

## Tilburg University

### Een Economisch Perspectief op Hybride Organisaties

Ruys, P.H.M.

*Publication date:*  
2006

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

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Ruys, P. H. M. (2006). *Een Economisch Perspectief op Hybride Organisaties*. (TILEC Discussion Paper; Vol. 2006-004). TILEC.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **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.

TILEC

# TILEC Discussion Paper

# Een economisch perspectief op hybride organisaties

Pieter H.M. Ruys<sup>1</sup>

Versie 2006-01-24

## 1 Inleiding

Een hybride organisatie wordt in dit boek gedefinieerd als een organisatie waarin vermenging optreedt van publieke en private rationaliteiten. In dit hoofdstuk worden deze rationaliteiten vanuit een economisch perspectief beschreven en worden de economische effecten van deze vermenging geanalyseerd. Het uiteindelijke doel is om de bestuursstructuur van maatschappelijke dienstverlening een sterke basis te geven.

Economen zijn bekend met het begrip “rationaliteit”, maar de moderne experimentele economen die gebruik maken van laboratoria hebben ontdekt dat de individuele persoon zich niet als een *homo economicus* gedraagt. Als men hieruit de conclusie trekt dat het begrip rationaliteit irrelevant geworden is, dan miskent men de betekenis hiervan voor het modelleren van de economische werkelijkheid. De klassieke economen hebben vraag en aanbod op markten willen beschrijven en ontdekt dat dit verklaard kan worden door mensen een rol te geven als producent en consument. Als de persoon in de rol van producent streeft naar winstmaximalisatie en de persoon in de rol van consument naar nutmaximalisatie, dan wordt hun individueel gedrag op elkaar afgestemd. Dat betekent dat ieder elke middag op de markt van broodjes het broodje kan vinden waarin hij of zij trekt heeft. Het is natuurlijk onjuist te veronderstellen dat mensen in de werkelijkheid zich altijd en overal rationeel gedragen. Maar in hun rol als producent en consument zullen de mensen gemiddeld niet al te veel van dit rationeel gedrag kunnen afwijken, omdat hun gedrag anders onvoorspelbaar wordt en bijvoorbeeld geen producent meer het risico durft te nemen om te investeren in een broodjeszaak. Het begrip rationaliteit geeft een sociaal modelgedrag weer waarmee fundamentele krachten worden uitgedrukt die de motor vormen van maatschappelijke dynamiek. Het geeft uitdrukking aan een economische levenskracht – vergelijkbaar met de levenskracht die in jonge planten en dieren zit – om in de maatschappij een bepaalde positie te kunnen verwerven, waarbij ieder die in een bepaalde rol zit de regels van het spel kent. Het moeilijk of onmogelijk maken voor mensen om in een economische rol goed te functioneren zal de dynamiek van de maatschappij aantasten en gaat daarmee ten koste van de economische welvaart. Na de val van de Muur tussen Oost en West in 1989 is het neoklassieke paradigma van de markt in de hele wereld geaccepteerd als basis voor de economische politiek. Ook de Europese Unie heeft als doel een geïntegreerde markt te scheppen. De nieuwe leden hebben er veel voor

---

<sup>1</sup> Het concept van dit artikel is uitgekristalliseerd tijdens colleges voor de Tias-opleidingen BNPO / MPM. De cursisten van deze opleidingen hebben hieraan bijgedragen. Ik ben Henry Dix, Jan Bruil, Theo Camps, Patrick Kenis en Eric van Damme erkentelijk voor hun commentaar.

over om dit economische marktsysteem te implementeren<sup>1</sup>. Het heeft de mensheid geen windeieren gelegd, want nog nooit is de welvaarts groei zo groot geweest.

Hiermee is niet gezegd dat er geen verbetering in de economische orde mogelijk is. Integendeel, de dynamiek en de grotere complexiteit in de menselijke samenleving vraagt continu om andere rollen of om een meer subtiele rolbeschrijving. Het gemis aan duidelijkheid over de sociale doelstellingen en rollen in de Europese constitutie is een van de oorzaken van de huidige crisis in Europa. Het is duidelijk dat de grenzen van het neoklassieke bouwwerk bereikt zijn en een nieuwe benadering noodzakelijk is. Voorbeelden zijn concepten als de ‘maatschappelijke onderneming’, de non-profit sector of de *civil society*, die niet in het neoklassieke kader passen. Het zou goed mogelijk kunnen zijn dat een vermenging van rollen een organisatorische of bestuurlijke innovatie is die welvaartsverhogend werkt. Op dit moment wordt nergens in Europa de discussie over de voor- en nadelen van hybriditeit zo intensief gevoerd als in Nederland. Hybriditeit is een modern verschijnsel dat samenhangt met de opvattingen over de wijze waarop diensten van een verschillend type gemanaged worden. Om dit probleem aan te kunnen pakken is een kader nodig dat meer kan beschrijven dan de vraag en aanbod van commerciële goederen en diensten. Dat analytische kader wordt in de volgende paragraaf gepresenteerd. Vervolgens worden in sectie 3 drie vormen van hybriditeit schreven en op welvaartseffecten geanalyseerd. Conclusies volgen in sectie 4.

## 2 Analytisch kader

### 2.1 Uitgangspunten

De economie van vandaag is voor het grootste deel een diensteneconomie. Industriële en landbouw producten blijven belangrijk, maar diensten vormen met 78% de hoofdmoot van ons binnenlands product. Bovendien wordt voor sommige diensten niet of slecht betaald, en dan tellen ze helemaal niet mee. De economische theorie over diensten in de non-profit sector, tussen markt en overheid, is echter onderontwikkeld. Diensten worden als produceerbare objecten beschouwd en hebben in de neoklassieke theorie dezelfde eigenschappen als goederen. Sommige diensten zijn objectiveerbaar: als de dienstverlener of de dienstontvanger een willekeurig iemand anders in dezelfde rol kan zijn. Objectiveerbare of diensten lenen zich voor competitie en zijn goed verhandelbaar op een markt. Maar als diensten *relationeel* zijn en het er wel toe doet wie voor wie een dienst verricht, dan functioneren andere arrangementen dan de markt beter. Diensten zijn immers interacties tussen één of meer **dienstontvangers** en één of meer **dienstverleners**, welke interactie door beiden gewaardeerd wordt. Het zijn deze interacties tussen personen die zin en waarde hebben, en die zin en waarde geven aan de economische activiteiten die deze diensten realiseren. Ik noem dat de zingevingsstructuur of het *welvaartsdomein*<sup>2</sup>, welke alle potentiële diensten bevat waarvan slechts een gedeelte gerealiseerd kan worden. Het belang van deze relationele benadering is onder anderen door Hirsch (1976), Kolm (1984) en Coleman (1990) benadrukt.

