	0.96	0.96

Standaardafwijkingen tussen haken. Coëfficiënten met */**/** zijn significant op resp. 90/95/99%.

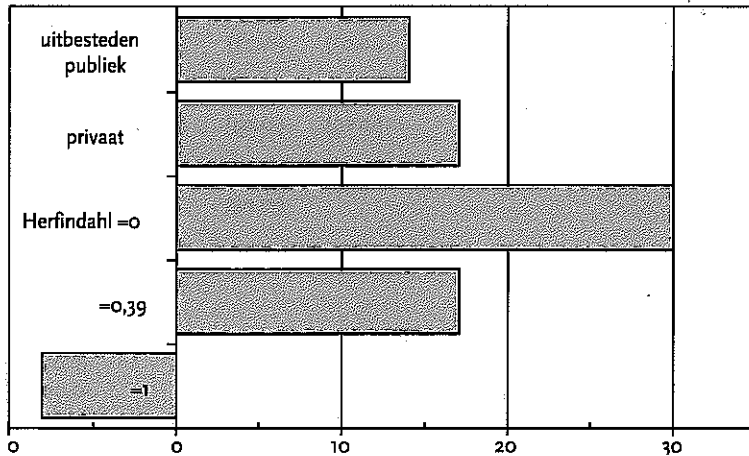
De institutionele dummy's worden door OS, OP en OI weergegeven, waarbij de dummy OS één is bij een samenwerkingsverband, OI één bij een publieke onderneming en OP één bij een private onderneming. Het blijkt dat uitbesteding naar een publieke of private onderneming een kostenvoordeel van 14 procent of 17 procent oplevert.⁸ Dit spooft

7 In de empirische literatuur naar de gemeentelijke kosten voor het ophalen van huisvuil wordt een kostenfunctie opgesteld, waarin (kostengerelateerde) variabelen zoals het aantal huishoudens, het aantal inwoners per huishouden, de bevolkingsdichtheid, de hoeveelheid van de verschillende soorten afval (gft, papier, glas en textiel) worden opgenomen. De volledige schattingsresultaten zijn op aanvraag verkrijgbaar.

8 Omdat de schattingen in logaritme zijn weergegeven, kan het kostenvoordeel worden berekend door $2,5 * (\exp(x) - 1)$ met x de betreffende parameterschatting. Merk op dat de term tussen haken met 2,5 vermenigvuldigd moet worden, omdat collectiekosten 40 procent van de totale kosten uitmaken.

met eerder onderzoek en vergelijkbaar onderzoek in het buitenland. Rekening houdend met de onbetrouwbaarheid bij dit soort schattingen maakt het weinig verschil of de uitbesteding naar een private of een publieke onderneming plaatsvindt. Cruciaal is het gegeven dat er concurrentie plaatsvindt door een aanbesteding.

Figuur 1



In het tweede en het derde model wordt de kostenfunctie aangevuld met de in tabel 1 weergegeven concentratie-indexen per provincie.⁹ Als de provincies met een hoge concentratie-index een hoger gemiddeld kostenniveau zullen hebben, dan kan hieruit geconcludeerd worden dat de markt geen efficiënte uitkomst zal geven. Uit de resultaten blijkt dat zowel een hogere C_3 -ratio als Herfindahl-index zal leiden tot hogere kosten. Met behulp van het gevonden verband is het mogelijk een verdere uitsplitsing te maken. Bij een Herfindahl-index van 0,39 zal uitbesteding naar een private onderneming een kostenvoordeel van 17 procent opleveren (zie figuur 1). Bij een Herfindahl-index van nul of anders gezegd een situatie van een groot aantal concurrerende ondernemingen zal het kostenvoordeel 30 procent bedragen (zie figuur 1). Is de Herfindahl-index één dan zullen de kosten zelfs met 8 procent toene-

⁹ Het betreft hier de concentratie-indices voor private en publieke ondernemingen.

men ten opzichte van een gemeentelijke voorziening (zie figuur 1). Bij een regionaal monopolie gaat dus het uitbesteden met kostenstijgingen gepaard, ondanks het gegeven dat het gemiddelde duidt op een profijtelijke situatie. Deze resultaten geven aan dat de kostenvoordelen alleen bij de consument terecht zullen komen, indien de concentratie gering zal zijn.

