

H.W.M. GAZENDAM EN V.M.F. HOMBURG

EFFICIËNTIE EN VERZELFSTANDIGING: ECONOMISCHE EN
POLITIEKE EFFICIËNTIE ALS VERKLARING VOOR
VERZELFSTANDIGINGEN

Welke verklaring kunnen we geven voor het verschijnsel verzelfstandiging? Het door de door de neo-institutionele economie aangedragen motief van grotere economische efficiëntie blijkt niet door empirisch onderzoek te worden ondersteund. Dit rechtvaardigt een beschouwing van theorieën die de neo-institutionele basis verbreden. De eigendomsrechtentheorie, de theorie van afhankelijkheid van hulpbronnen en de theorieën van Puviani en Pierson over het minder zichtbaar maken van verantwoordelijkheid voor negatieve effecten van beleid kunnen bijdragen aan een betere verklaring van het verschijnsel verzelfstandiging. Een combinatie van deze theorieën leidt tot de conclusie dat niet alleen economische efficiëntie een rol speelt als motief om tot verzelfstandiging te komen, maar dat ook politieke efficiëntie een aanleiding vormt om tot verzelfstandiging over te gaan.

Prof.dr. H.W.M. Gazendam is hoogleraar bestuurlijke informatiekunde voor de publieke sector, in het bijzonder financiële informatiesystemen bij de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente (de Moret-leerstoel) en tevens universitair hoofddocent informatiestrategie bij de Faculteit Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Drs. V.M.F. Homburg is als AIO verbonden geweest aan de Faculteit Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en hoopt binnenkort te promoveren op het proefschrift 'The Political Economy of Information Management'. Correspondentieadres: Faculteit Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Postbus 800, 9700 AV Groningen

VERZELFSTANDIGING ALS OBJECT VAN ONDERZOEK

Sinds het begin van de jaren '80 is de aandacht in theorie en praktijk voor begrippen als verzelfstandiging, interorganisatorische relaties van overheid met derden, 'networking', etc. toegenomen (Bokkes, 1989; Künneke, 1991; Ter Bogt, 1994, 1998). In de literatuur wordt hiervoor een aantal oorzaken genoemd. Zo wordt gesteld dat de conservatieve ideologie van de jaren '80, zoals die met name in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten opgeld deed, discussies over de rol en grootte van de overheid stimuleerde. Inmiddels is er in de praktijk en in wetenschappelijk onderzoek de nodige kennis verzameld over het verschijnsel 'verzelfstandiging'. Daaruit blijkt inmiddels dat de bereikte resultaten niet altijd overeenstemmen met de doelstellingen van diverse verzelfstandigingen. In dit artikel willen we niet zozeer ingaan op de inhoud van de ideologie maar het achterliggend organisatiethoretisch kader analyseren, dat het streven naar verzelfstandiging verklaart.

NEO-INSTITUTIONELE ECONOMIE ALS INSPIRATIEBRON VOOR VERZELFSTANDIGING

De socioloog Hans Pennings stelde dat "(...) interorganizational behavior has been the primary concern of economics, while sociology and other social sciences contributed little" (1981: 433). En alhoewel de sociale wetenschappen niet zijn opgeslokt door de economische wetenschappen zoals is voorspeld door de econoom Hirschleifer (Donaldson, 1995), observeerde Jerry Pfeffer dat "(...) economic models are growing in prominence in the social sciences generally, particularly in political science, sociology and organization studies. (...) In fact, one is hard pressed to think of many substantive areas in which economic models are not cited, even if only as providing an alternative hypothesis" (Pfeffer, 1997: 44).

Een economische stroming die als inspiratiebron voor verzelfstandiging wordt genoemd is de neo-institutionele economie - ook wel economische organisatietheorie genoemd. Zo werd in de politieke discussie van eind jaren '70 over de eventuele verzelfstandiging van de uitvoering van de sociale zekerheid expliciet gerefereerd aan het op dat moment pas ontwikkelde neo-institutionele economische kader. Neoinstitutionele economie is een verzamelnaam van uit de microeconomie geëvolueerde theoretische raamwerken, zoals agentschapstheorie (*agency theory*), en transactiekosten economie (*transaction cost economics*). De transactiekostentheorie zoals die is ontwikkeld door Coase (1937), en later is gepopulariseerd door Williamson (1975; 1985; 1995) en Klein, Crawford en Alchian (1978), geldt als de belangrijkste inspiratiebron voor verzelfstandiging.