De selectie en realisatie van diensten zijn onderdeel van het *institutionele domein*. Hierin worden de mogelijke transacties, instanties en allocatiemechanismen beschreven met behulp waarvan diensten gerealiseerd worden. Deze economische activiteiten zijn ook relaties, maar hier gebaseerd op (economische) macht. Iemand die een dienst wil kopen – de **opdrachtgever** – moet de macht hebben om een transactie aan te gaan

met een ander – de **opdrachtnemer** – die de dienst kan leveren. Die macht vertaal ik in termen van bevoegdheid en competentie. Die bevoegdheid heeft een juridische en economische basis, bijvoorbeeld tekeningbevoegd en voldoende geld, maar kan ook een politieke basis, bijvoorbeeld uitzending van legeronderdelen, of een primitieve geweldsbasis hebben. Die macht kan onevenwichtig verdeeld zijn tussen partijen, bijvoorbeeld monopoliekracht in een markt, of evenwichtig. De goede werking van een allocatiemechanisme vereist een evenwichtige *countervailing power* tussen beide partijen, hetgeen de taak is van bestuurlijke of economische politiek om dit te realiseren. Alleen dan is een rechtvaardige ruilverhouding of prijs te verwachten, welke ruilverhouding in een contract tussen beide partijen wordt vastgelegd. Een contract is natuurlijk ook een relatie tussen contract partners. De institutionele benadering waarin transactiekosten een essentiële rol spelen is ontwikkeld door Coase (1937, 1991) en Williamson (1991). Wolfson (2005) trekt deze transactiebenadering door naar de publieke sector en beschrijft de transactiestaat als opvolger van de verzorgingsstaat. In Ruys (2003, 2005) integreer ik welvaartstheorie met institutionele economie om te komen tot een diensteneconomie. De transactiestaat van Wolfson past in dit kader, zodat zijn analyses dus ook hier van toepassing zijn. In een diensteneconomie worden relaties tussen de verschillende maatschappelijke rollen als nieuwe bouwstenen gebruikt. Deze benadering wordt hier toegepast.

Het analytische kader wijkt dus op een tweetal punten af van de gebruikelijke aanpak. Op de eerste plaats maak ik een onderscheid tussen een bepaalde gewenste dienst en de wijze waarop deze dienst gerealiseerd of gemanaged wordt. Een dienst als een postbestelling kan je door de overheid laten verzorgen of door een private instantie. Dit zijn twee manieren om een zelfde dienst te verstrekken en aan beide manieren zijn voordelen en nadelen verbonden, welke we onder het begrip transactiekosten vatten. De postbestelling, maar ook alle bijkomende diensten zoals gelijke behandeling en sociale cohesie, behoort tot het welvaartsdomein, welke alle welvaartscheppende interacties tussen personen bevat. De wijze waarop de bestelling gemanaged wordt, is onderdeel van het institutionele domein, welke een beschrijving geeft van de instanties en de contracten die de postbestelling mogelijk maken. In geval van een overheidsdienst is dit een publiekrechtelijk contract tussen de regering en het postbedrijf.

Op de tweede plaats zijn niet objecten, maar relaties de hoeksteen van de theorie. Goederen en diensten in de neoklassieke economie zijn *commodities*, objecten welke alleen naar de inhoud onderscheiden worden en op basis hiervan externe effecten kunnen hebben. Diensten in deze institutionele economie zijn a priori relationeel en gedefinieerd door de aanwezigheid van externe effecten, zoals we hierboven gezien hebben. Hierdoor ontstaat een grote variëteit aan soorten relaties en dus aan *vormen* van diensten. Daarbovenop komt het onderscheid naar de *inhoud* van deze diensten. In dit analytische kader van een diensteneconomie kan dus veel meer beschreven worden dan het kader van de neoklassieke economie.

## 2.2 De kernvraag: toewijzing van diensten aan instanties

We kunnen vier fundamentele rollen onderscheiden in de diensteneconomie; twee zingevende rollen: de dienstontvanger en de dienstverlener, en twee instrumentele of institutionele rollen: de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Een **dienst** is een welvaartscheppende interactie tussen personen in zingevende rollen. Een *publieke dienst*

heeft de hele gemeenschap als ontvanger en de overheid als dienstverlener. Voorbeelden zijn: het openbaar vervoer, de infrastructuur van wegen en spoorwegen, de veiligheid, of de bediening van onrendabele netten en van nieuwe of afgelegen wijken. Een *individuele dienst* heeft een individu als ontvanger, zoals de individuele vervoersdiensten van bussen en treinen, of de dienstverlening aan gehandicapten en andere hulpbehoevenden. Als al deze functies samen worden genomen ontstaat een dienst met een veelomvattend (*comprehensive*) karakter. Die kan onder de verantwoordelijkheid van een zelfde publieke instantie vallen, zoals een openbaar nutsbedrijf, met de overheid in de rol van opdrachtnemer en het parlement, met de overheid in de rol van opdrachtgever. Om redenen die hieronder vermeld worden kan het de voorkeur verdienen om deze functies op te splitsen. De fundamentele vraag van dit hoofdstuk is: indien bepaalde diensten met een bepaalde relationele vorm gewenst zijn, aan welke instanties kunnen die het best worden toevertrouwd?

Om die vraag te kunnen beantwoorden gaan we eerst de diensten in verschillende typen onderscheiden en karakteriseren en vervolgens doen we hetzelfde voor de instanties. Om de theorie te toetsen worden de karakteristieken meetbaar gemaakt met behulp van variabelen, welke in dit artikel slechts als voorbeeld dienen.

Een bepaalde verdeling van diensten over de inwoners van een land en de daarbij behorende verdeling van transacties tussen instanties noemen we een **dienstenallocatie**<sup>3</sup>. Een dergelijke allocatie is *uitvoerbaar (feasible)* als alle transacties tegelijk uitgevoerd kunnen worden. Uitvoerbare allocaties worden volgens de volgende criteria beoordeeld:

- Pareto-efficiënt,
- Instantie-efficiënt,
- Gebruikersefficiënt.

