



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 4 november 2013

# Schaalgrootte

*Uitgevoerd op verzoek van de  
Ambtelijke Commissie  
Vernieuwing Publieke Belangen*





# CPB Notitie

**Aan:** Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen

**Centraal Planbureau**  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag  
T (070)3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)  
**Contactpersoon**  
Paul de Bijl

**Datum:** 4 november 2013

**Betreft:** Schaalgrootte

“Waar komt die drang tot schaalvergroting toch vandaan?”<sup>1</sup>

## 1 Inleiding

Het Zuid-Duitse dorpje Gammesfeld (circa 500 inwoners) heeft een bank met één medewerker, de coöperatieve Raiffeisenbank Gammesfeld eG.<sup>2</sup> Deze bank, opgericht in 1890, beperkt zich tot het verschaffen van rekeningen (het zijn er circa 400) en het verstrekken van leningen aan particulieren en lokale bedrijven. Geen uitgifte van creditcards, beheer van aandelen of telebankieren. De grootste verstrekte lening ooit bedroeg 650.000 euro. Manager en bankemployee Peter Breiter, geboren in Gammesfeld, kent alle klanten en is bekend met hun transacties – en veelal met persoonlijke omstandigheden. De jaarlijkse winst ligt stabiel rond de 40.000 euro.

Kleiner kan een bank niet worden en natuurlijk loopt deze bank schaalvoordelen mis. Maar wat geeft dat? De belangen van cliënten gaan vóór de winstgevendheid. Fritz Vogt, kleinzoon van de oprichter en de voorganger van Breiter, stelt dat een bank verantwoordelijkheid moet nemen voor het beheer van andermans geld: “*If we had lost our clients’ money, we would no longer have dared walk through the village*”.<sup>3</sup>

Natuurlijk was vroeger niet alles beter. Maar de slinger lijkt te zijn doorgeschoten naar de andere kant. En de slinger is nog in beweging, zoals recente fusieaankondigingen illustreren.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> J.A. Neijzen, ingezonden brief “Governance VU”, *Het Financieele Dagblad*, 29 maart 2013, p. 11.

<sup>2</sup> Reuters, “One-man bank keeps German village business running”, 13 februari 2013, <http://www.reuters.com/assets/print?aid=USBRE91C0HZ20130213>; Reuters, “Germany’s one man bank”, 13 februari 2013, <http://blogs.reuters.com/photographers-blog/2013/02/13/germanys-one-man-bank/>; Wikipedia, “Raiffeisenbank Gammesfeld”, [http://de.wikipedia.org/wiki/Raiffeisenbank\\_Gammesfeld](http://de.wikipedia.org/wiki/Raiffeisenbank_Gammesfeld).

<sup>3</sup> Reuters, “Germany’s one man bank”, 13 februari 2013 (url: zie vorige voetnoot).

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld *NRC Handelsblad*, “AMC en VUmc willen fuseren – op termijn grootste ziekenhuis”, 26 maart 2013; Ad Valvas, “VU en UvA nemen ‘voorgenomen besluit’ bètafusie”, 2 juli 2013.

Een reden waarom mensen zich zorgen maken over schaalvergroting, ligt in de vergroting van de afstand tot de burger of cliënt. Door fusies en schaalvergroting zijn grote instellingen ontstaan, vaak met meerdere locaties onder gezamenlijk management. Is dat, vanuit een welvaartspectief, wenselijk? Wat betekent dit voor de borging van publieke belangen? Algemener: hoe moeten we daar tegenaan kijken?

Deze notitie werkt het begrip schaalgrootte in semi-publieke sectoren uit in relatie tot marktordening en publieke belangen. Semi-publieke sectoren zijn sectoren waarin de overheid, op directe of indirecte wijze, via bekostiging intervenueert. Voorbeelden zijn de zorg, het onderwijs en de sociale woningbouwsector. Als toetsingscriterium voor optimale schaalgrootte gebruiken we de maatschappelijke welvaart, oftewel de totale maatschappelijke waarde die tot stand komt. Dat is dus inclusief externe effecten voor de maatschappij. Het doel van deze notitie is om structuur aan te brengen in het publieke debat en om, in discussies met betrokkenen die aansturen op schaalvergroting, scherper zicht te krijgen op de argumenten. In semi-publieke sectoren dient niet het belang op het niveau van de instellingen (zoals kostenefficiëntie), maar de maatschappelijke welvaart, oftewel de borging van publieke belangen, centraal te staan. Overigens kan een te kleine schaal ook problematisch zijn, bijvoorbeeld omdat een bepaalde omvang nodig is om effectief te kunnen opereren.

Diverse factoren werken door op de dynamiek van veranderingen in schaalgrootte. Schaalvergroting lijkt eenvoudiger te realiseren dan schaalverkleining. De bekostigingssystematiek van instellingen creëert mogelijk (onbedoeld) prikkels voor schaalvergroting. Nota bene: het vraagstuk van optimale schaalgrootte lijkt vooral te spelen bij (schoksgewijze) concentratiebewegingen door fusies en niet zozeer bij autonome groei.

De opzet van deze notitie bestaat uit een beknopte vergelijking tussen private en semi-publieke sectoren langs drie lijnen: kwaliteit, keuzemogelijkheden voor afnemers en governance. Om het kort te houden besteedt deze notitie geen aandacht aan het onderscheid tussen operationele schaal (veelal locatiegebonden) en bestuurlijke schaal. Nota bene: voorbeelden zijn illustratief – deze notitie bevat geen volledige bespreking van casussen en rapporten.

De opbouw is als volgt. Sectie 2 bespreekt het begrip schaalgrootte. De optimale omvang qua kostenefficiëntie kan verschillen van het optimum in termen van kwaliteit. Bestuurders hebben soms te veel drang tot schaalvergroting. Dat is in semi-publieke sectoren – waar eigendom en verantwoordelijkheden minder eenduidig belegd zijn dan in zuiver publieke en private sectoren – lastiger te corrigeren dan in private markten. Sectie 3 bespreekt ‘niet-contracteerbare’ kwaliteit. Kwaliteit die niet goed specificeerbaar en meetbaar is – en publieke belangen die daarmee samenhangen – spelen al snel een ondergeschikte rol. Het is dan lastig om de

optimale schaalgrootte eenduidig en objectief te bepalen. Sectie 4 bespreekt dat een grotere schaal gepaard gaat met minder aanbieders en minder keuzemogelijkheden voor afnemers. Een grotere omvang kan dan wel leiden tot kostenefficiëntie, maar het gebrek aan tegenkracht van afnemers en concurrenten kan een aanbieder lui maken. Sectie 5 bespreekt governance, oftewel de wijze van gezagsuitoefening door de overheid. Zij loopt via meerdere lagen, zoals politiek, beleid en toezicht. Dat maakt de governance complex. De uitvoering van het toezicht dient aan te sluiten bij de omvang en professionaliteit van de instellingen onder toezicht. Sectie 6 sluit af met conclusies.

## 2 Schaalgrootte

### Het begrip schaalgrootte

De schaalgrootte (*scale*) van een producent verwijst naar de omvang, middelen en faciliteiten die hij tot zijn beschikking heeft voor de vervulling van taak of functie. Deze definitie gaat over de omvang van de productie-eenheid. De reikwijdte (*scope*) van een producent verwijst naar het aantal verschillende taken of functies die een producent onder zijn hoede heeft. In de praktijk zijn deze begrippen vaak ruimer en omvatten zij de grootte van de bestuurlijke eenheid.