Tot slot is in het vierde model het belang van het mee concurreren van private en publieke ondernemingen geanalyseerd. Als een gemeente het ophalen van huisvuil uitbesteedt, wordt een index samengesteld die de concurrentie van andere private ondernemingen tot uitdrukking brengt. Bij de opstelling van deze index wordt gekeken naar het aantal aanwezige private ondernemingen in een cirkel van 25 kilometer. De premisse hierbij is dat vooral concurrentie zal plaatsvinden op een regionale schaal. Ook wordt dezelfde index samengesteld maar dan met publieke ondernemingen binnen de directe omgeving van 25 kilometer. De a-priori verwachting is dat deze index negatief gecorreleerd zal zijn met de gemeentelijke kosten voor het ophalen van huisvuil. Uit de schattingsresultaten blijkt dit voor private ondernemingen niet en voor publieke ondernemingen wel het geval te zijn (zie variabelen CP en CI in de vierde kolom van tabel 2).¹⁰ Dit resultaat zou verklaard kunnen worden door de sterke mate van concentratie van de private markt en geeft aan dat het van belang is dat publieke ondernemingen mee concurreren om de negatieve aspecten van concentratie te mitigeren.

Uit het voorafgaande kan de volgende conclusie worden getrokken: het maatschappelijke belang kan dus gediend zijn met het mee concurreren van overheidsbedrijven op een private markt. Dit hangt overigens samen met de specifieke omstandigheden op deze markt, die vanwege haar kostenstructuur tendeert naar een oligopolistische structuur.¹¹ Het punt dat de toetreding van publieke ondernemingen in bepaalde situaties welvaartsverhogend kan werken is eerder gemaakt door Van

10 Overigens dient dit resultaat met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden voor private ondernemingen, omdat het schattingsresultaat niet significant is.

11 Ook in buitenlandse studies is gewezen op de nadelige effecten van deze hoge concentratiegraad. Shepherd (1997) wijst erop dat twee ondernemingen in de VS de markt domineren. Bel en Costas (2004) memoreren een dominantie van enkele ondernemingen voor het Spaanse Catalonië.

Damme (1998) in een kritische reflectie op het rapport Markt en Overheid. Overigens onderschrijft Van Damme wel het uitgangspunt, dat publieke organisaties zich bij toetreding op private markten uitsluitend moeten laten leiden door het algemeen belang.

1 De weerbarstige praktijk van prikkels in het publieke domein

Een andere vraag is of hybriditeit een nuttig besturingsmodel is en of de bedrijfsmatige attitude die het gevolg is van marktactiviteiten een positieve uitwerking zal hebben op de publieke taak. Alvorens hier op in te gaan, wordt in deze paragraaf eerst stilgestaan bij de empirische literatuur, die het gebruik van financiële prikkels in het publieke domein analyseert. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een overzichtartikel van Burgess en Ratto (2003). Voordeel van dit artikel is dat naast theorie ook empirie wordt behandeld en dat deze auteurs uit het Verenigd Koninkrijk kunnen putten uit een rijke ervaring met het gebruik van prikkels in het publieke domein in dat land.

In het theoretische gedeelte van het artikel wordt het alom bekende resultaat uit de literatuur, dat in een situatie van informatieasymmetrie tussen principaal en agent prestatiebeloning Pareto-verbeterend is, genuanceerd. De moderne literatuur met betrekking tot prikkels geeft aan dat dit resultaat slechts onder de strikte voorwaarden geldt. Als er meerdere doelen zijn, er sprake is van gezamenlijke producten – ofwel *joint products* – of indien meetbaarheid van de output niet mogelijk of alleen tegen hoge kosten mogelijk is, kan een prestatiebeloning pervers uitwerken. Omdat zeker voor grote delen van de overheid geldt dat er meerdere doelen zijn, de productie zal bestaan uit *joint products* en de meetbaarheid zeer moeizaam zal zijn, worden dan ook grote vraagtekens geplaatst bij het introduceren van prestatiebeloningen binnen delen van de overheid.

