



# De Calculus van het publieke belang

Auteurs:  
C.N. Teulings  
A.L. Bovenberg  
H.P. van Dalen

# **DE CALCULUS VAN HET PUBLIEKE BELANG**

**C.N. Teulings\*, A.L. Bovenberg\*\* en H.P. van Dalen\*\*\***

**Juni 2003**

\* Tinbergen Instituut en het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

\*\* Universiteit van Tilburg, CentER, en het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

\*\*\* Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Tinbergen Instituut en het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut te Den Haag.

**Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het  
Ministerie van Financiën**

## **Inhoudsopgave**

### Voorwoord

#### Hoofdstuk 1: Theoretisch raamwerk

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Uitgangspunten
- 1.3 Relatie met sociale wetenschappen
- 1.4 Opzet van dit rapport

#### Hoofdstuk 2: Schaalvoordelen en marktmacht

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Private informatie over preferenties in handen van de klant
- 2.3 Private informatie bij zowel klanten als producenten
- 2.4 De dynamische situatie: zelfbinding aan eerdere beloften
- 2.5 Conclusies

#### Hoofdstuk 3: Averechtse selectie

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Averechtse selectie als free-rider probleem
- 3.3 De inkomensverdeling telt ook mee
- 3.4 Heterogeniteit in voorkeuren en informatie
- 3.5 Conclusies

#### Hoofdstuk 4: Politieke interventie en eigendom

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Eigendomsrechten en contracten
- 4.3 Geloofwaardigheid en politiek
- 4.4 Wanneer mag de politiek ingrijpen in particulier eigendom?
- 4.5 Conclusies

#### Hoofdstuk 5: Delegatie en moreel gevaar

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Het simpele principal-agent model
- 5.3 Het principal-agent model met meerdere taken
- 5.4 Het principal-agent model met meerdere principalen
- 5.5 Niet-verifieerbare informatie
- 5.6 Selectie en moreel gevaar
- 5.7 Conclusies

#### Hoofdstuk 6: De calculus van het publieke belang

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Wat is een publiek belang?
- 6.3 De bronnen van free-rider problemen
- 6.4 Hoe geven we publiek initiatief vorm?
- 6.5 Een concreet voorbeeld: de sociale zekerheid
- 6.6 De calculus van het publieke belang

### Literatuur

## Voorwoord

In de zomer van 2002 zijn wij gestart met het schrijven van een rapport over de institutionele borging van het publieke belang in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Financiën. De opdracht was om voor een beleidsgeoriënteerd publiek een ‘state-of-the-art’-overzicht te geven van de economie van het publieke belang, waarbij tevens een afwegingskader gevoegd moest worden zodat beleidsmakers langs de meest relevante vragen geleid konden worden. Een dergelijke alomvattende opdracht draagt het gevaar met zich mee dat dit al snel ontaardt in een dik boek en een denkschema dat zelfs voor de meest geleerde econoom niet meer behapbaar is. Ergens moest een middenweg bewandeld worden en het onderhavige rapport is daar een reflectie van. Het leveren van een ‘roadmap’ waarmee de beleidsmaker uiteindelijk de enige en juiste keuze maakt is een onmogelijke vraag. Economie is zowel een wetenschap als een kunst en het zal altijd een kunst blijven om de vruchten van de wetenschap op een bevredigende wijze toe te passen. Het rapport is naar ons inzicht dan ook vooral bedoeld voor de beleidsmaker om meer grip te krijgen op het debat over wat het publieke belang is en hoe dit het beste geborgd kan worden.

Bij het schrijven en denken over het publieke belang hebben wij het nodige intellectuele tegenwerk gekregen van de begeleidingscommissie. De bijeenkomsten waren pittig maar hebben juist daardoor bijgedragen aan de kwaliteit van het uiteindelijke product. In alfabetische volgorde willen wij dan ook Sander Baljé, Paul de Bijl, George Gelauff, Ben Geurts, Arjen Gielen, Bernard ter Haar, André de Jong, Gai Oren, Jan Potters en Charles Wijnker bedanken voor hun inzet tijdens deze sessies.

Juni 2003  
Rotterdam/Tilburg/Rotterdam

Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen

# 1. Theoretisch raamwerk

## 1.1 Inleiding

Wat voor soort taken moet de overheid vervullen? Moeten onderwijzers en artsen in dienst van de overheid zijn of kunnen zij hun taken ook vervullen in privé scholen en ziekenhuizen? Moet vuilnis worden opgehaald door gemeenteambtenaren of kan de gemeente deze taak uit besteden aan de private sector? Of laten we de zaak eens omdraaien: waarom kan de gehele economie niet als een groot staatsbedrijf functioneren? Over dit soort vragen zijn in de loop der tijd boekenkasten volgeschreven. Toch is er nog steeds geen ultiem antwoord op de vraag waar de verantwoordelijkheid van de staat eindigt en die van het private initiatief begint, en het is zelfs twijfelachtig of dat antwoord er ooit komt. Zo is de afgelopen twintig jaar in Nederland opnieuw veel geëxperimenteerd met privatiseringen, verzelfstandigingen en prestatiegebonden beloningsvormen. Daarbij zijn nieuwe toezichhouders zoals de NMA en de OPTA opgericht. Ook andere landen hebben die weg bewandeld, zij het niet altijd met gelijke snelheid.

### *Twijfels*

In evaluaties komen Megginson en Netter (2001), Lundsgaard (2002) en Nestor en Mahboobi (2000) tot de conclusie dat de experimenten met privatisering en marktwerking in de wereld *grosso modo* hebben bijgedragen aan een grotere welvaart. Toch bestaan er ook veel twijfels over het nut van marktwerking en privatisering. De ervaringen rond de deregulering van de taximarkt zijn bijvoorbeeld niet onverdeeld positief. Politieke twijfel heeft ertoe geleid dat de privatisering van de waterleidingbedrijven, de Nederlandse Spoorwegen, Schiphol, en de sociale zekerheid is stopgezet of vertraagd. Marktwerking en privatisering kunnen niet op de onverdeelde sympathie van het publiek rekenen. In veel discussiebijdragen wordt de zorg geuit dat niemand meer pal staat voor de publieke zaak. Deze vragen en twijfels illustreren de behoefte aan een meer systematisch denkkader over institutionele vormgeving van de samenleving en de behartiging van publieke belangen daarbinnen. De problemen rond de behartiging van publieke belangen laten zich misschien het beste illustreren aan de hand van een aantal praktische voorbeelden.

### *Geluidshinder Schiphol*

Neem bijvoorbeeld de geluidshinder rond Schiphol. Het vliegverkeer rond Schiphol leidt tot forse geluidsoverlast voor de wijde omgeving. Er is een publiek belang om de overlast binnen redelijke

grenzen te houden. Immers, een steeds groter deel van ons land wordt feitelijk onbewoonbaar of onbebouwbaar. Maar wat zijn die redelijke grenzen? Vliegen naar Mallorca is immers ook een legitiem belang. Of moet Schiphol worden verplaatst, naar het Markermeer of een eiland in de Noordzee?

#### *Investerings spoorwegen*

Of laten we eens het denkbeeldige geval nemen van het initiatief van de Raad voor de Spoorwegongevallen om alle spoorwegovergangen ongelijkvloers te maken. De kosten van deze maatregel bedragen € 3 miljard. Voorzichtige schattingen leren dat daardoor het aantal jaarlijkse verkeersslachtoffers met 10 daalt. Moet deze operatie worden uitgevoerd? Een zelfde type discussie zou men tevens kunnen voeren over het bepalen van de maximumsnelheid op verkeerswegen. Geen onderwerp leidt tot meer commotie onder bezitters van een auto. Handhaving van de maximumsnelheid is bij een luidruchtige groep kiezers niet populair. Er is echter ook een groep kiezers die belang heeft bij een lagere maximumsnelheid. Hoge snelheden en de daarmee gepaarde gaande aanzienlijke snelheidsverschillen maken de snelwegen namelijk voor minder geroutineerde autogebruikers onveilig.

#### *Publieke omroep*

En als ander voorbeeld kan de financiële bijdrage voor de publieke omroep dienen. De overheid verstrekt een forse subsidie voor de instandhouding van de publieke omroep. Die subsidie is niet onomstreden. Voorstanders beargumenteren dat het hier gaat om het publieke belang van de instandhouding van een goed cultureel aanbod. Zonder publieke steun zouden tal van kwalitatief hoogstaande programma's van de buis verdwijnen. Tegenstanders voeren aan dat de commerciële omroepen een nagenoeg vergelijkbaar aanbod leveren als de publieke zenders en dat het dus niet aangaat om de belastingbetaler daar voor aan te slaan.

In de rest van dit rapport zullen nog meer van dergelijke voorbeelden volgen. Zij zijn letterlijk uit de praktijk overgenomen of hadden zich daar anders zonder veel fantasie kunnen voordoen. De voorbeelden zijn niet bedoeld om in die specifieke voorbeelden een beleidsaanbeveling te doen. Ze dienen louter om de praktische betekenis van de besproken mechanismen en dilemma's te illustreren.

### *'Back to the drawing board'*

Dit eerste hoofdstuk beantwoordt van die eenvoudige maar fundamentele vragen als: Wat is het doel dat wordt nagestreefd? Of, hetzelfde in andere woorden, wat is het evaluatiecriterium waaraan het succes of falen van institutionele arrangementen wordt afgemeten? En wiens doelstellingen nemen wij als uitgangspunt? En wat is de verhouding tussen economische, sociologische en juridische criteria en denkkaders? Ons denkraam komt rechtstreeks voort uit wat gangbaar is in de moderne sociale theorie. Het wordt besproken in paragraaf 1.2. Hoewel het denkraam breed aanvaard is, heeft het een aantal verrassende implicaties. Daarom is een expliciete bespreking ervan nuttig. Het verheldert de analyse, voorkomt spraakverwarring, en biedt de mogelijkheid voor een discussie over de grenzen ervan. In paragraaf 1.3 wordt het denkraam vergeleken met de analysekaders die in de diverse sociale wetenschappen worden gehanteerd, zoals economie, politicologie en sociologie. Er blijkt een grote mate van overlap tussen deze analysekaders. Aan de hand van het besproken denkraam zet paragraaf 1.4 vervolgens de structuur van dit rapport uiteen.

## 1.2    Uitgangspunten

### 1.2.1    Is de markt efficiënter dan de politieke besluitvorming?

*"De karakteristieken die bureaucratieën efficiënter maakt, maakt ze tegelijkertijd ook overbodig."*  
Canice Prendergast (2000)

Geen metafoor heeft zoveel praktische betekenis gehad als Adam Smith's onzichtbare hand. De organisatie van een samenleving met vele individuen, die zich via *arbeidsdeling* specialiseren in uiteenlopende activiteiten is een *coördinatieprobleem* van een welhaast onbegrensde complexiteit. Smith's idee dat dit probleem eenvoudig en doeltreffend kan worden opgelost door iedereen zijn eigen belang na te laten streven en verder niemand te belasten met de taak van coördinatie heeft een diepgaande invloed gehad op de wijze waarop moderne samenlevingen zijn ingericht. Hoewel intellectueel breed aanvaard is dat idee intuïtief allesbehalve vanzelfsprekend.<sup>1</sup> Het is moeilijk te bevatten dat een sterk gestructureerde uitkomst op macro-economisch niveau tot stand kan komen zonder centrale coördinatie van dat gedrag op micro niveau.

---

<sup>1</sup> Resnick (2000) beschrijft de reactie van studenten als hen gevraagd wordt waarom een mierenkolonie met duizenden nijvere insecten er zo gecoördineerd uitziet. Steeds opnieuw grijpen studenten terug op het concept van een centrale planner, in de persoon van een god of de koningin van de kolonie.

In de kern is het mechanisme dat leidt tot een efficiënte uitkomst echter verbazingwekkend simpel: zolang wederzijds profijtelijke *transacties* mogelijk zijn, zullen ze worden gerealiseerd. Zodra dat niet meer *mogelijk* is, zijn we in een (*Pareto*) *efficiënt* evenwicht aangeland: niemand kan beter af worden zonder iemand anders slechter af te maken. Immers, was dat wel mogelijk geweest, dan was die transactie wel gerealiseerd. Dit resultaat staat bekend als de *eerste hoofdstelling van de welvaartstheorie* of beter nog het *Coase theorema*: partijen gaan net zolang door met transacties totdat er geen verdere Pareto-verbeteringen meer mogelijk zijn.<sup>2</sup> Individuele transacties resulteert zo in een efficiënte allocatie.

Met het Coase-theorema in het achterhoofd zou men snel geneigd zijn tot de conclusie dat coördinatie van transacties via markten efficiënter verloopt dan via politieke besluitvorming. Het is die overtuiging die de titel van Wittman's boek (1995), *The Myth of Democratic Failure*, zo intrigerend maakt. Wittman laat zien dat precies dezelfde argumentatie voor politieke besluitvorming geldt. Zolang er minstens één burger baat heeft bij een bepaald besluit en niemand er last van heeft, zal er nooit een meerderheid zijn die zich tegen dat besluit verzet. Iedere verbetering van de coördinatie zal daarom worden gerealiseerd, totdat een Pareto-efficiënte uitkomst is bereikt. Kortom, het mechanisme dat in geval van markthandel tot Pareto-efficiëntie leidt werkt in politieke ruil precies hetzelfde. Voor iemand die wil achterhalen of de publieke dan wel de private sector een beter borgingsmechanisme bevat is dit een onbevredigend resultaat. Maar het is niet anders: de simpele argumenten voor de efficiëntie van marktwerking dan wel politieke besluitvorming bieden geen enkel houvast om te laten zien welke van beide de voorkeur verdient. Voor de goede orde: deze simpele argumenten werken alleen in een wereld zonder fricties. Dan zijn marktwerking en politieke besluitvorming beide maximaal efficiënt. De kunst is om te bepalen welk mechanisme het beste werkt in een wereld waarin ruil wel *met* fricties gepaard gaat. Die zoektocht is de leidraad voor dit rapport.

---

<sup>2</sup> Het Coase theorema is algemener dan de eerste hoofdstelling van de welvaartstheorie, omdat in de eerste hoofdstelling volledige concurrentie wordt verondersteld, waardoor prijzen niet door individuele marktpartijen kunnen worden beïnvloed. Deze veronderstelling is voor het Coase theorema niet nodig. Dit is de ruime versie van het Coase theorema. Er is ook een strikte versie. Deze versie stelt dat de verdeling van de eigendomsrechten (het bezit) over de onderhandelingspartners alleen invloed heeft op de inkomensverdeling, niet op de allocatiebeslissing. Deze versie vereist sterke veronderstellingen over de



### 1.2.2 Over publieke belangen en externe effecten

*“If the government and the taxpayer and the voter all know – thanks to cost-benefit analysis – that a project will save 16 sea otters at a cost of \$ 1 million apiece, and the government goes ahead, I would have no basis for criticism.”*

Richard Posner

*Het borgen van publiek belang* - de titel van het WRR-rapport - bevat een fraaie metafoor: veel besluitvorming kan worden gedecentraliseerd, maar iemand moet verantwoordelijk zijn voor bewaking van ons publieke belang. Daar is politieke interventie onvermijdelijk. Het begrip "publiek belang" is nuttig gebleken in de publieke discussie over instituties. De vanzelfsprekende vraag is dan: wat zijn publieke belangen? Het antwoord daarop blijkt niet eenvoudig. Neem het bakken van brood. Is dat een publiek belang? Het kost moeite om die vraag ontkennend te beantwoorden. Een instemmend antwoord leidt echter tot de merkwaardige consequentie dat politieke interventie bij het bakken van brood nodig is, iets wat niemand serieus voorstelt.<sup>3</sup> We zullen ons dus wat fundamenteeler moeten verdiepen in de vraag: wat zijn publieke belangen?

#### *De bron van publieke belangen: externe effecten*

Publieke belangen vloeien voort uit externe effecten. Wanneer door een *actie* van één partij of door een *transactie* tussen twee (of meer) partijen een andere partij die niet bij de besluitvorming over de (trans)actie betrokken is daarvan gevolgen ondervindt, dan is er sprake van een extern effect. Die gevolgen kunnen zowel positief of negatief zijn, er zijn bijgevolg *positieve* dan wel *negatieve externe effecten*. Een autorit, waar derden worden geconfronteerd met geluidsoverlast is een voorbeeld van een actie met een negatief extern effect. De verkoop van een leegstaand huis aan een groot gezin, waardoor de winkelier om de hoek meer klandizie trekt, is een voorbeeld van een transactie met een positief extern effect.

#### *Externe effecten als ontbrekende markten*

---

preferenties van burgers, die empirisch niet opgaan, zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreidere discussie. Voor ons doel is de ruime versie van het Coase theorema voldoende.

<sup>3</sup> Hoefnagel (1999) hanteert hiervoor het onderscheid tussen publieke en maatschappelijke belangen: brood bakken is wel een maatschappelijk, maar geen publiek belang. Ook circulaire definities van publieke belangen zijn populair: onderwijs is een publiek belang omdat het onder verantwoordelijkheid van de overheid valt; het valt onder de overheid omdat het een publiek belang is, of: de spoorwegen zijn een verantwoordelijkheid van de overheid omdat het een inherent publieke taak is. Weer anderen vinden dat het aan de politiek is om vast te stellen wat publieke belangen zijn en dat de wetenschap daar weinig over te melden heeft, zie bijvoorbeeld WRR (2000: 46-48).

Wanneer er sprake is van externe effecten werkt het *transactiemechanisme* niet goed. De partij die besluit tot de actie, of de partijen die besluiten tot de transactie nemen immers niet alle maatschappelijke gevolgen van hun besluit in beschouwing. De consequenties voor de derde partij worden vergeten. Bij negatieve externe effecten wordt er te snel tot de (trans)actie besloten, bij positieve externe effecten te laat. Vandaar dat externe effecten ook wel worden beschreven als een probleem van ontbrekende markten, vergelijk Meade (1952) en Arrow (1969). Zou er een markt zijn geweest voor de geluidsoverlast van de automobilist, dan zou die derde partij zijn gecompenseerd voor die overlast. Als de kosten van compensatie erg hoog zijn, dan ziet de automobilist af van zijn voorgenomen reis. Het *gat in de markt* is dan met een extra markt gevuld, en Smith's onzichtbare hand kan zijn werk weer doen

#### *...en het Coase theorema*

Externe effecten zijn daarmee cruciaal voor het ontstaan van publieke belangen. Externe effecten alleen zijn echter onvoldoende om een kwestie tot een publiek belang te bombarderen. Zoiets kan leiden tot wat de Roel Bekker noemt “overenthousiaste beleidsontwikkeling” (Financieel Dagblad, mei 2002). De meeste simpele externe effecten zijn die effecten waarbij slechts enkele personen betrokken zijn. Zoals Coase (1960) heeft laten zien kunnen deze externe effecten door de betrokken partijen zelf via onderhandelingen over aanvullende transacties worden geïnternaliseerd, zoals in het hiervoor beschreven voorbeeld van geluidsoverlast van een auto.

#### *Complexe externe effecten, free-rider gedrag en publieke belangen*

Wanneer er bij een extern effect veel belanghebbenden zijn, dan spreken we van een complex extern effect. Dan werkt het Coase theorema slecht. Het is niet goed mogelijk om de externe effecten via aanvullende transacties te internaliseren vanwege de dreiging van *free-rider* gedrag, vergelijk Olson (1969). Belanghebbenden die weigeren bij te dragen aan het resultaat kunnen niet van dat resultaat worden uitgesloten. Er is dan altijd wel iemand die weigert zijn bijdrage te leveren, erop speculerend dat het resultaat ook zonder zijn bijdrage wel tot stand komt. Dan is sprake van een publiek belang. De overheid kan met haar geweldsmonopolie alle belanghebbenden dwingen bij te dragen via *publiekrechtelijke* regelgeving. In dit polderland is het lot van de boeren die een stuk van de polderdijk moesten onderhouden hiervoor de onontkoombare metafoer.

### *... en het subsidiariteitsbeginsel*

De behartiging van publieke belangen is dus niet veel anders dan het *internaliseren van externe effecten* door *free-rider* gedrag in te dammen met behulp van publiekrechtelijke dwang. Deze publiekrechtelijke dwang kan het beste worden uitgeoefend op het laagste schaalniveau waarop alle relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. De bouw van een stadsschouwburg in Tilburg heeft externe effecten voor alle inwoners van de regio. De beslissing over de bouw kan dus het beste binnen die regio worden genomen. Landelijke bemoeizucht leidt slechts tot overbodige complicatie van de onderhandelingen. Dit principe dat beslissingen moeten worden genomen op het laagste niveau waar alle relevante externe effecten zijn geïnternaliseerd staat bekend als het subsidiariteitsbeginsel.

### *De calculus van het publieke belang*

De overkoepelende eigenschap van het publieke belang is dus een complex extern effect waarbij de overheid via dwang *free-rider* problemen kan bestrijden. Iedere keer wanneer van een bepaalde zaak geclaimd wordt dat het een publiek belang is, moet de vraag derhalve zijn: *wat zijn de relevante complexe externe effecten en het bijbehorende free-rider gedrag?* Wie profiteert hier van een bepaalde transactie, of heeft daar juist last van, zonder bij de onderhandelingen aan tafel te zitten? En waarom kunnen die externe effecten niet met simpele aanvullende vrijwillige transacties worden geïnternaliseerd zonder dat de overheid er met haar geweldsmonopolie aan te pas hoeft te komen? Deze vragen brengen discipline. De definitie van publieke belangen is niet langer een kwestie van belangengroepen met verlanglijstjes. Het vereist het identificeren van externe effecten: bij de transactie niet meegewogen belangen.

### *Een voorbeeld*

De calculus van externe effecten kan worden geïllustreerd aan de hand het eerder genoemde voorbeeld van de geluidsoverlast van Schiphol. De bewoners ondervinden een negatief extern effect van Schiphol, namelijk lawaai. Als er een "markt" zou zijn voor die geluidsoverlast dan zou Schiphol kunnen afwegen of het belang van een vlucht opweegt tegen de maatschappelijk kosten van de geluidsoverlast. Zo'n markt ontbreekt, maar kan met enige fantasie wel worden 'geconstrueerd': huizen met veel geluidshinder van Schiphol zijn bij benadering 10 procent minder waard dan vergelijkbare huizen zonder dergelijke overlast. Stel dat er 20.000 huizen zouden zijn met geluidsoverlast met een gemiddelde waarde van twee ton, dan zijn de maatschappelijk kosten daarvan 400 miljoen. Dan is dat dus bij lange na niet voldoende om investeringen voor een eiland in zee à raison van € 10 miljard te rechtvaardigen. Zo laten we hier

zien hoe kosten-batenanalyse een discussie transparant maakt. Dergelijke analyses maken duidelijk welk gewicht men toekent aan belanghebbenden. Kosten-batenanalyse is niet een mechanische beslissingsmethode. De merites van kosten-batenanalyse moeten juist gezocht worden in de discipline die het teweegbrengt en in het structureren van het debat. Een kosten-batenanalyse helpt bij het bestrijden van *free-rider* gedrag. Het identificeert de groepen belanghebbenden, zodat zij aan tafel kunnen worden gebracht om tot een wederzijds voordelige ruil te komen.

### *Hoe verder?*

De calculus van externe effecten is het uitgangspunt van dit rapport. Er zullen nog meer van dergelijk calculaties volgen. Om dergelijke calculaties te kunnen uitvoeren is het echter eerst nodig een aantal uitgangspunten van die calculaties preciezer langs te lopen. Het gaat om vanzelfsprekende vragen als: (1) wiens doelstelling is het uitgangspunt van de calculatie? (2) wat is de rekeneenheid? (3) hoe om te gaan met belangentegenstellingen tussen verschillende groepen?, en tot slot (4) waarom ontbreken markten en waarom ontstaat dan soms een publiek belang dat om politieke interventie vraagt.

### 1.2.3 Wiens doelstelling is uitgangspunt?

Als we een bepaalde organisatie van de samenleving op waarde willen schatten, dan zullen we de vraag moeten beantwoorden vanuit wiens perspectief die waardering plaatsvindt. Een aantrekkelijke vorm om die vraag te stellen is het klassieke *principal-agent* model. De principaal – vanaf nu te betitelen als de opdrachtgever - huurt een agent – vanaf nu de opdrachtnemer - om een bepaalde doelstelling te bereiken. De opdrachtgever bepaalt het doel, de opdrachtnemer is slechts uitvoerder, die zijn diensten aan de opdrachtnemer aanbiedt. Echter, de opdrachtgever weet niet zeker dat de opdrachtnemer ook die diensten uitvoert die hij wenst. Er is hier dus sprake van een transactie (de opdrachtgever koopt diensten van de opdrachtnemer) en een potentieel extern effect (de opdrachtnemer doet na betaling iets anders dan de opdrachtgever wenst).

Wie dit model toepast in concrete situaties komt onvermijdelijk voor de vraag te staan wie is de baas en wie de ondergeschikte? Binnen de context van een afdeling binnen een bedrijf lijkt het duidelijk: het afdelingshoofd is de opdrachtgever, de medewerkers zijn de opdrachtnemers. Op een iets hoger aggregatieniveau - het bedrijf - zijn de rollen echter anders verdeeld. De directeur is nu de opdrachtgever en het afdelingshoofd is van opdrachtgever veranderd in een opdrachtnemer. En deze rolwisseling treedt opnieuw op, nu met de directeur,

als de aandeelhouders erbij worden betrokken. Houdt deze trits ooit op, is er een ultieme opdrachtgever?

*Primaat van de politiek of van de kiezer / burger / consument?*

Politieke besluitvorming leent zich voor een soortgelijk spelletje. In een parlementaire democratie is het aantal relaties tussen opdrachtgevers en -nemers welhaast oneindig, niet alleen omdat er zoveel werknemers bij de publieke sector betrokken zijn maar ook omdat er een keten aan opdrachtgever-opdrachtnemer relaties is. Tabel 1.1 bevat een aantal voorbeelden van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties die van belang zijn bij het borgen van het publiek belang.

**Tabel 1.1: Opdrachtgever-opdrachtnemer relaties in de publieke sector**

<i>Opdrachtgever</i>	<i>Opdrachtnemer</i>
Kiezer	Lid van het parlement of gekozen partij
Lid van parlement	Kabinet
Minister president, c.q. kabinet	Ministers
Ministers	Ambtenaren van een departement
Secretaris-generaal van een departement	Ambtenaren van een departement
Afdelingsdirecteur	Consultant, bouwondernemer
Minister	Toeziçthouder, commissaris staatsdeelneming
Commissaris staatsdeelneming	Management van bedrijf waarin staat deelneemt
Toeziçthouder (bijv. Nma)	Marktpartijen
Belastingdienst	Belastingbetaler (en kiezer)

In de dagelijkse praktijk van de ambtenaar en politicus is de grote vraag wie men dient. De gewone beleidsambtenaar is de opdrachtnemer die verantwoording aflegt aan de directeur generaal, de directeur-generaal is de opdrachtnemer van de minister, en de minister is de opdrachtnemer van het parlement. En dan? Is het parlement de ultieme opdrachtgever? Het adagium “Het primaat van de politiek!” lijkt zoïets wel te suggereren. In een democratie is het antwoord op die vraag echter ondubbelzinnig: nee! Niet de gekozen politici in het parlement zijn de ultieme opdrachtgevers, maar de kiezers.

*Geen politieke bevoegdheden zonder politiek programma*

Het uitgangspunt dat niet de politicus, maar de kiezer de ultieme opdrachtgever is, heeft een verstreckende implicatie. Politieke bevoegdheden zonder politiek programma zijn uit den boze.

Immers, het heeft geen zin dat een politicus zich bevoegdheden toeigent als hij niet aan de kiezer kan verantwoorden hoe en waarom hij die bevoegdheden wil gebruiken. Dergelijke bevoegdheden zijn dan feitelijk onttrokken aan controle en sturing door de kiezer, en geven daarmee aanleiding tot machtsmisbruik door politici, net zoals monopolie macht aanleiding geeft tot machtsmisbruik door ondernemers. We zullen zien dat er op deze algemene regel uitzonderingen zijn. De politiek houdt soms een bevoegdheid aan zich, niet met het oog op een actueel politiek programma, maar met het oog op de onvoorziene toekomstige omstandigheden. In het algemeen is het echter onwenselijk om politici 'carte blanche' te geven, dat wil zeggen algemene ongeclausuleerde interventiebevoegdheden.

#### 1.2.4 Wat is het doel I? Doelmatigheid

*“Er is te weinig rekening gehouden met sectorspecifieke kenmerken; en men was te zeer gefixeerd op één einddoel: rendement.”*

Commissie Van Thijn (2002: 126).

Als wij de organisatie van de samenleving willen evalueren moeten we niet alleen weten wiens doel wordt nagestreefd, maar ook wat dat doel is. In haar studie *Het borgen van publiek belang* hanteert de WRR (2000) zowel een inhoudelijk criterium – doelmatigheid -<sup>4</sup> als drie procedurele criteria: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, en democratische legitimatie. Waar de WRR die begrippen opvat als doelstellingen die voorafgaan aan de keuze van instituties, daar worden deze begrippen in ons rapport opgevat als instituties, die bijgevolg verklaard en geëvalueerd moeten worden. Wij zullen beargumenteren dat er uiteindelijk maar twee doelen zijn, *doelmatigheid* en *herverdeling*. Doelmatigheid wordt in deze paragraaf besproken, de volgende paragraaf handelt over herverdeling.

#### *Procedurele criteria?*

De drie procedurele criteria – rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en democratische legitimatie - zijn ontstaan als pogingen om de willekeur van de "vorst" aan banden te leggen (Bovenberg en Teulings, 1999). Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kunnen worden aangemerkt als een joodse

---

<sup>4</sup> De WRR onderscheidt de criteria doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit onderscheid is niet fundamenteel, beide kunnen zonder problemen worden samengenomen in onder het kopje doelmatigheid.

uitvinding (Finer, 1997, hfd. 5).<sup>5</sup> Rechtszekerheid verbiedt de "vorst" om zomaar eigendom van zijn onderdanen in bezit nemen. Zonder die garantie heeft privaat eigendom nauwelijks waarde, en is het voor onderdanen dus niet interessant om daarin te investeren. Rechtsgelijkheid verbiedt de "vorst" om de ene burger anders te behandelen dan de ander, om aldus mensen te kunnen chanteren. In een democratie beschermt rechtsgelijkheid de minderheid tegen de meerderheid. En tenslotte, democratische legitimatie heeft politieke concurrentie om de kiezersgunst geïntroduceerd. Daarmee werd, geredeneerd vanuit de kiezer, politieke besluitvorming een veel aantrekkelijker instrument: als een politicus een besluit nam dat de kiezers onwelgevallig was, dan kon hij immers worden weggestemd. De opkomst van de massademocratie in de eerste helft van de vorige eeuw is dus één van de verklaringen voor de snelle groei van de collectieve sector. Kortom, de procedurele criteria zijn geen doel op zichzelf, ze zijn een hulpmiddel om publieke belangen beter te kunnen behartigen. Uiteindelijk gaat om doelmatigheid en een acceptabele verdeling.

#### *Vermogensmaximalisatie*

Hoe kan doelmatigheid worden geoperationaliseerd? Een praktisch manier om dat te doen is de toepassing van het Kaldor-Hicks criterium: een beleidsvoorstel is doelmatig zolang het voordeel van degenen die ervan profiteren zo groot is dat zij daaruit degenen die daarvan nadeel ondervinden financieel *kunnen* compenseren. Het woordje *kunnen* is hier cruciaal. Het Kaldor-Hicks criterium vereist niet dat die compensatie ook daadwerkelijk plaatsvindt, het vereist slechts dat die compensatie in principe financieel mogelijk is. De vraag is dus welk bedrag de bevoordeelden over hebben voor de implementatie van dat beleidsvoorstel, en of dat bedrag voldoende is om de benadeelden te compenseren. *Alle* voor- en nadelen worden aldus vertaald als financiële kosten en baten. Niet-monetaire voor- en nadelen worden dus wel meegewogen, maar ze worden gewaardeerd tegen geld. Het Kaldor-Hicks criterium sluit dan ook nauw aan bij kosten-batenanalyse. Vandaar het pleidooi van Richard Posner, rechter en een fervente voorstander van kosten-batenanalyse: *"I have long argued that cost-benefit analysis in the Kaldor-Hicks sense is both a useful method of evaluating the common law and the implicit method by which common law cases are in fact decided – and rightly so in my opinion."*

---

<sup>5</sup> Toen Mozes terugkeerde van de berg Sinaï met de stenen tafelen, bracht hij een institutionele revolutie teweeg. De wet was niet langer het eigendom van de vorst/farao. Het volk had daar rechtstreeks toegang

... en het transactiemechanisme

Vermogensmaximalisatie als doelstelling is nauw gerelateerd aan het transactiemechanisme. Stel bijvoorbeeld dat A bereid is om € 300.000 te betalen voor een huis waar B in woont, en dat B bereid is om zijn huis te verkopen voor € 280.000. Wanneer A en B overeenstemming bereiken over de verkoop van het huis dan neemt met deze transactie het maatschappelijk vermogen met € 20.000 toe, omdat A dat huis met € 20.000 hoger waardeert dan B. Zonder externe effecten leidt het transactiemotief dus als vanzelf tot vermogensmaximalisatie, precies zoals het Coase theorema voorspelt. Nu is dit een simpel voorbeeld, waarbij vermogensmaximalisatie op basis van vrijwillige transacties tot stand kan komen, maar het voorbeeld kan eenvoudig worden uitgebreid met externe effecten.

... en de rechtseconomie

Vanuit deze gedachte is het een kleine stap naar de positie van een aantal Amerikaanse rechtstheoretici, zoals Richard Posner (1981) en Donald Wittman (1995), die bepleiten dat *vermogensmaximalisatie* het enige zinvolle evaluatiecriterium voor juridische en politieke besluitvorming is. Als een rechter moet beslissen aan wie een bepaald bezit of recht (c.q. schade) toevalt, dan doet hij er het beste aan dit bezit toe te delen aan die partij die daar de meeste waarde mee genereert (c.q. het minste schade door leidt), zeg partij A. Immers, stel dat de rechter het bezit aan partij B toe zou delen, dan zouden A en B er na de rechterlijke uitspraak belang bij hebben om het bezit via een transactie alsnog van A naar B over te hevelen. Omdat die aanvullende transactie mogelijk gepaard gaat met transactiekosten, zie paragraaf 1.2.6, kan de rechter het goed maar beter meteen aan partij A toedelen. Dat bespaart transactiekosten.<sup>6</sup>

---

toe. Vanaf dat moment waren er schriftgeleerden die de koning de wet konden lezen.