In de rest van deze notitie verstaan we, voor het gemak, onder schaalgrootte zowel *scale* als *scope*. Er zijn verschillende wijzen waarop schaalvergroting kan plaatsvinden, zoals autonome groei, fusies en overnames. Deze kunnen zich voordoen op vestigings-, instellings- en bestuurlijk niveau.

De organisatiekunde relateert bedrijfsomvang aan de mate van structuur binnen een bedrijf. Mintzberg (1983) – een klassiek werk uit de organisatiekunde – formuleert, op basis van brede empirie, enkele hypothesen:

1. Grotere organisaties kennen meer specialisatie van taken, differentiatie van afdelingen en een verder ontwikkelde administratieve component.
2. Grotere organisaties hebben afdelingen met een grotere gemiddelde omvang.
3. Grotere organisaties hebben meer geformaliseerde processen.

Deze hypothesen houden in dat schaalgrootte doorwerkt op de operationele kosten en de kwaliteit. Er bestaat in de regel een relatie tussen kostenvoordelen door schaalearde effecten (*economies of scale and scope*) en de kwaliteit van de dienstverlening. Op conceptueel niveau kan men een onderscheid maken tussen de optimale schaal vanuit het oogpunt van kostenefficiëntie en van kwaliteit:<sup>5</sup>

1. Een gegeven schaalgrootte kent een bijbehorend kostenefficiëntieniveau. In beginsel bestaat er dus een schaalomvang waarbij de kostenefficiëntie maximaal

---

<sup>5</sup> In de praktijk zijn deze vaak niet van elkaar te scheiden: de kwaliteit zal meebewegen wanneer de kostenefficiëntie varieert, en vice versa.

is.<sup>6</sup> Onderliggende factoren zijn bijvoorbeeld de inzet van gebouwen en machines, kortingen bij de inkoop, specialisatie van medewerkers en standaardisatie van werkprocessen.

2. Een gegeven schaalgrootte kent een bijbehorend kwaliteitsniveau. Vanuit dit oogpunt bestaat er een schaalgrootte die leidt tot optimale kwaliteit. Bijvoorbeeld doordat specialisatie en standaardisatie leiden tot meer ervaring bij medewerkers.

Wat is de optimale schaalgrootte? In arbeidsintensieve sectoren, zoals verzorging, zijn minder schaalvoordelen te behalen dan in kapitaalintensieve sectoren, zoals zorg bij complexe ziekten. Verder kan het optimum qua kostenefficiëntie verschillen van het optimum in termen van kwaliteit – voor zover kosten en kwaliteit te scheiden zijn. Het gehanteerde efficiëntiebegrip dient – wanneer welvaartsmaximalisatie het doel is – zowel kosten als kwaliteit in ogenschouw te nemen. Helaas zijn over kwaliteit minder vaak gegevens beschikbaar dan over kostenefficiëntie. Temeer wanneer kwaliteit niet goed specificeerbaar of meetbaar is (zie Sectie 3).

Een vervolgvraag is hoe een aanbieder de optimale schaalgrootte bereikt. Deze vraag veronderstelt dat er een tendens in de goede richting is en dat bestuurders de goede kant op bewegen. Het is de vraag of dat zo is. Om dat te verkennen maken we een onderscheid tussen private en semi-publieke aanbieders. We bespreken hieronder dat managers in beide gevallen, vanwege vergelijkbare redenen, vermoedelijk te veel drang tot schaalvergroting hebben. In semi-publieke sectoren is deze drang echter moeilijker in toom te houden.

### **Schaalvergroting van private ondernemingen**

Consumenten willen graag kunnen kiezen en hebben daarom baat bij concurrentie. Dat resulteert in lagere prijzen, meer variëteit en vaak ook hogere kwaliteit. Afnemers hebben daarom liever de keuze uit meerdere, kleinere aanbieders dan uit een beperkt aantal grote spelers.<sup>7</sup>

Fusies zijn vooral (of mogelijk alleen) zinvol wanneer deze leiden tot voordelen in het primaire proces. Schaalvergroting vertaalt zich dan in meer winst, wat in het belang is van aandeelhouders. Echter, de schaalgrootte die tot stand komt, is mogelijk groter dan de omvang die de winst maximaliseert. Directies hebben immers hun eigen ambities. Mogelijke redenen voor managers om een bedrijf te laten groeien, zijn:

---

<sup>6</sup> Zie Blank en Van Hulst (2013) voor een bespreking van empirische studies naar 'optimale' schaalgrootte, in termen van productiviteit c.q. kostenoverwegingen – dat is niet hetzelfde als de welvaartsoptimale schaalgrootte.

<sup>7</sup> *The Economist*, "Land of the corporate giants", 3 november 2012.

1. Een groter bedrijf levert aanzien en salaris op.<sup>8</sup> Een grotere organisatie impliceert immers meer verantwoordelijkheid en vraagt om bestuurders die gewicht in de schaal leggen.
2. Een groter bedrijf heeft meer marktmacht. Dat vermindert de concurrentiedruk en geeft ruimte om 'achterover te leunen'. Zoals Hicks (1935, p. 8) al opmerkte : *"The best of all monopoly profits is a quiet life"*.

Managers streven dus mogelijk een grotere bedrijfsomvang na dan het winstmaximaliserende niveau. De belangen van aandeelhouders (de *principals*) en managers (de *agents*) lopen dan uiteen. Managers komen daar mee weg omdat aandeelhouders over minder informatie beschikken dan managers, zodat corrigeren niet werkt. Deze situatie staat bekend als *principal-agent*-probleem, ook wel *agency*-probleem genoemd.<sup>9</sup>

Goed functionerende markten kennen mechanismen die corrigeren voor een inefficiënte bedrijfsomvang:

1. Een inefficiënt grote omvang, van zowel schaal als reikwijdte, kan aanleiding geven tot opsplitsing van het bedrijf, bijvoorbeeld onder druk of dreiging van bestaande of potentiële aandeelhouders.
2. Een inefficiënt grote bedrijfsomvang lokt toetreding van kleine spelers uit. Voorwaarde is wel dat er geen grote toetredingsbarrières zijn.
3. De mededingingsautoriteit houdt toezicht op concentratiebewegingen. Bedrijven zijn verplicht om concentraties vanaf bepaalde drempelwaarden van hun gezamenlijke, wereldwijde omzet, en van de Nederlandse jaaromzet van minstens twee betrokken bedrijven, te melden. Toestemming hangt af van de gevolgen voor concurrentie en consumenten.

---

<sup>8</sup> Een parallel betreft de hoogte van kantoren; zie Watts en Kalita (2010), besproken in *The Economist*, "Land of the corporate giants", 3 november 2012. De windkracht waar een gebouw aan blootstaat, en de technische eisen aan de constructie stijgen onevenredig met de hoogte. Zeer hoge gebouwen zijn relatief duur om te bouwen. Blijkbaar gaat prestige boven kostenbewustzijn.

<sup>9</sup> Dit probleem is hardnekkiger naarmate er meer en kleinere aandeelhouders zijn.

## Schaalvergroting van semi-publieke instellingen

Tabel 1 illustreert de schaalvergroting gedurende de afgelopen decennia in enkele sectoren.