Het eerste criterium is institutievrij in de gebruikelijke welvaartstheorie, hetgeen hier betekent dat het er niet toe doet welke instantie de dienst managet. Het tweede criterium beantwoordt bovenstaande vraag. Het derde criterium geeft antwoord op de praktische vraag van de gebruiker die – vanwege zijn begrensde individuele rationaliteit – liever een keuze maakt uit de bestaande instanties die een pakket diensten verlenen, dan direct te kiezen tussen de afzonderlijke diensten en impliciet de daarbij horende instantie. In dit geval worden de voorkeuren van de gebruikers over de instanties afgeleid uit hun voorkeuren over de diensten (*revealed preference*). Dit criterium blijkt een drijfveer te zijn voor hybriditeit van een organisatie, maar leidt tot een – op termijn – instabiele situatie.

### 2.3 Typologie van diensten en welvaartscheppende interacties

Het indelingscriterium voor diensten is de mate van opsplitsbaarheid van de groepen die een bepaalde rol vervullen. We gaan zo ver met opsplitsen dat alleen die personen die samen de dienst verlenen of ontvangen tot de groep behoren. Alle externe effecten van de dienstverlening worden dus in de betreffende groep geïnternaliseerd. De dienst ‘operatie’ in een ziekenhuis heeft het operatieteam als samenwerkende groep dienstverleners en de patiënt als dienstontvanger. De interactie tussen beide groepen verhoogt hun welvaart. Arbeid is in deze relationele activiteit een dienst met een positieve (gebruiks)waarde<sup>4</sup>; de ruilwaarde van de arbeidsdienst wordt door het institutionele systeem bepaald.

We veronderstellen dat een dienst met dezelfde inhoud, zoals een operatie, ook dezelfde karakteristieke vorm heeft. Deze vorm is de omvang van elk van beide groepen die met elkaar de dienst leveren. Dit maakt het mogelijk om diensten te ordenen en te typeren naar de vorm van deze waardescheppende relatie, dat wil zeggen, naar de opsplitsbaarheid van de groep dienstverleners en van de groep dienstontvangers. Als de hele maatschappij een bepaalde dienst ontvangt en al deze personen gecorreleerd zijn, is de groep van ontvangers niet opsplitsbaar. Dit geven we aan met de waarde 0 van een index tussen 0 en 1, genaamd splitsingsindex (SI). Als die maatschappij volledig opgesplitst kan worden tot individuele personen, dan heeft de splitsingsindex de waarde 1. Deelopsplitsingen hebben een tussenliggende waarde. In tabel 2 zijn variabelen weergegeven met behulp waarvan de waarde van deze index bepaald kan worden. Door dit criterium toe te passen op zowel de dienstontvangers als de dienstverleners krijgen we in tabel 1 een matrix van diensten. De dienstverleners worden onderscheiden in drie groepen (kolommen). De eerste betreft een enkel samenhangend team van gemeenschapsbrede omvang met een veelomvattende taak; de tweede betreft meerdere grote groepen in teamverband voor een brede professionele taak; de derde betreft veel verwaarloosbaar kleine en onafhankelijke teams voor een specialistische taak. De inhoud van deze taken is nog niet gespecificeerd: het gaat hier alleen om de vorm. Zo kunnen ook de dienstontvangers onderscheiden worden in drie rijen. De eerste betreft een enkele samenhangende club van gemeenschapsbrede omvang met een veelomvattend belang; de tweede betreft meerdere grote groepen in clubverband voor een breed groepsbelang; de derde betreft veel verwaarloosbaar kleine en onafhankelijke clubs voor een particulier belang.

Dienstvoerlener: Dienstvoerlener:	Een veelomvattende taak en onsplitbaar team SI = 0	Een specifieke sociale taak; meerdere teams 0 < SI < 1	Veel kleine teams met een specifieke, individuele taak SI = 1
Een veelomvattend belang; of een onsplitbare club SI = 0	$S_{11}$ : Gemeenschap- of Clandiensten	$S_{12}$ : Professionele diensten van algemeen belang (SGI)	$S_{13}$ : Zakelijke diensten van algemeen economisch belang (SGEI)
Meerdere grote clubs, of een club met deelbelang 0 < SI < 1	$S_{21}$ : Maatschappelijke diensten van een deelbelang	$S_{22}$ : Civiele diensten	$S_{23}$ : Zakelijke diensten van een deelbelang
Veel particuliere belangen SI = 1	$S_{31}$ : Gemeenschapdienst voor particuliere ontvangers	$S_{32}$ : Professionele diensten voor particuliere cliënten	$S_{33}$ : Zakelijke particuliere diensten

© Ruys, Tilburg

Tabel 1. Typologie van diensten, gekarakteriseerd door de mate van interactie binnen elk van beide partners

De meest omvattende interactie betreft de gemeenschapdienst die integraal alle aspecten van de gegeven gemeenschap raken, mogelijk zaken van leven en dood; een dienst die de identiteit en het voortbestaan van de hele gemeenschap aangaat. De

tweede groep diensten – grijs gekleurd in de tabel – zijn sociale diensten, door teams en voor clubs, deelgroepen van de gemeenschap en gespecialiseerd in plaats van integraal. De derde groep bestaat uit economische diensten, zo genoemd omdat de herkomst of de bestemming goed toerekenbaar is aan individuen. In dat geval kunnen we (neo-)klassieke economische concepten gebruiken, zoals productiefuncties, nutsfuncties en externaliteiten. Een economisch ‘publiek goed’, bijvoorbeeld, gedefinieerd door een specifiek goed met publieke of niet-uitsluitbare verstrekking en door niet-rivaliserend individueel gebruik, is een ‘professionele dienst voor particuliere cliënten’ in veld  $S_{32}$ . In deze context kan de term ‘non-profit diensten’ niet gebruikt worden omdat non-profit een institutioneel begrip is dienst. Deze benadering maakt het wel mogelijk een zinvol onderscheid te maken tussen ‘diensten van algemeen belang’ (*Services of General Interest, SGI*) en ‘diensten van algemeen economisch belang’ (*SGEI*); een onderscheid waar men in Europees verband mee worstelt<sup>5</sup>.