Ook gebruiken zij een meer psychologisch argument om de bovenstaande redenering kracht bij te zetten. In veel overheidsorganisaties en non-profit instellingen werken idealistische typen en het introduceren van marktprikkels en vormen van prestatiebeloning kan geïnterpreteerd worden als een signaal dat de relatie tussen de werknemer en de organisatie een pure marktrelatie is. Hierdoor zal de intrinsieke motivatie van werknemers achteruit gaan en kan dus een prestatiebeloning contrapro-

ductief werken. Empirisch werk door Heckman, Smith en Taber (1996) laat zien dat intrinsieke motivatie belangrijk kan zijn. In het Amerikaanse JTPA – Job Training Partnership Act – programma is een prestatiebeloning geïntroduceerd, die samenhangt met een succesvolle plaatsing op de arbeidsmarkt. Deze introductie heeft er volgens Heckman en de zijnen niet toe geleid, dat zij met een kleine kans op succes niet meer worden opgenomen in het programma, terwijl dit in een situatie zonder intrinsieke motivatie wel verwacht had mogen worden.

Overigens gaan Burgess en Ratto niet zover dat zij iedere vorm van prestatiebeloning in het publieke domein afwijzen. Soms kan een teamafhankelijke beloning het free-rider probleem dat optreedt bij de individuele beloning van joint products, verhelpen. Zij verwijzen naar een recente introductie van dergelijke beloningssystemen in Child Support Agency en JobCentre Plus en bij de douane. Ook kunnen experimenten of invoering op beperkte schaal meer duidelijkheid over de doelen verschaffen. Soms kan kwaliteitsverlies worden voorkomen door een zeker minimumniveau aan kwaliteit te eisen. Of als objectieve outputfactoren niet meetbaar zijn, kunnen beloningen gebaseerd op individuele assessments een *second best* oplossing zijn. Cruciaal is in hun optiek dat vormen van prestatiebeloning rekening houden met de complexiteit van het publieke domein en haar divergerende doelen.

Ook onderzoek van Ter Bogt (2005) bevestigt de relativiteit van bedrijfsmatige methoden in het provinciale en gemeentelijke domein. In een onlangs gepubliceerde studie gebaseerd op 23 interviews met sleutelfiguren uit dat domein geeft hij aan dat de introductie van bedrijfsmatige methoden niet noodzakelijkerwijs heeft geleid tot meer efficiency.¹² Het komen tot een beter functionerende organisatie in het publieke domein is in zijn ogen een langdurige en intensieve zoektocht. Opmerkelijk is dat de zachtere managementtechnieken zoals kwaliteitsbeleid, competentie management en de introductie van functionerings- en verantwoordingsgesprekken naar het oordeel van gemeentelijke managers een groter effect op efficiëntie en effectiviteit heeft dan de hardere managementtechnieken zoals opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, de introductie van een baten-lastenstelsel of onderzoek naar doelmatigheid. Ook het effect van een meer bedrijfs-

¹² Het is niet uit te sluiten dat dit het gevolg is van kruissubsidiëring.

matige attitude op de daadwerkelijk gemeten output is niet eenduidig. Onderzoek voor Nederland van Groot en Budding (2004) wijst uit dat gemeenten, die hun organisatie hebben ingericht volgens de bedrijfs-economische uitgangspunten van het NPM, hogere prijzen rekenen voor een huwelijksvoltrekking dan gemeenten, die dat niet gedaan hebben. Een mogelijke verklaring voor deze prijsstijging is dat de uitgangspunten van NPM ertoe leiden dat het kostenbewustzijn bij gemeenten toeneemt. Feit is wel dat van een aanzienlijke efficiencyverbetering, waar door sommigen op werd gespeculeerd, blijkbaar geen sprake is.