**Tabel 1: ontwikkelingen schaalgrootte.<sup>10</sup>**

Sector	Ontwikkeling m.b.t. omvang (gemiddelde)
Primair onderwijs	Leerlingen per school: ruim 120 in 1975 → ruim 230 in 2010
Voortgezet onderwijs	Leerlingen per school: ca. 500 in 1980 → ca. 1.500 in 2010
Middelbaar beroepsonderwijs	Deelnemers per school: ca. 1.000 in 1986 → ruim 7.500 in 2010
Hoger beroepsonderwijs	Studenten per school: ruim 400 in 1975 → ruim 8000 in 2010
Curatieve zorg	Voltijdbanen per instelling (excl. vrijgevestigde specialisten) per ziekenhuis (algemene en academische): ca. 800 in 1985 → ca. 1.800 in 2005
Curatieve zorg	Voltijdbanen per locatie (incl. buitenpoliklinieken) per ziekenhuis (algemene en academische): 740 in 1985 → 950 in 2005
Intramurale GGZ	Voltijdbanen per instelling: ruim 310 in 1985 → ruim 675 in 2005
Verpleeghuizen	Voltijdbanen per verpleeghuis: ruim 160 in 1985 → ruim 230 in 2005
Verzorgingshuizen	Voltijdbanen per verzorgingshuis: ruim 30 in 1985 → 50 in 2005
Woningcorporaties	Woongelegenheden per corporatie: ca. 4.700 in 2004 → ruim 6.200 in 2011

Is het beeld dat de tabel laat zien een Nederlands fenomeen?<sup>11</sup> Nederlandse ziekenhuizen hadden gemiddeld 478 bedden in 2005/2006, in vergelijking tot bijvoorbeeld 339 in België, 256 in Zweden, 243 in Duitsland, 145 in Frankrijk en 141 in Zwitserland.<sup>12</sup> Nederland was daarmee koploper, met een gemiddelde omvang van ziekenhuizen die ver boven het optimum in termen van kostenefficiëntie ligt.<sup>13</sup>

Bestuurders van semi-publieke instellingen bevinden zich in een andere positie dan managers van commerciële bedrijven. Winstmaximalisatie is geen doel (ofschoon na verzelfstandiging, wanneer het bedrijf 'zelf de broek moet ophouden', de drang er wel kan zijn). Desalniettemin is er geen reden om aan te nemen dat managers in sectoren als de zorg en het onderwijs wél de optimale schaalgrootte nastreven. Ook bestuurders in semi-publieke sectoren willen de positie van hun instelling versterken, temeer wanneer de overheid afnemers stimuleert om 'met de voeten te kiezen'. Oftewel, zij kunnen marktmacht nastreven om de discipline door marktwerking af te zwakken. Omdat toetreding door nieuwkomers in deze sectoren vaak problematisch is, kan concentratie ongunstig uitpakken voor afnemers. Verder kunnen bestuurders gevoelig zijn voor status en salaris. Schaalvergroting kan een route zijn om verhoging

<sup>10</sup> Cijfers primair onderwijs: Van Hulst en Uurlings (2012, p. 49); voortgezet onderwijs: Wilschut en Uurlings (2012, p. 36); middelbaar beroepsonderwijs: Blank et al. (2012, p. 47); hoger beroepsonderwijs: Niaounakis (2012, p. 38); zorg: Blank et al. (2008, p. 118); woningcorporaties: cijfer voor 2004 uit Bieleman et al. (2010, p. 11) en cijfer voor 2011 o.b.v. cijfers CFV Jaarverslag 2012, [http://www.jaarverslagcfv.nl/verslag/S\\_1090\\_Tabel34/a1031\\_Aantal-en-karakteristieken-corporaties](http://www.jaarverslagcfv.nl/verslag/S_1090_Tabel34/a1031_Aantal-en-karakteristieken-corporaties).

<sup>11</sup> Een internationale vergelijking valt, met uitzondering van enig illustratiemateriaal, buiten het kader van deze notitie.

<sup>12</sup> Cijfers van WHO (2007), opgenomen in Brummelman (2008, p. 18).

<sup>13</sup> Blank et al. (2008, p. 73).



van status en salaris te bewerkstelligen<sup>14</sup>, ook binnen wettelijke kaders die inkomens normeren.

Het agency-probleem in semi-publieke sectoren lijkt op dat tussen aandeelhouders en managers. Beleidsmakers en toezichthouders beschikken immers over minder informatie dan bestuurders. Zij weten meer af van valkuilen en risico's en hebben een prikkel om kwetsbaarheden te verdoezelen en oplossingen voor problemen op de lange baan te schuiven. Temeer wanneer die alleen met vertraging aan het licht komen.

Mechanismen die corrigeren voor een sub-optimale omvang, zijn vergeleken met reguliere markten minder effectief:

1. Semi-publieke sectoren kennen weinig – of te late – dreiging van markttoetreding, en minder mogelijkheden voor cliënten om te kiezen.
2. Het eigendom van instellingen in semi-publieke sectoren is minder duidelijk belegd. Deze sectoren kennen daarom minder interventie van belanghebbenden zoals eigenaren.
3. Toezichthouders raken, bij het beteugelen van schaalvergroting, in lastige discussies verzeild. Kijkt de mededingingsautoriteit naar de effecten voor mededinging, een (externe) toezichthouder in een semi-publieke sector weegt meerdere publieke belangen mee. Deze zijn vaak niet in heldere criteria te vatten. Bestuurders kunnen altijd wel een publiek belang aanwijzen dat vraagt om schaalvergroting, en zo de publieke opinie – en daarmee de toezichthouder – beïnvloeden. Toetsing daarvan is meerdimensionaal en complex.

Een voorbeeld van schaalvergroting met ongewenste gevolgen is de thuiszorgorganisatie Meavita Nederland. Deze organisatie, in 2007 ontstaan door een fusie van vier (financieel gezonde) thuiszorgbedrijven, was destijds een van de grootste thuiszorgaanbieders (100.000 klanten en 20.000 medewerkers) in Nederland.<sup>15</sup> De fusie was ingegeven door besparingen op overhead, maar leidde tot hogere kosten. Na forse verliezen op enkele grote projecten en het verdampen van het eigen vermogen wilden banken geen geld meer lenen. De aanbieder ging in 2009 failliet.

Het derde punt impliceert dat toezichthouders meer druk in het politieke en publieke debat ervaren wanneer ze schaalvergroting willen tegenhouden. Dat kan gaan spelen met betrekking tot de aangekondigde intentie van de academische ziekenhuizen in Amsterdam, het AMC en het VUmc, om op bestuurlijk niveau te fuseren.<sup>16</sup> De

---

<sup>14</sup> Het onderwijs is een voorbeeld (SEOR, 2010).

<sup>15</sup> *NRC Handelsblad*, "Meavita draagt thuiszorg in Den Haag over", 21 februari 2009; *NRC Handelsblad*, "Top failliet thuiszorgbedrijf Meavita handelde riskant", 1 maart 2013; Nieuwsuur, "Meavita: riskant en ongeloofwaardig", 1 maart 2013, <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/479708-reconstructie-van-het-meavitadrama.html>.

<sup>16</sup> *NRC Handelsblad*, "AMC en VUmc willen fuseren – op termijn grootste ziekenhuis", 26 maart 2013.

voorzitter van het AMC noemt als argumenten voor de fusie: de noodzakelijkheid om ingewikkelde, hoogwaardige zorg te concentreren, kostenbesparingen bij een intensiever gebruik van operatiekamers en hoogtechnologische apparatuur, en het beter kunnen organiseren van continue artsendiensten. De bedoeling is om op termijn op één locatie verder te gaan, met als beoogd resultaat het verhogen van de kwaliteit.<sup>17</sup> Als de fusie doorgaat, wordt het samengevoegde ziekenhuis het grootste van Nederland.