Splitsingsindex:	SI = 0 Volledige interactie	0 < SI < 1 Gefragmenteerde interactie	SI = 1 Volledige opsplitsing
Variabelen:			
1. Uitgebreidheid van de groep dienstverleners	Gemeenschapsbrede interactie tussen dienstverleners	Teams van samenwerkende, gespecialiseerde dienstverleners	Veel vervangbare, gespecialiseerde dienstverleners
2. Uitgebreidheid van de groep dienstontvangers	Gemeenschapsbrede interactie tussen dienstontvangers	Clubs van samenwerkende, gespecialiseerde dienstontvangers	Veel vervangbare, gespecialiseerde dienstontvangers
3. Interactie waarde	Gemeenschapswaarden	Sociale waarden	Utilitaire, individuele waarden
4. Alomvattendheid van de dienst	Multidimensioneel; comprehensive; emotioneel; warm; uniek; lang termijn; continu;	Gespecialiseerde, samenhangende diensten	Eendimensionale, niet-relatieve, materiele, koude, korte termijn diensten
5. Interactie infrastructuur	Gemeenschappelijke cultuur, moeilijk toegankelijk	Gemeenschappelijke kwaliteiten, beperkte toegang	Gemeenschappelijke smaak, makkelijk toegankelijk

Tabel 2. Toetsingsvariabelen voor de Splitsingsindex (SI) van een dienst

## 2.4 Typologie van transacties

Diensten moeten gemanaged worden. Dat betekent dat bepaalde personen of instanties bevoegd moeten zijn om een opdracht tot dienstlevering te verstrekken en om deze opdracht uit te voeren. De opdrachtgever beslist welke diensten gerealiseerd kunnen worden en op welke wijze daarvoor voldoende middelen ter beschikking moeten komen. De opdrachtnemer gaat met deze middelen de opdracht uitvoeren. Deze twee bevoegde instanties gaan een **transactie** met elkaar aan, waarin beide elementen – de gewenste dienst en de benodigde middelen – nader vastgesteld en uitgewisseld wor-



den. Om een transactie te kunnen uitvoeren moeten de opdrachtgevers en opdrachtnemers bevoegd zijn om voldoende macht te kunnen uitoefenen. Dit kan fysieke macht zijn in het geval van publiek recht, of macht om over geld te beschikken, of allerlei tussenvormen van sociale macht en dwang. Wolfson (2005) merkt op dat de drie essentiële bestanddelen van een transactie – wederkerigheid, binding en reken-schap – de traditionele machtsposities doen wankelen. De basis voor transacties moet continu herzien worden. In tabel 3 zijn contracten getypeerd volgens de macht die beide partijen hebben om een dienst te realiseren.

Opdrachtnemers: Opdrachtgevers:	Administratieve bevoegdheid en rationaliteit DI = 0	Professionele competentie en rationaliteit $0 < DI < 1$	Commerciële competentie en rationaliteit DI = 1
Politieke bevoegdheid en rationaliteit; DI = 0	$T_{11}$ : 'Legitimatie voor administratie': contract	$T_{12}$ : 'Legitimatie voor taak' contracten	$T_{13}$ : 'Budget voor outcome' contracten
Groepscompetentie en rationaliteit; groepsbelangen $0 < DI < 1$	$T_{21}$ : 'Politieke steun voor administratie' contracten	$T_{22}$ : 'Stakeholders voor taken' contracten (civiele of non-profit organisaties)	$T_{23}$ : 'Stakeholders voor output' contracten
Private competentie en rationaliteit; particuliere belangen DI = 1	$T_{31}$ : 'Private contributies voor administratie' contracten	$T_{32}$ : 'Private contributies voor specifieke taken' contracten	$T_{33}$ : 'Prijs voor product' contracten

© Ruys, Tilburg

Tabel 3. Typologie van transacties zoals bepaald door de competentie van partijen

Een contract kan pas gesloten worden als de contractpartijen daartoe *competent* zijn, dat wil zeggen dat zij bevoegd zijn en over de middelen beschikken om de afspraak te realiseren. Deze competentie is maatschappelijk geregeld en hangt af van het type contractpartij. Het kan gebaseerd zijn op publiek recht, dat bestuurd wordt door politieke mechanismen, op privaat recht, of op lokale gewoonten die ingebed zijn in het sociale kapitaal van de gemeenschap. We onderscheiden verschillende graden van competentie, van publiek naar privaat. Het ordeningsprincipe van competentie is de omvang van een contractpartij, waarbij aangenomen wordt dat die omvang exact overeenkomt met de interdependentie van de betrokken personen in die rol. Hierdoor kunnen we ook competentie op een lineaire schaal afzetten. De zwakste competentie ligt bij het individu als partij, maar tegelijk is dan de decentralisatie van beslissingen het grootst. De sterkste competentie ligt bij de landelijke overheid, maar dan moet ook de beslissing centraal genomen worden. Dit wordt uitgedrukt door de Decentralisatie-index (DI) die een waarde aanneemt van 0 tot 1. In tabel 4 worden variabelen als voorbeeld aangeduid die de waarde van deze index bepalen.

Decentralisatie Index (DI): Variabelen:	DI = 0	0 < DI < 1	DI = 1
	Volledige centralisatie; Gemeenschapscontract	Civiele contracten	Volledige decentralisatie; Private contracten
1. Bevoegdheid van opdrachtnemer (top down)	Gemeenschapsbrede autoriteit	Autoriteit over een breed verband van vakspecialisten	Autoriteit over een klein team van medewerkers
2. Bevoegdheid van opdrachtgever (bottom-up)	Representatie van gemeenschapsbrede dienstontvangers	Vertegenwoordigt een breed verband dienstontvangers	Vertegenwoordigt een kleine club dienstontvangers
3. Transactiemacht van een partij	In principe alle machtsmiddelen	Sociaal aanvaarde machtsmiddelen	Private machtsmiddelen
4. Normatieve claims	Solidariteit principe, equity; sociale zekerheid en stabiliteit	Internaliseert governance principes en versterkt vertrouwen	Efficiency principe, utilitair, vrij toegankelijk, competitief, groei
5. Ruilmiddelen	Dwang, belasting, gehoorzaamheid, stemmen	Respect, eer, reputatie, arbeidsinzet	Persoonlijk bezit, arbeidstijd, geld

Tabel 4. Toetsingsvariabelen voor de Decentralisatie Index (DI)

Het management van een dienst is **transactie-efficiënt** als de dienst gerealiseerd kan worden binnen het contract tussen gegeven transactiepartijen en er een contract tussen partijen met minder competentie – en een hogere decentralisatiegraad – de dienst niet kan realiseren. Deze definitie is equivalent met het subsidiariteitsbeginsel. De bestuursvorm van een dienst moet zodanige autoriteit geven aan een contractpartij dat deze tenminste de groep dienstverleners bevat die bij de dienst betrokken zijn, of voldoende autoriteit ontvangen van de betrokken dienstontvangers.