<sup>6</sup> Een voorbeeld kan dit verduidelijken: stel dat een werknemer van een groot bedrijf buiten zijn schuld een grote schade veroorzaakt. Wie draait dan op voor de kosten? De werknemer is risicoavers. De rechter kan de schade daarom beter door het bedrijf laten betalen. Zouden partijen van tevoren weten dat de rechter anders zou beslissen, dan zouden ze vooraf een contract moeten sluiten waarbij het bedrijf de werknemer verzekert. Omdat die transactie ongetwijfeld met transactiekosten gepaard gaat, kan de rechter de schade maar beter meteen aan het bedrijf toedelen. Dit is overigens precies wat rechters in Nederland doen. Bij de recente wijziging van het burgerlijk rechtboek is de aansprakelijkheid van de verkopende partij belangrijk uitgebreid, ook nadat de transactie is verricht. Een bekend coördinatietekort bij veel transacties is averechtse selectie: de verkoper kan de kwaliteit van zijn koopwaar beter beoordelen dan de koper. Bij gebrek aan eigen beoordelingsvermogen, houdt de koper er rekening mee dat hij een winkeldochter koopt, en wil hij dus maar weinig betalen. De verkoper is niet bereid voor dat lage bedrag zijn exportkwaliteit van de hand te doen, en levert dus zijn winkeldochter. Exportkwaliteit kan aldus niet worden verhandeld. De wijziging van het burgerlijk wetboek verkleint dit probleem door de koper achteraf verhaalsrecht te geven. Aldus worden de transactiekosten in de markt voor exportkwaliteit gereduceerd.



### *Equivalentie politieke en markttransacties*

Wittman gebruikt deze redenering in zijn kruistocht tegen *The Myth of Democratic Failure*: hij beargumenteert dat vermogensmaximalisatie inderdaad precies is wat de politiek onder druk van democratische concurrentie geneigd is te doen. Immers, een politieke transactie leidt tot grotere stemmenwinst naarmate er meer kiezers baat bij hebben. Door een bepaald bezit toe te delen aan degenen die daarmee de meeste waarde creëren, kunnen deze agenten het hoogst worden ‘belast’ en kunnen de verkregen belastinginkomsten worden gebruikt om andere kiezers gelukkig te maken. Deze redenering laat ook zien dat de traditionele afkeer van politici die opkomen voor deelbelangen onterecht is. Politici kunnen maar beter hun deelbelang goed verwoorden en verdedigen. Als het mogelijk is een pakket maatregelen (dat is: een transactie) te vinden waarachter de meerderheid van politici zich schaart, dan is er klaarblijkelijk ook een meerderheid van kiezers die daar belang bij heeft. Dit soort transacties drijven het politieke systeem naar voortdurende verbetering van de doelmatigheid.

### *Eén criterium?*

Geredeneerd vanuit de rijkheid aan detail in deze complexe wereld is het een opmerkelijke conclusie dat uiteindelijk één criterium maatgevend kan zijn. De publieke zaak staat voor vragen van leven en dood, voor afwegingen tussen heden en toekomst, en voor het behoud van het cultureel erfgoed. Kunnen al dat soort vragen werkelijke tot één criterium kunnen worden teruggebracht? De onvermijdelijke waarheid is dat wij, gewild of ongewild, een afweging maken die zich uiteindelijk altijd laat vertalen in geld.

Neem als voorbeeld het ongelijkvloers maken van alle spoorwegovergangen zoals in het begin van dit hoofdstuk ten tonele gevoerd, of de samenstelling van het Ziekenfondspakket: moeten wij bijvoorbeeld in Nederland preventief bevolkingsonderzoek naar borstkanker doen? Of biedt de nieuwe technologie waardoor borstkanker veel effectiever kan worden behandeld zoveel perspectief dat een dergelijke preventief bevolkingsonderzoek de moeite niet meer loont. Wij kunnen uitrekenen c.q. schatten hoeveel levens naar verwachting bespaard kunnen worden met preventief bevolkingsonderzoek en wij weten wat dergelijk onderzoek kost. Een beslissing over het al dan niet door laten gaan van dergelijk onderzoek is dus impliciet een beslissing over de waarde van een mensenleven. Evenzo kunnen wij de waarde van een mensenleven bepalen in het voorbeeld van de ongelijkvloerse spoorwegovergangen, waarbij tien levens per jaar bespaard worden à raison van een investering van € 3 miljard. Ergens ligt een grens aan de uitgaven voor de zorg of voor transportveiligheid, en daarmee maken wij ongewild een keuze in de vraag: wat is de waarde van leven? Vermogensmaximalisatie betekent dus *niet* dat “alleen geld telt”. Het

impliceert wel dat we alles uiteindelijk op één noemer waarderen om tot een zinvolle afweging te kunnen komen.

#### *Waardering leidt tot doelmatig beleid*

Het antwoord op de vraag naar de waarde van een mensenleven maakt het ook mogelijk om zo doelmatig mogelijk om te gaan met de schaarse middelen voor zorg en veiligheid, en om een efficiënte afweging te maken tussen € 1 extra voor de zorg of voor de transportveiligheid. In de praktijk worden ook veel van dergelijke berekeningen gemaakt, zij het dat die berekeningen lang niet altijd de leidraad zijn voor beleid.<sup>7</sup> Sommige levens zijn blijkbaar meer waard dan anderen. Als dergelijke afwegingen feitelijk moeten worden gemaakt, dan is het maar beter om die afwegingen te expliciteren. In tegenstelling tot de suggestie die gewekt wordt door het openingscitaat van de commissie Van Thijn, is verbetering van rendement een goed vertrekpunt.

#### 1.2.5 Wat is het doel II? Herverdeling

Toch is doelmatigheid niet het enige criterium. Bij de totstandkoming van collectieve acties speelt ook de inkomensverdeling een grote rol. Collectieve beslissingen kennen vaak winnaars én verliezers. Hoe het belang van beiden gewogen moet worden is meestal een heikel punt. Maar ook zonder collectieve beslissingen is er weinig reden om te veronderstellen dat het marktmechanisme leidt tot een politiek aanvaardbare verdeling. Herverdeling is dan ook een publiek belang, omdat zij zonder publieke dwang niet tot stand komt.

#### *Doelmatigheid en herverdeling niet onafhankelijk*

Idealiter zijn beide criteria, doelmatigheid en verdeling, onafhankelijk van elkaar. Men zou de politieke besluitvorming dan in twee gescheiden departementen kunnen laten plaatsvinden, het departement van vermogensmaximalisatie en dat van verdelingsvraagstukken. Dat blijkt echter niet goed mogelijk. Om burger A € 1 extra inkomen te geven, moet bij burger B vaak meer dan € 1 worden wegbelast. Herverdeling gaat dan dus met transactiekosten gepaard (bijvoorbeeld vanwege asymmetrische informatie over talenten). De som van het vermogen van A en B neemt af en de herverdeling gaat daarmee ten koste van het totale vermogen in de economie.

---

<sup>7</sup> Zo heeft Ashenfelter en Greenstone (2002) de waarde van een mensenleven geschat voor de Verenigde Staten aan de hand van de maximumsnelheidswetgeving. Een lagere maximumsnelheid leidt tot een langere reistijd, maar tot minder verkeersdoden. De waarde van een leven is dan de waarde van de extra reistijd (bepaald met behulp van het uurloon) gedeeld door het aantal bespaarde levens.

### *Een dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid?*

Het populaire spraakgebruik zegt daarom dat inkomensherverdeling ten koste gaat van de doelmatigheid, het bekende dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid, dat wil zeggen, van doelmatigheid versus herverdeling. Het spraakgebruik is echter niet geheel accuraat. Herverdeling geeft burger A € 1 extra inkomen ten koste van meer dan € 1 van burger B. Ondanks het feit dat de herverdeling het totale vermogen niet maximeert is toch ze nog niet *ondoelmatig*. Immers, een beleidsmaatregel is pas ondoelmatig als niemand erop vooruit gaat en minstens één burger erop achteruit gaat. Hier profiteert A, en dus is de herverdeling niet ondoelmatig. Het is dus beter om te spreken van het *dilemma van vermogensmaximalisatie versus herverdeling*. Dit dilemma vindt zijn oorsprong in de transactiekosten van herverdeling.

### *Politieke instituties, non-interventie en herverdeling*

Daarom impliceert het criterium van vermogensmaximalisatie een politieke keuze, namelijk dat inkomensverdeling in de politieke discussie geen rol moet spelen. Die keuze is niet noodzakelijkerwijs ‘links’ of ‘rechts’, in de zin dat zij een voorkeur impliceert voor een platte of scheve inkomensverdeling. Ten tijde van de absolute monarchie was een pleidooi voor politieke non-interventie in de inkomensverdeling links, omdat politieke interventie veelal gelijk stond met tol- en belastingheffing ten bate van de welstand van de koning en zijn hofhouding. In die omstandigheden was marktwerking een egaliserende kracht. Sinds de opkomst van de massademocratie leidt politieke interventie veelal tot een meer gelijkmatige inkomensverdeling, simpelweg omdat het gemiddelde inkomen hoger is dan het mediane inkomen (het vijftigste percentiel), zodat de modale kiezer baat heeft bij herverdeling. Politici kunnen dus goede electorale zaken doen met een ‘gematigd’ herverdelingsbeleid, ‘gematigd’ omdat anders het dilemma van vermogensmaximalisatie versus herverdeling een te zware tol eist. Binnen democratische verhoudingen is een pleidooi tegen politieke interventie in inkomensverhoudingen dus veelal denivellerend of rechts.<sup>8</sup>

### *Herverdeling hoort bij politiek als winst bij ondernemingen*

Deze observaties leiden tot een aantal conclusies. Allereerst is inkomensverdeling, naast doelmatigheid, een legitieme politieke zorg. Sterker nog, wat betreft doelmatigheid verschaft het

---

<sup>8</sup> Een interessante vraag is welke politieke institutie het meeste kwaad doet vanuit het gezichtspunt van vermogensmaximalisatie. De sterke groei in landen met democratische instituties suggereert dat democratie vanuit dit gezichtspunt beter werkt dan absolute monarchie. Dit ligt ook op grond van theoretisch overwegingen voor de hand. In extremo wordt in een absolute monarchie de belangen van slechts een

Coase-theorema een argumentatie waarom de politiek alleen moet ingrijpen wanneer sprake is van complexe externe effecten. Voor de inkomensverdeling ontbreekt een dergelijke argumentatie. Politieke interventie met het oog op inkomenseffecten is dus volstrekt gerechtvaardigd: als de politiek het niet doet, doet niemand het.<sup>9</sup>

### *Institutie en herverdeling*

Een tweede conclusie is dat institutionele arrangementen gevolgen hebben voor niet alleen het totale vermogen in de economie, maar ook voor de inkomensverdeling. Dit geldt *in extremo* voor de politieke instituties zoals die hiervoor zijn besproken bij de vergelijking van absolute monarchie en democratie. Echter, deze conclusie heeft een grotere reikwijdte. Ook tal van kleinere institutionele veranderingen hebben gevolgen voor de inkomensverdeling, vaak onbedoeld of onverwacht. Zo leidt een versterking van prikkels in thans collectieve arrangementen, bijvoorbeeld via privatisering, onvermijdelijk tot een inkomensstijging voor een beperkte groep. Indien er een kosteloos instrument bestond om die verdelingseffecten weer ongedaan te maken, dan was er geen probleem. De euro extra voor de één kon dan moeiteloos naar de ander worden overgemaakt. In dat geval is vermogensmaximalisatie, zoals voorgesteld door Posner en Wittman, altijd het beste, onafhankelijk van de gewenste verdeling. Echter, kosteloze herverdeling bestaat niet. Inkomenseffecten zullen in de evaluatie van institutionele wijzigingen dus een belangrijke rol moeten spelen.

### *Vermogensmaximalisatie desondanks belangrijk criterium*

Vermogensmaximalisatie laat verdelingseffecten geheel buiten beschouwing. Bij die calculatie kan € 1 stijging van het inkomen voor een kleine groep managers worden weggestreept tegen € 1 hogere prijzen voor de consument. In de politieke calculatie pakt die berekening anders uit: een extra euro verdeeld over vele consumenten weegt zwaarder dan een extra euro verdeeld over enkele managers. Ondanks deze zwaarwegende beperking is vermogensmaximalisatie een goed vertrekpunt. Allereerst werkt het criterium goed in min of meer homogene groepen qua inkomensniveau, of voor maatregelen die alle inkomensgroepen op ongeveer gelijke wijze treffen. Dit is het argument dat Posner, Wittman en tal van anderen gebruiken ten faveure van politieke non-interventie in de inkomensverdeling. De ene keer heeft iemand pech bij de toepassing van vermogensmaximalisatie, de volgende keer heeft hij juist geluk. Deze redenering

---

persoon gediend, terwijl in een democratie minstens de helft van de bevolking moet worden gediend. Dat laatste leidt tot lagere belastingtarieven, en dus tot minder verstoringen.

<sup>9</sup> Het is vanuit dat gezichtspunt opmerkelijk dat de *inkomensverdeling* niet als doelstelling in het WRR (2000) rapport staat vermeld.

geldt voor tal van kleine maatregelen die dwars door alle inkomensgroepen heen verdelingseffecten hebben. Per saldo middelen die effecten uit, zeker op wat langere termijn. Zeker bij kleine diffuse maatregelen moeten de inkomenseffecten daarom slechts een beperkte rol spelen.

*Doelmatigheid en herverdeling verenigd: gewogen vermogensmaximalisatie*

Er zijn echter ook maatregelen waarvan de effecten op inkomensgroepen duidelijk uiteen lopen. De progressiviteit van de inkomstenbelasting is hiervan het meest heldere voorbeeld. Simpele vermogensmaximalisatie werkt dan niet. Toch kan ook dan een calculus van kosten en baten worden gemaakt. Als herverdeling met transactiekosten gepaard gaat, dan heeft het in ieder geval geen zin om met de ene maatregel geld van A naar B te sluizen, en met de volgende maatregel diezelfde euro weer van B naar A te brengen. Herverdelingsmaatregelen moeten elkaar dus niet tegenwerken. Die regel kan nog wat worden aangescherpt: als de ene maatregel € 1 overhevelt naar A ten koste van €3 van B, terwijl de andere maatregel dat voor € 2 van B kan bewerkstelligen, dan is die tweede maatregel zonder meer te prefereren. Stel dat die laatste maatregel de minst kostbare manier is om € 1 van B naar A over te hevelen, dan kan dit principe worden gegeneraliseerd: in de calculus van kosten en baten is € 1 voor A gelijk aan € 2 voor B. In feite gaat het dus om een *gewogen vermogensmaximalisatie*.

*... = Pareto-efficiëntie*

Gewogen vermogensmaximalisatie is equivalent met *Pareto-efficiëntie*: ieder Pareto-efficiënt evenwicht kan worden bepaald als het resultaat van een gewogen vermogensmaximalisatie, mits we iedere burger daarbij het juist gewicht toekennen.

*Twee voorbeelden: het consumentensurplus en de public funds multiplier*

We geven twee praktische voorbeelden van gewogen vermogensmaximalisatie. Bij het mededingingsbeleid is de politiek vaak meer geïnteresseerd in de welvaart van consumenten dan in de winsten van producenten. Soms geeft de politiek zelfs alleen om het consumentensurplus. Het impliciete gewicht dat aan het producentensurplus wordt toegekend is dan nul. Een ander voorbeeld is de *public funds multiplier*. Belastingheffing verstoort de werking van de arbeidsmarkt. Vandaar dat iedere euro ten koste gaat van meer dan één euro voor de burger: de som van de geheven belasting en de kosten van de marktverstoring. Vanwege deze extra kosten van belastingheffing wordt overheidsinkomen meestal hoger gewaardeerd dan privaat inkomen.

Deze opslag komt tot uiting in de *public funds multiplier*. In feite is dan sprake van gewogen vermogensmaximalisatie, met een groter gewicht voor overheidsvermogen.

Met het gereedschap van *gewogen vermogensmaximalisatie* kan in theorie het saldo van ieder voorstel worden vastgesteld. In de praktijk is de kosten-batencalculator een eenoog in het land der blinden. We hebben ten eerste slechts beperkt inzicht in de vraag hoeveel euro een bepaald voorstel zowel A als B precies kost. We weten nog veel minder hoe we € 1 voor A moeten waarderen tegen € 1 voor B.<sup>10</sup> We weten nu echter wel waar we moeten zoeken naar de antwoorden.

### 1.2.6 Transactiekosten: binding in de tijd en binding aan de gemeenschap

*“Exchange takes place without any specification of its institutional setting. We have consumers without humanity, firms without organization, and even exchange without markets.”*

Ronald Coase (1988: 3)

Het is tijd om terug te keren naar het eenvoudige transactiemechanisme uit paragraaf 1.2.2. Dat mechanisme functioneert prima in allerlei simpele situaties, zoals die zich veelvuldig voordoen in het maatschappelijk verkeer. Het transactiemechanisme kent echter twee belangrijke beperkingen die in de praktijk een grote rol spelen, namelijk binding in de loop der tijd en binding aan de belangen van de gemeenschap. Om deze twee beperkingen te ondervangen zijn meer gecompliceerde *institutionele arrangementen* ontstaan.

#### *Binding in de tijd: voorkom het breken van beloften*

Transacties gaan in veel gevallen niet alleen over zaken die vandaag geruild of gedaan moeten worden, maar ook over toekomstige zaken. Een typisch voorbeeld is een verzekering, waarbij de verzekerde vandaag een premie betaald op voorwaarde dat onder bepaalde nader gespecificeerde omstandigheden de verzekeraar morgen aan de verzekerde een schade-uitkering betaalt. Of neem een pensioenfonds, de meeste pensioenen zijn gedefinieerd in termen van een bepaald uitkeringspercentage van het (laatst) verdiende loon. In de economische theorie is in die gevallen sprake van een *contract*, waarin transactiepartners vandaag vastleggen wat zij morgen beloven te

---

<sup>10</sup> De verhouding van de waarde van een euro voor A en een euro voor B hangt af van twee zaken: de politieke preferenties en de transactiekosten. Des groter de politieke preferenties voor herverdeling ten gunste van A en des te hoger de transactiekosten om een euro van B naar A over te hevelen, hoe hoger dat verhoudingsgetal.

zullen doen, al dan niet afhankelijk van de omstandigheden morgen. De transactiepartners *committeren* zich, of beter, trachten zich te binden aan hun toekomstig gedrag.

Die binding is alles behalve onproblematisch, zoals bijvoorbeeld in het klassieke gevangenen dilemma, waar de twee gevangenen zich bij voorbaat graag -in hun gemeenschappelijk belang- zouden binden elkaar niet te verraden, maar waar zij beiden weten dat ze die belofte op het moment suprème niet gestand zullen doen. Soms kan die binding worden geregeld met een rechtens afdwingbaar contract: degene die zijn belofte breekt, kan door de ander voor de rechter worden gedaagd. De staat zet zijn *geweldsmonopolie* in om de rechterlijke uitspraken uit te voeren. De theorie spreekt dan van een *expliciet contract*, waarin de contractpartners *privaatrechtelijke aanspraken* jegens elkaar hebben. Hier blijkt de grote betekenis van de *rechtstaat* en het *geweldsmonopolie van de overheid* als maatschappelijk instituties. We komen op dit thema nog veelvuldig terug.

In de praktijk kunnen echter lang niet alle denkbare voorwaarden en omstandigheden in expliciete, rechtens afdwingbare, contracten worden geregeld. De theorie spreekt in die gevallen van een *impliciet of niet-verifieerbaar contract*; niet-verifieerbaar wil zeggen dat derden, inclusief de rechter, geen uitspraak kunnen doen. Veel contracten zijn daarom niet gebaseerd op juridische aanspraken, maar op *wederzijds vertrouwen in langdurige relaties* of op *reputaties*. Contractpartners met een langdurige relatie zullen elkaars vertrouwen niet willen beschamen omdat zij ook morgen met elkaar verder moeten. Contractpartners met een goede reputatie zetten die reputatie niet graag op het spel, omdat die reputatie hun handelsmerk is in relaties met andere contractpartners.

#### *Afweging impliciete en expliciete contracten: transactiekosten*

Expliciete contracten zijn in principe superieur aan impliciete contracten, omdat de contractpartners zekerheid hebben dat zij de prestaties van de contractpartner voor de rechter kunnen afdwingen. Echter, expliciete contracten zijn kostbaar. Ze vereisen dat alle informatie verifieerbaar is en dat kost tijd en moeite (denk aan de rol van accountants). Bovendien zijn ook rechters niet gratis. Anderzijds hebben ook impliciete contracten kosten. De onzekerheid over de betrouwbaarheid van de contractpartner dwingt partijen tot kostbare voorzichtigheid.

Transactiekosten zijn niet alleen de kosten van het maken en afdwingen van een expliciet contract. Ook impliciete contracten gaan gepaard met transactiekosten, omdat ze partijen dwingen tot kostbare voorzichtigheid. Een monopolie leidt tot transactiekosten, omdat de monopolist de prijs hoger vaststelt dan de maatschappelijke kosten. Hij neemt daarmee voor lief dat een deel van de winstgevende transacties niet doorgaan (de transactiekosten), om zo een hogere winst te halen

op de overige transacties. Deze studie zal de veelvormigheid van transactiekosten in beeld brengen.

#### *Binding aan de gemeenschap: voorkom free-rider gedrag*

Behalve binding in de tijd is er een tweede uitbreiding van het simpele transactiemechanisme: een grote groep partners kan slechts gezamenlijk een groot waardevol project uitvoeren als iedereen zijn bijdrage levert. Individuele contribuanten hebben dan steeds de verleiding tot *free-rider* gedrag: ook zonder mijn bijdrage wordt het project wel uitgevoerd, dus ik kan me de moeite van mijn bijdrage wel besparen. Dit is het typische voorbeeld van een publiek belang. Hier helpt alleen *politieke interventie met overheidsdwang*. Een politieke eenheid besluit - democratisch of op last van de "vorst"- dat een bepaald project wordt uitgevoerd. Alle leden van de politieke gemeenschap zijn vervolgens verplicht aan de realisatie bij te dragen.

Dit vermogen om de leden van gemeenschap te binden aan een publiek belang middels *publiekrechtelijke aanspraken* is de toegevoegde waarde van de politiek. Zonder dwang komen dergelijke grote projecten niet tot stand. We zagen eerder dat inkomensherverdeling een inherent publieke taak is. Dat past in deze analyse: herverdeling kan meestal slechts tot stand komen onder politieke dwang, omdat zonder die dwang degenen die profiteren van de herverdeling wel willen meedoen, maar degenen die er voor moeten betalen niet. *Free-rider* gedrag en het gebruik van dwang om de potentiële uitvreter binnen boord te houden zijn dus de hoekstenen van een analyse van de institutionele borging van publieke belangen.

#### *Bindingsprobleem van de politiek*

Op het kruispunt van binding in de tijd en binding aan de gemeenschap staat binding van de gemeenschap over haar toekomstig beleid. Net zoals individuele contractpartners vandaag afspraken willen kunnen maken over hun gedrag van morgen, zo wil ook de gemeenschap dat. Contractpartners willen graag vandaag afspreken dat ze allebei investeren in een gemeenschappelijk project waar zij beiden morgen van kunnen profiteren. De enige proviso is dat zij er dan wel van op aan kunnen dat ook de ander die investeringen daadwerkelijk doet. Als de transactiekosten dat toelaten, sluiten zij daarvoor een expliciet, rechtens afdwingbaar contract. De politieke gemeenschap wil haar leden verleiden vandaag te investeren in toekomstige welvaart, maar individuele leden willen dan wel graag zekerheid dat 'de politiek' die investeringen dan later niet onteigent ten bate van andere leden. De politiek zou daarvoor graag een afdwingbaar contract sluiten, maar is daar slecht toe in staat, zie Acemoglu (2002): het geweldsmonopolie van de staat kan immers moeilijk worden ingezet om de staat te dwingen. Het geweldsmonopolie is



dus een ‘mixed blessing’ en het klassieke probleem van ‘Quis Custodiet Ipsos Custodes?’ (Wie bewaakt de bewakers) doet zich gelden. Bij politieke contracten is binding dus fundamenteel problematisch, meer nog dan bij contracten tussen individuele partijen. Binding is daarmee een kernprobleem voor publieke instituties.

De principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, Montesquieu's *Trias Politica* en de regel dat een minister is gebonden aan de toezeggingen van zijn voorganger zijn stuk voor stuk pogingen om dit bindingsprobleem van de overheid zo goed en zo kwaad als dat gaat te ondervangen. Ook veel recentere institutionele hervormingen zijn een antwoord op dit probleem. De AROB-procedure maakt het individuele burgers mogelijk om tegen politieke besluiten in beroep te gaan. Het verzelfstandigen van een publieke dienst tot een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) beperkt de mogelijkheden van de politiek om zich tot in detail met de uitvoering van beleid te bemoeien. Het primaat van de politiek is dus met handen en voeten gebonden.

### 1.2.7 Transactiekosten als theorie van instituties

Wij zijn nu in de positie om terug te keren naar Wittman's *Myth of Democratic Failure*: in een wereld zonder transactiekosten zijn politieke besluitvorming en decentralisatie via marktwerking beide maximaal doelmatig. Die wereld bestaat helaas niet. De expliciete en impliciete contracten waarmee partijen zich binden in de tijd en de politieke contracten waarmee burgers onder dwang worden gebonden aan het publieke belang kennen allemaal hoge transactiekosten. Het gevolg is dat zowel de markt als politieke besluitvorming niet langer maximaal doelmatig zijn. Het gaat bij de keuze tussen markt en politieke besluitvorming dus om welk van beide alternatieven het minst ondoelmatig is. De maximale doelmatigheid bestaat slechts in een wereld zonder transactiekosten. We spreken daarom over de markt en politieke besluitvorming als *second-best* of tweedekeus alternatieven, het *first-best* of eerstekeus Utopia blijft onbereikbaar. Het is dus niet voldoende om te laten zien dat ofwel de markt ofwel politieke besluitvorming ondoelmatig is. De cruciale vraag is welke van beide alternatieven het minst ondoelmatig is.

#### *Theorie van instituties*

In de loop der tijden hebben samenlevingen allerlei *instituties* (of *arrangementen*) ontwikkeld om die transactiekosten zoveel mogelijk te minimaliseren. Binding in de tijd, via een privaatrechtelijk expliciet contract, of via een impliciet contract, en binding aan de gemeenschap, via publiekrechtelijke dwang, zijn de basisvormen van deze instituties. De analyse van transactiekosten leidt ons naar een eerste ruwe schets van een theorie van de ontwikkeling van deze instituties. De maatschappelijke druk van met elkaar concurrerende groepen en individuen

leidt ertoe dat geleidelijk die instituties zich ontwikkelen die lagere transactiekosten met zich meebrengen. En zelfs belangentegenstellingen tussen diverse groepen over de verdeling van het inkomen kunnen deze ontwikkeling niet stoppen. Niemand heeft immers belang bij een inefficiënte uitkomst: als wij een persoon gelukkiger kunnen maken zonder iemand anders te benadelen, waarom zouden wij dat dan nalaten? De instituties die wij feitelijk waarnemen zijn het resultaat van een langdurig selectieproces, waarbij instituties met hoge transactiekosten geleidelijk aan zijn uitgezuiverd. Omdat de omstandigheden zich voortdurend wijzigen, zijn instituties niet voor eens en voor altijd het beste antwoord, en dus zullen we een stabiel lange-termijn evenwicht met lage transactiekosten nooit bereiken. Het doel van deze studie is om dichterbij dat evenwicht te komen, hetgeen suggereert dat we er nog niet zijn.

#### *Transactiekosten tussen kiezer en gekozenen*

Om een publiek belang te borgen 'kiest' een samenleving tussen coördinatie via de markt of via politieke besluitvorming, waarbij de institutie met de laagste transactiekosten de voorkeur geniet. In het geval van het politieke besluitvormingsmechanisme kiest de kiezer vertegenwoordigers die in naam van de kiezer transacties afsluiten. Net zoals de coördinatie van activiteiten via een bedrijfsorganisatie tot transactiekosten leidt tussen consument en bedrijfsleiding, zo leidt coördinatie via politieke besluitvorming tot transactiekosten tussen de kiezer en de gekozenen. Dit grijpt terug op de discussie wiens doelstelling wordt gemaximeerd, die van politici of die van kiezers (of burgers). Wie gemakshalve de doelstelling van politici maximeert vergeet de transactiekosten tussen kiezer en gekozenen.

#### *Analogie ondernemer / politicus*

De analogie tussen ondernemer en politicus kan nog een stap verder worden genomen. Veel activiteiten kunnen worden gecoördineerd via naar winst strevende ondernemers, omdat de economische theorie laat zien dat concurrentie een drukmiddel is om te streven naar minimale transactiekosten. De ondernemer die de klant niet bedient gaat op de fles. In een perfecte wereld waarin volledige concurrentie heerst zouden de transactiekosten helemaal uit het zicht verdwijnen.

De redenering is precies analoog bij politieke besluitvorming. Minimalisatie van transactiekosten vindt plaats door op machtsbehoud gerichte politici, indien er concurrentie is op de kiezersmarkt. De politicus die de kiezer voor het hoofd stoot wordt immers weggestemd. De politicus moet rekening houden met een vijandelijke overname. In de praktijk werken verkiezingen vanzelfsprekend niet perfect, en is dus ook politieke besluitvorming niet meer dan

een *second-best* oplossing. Zo heeft een democratie last van het *free-rider* probleem bij de publieke controle: in principe zou de kiezer zich moeten vergewissen van het programma's van de politici. Dat kost echter tijd en moeite en wij laten het daarom graag over aan onze buurman.

### 1.3 Relatie met sociale wetenschappen

#### 1.3.1 Het Droste-effect

De lezer zal bij de uiteenzetting van de theorie in paragraaf 1.2 bij gelegenheid in verwarring geraakt zijn. Nu eens wordt gesproken over een theorie van institutionele ontwikkeling (positieve analyse), dan weer wordt gesproken over een evaluatiecriterium van de kwaliteit van die instituties (een normatieve analyse). Het mechanisme dat wordt beschreven als de drijvende kracht achter institutionele ontwikkeling - minimalisatie van transactiekosten - is tegelijkertijd een van de twee criteria (naast inkomensverdeling) voor de evaluatie van die instituties. De positieve en de normatieve analyse lopen klaarblijkelijk voortdurend door elkaar.

Deze verwarring is terecht, beide analyseniveaus lopen door elkaar, maar dat is onvermijdelijk en staat bekend als het Droste-effect in sociale wetenschap. De positieve theorie van de economische wetenschap is dat ondernemers hun winst (of iets wat daarop lijkt) maximaleren. De wetenschappers maken een model van de werkelijkheid, en leiden vervolgens af met welk gedrag ondernemers binnen dat model hun winst maximaleren. Dat theoretische gedrag wordt vervolgens vergeleken met het feitelijk gedrag. Hoe beter de correspondentie, hoe beter de theorie. De theorie heeft echter ook een normatieve implicatie: voor zover de ondernemers wel naar winst willen streven, maar nog niet precies in de gaten hebben hoe dat moet, biedt de theorie een normatief handvat om te bepalen, hoe die ondernemer dat moet doen. De wetenschapper wordt adviseur. Het merkwaardige gevolg van zijn advieswerk is dat de ondernemer zich dan meer gaat gedragen zoals de wetenschappelijke theorie voorspelt. Dit Droste-effect is niet typisch voor economische wetenschap. Het is het gevolg van het bekende subject-objectprobleem in de filosofie. In sociale wetenschap vallen subject (de wetenschapper) en object (het onderzochte) samen, en dat leidt tot deze vervloeiing van normatieve en positieve uitspraken.<sup>11</sup>

De verwarring van theorie en advies die het werk van de consultant van ondernemers kenmerkt, geldt evenzeer voor de advisering aan de overheid of de politiek. Zo zegt Becker's (1983) theorie van efficiënte herverdeling dat politici streven naar een zo efficiënt mogelijk

---

<sup>11</sup> Het meest bekende voorbeeld is de fundamentele onvoorspelbaarheid van beurskoersen. Immers, als ze wel voorspelbaar waren, dan zou iedereen dat kunnen weten (wetenschappelijke onderzoek moet immers reproduceerbaar zijn), en op basis daarvan posities kunnen innemen, net zolang tot de voorspelde koers van morgen gelijk is aan die van vandaag.

evenwicht. De herverdeling die zij vanuit electorale redenen wenselijk vinden, proberen zij zo doelmatig mogelijk te realiseren, precies zoals in paragraaf 1.2.5 met het concept gewogen vermogensmaximalisatie werd beschreven. Het is natuurlijk goed mogelijk dat politici niet precies weten wat de meest doelmatige organisatievorm is, en dat wetenschappers hen kunnen helpen om die te vinden, precies analoog aan de rol van de consultant vis-à-vis de ondernemer. Dat is precies wat deze studie beoogt. Enig realisme in de verwachtingen dienaangaande is echter op zijn plaats. Volgens de theorie zijn politici onder druk van de concurrentie op de kiezersmarkt al geruime tijd bezig om de samenleving doelmatiger in te richten. De meest voor de hand liggende maatregelen zijn in de loop van de tijd reeds ingevoerd.<sup>12</sup> In het jargon van de dag heet dit het ‘laaghangend fruit’. De meest geslaagde privatiseringen bijvoorbeeld betreffen vaak voormalige staatsbedrijven waarvan men überhaupt moeilijk kan voorstellen waarom deze in eerste instantie tot het publieke domein behoorden (denk aan DSM en Hoogovens). Wat rest na jaren van experimenteren met nieuwe institutionele arrangementen zijn de meer gecompliceerde innovaties. De verzelfstandiging of privatisering van overheidsonderdelen waar de diensten complex zijn of de belanghebbenden talrijk en divers maken de dilemma’s hardnekkig en lastig. Nieuwe ontwikkelingen, zoals globalisering en de diffusie van ict in de maatschappij, maken het echter permanent nodig om te overdenken of bestaande instituties nog wel toegesneden zijn op de huidige maatschappij (denk aan intellectuele eigendomsrechten, sociale zekerheid met vrije migratie, de rol van nationale toezichthouders in een globale economie, etc.).