Merk op dat corrigerende mechanismen ook minder effectief zijn dan die in zuiver publieke sectoren. Daarin zit de overheid, als herkenbare eigenaar, immers zelf aan het stuur. In semi-publieke sectoren wil de politiek soms graag bijsturen, maar ontbreekt het bewindslieden aan bevoegdheden om rechtstreeks in te grijpen (als dat al wenselijk zou zijn – maar dat is een andere kwestie). Overigens bestaan er diverse mechanismen die enige tegendruk geven, vaak indirect. Voorbeelden daarvan zijn de Wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ voor het onderwijs, en de Wet ‘Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector’ (WNT), die van toepassing is op (onder meer) woningcorporaties, ziekenhuizen en scholen. Een ander voorbeeld is de Wet ‘Fusietoets in het onderwijs’, die bewindslieden sinds het najaar van 2011 een instrument geeft om voornemens tot institutionele en bestuurlijke fusies te toetsen.

In het algemeen: als schaalvergroting leidt tot hogere kosten en lagere kwaliteit is deze onwenselijk. Maar als schaalvergroting aantoonbaar leidt tot lagere kosten, is die dan wel gewenst? Een gevaar is namelijk dat de kwaliteit op de achtergrond raakt, omdat het moeilijker te meten is. Sectie 3 gaat hierop in.

### Verzakelijking

Overheid en politiek hebben zelf ook bijgedragen aan schaalvergroting. Ten eerste door het streven naar verzakelijking (onder de noemer *New Public Management*). Bij het ministerie van Justitie sprak men in de jaren negentig van de “markt voor openbare orde en veiligheid”.<sup>18</sup> De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling schreef in 2002:<sup>19</sup>

“In de (semi-)publieke sector wordt op het punt van schaal en schaalgrootte nog blindelings aangesloten bij een industrieel model van efficiency dat grootschaligheid tot norm heeft verheven, ook op die terreinen waar human resources de belangrijkste productiefactor vormen. Dat daarmee het tegendeel van efficiency wordt bereikt (om maar niet te spreken van het gebrek aan effectiviteit), begint slechts langzaam te dagen.”

<sup>17</sup> Skipr, “AMC en VUmc kiezen voor bestuurlijke fusie”, 26 maart 2013, <http://www.skipr.nl/actueel/id14160-amc-en-vumc-kiezen-voor-bestuurlijke-fusie.html>.

<sup>18</sup> NRC *Handelsblad*, “Klantvriendelijkheid is een leugen”, interview met Wim van Dinten, 5 april 1997.

<sup>19</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002, p. 10).

Een sterke nadruk op economische en financiële aspecten creëert een tendens tot schaalvergroting die op gespannen voet kan staan met kwaliteit (nota bene: deze spanning is geen wetmatigheid). Zie Sectie 3 voor een bespreking van verwaarlozing van kwaliteit wanneer kostenefficiëntie de boventoon voert.

Een tweede mechanisme dat schaalvergroting aanwakkert, bestaat uit de tendens tot het maken van beleid en regelgeving. Deze vergroten, vooral bij een stapeling van regels, vaak de complexiteit van de sector waarin een instelling opereert. Dat stelt eisen aan de professionaliteit van de organisatie.<sup>20</sup> Een zekere schaalgrootte is dan nodig om de kosten van *compliance* te kunnen dekken (zie ook Sectie 5).

### 3 Schaalgrootte en kwaliteit

#### Kwaliteit bij private ondernemingen

Kwaliteit is een component van het surplus voor afnemers van een dienst. Stel een dienst kost  $P$  en levert nut  $U$  op. De kosten om de dienst te produceren bedragen  $C$ . Dan is het netto surplus van gebruik voor de afnemer, oftewel wat het per saldo oplevert, gelijk aan  $U - P$ . Parameter  $U$  is een maat voor de kwaliteit van de dienstverlening. Deze bestaat in de regel uit meerdere componenten. Bij een onderhoudsbeurt van een auto is niet alleen de kundigheid van de monteur van belang, ook de nabijheid en bereikbaarheid van de garage tellen mee.

Het maatschappelijk surplus is gelijk aan  $U - C$ . Naarmate een markt beter functioneert, nemen in de regel het maatschappelijk surplus  $U - C$  en het consumentensurplus  $U - P$  toe. Bij effectieve concurrentie hebben aanbieders een prikkel om investeringen te doen die kwaliteit  $U$  vergroten. Teleurgestelde consumenten kunnen immers overstappen naar een concurrent. Stel verder dat concurrentie leidt tot procesinnovatie en daarmee tot lagere kosten  $C$ . In een goed functionerende markt geven bedrijven dit kostenvoordeel door aan gebruikers. Dat uit zich in een lagere prijs  $P$  en daarmee in een hoger surplus  $U - P$ .

Wanneer het productieproces is op te delen, kunnen opschaling en de daaruit volgende specialisatie resulteren in verdere kwaliteitsverbetering.<sup>21</sup> Daar zitten wel begrenzingen aan, vooral vanwege agency- en coördinatieproblemen.<sup>22</sup>

Ten eerste kennen grote organisaties meer lagen. Dat zorgt voor afstand tussen bestuurders en de werkvloer. Het bekende lot van de top van grote organisaties is een isolement.<sup>23</sup> De top heeft minder zicht op de afdelingen die de dienst leveren. Hier speelt een agency-probleem. Bestuurders zonder vakmatige achtergrond hebben minder zicht op de mechanismen die kwaliteit bepalen. Bijgevolg kunnen zij de verstorende werking van centrale aansturing op kwaliteit onderschatten.

<sup>20</sup> Een voorbeeld is het onderwijs (SEOR, 2010).

<sup>21</sup> Smith (1965), Mintzberg (1983).

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld Becker en Murphy (1992).

<sup>23</sup> "Klantvriendelijkheid is een leugen", interview met Wim van Dinten, *NRC Handelsblad*, 5 april 1997, p. 16.

Een tweede factor om rekening mee te houden is dat grotere organisaties minder sociale cohesie kennen en dat de communicatie sneller haperingen vertoont. Bij te sterk afgebakende taken voelen medewerkers zich minder verantwoordelijk voor het geheel – ze raken vervreemd van hun werk. Met als risico dat cliënten van het kastje naar de muur worden gestuurd. Bijvoorbeeld door een *call center* dat mensen met klachten vriendelijk wegstuurt. De kostenbesparing is meetbaar, maar tijd om problemen op te lossen is er niet. Dat gaat ten koste van de kwaliteit. Bij effectieve concurrentie, zodat afnemers kunnen overstappen, zal een aanbieder hier niet lang mee weggkomen.

### **Kwaliteit bij semi-publieke instellingen**

Een eerste observatie is dat wat voor reguliere markten geldt, ook van toepassing is op semi-publieke sectoren. Zo bestaat de kwaliteitsbeleving van een ziekenhuis niet alleen uit de kwaliteit van behandelingen, maar ook uit de bereikbaarheid. Wanneer fusies leiden tot minder locaties en daarmee tot grotere reisafstanden voor patiënten, is dat ongunstig voor de toegankelijkheid van de dienst. Daar kan wel een verbetering van behandeluitkomsten tegenover staan. Dan is er een uitruil tussen de componenten die de totale kwaliteit bepalen.