Het probleem van organisaties tussen markt en overheid is dat hun transactiewaarde moeilijk hard te maken is. Zij brengen diensten voort met een hoge interactiewaarde en kwaliteit, maar de transacties die daarvoor nodig zijn, zijn niet altijd in geld uitgedrukt. Bekende voorbeelden zijn huishoudelijk werk, vrijwilligerswerk, of de opvoeding van kinderen, kortom al het werk dat niet door de overheid of door de markt gezien kan worden en daardoor niet of onderbetaald wordt. Dit geldt ook voor negatief gewaardeerd gedrag, zoals vervuiling, hinder en misdaad. Door de economie anders te organiseren en deze diensten complementair met marktdiensten te verbinden, kan de non-profit sector aan kracht winnen.

## 2.5 Rationaliteit en stelsels van governance

Een transactie kan niet altijd gebaseerd zijn op een *volledig contract*, dat wil zeggen, een contract waarin het verwachte gedrag van partijen voor alle mogelijke situaties beschreven wordt. Voor Coase (1937) vormen die onvolledige contracten de bestaansreden van een bedrijf. Voor ons zijn ze de bestaansreden van een rationaliteit tussen en binnen instanties die regelmatig eenzelfde type transactie afsluiten. In tabel 5 is een

typologie van stelsels van governance weergegeven, geordend volgens de decentralisatie-index. Elk stelsel van governance bakent een domein af waarbinnen geregeld wordt wie bevoegd is om een bindende beslissing te nemen om (1) bepaalde middelen aan te wenden voor (2) bepaalde gewenste diensten. De stelsels in het grijze gebied van tabel 5 bevatten systemen van governance waar de overheid een belangrijke rol speelt, hetzij als opdrachtnemer, hetzij als opdrachtgever. Dit is evident het geval voor het Overheidsstelsel,  $G_{11}$ , en het Opdrachtstelsel,  $G_{12}$ . In het Uitbestedingstelsel,  $G_{13}$ , maakt de overheid gebruik van het marktstelsel bij het uitbesteden van private diensten. De aansturing van de markt door de overheid, de marktregulering, is een professionele dienst van algemeen belang is die meestal in het Opdrachtstelsel gerealiseerd wordt. De stelsels in de overige vier velden worden aangestuurd vanuit het privaat recht. De ‘non-profit sector’ beslaat de sectoren  $G_{21}$ ,  $G_{22}$ ,  $G_{31}$ , en  $G_{32}$ . Het ‘maatschappelijk middenveld’ is hier geconcentreerd. De ‘profit sector’ ligt in de rechter kolom van de kaart in tabel 5.

Opdrachtnemers: Opdrachtgevers:	Regering of Publiekrechtelijke uitvoerders  DI = 0	Civiele (professionele) organisaties  $0 < DI < 1$	Private personen of organisaties (privaat recht)  DI = 1
Parlement of Publiekrechtelijke raden DI = 0	$G_{11}$ : Overheidsstelsel	$G_{12}$ : Opdrachtstelsel (overheidsbedrijven, ZBO's)	$G_{13}$ : Uitbestedingstelsel (Regulering; PPS)
Civiele (belangenbehartigende) organen (stakeholders)  $0 < DI < 1$	$G_{21}$ : Belangengroepsysteem (media, politieke partijen, NGO's)	$G_{22}$ : Stakeholders stelsel (civiele of non-profit organisaties)	$G_{23}$ : Vennootschappen (economische netwerken)
Private personen of organisaties (privaat recht) DI = 1	$G_{31}$ : Burgerschapstelsel	$G_{32}$ : Verenigingen, Coöperaties	$G_{33}$ : Marktstelsel

© Ruys, Tilburg

Tabel 5. Kaart van governance stelsels met waardebepalende transacties tussen de competente partijen

Elk stelsel wordt gekarakteriseerd door een bepaalde rationaliteit, waarin het machts-evenwicht tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers geregeld wordt (*countervailing power*), de wijze waarop een transactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tot stand komt en gerealiseerd wordt, en het toezicht vanuit de opdrachtgevende partij. Het ontwerpen en bewaken van markten – en van andere stelsels die een economisch karakter hebben – is een taak van de economische politiek, welke taak tegenwoordig wordt opgedragen aan ‘autoriteiten’, zoals de OPTA en de NMa. In de Nederlandse verhoudingen heeft de Algemene Rekenkamer (2005) grenzen voor publiek ondernemerschap gesteld, evenals Bovenberg en Teurlings (1999). De WRR (2003) heeft de

ondernemersproblemen bij de woningbouwcorporaties geanalyseerd, voor welke sector Conijn (2005) een taakafbakening heeft voorgesteld. De effecten van hybride bestuursvormen zijn onderzocht in Bruil, Dix en Ruys (2006).

### 3 Vormen van hybriditeit bij het managen van complexe diensten

Vanwege het heersende neoklassieke paradigma hebben economen moeite met het begrip hybriditeit, zowel wat betreft de definitie als de wenselijkheid. Maar ook in de institutionele economie zijn hybride organisaties nieuwkomers. Hier lag de nadruk vooral op de bekende trade-off tussen markten en hiërarchieën, een onderscheid dat Williamson in 1975 gemaakt heeft. Later zag Williamson (1991) in dat transacties tussen deze twee uitersten weliswaar moeilijk te organiseren zijn, maar toch vaak voorkomen. Deze organisatievormen noemde hij ‘hybride’. In zijn 1991 artikel formuleerde hij het *discrete alignment principle*, volgens welke hybride organisatievormen ontworpen worden om de transactiekosten te reduceren door middel van het associëren van governance structuren met soorten contractvormen tussen partijen. Ik zal hier drie vormen van hybriditeit onderscheiden: een hybride arrangement, een hybride organisatie en een hybride bestuursvorm.