### 1.3.2 De relatie met economische theorie

Op het eerste gezicht wijkt ons denkraam af van wat gebruikelijke is in de klassieke economische theorie van de publieke sector. Net als ons denkraam stelt die theorie zich de vraag wanneer het voor de overheid gerechtvaardigd is om in te grijpen in het economisch leven, of anders gezegd: wanneer prevaleert een belang van de maatschappij als geheel over het individuele belang. Het hier gepresenteerde denkraam ruimt daarbij een centrale plaats in voor complexe *externe effecten* en *free rider* gedrag. In menig leerboek kan men echter de volgende opsomming van marktfalen noteren: (1) collectieve goederen en externaliteiten, (2) schaalvoordelen, hetgeen in marktmacht kan resulteren (3) asymmetrische en incomplete informatie, en (4) fundamentele onzekerheid. Al deze factoren vallen onder de verzamelnaam complexe *externe effecten*. Zij worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt en uiteengehaald in specifieke vormen.

---

<sup>12</sup> In zekere zin is dat zelfs een plausibiliteitstest van onze analyse: als onze theorie grote efficiencyverbetering van een bepaalde maatregel voorspelt, waarom is die maatregel in het verleden niet reeds eerder geïmplementeerd? Te rooskleurige voorspellingen zijn dus eerder reden tot twijfel aan de juistheid van de theorie, dan een reden tot hoopvolle verwachting.

Volgens de nestor van de theorie van de publieke sector, Richard Musgrave (1959), vormt het interveniëren van de overheid in de markt op grond van deze redenen de allocatieve rol van de overheid. Maar bij die ene rol blijft het volgens Musgrave niet. De overheid heeft nog drie andere rollen: de rol van de rechtvaardige verdeler, de regulator, en de stabilisator. De rol van de rechtvaardige verdeler is uitgebreid aan de orde geweest in paragraaf 1.2.5. Regulering is een belangrijk instrument om de allocatieve en de herverdelende rollen waar te maken, en wij zullen het als zodanig bespreken. De stabilisator bekommert zich om het dempen van conjuncturele fluctuaties. Sinds 1959, toen Musgrave dit schreef, zijn de opvattingen over de rol van de overheid als stabilisator sterk gewijzigd. In dit rapport blijven wij grotendeels buiten die discussie.

Hoewel deze vierdeling van rollen de lezer het idee geven dat dit een ordelijk overzicht is van publieke taken, is dit bij nader inzien allerm minst het geval. Er gaat meer eenheid schuil achter deze gronden voor overheidsingrijpen. In het werk van moderne schrijvers als Stiglitz, Mirrlees en Akerlof komt alle falen van de markt uiteindelijk neer op het niet adequaat internaliseren van complexe externe effecten. De overheid kan dit probleem aanpakken door met haar geweldsmonopolie *free-rider* gedrag te bestrijden.

#### 1.3.4 Een economische of een multidisciplinaire invalshoek?

Hoe ver strekt het bereik van deze studie? Nemen wij in onze analyse louter economische aspecten in beschouwing, of worden er ook sociologische, bestuurskundige, politicologische, of juridische effecten bij betrokken? Al deze disciplines kennen immers hun eigen soort rationaliteit. Moeten die rationaliteiten niet in afzonderlijk studies worden belicht? Onze reactie op deze vraag is simpel: wij hanteren een sociaal wetenschappelijke standpunt, dat zoveel mogelijk alle disciplineaire gezichtspunten dekt. De instituties van een moderne samenleving vormen een rommelige kakofonie met zeer uiteenlopende verschijningsvormen: regels, normen, marktplaatsen, bevelstructuren, contractvormen, verwachtingen, beroepsverenigingen, discussiefora, internetsites, etc. Wie om zich heen kijkt ziet dat al die instituties in de praktijk bestaan. Het is dus dwaasheid om de relevantie van bijvoorbeeld waarden en normen te ontkennen, louter omdat het theoretisch raamwerk de relevantie van die institutie niet kan verklaren.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Wij noemen dit voorbeeld met opzet, omdat economen in het verleden nogal eens de neiging hadden het belang van waarden en normen op deze manier af te doen.

De veelkleurigheid aan instituties is echter geen reden tot vergelijkbare diversiteit aan wetenschappelijke uitgangspunten.<sup>14</sup> Een goede wetenschappelijke theorie kan met een simpele veronderstelling een veelheid aan verschijnselen verklaren. Ons uitgangspunt is dat al die instituties zijn ontstaan, in essentie in een poging transactiekosten te verminderen. Die transactiekosten vinden hun oorsprong in de behoefte van partners zich te binden in de tijd (via een privaatrechtelijk expliciet contract of via impliciet contract) of jegens de gemeenschap (via publiekrechtelijke dwang). Deze twee problemen van binding in de tijd en binding aan de gemeenschap geven, in steeds wisselende combinaties, aanleiding tot het rijke patroon aan instituties dat wij in een moderne samenleving waarnemen. In dit uitgangspunt vinden sociologische, politicologische, bestuurskundige, juridische en economische overwegingen een plaats. De sociale wetenschappen hebben door de opkomst van de speltheorie meer instrumenten gemeen gekregen. Binnen de economische wetenschap wordt door de ontwikkeling van de institutionele economie daarbij ook steeds meer het belang van normen en waarden, de politiek, en het recht erkent als instituties die transactiekosten verlagen en markten beter laten functioneren.

Twee voorbeelden helpen om onze positie te verhelderen. Abraham de Swaan hanteert in zijn prachtige boek *Zorg en de Staat* (1988) dezelfde methode als wij toepassen. In De Swaans analyse spelen het welbegrepen eigenbelang en externe effecten een centrale rol bij het verklaren van het ontstaan van zeer uiteenlopende collectieve instituties, zoals armenzorg, onderwijs, en de aanleg van riolering. Bij de gratie van deze overeenkomst, zijn er tal van verschillen die hier vermeld zouden kunnen worden. Het volstaat op te merken dat wij een rijker patroon van sociale interacties toelaten. Zo is de werkelijkheid niet een eenmalig spel. Na vandaag volgt de dag van morgen. In herhaalde spelen kunnen spelers reputaties opbouwen die kunnen dienen als substituuut voor collectieve instituties. Het vertrekpunt van De Swaan en dat van ons zijn echter gelijk.

Het tweede voorbeeld is het boek *De virtuele staat* (1996) van de bestuurskundige Paul Frissen. Dit boek is een requiem voor de idee van centrale planning. Er is geen centraal punt meer in het overheidsapparaat van waaruit alle beleidslijnen kunnen worden uitgezet. Het apparaat is als plumpudding die wat heen en weer schudt onder de sturende lepel, maar als het er echt op aan komt zijn eigen weg gaat. Bij deze diagnose past slechts hartgrondige instemming. Waar het gaat om de analyse lopen onze wegen echter diametraal uiteen. Wij zien een samenleving met een nog steeds verder toenemende arbeidsdeling. Arbeidsdeling in een kennissamenleving leidt onvermijdelijk tot kennismonopolies. De externe effecten die daaruit voortvloeien maken een

---

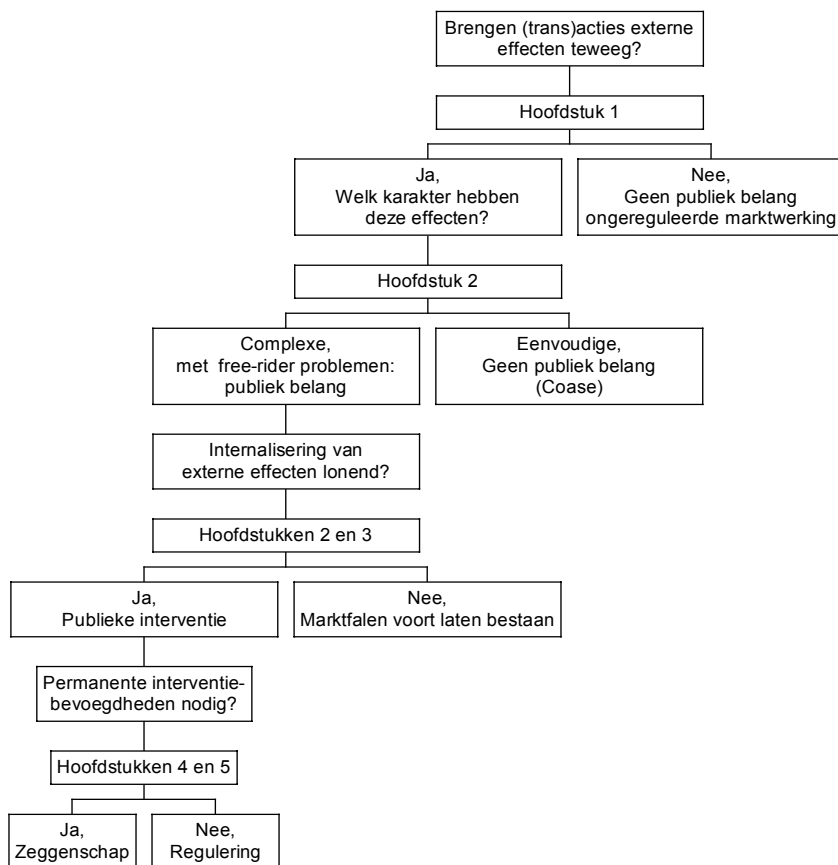
<sup>14</sup> Zie over de eenheid van wetenschappen, Wilson (1998). In Wilson's argumentatie speelt vooral de bundelende kracht van evolutionaire argumenten een grote rol. Het hier gebruikte mechanisme voor

*first-best* wereld onbereikbaar. We zullen dus genoeg moeten nemen met een *second best* wereld. De uitdaging voor de publieke sector is om met behulp van im- en expliciete markten die laatste wereld zo goed mogelijk te benaderen.

#### 1.4 Opzet van dit rapport

Wie over de organisatie van de publieke sector schrijft, waagt zich op een terrein dat al snel ontaardt in een wirwar van argumenten die de grens van menige discipline overschrijden. Het is dan ook geen kunst om een lezer te laten verdwalen. Mede daarom willen wij hier een vooruitblik bieden op wat komen gaat en in zeer algemene termen de kernboodschap van dit rapport opschrijven. Box 1.1 geeft een overzicht van een aantal kernbegrippen die in dit rapport een hoofdrol spelen. Figuur 1.1 biedt in gestileerde vorm de opties die openliggen om het publieke belang te borgen. In de loop van het rapport zullen we zien dat deze figuur breder en complexer wordt, maar voor dit moment voldoet deze figuur.

**Figuur 1.1: Borging van het publieke belang**




---

evolutionaire ontwikkeling speelt een vergelijkbare rol.

### *Marktfalen*

Allereerst moet de aard van het *publieke belang* worden vastgesteld, ofwel het marktfalen. Het publieke belang heeft alles te maken met externe effecten, maar het is zeker geen wet van Meden en Perzen dat collectieve actie noodzakelijk is. Wanneer er sprake is van simpele of enkelvoudige externe effecten dan ligt de Coase-oplossing voor de hand om private partijen zelf het externe effect te laten internaliseren door vrijwillige transacties. Het publieke belang ontstaat pas wanneer er sprake is van *complexe externe effecten* waarbij *free-rider* gedrag dreigt. De voornaamste bronnen van dergelijke externe effecten zijn *schaalvoordelen* gecombineerd met asymmetrische informatie alsmede *averechtse selectie*. Beide bronnen en de daaruit voortvloeiende dilemma's worden besproken in respectievelijk hoofdstukken 2 en 3.

In overeenstemming met het *subsidiariteitsprincipe* moet men zich vervolgens de vraag stellen op *welk schaalniveau* de externe effecten zich voordoen, en op welk schaalniveau zij bijgevolg het beste geïnternaliseerd kunnen worden. Men kan deze vraag ook anders verwoorden door de vraag te stellen: wie is het publiek? Veel problemen in de publieke sector en de politiek zijn terug te voeren op het niet adequaat toepassen van het subsidiariteitsprincipe. Zo kan een stad veel zaken beter waarnemen en reguleren dan de rijksoverheid. Ook het subsidiariteitsvraagstuk wordt in hoofdstuk 2 en 3 besproken.

### *Politiek falen*

Of publieke interventie doelmatig is hangt af van de omvang van de externe effecten ten opzichte van de transactiekosten van de publieke interventie. Zijn deze transactiekosten te hoog, of is het publieke belang te klein, dan kan de overheid zich beter afzijdig houden. Anders gezegd, we moeten een vergelijking maken tussen de kosten van *marktfalen* versus die van *politiek falen*. Het politiek falen komt aan de orde in hoofdstuk 4 en 5. Publieke belangen kunnen op twee manieren worden behartigd. Ofwel de overheid besteedt de publieke taak uit aan de private sector maar reguleert de private uitvoerders zodanig dat zij het externe effect internaliseren. Ofwel zij haalt de taak binnen de muren van de overheid en internaliseert het externe effect zelf. De scheidslijn tussen gereguleerd privaat initiatief en het uitbesteden van een publieke taak aan de private sector is onscherp, maar er zijn wel degelijk verschillen. In het geval van gereguleerd privaat initiatief is er veelal sprake van een impliciet contract en laat men de entrepreneur het voortouw nemen. Aan het uitbesteden van een publieke taak ligt daarentegen veelal een expliciet contract ten grondslag. De non-profit entrepreneur die publieke goederen binnen de muren van de overheid produceert heeft wellicht de zwaarste taak op zich genomen omdat die de meest complexe problemen in de maatschappij mag helpen oplossen.



De wisselwerking tussen publiek en privaat is van essentieel belang om de dilemma's van de overheid te kunnen begrijpen. Publiek eigendom doorkruist private rechten en dit stelt de overheid voor het *dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*. Niemand zal immers ondernemingszin tentoonspreiden wanneer de staat de volgende dag de vruchten van een onderneming kan confisqueren. Dwang is uiteindelijk het enige dat de overheid echt onderscheidt van de private sector maar het is een instrument dat spaarzaam en zorgvuldig gebruikt moet worden anders verliest het zijn waarde. De rol van private eigendomsrechten en het dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding worden besproken in hoofdstuk 4. Als de overheid besluit zelf de externe effecten te internaliseren, moet zij een idee hebben hoe zij dit proces wil managen. Dit probleem wordt besproken in hoofdstuk 5.

Tot slot van dit rapport neemt hoofdstuk 6 de verschillende draden die door dit verhaal lopen samen. Aan de hand van een aantal dilemma's, waarin de belangrijkste vragen staan die van belang zijn om problemen te herkennen en ondervangen, laten we zien hoe verschillende keuzes leiden tot uiteenlopende institutionele vormgevingen.

*Box 1.1 Centrale begrippen*

**Extern effect:** een extern effect treedt op wanneer een actie van één partij of een transactie tussen twee (of meer) partij(en) voor- of nadelen heeft voor een partij die niet bij de besluitvorming over die (trans)actie betrokken is.

**Coase-theorema:** partijen zullen net zolang transacties met elkaar aangaan totdat er geen verdere vermogensvermeerderende transacties meer mogelijk zijn. Conform dit theorema worden externe effecten geïnternaliseerd door aanvullende transacties, waar de eerder niet bij de (trans)actie betrokken partij er alsnog bij worden betrokken.

**Ontbrekende markt:** transacties komen niet tot stand doordat daarvoor een markt ontbreekt omdat de transactiekosten op die markt te hoog zijn. Ontbrekende markten leiden ertoe dat externe effecten niet kunnen worden geïnternaliseerd en dat het Coase-theorema faalt.

**Free-rider gedrag:** wanneer externe effecten complex zijn omdat vele partijen belanghebbend zijn bij een resultaat, dreigen individuele partijen zich aan hun bijdrage te onttrekken omdat ze veronderstellen dat ze ook zonder hun bijdrage profiteren van het project.

**Publiek belang:** een complex extern effect waarvan de realisatie door *free-rider* gedrag wordt verhinderd.

**Subsidiariteitsbeginsel:** publieke belangen kunnen het beste worden behartigd op het laagste schaalniveau waarop alle relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd.

**Transactiekosten:** alle vormen van kosten van transacties en contracten. Het betreft zowel de kosten van expliciete als van impliciete contracten. Voor expliciete contracten gaat het om de administratieve en juridische kosten, het schrijven van het contract, het administreren van wederzijdse verplichtingen en betalingen, en het rechtens afdwingen van de naleving van het contract. Voor impliciete contracten gaat om de kosten van het opbouwen van reputaties..

**Binding in de tijd (*commitment*):** partijen willen zich vandaag kunnen binden aan hun belofte in de toekomst. Voor zover zij dat niet kunnen is er sprake van een ontbrekende markt voor toekomstige gedrag.

**Binding aan de gemeenschap:** partijen willen zich kunnen binden aan hun plichten jegens de gemeenschap. Voor zover zij dat niet kunnen is er sprake van *free-rider* gedrag en een ontbrekende markt voor publieke belangen.

## 2. Schaalvoordelen en marktmacht

### 2.1 Inleiding

Schaalvoordelen vormen een bron van welvaart. Zij leiden tot lagere productiekosten. Sommige projecten zouden zonder schaalvoordelen niet verder komen dan de tekentafel. Tegelijkertijd maken schaalvoordelen collectieve actie en coördinatie noodzakelijk. Enerzijds moet worden voorkomen dat consumenten zich onttrekken aan de financiering van kosten. Om dit *free-rider* gedrag te voorkomen en consumenten te dwingen bij te dragen aan de financiering, kan overheidsingrijpen noodzakelijk zijn. Anderzijds resulteren schaalvoordelen vaak in marktmacht voor aanbieders. Er ligt dan een taak voor de overheid om misbruik van deze marktmacht door producenten te voorkomen. Deze twee publieke taken resulteren vaak in de nodige spanningen: terwijl consumenten dienen bij te dragen aan de kosten, moeten ze tegelijkertijd beschermd worden tegen de marktmacht van de producent. Concurrentie disciplineert de producenten maar biedt consumenten de gelegenheid zich te onttrekken aan de financiering van de schaalvoordelen. Dat het publieke belang niet eenvoudig ‘geborgd’ kan worden in deze gevallen bewijst de praktijk:

#### *\* Prijsafspraken met de NS*

De Kamer heeft strikte prijsafspraken met de NS gemaakt. Vanwege de monopoliepositie van de NS worden de tariefsverhogingen aan maxima gebonden. Er zijn aparte maxima gesteld voor spits- en daltarieven, omdat de NS juist in de spits een grote machtspositie heeft. Tegelijkertijd is de NS gebonden aan prestatieafspraken om te voorkomen dat op onrendabele lijnen slechts een beperkte dienstregeling wordt onderhouden. De NS blijkt die afspraken niet na te (kunnen?) komen. Zij willen daarom de wettelijke ruimte voor prijsverhogingen tot het maximum benutten, om zo meer financiële armslag te hebben. De Kamer wil daar echter niet mee akkoord gaan: zolang de service niet volgens de afspraken is, mag de NS de tarieven niet aanpassen.

#### *\* De prijs van geneesmiddelen*

Het ministerie van Volksgezondheid is in onderhandeling met de farmaceutische industrie over de prijzen van medicijnen. De bedrijfstak maakt in de ogen van het ministerie misbruik van haar

monopoliepositie. De prijzen van medicijnen zijn ver boven de kostprijs. De farmaceutische industrie beargumenteert echter dat prijsverlaging dodelijk is voor de vooruitgang van de medische wetenschap. Het onderzoek naar nieuwe medicijnen moet immers worden betaald uit de winsten van medicijnen die reeds in de handel zijn.

*\* De tarieven van TPG*

TPG mag de prijs van een postzegel niet verhogen, schrijft het ministerie van Economische Zaken. Vorig jaar boekte TPG een rendement van 23 procent op de postbezorging die onder het wettelijk monopolie valt. TPG reageert boos. De maatregel zal leiden tot een aanzienlijke druk op de winst. Zij hamert erop dat het de hoge winstmarges in de eerste plaats te danken heeft aan een efficiënte manier van werken, niet aan het monopolie. (zie: *de Volkskrant*, 19 november, 2002)

Het ministerie van EZ overweegt verder het wettelijk monopolie op te heffen. Alleen door concurrentie in de postbezorging toe te laten kan TPG gedwongen worden om zijn tarieven te verlagen. TPG schuift het argument naar voren dat concurrentie in postbezorging inefficiënt is. Twee bezorgingsnetwerken naast elkaar onderhouden leidt tot extra vaste kosten die uiteindelijk door de consument zullen moeten worden opgebracht. Het is dus nog maar de vraag of de prijzen zullen dalen. Concurrentie zet wel de winst van TPG onder druk: een concurrent snoept immers een deel van de klanten af en versmalt daarmee het draagvlak voor de vaste kosten. Omdat de overheid grootaandeelhouder is van de Post, snijdt zij zich volgens TPG daarmee in haar eigen vingers. Het ministerie van Financiën is argwanend en vraagt zich af of zij als aandeelhouder die winst wel volledig incasseert. Tegelijkertijd wordt de overheid verweten dat zij haar belangen als aandeelhouder en regulator onvoldoende uit elkaar houdt.

*\* Investerings in de elektriciteitsvoorziening*

Neem het niet ondenkbeeldige voorbeeld van een ernstige crisis in de elektriciteitsvoorziening. De productie en levering van elektriciteit is onlangs geprivatiseerd. De bedrijfstak en de overheid geven elkaar over en weer de schuld. De overheid verwijt de bedrijfstak een investeringsstop: er is onvoldoende nieuwe productiecapaciteit gerealiseerd. De bedrijfstak verwijt de overheid dat zij als regulator de prijzen veel te laag heeft vastgesteld, zodat investeringen niet een aanvaardbaar rendement kunnen halen. Even overweegt de overheid renationalisatie, maar uiteindelijk komen de bedrijfstak en de overheid tot een akkoord over prijsverhoging in ruil voor een lange termijn investeringsplan.

*\* Privatisering van de NS*

President-commissaris Schilder meldt dat privatisering van de NS nog lang niet aan de orde is. Op zichzelf zit er veel perspectief in het bedrijf, zeker vanwege de toenemende congestie op het wegennet. Alvorens private investeerders echter bereid zullen zijn om geld te steken in het bedrijf, zal de overheid duidelijk moeten aangeven wat haar beleid is ten aanzien van ruimtelijke ordening. Verder moeten er harde tariefafspraken komen, waaraan de Kamer zich voor eens en voor altijd moet committeren. De Kamer moet niet steeds opnieuw zich willen bemoeien met het prijsbeleid van de Spoorwegen.

De aantrekkingskracht van de *onzichtbare hand* van Adam Smith komt voort uit de mogelijkheid om activiteiten te coördineren via decentralisatie van besluitvorming tot op het laagste niveau, dat van de individuele burger. De mogelijkheden voor een dergelijke decentralisatie worden echter ernstig beperkt wanneer sprake is van schaalvoordelen. *Netwerkeffecten* en *natuurlijke monopolies* zijn specifieke verschijningsvormen van schaalvoordelen. De intuïtie is simpel: als een producent schaalvoordelen heeft, dan verlaagt een transactie met één klant zijn productiekosten voor een transactie met de volgende klant, waardoor het draagvlak voor het dekken van de kosten toeneemt. De bereidheid tot een transactie van de ene klant heeft dus *externe effecten* naar transacties met andere klanten. Iets dergelijks geldt ook voor *publieke goederen*. Deze goederen zijn niet-rivaliserend: de marginale kosten van een extra transactie zijn nihil. Een groter aantal klanten vergroot het draagvlak om de vaste productiekosten te dekken. Echter, men kan mensen vaak niet uitsluiten van de baten. Deze goederen lijden daarom aan een ernstig *free-rider* probleem.

Schaalvoordelen leiden tot marktmacht. Neem bijvoorbeeld een producent met *vaste kosten* en *constante variabele kosten*. Eén grote producent is efficiënter dan twee kleintjes, simpelweg omdat de vaste kosten over een grote draagvlak kunnen worden gespreid. Die marktmacht is in zekere zin maar goed ook. Zou de producent blootstaan aan volledige concurrentie, dan zou de prijs omlaag worden gedrukt tot zijn variabele kosten en zou het goed niet geproduceerd kunnen worden omdat de vaste kosten niet gedekt kunnen worden. De marktmacht van de producent, die noodzakelijk is om de vaste kosten te kunnen dekken leidt echter ook tot ondoelmatigheid: marginale consumenten worden afgeschrokken door de hoge prijzen. Bovendien dreigt er X-inefficiency en/of hoge overwinsten doordat het concurrentiemechanisme het management niet disciplineert (zie ook Hoofdstuk 5).

*Twee primaire problemen: hoge prijzen en draagvlak*

Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn er dus twee primaire problemen. Ten eerste: hoe voorkom je dat door te hoge prijzen consumenten worden afgeschrokken die op zichzelf wel geïnteresseerd zijn om tegen de werkelijke variabele kosten te kopen? Het is het probleem van de NS, TPG en de farmaceutische industrie, zoals hierboven opgesomd. Ten tweede: hoe voorkom je dat consumenten te veel uitwijken naar andere producenten, zodat de schaalvoordelen niet voldoende worden uitgebaat en het *draagvlak* voor de dekking van de vaste kosten te zeer wordt versmald? Dit is een probleem dat terugkeert in het voorbeeld van TPG. We komen deze problemen ook tegen in de ruimtelijke ordening en bij infrastructuurprojecten. Neem bijvoorbeeld de discussie over de vraag of besluitvorming over de aanleg van wegen gedecentraliseerd moet worden naar regio's. Het voorstel is om het budget voor rijkswegen over de regio's te verdelen. Alleen de interregionale wegen zouden onder beheer van Rijkswaterstaat blijven. Zowel de regio's als Rijkswaterstaat zouden een budget krijgen dat is afgestemd op het aantal over hun wegen verreden kilometers. Echter, Rijkswaterstaat ligt dwars. Zij vreest dat de aanleg van regionale wegen ertoe zal leiden dat het financiële draagvlak voor het rijkswegennet wordt versmald.

*Twee secundaire problemen: surplusextractie....*

Naast de primaire problemen van te hoge prijzen en draagvlak zijn er twee secundaire problemen, die voortkomen uit de preferenties van de politiek ten aanzien van de verdeling van *overwinsten*. Die winsten kunnen ontstaan vanwege allerlei toetredingsbarrières alsmede heterogene productiekosten. Soms besluit de politiek doelbewust toetreding te beperken. In andere gevallen zijn de vaste kosten zo hoog, dat er voor een tweede aanbieder geen plaats is op de markt. De politiek zal die overwinsten willen afromen om ze te gebruiken voor herverdelingsdoeleinden.

*....en zelfbinding*

Soms zal de politiek zelfs nog een stap verder willen gaan: ze zal winsten willen afromen die het gevolg zijn van eerdere investeringen die de aanbieder op eigen kosten heeft gemaakt, of ze zal willen terugkomen op eerdere afspraken over beloften over de verdeling van de winst. Met andere woorden: de overheid kan in de verleiding komen om niet alleen overwinsten af te romen, maar ook het marktrendement op eerdere investeringen. En de politiek staat niet alleen in een gebrekkig vermogen om zich te kunnen *committeren aan afspraken*, ook aanbieders weten van wanten, denk aan de verzuiming van president commissaris Schilder van de NS in de inleiding of aan de confrontaties tussen OPTA en KPN in het recente verleden.

### 2.1.2 De structuur van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk zijn de problemen geordend naar toenemende complexiteit. Het uitgangspunt is een wereld waarin producenten schaalvoordelen hebben en waarbij consumenten uiteenlopende voorkeuren hebben voor de producten van de diverse producenten. Als de politiek goed geïnformeerd is over al deze aspecten dan kan ze de best denkbare wereld als het ware "berekenen". Een dergelijk Utopia bestaat echter niet. We laten daarom stapsgewijs zien wat er gebeurt naarmate de politiek slechter geïnformeerd is.

In paragraaf 2.2 beschouwen we een wereld waarin alleen de voorkeuren van de individuele consumenten onbekend zijn. In paragraaf 2.3 tast de politiek daarenboven in het duister omtrent de productiekosten van de producenten. De meer efficiënte producenten behalen dan overwinsten, zodat verdelingsaspecten een rol gaan spelen. In paragraaf 2.4 spreekt tenslotte ook de factor tijd een woordje mee. Als producenten en politici op verschillende momenten beslissingen nemen, ontstaat een *zelfbindings*probleem: partijen kunnen zich dan meestal niet geloofwaardig binden aan hun gedrag in de toekomst. Voor wie al deze subtiliteiten te ver voeren, bieden wij in paragraaf 2.5 een samenvattend overzicht van de dilemma's, en een checklist van relevante vragen voor de analyse van een marktsituatie.

## 2.2 Private informatie over preferenties in handen van de klant

### 2.2.1 Het analytische raamwerk

De analyse in dit hoofdstuk gaat uit van monopolistische concurrentie. Binnen iedere sector heeft elke producent een zekere marktmacht. Ook zijn er voor elke producent schaalvoordelen vanwege het bestaan van vaste en variabele kosten, waarbij variabele kosten een vast bedrag per eenheid productie bedragen.<sup>1</sup> Het schaalvoordeel schuilt in het draagvlak voor de vaste kosten dat toeneemt met de omvang van de productie.

De producent maximeert zijn winst door een opslag op de marginale kosten te zetten. Die opslag is louter afhankelijk van de prijselasticiteit en het aantal producenten in zijn sector, niet van de verhouding tussen vaste en variabele kosten. Daarnaast is er de elasticiteit van de vraag naar diversiteit. De klant waardeert diversiteit: elke producent produceert een eigen, uniek product. De diversiteit van de productie in een sector wordt weergegeven door het aantal

---

<sup>1</sup> Dit is een gesimplificeerde versie van het model van Mankiw en Whinston (1986), en op iets grotere afstand, van Dixit en Stiglitz (1977). Onze analyse strekt echter verder dan die van Mankiw en Whinston, in die zin dat wij niet louter first best vergelijken met het vrije spel van vraag en aanbod, maar ons ook verdiepen in de implementeerbaarheid van politieke interventies.

producenten, ook hier met een per sector constante elasticiteit. Hoe kleiner die elasticiteit, des te minder wordt een extra variëteit gewaardeerd, en des te homogener het product.

De analyse in deze paragraaf is als volgt gestructureerd. Eerst bepalen wij in paragraaf 2.2.2 het zogenaamd *first-best* beleid, rekening houdend met het feit dat de overheid de voorkeuren van individuele consumenten niet kent. Dit vormt onze ijkpunt: dat is het beste wat je theoretisch kunt bereiken. Het blijkt dat de *first best*-situatie moeilijk valt te realiseren zonder onaangename consequenties voor de inkomensverdeling. Daarom beschouwen we tevens het *second-best* evenwicht dat die consequenties tracht te redresseren. Echter, in de praktijk is ook dat *second-best* evenwicht moeilijk te realiseren, omdat het zeer gedetailleerde politieke interventie vergt. Daarom analyseren wij in paragraaf 2.2.3 de uitkomst van vrije marktwerking, zonder enige politieke interventie. Wij analyseren de analogieën en waar de verschillen met de *second-best* benchmark duidelijk worden. Paragraaf 2.2.4 bespreekt de praktische arrangementen die worden gebruikt om zo dicht mogelijk bij de *second-best* benchmark te eindigen.

### 2.2.2 First en second best vermogensmaximalisatie als benchmark

In een wereld met schaalvoordelen, waarin de preferenties van individuele consumenten onbekend zijn, bestaan in essentie twee soorten problemen. Ten eerste, gegeven het aantal aanbieders in een sector, hoe zorgen we ervoor dat alle consumenten, wiens preferentie voor een bepaald goed hoger is dan de variabele kosten, ook daadwerkelijk dat goed kopen? Ten tweede, hoe zorgen we dat het juiste aantal aanbieders bereid is de vaste kosten opbrengen, zodat consumenten voldoende keus hebben.

#### *Marktmacht en hold out*

Het eerste probleem is het klassieke probleem van de *marktmacht*. In een vrije markt zonder politiek interventie, zal een producent met marktmacht meer vragen dan de marginale kosten. Als hij alleen een vergoeding voor de marginale kosten vraagt, verdient hij immers niks. Hij is dus bereid om enig verlies aan omzet voor lief te nemen: consumenten die het goed nauwelijks meer waarderen dan de marginale kostprijs. Tegenover het verlies aan marginale consumenten staat immers dat de aanbieder een hogere prijs kan vragen van de consumenten die zich niet laten afschrikken door een hogere prijs omdat ze een hogere waardering aan het goed toekennen. We zullen dit ook wel aanduiden als een zogenaamd *hold out* probleem: in een poging zoveel



mogelijk surplus te onttrekken aan consumenten die het goed hoog waarderen accepteert de monopolist dat de consumenten met een lagere waardering afhaken.<sup>2</sup>

#### *Externe effecten nieuwe toetreders*

Het tweede probleem is in feite nog veel ingewikkelder. Iedere nieuwe aanbieder die zich meldt in een bedrijfstak brengt twee soorten externe effecten met zich mee. Allereerst zullen consumenten tevreden zijn, omdat hun keuzevrijheid wordt vergroot. Voor hen is meer keuzevrijheid altijd een voordeel, het kost hen immers niks. Maar er is ook een ander extern effect: de uitstralingseffecten van nieuwe toetreders maken de concurrenten van de nieuwe toetreders ontevreden. Een deel van de consumenten zal immers overlopen naar de nieuwe aanbieder. Deze consumenten hollen daarmee het draagvlak uit voor de dekking van de vaste kosten van gevestigde aanbieders. Er zullen bij vrije toetreding net zolang nieuwe aanbieders toetreden tot het surplus van prijzen over variabele kosten precies genoeg is om de vaste kosten te dekken. Smith's onzichtbare hand is hier niet de snelweg naar het goede antwoord. Sterker nog: er is geen enkele garantie dat de mate van diversiteit die feitelijk wordt gerealiseerd ook maar iets te maken heeft met het optimale niveau van diversiteit.