In het primaire proces draagt schaalgrootte bij aan ervaring en expertise op de werkvloer. Medische beroepsverenigingen hebben bijvoorbeeld volumenormenten opgesteld voor bepaalde behandelingen en chirurgische ingrepen op het gebied van cardiologie en oncologie.<sup>24</sup> De Onderwijsinspectie oordeelt dat kleine scholen vaker zwak scoren op onderwijskwaliteit.<sup>25</sup> Wanneer instelling te groot worden, ontstaat het risico op vervreemding op de werkvloer, wat ten koste gaat van cliënten.<sup>26</sup> De Inspectie voor de Gezondheidszorg voelde zich onlangs genoodzaakt om een regionale aanbieder van thuiszorg, die was overgenomen door een landelijke speler, onder verscherpt toezicht te plaatsen.<sup>27</sup> De Inspectie had zorgen over de kwaliteit van medische handelingen door medewerkers, zoals het toedienen van medicatie. Vooral bij diensten die tot stand komen via menselijk contact, zoals onderwijs en zorg, is de menselijke maat belangrijk.

Bij een dienst zoals het ophalen van afval, speelt dat in mindere mate. Dat komt door de aard van kwaliteitsaspecten. Kwaliteit is soms eenvoudig verifieerbaar. Een laboratorium kan batterijen controleren op het gehalte aan zware metalen en op levensduur. In andere situaties is kwaliteit ongrijpbaar, bijvoorbeeld omdat het niet te specificeren of te observeren is en daardoor niet af te dwingen. Een voorbeeld hiervan

---

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld de volumenormenten voor 2012, gepubliceerd in de Zorgbalans van het RIVM, [http://www.gezondheidszorgbalans.nl/object\\_binary/o15294\\_Volumenormenten%20tabel%202012.pdf](http://www.gezondheidszorgbalans.nl/object_binary/o15294_Volumenormenten%20tabel%202012.pdf).

<sup>25</sup> Inspectie van het Onderwijs (2012). Zie ook De Haan et al. (2011).

<sup>26</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002).

<sup>27</sup> *NRC Handelsblad*, "Prijsvechter die goed handjes kan organiseren", Economie p. 4-5, 9 februari 2013; Zorgvisie, "TSN Thuiszorg Groningen onder verscherpt toezicht", 22 november 2012, <http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Nieuws/2012/11/TSN-Thuiszorg-Groningen-onder-verscherpt-toezicht-ZVS015335W/>; IGZ, "Thuiszorg Service Nederland regio Groningen onder verscherpt toezicht", nieuwsbericht 22 november 2012.

wordt gevormd door de aandacht en zorgvuldigheid van een hartchirurg tijdens intake, operatie en nazorg. De kwaliteit als geheel is beperkt te contracteren, of, zoals economen dat noemen, de kwaliteit is 'niet-contracteerbaar'.<sup>28</sup> Deze vormt dan een blinde vlek bij toepassing van een instrument als outputmeting op basis van kengetallen.

Niet-contracteerbare kwaliteit leidt tot complicaties. Wanneer de maatschappij juist hieraan waarde hecht, komt de borging van publieke belangen in gevaar wanneer aanbieders sterke prikkels (*high-powered incentives*) hebben om kosten te verlagen:

1. Een private, winstmaximaliserende uitvoerder kan besparen op componenten van de dienst die niet volledig zijn omschreven in het reguleringscontract. Een voorbeeld hiervan is een personenvervoersbedrijf dat goed scoort op vastgelegde prestatie-indicatoren, maar de niet-contracteerbare kwaliteit van de dienstverlening verlaagt.<sup>29</sup>
2. Stel een private aanbieder die een publieke taak uitvoert en de kwaliteit wil verhogen. Om deze investering terug te verdienen, moet de aanbieder met de overheid onderhandelen over de bekostiging, of over de toegestane tarieven. Dat creëert onzekerheid: ziet de overheid de extra kwaliteit wel? Snijden in de kosten, of het vergroten van de schaal om kosten te reduceren, werkt eenvoudiger om de winst op te krikken.<sup>30</sup> Een andere route is om de kosten van kwaliteitsverbeteringen waar de politiek op aandringt, te verhalen op de overheid.

In situaties met niet-contracteerbare kwaliteit is het moeilijk om prestatieafspraken te maken over alle relevante kwaliteitsaspecten en daarop toezicht te houden. Wet- en regelgeving schieten dan tekort om een private aanbieder de gewenste kwaliteit te laten leveren. Wanneer ook concurrentie niet in staat is om de goede prikkels te geven, kan de overheid beter zelf grip houden op de uitvoering van de desbetreffende taak.<sup>31</sup> Dat vraagt om zwakke prikkels (*low-powered incentives*) voor kostenverlaging, omdat de aandacht anders te eenzijdig naar kostenverlaging uitgaat.

Wat is de relatie tussen niet-contracteerbare kwaliteit en schaalgrootte? Professionals op de werkvloer bepalen in grote mate de kwaliteit van een dienst. Dat geldt in nog sterkere mate voor arbeidsintensieve sectoren, zoals de ouderenzorg. Net zoals harde prikkels voor kostenverlaging de niet-contracteerbare kwaliteit ondermijnen, kan een sterke sturing op kwantificeerbare kengetallen dat ook doen. Naarmate een organisatie groter is, neemt de noodzaak van een dergelijke sturing toe (zie de hypothesen van Mintzberg, besproken in Sectie 2) en daarmee het risico dat dit ten

---

<sup>28</sup> Shleifer (1998).

<sup>29</sup> De Nederlandse Spoorwegen stelden onlangs voor om reizigerstevredenheid minder zwaar te laten meewegen bij het beoordelen van de bedrijfsprestaties (de politiek reageerde afwijzend); *Volkscrant*, "Staatssecretaris Mansveld blijft NS afrekenen op oordeel klant", 29 maart 2013.

<sup>30</sup> Hart, Shleifer en Vishny (1997).

<sup>31</sup> De Bijl, Gelauff en Zwart (2012).

coste gaat van de niet-contracteerbare kwaliteit. De wijze van bekostiging van semi-publieke instellingen heeft vaak een directe invloed op de instellingsomvang. Een voorbeeld is het onderwijs. Lumpsumbekostiging kan prikkels geven om schaalvoordelen na te streven en bekostiging op basis van leerlingenaantallen maakt een grotere omvang aantrekkelijker.<sup>32</sup> Als het management beslissingen gaat nemen die thuishoren op de werkvloer, kunnen er zaken misgaan. Een voorbeeld is het streven naar hogere rendementcijfers (meer afgestudeerden) door de eisen aan scripties te verlagen, zoals enkele jaren geleden aan het licht kwam bij Inholland.<sup>33</sup>

Nu zegt dit niet dat grote instellingen in het algemeen minder kwaliteit leveren. De vraag is namelijk op welk niveau de schaalvergroting plaatsvindt (bijvoorbeeld: operationeel versus bestuurlijk), en of het bestuur erin slaagt om de afstand tot de werkvloer en de afstand tussen werkvloer en cliënt kort te houden. Een manier om de niet-contracteerbare kwaliteit gewicht te geven, is om professionals op de werkvloer autonomie te geven. Wanneer zij hun werk zelf kunnen inrichten, voelen zij zich meer betrokken en gedragen zij zich meer als mede-eigenaar. Op deze wijze kan een grote aanbieder, in kleine productie-eenheden, het productieproces van een kleine organisatie nabootsen.<sup>34</sup> Medewerkers kennen elkaar en voelen zich verbonden met de missie van de organisatie. Wanneer zij kundig en intrinsiek gemotiveerd zijn, resulteren zwakke prikkels voor kostenefficiëntie in het grootste surplus. Daarnaast leggen zij eigen initiatief en verantwoordelijkheid aan de dag. Dat versterkt vermoedelijk ook het moreel besef op de werkvloer.

