

Differentiatie van beheersregels

De *Miljoenennota 1991* besteedt weer de nodige aandacht aan de bedrijfsvoering van de staat, aan de comptabiliteit en aan het financiële management. Nieuw daarbij is de aandacht voor interne en externe verzelfstandiging en voor de mogelijkheid van differentiatie van beheersregels. Eerst een stukje geschiedenis.

In 1981 heeft de regering in het heroverwegingsrapport *Profijtbeginsel en privatisering* een definitie van privatisering gekozen waarbij het begrip verzelfstandiging centraal stond. In de jaren tachtig hebben verschillende auteurs er daarentegen voor gekozen om verzelfstandiging te beschouwen als een proces dat naast privatisering moet worden onderscheiden en niet zozeer als een vorm van privatisering. In de praktijk heeft bij de privatisering op rijksniveau het accent gelegen op verzelfstandiging, en veel minder op een andere hoofdvorm als uitbesteding van werk.

Nu, in de recente *Miljoenennota*, gaat de regering er ook toe over om verzelfstandiging te onderscheiden naast privatisering. De regering maakt daarbij onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging. "Bij externe verzelfstandiging kan het gaan om het opleggen van bevoegdheden en bestuurs taken aan verzelfstandigde bestuursorganen. Ook kan het gaan om 'echte' privatisering van activiteiten, door deze onder marktcondities onder te brengen in privaatrechtelijke rechtspersonen (bedrijven of stichtingen). Bij interne verzelfstandiging gaat het feitelijk om het differentiëren van beheersregels binnen de rijkdienst.." (*Miljoenennota 1991*, blz. 35). Over deze passages kan ik me flink kwaad maken.

- De regering introduceert de begrippen interne en externe verzelfstandiging zonder enige achtergrondinformatie, zonder verwijzing naar literatuur, zonder argumentatie.
- De regering bewijst de discussie een slechte dienst door eerst een definitie voor privatisering te introduceren en die vervolgens los te laten. Wat eerst centraal stond, namelijk verzelfstandiging, wordt nu onderscheiden naast privatisering, waardoor dat laatste begrip in de lucht is komen te hangen. De politieke reden daarvoor moet zijn dat de PvdA zich ideologisch en qua stemgedrag op rijksniveau tegen privatisering heeft gekeerd. Nu de PvdA regeringsverantwoordelijkheid draagt is een positievere opstelling gewenst of noodzakelijk. De draai wordt gemaakt door dat wat de hoofdvulling van het begrip is geweest, een ander etiket te geven. "Verandering X, ik doop u Y. Voortaan heet ge niet langer privatisering doch

P.B. Boorsma



verzelfstandiging". Iets soortgelijks heb ik eerderesignaleerd in een middelgrote stad die zich begin jaren tachtig meteen tegen privatisering keerde. Toen de verlokkingen van het profijtbeginsel te groot werden, werd dat beginsel aangemerkt als iets dat niet onder privatisering viel, zodat het college kon zeggen nog steeds tegen privatisering te zijn.

- De regering maakt het in de *Miljoenennota* wel erg bont door 'echte' privatisering en externe verzelfstandiging op één hoop te gooien. Immers, wat is 'echte' privatisering? Hier wreekt zich het feit dat niet gewerkt wordt vanuit een heldere conceptie, maar vanuit een gebrekkige definitie. Etikettenplakkerij. Maar pas op: als je de gomlaag van etiketten met de mond nat maakt, en je plakt veel etiketten, kun je snel misselijk worden.
- De regering wil op korte termijn een differentiatie in beheersregels aanbrenge. Maar de standaardbeheersregels zijn niet eens geautoriseerd (de 4e wijziging van de Comptabiliteitswet ligt bij de Eerste Kamer) en de bestaande, al of niet geautoriseerde regels worden niet voldoende nageleefd. Als de standaarden al niet worden nageleefd, wat voor janboel kan differentiatie dan opleveren? Of zal differentiatie juist janboel voorkomen? Welke differentiatie wordt gewenst geacht in welke situaties? Hoe aantrekkelijk de gedachte ook klinkt, voorlopig zijn er alleen maar kreten geslaakt, zonder dat een begin van een probleemanalyse is gemaakt, of zonder dat een begin van een redenering is gegeven, in welke situaties een differentiatie van regel i in de richting van j gewenst zou kunnen zijn.

In een evaluatie van het gevoerde rijksprivatiseringsbeleid, in 1986, heb ik er op gewezen dat er weinig bekend was van de voor- en nadelen van verschillende uitwerkingen van verzelfstandiging, hoewel veelvuldig voor deze hoofdvorm van privatisering was gekozen. Mijn conclusie was toen, dat "het streven naar verzelfstandiging berust op drijfzand: theoretisch is de verzelfstandiging niet uitgewerkt en empirisch nauwelijks doordacht en onderzocht"¹. Mijn conclusie thans is niet veel anders.

In de literatuur, die grotendeels is gebaseerd op de moderne institutionele economie, dus op benaderingen van 'property rights'-structuren, 'principal-agent'-verhoudingen en transactiekosten, is vaak onderzoek gedaan naar de relatieve efficiëntie van het particuliere bedrijf versus het overheidsbedrijf. Dergelijk onderzoek spitst zich echter te veel toe op polaire cases en geeft geen informatie over verzelfstandiging of differentiatie van beheersregels. Verfijnder onderzoek werkt al met een tussen-categorie, namelijk de non-profit-instelling. Fraai onderzoek laat zien dat er in Amerikaanse beleggingsinstellingen conform de theoretische verwachtingen een efficiëntieverschil bestaat tussen coöperaties en nv's. Wereldwijd echter is er maar heel weinig onderzoek naar efficiency-verschillen tussen organisatievormen binnen de collectieve sector gedaan. Binnen mijn vakgroep zijn we op dat terrein met verdere ontwikkeling van theorie en onderzoek bezig, natuurlijk met de nodige en bekende problemen.

Uiteraard kan een regering veelal niet wachten op de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, onderzoek dat bovendien ook niet altijd eenvoudig te interpreteren en te implementeren is. Maar is dat laatste een voldoende reden om dergelijke sprongen in het duister te doen? Datgene wat de internationale literatuur wel volstrekt duidelijk laat zien, nl. dat het efficiënt is om op grote schaal werk op de markt uit te besteden, om op die manier het marktmechanisme in te schakelen voor de publieke doelen, doet de regering bijna niet. Integendeel, in het kader van de operatie 'Grote Efficiency', heeft 'Den Haag' het gepresenteerd om zonder nadere onderbouwing te beweren dat uitbesteding veelal kostenverhogend is. Wetenschappelijk gezien leeft 'Den Haag' kennelijk in de duistere Middeleeuwen.

P.B. Boorsma

1. Zie P.B. Boorsma, *Privatisering*, in: F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek, *De grote operaties*, Deventer, 1986.