Ménard (2004) geeft een overzicht van een aantal verschillende hybride arrangementen, waarbij hij constateert dat elke vorm op een ad-hoc basis beoordeeld wordt en tracht enige regelmatigheid daarin te ontdekken. Die regelmatigheid ziet hij in de karakteristiek van ‘**hybride arrangementen**’ dat deze gebaseerd zijn op partners die activiteiten ontwikkelen waarvoor samenwerking en coördinatie noodzakelijk is, maar waarbij elke partner toch bepaalde eigendomsrechten en beslissingsbevoegdheden behoudt. De vocabulaire is nog niet uitgekristalliseerd; voor hybriden kan men ook lezen clusters, netwerken, symbiotische arrangementen, supply-chain systemen, of niet-standaard contracten. Ménard (2004:370) concludeert dan ook dat de typologie van hybride vormen nog niet goed uitgewerkt is.

De term ‘**hybride organisatie**’ is in de internationale literatuur voor het eerst gebruikt door Williamson (1991). Deze geeft een voor ons te brede definitie door alle bedrijfsorganisatievormen tussen markt en overheid als hybride te beschouwen. In zijn visie vallen alleen productiebedrijven hieronder en vallen alle consumentenorganisaties hier buiten. Ménard (2004) maakt onderscheid tussen hybride arrangementen en hybride organisaties. Ik voeg hier als derde vorm de **hybride bestuursvorm** of de *hybrid mode of governance* aan toe, waarin de organisatie verschillende rationaliteiten vermenigt.

#### 3.1 Hybride arrangementen of allianties

Ménard analyseert hybride arrangementen door de regelmatigheden in de karakteristieken van bedrijfsallianties en bedrijfsnetwerken te analyseren. Hij richt zijn aandacht op multilaterale overeenkomsten omdat “deze beter de sleuteleigenschappen van hybriden onthullen<sup>6</sup>”. Tot hybride arrangementen behoren volgens Ménard ook uitbesteding, franchising, partnerschappen, coöperaties, allianties, clusters van venture kapitalisten, en zo voort. De gemeenschappelijke karakteristiek van *hybride arrangementen* is dat zij afhangen van partners die (i) zich committeren om investeringen te

doen die niet alleen winst maken maar ook een duurzame afhankelijkheid meebrengen, terwijl (ii) hun eigenschaprechten en hun besluitvorming gesplitst blijven. Hieruit volgt dat er geen problemen ontstaan met de rationaliteit van overeenkomstige organisaties. Twee strategieën zijn beschikbaar.

- Elke partner ontwikkelt specifieke bedrijfsactiva, welke complementair zijn aan de activa van de andere partners in het netwerk;
- Partners beslissen middelen samen te voegen en een gemeenschappelijke investering te doen voor een deel van hun activiteiten.

Ménard onderbouwt met data de stelling dat “hoe specifiek de wederzijdse investeringen zijn, des te groter de risico’s voor opportunistisch gedrag van de partners, en de te stringenter de vormen van controle die worden toegepast.” Hij neemt waar dat *de intensiteit van de wederzijdse afhankelijkheid* de belangrijkste determinant voor de keuze van een bepaalde hybride vorm is, dat wil zeggen, de centralisatiegraad en de formalisering in de bestuurswijze die nodig zijn om de partners te coördineren en te controleren – partners die juridisch onafhankelijk zijn. Een hoge graad van centralisatie zal optreden als aan de volgende condities wordt voldaan:

- Een zorg over onbedoelde toe-eigening van activa die groter wordt naarmate de activa meer specifiek zijn;
- Een hoge mate van volgtijdige onzekerheid, waardoor een hoog risico voor opportunistisch gedrag ontstaat;
- Een grote kans op verstarrende miscoördinatie die veroorzaakt wordt door een gebrek aan controle- of afstemmingmogelijkheden.

Een kernelement in de architectuur van hybride organisaties is de aanwezigheid van zelfontworpen autoriteiten, *private government*, als aanvulling op het externe gezag.

### 3.2 Hybride organisaties

Een tweede vorm van hybriditeit is de hybride organisatie, welke in dit boek uitgebreid aan de orde komt. In dit geval neemt de organisatie opdrachten tot dienstverlening aan van verschillende typen opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers kunnen overheden zijn, of particuliere klanten, of elke andere groepering. Een school krijgt bijvoorbeeld subsidie van de overheid en kan daarnaast bepaalde diensten in de markt zetten. Het verschil met een hybride arrangement is dat de eigendomsrechten van de noodzakelijke investeringen en de beslissingsbevoegdheden in één hand blijven.

Het economisch perspectief op deze organisaties kan beschreven worden vanuit een bedrijfseconomische optiek en vanuit een algemeen-economische optiek. In het eerste geval zal men onderzoeken of een uitbreiding van de dienstverlening van de organisatie met een bepaalde dienst *rendabel* is, dus de organisatie meer oplevert dan dat deze uitbreiding kost. In het tweede geval wordt onderzocht of de maatschappelijke taakverdeling tussen organisaties *efficiënt* blijft wanneer een bepaalde dienst aan de organisatie wordt toegevoegd. Deze algemeen-economische optiek zal in de volgende sectie besproken worden.

Een bedrijfseconomische analyse van een hybride organisatie is betrekkelijk simpel als men de gebruikelijke bedrijfseconomische normen van rentabiliteit en solvabiliteit kan hanteren, zoals die gelden voor private ondernemingen. Maar hybride organisaties willen zich als ‘maatschappelijke ondernemingen’ profileren, die zowel een publieke

als een commerciële functie vervullen. Hierdoor ontstaan meetproblemen en vragen zoals:

- Hoe wordt de waarde van de publieke dienst bepaald? Is die waarde gelijk aan de ontvangen subsidie en andere ondersteuning?
- Hoe moet de toerekening van infrastructurele investeringen aan commerciële activiteiten plaatsvinden als die betaald zijn uit publieke middelen?
- Mogen kruissubsidies tussen publieke en commerciële activiteiten binnen de organisatie plaatsvinden?
- Volgens welke criteria moet het bestuur beslissen? Hoe en namens wie moet het toezicht plaatsvinden?
- Hoe transparant is *corporate governance* en de besluitvorming?