Er speelt nog een complicatie in semi-publieke sectoren. De beschikbaarheid en kwaliteit van een dienst zijn vaak niet alleen relevant voor directe gebruikers, maar kunnen gunstige effecten (*spillovers* of externe effecten) hebben voor derden. Zo profiteren lokale bedrijven van de aanwezigheid van goed beroepsonderwijs in de regio. Buurtbewoners hebben baat bij investeringen van woningcorporaties in de leefbaarheid van wijken met huurwoningen onder beheer van die corporaties. Oftewel, kwaliteit werkt door in externe effecten voor economie en maatschappij. Wanneer private aanbieders daar onvoldoende rekening mee houden, kan overheidsinterventie wenselijk zijn.

In semi-publieke sectoren loopt interventie vaak via de bekostiging. We zien dat bijvoorbeeld in de zorg en in het onderwijs. Het is echter problematisch om een instrument in te zetten voor meerdere beleidsdoelen. Zoals Tinbergen (1952) stelde: er dienen minstens evenveel beleidsinstrumenten als beleidsdoelstellingen te zijn.

---

<sup>32</sup> SEOR (2010).

<sup>33</sup> *Volkscrant*, "Bijna kwart van alle studenten Inholland kreeg onterecht diploma", 27 april 2011.

<sup>34</sup> Thuiszorgorganisatie Buurtzorg, in 2006 opgericht als reactie op de schaalvergroting in de zorg, hanteert een dergelijk model van een netwerkorganisatie met kleine, zelfsturende teams. De eerste ervaringen waren positief (De Veer et al., 2008).

Kortom, wanneer de kwaliteit van de dienstverlening een belangrijke bijdrage levert aan de borging van bepaalde publieke belangen, dan is het lastig, of eventueel onmogelijk, om de optimale schaalgrootte eenduidig en objectief te bepalen. In dergelijke gevallen en wanneer afnemers beperkt zijn om over te stappen naar andere aanbieders, is extra zorgvuldigheid geboden bij het beoordelen van bewegingen die de omvang van instellingen doen toenemen.

## 4 Schaalgrootte en tegenkracht van afnemers

### Tegenkracht in reguliere markten

Laten we aannemen dat managers van bedrijven in 'normale' markten streven naar winstmaximalisatie. Winst ontstaat alleen bij gezonde marges tussen prijzen en kosten. Hét middel om marges te vergroten is marktmacht. Een ondernemer verkrijgt marktmacht onder meer door productdifferentiatie (een verschil met concurrenten), innovatie (een voorsprong op concurrenten door proces- en productinnovaties), door het opwerpen van barrières (een dam tegen concurrenten) en door het vergroten van de concentratie in de markt (een vermindering van het aantal concurrenten). De laatste route is te bewandelen via fusies en overnames – ofwel via schaalvergroting. Daar staat tegenover dat de route van procesinnovatie, gericht op lagere kosten, ook kan verlopen via het vergroten van de productiecapaciteit.

Consumenten hebben, in tegenstelling tot gevestigde aanbieders, belang bij concurrentie, en daarmee bij een schaalgrootte waarbij er nog effectieve concurrentie is. De schaalgrootte die tot winstmaximalisatie leidt, kan daarom groter zijn dan de maatschappelijk optimale schaalgrootte.

### Tegenkracht in semi-publieke sectoren

Semi-publieke sectoren, inclusief sectoren met concurrentie tussen aanbieders, verschillen van reguliere markten. Ten eerste kan de bekostigingssystematiek de effectiviteit van concurrentie ondermijnen. Ten tweede is toetreding voor nieuwkomers in de markt vaak lastig. Hier staat tegenover dat overheden enige sturingsmogelijkheden kunnen hebben ten aanzien van instellingen, of dat lokale belanghebbenden (bijvoorbeeld bedrijven die baat hebben bij passend beroepsonderwijs, of ouders via een medezeggenschapsraad) invloed kunnen uitoefenen.

Wanneer instellingen met elkaar fuseren, nemen de keuzemogelijkheden in de regio af (tenzij het een fusie betreft van aanbieders die in verschillende regio's werkzaam zijn). Schaalgrootte kan misschien wel leiden tot kostenefficiëntie, maar het gebrek aan tegenkracht van kritische afnemers kan een aanbieder lui maken. Neem het vmbo als voorbeeld. Leerlingen en bedrijven in de regio kunnen de dupe worden van monopolisering. Wanneer er minder aanbieders zijn, is er minder diversiteit en

differentiatie in het aanbod. Wanneer cliënten uiteenlopende voorkeuren hebben, schieten zij er bij in.

Een aanbieder kan te sterke prikkels hebben om kosten te verlagen (zie Sectie 3). Wanneer de maatschappij juist de niet-contracteerbare kwaliteit belangrijk vindt, komt de borging van publieke belangen in gevaar. Kostenverlaging en kwaliteitshandhaving staan minder op gespannen voet met elkaar wanneer er meerdere routes beschikbaar zijn om niet-contracteerbare kwaliteit te borgen. Bijvoorbeeld wanneer prikkels op één lijn zitten, of wanneer afnemers kunnen kiezen. Als er genoeg scholen in de regio zijn – en wanneer schoolprestaties transparant zijn – dan zullen leerlingen uitzoeken welke school de beste is. Daarnaast kunnen ouders via de medezeggenschapsraad tegenkracht leveren. In de praktijk schort het helaas aan de beschikbaarheid van informatie over kwaliteit. Daar valt nog veel te winnen. In de zorg is er een extra reden waarom het moeilijk is om tegenkracht te organiseren: een patiënt kan zich niet altijd als kritische consument opstellen.

## 5 Schaalgrootte en governance

Governance betekent gezagsuitoefening of aansturing, of preciezer, het ontwerp van instituties die bestuurders aanzetten of dwingen om de belangen van stakeholders mee te wegen in beslissingen die zij nemen.<sup>35</sup> De prikkels van managers en de wijze waarop belanghebbenden hun gedrag in goede banen kunnen leiden, bepalen in welke mate investeerders, afnemers en andere betrokkenen baat hebben bij het beleid van het bedrijf of de instelling. De governance bestaat dus uit twee componenten: prikkels (*incentives*) en een beheerssysteem (*control structure*). Zoals economen het formuleren: de governance bepaalt de mate waarin bestuurders de externe effecten op belanghebbenden internaliseren.

### Governance van private ondernemingen

De gezagsuitoefening ten aanzien van private ondernemingen betreft ten eerste de governance door aandeelhouders (dan spreekt men over *corporate governance*) en ten tweede de governance door de overheid (via wet- en regelgeving en het toezicht daarop). Op beide niveaus speelt een agency-probleem, op het eerste niveau tussen de eigenaren en managers, op het tweede niveau tussen de overheid en het bedrijf. De organisatiekunde biedt een referentiepunt om de relatie tussen schaalgrootte en gezagsuitoefening (*governance*) te duiden. Mintzberg (1983) formuleert, op basis van empirie, de volgende hypothesen met betrekking tot interne en externe governance:

1. Hoe groter de mate van externe machtsuitoefening (bijvoorbeeld door aandeelhouders of toezichthouders), hoe meer centralisatie en formalisering van de organisatiestructuur.