We komen nu terug op het vraagstuk van hybriditeit. Helaas is voor zover bekend het aantal empirische studies naar de effecten van hybride organisatiestructuren op effectiviteit en efficiency zeer beperkt en niet eenduidig. Relevant is in dit verband een empirische studie van Goudriaan (1998: 27) naar de kostenefficiëntie van Nederlandse hogescholen, waarin hij opmerkt dat 'statistische toetsing leert dat verbonden productie – 'joint production' – van contractactiviteiten en reguliere onderwijsactiviteiten aan de marge leidt tot negatieve synergie-effecten.' Positieve synergie-effecten worden vermeld in Cavalluzzo e.a. (1998) over de Monetary Control Act. In 1980 werden de Federal Reserve Banken verplicht om naast de publieke taak zoals het verrekenen van posities tussen centrale banken enkele diensten zoals het verwerken van cheques in open concurrentie met andere banken aan te bieden. Uit de empirische analyse blijkt dat de efficiëntie van de publieke taak niet significant is verbeterd, maar wel de drijvende kracht is geweest achter de sterke verbetering van de kwaliteit van het publieke product.

Wel kan de vraag of hybriditeit bijdraagt aan het algemeen belang beantwoord worden met behulp van de economische begrippen als marktimperfecties en overheidsfalen. Soms kunnen private machtsposities worden doorbroken als publieke ondernemingen mee concurreren op een private markt – zoals bij het ophalen van huisvuil –. In feite wordt dan een vorm van marktimperfectie gecorrigeerd. Zoals de politieke economie ons leert, zijn veel relaties in het publieke domein onderhevig aan informatieasymmetrie. Soms kunnen marktactiviteiten door een overheidspartij ertoe bijdragen dat informatieasymmetrie binnen de overheid wordt verminderd en daarmee wordt dan een vorm van overheidsfalen gemitigeerd. Een goed voorbeeld daarvan zijn faciliterende activiteiten zoals HRM-activiteiten of archiefdiensten. Door deze

onderdelen marktactiviteiten te laten aanbieden wordt vergelijkingsmateriaal gegenereerd, dat de informatieasymmetrie kan verkleinen. Hierbij dringt zich wel de vraag op of men niet een stap verder moet gaan door de publieke exclusiviteit te doorbreken. Bij marktactiviteiten als een nevenactiviteit bij beleidsontwikkeling of presterende overheidsactiviteiten grijpen deze activiteiten niet aan bij de essentiële informatieasymmetrie. Marktactiviteiten zullen de sturingsrelaties compliceren, waardoor nieuwe principaal-agentproblemen kunnen ontstaan.¹³ In dat geval dient men zeer terughoudend te zijn met hybriditeit.

3 Hybriditeit in breder perspectief

In zijn nieuwste boek 'Vormen van kapitalisme' geeft van de Klundert (2005) een kritische reflectie van het marktmechanisme. Van de Klundert plaatst de waardering van de samenleving ten opzichte van financiële prikkels in een brede historische en sociologische context. Hierbij wordt in navolging van Hirschman (1982) onderscheid gemaakt tussen de *doux commerce thesis* en *self-destruction thesis*. Volgens de *doux commerce thesis* zullen financiële prikkels deugden als punctualiteit en ijver bevorderen. David Hume en Adam Smith waren uitgesproken voorstanders van deze thesis, mede als reactie op de benauwende gewoonten van de feodale tijd. Het was zoals de historicus Huizinga (1919) dat uitdrukte het afscheid nemen van een tijdperk van 'bittere zwaarmoedigheid'. In de *self-destruction thesis* wordt daarentegen gesteld dat teveel nadruk op prikkels, calculatie en eigenbelang de morele basis van de samenleving zal ondermijnen. Karl Marx was deze mening toegedaan op basis van de sociale misstanden in de negentiende eeuw. In de twintigste eeuw mogen Joseph Schumpeter en Fred Hirsch tot aanhangers van deze theorie worden gerekend. Van de Klundert geeft aan dat voor beide gedachtegangen iets te zeggen valt. Commerciële praktijken en financiële prikkels kunnen vertrouwen en empathie genereren, maar kunnen ook gepaard gaan met calculerend

¹³ Volgens Dixit (2002) kenmerken overheidsbureaucratieën zich door vele vormen van asymmetrische informatie, die niet of slechts tegen hoge kosten (bijvoorbeeld door audits) zijn te corrigeren. Omdat het publieke domein zich laat karakteriseren door hoge risico-aversiteit zijn prikkels ter correctie van asymmetrische informatie minder effectief.

gedrag, eigenbelang en opportunisme. Het hangt van de setting af, welke van de argumenten doorslaggevend zijn. Van de Klundert roept op om de instituties zodanig vorm te geven, dat de kans op opportunistisch gedrag wordt verkleind en hij tekent hierbij aan dat dergelijke maatregelen gepaard gaan met inspectie- en contractkosten.¹⁴ Ook het onderhoud van sociaal gedragen normen en gemeenschapszin zal opportunisme tegen gaan.