DE TRANSACTIEKOSTENTHEORIE

In de transactiekostentheorie worden twee ideaaltypische vormen van coördinatie van activiteiten onderscheiden: coördinatie via het marktmechanisme en hiërarchische coördinatie. De micro-economische '*theory of the firm*' gaat uit van efficiëntie van markten als coördinatiemechanisme efficiënt zijn. De transactiekostentheorie ontstond toen auteurs als Coase (1937), Williamson (1975; 1985) en Klein, Crawford and Alchian (1978) trachtten te verklaren waarom desondanks verticaal geïntegreerde hiërarchieën hebben kunnen overleven, overigens door de '*theory of the firm*' als vertekpunt te kiezen: "[n]eo-institutional economics aims at generalizing neoclassical economics while retaining the 'hard-core' of the micro-economic paradigm, i.e. stable

preferences, the rational choice model en equilibrium structures of interaction” (Neelen, 1993: 4).

De redenering luidt als volgt. In de neoinstitutionele economie, en dus ook in de transactiekostentheorie, wordt verondersteld dat er altijd sprake is van *bounded rationality*, dat wil in dit geval zeggen dat contracten tussen marktpartijen noodzakelijkerwijs onvolledig zijn: er kan niet op allerlei mogelijke omstandigheden worden geanticipeerd in contractuele bepalingen. In het geval zich onvoorziene omstandigheden voordoen, moeten partijen via onderhandelingen proberen tot een oplossing te komen. Deze onderhandelingen brengen kosten met zich mee, zogenaamde transactiekosten, zowel voorafgaande aan transacties (ex ante) als na afloop ervan (ex post). “Specifically, ex ante costs include (1) search and information costs; (2) drafting, bargaining and decision costs; and (3) costs of safeguarding an agreement. Ex post costs of contracting include (1) monitoring and enforcement costs (2) adaptation and haggling costs (3) bonding costs and (4) maladaptation costs” (Mahoney, 1992: 566). Hoewel aanpassing van contractuele afspraken kosten met zich meebrengt, wordt verondersteld dat de betrokken partijen sterke prikkels ondervinden om tot dergelijke aanpassing te komen.

Ook hiërarchische coördinatie van activiteiten brengt kosten met zich mee: kosten die voortkomen uit rigiditeit, of specifieker: uit verminderde *incentive intensity*. Deze kosten worden door Williamson (1985) *error and recovery* kosten genoemd, maar kunnen ook worden aangeduid met bureaucratische kosten. Transactiekostentheorie veronderstelt dat binnen hiërarchieën gemakkelijk tot aanpassing van afspraken gekomen kan wordenⁱ, maar dat de prikkel om te komen tot aanpassing minder intens is.

Neoinstitutionele economie stelt nu dat ondanks het feit dat coördinatie via de markt transactiekosten met zich meebrengt, coördinatie via de markt de voorkeur heeft omdat normaliter transactiekosten minder zullen zijn dan de bureaucratische kosten die het alternatief van de hiërarchie met zich meebrengtⁱⁱ. Tot zover biedt de transactiekostentheorie dus weliswaar een ietwat verrijndere verklaring (er wordt onder meer rekening gehouden met *bounded rationality*), maar de theorie geeft geen aanleiding tot wezenlijk verschillende uitkomsten. Dit gebeurt wel door de introductie van de omstandigheid dat organisaties zodanig hebben geïnvesteerd dat aktiva niet zonder (extra) kosten of uitsluitend met (extra) waardeverlies elders kunnen worden aangewend (Van der Zaal, 1997). In deze situatie, die wordt aangeduid met ‘*asset specificity*’, worden transactiekosten zodanig opgestuwd dat ze boven het kostenniveau van de hiërarchie uitstijgen, en wordt het coördineren van activiteiten door de betrokken organisaties samen te voegen, relatief goedkoper. De centrale hypothese die volgt uit de transactiekostentheorie is dat economische efficiëntie de geschikte organisatievorm bepaalt, of, met andere woorden, de coördinatievorm die de minste kosten met zich meebrengt, zal overleven. Van Alstyne (1997: 2) vat de bovenstaande gedachtengang samen door te stellen dat “efficiency models dictate whether transaction ought to occur inside or outside the firm”.