De belangrijkste voordelen van hybride organisaties zijn volgens in 't Veld (1997) de gunstige leereffecten die de marktrationaliteit heeft op de organisatie en de innoverende werking van synergie. De leereffecten van de operatie '*Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*', gestart door de regering in 1996, zijn inderdaad aanzienlijk. Immers, daarvoor hebben de besturen van non-profit organisaties de meer efficiënte bedrijfseconomische technieken en spelregels niet toegepast, terwijl zij deze wel vrijwillig hadden kunnen invoeren. Hoewel de openstelling tot en de dreiging van marktwerking dus een gunstig effect heeft, zijn hybride organisaties tot nu toe nog nooit met de uiterste consequentie van de marktrationaliteit geconfronteerd: het failliet gaan. Het blijft dus de vraag of met marktwerking ook de marktrationaliteit bedoeld wordt zoals deze geldt voor commerciële bedrijven.

Het innovatievoordeel ten gevolge van synergie tussen verschillende typen van activiteiten binnen de organisatie kan ook groot zijn. Het is daarom moeilijk om geschikte institutionele oplossingen panklaar te hebben. Hiervoor kan de relation-based governance een oplossing zijn, welke vorm echter een overgangsvorm is naar de rule-based governance.

### 3.3 Hybride bestuurswijzen

In geval van een hybride bestuurswijze, een *mode of governance*, gaat een instantie met een bepaalde competentie ook transacties aan waarvoor minder competentie vereist is. Deze dienstverlening is dus niet instantie-efficiënt. Technisch is dit mogelijk, zoals de Sovjet Unie ons heeft laten zien, als de machtigste rationaliteit de boventoon voert. Een groot aantal verhandelbare goederen werden door staatsbedrijven verstrekt. Maar daar werd ook de marktrationaliteit vervangen door een ambtelijke rationaliteit, waardoor het onmogelijk werd adequaat te reageren op consumentenwensen. In de Nederlandse verhoudingen wordt een hybride organisatie geassocieerd met een overheid die zich in laat met commerciële activiteiten, of commerciële bedrijven die subsidie krijgen om publieke taken uit te voeren. Hier wil men beide typen rationaliteit binnen een organisatie laten gelden. Er ontstaan dan twee soorten effecten: intern en extern.

Een intern probleem is dat de machtige rationaliteit als een soort redder uit de nood kan optreden als er consequenties getrokken moeten worden volgens de marktrationaliteit. Een gezondheidsinstelling richt bijvoorbeeld een commerciële vennootschap op,

maar als deze vennootschap verlies maakt, of als werknemers volgens de marktrationaliteit echt op output moeten werken, dan zullen wegen gevonden worden om de consequenties te verzachten<sup>7</sup>. Omgekeerd, als deze wel winsten maakt, dan kunnen die gedeeltelijk aangewend worden om het leven in de niet-commerciële poot te veraangemen. Hoe meer beide activiteiten geïntegreerd zijn, des te moeilijker is het om deze kruisbestuiving te ontdekken of te voorkomen. Een positieve interne ontwikkeling vindt plaats, zoals in 't Veld (1997) constateert, als de machtigste rationaliteit de boventoon blijft voeren, maar elementen uit de marktrationaliteit internaliseert. Het concept 'marktwerking' heeft veel instanties meer inzicht in de kostenstructuur gegeven en hen beter op de consument doen inspelen. Maar ik zou dat geen hybride bestuurswijze willen noemen, eerder een hybride organisatie. Natuurlijk kan het ook anders, en moet het naar mijn mening ook anders. Een non-profit organisatie kan zich omvormen tot een hybride organisatie door een commerciële poot op te zetten, op afstand en met een afgezonderde bestuurswijze. Deze instantie kan commerciële experimenten uitvoeren met behulp van de kennis en ervaring van de niet-commerciële organisatie, en voor deze kennisoverdracht betalen. Hierdoor ontstaat een transparante constructie waar beide baat bij hebben, terwijl er geen kruissubsidies plaatsvinden.

Het externe probleem is gebaseerd op de Wet van Say: "*bad money drives out good money*". Als commerciële activiteiten door instanties worden uitgevoerd die zich niet volledig aan de marktrationaliteit hoeven te houden, dan zullen commerciële instanties die dat wel moeten doen, uit de markt verdwijnen. Hierdoor worden de diensten duurder, terwijl er geen kwaliteitsverbetering mee gepaard gaat. Volgens deze redenering verstoort dit gedrag het level-playing field en veroorzaakt oneerlijke concurrentie tussen ongelijkwaardige partijen. Dit stuit op bezwaren van de private marktpartijen. Sinds het uitkomen van het rapport *Markt en Overheid* (1997) van de commissie Cohen, is een levendige discussie ontstaan, waarin de SCP (2000), de WRR (2000 en 2004), en de SER (2005) zich gemengd hebben. Het resultaat is dat het gelijknamige wetsontwerp is teruggetrokken.

Volgens van Damme (2003) weegt het argument van *level-playing field* niet erg zwaar. Hij stelt dat de overheid twee motieven voor economische regulering onderscheidt: de overheid kan in het marktproces ingrijpen om marktfalen te corrigeren en het algemeen belang te dienen, of zij kan regels stellen als reactie op het verzoek van particuliere belangenorganisaties om tegen concurrentie beschermd te worden. Met van Damme kunnen wij instemmen als hij constateert dat het argument van particuliere belangenbehartiging zwak is. Hij becommentarieert de voorgestelde structurele scheiding<sup>8</sup> – marktactiviteiten voor de marktsector en overheidstaken voor de overheidssector – in het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de economische welvaartstheorie en wil nagaan of dit wetsvoorstel het algemeen belang dient. Dit is volgens hem niet het geval. Het wetsvoorstel is inmiddels – terecht – in de ijskast gezet, maar het probleem is nog niet opgelost. In deze paragraaf betogen wij dat de neoklassieke welvaartstheorie onvoldoende houvast biedt om het algemeen belang te kunnen bepalen. De reden is dat institutionele aspecten daarin onderbelicht worden.