#### *First best: lump-sum belasting voor vaste kosten*

Hoe kan de politiek dan toch een 'first best'-evenwicht realiseren? De simpelste weg is de vraagkant van de economie volledig te decentraliseren, zodat klanten hun informatievoorsprong tot gelding kunnen brengen. De externe effecten bij de toe- en uittreding van bedrijven kunnen worden geïnternaliseerd door productiebeslissingen volledig te centraliseren. Consumentenprijzen

---

<sup>2</sup> Het *hold-out* probleem vindt zijn oorsprong in asymmetrische informatie van de producent over de voorkeuren van de consument. Als de producent de betalingsbereidheid van elke consument zou weten, zou hij het consumentensurplus volledig kunnen afromen door elke consument precies zijn betalingsbereidheid in rekening te brengen. Op die manier hoeft geen enkele consument met een grotere betalingsbereidheid dan de marginale kosten af te haken. Bij niet-uitsluitbare (publieke) goederen is het *hold-out* probleem als gevolg van het gebrek aan informatie over de waardering die mensen aan het goed toekennen nog ernstiger. Bij private goederen (waarvan men mensen kan uitsluiten) kan nog een zekere relatie gelegd worden tussen genieten en betalen door de vaste kosten om te slaan naar rato van het gebruik. Bij publieke goederen is deze toepassing van het profijtbeginsel onmogelijk. Publieke financiering van het publieke goed gecombineerd met democratische besluitvorming is slechts een beperkte oplossing voor het informatieprobleem dat voortkomt uit de niet-uitsluitbaarheid. Kiezers met een meer dan gemiddelde preferentie voor een bepaald publiek goed hebben een prikkel om hun waardering ervoor te overdrijven, omdat de kosten daarvan zullen worden verdeeld over het hele electoraat. Nieuwe technologische vindingen, zoals rekeningrijden, maken het overigens eenvoudiger te laten betalen voor het genieten van voorheen niet-uitsluitbare goederen.

worden gelijkgesteld aan marginale kosten, zodat consumenten efficiënte hoeveelheden kopen.<sup>3</sup> De bijdragen van consumenten zijn aldus precies voldoende om de variabele kosten te dekken. En dus ontstaat het klassieke probleem: wie draait er op voor de vaste kosten? De politiek zal daar belasting voor moeten heffen. Om de *first best*-situatie te realiseren mag dat geen inkomensafhankelijke belasting zijn, want die verstoren de arbeidsmarkt. Ter dekking van vaste kosten van de samenleving heft de politiek dus per inwoner een vaste, inkomensafhankelijke belasting, een zogenaamde *lump sum* belasting, zoals Thatcher's poll tax.<sup>4</sup>

#### *Inkomensherverdeling als een vorm van vaste kosten*

De bezwaren tegen zo'n lump-sum belasting zijn algemeen bekend: zij werkt denivellerend. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben gezien is inkomensbeleid een belangrijke publieke taak. Het probleem voor de inkomensverdeling zou zijn opgelost als we de lump sum belasting zouden kunnen differentiëren tussen burgers naar hun welvaartsniveau. Echter, de politiek heeft een informatieprobleem. Zij kent de welvaart van burgers niet anders dan via hun inkomen. En inkomensafhankelijke belastingen werken weer verstorend. Gegeven de politieke vraag naar herverdeling die een democratie kenmerkt, is een lump-sum belasting in de praktijk daarom niet toepasbaar. Sterker nog, een nivellerend belastingsysteem zoals de *negatieve inkomstenbelasting* behelst geen lump-sum belasting, maar een lump-sum subsidie. Het vaste inkomen dat iedere burger wordt gegarandeerd is voor de samenleving een vorm van vaste kosten. Het totaal van vaste herverdelingskosten en vaste productiekosten zal moeten worden gedekt door belastingheffing.

Het fundamentele inzicht is dat (nivellerende) inkomensherverdeling en vaste productiekosten economisch gezien sterk verwant zijn. Beide laten de samenleving een ongedekte rekening na, die slechts kan worden betaald door belastingheffing, die bij gebrek aan een alternatief inkomensafhankelijk moet zijn. Een dergelijke belasting verstoort echter onvermijdelijk ook het functioneren van de arbeidsmarkt. Deze verstoringen zijn het gevolg van een *hold-out* probleem: de overheid wil zoveel mogelijk surplus van hogere inkomens afromen om de vaste kosten te dekken en om middelen her te verdelen naar lagere inkomens. Maar met deze actie vallen er wel marginale transacties in de vorm van marginaal arbeidsaanbod uit de

---

<sup>3</sup> Deze regel is noodzakelijk, maar niet voldoende voor waardemaximalisatie. Er moet ook een beslisregel worden bepaald voor het aantal variëteiten dat wordt geproduceerd. Voor de navolgende analyse hoeft die regel vooralsnog niet te worden geëxpliciteerd.

<sup>4</sup> Indien alle consumenten identiek zijn en bovendien producten niet onderling kunnen verhandelen, dan zou men een *lump sum* belasting kunnen nabootsen door een alles-of-niets aanbod: een consument mag of zijn optimale hoeveelheid kopen, of niets. Bij een goede prijsstelling kan daarmee het volledige

boot. De overheid heeft dus met een zelfde soort probleem te maken als de monopolist: beiden willen surplus afromen zonder daarbij te veel surplus te verliezen omdat transactiepartners door de afroaming van het surplus afhaken.

### *De Ramsey-regel*

Een inkomensafhankelijke belastingheffing hoeft echter niet voor alle sectoren gelijk te zijn. De politiek kan proberen efficiencywinst te boeken door het tarief per sector te differentiëren. Dit blijkt inderdaad een verstandige keuze te zijn. In sectoren met een zeer inelastische vraag leidt een opslag boven de marginale kosten slechts tot een beperkt welvaartsverlies, omdat consumenten niet erg gevoelig zijn voor prijsveranderingen. Het is dan ook optimaal om het belastingpercentage omgekeerd evenredig te laten variëren met de elasticiteit van de kwantitatieve vraag: hoe inelastischer de vraag des te hoger het belastingtarief.

Dit staat bekend als de Ramsey-regel. Deze regel houdt nauw verband met de regel voor het optimum in het *hold-out* probleem. De overheid probeert een zo groot mogelijk deel van het surplus af te romen met zo min mogelijk schade voor de totale omvang van het surplus. De toepassing van de Ramsey-regel impliceert dat middelen worden herverdeeld van producenten met een inelastische vraag en lage vaste kosten naar producenten met een elastische vraag en hoge vaste kosten. Deze kruissubsidies zorgen ervoor dat de maatschappelijk optimale mate van diversiteit wordt bereikt.

### 2.2.3 Third best: monopolieprijzen als gedecentraliseerde belastingheffing

De externe effecten van schaalvoordelen kunnen politieke interventie aan productiekant van de samenleving dus legitimeren. De praktijk laat echter zien dat de politiek zich in veel gevallen afzijdig houdt. Het is dus de moeite waard om de consequenties van deze afzijdigheid te doorgronden. We veronderstellen daarom hier dat de politiek zijn belastingbeleid niet kan differentiëren naar sector, bijvoorbeeld omdat het begrip ‘sector’ juridisch moeilijk kan worden gedefinieerd of omdat EU regelgeving dit in de weg staat (zie over EU regelgeving ook paragraaf 2.4).

---

consumentensurplus worden afgeroomd ten bate van de producent c.q. ter financiering van de vaste kosten. In de praktijk is aan beide vooronderstellingen niet voldaan.

### *Marktmacht, hold out en Ramsey*

Elke producent bepaalt zijn prijs zodanig dat hij zijn winst maximeert.<sup>5</sup> Hij weegt daarbij twee zaken tegen elkaar af. Een prijsverhoging leidt tot een hogere marge bovenop zijn marginale kosten en dus tot meer winst, maar schrikt tegelijkertijd aan de marge klanten af, en leidt daarmee tot minder winst. In het optimum zijn beide effecten gelijk. Dit is het *hold out* probleem. Hoe hoger de elasticiteit van de vraag, des te groter is het tweede effect: hogere prijzen leiden tot minder klanten, en des te lager is dus de monopolieopslag. Monopolieprijzen en optimale belastingtarieven volgens de Ramsey-regel zijn dus elkaars burens. Beide vormen de uitkomst van een *hold out* probleem: hoe lager de elasticiteit van de vraag, des te hoger zowel de monopolieprijs als het optimale belastingtarief. In feite zijn belastingheffing en de daaruit voortvloeiende verstoringen dus een *hold out* probleem. Politici en producenten met marktmacht, beide verschillen klaarblijkelijk niet zo veel.

Deze nauwe relatie tussen monopolieprijzen en belastingtarieven leidt tot een alternatieve interpretatie van de opslag boven de marginale kosten. In het politiek gecalculeerde ‘second best’-evenwicht worden de vaste kosten gedekt middels een belastingtarief dat omgekeerd evenredig is aan de elasticiteit van de vraagcurve. In wezen doet de naar winst strevende producent met marktmacht iets vergelijkbaars. Marktmacht kan dus worden geïnterpreteerd als een decentraliseerde vorm van impliciete belastingheffing ter dekking van de vaste kosten. Het verschil tussen de prijs en de marginale kosten is een belasting op de consument ter dekking van de niet toerekenbare vaste kosten. Er is daarbij geen sprake van kruissubsidies tussen producenten: de ‘belastingopbrengsten’ blijven binnen de sector.

---

<sup>5</sup> Technisch gesproken veronderstellen we dat een monopolist niet zijn prijs, maar de geproduceerde hoeveelheid kiest, en de prijs vervolgens zodanig aanpast dat hij die hoeveelheid volledig verkoopt (Cournot concurrentie). De achtergronden van dit verschil blijven hier onbesproken.

*Box 2.1: Prijsdifferentiatie tussen goederen door producent*

De analogie tussen monopolieprijzen en Ramsey-tarieven heeft implicaties voor een producent die met één vaste kostenpost twee marktsegmenten bedient, denk bijvoorbeeld aan de spits- en daltarieven van de NS. Die producent kiest zijn prijzen redelijk efficiënt, dat wil zeggen als de politieke principaal optimale belastingtarieven zou hanteren voor het spoor, dan zou het de prijsverhouding tussen spits en dal min of meer vergelijkbaar zijn. Immers, daar worden alle kruiselasticiteiten van die producten geïnternaliseerd door de producent, net zoals de politicus dat behoort te doen. Indien de politiek in een sector kiest voor interventie, dan kan die interventie beperkt blijven tot de gemiddelde prijs over de segmenten. De producent kan zelf het beste bepalen hoe hij zijn tarieven wil differentiëren omdat de producent meestal over de beste informatie beschikt over de klanten en hun gevoeligheid voor prijsveranderingen. Producenten zijn dus vaak beter in staat om prijzen efficiënt te differentiëren. De prijsdifferentiatie overlaten aan het bedrijf is precies wat OPTA voor de telefoontarieven van KPN heeft gedaan, en het is precies het tegendeel van wat de Tweede Kamer doet ten aanzien van de spits- en daltarieven van de NS en wat OPTA recent heeft geboden betreffende de interconnectietarieven van mobiele telefonie (zie Van Damme, 2002).

*Maar kruiselasticiteit en...*

Toch zijn de politicus en de monopolist niet precies gelijk. Een producent baseert zijn marktprijs op de vraagelasticiteit voor zijn eigen afzet. Hij gaat er vanuit dat zijn concurrenten hun prijs niet aanpassen. In een sector met veel concurrenten leidt een prijsverhoging dan tot een groot verlies aan marktaandeel, vanwege de hoge *kruiselasticiteit* met branchegenoten: klanten lopen makkelijk over naar de concurrent. Dit effect is zwakker naarmate klanten meer om diversiteit geven. Immers, klanten hebben een voorkeur voor een specifieke variëteit, en kunnen dus minder gemakkelijk switchen. De politiek daarentegen baseert zijn optimale prijs op de totale vraag. Zij houdt er rekening mee dat alle prijzen in een sector op dezelfde manier worden verhoogd. Substitutie tussen bedrijven binnen een sector speelt in deze calculatie dus geen rol. Dit effect zorgt ervoor dat marktprijzen relatief laag zijn in vergelijking tot politiek gecalculerde Ramsey-prijzen in sectoren met veel onderlinge concurrentie. Dat effect is sterker naarmate diversiteit minder belangrijk is.

*...consumentensurplus niet meegewogen*

Daar staat tegenover dat de producent in het geheel niet geeft om het surplus dat de consument toevalt en het totale afgeroomde surplus zal maximeren, terwijl de overheid ook het consumentensurplus waardeert. Dit kan leiden tot overwinsten en te hoge prijzen in de vrije markt. Prijzen kunnen zeker te hoog zijn vanuit maatschappelijk perspectief als het goed is

kwestie vooral wordt gevraagd door kwetsbare groepen. De overheid zal dan vanwege inkomenspolitieke overwegingen de prijs van het goed relatief laag willen houden.

### *Marktmacht en surplus*

Als gevolg van marktmacht ontvangt de producent dus een surplus aan omzet boven de variabele kosten. Als dit surplus kleiner is dan de vaste kosten, dan maakt de producent verlies en zal hij vroeg of laat zijn deuren sluiten. Indien dit surplus groter is dan de vaste kosten, dan maakt de producent winst. In het *second-best* evenwicht bestaan dit soort winsten ook. Daar is dat geen probleem. De winst in een sector wordt dan aangewend ter financiering van ‘goede doelen’: de tekorten in andere sectoren of herverdelingsuitgaven. Indien belastingheffing op consumptie en winst niet naar sector kan worden gedifferentieerd, dreigt de winst echter weg te vloeien naar de eigenaren van het bedrijf met marktmacht. Zeker als verdelingsoverwegingen relevant zijn, is dat een politiek onwenselijke uitkomst.

### *Toetreding en concurrentie dienen surplusextractie...*

Een probaat middel tegen dit verdelingsprobleem is concurrentie door vrije toetreding. Winst zal andere producenten naar de sector lokken. Zij openen nieuwe productielijnen, en vergroten daarmee de diversiteit in de sector ten bate van de consument, maar verhogen daarmee ook de concurrentie ten koste van de marges en het draagvlak voor het dekken van de vaste kosten van de bestaande producenten in de sector. Per saldo zullen net zolang producenten uit- en toetreden totdat het surplus per producent bij benadering voldoende is om zijn vaste kosten te dekken. De diversiteit is aldus niet het resultaat van een politieke calculatie, maar van het vrije spel van vraag en aanbod.

Hoe lager dus de elasticiteit van de kwantitatieve vraag, des te hoger de prijs en dus des te hoger de winst, ware het niet dat er sprake was van vrije toetreding. Immers, vrije toetreding lokt toetreders totdat het surplus van omzet boven totale variabele kosten gelijk is aan de vaste kosten. Het vrije spel van vraag en aanbod legt dus een verband op tussen diversiteit en vraagelasticiteit. Extra toetreding drukt dit surplus vanwege twee redenen. Ten eerste verhoogt toetreding de concurrentie, en dus de effectieve elasticiteit van de vraag, en dat verlaagt conform Ramsey-regel de optimale prijs. Ten tweede verkleint toetreding het draagvlak voor de dekking van de vaste kosten doordat de totale vraag verdeeld wordt over meer producenten. Door toetreding ontstaat dus snel evenwicht tussen de monopolieprijs en de vereiste opslag ter dekking van de vaste kosten.

De vraag is nu hoe de diversiteit in de twee mogelijke evenwichten - dat van het vrije spel van vraag en aanbod en dat van de politieke calculatie - zich tot elkaar verhouden. Is de diversiteit in beide evenwichten bij benadering gelijk? Helaas is er geen enkel mechanisme wat daartoe leidt. Onder vrije concurrentie wordt de mate van diversiteit in een sector bepaald door de verhouding van de vaste kosten en de prijselasticiteit van de kwantitatieve vraag. Immers, hoe lager de elasticiteit, des te hoger de opslag over de marginale kosten, ergo des te hoger het surplus en eveneens de toetreding en diversiteit. In het politieke *second-best* optimum daarentegen, wordt de diversiteit bepaald door de verhouding tussen vaste kosten en de waardering van diversiteit.

*....maar kunnen te veel diversiteit en vaste kosten genereren*

In sectoren met een hoge waardering van diversiteit en een elastische vraagcurve leidt het vrije spel van vraag en aanbod dus tot een te lage diversiteit, en dus tot te weinig concurrentie. Omgekeerd, in sectoren met een lage waardering van diversiteit en een inelastische vraagcurve leidt het vrije spel van vraag en aanbod tot te veel diversiteit. De verrassende conclusie is dus dat in die sectoren te veel concurrentie is, en dat de vraagelasticiteit daarmee te hoog en de prijzen daardoor te laag zijn! Verder zijn de kosten van diversiteit te hoog: te veel bedrijven maken te veel vaste kosten. Dit zijn de transactiekosten van het wegbelasten van de overwinst in een sector door vrije toetreding: via concurrentie zijn consumenten in staat zich te onttrekken aan de financiering van de vaste kosten.

*Verzonken kosten als toetredingsbelemmering*

Toetreding kan belemmerd worden als een deel van de productiekosten verzonken is, dat wil zeggen dat de producent zich vooraf vast moet leggen op de betaling van die kosten. Of de vaste kosten al dan niet verzonken zijn, maakt niet zoveel uit. Immers, een toetredster komt alleen binnen als hij verwacht dat hij winst kan maken ook als de andere producenten in de markt blijven. Echter, wanneer ook de variabele kosten verzonken zijn, dan ligt de zaak moeilijker. De toetredster zal immers een deel van de markt van de bestaande producenten willen afromen. Als die producenten zich al vastgelegd hebben op een productieomvang en de kosten daarvoor al betaald hebben, dan is er voor hen geen reden op hun besluit terug te komen. Het verzonken karakter van de kosten biedt hen de mogelijkheid zich geloofwaardig vast te leggen. Dat maakt toetreding minder aantrekkelijk. In evenwicht wordt dus niet alle surplus weggeconcurrereerd door toetreding.

### *Stackelberg prijsleiderschap*

De gevolgen van verzonken kosten lijken sterk op die van prijsleiderschap. Een prijsleider kondigt bij voorbaat aan dat hij een bepaald deel van de markt zal voorzien, en neemt daardoor ruimte weg voor andere producenten. De prijsleider maakt op die manier meer winst dan de concurrenten. Het verzonken karakter van de variabele kosten maakt de boodschap van de prijsleider geloofwaardig dat hij de aangekondigde hoeveelheid zal verhandelen.

### *Het dilemma van het bevorderen van concurrentie versus het benutten van schaalvoordelen*

De externe effecten van toetreding resulteren in een afruil tussen concurrentie en schaalvoordelen. Enerzijds heeft meer concurrentie positieve externe effecten voor consumenten, die nu uit meer variëteiten kunnen kiezen. Anderzijds genereert de nieuwe variëteit negatieve externe effecten voor de producenten van bestaande variëteiten door het zogenaamde *business stealing effect*: het draagvlak voor concurrenten om hun vaste kosten te dekken versmalt.<sup>6</sup> Het marktmechanisme kan dus leiden tot zowel te veel als te weinig concurrentie. Als het *business-stealing* effect de overhand heeft, is er te veel concurrentie. Dit is het geval indien:

- de waardering van diversiteit laag is, omdat dan een extra concurrent weinig diversiteitswaarde toevoegt;
- de prijselasticiteit van de vraag laag is, omdat er dan veel overwinst is die alleen kan worden wegbelast door excessieve toetreding;

Naarmate toetredingsbarrières in de vorm van verzonken vaste kosten een belangrijkere rol spelen, wordt de kans groter dat er te weinig concurrentie is

De aanwezigheid van een lage prijselasticiteit, weinig waardering voor diversiteit én het ontbreken van verzonken variabele kosten impliceren dat de balans in het dilemma tussen bevorderen van concurrentie versus het benutten van schaalvoordelen doorslaat in de richting van de benutting van schaalvoordelen gaat: vrijwillige markttransacties genereren te veel concurrentie en dus te veel variëteit. Echter, het omgekeerde kan zich evengoed voordoen: het marktmechanisme genereert te weinig concurrentie. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat de markt de optimale mate van variëteit genereert. Het is in de praktijk lang niet altijd eenvoudig om de informatie boven tafel te krijgen om dat optimum te bepalen, en om dat optimum vervolgens daadwerkelijk te implementeren. Het publieke belang om dit *marktfalen* te

---

<sup>6</sup> Vandaar dat bedrijven als Unilever meerdere wasmiddelen aanbieden: door zelf te voorzien in de behoefte aan diversiteit wordt het 'business stealing effect' binnen de muren van het bedrijf gehaald.



verhelpen loopt hier tegen de grenzen van het *politiek falen*. Dit thema komt in hoofdstuk 5 uitgebreid aan de orde en wordt hier verder onbesproken gelaten.

#### 2.2.4 Het wettelijk monopolie

Wanneer de transactiekosten van surplusextractie via concurrentie erg hoog zijn, dan kan het de moeite waard zijn om toetreding te beperken via administratieve toetredingsbarrières, zoals vergunningen, of een wettelijk monopolie, zoals bijvoorbeeld in het geval van de NS, het landelijk elektriciteitsnet, de vlieg rechten van de KLM (via bilaterale verdragen), of TPG. De transactiekosten van surplusextractie via concurrentie zijn in deze sectoren hoog, omdat het product relatief homogeen is, de vraag relatief prijsinelastisch is, en de vaste kosten hoog zijn. Het voordeel van een wettelijk monopolie is dat voorkomen wordt dat meerdere aanbieders de vaste kosten ophoesten in de hoop dat ieder een deel van de markt weet te veroveren. Zeker als diversiteit voor consumenten geen toegevoegde waarde heeft is dat verspilling. Zonder verdere regulering maakt de monopolist echter forse overwinsten en betalen consumenten meer dan de marginale kosten. Kortom, er is een *dilemma van het bevorderen van concurrentie versus het benutten van schaalvoordelen*. De politiek moet op zoek naar manieren van surplusextractie. Daarvoor bestaan verschillende alternatieven.

Bij *prijsregulering* wordt de overwinst rechtstreeks aan de consument gegeven, via lagere prijzen voor de producten van het wettelijk monopolie. Er zijn talloze voorbeelden van dit type prijsregulering voor wettelijke monopolies. Een handig instrument is kost-plus-prijzen, waarbij de aanbieder simpelweg al zijn kosten (zowel vast als variabel) mag omslaan over al zijn klanten. Het nadeel van dit soort regelingen wordt echter duidelijk wanneer ook de aanbieder private informatie heeft, bijvoorbeeld over zijn productiekosten (zie verder paragraaf 2.3) of over de inspanning van de aanbieder om zich kostenbewust en efficiënt te gedragen (zie hoofdstuk 5).

Bij *winstbelasting* (of, bij privatisering via een beursgang; beide zijn in deze simpele wereld equivalent) kiest de politiek ervoor om de overwinst niet rechtstreeks aan de consument te geven, maar om die winst weg te belasten ten bate van herverdelingsdoeleinden. Ook in dit geval zijn er allerlei praktische problemen zodra ook de aanbieder private informatie heeft (zie paragraaf 2.3). Winstbelasting gaat dan gepaard met forse transactiekosten. Als alternatief kan de overheid het recht de markt te bedienen verkopen aan de hoogste bidder.

Welk van de alternatieven de voorkeur verdient, is afhankelijk van de transactiekosten. Naarmate de kosten van belastingheffing in andere sectoren hoger zijn, zal de politiek er eerder voor kiezen om de overwinst niet rechtstreeks via prijsregulering aan de consument te geven, maar om de overwinst te beschouwen als een belastinginkomst die kan worden gebruikt ter

financiering van uitgaven elders. Dit gebeurt bijvoorbeeld met de winst van De Nederlandsche Bank (DNB), en ook de NS hebben bij gelegenheid een superdividend aan de overheid betaald.

Of een wettelijk monopolie ook een natuurlijk monopolie is, hangt af van de vraag of de aanwezigheid van maar één aanbieder in de bedrijfstak louter het gevolg is van wetgeving, of dat zich bij vrije toetreding een tweede toetreders zou melden. Dat laatste is waarschijnlijk het geval bij het landelijke elektriciteitsnet, en zeker bij de TPG (waar zich daadwerkelijk concurrenten hebben gemeld). Bij de NS lijkt het onwaarschijnlijk dat een tweede netwerk zou ontstaan. Daarvoor zijn de vaste kosten veel te hoog.

### *Een trend van schaalvoordelen naar diversiteit: lagere transactiekosten*

Productdifferentiatie wordt steeds belangrijker. Zelfs op een voorheen volstrekt homogene markt als die voor elektriciteit kan de consument nu al kiezen tussen gewone en groene stroom. De integratie van markten door het slechten van handelsbarrières, door Europese integratie en door globalisering zijn hiervoor een belangrijke verklaring. Markten worden groter, vaste kosten kunnen over een breder draagvlak worden gespreid en dus is er meer ruimte voor diversiteit. Het gevolg is dat de transactiekosten van surplusextractie afnemen. Het is precies die kracht die ertoe heeft geleid dat een aantal wettelijk monopolies de afgelopen jaren zijn opgegeven: de PTT bij telefonie en post, de productie van elektriciteit, en het feitelijke wettelijke duopolie van de KLM op vluchten van en naar Schiphol (via bilaterale verdragen). De toenemende druk op "nationale kampioenen" in de luchtvaartindustrie kent een soortgelijke achtergrond. Het valt niet uit te sluiten dat die kracht ook in andere gevallen op termijn zal leiden tot een heroverweging van eerder gemaakte beleidskeuzen. Deze ontwikkelingen zijn "waardevol". De geschiedenis heeft helaas geleerd dat ze niet onomkeerbaar zijn: van de grote integratie van de wereldmarkt in de periode 1870-1913 was in 1920 weinig meer over.

## 2.3 Private informatie bij zowel klanten als producenten

### 2.3.1 Wat is het probleem?

Wij hebben totnogtoe impliciet verondersteld dat toetreders *homogeen* zijn in hun *kosten*. In dat geval drukt vrije toetreding het surplus van de omzet boven de totale variabele kosten bij benadering terug tot op het niveau van de vaste kosten en wordt er dus geen overwinst gemaakt. Echter, wanneer producenten en toetreders *heterogeen* zijn, dan zal het vrije spel van vraag en aanbod ertoe leiden dat de 'lage kosten'-producenten winst maken. Producenten maken ook winst als er toetredingsbarrières zijn en de markt niet betwistbaar is.

Als de politiek louter oog zou hebben voor vermogensmaximalisatie is de overwinst geen bijzonder probleem: ook winst is waarde. Democratische politiek heeft echter ook preferenties over inkomensverdeling. De winst van een efficiënte producent met marktmacht wordt bij voorkeur afgeroomd ten bate van de burger of andere doelen. Deze preferentie geldt zeker als het efficiencyvoordeel van de producent niet is gebaseerd op zijn eigen inspanning c.q. talenten, maar louter op de natuurlijke voordelen, zoals bijvoorbeeld een geschikte locatie. Zolang de politiek beschikt over perfecte informatie over de monetaire waarde van die voordelen is er geen vuiltje aan de lucht. Een lump-sum belasting gelijk aan de monetaire waarde van dat voordeel volstaat om het surplus af te romen. De werkelijkheid is echter niet zo eenvoudig. Niet alleen consumenten beschikken over private informatie, maar ook producenten. Zij kennen hun productiekosten beter dan de buitenwereld. Kan de politiek in die omstandigheid toch een deel van de winst afromen? Hetzelfde probleem speelt bij een wettelijk of natuurlijk monopolie waarbij de overheid informatie ontbeert over de productiekosten en toch de winst van de monopolist wenst af te romen.

Als er één ontwikkeling is die het kapitalisme al sinds de industriële karakteriseert is het *trend naar arbeidsdeling in informatiebeheer*. Naarmate kennis een steeds belangrijker productiefactor werd en arbeidsdeling in kennisverwerving verder voortschreed, nam onvermijdelijk ook de informatie asymmetrie toe tussen de talloze vakspecialismen en de generalisten bij uitstek, politici. Er is dus meer en meer private informatie in handen van producenten.

Het theoretische mechanisme voor het afromen van overwinst wordt besproken in paragraaf 2.3.2. In paragraaf 2.3.3 wordt de relatie gelegd tussen surplusextractie enerzijds en de discussie over input- of outputfinanciering anderzijds. Paragraaf 2.3.4 bespreekt een alternatief mechanisme voor surplusextractie. Bij privatisering kan concurrentie op de kapitaalmarkt informatie over de productiekosten genereren.

### 2.3.2 Het afromen van overwinst in theorie

Het afromen van overwinst is in feite opnieuw een *hold out* probleem, zie Dixit (2002).<sup>7</sup> Een simpel voorbeeld verheldert het type afwegingen waar de politiek voor staat. Veronderstel dat er in een sector twee soorten producenten zijn: producenten met lage variabele kosten en

---

<sup>7</sup> Dixit spreekt hier over een averechtse selectieprobleem. Het verschil tussen averechtse selectie en *hold out* is dat in het eerste geval de private informatie van de verkoper betrekking heeft op iets waar ook de koper belang bij heeft (meestal de kwaliteit van het verhandelde), terwijl bij *hold out* die informatie betrekking heeft op iets waar de koper geen direct belang bij heeft (hier zijn productiekosten). Het eerste

producenten met hoge variabele kosten. De politiek kent beide kostenniveaus, maar kan niet zien of een individuele producent van het ene of van het andere type is. De vaste kosten zijn voor beide typen gelijk. De vrije toetreding van nieuwe producenten drijft de winst van ‘hoge kosten’-producenten naar nul: het surplus van de omzet boven de totale variabele kosten is precies voldoende om de vaste kosten te dekken. De ‘lage kosten’-producent zal door zijn lagere variabele kosten echter een grotere omzet tegen lagere kosten weten te realiseren, die hem in staat stelt winst te maken. Die winst wil de politiek graag afroemen ten bate van “goede doelen”. Heeft de politiek, gegeven zijn informatieachterstand, voldoende macht om dat voor elkaar te krijgen?

#### *Het principe van informatie onthulling*

De politiek kan weliswaar niet de kosten van een individuele producent waarnemen, maar wel zijn omzet. Die omzet is immers de basis voor de BTW-heffing. De politiek kan het meeste bereiken door producenten een *keuzemenu* met twee alternatieve belastingregimes voor te leggen, één regime voor een lage omzet met een wat lager belastingtarief en een voor een hoge omzet met een hoger tarief. Bij een uitgekende keuze van belastingregimes, zullen de ‘hoge kosten’-producenten kiezen voor het eerste regime: een hoge omzet is voor hen toch niet aantrekkelijk. Het lage tarief bij de lage omzet klinkt hen als muziek in de oren. ‘Lage kosten’-producenten zullen daarentegen kiezen voor het ‘hoge omzet’ regime. Weliswaar moeten zij dan meer belasting betalen, maar dat kunnen zij zich gezien hun lage kosten makkelijk veroorloven. Het ‘hoge omzet’ regime stelt hun in staat om veel te produceren, en op die manier maximaal gebruik te maken van hun kostenvoordeel. Merk op dat dit verschil in productieniveau ook efficiënt is: het is doelmatig om de ‘lage kosten’-aanbieder zoveel mogelijk van de productie voor zijn rekening te laten nemen. Willen beide type producenten inderdaad kiezen voor de juiste regimes dan zullen deze regimes aan twee voorwaarden moeten voldoen, een absolute en een relatieve voorwaarde. Deze twee voorwaarden staan in de literatuur bekend als respectievelijk de *incentive compatibility* restrictie en de deelnamerestrictie.

#### *Absolute voorwaarde: overwinst voor de lage kosten producent onvermijdelijk*

De absolute voorwaarde is dat het voor lage kosten producenten *net* niet aantrekkelijk is om zich als een hoge kosten producent voor te doen door de omzet te beperken tot het niveau van het ‘lage omzet’ regime. Dat betekent dat ‘lage kosten’-producenten het kostenvoordeel moeten kunnen behouden dat ze behalen door een hoge omzet te kiezen. Op die manier kan de politiek zich de

---

leidt zonder interventie of corrigerende instituties tot het wegvallen van de markt voor hoge kwaliteit, het tweede tot het wegvallen van de markt voor lage kwaliteit.

extra winst toe-eigenen die lage kosten producenten kunnen maken door een hoge in plaats van een lage omzet te kiezen. Dat is in ieder geval iets.

De absolute voorwaarde leidt tot de onvermijdelijke conclusie dat de politiek slechts winst van 'lage kosten'-producenten kan losweken als zij bereid is minstens een deel van die winst bij hen te laten zitten. Veel van de politieke commotie waarmee privatisering veelal gepaard gaat (denk aan de topsalarissen van net geprivatiseerde aanbieders) heeft hiermee te maken. Informatie komt alleen boven tafel als de houders van die informatie daarvoor worden gecompenseerd. De informatiewinsten die eerder onder tafel bleven omdat ze genoten werden in de vorm van X-inefficiency komen nu expliciet boven tafel.

*De relatieve voorwaarde: maak het hebben van hoge kosten zo onaantrekkelijk mogelijk*

De relatieve voorwaarde is subtieler. Hoe hoger de omzet in het 'lage omzet'-regime is, des te groter is de winst die de politiek moet laten zitten bij de 'lage kosten'-producent. Bij een hoge omzet tikt zijn kostenvoordeel immers harder aan. De politiek kan die winst beperken door een 'te lage' maximumomzet voor het 'lage omzet' regime te kiezen. Op die manier produceren 'hoge kosten'-bedrijven minder dan optimaal. Deze X-inefficiency bij 'hoge kosten'- producenten is echter de prijs die de politiek betaalt om zoveel mogelijk winst te kunnen afromen ten bate van herverdelingsdoeleinden. Hoge kosten - en vooral: zich voordoen als een 'hoge kosten'-producent - moet zo onaantrekkelijk mogelijk worden gemaakt. Hoeveel onaantrekkelijker het voor 'hoge kosten'-bedrijven moet worden gemaakt hangt af van de relatieve waardering van twee kwaden: extra overwinst bij de 'lage kosten'-producent versus een inefficiënt productieniveau voor de 'hoge kosten'-producent.<sup>8</sup> Er is hier dus sprake van *een dilemma tussen doelmatigheid versus surplusextractie*.