---

<sup>35</sup> Deze omschrijving is geïnspireerd op de definitie van *corporate governance* door Tirole (2001). Zie ook Bijlsma en De Bijl (2013).



2. Hoe groter de mate van interne machtsuitoefening (door managers op verschillende lagen), hoe meer centralisatie van de organisatiestructuur.
3. Modegrillen – bepaald door de waarden en normen van het moment waar een organisatie aan blootstaat – bepalen in grote mate het structurele ontwerp van de organisatie, ook wanneer dat ontwerp ongeschikt is.

### **Governance van semi-publieke instellingen**

Semi-publieke sectoren staan aan meer beleidsdoelen bloot – vandaar de overheidsinmenging en publieke middelen die door deze sectoren stromen.

Deze sectoren laten soms een spanning zien tussen de wens tot decentralisatie, oftewel dat de uitvoering dichterbij de burger komt te liggen, en de behoefte van politici aan grip. Verkleining van de afstand tot de burger vraagt kleinschaligheid en verplaatsing van de aansturing naar een lager, meer regionaal niveau, zoals gemeenten. Deze hebben beter zicht op de behoeften en wensen van burgers, is de gedachte daarbij. Hogere overheden verliezen daarmee beheersing van de uitvoering en de kosten daarvan. Schaalvergroting leidt tot een kleiner aantal instellingen én minder verticale lagen van betrokken overheden. Dat creëert een overzichtelijke situatie voor de toezichthouder en vereenvoudigt de gezagsuitoefening. Het kan wel de ernst en omvang van eventuele problemen doen toenemen. *Benchmarking* van instellingen wordt moeilijker naarmate er minder aanbieders zijn.

Niet alleen het aantal instellingen, ook de aard ervan bepaalt hoe overzichtelijk een sector is. Grote instellingen (met enkele honderden medewerkers) kennen vaak meer professionaliteit ten aanzien van de wet- en regelgeving waaraan zij gebonden zijn. Dat komt overeen met de hypothese van Mintzberg (1983) dat grotere organisaties meer specialisatie van taken, differentiatie van eenheden en een meer ontwikkelde administratieve component kennen. Zij hebben medewerkers in dienst die de wet kennen, en organiseren hun eigen interne controle. Het aangrijppingspunt voor gedragsveranderingen in een sector ligt dan bij de top van deze instellingen. Immers, gedragsverandering vraagt om een cultuuromslag, en die begint in de regel bij bestuurders. Zij hebben verder de macht om dat intern door te drukken. De toezichthouder dient daartoe wel krachtig te zijn, met voldoende macht richting de instelling. Overigens leidt schaalvergroting mogelijk niet alleen tot hogere salarissen van bestuurders van instellingen, hetzelfde kan het geval zijn voor toezichthouders.<sup>36</sup>

Kleine instellingen (met enkele tientallen medewerkers) kennen minder afstand tussen het bestuur en de werkvloer. Zij kennen minder specialisatie van taken, minder differentiatie van eenheden en minder ontwikkeling van het ondersteunende apparaat. Dan ligt de controle automatisch meer bij de medewerkers in het primaire proces. Zij hebben contact met de cliënt en zijn in staat keuzes te maken waar deze baat bij heeft – dit betreft de discussie over de ‘menselijke maat’. Wanneer een

---

<sup>36</sup> SEOR (2010).

toezichthouder hier een gedragsverandering wil bewerkstellingen, kan hij vermoedelijk het beste proberen de 'rotte appels' te herkennen en te verwijderen. Dat heeft een uitstralingseffect naar de rest van de beroepsgroep.

Kortom, een grotere schaalgrootte maakt governance overzichtelijk, maar verandert de aard van de instellingen onder toezicht en stelt daardoor andere eisen aan een toezichthouder. De uitvoering van het toezicht dient aan te sluiten bij de omvang en professionaliteit van de instellingen onder toezicht.

Daar komt bij dat grotere instellingen, met een afdeling die zich aan *compliance* wijdt, ook meer mogelijkheden hebben voor een strategische opstelling naar toezichthouders. Een toezichthouder zal minder moeite hebben om een kleine aanbieder te doorgronden. In het verlengde hiervan: het valt niet uit te sluiten dat instellingen een grotere omvang nastreven om sterker te staan tegenover overheden en toezichthouders. Het *'too big to fail'* argument bij banken onderstreept dit. Kortom, een extra reden om alert te blijven en voorstellen tot schaalvergroting kritisch en zorgvuldig te bekijken.

## 6 Conclusies

Is er een probleem met schaalgrootte in semi-publieke sectoren? De bespreking in deze notitie geeft het volgende beeld:

1. Wanneer de borging van publieke belangen voorop staat, is het relevante toetsingscriterium voor optimale schaalgrootte de maatschappelijke welvaart. Het is daarom belangrijk om schaalgrootte te relateren aan de 'afzetmarkt': ondersteunt de omvang van instellingen de maatschappelijke waarde die zij creëren in hun relevante werkgebied?
2. Gangbare economische argumenten suggereren dat bestuurders – net als managers in reguliere markten – te veel aandrang tot schaalvergroting aan de dag leggen. Beleid en politiek kunnen hier overigens ook aanleiding toe geven. Als organisaties in het veld willen fuseren, is het niet gezegd dat dit goed uitwerkt. Wanneer overstapmogelijkheden voor afnemers beperkt zijn, is extra zorgvuldigheid geboden bij het beoordelen van bewegingen die leiden tot grotere instellingen. Het is raadzaam om te voorkomen dat instellingen *'too big to fail'* worden.
3. Vergeleken met reguliere markten zijn mechanismen die corrigeren voor een sub-optimale omvang, minder effectief. Er lijkt meer tendens tot vergroting dan verkleining te zijn: fusies gaan dus een richting op die moeilijk is terug te draaien. Problemen komen, doordat disciplinerende mechanismen minder snel aanslaan, met vertraging aan het licht – en in de tussentijd heeft er geen rem op gezeten. Dan zijn er grotere reparaties nodig. Wanneer potentiële problemen ernstig

genoeg zijn, en dat kan per sector verschillen, is aanvullend gereedschap nodig. Bestaand instrumentarium kan fusies vaak wel tegenhouden, terwijl er geen instrumenten zijn om schaalvergroting of verkleining (bijvoorbeeld door splitsing) af te dwingen.

4. Een te kleine schaal kan eveneens ongewenst zijn, bijvoorbeeld doordat een kleine instelling niet in staat is om voldoende deskundigheid onder het dak te brengen. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening.
5. Wanneer er problemen ontstaan, zoals misstanden die leiden tot kwaliteitsproblemen, hebben deze meer impact naarmate de betrokken instellingen groter zijn. Die impact uit zich in maatschappelijke schade en in ophef in publieke en politieke debatten. Vanwege de publieke bekostiging komt de rekening uiteindelijk bij de maatschappij terecht.