Verzelfstandiging kan in de bovenstaande redenering worden geplaatst door te veronderstellen dat overheidsactiviteiten veelal binnen verticaal geïntegreerde hiërarchieën plaatsvinden, en dus bureaucratische kosten (d.w.z. kosten verbonden aan verminderde prikkels) met zich meebrengen. Het uiteen laten vallen van

bureaucratieën in kleinere productieenheden zou weliswaar transactiekosten met zich meebrengen, maar aangenomen wordt dat, mits er geen sprake is van asset specificity, deze transactiekosten minder zullen zijn dan de bureaucratische kosten.

EMPIRISCHE TOETSING VAN DE TRANSACTIEKOSTENTHEORIE

Transactiekostentheorie heeft onder bedrijfseconomen, politicologen, sociologen, bestuurskundigen en organisatiekundigen - al dan niet in de rol van sceptici - aanleiding gegeven tot veel empirisch onderzoek. Op basis van een review van onderzoek concludeert Pfeffer dat de dominantie van het neoinstitutionele begrippenapparaat niet berust op 'readily identifiable set of empirical successes'.

In Nederland is het neoinstitutionele denkkader getoetst door Bokkes (1989), Künneke (1991), de Vries (1992), Neelen (1993) en Ter Bogt (1998), overigens zonder dat dit substantiële ondersteuning voor transactiekostentheorie heeft opgeleverd. Het gebrek aan empirische ondersteuning van de neo-institutionele hypothesen over verzelfstandiging rechtvaardigt een beschouwing van theorieën die de neo-institutionele basis kunnen verbreden. Een aanknopingspunt hierbij wordt gevormd door de opmerking dat met name transactiekostentheorie "overlooks confounding issues of authority and maneuverability" (Van Alstyne, 1997: 2; zie ook voetnoot i). Pfeffer merkt verder op dat "there is evidence that both institutionalization and power theories of organizations occasionally are more successful than some presumption of rationality or efficiency explaining organizational structure" (1997: 52).

Op zoek naar een bredere theorie van verzelfstandiging worden achtereenvolgens besproken de theorie van de eigendomsrechten (property rights) en de theorie van de afhankelijkheid van hulpbronnen (resource dependence)ⁱⁱⁱ. Daarna wordt getracht inzichten van deze theorieën te gebruiken om het falen van verzelfstandiging op het gebied van de economische efficiëntie te verklaren, en om redenen van politieke efficiëntie voor verzelfstandiging aan te voeren.

AANPASSING 1: DE EIGENDOMSRECHTENTHEORIE

In de theorie van de eigendomsrechten (property rights) (Furobotn & Pejovich, 1974) wordt het eigendomsrecht gezien als het sociaal geaccepteerde beschikkingsrecht over (materiële en immateriële) goederen. Een organisatie is bijvoorbeeld een immaterieel goed. Dit recht omvat onder meer het recht op gebruik (usus), het recht op vruchtgebruik (usus fructus) en het recht op vervreemding (abusus). Het eigendomsrecht geeft ook recht op het residu, de nog onverdeelde winst die het gevolg is van het bezit van een goed. (de eigenaar is 'residual claimant'). Door dit recht op residu, winst dus, geeft het eigendomsrecht een belangrijke prikkel om tot een efficiënte inrichting van de organisatie te komen en bijvoorbeeld adequaat te reageren op ontwikkelingen op de markt, of ontwikkelingen bij andere organisaties die hulpbronnen beschikken die van belang zijn. Met andere woorden, het eigendomsrecht is een bron van prikkels (incentives) tot economisch rationeel gedrag, mits de eigenaar niet gebonden is door bijvoorbeeld specifieke investeringen. Hoe meer de eigenaar wordt geprikkeld, hoe efficiënter de organisatie. Er is dus een relatie tussen 'incentive intensity' en economische rationaliteit. Het eigendomsrecht kan, bijvoorbeeld bij samenwerkingsovereenkomsten deels worden verspreid over meerdere actoren, en wordt dan 'verdund'. Per actor zal dan de 'incentive intensity' minder zijn, de organisatie wordt daardoor dus minder efficiënt en zal dus minder