Naarmate de overwinst bij de 'lage kosten'-producent hoger wordt gewaardeerd (en het afromen daarvan dienovereenkomstig minder wordt waarde heeft), zal men extra omzet voor de 'hoge kosten'-producent aantrekkelijker maken door een lager (impliciet of expliciet) belastingtarief op extra omzet te heffen. De logica van de relatieve voorwaarde heeft een vanzelfsprekende consequentie. Hoe kleiner het aandeel 'hoge kosten'-producenten, des te onaantrekkelijker moet het zijn om zich als hoge kosten producent voor te doen. Er zijn immers maar weinig producenten die echt hoge kosten hebben, en dus last hebben van die regel, en er zijn veel producenten die echt lage kosten hebben, en voor wie het minder aantrekkelijk wordt om

---

<sup>8</sup> Een zelfde afruil speelt bij het vaststellen van het optimale belastingtarief op arbeid. Hoe meer waarde er wordt gehecht aan het afromen van hoge inkomens (de 'lage kosten'-producenten) ten bate van de lagere inkomens (de 'hoge kosten'-producenten), hoe meer men het arbeidsaanbod van de lagere inkomens (de 'hoge kosten'-producenten) zal verstoren en hoe dieper de armoedeval zal zijn.

zich als ‘hoge kosten’-producent te afficheren. Op die manier hoeft minder winst aan ‘lage kosten’-producenten te worden overgedragen. Merk op dat ‘lage kosten’-producenten op hun optimale niveau produceren. De politiek heeft er immers geen enkel belang bij hen daarvan af te brengen.

#### *Analogie met het monopolieprobleem*

Zoals wij hiervoor aangaven is deze surplusextractie ook een *hold out* probleem, en dus analoog aan het probleem van het bepalen van de monopolieprijs. In dat probleem heeft de consument de private informatie, in dat geval over zijn waardering voor het goed, en probeert de producent desalniettemin zoveel mogelijk van het consumentensurplus naar zich toe te trekken. Hij neemt voor lief dat marginale transacties niet doorgaan. Hier bezit de producent private informatie, in dit geval over zijn kosten, en probeert de politiek daar zoveel mogelijk van af te romen. De politiek neemt het efficiencyverlies door lagere productie van marginale producenten voor lief.

Naarmate de winst van de ‘lage kosten’-producent in de gewogen vermogensmaximalisatie minder zwaar weegt, zal de politiek een groter verlies aan doelmatigheid bij de ‘hoge kosten’-producent tolereren om op die manier de winst van de ‘lage kosten’-producent te kunnen afromen. Deze afruil tussen vermogensmaximalisatie en surplusextractie is analoog aan het probleem van de monopolist die het consumentensurplus wil afromen: een te lage prijs creëert een hoge afzet, maar laat alle surplus aan de consument; een te hoge prijs leidt tot een zeer lage afzet, maar roomt veel surplus af.

#### *Voorbeelden keuzemenu*

De combinatie van BTW en vennootschapsbelasting is een voorbeeld van een keuzemenu. De ‘hoge kosten’-producent kiest voor de optie van een lage productieomvang. Hij ontvangt daardoor een hoge prijs (vanwege de dalende vraagcurve), maar heeft een klein draagvlak voor zijn vaste kosten. Hij speelt daarom precies quitte, en hoeft dus geen vennootschapsbelasting af te dragen. De ‘lage kosten’-producent kiest de optie van een hoge productieomvang. Hij ontvangt daardoor een lagere prijs (opnieuw de dalende vraagcurve), maar heeft een groter draagvlak voor de dekking van zijn vaste kosten. Aangezien de ‘hoge kosten’-producent precies quitte speelt, moet de ‘lage kosten’-producent winst maken. Via de vennootschapsbelasting incasseert de politiek een deel van die winst ten bate van herverdelingsdoeleinden.

Prijsregulering is een ander voorbeeld van keuzemenu. Kost-plus prijzen belasten in feite alle doelmatigheidsverbeteringen weg en corresponderen dus met een hoog belastingtarief gericht

op het afromen van het surplus. *Price caps* daarentegen belonen efficiëntie en leggen de prioriteit bij het voorkomen van X-inefficiency in plaats van het afromen van overwinst.

#### *Concurrentie als middel tegen heterogeniteit in productiekosten*

Concurrentie tussen aanbieders is een middel om informatie over de productiekosten van individuele aanbieders boven tafel te krijgen. Door meer concurrentie toe te laten, zullen inefficiënte producenten uit de markt worden gedreven. De heterogeniteit wordt hierdoor verminderd, en daarmee wordt het informatieprobleem kleiner. Dit is met name van belang in sectoren waar de toetreding thans door allerlei wettelijke bepalingen wordt beperkt. Het wettelijk monopolie is hier slechts een extreem voorbeeld. Heterogeniteit in productiekosten leidt dus in het *dilemma tussen bevorderen van concurrentie versus het benutten vanschaaivoordelen* tot een verschuiving in de richting van concurrentie.

#### *Box 2.2: Locatievoordelen in ruimtelijk ordening*

De locatie van steden is een typisch voorbeeld van heterogeniteit in productiekosten. Sommige locaties zijn veel geschikter voor de vestiging en groei van steden dan anderen, bijvoorbeeld door bodemgesteldheid, ligging aan bevaarbare rivieren, of anderszins door een goede bereikbaarheid c.q. een centrale ligging. Veel van het overheidsbeleid is gebaseerd op input-financiering. Zo wordt bij de vergoeding voor de bouw van scholen rekening gehouden met de lengte van de benodigde heipalen. Het gevolg is dat een prikkel wordt weggenomen om vooral die steden te ontwikkelen met een goede bodemgesteldheid. Iets soortgelijks geldt voor de Financiële Verhoudingswet waarin de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten wordt geregeld. In deze wet wordt bij de bepaling van de algemene uitkering rekening gehouden met de centrumfunctie van een gemeente. In feite gaat het hier om een impliciete subsidie van het platteland aan steden. Het zou efficiënter zijn om gemeenten zoveel mogelijk hun eigen belastingbasis te geven, bijvoorbeeld in de vorm van onroerend goed. De hoge grondprijzen in centrumgemeenten bieden hen als vanzelf een bredere belastingbasis. Een dergelijke automatische toeslag voor de centrumfunctie leidt tot een meer efficiënte afweging in locatiebeslissingen. Dat vereist wel dat alle schaaivoordelen zoveel mogelijk binnen een gemeente vallen. Vandaar het belang van stadsprovincies.

Ook de *infrastructuur* in een stedelijk agglomeratie zou beter uit deze belastingbasis kunnen worden gedekt. Thans is de aanleg van infrastructuur een kwestie van politieke onderhandelingen tussen regio's op nationaal niveau. De benaming van stedelijk infrastructuurprojecten als "achterbaanverbindingen" is een vrij aardige aanduiding van het soort lobbies dat over dergelijke projecten beslist. De kosten-batenanalyses van infrastructuurprojecten door het CPB suggereren dat hier nog een wereld aan efficiencywinst te boeken is. Vanuit het *subsidiariteitsbeginsel* – internaliseer de externe effecten op het laagste omvattende schaalniveau – zou de besluitvorming (en daaraan parallel: de financiële lasten!) over veel infrastructuurprojecten kunnen worden gedecentraliseerd naar stedelijk agglomeraties.

### 2.3.3 Surplusextractie via de kapitaalmarkt: concurrentie om de markt

Een alternatieve methode om surplus te onttrekken aan aanbieders met lage productiekosten is opnieuw gebaseerd op concurrentie, maar nu niet tussen aanbieders, maar *tussen kapitaalverschaffers*. De gedachte is om een publieke aanbieder op de kapitaalmarkt te verkopen, anders gezegd, om de aanbieder te privatiseren via beursgang. Privatisering kan een effectieve manier zijn om een groot deel van de overwinst aan de aanbieders met lage kosten te onttrekken. De beurswaarde van de aanbieder is gelijk aan de netto contante waarde van alle toekomstige overwinsten. Concurrentie tussen kapitaalverschaffers zal de prijs van de aandelen opdrijven tot zij gelijk is aan de beurswaarde. De trend naar Europese integratie en liberalisatie van kapitaalverkeer vergroot de concurrentie tussen kapitaalverschaffers en daarmee de effectiviteit van dit mechanisme. Deze trend verklaart dus mede de toegenomen belangstelling voor privatisering via beursgang.

#### *Belang corporate governance*

De effectiviteit van dit mechanisme is afhankelijk van de kwaliteit van ‘corporate governance’, dat wil zeggen, in hoeverre dient de feitelijke leiding de belangen van de officiële eigenaars, of anders gezegd, is het beleid van het management voldoende gericht op ‘shareholder value’. Een goede *corporate governance* structuur leidt ertoe dat er minder overwinst in het bedrijf blijft zitten als gevolg van *X-inefficiency* en dat aandeelhouders dus een groter deel van de overwinst kunnen incasseren. Deze X-inefficiency is een vorm van transactiekosten: de overheid wil de volledige waarde van het surplus aan een bieder verkopen, omdat hij dan een hoger bod krijgt. Die bieder weet dat hij door X-inefficiency nooit het volledige surplus in handen krijgt. Hij zal er dus niet voor willen betalen, en dus krijgt ook de overheid dat surplus niet. De recente ervaringen met Ahold, Baan, Boonstra, Worldcom, UPC en Rodamco maken duidelijk dat niet alleen de Amerikaanse, maar ook de Nederlandse instituties voor corporate governance waarschijnlijk niet optimaal zijn. Naarmate de corporate governance van betere kwaliteit is en dus de transactiekosten tussen politiek en kapitaalverschaffer kleiner zijn, wordt de kapitaalmarkt een aantrekkelijker alternatief.

#### *Trend naar een bredere spreiding van aandelenbezit*

Meer in het algemeen is de positie die men kiest in het dilemma van doelmatigheid versus winstextractie sterk afhankelijk de spreiding van aandelenbezit. Naarmate de overwinsten van private producenten voor een groter deel toevallen aan hun aandeelhouders, en naarmate het aandelenbezit breder gespreid is onder de bevolking, neemt de politieke waardering van



overwinsten van private producenten toe. Zij vallen immers toe aan het electoraat. De kapitaalmarkt wordt op die manier een substituuat voor politieke gestuurde extractie van overwinst. De toegenomen betekenis van pensioenbesparingen - voor een groot deel vastgelegd in pensioenfondsden - heeft indirect geleid tot een bredere spreiding van aandelenbezit. Ook deze trend biedt een verklaring voor de toegenomen belangstelling voor marktwerking en privatisering.

Echter, er is een belangrijke tegenkracht: de integratie van internationale kapitaalmarkten. Hierdoor komt een groot deel van de in Nederland verdiende overwinst terecht bij buitenlandse beleggers. Nederlandse politici zullen weinig ophebben met het wel en wee van het buitenlandse electoraat. Dit verklaart overigens wel de belangrijke rol van het Europese Unie bij de bescherming van aandeelhoudersbelangen.

#### *Extractie via hiërarchie*

De politiek kan ook op zoek gaan naar alternatieve instrumenten om meer informatie over het surplus van individuele aanbieders ter verkrijgen, namelijk door via ambtelijk hiërarchische controle de informatieachterstand van de politiek weg te werken. Dit is in feite dezelfde weg die kapitaalverschaffers moeten bewandelen in het conflict tussen eigendom en leiding, zie de eerdere discussie over 'corporate governance'. Via accountants proberen zij betrouwbare cijfers over het wel en wee van een onderneming te krijgen, om te voorkomen dat de leiding er met de poet van het eigendom vandoor gaat. In die zin zijn de problemen in publieke sector sterk vergelijkbaar met die in de private sector. In Hoofdstuk 5 zullen wij zien waarom de private sector hier in zekere zin in het voordeel is.

De weg van ambtelijk hiërarchische controle wordt bemoeilijkt doordat ambtenaren, voor zover zij in staat zijn de gezochte informatie van de publieke aanbieder los te peuteren, slechts in beperkte mate een prikkel hebben om informatie voor de politiek beschikbaar te maken. In zekere zin hebben we hier te maken met het probleem van de *captive regulator*: de ambtenaar die erop uitgestuurd wordt om de informatie boven water te krijgen krijgt er belang bij om deel te worden van het 'geheime genootschap'. De regelaar wordt onderdeel van het geregelde. Ook deze overwegingen verschuiven de afruil tussen schaal en concurrentie in de richting van concurrentie.

#### *Concurrentie om de markt*

Het afromen van de winst door concurrentie op de kapitaalmarkt is nauw gerelateerd aan *concurrentie om de markt*. Vaak wordt hierbij niet het volledige bedrijf geprivatiseerd, maar slechts een *concessie* voor een aantal jaren. De concessie wordt gegund aan de producent die voor het bedienen van de markt de beste kwaliteit tegen de laagste prijs levert. Het voordeel van een

concessie is dat de politiek greep houdt op de toekomstige gang van zaken en dat de overheid ook onverwachte informatiewinst kan afromen die na de privatisering ontstaat. Verder zijn de prijzen laag, hetgeen bij een elastische vraag de allocatieve doelmatigheidsverliezen beperkt. Nadeel is dat de prikkel van de kapitaalverschaffer om een goed bod uit te brengen wordt ondermijnd omdat de overheid later toch een deel van de winst afroomt, en dat een *hold up probleem* ontstaat tussen aanbieder en politiek. Deze problemen worden in paragraaf 2.4.2 en hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

## 2.4 De dynamische situatie: zelfbinding aan eerdere beloften

### 2.4.1 Wat is het probleem?

Beleid wordt niet eenmalig gemaakt, maar ieder jaar opnieuw. Deze herhaling biedt zowel kansen als bedreigingen. Zij biedt kansen, omdat mensen zich kunnen binden aan goed gedrag vandaag uit angst voor vergelding in de toekomst. Dit mechanisme ligt ten grondslag aan de vorming van reputaties (zie hoofdstuk 5). De herhaling biedt echter ook bedreigingen, omdat toezeggingen van vandaag over een jaar loze beloften kunnen blijken te zijn. Mensen zien vooruit. De mogelijkheid dat de belofte in de toekomst loos blijkt te zijn, beperkt haar geloofwaardigheid vandaag (zie ook paragraaf 5.6.1).

*Zelfbindingsproblemen* spelen een grote rol bij de toepassing van het principe van informatieonthulling uit paragraaf 2.3.2. Het keuzemenu is op dit principe gebaseerd. Aanbieders worden verleid om hun ware kostenniveau te onthullen, door het aantrekkelijk te maken om zich als een ‘lage kosten’-aanbieder voor te doen. Op die manier kan de politiek een deel van de overwinst incasseren. Echter, de informatie die de aanbieder vandaag onthult, kan morgen tegen hem worden gebruikt. Stel dat hij vandaag door het keuzemenu wordt geprikkeld om te onthullen dat hij een ‘lage kosten’-producent is, dan kan morgen zijn volledige overwinst door de politiek worden afgeroomd. De aanbieder kent het klappen van deze politieke zweep. Hij lapt het principe van informatieonthulling aan zijn laars door zich van de domme te houden: hij doet zich voor als een ‘hoge kosten’-producent. Om een voorbeeld te geven, de prijsmaximering door het ministerie van EZ voor TPG suggereert dat aanbieders soms toch nog te goed van vertrouwen zijn waar het het karakter van de politieke zweep betreft. In het algemeen zijn aanbieders er echter moeilijk toe te verleiden om informatie over hun kostenniveau prijs te geven. De gebrekkige *zelfbinding* van de politiek beweegt aanbieders tot grote terughoudendheid om hun ware identiteit te onthullen. Gebrekkige binding aan eerdere afspraken beperken prikkels: dit staat in de literatuur bekend onder de naam van het *ratchet effect* (zie ook paragraaf 5.6.1).

Een belangrijke remedie voor dit probleem – privatisering - zal worden besproken in hoofdstuk 4. Via overdracht van eigendomsrechten door privatisering bindt de politiek zichzelf om in de toekomst niet in te grijpen in de bedrijfsvoering van het geprivatiseerde bedrijf. Het keuzemenu werkt daardoor effectiever omdat beloningen geloofwaardiger worden. Hier bespreken wij een aantal specifieke problemen die direct zijn gerelateerd aan de eerder besproken problemen. In paragraaf 2.4.2 bespreken wij het geval waarin aanbieders het gebrek aan *zelfbinding* van de politiek gebruiken om het beleid in hun voordeel om te buigen. In paragraaf 2.4.3 bespreken wij de problemen van een onafhankelijke regulator die geacht wordt misbruik van marktmacht in te dammen. Het gebruikelijke beeld is dat van een *Stackelberg leider*<sup>9</sup> die prijsregulering toepast vanuit de gedachte dat de aanbieder zich als prijsnemer opstelt. De aanbieder kan zich echter strategisch opstellen en middels een investeringsstop de regulator dwingen zijn beleid in het voordeel van de aanbieder aan te passen, zie bijvoorbeeld de casus van de privatisering van de elektriciteitsproductie.

#### 2.4.2 Het (wettelijk) monopolie en Coase dynamiek

*"Niks is erger dan een natuurlijk monopolie in private handen"*

Jaap de Hoop Scheffer

Asymmetrische informatie over de productiekosten wordt extra problematisch indien er sprake is van een wettelijk monopolie. De politiek komt onder zware druk te staan om het keuzemenu aan te passen in het voordeel van de monopolist. De relatieve voorwaarde van het keuzemenu maakt dat het onaantrekkelijk (dat wil zeggen: inefficiënt) wordt gemaakt om zich als ‘hoge kosten’-producent voor te doen (zie paragraaf 2.3.2). Stel dat de monopolist dus van het ‘hoge kosten’-type is, dan kan het keuzemenu beter worden aangepast zodanig dat het beter past bij het hoge kostenniveau. De monopolist weet dat en heeft dus een prikkel om zich als ‘hoge kosten’-producent voor te doen, zodat de politiek in de verleiding komt het keuzemenu in het voordeel van de monopolist aan te passen.

Dit probleem staat bekend als de *Coase-dynamiek*. Men kan laten zien dat de verleiding van de politiek om toe te geven groter is dan kosten voor de monopolist om zich ten onrechte als ‘hoge kosten’-aanbieder voor te doen. Het gaat dus om een *zelfbindingsprobleem*: de politiek kan

---

<sup>9</sup> Een Stackelberg-leider is een speler die zich vooraf kan binden aan een bepaalde actie, zodat andere spelers een afwachtende houding aannemen en hun acties laten afhangen wat de keuzes van de leider is. Stackelberg leiderschap is in feite een vorm van marktmacht die voortvloeit uit de mogelijkheid om zich vooraf geloofwaardig te binden.

zich niet voldoende geloofwaardig binden aan het keuzemenu. Merk op dat dit probleem zich met meerdere aanbieders niet voordoet. De politiek komt dan niet in de verleiding om aan de relatieve voorwaarde te gaan morrelen, omdat ze daarmee zichzelf in de vingers snijdt omdat ‘lage kosten’-producenten zich dan ook als ‘hoge kosten’-producenten voor gaan doen. In het *dilemma van het bevorderen van concurrentie versus het benutten van schaalvoordelen* leidt het *zelfbindings*probleem van de overheid opnieuw tot een verschuiving in de richting van concurrentie.

Ook hier kan privatisering een geschikt instrument zijn om zelfbinding te verkrijgen. De politiek zal immers minder geneigd zijn de verliezen van een private producent aan te zuiveren dan de verliezen van een staatsbedrijf. De ervaring met British Rail, dat als geprivatiseerd bedrijf na grote verliezen opnieuw door de overheid uit de brand is geholpen, laten zien dat ook dit argument betrekkelijk is. Sommige bedrijven zijn eenvoudig te groot en te belangrijk om failliet te gaan. Daardoor wordt de geloofwaardigheid van de ultieme straf – faillissement—beperkt.

De recente problemen met de NS zijn een typisch voorbeeld van dit probleem. De NS claimt dat zij niet de middelen heeft om de officiële dienstregeling naar behoren uit te voeren. De politiek houdt totnogtoe voet bij stuk en weigert een verhoging van de treintarieven toe te staan. Op termijn is deze lijn echter nauwelijks vol te houden. De NS kan haar “stiptheidsactie” zonder noemenswaardige kosten tot in lengte van dagen volhouden. De electorale schade voor politici zal vroeg of laat de doorslag geven.

Dit probleem verklaart waarom overheidsbedrijven vaak verlies maken en weinig efficiënt werken. De dreiging dat het doek valt als de prestatieafspraken niet gehaald worden is niet geloofwaardig. Omdat deze straf niet geloofwaardig is, bestaat er nauwelijks een prikkel om doelmatig te werken (zie ook hoofdstuk 5). Dit staat bekend als het probleem van de *zachte budgetrestrictie*: als puntje bij paaltje komt blijkt een sluitende begroting geen echte restrictie te zijn. In dat verband is het een klein wonder dat de overheid bij het faillissement van Fokker niet opnieuw de reddende hand heeft uitgestoken. De EU-regels betreffende staatssteun kunnen nationale politici helpen zich geloofwaardiger te binden aan hun belofte om zwakke bedrijfstukken niet steeds opnieuw te hulp te komen en te straffen voor inefficiënt gedrag. Met andere woorden: de EU-regels maken de budgetrestrictie harder.

### 2.4.3 De ingekapselde regulator

Eén veelgenoemde en –geroemde oplossing voor het *zelfbindings*probleem is een *onafhankelijk regulator* die in naam van het algemeen belang een sector reguleert. In de praktijk blijkt de onafhankelijkheid van die regulator echter kwetsbaar (zie ook paragraaf 5.2.2). De regulator kan

zich namelijk ontpoppen als belangenbehartiger van de sector in plaats van als hoeder van het algemeen belang. Vaak wordt dit geweten aan de corrumperende effecten van de verwevenheid van regulator en gereguleerde. Beide vissen op de arbeidsmarkt immers in dezelfde vijver. Werknemers bij de OPTA zijn geliefde kandidaten bij telecommunicatiebedrijven. De regulator kan zijn carrière vaak voortzetten bij de gereguleerde.

Bij de regulering van een monopolie is er nog een ander probleem. Wij denken over de regulator als een Stackelberg-leider en over de gereguleerde als een Stackelberg-volger. De leider bepaalt de regulering, de volger kiest zijn optimale strategie *gegeven* die regulering. In de praktijk gaat het anders. De gereguleerde stelt zich niet op als volger door de regulering als gegeven te beschouwen. Hij zal die regulering met zijn gedrag actief trachten te beïnvloeden.

#### *Concurrentie versus monopolie en marktmacht*

Zolang er concurrentie is, is het bovengenoemde gevaar niet groot. Als één aanbieder een gat laat vallen om de regulator onder druk te zetten, springt een ander erin. Daarmee wordt tegelijkertijd de druk op de regulator weggenomen en wordt tegelijkertijd die ene aanbieder onder druk gezet. Een treffende illustratie hiervan kan gevonden worden in de investeringen in de geprivatiseerde elektriciteitsvoorziening. Weliswaar zijn de aanbieders daar geen monopolist, maar door samen te spannen gedragen ze zich wel als zodanig. Door niet te investeren wordt de regulator gedwongen akkoord te gaan met prijsverhoging.

Of neem het geval van de KPN die van leer trekt tegen de OPTA. President-directeur Wim Dik van KPN geeft na sluiting van de beurs een persconferentie. Hij heeft koersgevoelige informatie: OPTA legt KPN een prijsmaatregel op die substantiële effecten op de toekomstige winstgevendheid van KPN heeft. Hij spreekt schande van de ambtelijke mentaliteit bij OPTA. De volgende dag daalt het aandeel KPN 25 procent in waarde. Net als in het geval van de elektriciteitsbedrijven is het moeilijk voorstelbaar dat de persconferentie van president directeur Dik de OPTA niet heeft gedwongen tot wat meer terughoudendheid. Ook een onafhankelijke regulator is dus gebaat bij concurrentie, en evenzeer zijn de problemen van marktmacht met een onafhankelijke regulator niet definitief opgelost.

#### 2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de gevolgen van schaalvoordelen voor de optimale institutionele inrichting weergegeven. De analyse geeft inzicht in de karakteristieken van een sector die daarvoor bepalend zijn. Deze karakteristieken geven aanleiding tot een tweetal dilemma's, zie tabel 2.1).

*Kernprobleem: wie dekt de vaste kosten?*

Een kerninzicht van de analyse is dat marktmacht vaak het gevolg is van schaalvoordelen. Een simpele toepassing van de bekende regel van de micro-economie - prijzen moeten gelijk zijn aan marginale kosten - laat kosten ongedekt. Schaalvoordelen impliceren immers dat gemiddelde kosten de marginale kosten overtreffen. Zou je van iedere klant precies zijn voorkeuren (d.w.z. betalingsbereidheid) weten, dan kun je de klanten met een hoge preferentie voor een bepaald goed een hogere prijs vragen (prijsdiscriminatie). De hogere gemiddelde kosten kunnen dan uit deze extra inkomsten worden gedekt. Echter, noch de politiek noch producenten kennen de voorkeuren van individuele klanten. Prijsdiscriminatie voor een en hetzelfde goed is daarom slechts beperkt mogelijk. Een tweede, slechts iets realistischer alternatief om de vaste kosten te dekken is een vaste, inkomensonafhankelijke belasting: een zogenaamde lump-sum belasting. Die zijn vanuit verdelingsoogpunt echter niet acceptabel. Sterker nog, inkomensbeleid—een evident publiek belang -- blijkt vaak neer te komen op een voor individuen gelijke lump-sum subsidie. Inkomensherverdeling vergroot daarom het probleem van de toerekening van de vaste kosten.

**Tabel 2.1: Schaalvoordelen: dilemma's, karakteristieken en instituties**

<i>Dilemma's</i>	
<b>1. Bevorderen concurrentie versus....</b>	<b>Benutten schaalvoordelen</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedifferentieerd product</li> <li>• Variabele productiekosten verzonken</li> <li>• Politieke waardering overwinsten gering</li> <li>• Heterogene kostenniveaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grote marktmacht (inelastische vraag)</i></li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesubsidieerde non-profit organisatie (bv. Streekziekenhuis)</li> <li>• Subsidieregeling voor de betreffende activiteit (bv. het Nederlands filmfonds)</li> <li>• Bevoordelen van toetreders bij aanbesteding en veilingen van concessies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke monopolie (bv. TPG)</li> <li>• Vergunningenstelsel (bv. taxi's)</li> <li>• Bestemmingsplan (bv. Winkelcentra)</li> </ul>
<b>2. Doelmatigheid versus....</b>	<b>Surplusextractie</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Lage kosten'-producenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grote heterogeniteit kostenniveaus</i></li> <li>• <i>Veel informatie over kostenniveaus</i></li> <li>• <i>Lage politieke waardering overwinst</i></li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prijsregulering via een toezichthouder (bv. OPTA vis-à-vis KPN)</li> <li>• Veiling zonder bevoordeling van nieuwe toetreders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cost-plus</i> prijsregulering via een toezichthouder (bv. OPTA vis à vis KPN)</li> <li>• Veiling met bevoordeling van nieuwe toetreders</li> <li>• Hoge bedrijfstakspecifieke winstbelasting (bv. aardgas)</li> <li>• Staatsbedrijf (bv. NS)</li> <li>• Voormalig staatsbedrijf waarvan de winst via beursgang is afgeroomd (bv. TPG)</li> </ul>

*Marktmacht als een vorm van gedecentraliseerde belastingheffing*

Prijzen van producenten met marktmacht en de door de politiek gecalculerde Ramsey-belastingtarieven blijken op vergelijkbare principes te zijn gebaseerd. In beide gevallen varieert de prijs omgekeerd evenredig met de elasticiteit van de vraag. Monopolieprijzen zijn in zekere zin dus een vorm van gedecentraliseerde belastingheffing waarbij men consumentensurplus tegen de laagste verstoringen afroemt ter dekking van de vaste kosten. Marktmacht is dus niet altijd slecht, vergelijk het prijsbeleid voor de NS en voor TPG. Dat relativeert ook de noodzaak om het prijsbeleid van producenten met marktmacht tot in detail te reguleren. De regels voor het optimale belastingtarief en het prijsbeleid van een producent vertoont een opmerkelijke overeenkomst.

### *Vrije toe- en uittreding*

Wel is er een belangrijk verschil: private producenten kennen in tegenstelling tot de politiek geen waarde toe aan het consumentensurplus. Zij zijn louter geïnteresseerd in het afgeroomde surplus. Dit streven kan in de hand worden gehouden als er sprake is van vrije toetreding: toetreding vergroot de concurrentie en zet daarmee de monopoliewinsten onder druk. Dit kent soms echter wel een prijs: de diversiteit is groter dan optimaal met te hoge vaste kosten als gevolg. Deze extra vaste kosten zijn met name excessief als diversiteit weinig wordt gewaardeerd.

### *Wettelijk monopolies als remedie tegen een overdaad aan concurrentie*

De politiek kan deze kosten van excessieve diversiteit beperken door de concurrentie aan banden te leggen, bijvoorbeeld door een wettelijk monopolie. Dit leidt tot het klassieke *dilemma van het bevorderen van concurrentie versus het benutten van schaalvoordelen*, vergelijk de TPG die te hoop loopt tegen de opheffing van het wettelijk monopolie. De trend naar integratie van de Europese markt en globalisering verlaagt de kosten van concurrentie, omdat de vaste kosten breder kunnen worden gespreid. De trend naar productdifferentiatie heeft bovendien het aanbod en de vraag naar uiteenlopende producten vergroot. Bijgevolg heeft een aantal wettelijke monopolies zijn bestaanrecht verloren, zoals in de telecommunicatiesector.

### *Private informatie over productiekosten in handen van de aanbieder*

Zodra de politiek niet alleen in het duister tast omtrent behoeften van de individuele klant, maar ook over de kosten van heterogene aanbieders, worden de problemen nog complexer. De trend naar arbeidsdeling in informatiebeheer versterkt de informatieasymmetrie tussen vakspecialisten en politici. Aanbieders met lage productiekosten kunnen de winst als gevolg van lage kosten in eigen zak steken. De politiek zal die winst graag willen incasseren om te kunnen herverdelen. Zij kan dat alleen bereiken door aanbieders met lage kosten prikkels te geven zich ook als zodanig te onderscheiden. Dat betekent dat de politiek het onaantrekkelijk moet maken om je als een aanbieder met hoge kosten voor te doen, omdat de efficiënte aanbieders zich dan moeilijker als inefficiënt kunnen voordoen. Dit resulteert in een *dilemma van doelmatigheid versus surplusextractie*. Het losweken van overwinst gaat ten koste van de efficiency van aanbieders met hoge kosten en vereist dat de aanbieders met lage kosten een deel van winst krijgen toegeschoven. Dit biedt een gedeeltelijke verklaring waarom veel privatiseringstrajecten zich slechts in een beperkte populariteit mogen verheugen: de voordelen van producenten met lage kosten worden openbaar in de vorm van hoge winsten, die kunnen worden geïncasseerd door de



nieuwe eigenaren. Ook voor de privatisering werden die voordelen echter deels geïncasseerd, toen echter in de vorm van onzichtbare X-inefficiency.

### *Mechanismen voor afoming overwinst*

Er zijn een vijftal mechanismen om zoveel mogelijk overwinst af te romen ten bate van herverdelingsdoeleinden. Ten eerste leidt *concurrentie* tussen aanbieders tot een beperking van de heterogeniteit in productiekosten, omdat de aanbieders met de hoogste productiekosten uit de markt worden gedrukt. Ten tweede kan de politiek overwinsten afromen door expliciete belastingen of *prijsregulering*. Door winsten niet volledig weg te belasten worden ‘lage kosten’-producenten verleid om zich als zodanig te onthullen. De politiek kan dan een deel van de winst incasseren. Het derde mechanisme is *verkoop op de kapitaalmarkt*. Indien kapitaalverschaffers over betere informatie over de productiekosten beschikken dan de politiek, dan leidt hun onderlinge concurrentie tot een goed bod op de aandelen. Het vierde mechanisme is *concurrentie om de markt* waarbij partijen concurreren om het recht om een markt te mogen bedienen. Het laatste mechanisme is de *extractie via een ambtelijk apparaat* dat informatie boven water poogt te krijgen en dat de beleidsvrijheid van aanbieders beperkt.

De effectiviteit van de kapitaalmarkt als extractiemechanisme is afhankelijk van een tweetal trends en een hardnekkig probleem. De trend naar internationale integratie van de kapitaalmarkt vergroot de concurrentie tussen kapitaalverschaffers. De politiek krijgt via beursgang steeds betere informatie. De trend naar een spreiding van aandelenbezit – vooral als gevolg van pensioenbesparingen - maakt het bovendien minder belangrijk als een deel van de overwinsten aan aandeelhouders ten goede komt. Via pensioenfondsen profiteert daar een groot deel van electoraat van. De effectiviteit van de kapitaalmarkt wordt ondermijnd door de problemen bij *corporate governance*. Naarmate de ondernemingsleiding meer haar eigen belangen nastreeft dan die van de aandeelhouder, en naarmate de mechanismen om die kracht te bedwingen slechter ontwikkeld zijn, is de kapitaalmarkt een minder interessant alternatief. Ook de internationale spreiding van aandelenbezit beperkt dit extractiemechanisme nadat het bedrijf is geprivatiseerd. Nieuwe, onvoorziene overwinsten komen dan immers ten goede aan buitenlandse aandelenbezitters.

Verschillende trends wijzen in de richting van meer concurrentie en diversiteit in de afruil tussen schaal en diversiteit. De integratie van markten door het slechten van handelsbarrières, door Europese integratie en door globalisering impliceren dat vaste kosten over een breder draagvlak kunnen worden gespreid en er dus is er meer ruimte voor diversiteit. De trend naar productdifferentiatie en een grotere behoefte aan variëteit heeft bovendien het aanbod

en de vraag naar uiteenlopende producten vergroot. Het *business stealing*-effect wordt minder ernstig naarmate de overheid door een steeds ernstiger informatieachterstand minder goede instrumenten ter beschikking heeft om overwinsten af te romen. De trend naar arbeidsdeling in informatiebeheer maakt de informatieachterstand van de overheid immers steeds groter. Het *business stealing* effect wordt ook minder ernstig naarmate meer aandeelhouders een buitenlandse nationaliteit bezitten en de nationale overheid minder waarde toekent aan winsten. Bovendien maakt het toenemende belang van verzonken kosten (kennis, reputatie en marketing) excessieve concurrentie minder waarschijnlijk. Expliciete toetredingsbarrières die door de overheid zijn opgelegd zijn dan minder noodzakelijk.