Over de consequenties van hybriditeit voor de normen of de cultuur binnen een organisatie zijn de afgelopen jaren de nodige geschriften verschenen. Simon promoveerde in 1989 op dit thema en zijn stelling was dat een opmenging van – wat hij noemt – zowel een markt- als een taakcultuur binnen één organisatie tot grote problemen zal leiden (zie Simon (1989)). Dit wordt veroorzaakt doordat deze culturen een verschillend referentiekader en een wisselend organisatieprincipe hebben.¹⁵ Weer anderen hebben erop gewezen dat mengen ertoe kan leiden dat de ene cultuur de andere cultuur gaat domineren en hebben een moderne versie van de Wet van Gresham geïntroduceerd: marktactiviteiten bevatten verlokkingen die leiden tot een verdrukking van de publieke taak (zie bijvoorbeeld Snellen (1997)). Uitgangspunt daarbij is dat de private taak een hogere status heeft. Hybriditeit is dus vanuit het cultuuraspect niet het meest voor de hand liggend en gezien de risico's op opportunistisch gedrag en gezien de hoge beheerslasten om dit te voorkomen dient de bewijslast een stevige te zijn.

4 Conclusies

Er bestaat zorg over het publieke domein. In zijn oratie in 1994 gebruikt Meijerink (1994) de boeiende beeldspraak van de stopverfstaat. De nieuwe taken van de overheid worden simpelweg op de bestaande activiteiten geplakt zonder deze af te wegen tegen bestaande activiteiten en werkprocessen. De recente ontwikkelingen in het publieke domein bevestigen zijn voorspellende kracht. De antwoorden, zoals

14 De self construction thesis hangt immers samen met het feit dat opportunistisch gedrag voordeel oplevert (zie Van de Klundert (2005, blz. 183).

15 Zo gaat de marktcultuur uit van het principe dat het management zelf continuïteitsbeslissingen neemt, terwijl de taakcultuur uitgaat van het principe dat de organisatie deze beslissingen neemt.

ondermeer Meijerink die medio jaren negentig formuleerde, zoals verzakelijking, verzelfstandiging en hybriditeit, blijken niet de wondermiddelen te zijn geweest, waar wij op hoopten. Wat dan wel? Boeiend is om het pleidooi te bezien van wat Van de Klundert noemt een herstel van de institutionele moraal, dat gericht is op de versterking van waarden als dienstbaarheid, integriteit en verantwoordelijkheid. De overheid en de maatschappelijke organisaties dienen vooral te doen waar zij goed in zijn. Dit betekent ook dat de delen van de overheid die toezien en handhaven versterkt dienen te worden. Daarbij past terughoudendheid met marktactiviteiten. Uitgangspunt moet zijn dat hybriditeit alleen dient te worden toegelaten, indien dit in het algemeen belang is. In sommige situaties kan het in het algemeen belang zijn dat overheidsbedrijven toetreden tot markten waar weinig concurrentie plaatsvindt. Hoewel dit in het licht van het voorafgaande verrassend mag klinken, is dit inderdaad een pleidooi voor hybriditeit. Maar wel een pleidooi voor hybriditeit op markten met een belangrijke eigenschap: de ex-ante afwezigheid van efficiënte marktwerking.

Auteur

Raymond H.J.M. Gradus is hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profit sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit artikel is een verkorte en aangepaste versie van de rede, uitgesproken bij de aanvaarding van dit ambt op 23 september 2005.

Literatuur

- Bel, G. en A. Costas (2004) Do public reforms get rusty?, *Working Paper*, Universitat de Barcelona, <http://www.ub.es/graap/solid.pdf>.
- Bivand, R. en S. Szymanski (2000) 'Modelling the spatial impact of the introduction of Compulsory Competitive Tendering', *Regional Science and Urban Economics*, 30, 203-219.
- Bogt, H.J. ter (2005) Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?, *inaugurale rede RUG*, 10 mei 2005.
- Burgess, S. en M. Ratto (2003) 'The role of incentives in the Public Sector: Issues and Evidence', *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 285-300.