kans hebben om te overleven. Daarom zegt de theorie van de eigendomsrechten dat organisaties het beste autonoom kunnen zijn, met onverdunde eigendomsrechten. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor situaties waarin twee organisaties tot elkaar zijn veroordeeld doordat ze investeringen hebben gedaan die specifiek voor die relatie gelden. Opportunistisch gedrag van één der actoren zou dan tot een groot verlies in de vorm van versneld afschrijven van de gedane specifieke investering bij de partner leiden. Om zich tegen een dergelijk risico te verzekeren kunnen de actoren een samenwerkingsovereenkomst aangaan waarbij de eigendomsrechten (door uitwisseling) worden verdund. Iets van de theoretisch maximale winst bij onverdunde eigendomsrechten wordt dan opgeofferd als verzekeringspremie tegen een potentieel groot verlies. De theorie van de eigendomsrechten gaat dus voornamelijk over het maximaliseren van winst (residu), te verwezenlijken door onverdunde eigendomsrechten, en in beperkte mate over het vermijden van risico door het aangaan van samenwerkingsverbanden. De redenering vertoont veel overeenkomsten met transactiekostentheorie, maar door het opnemen van 'behavioral aspects of ownership' wordt de verklaring wat minder caricaturaal dan het geval is bij de transactiekostentheorie (Hart, 1995).

AANPASSING 2: DE THEORIE VAN AFHANKELIJKHEID VAN HULPBRONNEN

Als alternatief voor economische organisatietheorie wordt vaak politieke organisatietheorie genoemd. Politieke organisatietheorie, zoals die blijkt uit het werk van Homans, Levine en White, Emerson, Zald, Benson en Pfeffer, en Pfeffer en Salancik, probeert met name het vóórkomen van "power, conflict and non-bureaucratic procedures" (Tushman, 1977: 207) te verklaren.

De politieke organisatietheorie van Pfeffer en Salancik (1978) gaat voornamelijk over het vermijden van risico. Deze theorie van de afhankelijkheid van hulpbronnen^{iv} (resource dependence) zegt dat een organisatie streeft naar zoveel mogelijk autonomie, onafhankelijkheid van andere organisaties. Dit om het risico van exploitatie door andere organisaties te voorkomen ("in general, organizations will tend to be influenced by those who control the resources they require" (Pfeffer & Salancik, 1978: 44)) en ook niet de nadelige gevolgen van eventueel grillig gedrag door andere organisaties te ondervinden. Als een organisatie afhankelijk is van bepaalde specifieke hulpbronnen, en die hulpbronnen worden beheerst door een andere actor, probeert de organisatie in kwestie de betreffende hulpbronnen beheersende actor te beheersen of in een net van regelingen en overeenkomsten vast te leggen: "if the exchange is important for the organization, the organization should attempt to manage its interdependence by extending its own control in those vital areas" (Pfeffer & Salancik, 1978: 113). Deze beïnvloeding kan de vorm aannemen van "co-optation, trade associations, cartels, reciprocal trade agreements, coordinating councils, advisory boards, boards of directors, joint ventures, and social norms" (Pfeffer & Salancik, 1978: 144), of uiteindelijk van een fusie van organisaties ("ownership solves the problem directly; compliance comes through the authority established by owning the other organization", (Pfeffer & Salancik, 1978: 145)). Voor elke vorm van beïnvloeding wordt echter nadrukkelijk de vraag gesteld of "[o]rganizations are willing to bear the costs of restricted discretion for the benefits of predictable and certain exchanges" (Pfeffer & Salancik, 1978: 183). Alexander (1995: 273) stelt zelfs nadrukkelijk dat hiërarchieën "in fact, offer few or no benefits and setting up hierarchical coordination structures may involve costs which, even if they are low, offer few prospects of offsetting gains".

SYNTHESE VAN ECONOMISCHE EN POLITIEKE ORGANISATIETHEORIE

Alhoewel literatuur over economische organisatietheorie (transactiekostentheorie, maar ook eigendomsrechtentheorie) en politieke organisatietheorie (afhankelijkheid van hulpbronnen) vaak compleet anders van toonzetting is, hebben diverse auteurs beide theoretische stromingen met elkaar in overeenstemming trachten te brengen (Thépot & Thiéart, 1991; Holland & Lockett, 1994; Klein, 1996; van der Zaal, 1997). In beide gevallen leidt onzekerheid tot autonomie, in het geval van de eigendomsrechtentheorie omdat dan winst kan worden gemaximaliseerd, en in het geval van de resource dependence school omdat dan exploitatie door anderen kan worden vermeden. Onzekerheid leidt ook tot risico dat moet worden vermindert door het beheersen of op andere wijze binden van de eventueel risico veroorzakende actoren. Op grond van beide theorieën kan men een meer abstracte theorie over het gedrag van organisaties (actoren) formuleren, die, vluchtig geschetst als volgt zou kunnen luiden.