*Een geloofwaardige zelfbinding aan eerder beleid...*

Beleid wordt niet eenmalig vastgesteld, maar steeds opnieuw. Er is dus voortdurend de verleiding om terug te komen op eerdere beleidsafspraken, ook al is eerder toegezegd dat dat niet zou gebeuren. Zo genereert *zelfbinding* aan een bepaalde beleidsregel informatie over de kostenfunctie van een bedrijf die de politiek later wil gebruiken voor aanpassing van de beleidsregel. De dreiging van morgen beïnvloedt de uitkomst vandaag: wie weet dat overwinst wordt wegbelast, zal vandaag niet investeren, denk bijvoorbeeld aan de geprivatiseerde elektriciteitsproductie of de verzuchtingen van de NS over de relatie met de rijksoverheid.

Omgekeerd leiden ook prestatieafspraken aan een geloofwaardigheidsprobleem. De huidige standpuntenoorlog tussen NS en Tweede Kamer over prestaties en tarieven, kan makkelijk ontaarden in een ‘va banque’ strategie van de NS: in de wetenschap dat de Kamer de NS nooit failliet zal laten gaan omdat het spoorvervoer in ons land moeilijk door een andere vervoerder kan worden overgenomen, zal men de zaak op zijn beloop laten. Niet alleen in het vooruitzicht gestelde beloningen voor efficiënt gedrag (winst die niet wordt wegbelast) maar ook de ultieme straf voor inefficiënt gedrag, bankroet, is weinig geloofwaardig.

*.... of een onafhankelijke regulator*

Een manier voor politiek om zich te committeren aan non-interventie is de instelling van een onafhankelijke regulator, zoals OPTA, of straks de NMA. De onafhankelijkheid van de regulator staat onder druk als hij tegenover een monopolist staat die moeilijk door een andere producent kan worden vervangen, omdat de monopolist de regulator met strategisch gedrag onder druk kan zetten om zijn beleid aan te passen, zie bijv. de privatisering van de elektriciteitsproductie en de confrontatie tussen KPN en OPTA.

## 3. Averechtse selectie

### 3.1 Inleiding

De schaalvoordelen uit het voorgaande hoofdstuk resulteren in een publiek belang. Door excessieve concurrentie kan het draagvlak voor het dekken van de vaste kosten in de productie van goederen en diensten in gevaar komen. Concurrentie is derhalve niet altijd heilzaam en een soortgelijke conclusie zullen we in dit hoofdstuk tegenkomen. Excessieve concurrentie kan aanleiding geven tot een fenomeen dat betiteld wordt als ‘averechtse selectie’: de selectie van aangeboden producten in de markt is tegengesteld (‘averechts’) aan de belangen van de kopers. Het is een transactieprobleem dat zich voordoet in veel relaties, of het nu om de relatie tussen verzekeraar en verzekerde gaat of die tussen de koper en verkoper van een tweedehands auto. Een zekere selectie in het aanbod zal zich voordoen en helaas is met die selectie de koper niet altijd gediend. Resulteerde concurrentie in hoofdstuk 2 tot een uitholling van het draagvlak voor de dekking van vaste kosten, in het geval van averechtse selectie leidt concurrentie tot een uitholling van het risicodraagvlak. In beide gevallen doet zich derhalve *free rider* gedrag voor: in het geval van schaalvoordelen onttrekken consumenten zich aan de financiering van vaste kosten en in het geval van verzekeren onttrekken de goede risicotypen zich aan de financiering van de kosten van de slechte risicotypen. Het publieke belang draait vooral om een versmalling van het risicodraagvlak te voorkomen. De overheid kan met haar geweldsmonopolie goede risico's dwingen om solidair te zijn met de slechte risico's zodat het risicodraagvlak in tact blijft.

We hebben een aantal voorbeelden uit de praktijk verzameld die enige houvast bieden om vertrouwd te raken met van het probleem.

#### *\* Verzekeraar biedt werkgever een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering*

Een verzekeringsmaatschappij biedt een werkgever aan om zijn werknemers op vrijwillige basis aanvullend te verzekeren voor het arbeidsongeschiktheidsrisico. De verzekeringsmaatschappij stelt echter twee voorwaarden. Ten eerste moet minimaal 75 procent van de werknemers deelnemen aan de verzekering. Bij een lager percentage vreest de verzekeraar dat vooral de slechte risicotypen participeren. Ten tweede mogen werknemers alleen nu instappen. Als werknemers zelf het moment van instappen mogen bepalen, dan vreest de verzekeraar dat werknemers het moment van instappen uitstellen tot het moment dat zij voelen aankomen dat zij arbeidsongeschikt worden.

*\* Eigen risico dragers in de WAO*

Een aantal bedrijven wil eigen risicodragers worden in de WAO. Zij zijn van mening dat zij de WAO zelf veel goedkoper kunnen uitvoeren. Het verschil tussen hun premies en de schadelast is veel hoger dan de uitvoeringskosten. Zij verwijten de publieke uitvoerder, het UWV, inefficiënt te werken. Het UWV is echter fel tegen het toestaan van eigen risicodragers. Zij vrezen uiteindelijk te blijven zitten met een 'pool' van bedrijven met slechte risicotypen, zodat de WAO-premie omhoog moet.

*\* Ziekenhuizen vrezen opkomst privé-klinieken*

Algemene ziekenhuizen vrezen de opkomst van winstgerichte privé-klinieken. Zij zijn bang dat deze klinieken niet het hele pakket verrichtingen zullen aanbieden, maar louter de financieel aantrekkelijke medische behandelingen. Voor de algemene ziekenhuizen resteren dan slechts de kostbare behandelingen. De ziekenhuizen dringen daarom aan op een meer kostenconform vergoedingensysteem. Echter, niemand weet wat precies een kostenconform systeem is, en iedere wijziging in het systeem leidt tot felle protesten van deelbelangen.

*\* Witte en zwarte scholen*

In het onderwijs wordt vaak verondersteld dat leerlingen zich optrekken aan de groep: dezelfde leerling presteert beter in een goede dan in een slechte groep. In veel wijken treedt een scheiding op tussen witte en zwarte scholen. Door die scheiding zouden de leerprestaties van zwarte leerlingen verder verslechteren. Vandaar dat veelvuldig wordt gediscussieerd over artikel 23 - de vrijheid van onderwijs. Bijzondere scholen zouden via hun toelatingsbeleid zwarte leerlingen weren en aldus een sterkere marktpositie hebben. Vandaar het voorstel voor een acceptatieplicht.

*\* Verplichte Aids-test bij levensverzekeringen*

Levensverzekeraars vrezen dat Aids-patiënten die weten dat ze niet lang meer te leven hebben hoge verzekeringspolissen zullen afsluiten. Zij overwegen daarom de invoering van een verplichte Aids-test bij polissen van meer dan een ton. De belangenvereniging van Aids-patiënten verzet zich heftig tegen het verplicht stellen van een keuring. Uiteindelijk komt er een wettelijk verbod op verplichte Aids-testen. Levensverzekeraars mogen zelfs niet naar een test vragen, maar als een patiënt weet dat hij Aids heeft moet hij dat wel melden. De belangenvereniging van Aids-patiënten adviseert potentiële risicogroepen daarom om zich niet te laten testen.

### 3.1.1 De kern van het probleem

Deze voorbeelden maken duidelijk dat asymmetrische informatie en heterogene kwaliteit bij averechtse selectie een hoofdrol spelen. *Averechtse selectie* doet zich voor wanneer een partij die

deelneemt aan een ruil privé informatie heeft over iets dat het profijt van de andere partij beïnvloedt.<sup>1</sup> Het selectie-effect schuilt hierin dat wanneer er geen tegenmaatregelen worden genomen een ‘markt’ zichzelf ten gronde richt. De partij die de informatie ontbeert zal immers de transactie met de geïnformeerde partij niet aandurven omdat hij vreest dat de wederpartij die informatie zal misbruiken. Er is dus sprake van zowel opportunisme als heterogeniteit: de geïnformeerde partij houdt bewust informatie achter over niet-geobserveerde heterogeniteit die van belang is voor de niet-geïnformeerde partij.

Akerlof (1970) gebruikte ooit de tweedehands automarkt als voorbeeld om averechtse selectie te illustreren. Verkopers weten meer over de kwaliteit van de auto’s die zij in hun wagenpark hebben dan de kopers die de parkeerplaats afstruinen op zoek naar een goede tweedehands auto. Kopers weten ook dat enige scepsis op zijn plaats is, zelfs als autoverkopers adverteren dat zij ‘verhuizen’, waardoor de koper het idee krijgt dat de auto’s werkelijk een koopje zijn. De koper weet niet of hij de verkoper kan vertrouwen, terwijl de verkoper natuurlijk wel weet wat voor type verkoper hij is. De koper is bereid veel meer voor een goede auto te betalen dan voor een auto die hij zal waarderen als een kat in de zak (in het ‘slang’ van Amerikanen een zogenaamde *lemon*). Ook voor de verkoper is een goede auto meer waard dan een *lemon*. Als de koper een gemiddelde prijs biedt, zal de verkoper zijn auto daarom alleen van de hand doen als het een slechte auto is. De koper ziet dit aankomen en zal dus een lage prijs bieden. Het eindresultaat is dat de enige auto’s die uiteindelijk verkocht worden *lemons* zijn. De selectie van auto’s die wordt aangeboden in de markt is tegengesteld (‘averechts’) aan de belangen van de kopers. Doordat de verkopers gebruik maken van hun privé informatie faalt de markt voor goede auto’s en vindt de potentiële handel in kwalitatief goede auto’s niet plaats. Handel in ‘goede’ producten zou wel hebben plaatsgevonden bij *symmetrische* informatie. Het centrale inzicht van averechtse selectie is dat ‘slechte’ producten de ‘goede’ producten van de markt verdrijven.<sup>2</sup> En dit inzicht zien we terug in tal van praktijkgevallen binnen de overheid. Dat kwam ook naar voren in het geval van het UWV dat ziet dat zij met slechte WAO-risicotypen blijft zitten en in de discussie rond de witte en zwarte scholen.

Private initiatieven om averechtse selectie in te dammen door extra informatie boven tafel te halen voor de niet-geïnformeerde partij kunnen tot forse inkomenshervreiding leiden. Het ongedaan maken van de informatievoorsprong van één van de partijen maakt dat deze partij zijn potentiële winstbron kwijtraakt, waardoor zijn inkomen achteruit gaat. Politiek gezien is deze inkomenshervreiding vaak ongewenst. Zij kan bovendien leiden tot een algemeen efficiencyverlies omdat het verkrijgen van de informatie kostbaar is, waardoor uiteindelijk iedereen slechter af is. Het

---

<sup>1</sup> Ontbeert de ene partij informatie over de betalingsbereidheid van de wederpartij dan is er sprake van *hold out*. Dit probleem is reeds behandeld in hoofdstuk 2. Bij averechtse selectie is de koper niet volledig geïnformeerd over de aard van het verhandelde product. Zelfs als de prijs gegeven is, ontbeert een van de partijen dus relevante informatie. Bij *hold out* is dat niet het geval.

<sup>2</sup> In het geval van *hold out* is het precies andersom: goede risico’s drukken slechte risico’s uit de markt.

publieke belang is dus juist om te voorkomen dat informatie boven tafel komt. Het dilemma dat verbonden is aan het mitigeren van averechtse selectie komt in feite neer op het laten prevaleren van concurrentie (in de wetenschap dat privaat initiatief de informatie levert over kwaliteitsverschillen) versus een verplichte collectieve verzekering (omdat concurrentie tussen aanbieders leidt tot ongewenste gevolgen voor de inkomensverdeling en extra, verspilde kosten van het boven water krijgen van informatie). Het verplicht opleggen van een publieke ziektekostenverzekeringen voorkomt averechtse selectie. Door de overheid afgedwongen verplichtingen vinden we ook terug in wetgeving, zoals bijvoorbeeld de verplichte ontslagwetgeving: het is in het belang van risico-averse werknemers die zich willen verzekeren tegen het risico van ontslag om het *free rider* gedrag van individuele werkgevers tegen te gaan die hoogwaardige werknemers aantrekken met een hoger loon dat ze kunnen bekostigen door geen ontslagbescherming te bieden. Het voorkomen van averechtse selectie verklaart dat cao's algemeen verbindend verklaard worden.

### 3.1.2 De structuur van dit hoofdstuk

In paragraaf 3.2 wordt het meest simpele geval van averechtse selectie besproken. In principe heeft iedereen er collectief belang bij om een gezamenlijk verzekeringspool of verzekeringskring te vormen, maar goede risicotypen kunnen individueel een betere overeenkomst afsluiten waardoor het risicodraagvlak wordt uitgehold. Een verplichte verzekering is uiteindelijk in ieders belang. Publiekrechtelijke dwang kan dit bewerkstelligen. Paragraaf 3.3 behandelt het geval waarin ook de inkomensverdeling een rol speelt. Goede risicotypen zijn uiteindelijk goedkoper uit door zich individueel te verzekeren, maar daardoor stijgen de premies voor de slechte risicotypen disproportioneel. Een verplichte verzekering kan dan een efficiënte vorm van inkomensherverdeling van goede naar slechte risicotypen zijn. In paragraaf 3.2 en 3.3 hebben goede en slechte risicotypen dezelfde risico-aversie. Het geval met heterogene preferenties aangaande risico-aversie wordt besproken in paragraaf 3.4. Een verplichte verzekering dwingt dan iedereen in hetzelfde keurslijf, een keurslijf wat sommigen minder goed past dan anderen. Paragraaf 3.5 geeft een overzicht van de bereikte inzichten.

## 3.2 Averechtse selectie als *free rider* probleem

### 3.2.1 De kern van het probleem

#### *Het gebundelde evenwicht*

Het probleem van averechtse selectie treedt op zodra een verzekeraar het onderscheid tussen goede en slechte risicotypen niet goed kan maken. Gesteld voor deze onzekerheid biedt de verzekeraar één gemeenschappelijke polis aan waarin de hoge en lage risicotypen gebundeld zijn. De premie voor die polis is een gewogen gemiddelde van de premies die nodig zijn om de risicotypen voor de goede en

slechte risicotypen te dekken: hoe groter het aandeel van de slechte risicotypen, des te hoger hun aandeel in de weging. De verzekeraar speelt aldus juist quitte en de goede risicotypen subsidiëren de slechte.

### *Het gescheiden evenwicht*

Het is echter ook mogelijk dat er een gescheiden evenwicht ontstaat, waarin de goede en de slechte risicotypen ieder kiezen voor hun eigen polisvoorwaarden. Omdat de verzekeraar het verschil tussen goede en slechte risicotypen niet kan waarnemen moet deze scheiding zijn gebaseerd op hetzelfde *principe van informatieonthulling* als besproken in paragraaf 2.3.2: de slechte risicotypen opteren vrijwillig voor het ene contract, de goede risicotypen voor het andere. Een goede manier om een dergelijke scheiding te bereiken is het instellen van een eigen risico. Zowel goede als slechte risicotypen zijn risico-avers. Beiden willen graag volledig verzekerd zijn. Echter, de kosten van een eigen risico zijn hoger voor een slecht dan voor een goed risicotype, omdat een slecht risicotype nu eenmaal vaker een schadeclaim indient.

De verzekeringsmaatschappij zal voor slechte risicotypen een polis aanbieden met volledige dekking gebaseerd op het risicoprofiel van slechte risicotypen en zal voor de goede risicotypen een polis aanbieden met partiële dekking gebaseerd op het risicoprofiel van goede risicotypen. Die tweede polis is goedkoper dan de eerste, en wel om twee redenen<sup>3</sup>: ten eerste is het dekkingspercentage lager en ten tweede is de polis gebaseerd op het risicoprofiel van goede risicotypen. Het is dat laatste argument dat de goede risicotypen motiveert om voor de polis met de lage dekking te kiezen: het goede risicotype had ook graag volledige dekking gehad, maar kiest toch voor eigen risico, omdat hij zich aldus kan onderscheiden van de slechte risicotypen en daarmee kan onttrekken aan de kruissubsidies aan deze typen. Het slechte risicotype maakt die keus niet, omdat de kosten van de lage dekking voor hem hoger zijn, vanwege zijn hoge(re) schaderisico.<sup>4</sup>

### *Bundeling of scheiding?*

Welk evenwicht verdient de voorkeur, bundeling of scheiding? Voor slechte risicotypen is de keus simpel. Zij prefereren het gebundelde evenwicht. Dan kunnen zij immers profiteren van de kruissubsidie van de goede risicotypen, omdat de premie wordt gebaseerd op het gewogen gemiddelde

---

<sup>3</sup> Als sprake is van moreel gevaar is er een derde reden: de verzekering met minder eigen risico genereert minder schade omdat het moreel gevaar beperkt houdt.

<sup>4</sup> De optimale keuze van het eigen risico is zodanig dat de slechte risicotypen nog net volledige dekking tegen de hoge premie prefereren boven een lage dekking tegen de lage premie. Onderlinge concurrentie dwingt de verzekeringsmaatschappijen om ook precies die polissen aan te bieden. De optimale keuze van het eigen risico lijkt daarmee sterk op de *absolute voorwaarde* bij surplusextractie, zie paragraaf 2.3.2. In zekere zin is de situatie bij averechtse selectie precies omgekeerd dan bij *hold out*. Bij *hold out* produceert de 'lage kosten'-producent precies de efficiënte hoeveelheid, en wordt de 'hoge kosten'-producent het leven zuur gemaakt (d.w.z. ze worden op een inefficiënt output niveau gedrukt), om te voorkomen dat de 'lage kosten'-producent zich voordoet als een 'hoge kosten'-producent. Bij averechtse selectie, daarentegen, heeft het hoge risicotype de efficiënte volledige dekking, en krijgt het lage risicotype met inefficiënties te maken.

van goede en slechte risicotypen. Voor de goede risicotypen hangt het er vanaf. Als het aandeel van de slechte risicotypen in de (verzekerde) populatie groot is, dan is bijgevolg ook de kruissubsidie aan de slechte risicotypen hoog. Het voordeel van volledige dekking weegt dan niet op tegen de hogere premie die moet worden betaald voor de subsidie aan de slechte risicotypen. Het gescheiden evenwicht heeft dan de voorkeur. Dit geval wordt behandeld in paragraaf 3.3. Echter, als het aandeel van de slechte risicotypen klein is, dan is de subsidie aan de slechte risicotypen niet de moeite waard, en heeft het gebundelde evenwicht de voorkeur waarin ook de goede risicotypen goed verzekerd zijn. Wij concentreren ons in deze paragraaf op dat geval.

### *Instabiliteit van bundeling*

Toch werkt bundeling ook in dat laatste geval niet. Stel dat je start vanuit een gebundeld evenwicht. Het gebundelde contract is voor de slechte risicotypen zeer aantrekkelijk, vanwege de kruissubsidie van de goede risicotypen. Vandaar dat het in die omstandigheden voor een verzekeringsmaatschappij eenvoudig is een individueel goed risicotype een contract aan te bieden dat voldoet aan de absolute voorwaarde: het hoeft maar weinig eigen risico te bevatten. Slechte risicotypen zullen immers door de aantrekkelijkheid van het gebundelde contract niet snel willen overstappen. Men kan laten zien dat er altijd een dergelijk contract mogelijk is dat een individueel goed risicotype beweegt uit de gebundelde ‘pool’ van goede en slechte risicotypen te stappen.

Echter, waar één schaap over de dam is volgen er meer. Naarmate meer individuele goede risicotypen uit de gebundelde kring stappen, neemt het gewicht van de slechte risicotypen in de achterblijvende kring toe. Daardoor moeten de premies omhoog. De absolute voorwaarde wordt aldus moeilijker te vervullen, omdat de aantrekkelijkheid van het gebundelde contract minder wordt. Om de slechte risicotypen in de gescheiden contracten te blijven afschrikken zal daar het eigen risico omhoog moeten, zodat die contracten ook voor de goede risicotypen minder aantrekkelijk worden. Op die manier kan het gebundelde contract geleidelijk desintegreren, totdat een volledig gescheiden wereld ontstaat. Uiteindelijk is iedereen dus slechter af, kortom, een duidelijk geval van marktfalen.

### *Externe effecten en free rider gedrag*

De beslissing van dat eerste goede risicotype dat de gebundelde ‘pool’ verlaat ten bate van een individueel contract heeft dus een negatief extern effect op alle anderen, omdat hun premie voor volledige risico dekking omhoog moet. Er is sprake van een ingewikkelde vorm van *free rider* gedrag: het goede risicotype profiteert van de *solidariteit* van de overige goede risicotypen met de slechte risicotypen. Die solidariteit maakt dat hij zich met een relatief klein eigen risico kan onderscheiden van de ‘hoge risico’ individuen. Alleen daardoor is scheiding voor hem superieur boven bundeling.



Zouden alle goede risicotypen dat doen, dan zou scheiding niet meer superieur zijn aan bundeling. Het voorkomen van deze ontrafeling van het verzekeringscontract is een publiek belang.

### 3.2.2 Praktische oplossingen

De voor de hand liggende oplossing voor dit probleem is om volledig voorbij te gaan aan de vrije keus inzake verzekeringen en de verzekering *verplicht* aan een collectief op te leggen, zodat goede risicogroepen zich niet kunnen onttrekken aan de risicopool. Met andere woorden, solidariteit tussen goede en slechte risicotypen wordt verplicht opgelegd, zodat *free rider* gedrag wordt uitgesloten. In feite gebruikt men minder informatie in het aanbieden van verzekeringen: verzekerden kunnen hun privé-informatie niet benutten. Het bewaken van het risicodraagvlak kan op tal van manieren: van regelrechte dwang om deel te nemen aan de collectieve verzekeringskring tot het opleggen van boetes of een soort uittreebelasting wanneer men deze kring verlaat. Een uittreebelasting is een marktconforme oplossing voor het selectieprobleem. Het wordt bijvoorbeeld toegepast wanneer bijvoorbeeld een bedrijf een bedrijfstakpensioenfonds wil verlaten.

#### *Collectieve verzekering of acceptatieplicht?*

Een verplichte verzekering kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Eén mogelijkheid is één verplichte collectieve verzekering voor iedereen. Deze verzekeraar is dan automatisch monopolist, met alle risico's van *X-inefficiency* in de uitvoering van de verzekering die daar onvermijdelijk mee samenhangen. Vandaar dat vaak wordt gezocht naar wegen om concurrentie en verplichte verzekering met elkaar te verenigen. Het doel is te bereiken dat verzekeraars met elkaar concurreren op het gebied van de efficiënte uitvoering, maar niet op het gebied van *risicoselectie* via het aanbieden van gedifferentieerde polissen. Om risicoselectie te voorkomen wordt dan vaak een acceptatieplicht opgelegd.

#### *Dilemma van verplichte collectieve verzekering versus concurrentie*

Het verenigen van concurrentie en het voorkomen van selectie door het opleggen van een acceptatieplicht is een moeizame affaire. In de praktijk kunnen verzekeraars tal van omwegen vinden, die hen ondanks de acceptatieplicht toch in staat stellen om goede en slechte risicotypen te scheiden. Dit geldt zeker wanneer verzekeraars pakketten mogen differentiëren. Door een slimme keuze van de pakketdifferentiatie zullen de goede en slechte risicotypen zich scheiden, net zoals via het in paragraaf 3.2.1 besproken voorbeeld van eigen risico's. Ziektekostenverzekeringen waarbij patiënten worden voorgeschreven zich bij specifieke ziekenhuizen te laten behandelen kunnen risicotypen selecteren door alleen met ziekenhuizen zaken te doen die gespecialiseerd zijn in financieel aantrekkelijke behandelingen. Ook het reclamemateriaal kan bijdragen aan risicoselectie. Er is dus een dilemma tussen het voorkomen van selectie door een verplichte verzekering versus concurrentie in de uitvoering.

### *Dilemma van subsidiariteit versus centralisatie*

Het dilemma van verplichte collectieve verzekering versus concurrentie kan op verschillende manieren worden verzacht. Een manier is het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel in de vorming van de verzekeringskring: kies het laagste mogelijke niveau waarop *free rider* gedrag van goede risicotypen effectief kan worden voorkomen. Het zoeken naar een optimale verzekeringskring is een centraal kenmerk van het subsidiariteitsbeginsel. We zijn snel geneigd om bij collectieve goederen de natiastaat als natuurlijke eenheid van het collectief te zien, maar in feite is de optimale omvang van de verzekeringskring endogeen. Zij verschilt naar tijd en plaats (zie ook De Swaan, 1989: 14-15).

Subsidiariteit verkleint de afstand tussen verzekerden en verzekeraar en maakt concurrentie tussen verschillende verzekeringskringen mogelijk, vergelijkbaar met het principe van ‘stemmen met de voeten’ (ofwel Tiebout-concurrentie): dit stimuleert verzekeraars tot een efficiënte uitvoering. Echter, iedere vorm van subsidiariteit in het bundelen van risico's brengt het gevaar met zich dat op termijn goede en slechte risicotypen zich zullen uitsorteren tussen de verzekeringskringen. Vandaar het dilemma van subsidiariteit versus centralisatie, hetgeen in feite een verschijningsvorm is van het dilemma tussen verplichte collectieve verzekering versus concurrentie.

De stabiliteit van de *kringen* wordt vergroot als zij om een of andere reden efficiënte organisatie-eenheden zijn. Een typisch voorbeeld is een bedrijf dat bijeen gehouden wordt door schaalvoordelen. Alle werknemers van dat bedrijf zijn verplicht deel te nemen aan het bedrijfspensioenfonds, en de ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekering van het bedrijf. Als het bedrijf te klein is, kan de bedrijfstak een logisch organisatie-eenheid zijn (zie Teulings, 1999). Dit verklaart de populariteit van alle bedrijfs- of bedrijfstakgewijze regelingen. De werkgever kan echter ook optreden als agent van de verzekeraar bij het selecteren van goede risico's. Voor veel risico's zijn werknemers over het algemeen betere risicotypen dan inactieven. In dat geval versterken juist bedrijfstakgewijze regelingen de selectie.

### *Meer publieke informatie verzamelen om asymmetrische informatie te voorkomen*

Een andere manier om het dilemma van verplichte collectieve verzekering versus concurrentie te verzachten is het boven water halen van meer informatie over de typen. Averechtse informatie kan worden bestreden door minder informatie te benutten, of door juist meer informatie te verkrijgen (zodat de verzekeraar net zo veel informatie heeft als de verzekerde). Merk op dat hier *geen* sprake is van een publiek belang. De goede risicotypen hebben er alle belang bij om zich als zodanig kenbaar te maken, omdat ze daarmee de kruissubsidie aan de slechte risicotypen kunnen stopzetten. Vanuit het publieke belang geredeneerd zijn de prikkels om deze informatie te genereren eerder te sterk dan te zwak, tenminste als de informatie niet gebruikt wordt om te herverdelen (zie paragraaf 3.3). Wij bespreken in het vervolg een aantal instituties om informatie te genereren.

### *Intermediairs en reputatie*

Eén optie om informatie over kwaliteitsverschillen boven tafel te krijgen is het gebruik van intermediairs die zich toeleggen op het herkennen van kwaliteit, zie Biglaiser (1993). Hij laat zien hoe een monopolistische intermediair in een markt met averechtse selectie de welvaart doet toenemen. De intermediair als deskundige wordt geprikkeld om te investeren in het monitoren van de kwaliteit van producten of het herkennen van risicotypen. Als gevolg van niet-geobserveerde productkwaliteit in het ‘lemons’ probleem van Akerlof zijn er handelsbaten te behalen door gecentraliseerde kwaliteitscertificatie van een intermediair. Vele intermediairs (makelaars, autodealers, diamantairs, banken, venture capitalists en ga zo maar door) hebben hun bestaan te danken aan averechtse selectie. Intermediairs zijn als het ware de ondernemers die in het ‘gat in de markt’ springen. Een markt kan namelijk ook op die manier bekeken worden: handel die tot op heden niet plaatsvindt omdat er niet genoeg geïnvesteerd wordt in kennisverwerving voor de certificatie van kwaliteit. Een intermediair heeft meer reden om in de tussenhandel te investeren dan een individuele koper omdat hij schaalvoordelen heeft bij de opbouw van zijn expertise en omdat hij bij een bepaalde verkoper de juiste koper kan zoeken, terwijl een individuele koper alleen zelf kan kopen. De intermediair heeft een prikkel om accuraat de kwaliteit van de verhandelde goederen te rapporteren vanwege zijn reputatie, zie hoofdstuk 5 voor een meer gedetailleerde beschouwing.

### *Signalering en screening*

Signalering en screening zijn indirecte manieren om informatie boven tafel te krijgen. Een goed risicotype onderneemt een bepaalde actie waarmee hij kan aantonen dat hij een goed risico is, zie Spence (1973). Het bekendste voorbeeld is *onderwijs*: een diploma laat zien dat een kandidaat aan de studievereisten heeft voldaan. Als goede risicotypen dat diploma tegen geringere inspanning (lagere kosten) kunnen behalen dan slechte risicotypen, dan biedt onderwijs goede risicotypen een mogelijkheid om zich te onderscheiden van slechte risicotypen. De kosten van het onderwijs zijn dan een vorm van transactiekosten om goede risicotypen te kunnen onderscheiden van slechte risicotypen. De bijdrage van onderwijs ligt dan niet zozeer in wat de studenten echt leren, maar in de informatie die onderwijs genereert over de onderliggende kwaliteiten van de student. Empirisch onderzoek laat zien dat onderwijs vooral een direct effect heeft op de kennis en bekwaamheden van studenten. Echter, de signaleringsfunctie moet ook relevant zijn, getuige het grote gewicht van examencommissies en diploma's.

Het eerder besproken eigen risico is ook een voorbeeld van signalering. Goede risicotypen zijn beter in het accepteren van een lagere dekking dan slechte risicotypen. Door een lage dekking te nemen geven zij het signaal af aan de verzekeraar dat zij weinig schade verwachten. Het beste

signaleringsinstrument is dus die bewuste investering waarvan de relatieve kostenvoordeel voor goede risicotypen ten opzichte van slechte risicotypen het grootste is.

### 3.3 De inkomensverdeling telt ook mee

#### 3.3.1 Bundeling niet in belang goede risicotypen

De cruciale veronderstelling achter de analyse in paragraaf 3.2 was dat een gebundeld evenwicht voor iedereen aantrekkelijker is dan een gescheiden evenwicht. Zoals gezegd hoeft dat niet het geval te zijn. Naarmate het aandeel van de slechte risicotypen toeneemt, zullen de goede risicotypen vroeg of laat een gescheiden evenwicht prefereren boven een gebundeld evenwicht. Er is dan een belangenconflict: goede risicotypen prefereren de vrije markt, slechte risicotypen prefereren een verplichte collectieve verzekering. Is er in dat geval nog steeds sprake van een publiek belang van *poolvorming*?

*Ex ante vermogensmaximalisatie...*

Veronderstel dat verzekerden nog niet weten of zij goede of slechte risico's zijn. Wat is vanuit dit ex-ante gezichtspunt van vermogensmaximalisatie de beste keus? In het simpele geval waarin geen moreel gevaar dreigt, maximaliseert een verplichte collectieve verzekering met volledige dekking de maatschappelijke waarde. De intuïtie is simpel: iedereen prefereert een volledige dekking als men nog niet weet of men een goed of slecht risico is. De enige reden waarom de goede risicotypen zich in het vrije markt evenwicht (*ex post*, dat wil zeggen nadat de sluier van onwetendheid is opgetrokken en de goede risico's weten dat ze waarschijnlijk weinig schade zullen ondervinden) tevreden stellen met een partiële dekking is dat zij zich daarmee aan de subsidie aan de slechte risicotypen kunnen onttrekken. Vanuit *ex ante*-vermogensmaximalisatie geredeneerd is die subsidie echter een deel van het optimale verzekeringscontract. Solidariteit en verzekering zijn twee kanten van dezelfde medaille. Voordat we over informatie beschikken over ons risicotype, sluiten we verzekeringen af om ons in te dekken tegen de onzekerheid over dit lot. Als we eenmaal weten hoe de kaarten erbij liggen, zorgen verzekeringen ervoor dat de gelukvogels solidair zijn met de pechvogels.

*... brengt doelmatigheid en herverdeling op een lijn*

Een verplichte collectieve verzekering vergroot dus het maatschappelijk vermogen en leidt tegelijkertijd tot herverdeling van goede naar slechte risicotypen. Als er dus een politieke preferentie bestaat voor een dergelijke herverdeling dan zijn verplichte verzekeringen daarvoor een efficiënte vorm. Verplichte collectieve verzekeringen zijn daarom een belangrijk herverdelingsinstrument. Het publieke belang is dan ook dat informatie *niet* boven water komt en dat goede risico's zich niet door concurrentie kunnen afscheiden. *Ex post* hebben goede risico's een ander belang en de overheid zal

haar geweldsmonopolie moeten benutten om de goede risico's er van te weerhouden zich te onttrekken aan de verplichte verzekering.

### *Wisselwerking met moreel gevaar*

Als er *ex ante* sprake is van moreel gevaar, omdat individuen hun risicotype kunnen beïnvloeden, dan is volledige dekking niet optimaal. De volledige dekking verleidt verzekerden tot roekeloos gedrag. Verzekerden zullen zich onvoldoende inspannen om hun risicoprofiel te verbeteren. Een eigen risico vergroot de individuele verantwoordelijkheid en leidt daardoor tot een doelmatigere afweging tussen het beperken van het schaderisico en kosten van preventie (zie verder hoofdstuk 5). *Ex ante*-vermogensmaximalisatie wordt dan bereikt door zowel goede als slechte risicotypen een eigen risico op te leggen. In tegenstelling tot de situatie zonder moreel gevaar liggen herverdeling en doelmatigheid niet langer op een lijn. De optimale afruil tussen verplichte collectieve verzekering en concurrentie hangt af van de risicoaversie van de agenten.

De *ex-post* preferenties van de risicogroepen wijken sterk van af van het *ex-ante* optimum en botsen met elkaar. Slechte risicotypen zullen *ex post* een minder dan (*ex-ante*) optimaal eigen risico prefereren. Immers, hoe hoger de risicodekking, des te groter is de kruissubsidie die ze van goede risicotypen ontvangen. Omgekeerd zullen goede risicotypen een hoger dan optimaal eigen risico prefereren, om aldus de kruissubsidies aan slechte risico's te kunnen verminderen. Dit verklaart waarom goede risicotypen minder risico-avers lijken te zijn dan slechte risicotypen en waarom de verschillende risicotypen uiteenlopende posities innemen in het dilemma tussen verplichte collectieve verzekering versus concurrentie. Het verklaart ook uiteenlopende politieke standpunten omtrent de afruil tussen herverdeling en doelmatigheid.