- Cavalluzzo, K.S., C.D. Ittner en D.F. Larcker (1998) 'Competition, Efficiency Gains, and cost allocation changes in government agencies; evidence on the Federal Reserve', *Journal of Accounting Research*, 36, 1-32.
- Cohen, J., R.H.J.M. Gradus en M. Mulder (1997) 'Nieuwe Legitimering voor Ondernemende Overheid nodig', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 20, 232-242.
- Damme, E.E.C. van (1998) 'Concurrentievervalsing door de overheid?', *Openbare Uitgaven*, 30, 194-203.
- Dijkgraaf, E., R.H.J.M. Gradus (2004) Collusion in the Dutch Waste Market?, <http://ssrn.com/abstract=703943>.
- Dijkgraaf, E., R.H.J.M. Gradus (2003) 'Cost savings of contracting out refuse collection', *Empirica*, 30, 149-161.
- Dixit, A. (2002) 'Incentives and Organizations in the Public Sector: An interpretative Review', *Journal of Human Resources*, 37, 698-727.
- Egten, C.A. van, R.H.J.M. Gradus en W. Veldman (2005) 'De public controller: wat doet hij of zij?', *Public Controlling*, nr. 3, 8-11.
- Goudriaan, R. (1998) 'Kostenefficiëntie van Nederlandse hogescholen', *Openbare Uitgaven*, 30, 22-31.
- Gradus, R.H.J.M. (1998) 'Het rapport Markt en Overheid en zijn implicaties', *Openbare Uitgaven*, 30, 184-194.
- Groot, T. en T. Budding. (2004) 'The influence of new public management practices on product costing and service pricing decisions in Dutch municipalities', *Financial Accountability and Management*, 20, 421-442.
- Heckman, J. J., J.A. Smith en C. Taber. (1996) What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA program, *NBER Working Paper* 5535.
- Hirschman, A. (1982) 'Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive, Or Feedble', *Journal of Economic Literature*, 20, 1463-1482.
- Huizinga, J. (1919) *Herfsttij der Middeleeuwen*, Uitgeverij Contact (bewerking 1997)
- Klundert, Th. van de (2005) *Vormen van kapitalisme: markt, instituties en macht*, Utrecht: Lemma.
- Meijerink, M.H. (1994) Het einde van de stopverfstaat '... en doet wat het zegt?', *Inaugurale rede*, Vrije Universiteit, 2 november.
- Meijerink, M.H. (1997) Vervagende grenzen, over organisatorische veranderingen in de rijksdienst, *Beleidsanalyse*, nr. 3, 17-20.
- Meijerink, M.H. en G. Minderman (red.) (2005) Naar een andere publieke sector: hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling, *SDU Public Controlling reeks* nr. 8.
- Pommerehne, W.W. en B.S. Frey (1977) 'Public versus private production efficiency in Switzerland: A theoretical and empirical comparison', *Urban Affairs Annual Review* 12, 221-241.
- SER (1999) *Markt en Overheid*, *Advies 99/12*, Den Haag.
- Shepherd, W. (1997) *The Economics of Industrial Organization*, Prentice-Hall, New Jersey (NY).
- Simon, M. (1989) *De strategische functietypologie*, Kluwer, Deventer.

- Snellen, I.Th.M. (1997) 'Wetenschap erodeert aan de oevers van de derde geldstroom', *de Volkskrant*, 16 juli.
- Stevens, B.J. (1978) 'Scale, market structure and the cost of refuse collection', *Review of Economics and Statistics* 60, 438-448.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. en Dalen, H.P. van (2003) De calculus van het publieke belang, *Centrum voor Ordeningsvraagstukken*, publicatie 03 ME 18.
- Tweede Kamer (1997) *Kabinetsstandpunt en het rapport Markt en Overheid*, 24036-45.
- US Department of Justice (2005) *Table of Contents – Horizontal Merger Guidelines*, http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/horiz_book/toc.html.
- Veld, R.J. in 't (1997). Scheiding van overheid en markt lost niets op, *NRC*, 22 april.