Actoren streven naar maximale efficiëntie. Die maximale efficiëntie bestaat uit een optimale combinatie van (A) verwezenlijkte winst en (B) vermeden risico van verlies. Een maximale winst (A) kan worden verkregen als gevolg van (1) het verwezenlijken van onafhankelijkheid (autonomie), die als gevolg heeft dat (1.1.) exploitatie door andere actoren wordt vermeden en dat (1.2.) onverdunde eigendomsrechten aanwezig zijn, en (2) de aanwezigheid van potentieel opportunistisch gedrag bij actoren (klanten, leveranciers, overheid) die hulpbronnen beheersen die voor de actor in kwestie van belang zijn. De combinatie van onverdunde eigendomsrechten (1.2.) met potentieel opportunistisch gedrag van hulpbronnen beheersende actoren (2), d.w.z. de afwezigheid van een monopolistische markt, leidt tot (3) een maximale prikkel tot rationeel gedrag (incentive intensity). Het vermijden van risico (B) gebeurt door (4) het beïnvloeden van de risico veroorzakende actoren in de richting van gedrag dat minder risico in zich draagt, bijvoorbeeld door het treffen van regelingen en sluiten van overeenkomsten. Hiervoor moet soms iets van de eerder genoemde autonomie worden opgeofferd als 'verzekeringspremie'.

Deze theorie kan zowel voor het aspect economische rationaliteit (waarbinnen gedrag wordt bepaald door een streven naar economische efficiëntie) als voor het aspect politieke rationaliteit worden toegepast (waarbij politieke efficiëntie een Leitmotiv is) (zie ook Ter Bogt, 1998). Het aspect economische rationaliteit is redelijk uitgewerkt in de neo-institutionele economie; het begrip politieke rationaliteit moet verder worden uitgewerkt.

POLITIEKE RATIONALITEIT NADER BESCHOUWD

Paul Pierson (1994) geeft een uitwerking van het idee van politieke rationaliteit. Hij zet een aantal mechanismen uiteen voor het realiseren van een politieke agenda (politiëk programma) met minimale kosten in termen van (potentiële) electorale verliezen. Die electorale verliezen worden gezien als een gevolg van effectieve oppositiebewegingen, en die oppositiebewegingen zijn weer het gevolg van het niet accepteren van verliezen die het gevolg zijn van voorgenomen of gevoerd beleid door benadeelde groeperingen. De onderscheiden mechanismen zijn de verduistering (obfuscation), het verdeel-en-heers principe en de compensatie. Met name het verduisteringsprincipe is interessant. Om te kunnen constateren dat een bepaald beleid een negatief effect zal hebben moeten drie redeneerstappen worden gezet: de ernst van het effect van het gevoerde beleid moet worden onderkend, de relatie het

gevoerde beleid met de effecten ervan moet kunnen worden gelegd, en de verantwoordelijkheid van de beleidvoerders voor dat beleid moet kunnen worden vastgesteld. Daaruit volgen drie mechanismen voor verduistering resp. minder zichtbaar maken: het onschuldiger voorstellen van negatieve effecten van beleid (aansturen op onderschatting door de burgers van de effecten van het beleid, o.a. door incrementalisme, camelnose effect), het niet scheppen van duidelijkheid over de uiteindelijke effecten van voorgenomen beleid, of het ontbreken van inzicht in de relatie tussen gevoerd beleid en de (negatieve) effecten daarvan (bijvoorbeeld door de ingewikkeldheid van het gevoerde beleid of de veelheid van gebruikte instrumenten, of door de indirecte werking van het beleid zoals bij indirecte belastingen), en het verduisteren van de verantwoordelijkheid van de beleidvoerders voor het gevoerde beleid (door afschuiven, automatismen zoals automatische indexering, of uitstel van de gevolgen).