### *Privacy*

De kruissubsidie van goede naar slechte risicotypen als gevolg van bundeling maakt dat goede en slechte risicotypen tegengestelde belangen hebben voor wat betreft het boven water halen van informatie over het risicotype. Goede risicotypen willen graag dat zoveel mogelijk informatie boven tafel komt, omdat zij aldus de kruissubsidie aan de slechte risicotypen kunnen verminderen. Slechte risicotypen hebben er belang bij dat zo min mogelijk informatie boven tafel komt, zodat de kruissubsidie zo hoog mogelijk kan blijven. *Privacy* heeft voor slechte risicotypen grote waarde. Dit mechanisme verklaart het verzet tegen *keuringen* bij de aanstelling in een nieuwe baan en bij de toelating tot levensverzekeringen. De commotie over Aids-testen is hiervan een voorbeeld. De politiek heeft aan dit verzet gehoor gegeven door keuringen te verbieden.

Echter, de effectiviteit van een verbod op keuringen is beperkt. Een goed risico kan zich immers ongevraagd laten keuren. Hij heeft er alle belang bij om de keuringsuitslag ongevraagd aan de verzekeraar of de potentiële werkgever ter beschikking te stellen, omdat hij zich daarmee als een goed risico kan differentiëren ten opzichte van de pool. Iemand die geen keuringsuitslag ter beschikking

stelt, laadt de verdenking op zich dat hij of zij een slecht risico is. Een verbod op keuringen is dus niet voldoende om te voorkomen dat informatie over de risicoklasse van verzekerden boven tafel komt.

### *Het dilemma van impliciete versus expliciete kruissubsidies*

Een alternatief is dat de overheid de informatie die boven water komt gebruikt om expliciete kruissubsidies af te dwingen tussen de risicotypen. Op die manier kunnen ook de slechte risico's belang krijgen bij het op tafel krijgen van de informatie. Verder wordt screening (zie paragraaf 3.2) een publiek belang: het biedt de overheid betere handvaten om kwetsbare groepen te identificeren. Zo kunnen ziektekostenverzekeraars via vereveningssystemen gecompenseerd worden voor slechte risico's op basis van bepaalde informatie (bijvoorbeeld leeftijd, gezondheidsverleden, regio, geslacht). Verzekeraars wordt uit een centrale kas gecompenseerd voor de verwachte toekomstige schade van slechte risico's (zie Bovenberg e.a., 2002).

Welke kenmerken zijn geschikt om kruissubsidies op te baseren? In de eerste plaats moeten de kenmerken tegen lage kosten boven water gehaald kunnen worden. In de tweede plaats moet de overheid de kenmerken tegen lage kosten kunnen verifiëren; verzekeraars hebben er immers belang bij om risico's aan te dikken. In de derde plaats moeten de kenmerken exogeen zijn; de verzekerden moeten de kenmerken niet kunnen manipuleren anders dreigt moreel gevaar.

Naarmate de medische technologie verder voortschrijdt zullen de risicokenmerken van individuen meer boven water komen: de sluier van onwetendheid wordt opgetrokken. We komen steeds meer in een ex-post situatie waar informatie over risicokarakteristieken al beschikbaar is. Daardoor ontstaat er een groter publiek belang voor herverdeling naar slechte risico's. Gedwongen solidariteit vervangt kans- of verzekeringssolidariteit.

## 3.4 Heterogeniteit in voorkeuren en informatie

### 3.4.1 De kern van het probleem

In paragraaf 3.2 en 3.3 hadden de goede en de slechte risicotypen dezelfde voorkeuren: beide wilden op zichzelf zo goed mogelijk verzekerd zijn. Goede risicotypen prefereren weliswaar een groter eigen risico, maar zij doen dat alleen omdat zij op die manier de kruissubsidie aan slechte risicotypen kunnen verminderen. Als alle risicotypen even risicoavers zijn, is de optimale ex-ante afruil tussen herverdeling en doelmatigheid louter afhankelijk van de risicoaversie. Bij uiteenlopende risicoaversie resulteert een verplichte verzekering echter tot een verlies aan doelmatigheid. Ofwel de ene groep wordt opgezadeld met te veel eigen risico, ofwel de andere groep met te weinig. De optimale verzekering op basis van uiteenlopende preferenties botst met een verplichte collectieve verzekering. Efficiënte *pool*vorming vraagt om een verplichte collectieve verzekering tussen goede en slechte risicotypen en dus "one size fits all", terwijl efficiënte polisvoorwaarden voor ieder individu vragen om maatwerk. Uiteindelijk is de optimale dekking daarmee een politieke keuze.

### *De juiste man voor de juiste baan*

Een soortgelijk voorbeeld doet zich voor als afnemers een specifiek belang hebben om goede dan wel slechte risicotypen te kopen. Tegenover de kosten van het boven water halen van informatie staan dan ook baten in de vorm van een betere allocatie als gevolg van de extra informatie. Een voorbeeld is de arbeidsmarkt. Stel dat werkgevers moeite hebben om meer en minder productieve werknemers te onderscheiden. In een gebundeld evenwicht krijgen de beide groepen hetzelfde loon. Er dus sprake van een kruissubsidie van de meer naar de minder productieve werknemers. Als er maar één soort baan is, is dit louter een verdelingskwestie. Het totale sociale vermogen blijft gelijk. Echter, wanneer er simpele en complexe banen zijn en wanneer productievere werknemers een comparatief voordeel hebben in complexe functies, dan is bundeling vanuit het oogpunt van vermogensmaximering niet optimaal. Het heeft geen zin een wetenschappelijk toptalent aan de lopende band te zetten, of omgekeerd, om het onderzoek te laten doen door een draaibankwerker. Meer en minder getalenteerde werknemers moeten naar typen ‘baan’ worden gescheiden, of in economische termen, de allocatie van werknemers naar banen doet ter zake.

### *“The ends unite against the median”*

De politieke complicaties van het “one size fits all” beleid laten zich goed illustreren aan de hand van het Amerikaanse onderwijs (zie Fernandez en Rogerson, 1996). Vanuit solidariteitsoverwegingen wil de politiek voor iedereen hetzelfde publiek gefinancierde onderwijs aanbieden. Zoals Netelenbos extra schoolgeld heeft verboden uit angst daarmee een selectieproces op gang te brengen, zo geldt in Amerika binnen het publieke onderwijs het “one size fits all” beleid. Welgestelde burgers die beter onderwijs willen zullen hun heil daarom op de private markt moeten zoeken. Zij betalen dus in feite twee keer: via de belastingen, voor het publieke onderwijs voor andermans kinderen, en rechtstreeks voor het private onderwijs voor hun eigen kind. Zij hebben er dus belang bij om het publieke onderwijs zo goedkoop mogelijk te maken. Die voorkeur correspondeert met die van de onderkant van de inkomenspiramide: deze groep heeft weinig te besteden, en wil dus op alles bezuinigen, ook op onderwijs. Zij prefereren goedkoper onderwijs in ruil voor lagere belastingen. Vooral de middenklasse zal dus een publiek gefinancierd “one size fits all” beleid steunen.

Dit mechanisme biedt een gedeeltelijke verklaring voor de problemen in onderwijs en zorg. Om selectie te voorkomen voert de politiek in deze sectoren een “one size fits all” beleid. Om dat beleid betaalbaar te houden, worden die voorzieningen zo goedkoop mogelijk aangeboden. Bijgevolg klaagt het meer welgestelde deel dat collectieve voorzieningen zo ondermaats zijn.

### 3.5 Conclusies

Averechtse selectie is een merkwaardig verschijnsel. Enerzijds is het een duidelijk geval van een ontbrekende markt: goede kwaliteit kan moeilijk, of in extreme gevallen zelfs geheel niet worden verhandeld. Merkwaardigerwijs is het publieke belang in deze om de verschillende risicoklassen te bundelen en goede risico's te verbieden hun superieure informatie te benutten. Het publieke belang is in feite minder in plaats van meer informatie. Daarvoor zijn twee redenen, zowel de doelmatigheid als herverdeling. Wat het doelmatigheidsargument betreft, kost het tijd en moeite om de verschillende kwaliteitsklassen te onderscheiden, en vaak is het verspilde moeite. De kosten van het onderscheiden van risicoklassen resulteren immers slechts in herverdeling zonder dat er maatschappelijke baten tegenover staan. Als iedereen zich met alle geweld als een goed risico probeert te onderscheiden van een kleine groep slechte risico's, dan is iedereen beter af door die paar slechte risico's in de *pool* mee te nemen (zie paragraaf 3.2). Hier is sprake van een extern effect: ieder goed risico dat de *pool* verlaat, schaadt alle achterblijvers. De tweede, inkomenspolitieke reden voor het publieke belang achter een gebundeld evenwicht is dat er in democratieën over het algemeen een politieke voorkeur bestaat om inkomen te herverdelen in de richting van de slechte risico's. Het voorkomen van risicoselectie is dan een efficiënte manier om dat te realiseren (zie paragraaf 3.3). Het publieke belang is dus veelal om de *pool* van goede en slechte risico's bij elkaar te houden en om risicoselectie te voorkomen. Dit kan door goede risico's middels een publiekrechtelijke verordening te dwingen in de verzekeringskring te blijven.

Tabel 3.1 geeft de dilemma's weer die in dit hoofdstuk zijn besproken, met de factoren die bepalen in welke richting het *second-best* evenwicht tendeeft. In het dilemma van *verplichte collectieve verzekering versus concurrentie* ligt het *second-best* evenwicht dicht bij concurrentie naarmate de uitvoeringskosten gevoeliger zijn voor concurrentieprikkels. Hoe groter die gevoeligheid, hoe groter de *X-inefficiency* als gevolg van het wettelijk monopolie van de verplichte verzekeraar. Naarmate de kosten van het vergaren van risico-informatie lager zijn, omdat goede risico's zich makkelijk van slechte risico's kunnen onderscheiden wordt concurrentie een aantrekkelijker alternatief. Omgekeerd, naarmate het aandeel slechte risico's kleiner is, en de kruissubsidie van de goede aan de slechte risico's dus geringer is, wordt het voor goede risico's minder aantrekkelijk om zich te kunnen onderscheiden. Tot slot speelt de politieke waardering voor de inkomensgelijkheid een grote rol. Naarmate men aan de slechte risico's in de gewogen vermogenscalculatie een zwaarder gewicht toekent, verdient verplichte verzekering de voorkeur.

Het tweede dilemma, dat van *subsidiariteit versus centralisatie* is een andere verschijningsvorm van het eerste dilemma. Hoe lager het schaalniveau waarop een verzekering kan worden georganiseerd zonder de bezwaren van risicoselectie op te roepen, hoe beter het is, omdat dan niet alleen moreel gevaar beter kan worden bestreden maar ook omdat beter met specifieke omstandigheden in de diverse risicokringen rekening kan worden gehouden. Echter, hoe lager het



niveau waarop de verzekeringsplicht wordt gelegd, des te groter is het gevaar dat risico groepen zich tussen kringen uitselecteren. Naarmate risicokringen op een natuurlijkere wijze gescheiden zijn, onafhankelijk van risicokarakteristieken en de risico's weinig mobiel zijn tussen de verschillende kringen, wordt subsidiariteit een aantrekkelijker alternatief. Dit verklaart de populariteit van bedrijfstakgewijze regelingen: werknemers met bedrijfstakspecifiek menselijk kapitaal kunnen zich moeilijk aan de pool onttrekken.

**Tabel 3.1: Averechtse selectie: dilemma's, karakteristieken en instituties**

<i>Dilemma's</i>	
<b>1. Verplichte collectie verzekering versus....</b>	<b>Concurrentie</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge kosten van risico-informatie</li> <li>• Laag aandeel slechte risico's</li> <li>• Hoge waardering inkomen slechte risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterk elastische uitvoeringskosten</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke verzekeringsplicht (bv. Ziekenfonds)</li> </ul>	
<b>2. Subsidiariteit versus....</b>	<b>Centralisatie</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verplichte verzekering kostbaar</li> <li>• Evenwichtige samenstelling verzekeringskringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge mobiliteit tussen lokale verzekeringskringen</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijfstakpensioenfondsen</li> <li>• Regionale ziekenfondsen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkloosheidsverzekering WW</li> </ul>
<b>3. Impliciete kruissubsidies versus...</b>	<b>Expliciete kruissubsidies</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verplichte verzekering kostbaar</li> <li>• Hoge politieke waardering kruissubsidies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede publieke informatie over risicoklasse</li> <li>• Lage transactiekosten expliciete kruissubsidies</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verplicht collectieve verzekeringen (WW)</li> <li>• Algemeen verbindend verklaren van CAO's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systeem van normuitkeringen (bv. de plannen nieuw ziektekostenstelsel, of de rijksvergoeding gemeentelijke bijstandsuitgaven).</li> <li>• Belasting op uittreding uit de verzekeringskring (bv. eigen risico dragers in de WAO)</li> <li>• 'Solidariteitsbijdrage' van individuele verzekerden met de collectieve verzekering (bv. WTZ/MOOZ bijdrage in de ziektekosten)</li> </ul>

Dit probleem is tevens een van de voornaamste oorzaken voor de aanhoudende moeilijkheden bij migratie. Inkomensherverdeling kan alleen functioneren als de verzekeringskring' helder en eenduidig kan worden afgebakend. Binnen die kring geldt verplichte solidariteit tussen goede en slechte risico', ofwel *interne solidariteit*. Zonder dat verplichte karakter zouden de goede risico's hun bijdrage stoppen. Echter, migratie ondergraaft dit verplichte karakter: goede risico's ontvluchten de belastingdruk, slechte risico's uit andere pools melden zich. De Berlijnse muur was een oplossing tegen het eerst genoemde probleem, hardhandige grenscontrole om economische vluchtelingen te weren is de oplossing voor het tweede probleem. Een sterke *interne solidariteit* vereist daarom een strikte beperking van de externe solidariteit (zie box 3.1).

*Box 3.1: Dilemma: Interne versus externe solidariteit*

Migratie is een van de zaken die een natiestaat met de neus op de feiten drukt dat een volledig vrij verkeer van mensen een andere inrichting van de welvaartstaat noodzakelijk maakt (zie Feldstein, 2000, Sinn, 2002). Het probleem van averechtse selectie doet zich ook hier voor omdat de prikkels om te migreren bepaalde groepen aantrekt die averechts uitwerkt op de welvaart van ingezetenen. De Nederlandse economie is echter een open economie die in vele opzichten de status van immigratieland tegen wil en dank heeft verkregen. Arbeidsmigratie, asielzoekers en illegale migranten maken de immigratiestroom een complexe zaak. Migratie van arbeid is op zich een goede zaak zijn omdat het schokken in Nederland of de EU kan opvangen. Een deel van de problemen met immigratie heeft echter met averechtse selectie te maken. Katz en Stark (1987) presenteren een model dat in feite een variatie op het 'lemons'-thema van Akerlof is. Migranten weten wat hun productiviteit is en de werkgevers in het land van herkomst hebben dat in de loop der tijd ook leren ontdekken. Werkgevers in het land van bestemming verkeren echter in onzekerheid wat de ware productiviteit van de migranten is. Als gevolg van deze asymmetrie ontvangen werknemers in hun land van herkomst een loon dat in overeenstemming is met hun ware productiviteit en in het land van bestemming zullen werkgevers slechts bereid zijn om de verwachte (gemiddelde) productiviteit neer te tellen. Hoogopgeleide migranten zullen een kleiner loonverschil tussen landen ervaren en zullen relatief meer loon moeten opgeven dan de laagopgeleide migranten, met als gevolg dat hoogopgeleide werknemers minder trek hebben om te migreren dan laagopgeleide werknemers. Als werkgevers in het land van bestemming nooit de ware 'productiviteit' van de migrant kunnen ontdekken dan ontstaat er averechtse selectie. De relatieve toename van laaggeschoolde versus hooggeschoolde immigranten zal het *verwachte* loon van migranten in het land van bestemming neerwaarts beïnvloeden, waardoor hooggeschoolde migranten nog minder trek hebben om te migreren. Maar net als in het 'lemons' probleem zullen migranten en werkgevers trachten om het selectieprobleem in te dammen door middel van signalen en screening.

De aanwezigheid van een sociaal zekerheidsstelsel kan deze conclusie versterken zoals onder meer betoogd door Teulings (1995). Een egalitaire inkomensverdeling kan zijn weerslag vinden in de samenstelling van de stroom immigranten. Borjas (1987, 1991) laat zien dat er een dubbel selectieproces werkzaam is. Uit het land van herkomst emigreren vooral diegenen die daar het meeste baat van verwachten en zij naar het land waar zij de beste vooruitzichten hebben. Uit landen met een sterk scheef verdeelde inkomensverdeling vetrekken dus in eerste instantie de laagst geschoolden, omdat zij erop vooruit gaan door naar een land met een gelijkere inkomensverdeling te emigreren. Uit landen met een plattere inkomensverdeling emigreren relatief veel hoger opgeleiden omdat zij meer kunnen verdienen in een land met een scheve inkomensverdeling.

De consequentie van dit averechtse selectieproces is dat beleidsmakers voor het dilemma van interne versus externe solidariteit staan en uiteindelijk leidt dit dilemma tot de paradox van solidariteit en uitsluiting: herverdeling van inkomens binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen buiten de groep (derhalve geen externe solidariteit). Daarmee onderscheidt Nederland zich van traditionele immigratielanden als de VS en Australië waar de interne solidariteit gering is en deze landen meer toegesneden zijn op een vorm van externe solidariteit. De Amerikaanse arbeidsmarkt is flexibeler en kent minder gereguleerde trekken dan de Nederlandse waardoor de solidariteit veeleer via de arbeidsmarkt geregeld wordt en niet via een sociaal zekerheidsstelsel.

Sommige mensen willen meer zekerheid dan anderen omdat ze een grotere hekel aan risico hebben. Sommigen hebben nu eenmaal een groter muzikaal talent dan anderen en zijn daarom beter geschikt voor het Concertgebouworkest. Een maatschappij heeft er belang bij dat die heterogeniteit in voorkeuren of kwaliteiten wordt gewaardeerd. Naarmate die heterogeniteit belangrijker is, en naarmate een verplichte verzekering kostbaarder is, naar die mate wordt keuzevrijheid een aantrekkelijker alternatief. Het is overigens geen sinecure de risicoaversie van burgers 'objectief' vast

te stellen. Goede risico's hebben de neiging hun risicoaversie te bagatelliseren om zo hun kruissubsidie aan de slechte risico's te verminderen, terwijl omgekeerd slechte risico's juist hun risicoaversie zullen overdrijven.

Een verplichte regeling met zijn *one-size-fits-all* karakter dreigt daarom in de praktijk zowel aan de onder- als aan bovenkant steun te verliezen. De onderkant heeft weinig inkomen, en wil daarom een goedkope voorziening van beperkte kwaliteit. De bovenkant wil daarentegen juist een hoge kwaliteit. Beide zijn echter ontevreden met die confectiemaat of *one size* die iedereen zou moeten passen. Het lager en middelbaar onderwijs in de Verenigde Staten, de National Health in Engeland, maar ook het onderwijs en de gezondheidszorg in Nederland hebben met deze spanning te maken.

Voorzover een verplichte verzekering vooral wordt gemotiveerd door inkomenspolitieke overwegingen -steun aan de slechte risico's- is er sprake van een dilemma tussen *impliciete of expliciete kruissubsidies*. Een verplichte collectieve verzekering impliceert in feite een (impliciete) kruissubsidie van goede aan slechte risico's door verzekeraars te verbieden informatie over risicotypen te benutten. Echter, als de overheid het risicotype zelf kan waarnemen, dan kan zij de kruissubsidies expliciteren, via bijvoorbeeld een normuitkering. In dat geval kunnen verzekeraars met elkaar concurreren zonder de kruissubsidie aan slechte risico's in gevaar te brengen. Welk van beide dan de voorkeur verdient hangt van de transactiekosten van beide instrumenten om inkomen van goede naar slechte risico's over te hevelen.

## 4. Politieke interventie en eigendom

*“...nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”*

U.S. Constitution, Amendment 5

### 4.1 Inleiding

Het omgaan met transitie en veranderingen is onlosmakelijk verbonden aan economische politiek. In een ideale wereld zouden alle publieke belangen voor eens en voor altijd door stabiele wet- en regelgeving kunnen worden behartigd. Er is dan als het ware sprake van een compleet sociaal contract dat publieke belangen duurzaam borgt. Technologische vooruitgang en de daarmee samenhangende transitieprocessen leiden echter tot een voortdurende stroom van veranderingen in die belangen, en daarmee tot nieuwe inzichten in de wijze waarop publieke belangen moeten worden behartigd. Burgers huren politici in om te beslissen hoe nieuwe publieke belangen te beschermen door het bijbehorende *free-rider* gedrag in te dammen. Vanwege de onmogelijkheid om alle publieke belangen lang van tevoren te voorzien, heeft de politiek daarbij een *zelfbindings*probleem. De politiek kan zich moeilijk langdurig binden aan haar beleid. Burgers zijn niets voor niets nogal sceptisch over de betrouwbaarheid van de overheid.

Veelal heeft de schade die individuele burgers door de behartiging van nieuwe publieke belangen lijden de vorm van een inbreuk op hun private eigendomsrechten, bijvoorbeeld door via een bestemmingsplan beperkingen op te leggen aan het gebruik van een bepaald stuk grond. Een centrale vraag in dit hoofdstuk is in hoeverre de overheid privaat eigendom moet erkennen en beschermen bij het behartigen van publieke belangen. Is publiek in plaats van privaat eigendom te prefereren? En moeten private eigenaars voor politieke risico's worden gecompenseerd? Op het eerste gezicht is dat laatste vooral een kwestie van verdeling, niet zozeer van doelmatigheid: of de taxichauffeur al dan niet wordt gecompenseerd voor zijn door overheidsbeleid waardeloos geworden taxivergunning lijkt vooral een kwestie van de politieke waardering van de welstand van taxichauffeurs. Maar de onzekerheid over de bescherming van eigendomsrechten tegen onvoorziene politieke interventies zet burgers aan zich tegen die onzekerheid te beschermen. Dit gaat vaak ten koste van de doelmatigheid. Empirisch onderzoek laat zien dat een goede bescherming van eigendomsrechten tegen politieke interventies de sleutel is voor het goed functioneren van markteconomieën, zie Acemoglu, Johnson, en Robinson (2001).

Ter illustratie van de in dit hoofdstuk te behandelen problematiek kunnen de volgende praktijkgevallen dienen.

*\* Fiscale behandeling hypotheekrente*

Staatssecretaris Wouter Bos stelt in een voordracht in Brussel dat Nederland zijn huidige fiscale behandeling van hypotheekrente op termijn niet kan handhaven. De Nederlandse regelgeving loopt te ver uit de pas bij die in de rest van Europa. Minister-president Kok haast zich te melden dat de hypotheekrenteaftrek niet ter discussie staat en dat burgers kunnen rekenen op een betrouwbare overheid.

*\*Milieueffingen en verhandelbare emissierechten*

Werkgevers eisen dat nieuwe energieheffingen voor bedrijven worden terugseluid naar de sectoren waar ze vandaan komen. Alleen dan kunnen Nederlandse grootgebruikers van energie de concurrentie met buitenlandse concurrentie aan. Verder eisen ze dat de overheid geen verhandelbare emissie rechten veilt maar ze aan bedrijven geeft op basis van historische vervuiling. Milieugroepen verzetten zich tegen deze laatste optie. Het zou bedrijven belonen die tot nu toe weinig aan emissiereducties hebben gedaan.

*\*Grondpolitiek*

Verschillende politieke partijen eisen dat er een heffing op grond komt om speculatie over veranderingen van bestemmingsplannen te voorkomen. De overheid moet niet bijdragen aan de winsten van grondspeculanten. De overheid moet grond ook eenvoudig kunnen onteigenen voordat bestemmingsplannen veranderen.

*\*Spitstarieven bij de NS*

Forenzen verzetten zich tegen de forse stijging van de spitstarieven die de NS heeft aangekondigd. De overheid heeft mensen lange tijd aangemoedigd in slaapsteden te gaan wonen en nu worden de mensen die aan deze oproep gehoor hebben gegeven gestraft met een forse verhoging van de reiskosten. Men eist opschorting van de prijsverhoging.

*\*De Amsterdamse taximarkt*

Taxibestuurders in Amsterdam verzetten zich tegen het opruimen van toetredingsbarrières in de taximarkt. Zij hebben grote bedragen neergeteld voor vergunningen die nu plotsklaps waardeloos dreigen te worden. Op de Amsterdamse straten klinkt het verwijt aan de overheid van diefstal luid en duidelijk.

*\*Veiling van benzinstations*

Huidige eigenaren van benzinstations eisen dat zij de opbrengsten krijgen van de veiling van hun benzinstations. Zij geven immers het eeuwigdurende eigendom van die stations op en behoren daar voor te worden gecompenseerd. Mededingingsspecialisten vrezen dat op deze

manier nieuwkomers geen eerlijke kans krijgen waardoor er van lagere benzineprijzen weinig terecht komt. Anderen stellen dat lagere benzineprijzen vanuit de optiek van het mobiliteits- en milieubeleid niet gewenst zijn. Wegrestaurants zijn een procedure gestart tegen de Nederlandse Staat om schadevergoeding te eisen voor de schade die zij lijden door het opheffen van de functiescheiding tussen pompstations and horeca langs de snelweg.

#### 4.1.1 Structuur van het hoofdstuk

Paragraaf 4.2 introduceert het *eigendomsbegrip* als *residuele zeggenschap*: het recht om beslissingen te nemen die niet door publiekrechtelijke wet- en regelgeving of privaatrechtelijke contracten verboden zijn. Deze paragraaf bespreekt vervolgens de vraag op welke manier de overheid het beste publieke belangen kan beschermen: via publiekrechtelijke wet- en regelgeving of via publiek eigendom. Er is een *dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*. Publiek eigendom impliceert dat de overheid meer bevoegdheden aan zich houdt en daarmee flexibel kan inspelen op nieuwe, onvoorzienbare externe effecten. Het politieke primaat heeft echter zijn prijs: de overheid kan zich minder goed kan binden aan beloften jegens burgers. Privatisering is een manier voor de overheid om zich te binden aan de afspraak niet snel in te grijpen in de beslissingsbevoegdheid van burgers. Paragraaf 4.3 gaat in op de praktische betekenis van *zelfbinding*. Omdat de politiek wetgever en beheerder is van het geweldsmonopolie heeft zij moeite om op een geloofwaardige manier bevoegdheden uit handen te geven. We bespreken diverse methoden waarmee de politiek zich toch kan binden aan geloofwaardige beloften, zoals het geschreven wetboek, onafhankelijke rechtsspraak conform de *Trias Politica*, en de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. De overheid behoudt zich echter altijd het recht voor om in uitzonderlijke omstandigheden de rechten van private eigenaren te beperken wanneer het publieke belang dat noodzakelijk maakt. De betekenis van privatisering blijkt afhankelijk van tijd en plaats en van vigerende normen en waarden.

Paragraaf 4.4 bespreekt de optimale bescherming van privaat eigendom vanuit het perspectief van een optimale verzekering tegen politieke risico's en van het beschermen van de betekenis van privaat eigendom. Wanneer mag de overheid spelregels veranderen en de rechten verbonden aan privaat eigendom beperken? Moet ze de eigenaren daarvoor compensatie bieden? Paragraaf 4.5 bevat een samenvattend overzicht van het centrale *dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*, en de daarbij behorende karakteristieken.

## 4.2 Eigendomsrechten en contracten

### 4.2.1 Wat is het probleem?

Stel dat bepaalde activa zijn verbonden met publieke belangen (b.v. het spoorwegnet, schoolgebouwen, Ziekenfondsen). Wanneer is het verstandig die in publieke handen te houden en wanneer kunnen die activa beter worden verkocht waarbij de publieke belangen kunnen worden behartigd door publiekrechtelijke regelgeving? Het antwoord op die vraag vereist dat wij eerst wat dieper ingaan op de betekenis van eigendom in het algemeen.

#### 4.2.2 Privaat eigendom

##### *Eigendom als residuele zeggenschap*

Een eigenaar van een privaat goed heeft zogenaamde residuele zeggenschap over dat goed. Dit houdt in dat hij met dat goed alles mag doen wat binnen de regels van de wet geoorloofd is en dat niet is verboden in contracten die de eigenaar met derden heeft gesloten. De trotse eigenaar van een BMW mag zijn voertuig voor alles en nog wat gebruiken zolang hij zich maar aan de verkeersregels houdt. Hij zal de topsnelheid van zijn vervoermiddel in Nederland dus niet kunnen testen. Daarvoor zal hij naar Duitsland moeten rijden.<sup>1</sup>

##### *Vrijhandel in eigendomsrechten benut win-win situaties*

Eigendomsrechten kunnen worden geruild. Als er geen kosten aan deze transacties zijn verbonden, komt het eigendomsrecht terecht bij degene die de meeste waarde aan de auto toekent. Deze persoon zal immers het hoogste bod op de auto doen. Wie uiteindelijk het eigendomsrecht op het goed verwerft hangt vanwege de vrije verhandelbaarheid van eigendomsrechten niet af van de persoon die over het initiële eigendom beschikt. De vrije marktkrachten zorgen er wel voor dat het eigendomsrecht terechtkomt bij degene die de meeste waarde kan creëren met dat recht.<sup>2</sup>

Dit is de strikte versie van het befaamde Coase-theorema, zie hoofdstuk 1; als eigendomsrechten goed gedefinieerd en vrij verhandelbaar zijn, is de initiële verdeling van eigendomsrechten louter van belang voor de inkomensverdeling, maar niet voor de

---

<sup>1</sup> Een eigenaar heeft niet alleen residuele zeggenschap, hij heeft ook recht op alle residuele verdiensten die voortvloeien uit zijn eigendom, d.w.z. alle verdiensten nadat alle verplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving (denk bijvoorbeeld aan de belasting op motorrijtuigen) en contractuele verplichtingen jegens derden zijn voldaan. Zo kan hij zijn wagen verhuren aan zijn vriend. De opbrengsten daarvan vallen aan de eigenaar toe.

<sup>2</sup> Vrij verhandelbaar privaat eigendom zorgt ook voor prikkels om goederen goed te onderhouden en voorkomt moreel gevaar als onderhoud niet goed kan worden gecontracteerd, zie Hoofdstuk 5. Als eigenaren hun eigendom niet koesteren, zullen ze het alleen tegen een lagere prijs kunnen doorverkopen. Eigenaren worden zo direct geconfronteerd met de kosten en baten van hun handelingen. Er is geen sprake van moreel gevaar waarbij de eigenaar slecht onderhoud kan afwentelen op anderen. Een eigenaar is volledig verantwoordelijk voor zijn eigendom.



uiteindelijke allocatie van goederen.<sup>3</sup> Dit resultaat is overigens direct gerelateerd aan de ruime versie van het Coase-theorema: wederzijds voordelige ruil op de markt buit alle *win-win* situaties uit. De uiteindelijke allocatie is Pareto-optimaal: het is niet meer mogelijk om iemands lot te verbeteren zonder daarbij iemand anders te schaden. Als dat wel mogelijk was geweest had de markt deze mogelijkheid al benut.

#### *Contracten beperken eigendomsrechten bij externe effecten*

Het Coase-theorema blijft geldig als sprake is van externe effecten zolang eigendomsrechten maar goed zijn gedefinieerd en transactiekosten nihil zijn. Er zijn extern effecten wanneer het gebruik van de BMW niet alleen kosten en baten voor de eigenaar genereert maar ook voor anderen. Zo hebben de burens overlast als de motor van de BMW op de vroege zondagmorgen proefdraait. Collega's, daarentegen, profiteren van de BMW omdat de eigenaar ze op maandagmorgen met deze auto kan ophalen op weg naar het werk.

In beide gevallen stelt het Coase-theorema dat de belanghebbenden zelf tot een efficiënte oplossing van deze externe effecten zullen komen. De eigenaar internaliseert zo de externe effecten verbonden aan het gebruik van zijn eigendom. Als de burens een grotere waarde toekennen aan een rustige zondagmorgen dan de BMW eigenaar toekent aan het op dat tijdstip proefdraaien van zijn bezit, zullen de burens en de BMW eigenaar een deal sluiten. In ruil voor het met rust laten van de BMW op de vroege zondagmorgen, beloven de burens hun heg te laten staan. De BMW eigenaar is namelijk nogal gehecht aan privacy. Zo internaliseren zowel de BMW eigenaar als zijn burens de externe effecten van hun eigendommen (de BMW en de heg).

In feite zegt het Coase-theorema dat als markten niet bestaan (externe effecten zijn immers ontbrekende markten), mensen een prikkel hebben om die te creëren. Contracten beperken eigendomsrechten voor zover eigenaren met hun eigendom externe effecten genereren. Contracten kunnen eigendom zelfs geheel irrelevant maken.<sup>4</sup> Als alle denkbare handelingen kosteloos kunnen worden gecontracteerd, is de verdeling van eigendomsrechten zelfs in het geheel niet relevant. De efficiënte allocatie van goederen en handelingen wordt dan via contracten in plaats van via eigendom bereikt.

---

<sup>3</sup> De strikte versie van het Coase-theorema veronderstelt de afwezigheid van inkomenseffecten in voorkeuren, zodat alle Pareto-efficiënte evenwichten dezelfde vermogensmaximerende allocatie opleveren. Pareto-efficiëntie komt dan overeen met vermogensmaximalisatie.

<sup>4</sup> Zo kan men via een lease contract regelen dat de gebruiksrechten van een eigendom toevallen aan iemand anders de eigenaar, eventueel voor onbepaalde tijd. In zo'n geval wordt de residuele beslissingsbevoegdheid van de eigenaar sterk beperkt.

*Informatieproblemen resulteren in incomplete contracten ... ..*

Contracten kunnen externe effecten verhelpen. Complete contracten die alle externe effecten internaliseren kunnen echter uitermate complex zijn, met name wanneer partijen elkaar over de tijd wensen te binden, zie paragraaf 1.2.6. Voordat een contract wordt afgesloten en de relevante beslissingen worden genomen (*ex ante*) dienen alle mogelijke eventualiteiten te worden geïdentificeerd. Vervolgens moet worden onderhandeld wat er dient te gebeuren in alle relevante eventualiteiten, waarbij *hold-out* problemen dreigen bij weinig concurrentie en niet-uitsluitbare goederen (zie hoofdstuk 2). Ook dienen de rechten en plichten van alle contractpartijen in elke eventualiteit te worden omschreven, zodat na afloop kan worden nagegaan of de partijen zich aan hun verplichtingen hebben gehouden. Nadat het contract is afgesloten (*ex post*), moet verder worden gecontroleerd of de partijen zich aan het contract houden en dient de naleving van het contract te worden afgedwongen.