Hoe nu verder? Over oplossingen is nog weinig bekend. Er zijn geen eenduidige redenen aan te wijzen voor maatschappelijk inefficiënte schaalgroottes. Oorzaken liggen in private overwegingen van bestuurders en in beleid en regelgeving – vaak gestapeld of verweven. Er is geen algemeen toepasbare formule voor de optimale omvang. Het gaat om operationele efficiëntie, voorkeuren van afnemers voor variatie, kwaliteit en publieke belangen. Details bepalen het optimum. Dit hangt verder af van het samenspel tussen de interne organisatie van een instelling en het externe toezicht daarop.

Misschien is het voorlopig verstandig om na te denken over 'prudente', in plaats van optimale, schaalgrootte. Immers, de optimale schaalgrootte is een ongrijpbaar ideaalbeeld, en de correctiemechanismen op inefficiënte schaalgroottes werken gebrekkig. Wat prudent is vraagt wel om verdere uitwerking. Bij kleine instellingen hoeft groei niet problematisch te zijn (het kan zelfs wenselijk zijn), maar bij instellingen van enige omvang kan een stevigere toetsing al veel rechtzetten. De vormgeving daarvan vraagt om nadere uitwerking.

De bepaling van de optimale schaalgrootte in een bepaalde situatie vraagt om een aanpak vergelijkbaar met een kosten-batenanalyse gebaseerd op een breed welvaartsbegrip. Het aangrijpingspunt is het publieke belang: welke omvang leidt tot de grootste welvaart voor alle betrokkenen? Kostenefficiëntie en kwaliteit hebben daar beide invloed op. Te sterke sturing op kostenefficiëntie gaat ten koste van niet-contracteerbare kwaliteit en kan daardoor tot een maatschappelijk inefficiënte schaalgrootte leiden.

1. Het is verstandig om de problematiek rondom schaalgrootte verder te onderzoeken: Zijn overheden en toezichthouders in semi-publieke sectoren voldoende toegerust om maatschappelijk ongewenste schaalgroottes te voorkomen? Het verdient aanbeveling om per sector in kaart te brengen welk beleid gehanteerd wordt ten aanzien van schaalgrootte, welke corrigerende mechanismen aanwezig zijn, hoe effectief deze zijn, en hoe zij worden ingezet.

Denk bijvoorbeeld aan bekostigingssystematiek, sectorspecifieke fusietoetsen en beleid ten aanzien van krimpregio's. Dat maakt een vergelijking mogelijk van de beschikbare instrumenten in verschillende sectoren.

2. Wanneer schaalvergroting maatschappelijk efficiënt is, kan samenwerking op deelgebieden, in plaats van een fusie tussen organisaties als geheel, dan volstaan? Bestuurders verwijzen al snel naar de noodzaak van een fusie, zonder te wijzen op de alternatieve optie om samen te werken op deelactiviteiten.

Tot slot dient de vraag zich aan of het kernprobleem schaalgrootte betreft. Immers, een sub-optimale schaal kan ook een symptoom zijn van een haperende aansturing. Een onderliggende oorzaak ligt in het agency-probleem tussen overheid en instellingen. Een aangepaste taakafbakening tussen overheid en uitvoerende instellingen – met bijstelling van prikkels voor bestuurders en van de beheersstructuur – kan dit probleem mogelijk verminderen en zo meer gewicht geven aan de borging van de publieke belangen in kwestie.<sup>37</sup> In de praktijk zal dat gevolgen hebben voor de instellingen (zij kunnen dichter bij, of juist verder van de overheid worden geplaatst), voor de marktordening (vanwege de implicaties voor toetreding en concurrentie) en voor het toezicht (dat dan mogelijk meer tanden kan krijgen). Schaalgrootte hoeft dus niet het probleem te zijn – beleidsmakers dienen naar het totaalplaatje van relevante factoren te kijken.

## Referenties

Becker, G.S. en K.M. Murphy, 1992, The Division of Labor, Coordination Costs, and Knowledge, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(4), p. 1137-1160.

Bieleman, B., J. Snippe en N. Tromp, 2010, Corporaties in wonen, Intraval.

Bijl, P.W.J. de, G.G.M. Gelauff en G.T.J. Zwart, 2012, Economische invalshoek Staatsdeelnemingen, CPB Notitie, Centraal Planbureau, 12 november.

Bijlsma, M. en P.W.J. de Bijl, 2013, Governance van semi-publieke instellingen, conceptnotitie, Centraal Planbureau.

Blank, J.L.T., F. Felsö en R. van der Aa, 2012, Productiviteitstrends in het middelbaar beroepsonderwijs, IPSE Studies, TU Delft.

Blank, J., C. Haelermans, P. Koot, O. van Putten-Rademakers, 2008, Een inventariserend onderzoek naar de relatie tussen schaal, bereikbaarheid, kwaliteit en doelmatigheid in de zorg, in: *Schaal en zorg, Achtergrondstudies*, RVZ, p. 51 -142.

---

<sup>37</sup> Zie Koning en Van Leuvensteijn (2010). Zij werken dit uit voor woningcorporaties.

Blank, J.L.T. en B. van Hulst, 2013, Naar een doelmatige schaal in de semi-publieke sector: Enige notities voor een zinvolle afweging over schaalvergroting, notitie, IPSE Studies, TU Delft.

Brummelman, E.G., 2008, Schaal en zorg: internationale vergelijking, in: Schaal en zorg, Achtergrondstudies, RVZ, p. 7-50.

Haan, M. de, E. Leuven en H. Oosterbeek, 2011, Positieve effecten van schaalvergroting op leerprestaties, *ESB*, vol. 96(4611), p. 326-329.

Hart, O., A. Shleifer en R.W. Vishny, 1997, The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112(4), p. 1127-1161.

Hicks, J.R., 1935, Annual survey of economic theory: The theory of monopoly, *Econometrica*, vol. 3(1), p. 1-20.

Hulst, B. van, en T. Urlings, 2012, Productiviteitstrends in het primair onderwijs, IPSE Studies, TU Delft.

Inspectie van het Onderwijs, 2012, De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2010/2011, Utrecht.

Koning, P., en M. van Leuvensteijn, 2010, De woningcorporaties uit de verdwijndriehoek, CPB Document 202, Centraal Planbureau.

Mintzberg, H., 1983, Structures in Fives: Designing Effective Organizations, Prentice-Hall.

Niaounakis, T.K., 2012, Productiviteitstrends in het hoger beroepsonderwijs, IPSE Studies, TU Delft.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002, Geen woorden maar daden: Bijdrage aan het normen-en-waardendebat, Advies 23, Den Haag.

SEOR, 2010, Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs, rapport, Rotterdam.

Shleifer, A., 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, p. 133-150.

Smith, A., 1965, *The Wealth of Nations*, New York Modern Library.

Watts, S. en N. Kalita, 2010, The Economics of High Rise, CTBUH Journal Issue III, p. 44-45.

<http://www.ctbuh.org/LinkClick.aspx?fileticket=rjbb7oNXnZw%3D&tabid=1108&language=en-GB>

Tinbergen, J., 1952, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam: North-Holland.

Tirole, J., 2001, Corporate Governance, *Econometrica*, vol. 69(1), p. 1-35.

Veer, A.J.E de., H.E. Brandt, F.G. Schellevis en A.L. Francke, Buurtzorg: nieuw en toch vertrouwd, rapport, NIVEL.

Wilschut, J. en T. Urlings, 2012, Productiviteitstrends in het voortgezet onderwijs, IPSE Studies, TU Delft.





Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

November 2013