Door heldere corporate-governance en sector-governance principes in te stellen die de rationaliteit van de verschillende typen instanties bij het sluiten van transacties ondersteunen, kan meer vertrouwen ontstaan tussen politiek, stakeholders en de hybride organisaties. Dat vergt op een verantwoorde en transparante manier besturen, beheersen, rapporteren en houden van toezicht op deze organisaties. Zoals eerder opgemerkt

is het de fundamentele vraag of aanpassingen van de governance principes voldoende zijn om de geconstateerde knelpunten te elimineren.

## 4 Conclusies

De maatschappelijke ondernemingen, de *civil society* en de diensten van algemeen belang dragen in hoge mate bij aan de welvaart, maar ervaren problemen bij het genereren van transactiewaarden en daardoor bij het innemen van de juiste positie in het economische veld.

Het uitbreiden van de dienstverlening naar op de markt verhandelbare diensten kan de kracht van deze instanties verhogen. Een probleem vormt de verschuiving van het gedrag van de medewerkers als deze verschuiving niet bedoeld is in het impliciete contract dat de organisatie gesloten heeft, een verwacht gedrag dat gebaseerd is op een bepaalde cultuur of rationaliteit. De oplossing is om de organisatie op te splitsen in complementaire deeltakken, ieder met een eigen rationaliteit. Dit definieert een hybride organisatie of een hybride alliantie. Het bewaren en in stand houden van een sectorcultuur of rationaliteit is van belang voor een soepele uitvoering van contracten en voor het beheersen van risico's. Deze regierol is een belangrijk onderdeel van de economische politiek, zeker bij een terugtrekkende overheid. Een hybride bestuurswijze of governance, daarentegen, is intern instabiel en zal extern tot verzwakking van de rationaliteit in de betreffende sector leiden en daarmee tot een vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening. De ontwikkeling van goede vormen van governance voor de verschillende typen diensten is van fundamenteel belang voor de *civil society* en daarmee voor de sociale economie in de Europese Unie.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2005), *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*, Sdu Uitgevers. Kamerstuk 30220.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teurlings (1999), Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, in: WRR, *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, hoofdstuk 2, den Haag.
- Bruil, Dix en Ruys (2006), "Hybrid modes of governance in the Dutch social housing sector", *Annals of Public and Cooperative Economics*, to appear.
- Coase, R.H. (1937), "The nature of the firm", *Economica*, 4, 386-405.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.
- Conijn, Johan (2005), "Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing", Rapport in opdracht van de Tweede Kamer, RIGO, Amsterdam.
- Damme, E.E.C. van (2003), Het Wetsvoorstel markt en overheid: een economisch perspectief, in: *De Wet markt en overheid; beschouwingen over een omstreden voorstel*, red. H.J. de Ru, J.A.F. Peters en J.J. Sylvester. Monografieën Overheid & Markt, 2. Sdu.
- Greif, A. (1993), Contract enforceability and economic institutions in early trade: The Maghribi traders' coalition, *American Economic Review*, 83, 525-548.



- Hendrikse, G. (2004), Governance in chains and networks; in: *Chains & Networks. Bridging Theory and Practice*, eds. Th Camps, a.o., Reed Business Information, 189-204.
- Hirsch, F. (1976), *Social limits to growth*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Kalma, Paul (2002), “Quasi-ondernemers”, in: Paul Dekker (red.) *Particulier initiatief en publiek belang*, SCP.
- Kolm, S.-C. (1984), *La bonne économie: la reciprocité générale*, Presse Universitaire de France, Paris.
- Ménard, Claude (2004), “The economics of hybrid organizations”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160, 345-376.
- Perotti, E. (2002), Lessons from the Russian meltdown; The economics of soft legal constraints, *International Finance*, 5, 359-399.
- Ruys, P.H.M. (2005), “The governance of services”, TILEC-DP 2005-024, Tilburg University. <http://ssrn.com/abstract=810324>
- Ruys, P.H.M. (2003), *Gezonde en zieke economische stelsels; separatie en interactie van sterke rationaliteiten*. Rede, Universiteit van Tilburg.
- SCP (2000), *Hybrid governance; The impact of the nonprofit sector in the Netherlands*, Workdocument 65.
- SCP (2001), *Noch markt, noch staat; De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Ary Burger en Paul Dekker, red., SCP-publicatie 2001/2.
- Veld, R.J. in ‘t (1997), *Noorderlicht; over scheiding en samenballing*, VUGA.
- Veldheer, V. (2005), “Terugtrekkende of terughoudende overheid?”, *Goed Bestuur*, 1, 47-52.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van het publieke belang*, Sdu
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press.
- Williamson, O.E. (1991), “Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives”, *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.
- Wolfson, D.J. (2005), “Transactie als bestuurlijke vernieuwing”, Manuscript.

---

<sup>1</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de nieuwe lidstaten van de Europese Unie volledig de daarbij horende wetgeving en rechtspraak overnemen door het *acquis communautaire* te ondertekenen en in binnenlandse wetgeving om te zetten.

<sup>2</sup> De welvaartsstructuur generaliseert dus een profiel van nutsfuncties, volgens welke een persoon waarde ontleent aan een object.

<sup>3</sup> De dienstenallocatie generaliseert het bekende begrip allocatie, omdat een goed als een dienst tussen anonieme personen kan worden gezien. De uitvoerbaarheidconditie komt dan overeen met het sommeren van vraag en aanbod.

<sup>4</sup> De interactiewaarde zal voor de ‘arbeider’ dalen naarmate de relatie zakelijker of harder wordt. In de neoklassieke theorie heeft arbeid altijd een negatieve connotatie omdat arbeid als in goed beschouwd wordt waarover de werkgever kon beschikken.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de ‘green paper’ van de Europese Commissie COM(2004)327 over PPS en het ‘working paper’ SEC(2004)866 over het functioneren van netwerk industrieën die diensten van algemeen belang leveren.

<sup>6</sup> De vertaling van de Engelse citaten in het Nederlands komt voor mijn rekening.

<sup>7</sup> Door meerder auteurs is op dit type gevaar gewezen. Zie bijvoorbeeld Perotti (2002) en Wolfson (2005).

<sup>8</sup> Dit uitgangspunt van de Wet markt en overheid is mede gebaseerd op het rapport van de werkgroep Cohen, ingesteld in 1995 in het kader van de MDW-operatie. Zie ook WRR (2000).