Fiscale illusies zijn op te vatten als onjuiste voorstellingen van de burgers omtrent de baten en kosten van overheidsvoorzieningen (Puviani, 1903, Groenendijk, 1998). Dit uit zich in onjuist zicht van burgers op hun werkelijke belastingdruk (onderschatten van eigen kosten) of overschatten van de baten van het overheidsapparaat. Een dergelijke fiscale illusie ontstaat door onder meer door ingewikkelde wetgeving, het uitsmeren van de momenten waarop er wordt belast, en het koppelen van belastingen aan vreugdevolle (kansspelbelasting) of droevige (successierechten) momenten. Fiscale illusies kunnen zodoende worden gezien als voortvloeiend uit de eerste twee door Pierson genoemde verduisteringsmechanismen, te weten het onschuldiger voorstellen van negatieve effecten van beleid en het ontbreken van inzicht in de relatie tussen gevoerd beleid en de (negatieve) effecten daarvan.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit artikel is getracht een verklaring te geven voor het verschijnsel 'verzelfstandiging'. Allereerst is een schets gegeven van de transactiekostentheorie, die een verklaring geeft op grond van het streven van organisaties naar economische efficiëntie. Deze theorie heeft echter niet kunnen verklaren waarom verzelfstandiging optreedt. Daarom zijn de inzichten uit de transactiekostentheorie in dit artikel aangevuld met elementen uit de eigendomsrechtentheorie en de theorie van de afhankelijkheid van hulpbronnen. Hoewel deze aanvullingen met name betrekking hebben op de richting waarin de theorieontwikkeling over het gedrag van actoren (organisaties) zich zou kunnen ontwikkelen, kunnen wel enkele conclusies over motieven tot verzelfstandiging worden getrokken. Zo blijkt naast economische rationaliteit ook politieke rationaliteit een rol te kunnen spelen (waarbij organisaties niet zozeer economische efficiëntie nastreven, alswel politieke efficiëntie). Vervolgens is een raamwerk opgesteld waarin gedrag van organisaties in termen van maximalisatie van economische én politieke efficiëntie wordt verklaard.

Het falen van verzelfstandiging op het gebied van economische efficiëntie, zoals onder meer door Ter Bogt (1998) is geconstateerd, kan worden verklaard uit de afwezigheid van voldoende prikkels tot economische rationaliteit (incentive intensity). Die prikkels ontbreken omdat de conditie van een duidelijk en zo mogelijk onverdund eigenaarschap (conditie 1.1.) in veel gevallen ontbreekt bij verzelfstandigde overheidsorganisaties, en ook de aanwezigheid van klanten die opportunistisch gedrag kunnen vertonen (conditie 2) in veel gevallen ontbreekt. Bij

een onduidelijk eigenaarschap zal het management van een verzelfstandigde overheidsorganisatie een deel van de eigendomsrechten de facto naar zich toetrekken en zich daardoor een flink deel van het residu toe-eigenen in de vorm van coördinatiekosten, managementkosten of bureaucratiekosten. Men zou kunnen zeggen dat in een dergelijke situatie de coördinatiekosten worden gemaximaliseerd, dit ten koste van de economische efficiëntie.

Als economische efficiëntie als motivering van verzelfstandiging wegvalt, kan politieke efficiëntie in sommige gevallen nog wel een rol spelen als reden om tot verzelfstandiging over te gaan. Het lijkt plausibel om aan te nemen dat bij veel verzelfstandigingsoperaties zowel motieven van economische als politieke efficiëntie een rol hebben gespeeld. Politieke efficiëntie is daarbij het verwezenlijken van zoveel mogelijk punten van een politiek programma met zo min mogelijk politiek risico, waarbij politiek risico is gedefinieerd als het wegvallen van politieke hulpbronnen zoals steun van de volksvertegenwoordigers of de electorale achterban. Verzelfstandiging zou een voorbeeld kunnen zijn van het door Pierson genoemde mechanisme van het minder duidelijk maken van de relatie tussen een verantwoordelijke politicus en de uitvoering van het gevoerde beleid (het afschuiven van de verantwoordelijkheid). Door een overheidsdienst te verzelfstandigen wordt de directe politieke verantwoordelijkheid van de oorspronkelijke bewindvoerder over die dienst verminderd. Met name bij diensten die in het verleden tot situaties van mogelijke politieke beschadiging hebben geleid, kan een dergelijke vermindering van de directe verantwoordelijkheid aantrekkelijk zijn.

NOTEN

ⁱ De verklaring die door transactiekostentheorie wordt gegeven is erg simplistisch en kan worden weergegeven door het principe “a boss can tell a worker what to do” (Hart, 1995: 164). Property rights theorie geeft een wat meer verfijnde verklaring (zie Hart, 1995).

ⁱⁱ De achterliggende rationaliteit is dat het attribuut ‘incentive intensity’ zwaarder meeweegt dan het attribuut ‘easy of adaptation’ (Williamson, 1995).

ⁱⁱⁱ Zowel de theorie van de eigendomsrechten als de theorie van de afhankelijkheid van hulpbronnen berust overigens op het idee van beperkte rationaliteit (Simon, 1945/1997) en de daaruit voortvloeiende onzekerheid over de toekomst.

^{iv} Bijvoorbeeld legitimiteit, informatie, en fysieke en monetaire middelen.

LITERATUUR

Bogt, H.J. ter. (1994). Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, gezien vanuit de neoinstitutionele economie. In: *Beleidswetenschap*. pp. 205-239.

Bogt, H.J. ter. (1998). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties: overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Capelle aan den IJssel: Labyrint Publication.

Bokkes, W.T.M. (1989). *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering: kostenbeheersing bij het huisvuil?*. Enschede : Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, 1989.

Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*. pp. 386-405.

Donaldson, L. (1995). *American anti-management theories of organization*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Furubotn, E.G., S. Pejovich. (1974). *The Economics of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Groenendijk, N.S. (1998). *Overheidsinkomsten*. Enschede: Twente University Press.
- Grossman, S., O. Hart (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*. 24(4). pp. 691-719.
- Hart, O. (1995). An Economist's Perspective on the Theory of the Firm. In: Williamson, O.E. *Organization theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press. pp. 154-171.
- Hart, O., J. Moore. (1990). Property Rights and the Nature of the Firm. *Journal of Political Economy*. 98(6). pp. 1119-1158.
- Holland, C.P., G. Lockett. (1994). Strategic Choice and Interorganisational Information Systems. *Proceedings of the Twenty-Seventh Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. pp. 405-415.
- Killian W., M. Wind. (1998). Changes in Interorganizational Coordination and Cooperation. In: Snellen, I.Th.M., W.B.H.J. van de Donk. *Public Administration in an Information Age*. Amsterdam: IOS Press. pp. 273-291.
- Klein, S. (1996). The configuration of inter-organizational relations. *European Journal of Information Systems*. 1996(5). pp. 92-102.
- Klein, B., R. Crawford, Alchian, A. (1978). Vertical Integration, Appropriable Rents and the Competitive Contracting Process. *Journal of Law and Economics*. pp. 297-326.
- 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.
- Mahoney, J.T. (1992). The choice of organizational form: vertical financial ownership versus other methods of vertical integration. *Strategic Management Journal*. 13. pp. 363-380.
- Narayanan, V.K., Liam Fahey. (1982). The Micro Politics of Strategy Formulation. *Academy of Management Review*. 7(1). pp. 25-34.
- Neelen, G.H.J.M. (1993). *Principal-agent relations in non-profit organizations*. Enschede: Universiteit Twente.
- Pennings, J.M. (1981). Strategically interdependent organizations. In: Nystrom, P.C, W.H. Starbuck. *Handbook of organizational design*. Oxford: Oxford University Press.
- Pfeffer, J. (1997). *New Directions for Organization Theory. Problems and Prospects*. Oxford: Oxford University Press.
- Pfeffer J., G.R. Salancik. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper & Row.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? (Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puviani, A. (1960/1903). *Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft*. (Teoria dell'illusione Finanziara). Berlijn: Duncker & Humblot. (Duitstalige heruitgave van het Italiaanse origineel uit 1903).
- Simon, H.A. (1945/1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Thépot, J., R.-A. Thiétart. (1991). *Microeconomic Contributions to Strategic Management*. Amsterdam: North Holland.

- Van Alstyne, M. (1997). *The State of Network Organization: A Survey of Three Frameworks*. Cambridge: MIT Sloan School of Management. [Http://ccs.mit.edu/CCSWP192/CCSWP192.html](http://ccs.mit.edu/CCSWP192/CCSWP192.html). (Unpublished research report, forthcoming in *Journal of Organizational Computing*, 1997, 7(3)).
- Tushman, M. (1977). A Political Approach to Organizations. A Review and Rationale. *Academy of Management Review*. pp. 206-216.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1995). *Organization theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Zaal, G.A.W. van der. (1997). *De drie strategische kerndimensies van interorganisatorische samenwerking*. Amsterdam: Thesis Publishers.