Drie mogelijke gebreken van de beschikbare informatie maken complete contracten duur of zelfs onmogelijk. Ten eerste is de huidige informatie *incomplete*: we zijn niet in staat alle denkbare omstandigheden limitatief te beschrijven, en dus kunnen we ook geen contract maken dat voorschrijft wat we in al die omstandigheden moeten doen. Wie kon in 1900 voorspellen dat wij thans met elkaar telefoneren via mobile telefoons? Ten tweede is toekomstige informatie vaak *niet-verifieerbaar*: de contractpartners weten of de omstandigheid zich heeft voorgedaan, maar een derde partij niet. Ten derde is toekomstige informatie *asymmetrisch*: de ene contractpartner kan straks wel waarnemen of een bepaalde omstandigheid zich heeft voorgedaan, maar de ander niet. Zowel het tweede als het derde probleem bemoeilijken transacties, omdat hun naleving niet kan worden afgedwongen. In het tweede geval, *niet-verifieerbare informatie*, weten de contractpartners wel hoe de vork in de steel zit, maar kunnen zij dat nooit aan een buitenstaander duidelijk maken, en dus ook niet aan een rechter die de naleving van het contract zou moeten afdwingen. In het derde geval, *asymmetrisch informatie*, weet zelfs één van de contractpartners niet hoe het zit.

*...zodat eigendomsrechten niet-contracteerbare externe effecten internaliseren...*

Incomplete contracten leggen niet vast wat er in elke observeerbare (*ex post*) situatie dient te gebeuren. Dit impliceert dat er na het afsluiten van een dergelijk contract nog moet worden besloten wat te doen in de eventualiteiten die niet in het contract zijn opgenomen. Dan wordt eigendom relevant: een eigenaar van een activum heeft de discretie om met dat activum te doen wat hij wil zolang hij maar binnen de restricties van het contract blijft. Het recht eenzijdig over het eigendom te beslissen versterkt de *onderhandelingspositie (macht of zeggenschap)* van de eigenaar bij onderhandelingen over de verdere invulling van de gaten in een incomplete contract (zie Grossman en Hart (1986)).

Incomplete contracten maken beslissingsbevoegdheid en dus eigendom waardevol. Incomplete contracten impliceren immers dat niet alle beslissingen al zijn genomen maar dat er ook nadat het contract is gesloten nog keuzeruimte overblijft. Wie zeggenschap heeft om te beslissen wat er gebeurt in onvoorziene omstandigheden, kan een groter deel van de opbrengsten van een relatie naar zich toe trekken omdat men een sterkere onderhandelingspositie heeft. Als partijen geen expliciete contracten kunnen sluiten, zijn juridische eigendomsrechten een alternatieve manier om partijen te binden aan beloften in de tijd en externe effecten te internaliseren.

...bijvoorbeeld door partijen te binden in de tijd

Als transactiekosten complete contracten te duur maken heeft de verdeling van eigendomsrechten invloed op het totale surplus dat gecreëerd wordt. Met andere woorden: de verdeling van eigendomsrechten is niet langer irrelevant voor de totale waarde die gegenereerd wordt. Eigendomsrechten kunnen behulpzaam zijn bij het internaliseren van externe effecten wanneer contracten falen als gevolg van hoge transactiekosten. Zo heeft de verdeling van eigendomsrechten consequenties voor de ernst van het zogenaamde *hold-up* probleem. Een agent die verwacht dat anderen de opbrengsten van specifieke investeringen in zo'n relatie zullen opeisen, zal ontmoedigd worden te investeren. Het is efficiënt om de zeggenschap toe te delen aan die partijen wiens activiteiten de meeste waarde creëren in de relatie en wiens rechten het minst goed contracteerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de baten *ex ante* niet goed te voorzien en te specificeren zijn en de kosten niet goed verifieerbaar zijn.<sup>5</sup> Deze partijen kunnen hun belangen immers niet via complete contracten beschermen. In plaats daarvan moeten ze vertrouwen op zeggenschap (d.w.z. eigendom) om hun investeringen te beschermen tegen opportunistisch gedrag van andere contractpartijen. Zeggenschap neemt zo de plaats in van de ontbrekende markt voor de niet-verifieerbare activiteiten. Op die manier genereert het eigendomsrecht de benodigde prikkels om ruil aan te gaan. Eigendomsrechten internaliseren niet-contracteerbare externe effecten.

#### *Interventieparadox*

Het is (*ex ante*) in het belang van alle partijen die bij de relatie betrokken zijn, dat de zeggenschap wordt toegedeeld aan de partij die de meeste niet-verifieerbare waarde in een relatie creëert. Zo genereert de relatie immers de meeste waarde. Dit is de *interventieparadox*:

---

<sup>5</sup> Het verdelen van *ex-post* zeggenschap op grond van het belang van niet-contracteerbare investeringen staat in de literatuur over zoekactiviteiten op de arbeidsmarkt bekend als de Hosios-conditie, zie Hosios (1990).

het kan in het belang van partijen zijn om macht uit handen te geven.<sup>6</sup> Op die manier worden hun beloften geloofwaardiger waardoor andere partijen meer zullen investeren in de relatie.

### *Eigendomsrechten en rechtspraak*

Als eigendomsrechten vrij verhandelbaar zijn, zullen die rechten terechtkomen bij de partij die met de zeggenschap de meeste extra waarde kan creëren. Als transactiekosten de ruil van eigendomsrechten duur maakt, doet de rechter er goed aan eigendomsrechten toe te delen aan de partij die er de meeste waarde mee creëert. De overheid kan als wetgever hierbij een belangrijke rol spelen door het verstandig toedelen van eigendomsrechten. Dat maakt immers dure privaatrechtelijke contracten en ruil in private eigendomsrechten overbodig.

### *Vijf principes bij toedeling residuele eigendomsrechten*

Bovenberg en Teulings (1999) bespreken de volgende vijf principes voor het alloceren van eigendomsrechten. Deze rechten moeten worden toegedeeld aan de partijen

- die het minst risicoavers zijn,
- die over de meeste relevante private informatie beschikken,
- wiens niet-contracteerbare inspanningen het meest bepalend zijn voor de waarde van het activum,
- die over de beste reputatie beschikken, en:
- wiens voorkeuren voor de aanwending van het activum het meest onduidelijk zijn.

Het eerste principe ligt voor de hand. Het tweede en het derde principe doen denken aan de logica van de Ramsey-belastingtarieven zoals die zijn besproken in hoofdstuk 2: des te sterker de waarde van een activum reageert op iemands inspanning of informatie, des te belangrijker is het om iemands prikkels voor niet-contracteerbare activiteiten niet te verstoren met hoge marginale belastingtarieven. Door partijen eigendomsrechten toe te delen kunnen deze partijen de marginale opbrengsten van hun inspanningen naar zich toe trekken: zo plukken ze de vruchten van hun eigen inspanningen. Het vierde principe zorgt ervoor dat eigendom wordt toebedeeld aan de partij met de beste reputatie. Die partij is namelijk het beste in staat is om zich ten opzichte van andere partijen te binden aan non-interventie omdat zijn reputatie op het spel staat. Misbruik van macht wordt dan afgestraft. Andere partijen hoeven dan niet te vertrouwen op eigendomsrechten om tegen opportunisten beschermd te worden. Het vijfde

---

<sup>6</sup> Zie voor deze paradox, Williamson (1985): Er lijken geen grenzen aan de centralisatie van beslissingsmacht (en daarmee aan het primaat van de politiek) omdat de hogere autoriteit kan beloven alleen dan in te grijpen wanneer dit tot efficiëntere beslissingen leidt. De autoriteit kan zich echter niet geloofwaardig binden om zich in andere gevallen van interventie te onthouden. Zo is de meerwaarde van privatisering boven marktwerking binnen de publieke sector dat het voor de overheid na privatisering moeilijker wordt om in te grijpen in de normale bedrijfsvoering.

principe betreft de incompleetheid van informatie: als een partij nog niet goed kan aangeven wat er moet gebeuren, kan zij maar beter eigenaar blijven. Met de residuele beslissingsbevoegdheid kan zij dan te zijner tijd besluiten hoe het activum moet worden aangewend.

*Schaarste aan beslissingsmacht: eigendom second best*

Deze vijf principes hoeven niet parallel te lopen. Het toedelen van eigendomsrechten slaagt er bijna nooit in opportunisme (externe effecten) volledig uit te sluiten. Meer macht voor de een betekent minder macht voor de ander. Macht is een schaars goed in een wereld met transactiekosten: er is niet genoeg beslissingsbevoegdheid om een ieder volledig te beschermen en alle niet-contracteerbare externe effecten volledig te internaliseren. Dit is de prijs van de transactiekosten die volledige contracten uitsluiten. Als manier om partijen te binden in de tijd zijn juridische eigendomsrechten *second best* vergeleken met complete contracten.

4.2.3 Borgen van publiek belang: publiek eigendom of wet- en regelgeving?

*Publiek belang perkt private eigendomsrechten in..*

Wanneer veel transactiepartners bij een mogelijke transactie betrokken zijn, dreigt *free rider* gedrag. Er is dan sprake van een *publiek belang*, dat kan worden behartigd door de uitoefening van politieke dwang: iedereen wordt gedwongen aan de transactie bij te dragen. De politieke dwang ten bate van publieke belangen legt randvoorwaarden op aan private eigendomsrechten.

*...door wet- en regelgeving..*

Zolang alle publieke belangen bij voorbaat goed kunnen worden gedefinieerd kunnen die private eigendomsrechten nog steeds eenduidig worden vastgelegd, omdat alle *publiekrechtelijke randvoorwaarden* bekend zijn. Publiek eigendom is niet van belang als de overheid alle complexe externe effecten tussen burgers met wet- en regelgeving, de publiekrechtelijke vorm van privaatrechtelijke contracten, kan regelen. Deze publiekrechtelijke contracten zijn dan voldoende om het publieke belang te beschermen. De overheid kan publieke belangen beschermen via regels en heeft geen discretionaire bevoegdheden nodig.

*...maar ook publiek eigendom*

Publiek eigendom heeft echter waarde wanneer de overheid niet alle externe effecten kan voorzien en die kan afdekken via wet- en regelgeving. Het vasthouden van residuele beslissingsbevoegdheid door de overheid (het primaat van de politiek) kan dan *ex post* allocatieve efficiëntie ten goede komen omdat de overheid bij het definiëren van haar belangen flexibel in kan spelen op veranderende omstandigheden. Flexibiliteit is belangrijk wanneer de overheid niet alle externe effecten kan voorzien. In dat geval zijn de publieke belangen niet goed contracteerbaar zodat het definiëren van de publieke taak niet goed kan worden ontvlecht van de uitvoering van die taak. Dit pleit ervoor om ordenende en presterende taken te integreren binnen de publieke sector. De residuele zeggenschap bij de uitvoering ligt dan bij de overheid, die middels de niet-contracteerbare activiteit van het definiëren van het publieke belang ervoor zorgt dat die goederen worden geleverd waaraan de maatschappij behoefte heeft.<sup>7</sup> Door voldoende flexibiliteit te behouden voorkomt de overheid hoge onderhandelingskosten bij het heronderhandelen van complexe, incomplete contracten.

*In extremo* moet de politiek volgens deze gedachtegang alle interventiemogelijkheden aan zich houden, hetgeen zou resulteren in een vorm van centralisme die wij sinds de Egyptische farao's niet meer kennen. Dit staat in schril contrast met Adam Smith's onzichtbare hand, die juist resulteert in decentralisatie van beslissingsmacht. Dit is opnieuw de *interventieparadox*. Het politieke primaat heeft een prijs.

#### *De prijs van het politieke primaat*

Tegenover het voordeel van flexibiliteit in het definiëren van de publieke doelen staat dat de overheid, door de beslissingsbevoegdheid aan zich te houden, beloften om de opbrengsten die voortvloeien uit specifieke, niet-contracteerbare investeringen van de uitvoerders van de publieke taak minder geloofwaardig maakt. De uitvoerders van publieke taken vrezen voortdurend lastig gevallen te worden door interventies van de politiek. Een typisch voorbeeld is het mechanisme voor het afromen van overwinst zoals besproken in paragraaf 2.3.2. Producenten wordt informatie ontlokt over hun kostenniveau door hun een keuzemenu voor te leggen, waarbij het voor lage kosten producenten aantrekkelijk wordt om zich als zodanig te onthullen. Dat werkt alleen als de politiek zich aan dat keuzemenu kan binden en die informatie niet later alsnog misbruikt om de volledige overwinst op te eisen. Iets soortgelijks komt in hoofdstuk 5 aan de orde als het *ratchet effect* wordt besproken. Of in

---

<sup>7</sup> Het toedelen van zeggenschap aan de uitvoerder zal vaak niet geloofwaardig zijn als de overheid de publieke belangen *ex ante* niet goed kan definiëren. De uitvoerder anticipeert dan dat de overheid later toch, ondanks de beloften in het juridische contract, zal pogen de 'gaten' in dat contract uit te buiten om invloed te verwerven. In het licht van dit politieke risico zal de uitvoerder of een hoge prijs (risicopremie) vragen voor het contract of terughoudend zijn bij het plegen van specifieke investeringen. Zie voor de geloofwaardigheid van privaat eigendom, paragraaf 4.3.

Maoïstisch termen: laat eerst duizend bloemen bloeien, en oogst ze daarna in een culturele revolutie. Die strategie werkt maar één keer!

Door de beslissingsbevoegdheid aan zich te houden vermindert de overheid de prikkels voor moeilijk observeerbare inspanningen van de uitvoerders van de publieke taak. Bovendien zullen de uitvoerder minder geneigd zijn nuttige informatie te verzamelen (zie Aghion en Tirole (1997)) of te communiceren (zie Dessein (2001)). Het politieke primaat doodt zo het initiatief, de creativiteit en een ondernemende cultuur bij de uitvoering van publieke taken. Bovendien wordt de overheid geconfronteerd met extra kosten om de opdrachtnemer te compenseren voor niet-contracteerbare beslissingen<sup>8</sup> die tegen de belangen van de opdrachtnemer in gaan (zie Hart en Holmstrom (2002)) alsmede voor de grotere politieke risico's.<sup>9</sup> In dit verband kan de overheid door beslissingsbevoegdheid aan zich te houden ook de intrinsieke motivatie en de betrokkenheid van de opdrachtnemer bij de organisatie uithollen.

Het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken is een vorm van zelfbinding van de overheid. Door af te zien van eigendom bindt de overheid zich om niet in de normale bedrijfsvoering te interveniëren. Dit verbetert de prikkels voor de uitvoerder. Bovendien wordt *rent seeking* door belangengroepen, toeleveranciers en vakbonden ontmoedigd en wordt de uitvoering minder belast door oneigenlijke politieke motieven. Politici kunnen moeilijker stemmen kopen door het verstrekken van onderhandse kruissubsidies die samenhangen met het uitvoeren van publieke taken en die voor derden vaak moeilijk te verifiëren zijn. Dergelijke subsidies kunnen na privatisering alleen worden verstrekt via wet- en regelgeving en contracten (zie Shleifer and Vishny (1999)). Dit komt de democratische legitimatie en controle ten goede.

Het ontbreken van complete contracten resulteert dus niet noodzakelijkerwijs in meer hiërarchie en daarmee centralisatie van beslissingsbevoegdheden. Het kan evenzeer resulteren in meer decentralisatie van bevoegdheden aan de uitvoerders van publieke taken.<sup>10</sup>

#### *Dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*

Bij de keuze tussen publiek en privaat eigendom wordt de overheid geconfronteerd met een dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding (zie ook CPB, 1997: 66-68). Het dilemma van

---

<sup>8</sup> Als de beslissingen contracteerbaar zouden zijn, zou de overheid zich via een contract kunnen binden om de belangen van de opdrachtnemer niet te schaden. Francois (2001) benadrukt ook het belang van eigendom en non-profit instellingen als geloofwaardig mechanismen voor werkgevers om zich te binden aan beloften jegens het personeel. Dit maakt de participatie restrictie van werknemers minder bindend zodat de werkgever bespaart op personeelskosten.

<sup>9</sup> Selectie (zie hoofdstuk 3) resulteert ook in extra kosten. Door beslissingsbevoegdheid aan zich te houden, selecteert de overheid opdrachtnemers met relatief weinig initiatief.

<sup>10</sup> Hetzelfde geldt overigens voor centralisatie in de particuliere sector. Ook daar geldt dat incomplete contracten decentralisatie en kleinere bedrijfseenheden vereist in plaats van centralisatie en fusies tussen bedrijfseenheden.

flexibiliteit versus zelfbinding is een vorm van het befaamde dilemma tussen *rules* en *discretion*. Het kan ook gezien worden als een afruil tussen *ex-ante* en *ex-post* efficiëntie. Het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de overheid waarborgt *ex post* allocatieve efficiëntie, doordat de overheid snel en flexibel kan inspelen op onvoorziene externe effecten. Daartegenover staat dat dit de beloften van de overheid om niet in te grijpen in de uitvoering minder geloofwaardig maakt (zie Laffont en Tirole, 1993).

Het dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding ontstaat doordat de principes voor de toedeling van eigendomsrechten besproken in paragraaf 4.2.2 conflicteren. Enerzijds wil de politiek eigendom aan zich houden vanwege onzekerheid over haar toekomstige voorkeuren vanwege principe v) uit paragraaf 4.2.2. Tegelijkertijd wil zij eigendom uit handen geven vanwege principes ii) en iii) uit paragraaf 4.2.2 omdat private partijen beschikken over veel relevante informatie beschikken.

Deze afruil tussen *ex post* en *ex ante* efficiëntie kan ook worden gezien als een afweging tussen allocatieve doelmatigheid (worden de goederen geproduceerd waaraan de maatschappij behoefte heeft?) en productieve doelmatigheid (worden deze goederen tegen de laagste kosten geproduceerd?). Dit dilemma is ook direct gerelateerd aan het dilemma tussen *ex-ante* prikkels en het beperken van *ex-post* onderhandelingskosten dat benadrukt wordt door Bajari en Tadelis (2001). Sterkere prikkels voor uitvoerders impliceren dat de heronderhandelingen (*ex post*) bij onvoorziene omstandigheden minder efficiënt verlopen.<sup>11</sup> Er is daarbij in feite sprake van een afruil tussen *hold up* (minder *ex ante* prikkels) en *hold out* (*ex-post* inefficiënties bij heronderhandeling).<sup>12</sup> Deze afruil wordt scherper naarmate complexe producten en doelstellingen contracten minder compleet maken.

Tenslotte is een alternatieve interpretatie van deze afruil die tussen controle en initiatief (of zekerheid versus experimentatie/prikkels of controle versus informatie). De afruil kan ook gezien worden als een afruil tussen meer gebruik van informatie (onder delegatie en *zelfbinding*) en voorkomen verkeerd gebruik van informatie (onder controle en flexibiliteit).

---

<sup>11</sup> In feite is er hier sprake van een multi-task model waarbij de twee taken de inspanningen en de heronderhandelingen zijn. Grotere prikkels om de inspanningen in overeenstemming te brengen met de doelen van de opdrachtgever, resulteren in contraproductieve prikkels voor de moeilijk te contracteren heronderhandelingen.

<sup>12</sup> De afruil tussen *hold out* en *hold up* speelt ook andersom. Door het begroten van *hold out* problemen (meer *ex-post* inefficiënties) kan men heronderhandeling voorkomen, hetgeen *hold up* problemen verzacht (minder *ex ante* inefficiënties). Meer in het algemeen kunnen informatieproblemen (privacy en geheimhouding) *ex ante* prikkels verbeteren. Zo veronderstelt Schmidt (1996) dat privatisering informatie weghoudt van de overheid, die zich daarmee committeert om niet van deze informatie gebruik te maken. Dit verhelpt het *hold-up* probleem versus de uitvoerder. Zo helpt privatisering bij het kiezen van de optimale afruil tussen rent extractie en prikkels.



### 4.3 Geloofwaardigheid en politiek

#### 4.3.1 Wat is het probleem?

Via private eigendomsrechten draagt de overheid beslissingsbevoegdheid over aan de private sector. Toch is deze overdracht niet volledig onconditioneel. De overheid behoudt zich namelijk het recht voor om in uitzonderlijke omstandigheden in te grijpen als het publieke belang dat noodzakelijk maakt. De politiek heeft een optie om particulier eigendom op te schorten om zo onvoorzien *free-rider* gedrag te bestrijden. Het sociale contract is incompleet. Onvoorziene complexe externe effecten kunnen een herziening ervan noodzakelijk maken. Burgers delegeren de taak om dit contract voortdurend te herzien aan de politiek. Tegelijkertijd bemoeilijkt deze bevoegdheid geloofwaardige zelfbinding van de politiek.

Er is nog een andere reden waarom de overheid moeite heeft zich geloofwaardig te binden aan afspraken. Zoals besproken in paragraaf 1.2.5, kunnen private partijen zich committeren door expliciete, rechtens afdwingbare contracten te sluiten. Voor de politiek is dat echter moeilijk, omdat zij zelf beheerder is van het geweldsmonopolie. Er is dus geen buitenstaander die de politiek aan zijn verplichtingen kan binden (zie Acemoglu (2002)). Daarom zijn er een aantal instituties ontwikkeld die het beter mogelijk maken voor de politiek om geloofwaardige beloften te doen.

#### 4.3.2 Geschreven recht en onafhankelijke rechtspraak

*“My views have always been driven by factual investigation. I’ve never started off – this is perhaps why I’m not a libertarian – with the idea that a human being has certain rights. I ask, ‘What are the rights which produce certain results?’”*

Ronald Coase (in Hazlett, 1997)

#### *Rechtstaat beschermt private eigendomsrechten*

De rechtstaat is een eerste antwoord op het zelfbindingsprobleem van de politiek. In het algemeen is de rechtstaat een reactie op twee van de meest fundamentele externe effecten in de samenleving, namelijk dat van *diefstal en roof*, en dat van de bewapeningswedloop. De roof van de dief legt een negatief externe effect op de beroofde, de bewapening van de één dwingt ook de ander zich te bewapenen.<sup>13</sup> Rovers worden ontmoedigd om te roven door hen te bedreigen met collectieve wraakoefening. *Bewapeningswedlopen* worden voorkomen door de staat het monopolie te geven op het gebruik van geweld.

---

<sup>13</sup> Posner heeft zich in zijn *Theory of Justice* afgevraagd waarin de oorsprong van de staat ligt: is dat in de uitvoering van grote moeilijke toerekenbare projecten (*collectieve goederen*), of is dat in het

Een belangrijk aspect van de rechtstaat is de definitie en de bescherming van eigendomsrechten. Roof en diefstal enerzijds en eigendomsrechten anderzijds zijn direct gerelateerd. Transacties, de drijvende kracht achter het Coase-theorema, zijn slechts mogelijk wanneer eigendomsrechten zijn gedefinieerd, de facto of de jure. De definitie van eigendom is zinloos zolang dat eigendom niet een zekere bescherming geniet tegen diefstal. De ontwikkeling van de rechtstaat, *de juridisering van de samenleving*, heeft geleid tot steeds verfijndere definities van eigendomsrechten, en heeft daarmee het aantal mogelijke transacties enorm uitgebreid.

#### *Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid*

De rechtstaat en het geweldsmonopolie van de staat zijn voorbeelden van instituties waarvan de ontwikkeling tegelijkertijd invloed had op zowel doelmatigheid als verdeling. Het geweldsmonopolie van de staat bood de burger enerzijds lagere transactiekosten in zijn relaties met zijn buurman, maar onderwierp hem anderzijds aan de willekeur van de politiek als beheerder van het geweldsmonopolie. De politiek had in dat geweldsmonopolie immers een instrument om een zeer ongelijke inkomensverdeling te implementeren. Het geweldmonopolie kwam dus als een “mixed blessing”. Met vallen en opstaan vonden samenlevingen een antwoord op klassieke vraag: “Wie bewaakt de bewaker?” De interventies van de politiek werden gebonden aan wet- en regelgeving en het principe van rechtszekerheid. Minderheden werden beschermd tegen de meerderheid door het principe van rechtsgelijkheid.

Bovens (1999) geeft een overzicht van een aantal mogelijke antwoorden op de vraag wanneer de ontwikkeling van de rechtstaat is voltooid. De meest recente datum op zijn lijstje is 1974. Toen werd de AROB procedure ingesteld. Deze procedure geeft de individuele burger de mogelijkheid om tegen politieke beslissingen in beroep te gaan. Via de scheiding tussen rechtspraak en wetgeving kreeg de politiek gaandeweg de mogelijkheid om zichzelf te committeren aan haar eerdere beleid: beleid wordt vastgelegd in wetgeving, en burgers mogen zich ten opzichte van de politiek op die rechtspraak beroepen. De regel dat een minister gebonden is aan de toezeggingen van zijn voorganger kent een soortgelijke achtergrond.

#### *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*

Een ander juridisch instrument om politieke interventies in te perken zijn de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur. Vanzelfsprekend kan niet bij voorbaat precies worden vastgelegd welke politieke interventies redelijk zijn in het licht van de politieke verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen. Echter, een minimumeis is

---

voorkomen van diefstal en roof. Hij vindt een eerste antwoord in Homerus' *Ilias*: de collectieve actie

dat zij moeten voldoen aan deze algemene beginselen. In feite zijn deze beginselen een verdere verschuiving van macht van de wetgevende en uitvoerende macht naar de rechtsprekende macht. De aanvaardbaarheid van politieke interventies kan door de rechtssprekende macht worden getoetst aan deze juridische beginselen.

#### *Continental versus Angelsaksische rechtssystemen*

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de rechtssystemen van diverse landen. In tegenstelling tot de situatie in ons land<sup>14</sup>, kan in veel landen door de wetgevende macht vastgestelde wetgeving worden getoetst aan de grondwet door de rechtsprekende macht. Daarnaast bestaat een onderscheid tussen het Continentale rechtssysteem –dat teruggaat op de Napoleontische overheersing van Europa- en Angelsaksische rechtssystemen. Het Continentale systeem is gebaseerd op gecodificeerd recht, dat vastligt in door de wetgevende macht vastgelegde wetten. In Angelsaksische systemen speelt de jurisprudentie een veel grotere rol. De wetgeving ontwikkelt zich doordat rechters in nieuwe situaties beslissingen nemen op basis van een dan geformuleerde algemene regel. Die regel is vervolgens uitgangspunt voor de rechtspraak in volgende zaken. Hiermee wordt de rol van de wetgevende macht in de ontwikkeling van de wetgeving ingeperkt.

#### *Recht als instrument voor vermogensmaximalisatie*

Het theoretisch kader dat wij hier hanteren probeert de ontwikkeling van het recht en de rechtstaat te begrijpen als een poging om transactiekosten te minimaliseren.<sup>15</sup> Nieuwe rechtsregels zijn in die gedachte een middel voor de realisatie van gewogen vermogensmaximalisatie. Deze benadering roept veelvuldig weerstand op: velen vinden het ongepast om over (*grond*)rechten na te denken als het product van het streven naar doelmatigheid. De eigenlijke doelen, verdeling en doelmatigheid, roepen veel minder emotionele betrokkenheid op, dan het institutionele hulpmiddel van het recht.

De emotionele weerstand tegen deze economische benadering van het recht is begrijpelijk. Ook die weerstand kan worden gezien als een waardevolle institutionele ontwikkeling. Grondrechten zijn vormen van zelfbinding van de samenleving: als iemand die rechten met voeten treedt, zal de samenleving als één mens opstaan en vergelden. De emotionele betrokkenheid bij grondrechten is dus een oplossing voor een *collectieve actie* probleem.

---

tegen de roef van Helena.

<sup>14</sup> Nederland kent de wat merkwaardige constructie dat de wetgevende macht wetgeving niet kan toetsen aan onze eigen grondwet maar wel aan met het buitenland aangegane verdragen.

<sup>15</sup> Voor een poging ook de ongeschreven 'wetten' van de moraal op die manier te onderbouwen, zie Kaplow and Shavell (2001).

### *Folk-theorema*

*Zelfbinding* is niet alleen een kwestie van werkelijke binding, maar ook van reputatie en symboliek. Dit wordt geïllustreerd door het *Folk-theorema* in de speltheorie: in een herhaald gevangenen dilemma zijn vele stabiele evenwichten mogelijk, sommige met veel wederzijds vertrouwen en dus veel samenwerking, andere juist met weinig vertrouwen en dus voortdurend verraad. Welk evenwicht wordt gerealiseerd is afhankelijk van de reputaties van de spelers en de verwachtingen over de bereidheid tot samenwerking van de andere partij. Naarmate de politiek de reputatie heeft om *zelfbinding* naast zich neer te zullen leggen, zal de verleiding om dat te doen ook groter zijn. Immers, iedereen had er toch al rekening mee gehouden dat de politiek zich niet aan haar beloftes zou houden, dus er gaat weinig verloren als dat ook daadwerkelijk gebeurt. Een politieke constellatie kan zich daarom op het ene terrein soms veel makkelijker committeren dan op andere terreinen, simpelweg omdat op het eerste terrein een lange traditie van non-interventie bestaat.

### *Vershil tussen Noord- en Zuid-Amerika*

Een bekend voorbeeld van het belang van reputatie en symboliek is het verschil in effectiviteit van het in essentie zelfde grondwettelijk kader in Noord- en Zuid-Amerika, zie Williamson (1996). In de decennia na zijn aanvaarding bleek de grondwet van de Verenigde Staten een enorm succes. De bevoegdheden van de politiek werden op een geloofwaardige manier aan banden gelegd en de welvaart van het land steeg in snel tempo. Veel Zuid-Amerikaanse landen hebben daarom dezelfde grondwet aanvaard, in de hoop een soortgelijke ontwikkeling mee te maken. Die verwachting kwam echter niet uit. In Zuid-Amerika bleek dezelfde grondwet als gevolg van de totaal andere traditie niet in staat voldoende bescherming tegen politieke interventie te bieden.

### *Symbolen*

Symbolen kunnen helpen een traditie van non-interventie te verbeelden. Montesquieu's *Trias Politica* is een voorbeeld van een dergelijk symbool. Een ander voorbeeld zijn de *belastingtarieven* in de derde en vierde schijf: 42 en 52 procent. Waar het tarief tweede schijf sluitpost is, en dus van jaar op jaar wordt vastgesteld, daar heeft de politiek zich gecommitteerd om het tarief derde en vierde schijf ongemoeid te laten.

### 4.3.3 De implicaties voor privatisering

#### *Betekenis van juridisch eigendom is beperkt*

Het belang van normen en verwachtingen relativeert het belang van juridisch eigendom. Dit sluit aan bij recente ontwikkelingen in de literatuur. Terwijl Grossman en Hart (1986)

residuele beslissingsbevoegdheid direct koppelen aan juridische eigendomsrechten op fysieke activa, bespreekt de meer recente literatuur ook andere mechanismen om beslissingsbevoegdheid geloofwaardig over te dragen zonder dat daarbij het juridische eigendomsrecht wordt overgedragen (zie Aghion en Tirole (1997), Dessein (2001), Hart en Moore (2000), en Hart en Holmstrom (2002)).<sup>16</sup> Dit laatste is bijvoorbeeld relevant in hiërarchische structuren waarin eigendom en leiding gescheiden zijn, zoals in vennootschappen.<sup>17</sup>

Deze inzichten hebben twee gevolgen. In de eerste plaats is de bindingswaarde van juridische privatisering niet onbeperkt en mede afhankelijk van normen en verwachtingen. In de tweede plaats heeft de politiek de mogelijkheid om beslissingsbevoegdheid te decentraliseren zonder daarvoor juridische eigendomsrechten over te hoeven dragen. We bespreken deze twee gevolgen in deze paragraaf.

#### *Betekenis privatisering tijd- en plaatsgebonden*

Het belang van normen en subjectieve verwachtingen verklaart waarom het zo moeilijk is een eenduidige theorie van privatisering te ontwikkelen. Het evenwicht in een herhaald gevangen dilemma is padafhankelijk. Als burgers een groot belang hechten aan privaat eigendom heeft privaat eigendom ook daadwerkelijk betekenis. Politici zullen het dan immers niet in hun hoofd halen lichtvaardig in te grijpen omdat men beseft dat het electoraat dit niet op prijs zal stellen. Als burgers daarentegen weinig waarde hechten aan privaat eigendom omdat men verwacht dat de politiek dit eigendom niet respecteert, zullen politici ook eerder geneigd zijn private eigendomsrechten op te schorten. Privaat eigendom heeft dan ook minder waarde. De politiek zal reeds bij kleine *ex-post* inefficiënties geneigd zijn privaat eigendom te schenden.<sup>18</sup>

De waarde van eigendom hangt dan ook af van moeilijk grijpbare begrippen als normen en verwachtingen die een rol spelen in impliciete contracten. Binnen een bedrijf is de cultuur moeilijk grijpbaar, maar de afspraken die impliciet zijn in die cultuur zijn wel van groot belang, zeker omdat die stilzwijgende, impliciete afspraken moeilijk te kopiëren zijn door concurrenten. Iets dergelijks geldt voor de normen en verwachtingen die impliciet zijn in de cultuur van een land. Zo is het in sommige landen vrij normaal dat de overheid grote

---

<sup>16</sup> Baker, Gibbons, en Murphy (2002) benadrukken de rol van juridische eigendomsrechten in impliciete contracten. Zo beïnvloeden juridische eigendomsrechten wie de voorliggende en de achterliggende partij is in het hold-up probleem.

<sup>17</sup> Dit geldt zeker in ons land waar het structuurregime de directe invloed van de eigenaren van vennootschappen beperkt.

<sup>18</sup> Men kan de mogelijkheid van de politiek om in te grijpen zien als een reële optie, naar analogie van financiële opties. Voor de formele analyse van de optiewaarde van het doorbreken van een committent en het dilemma tussen flexibiliteit en zelfbinding, zie Lohmann (1992) en Dixit (1996). Eigenaren zullen deze optie van de overheid op hun eigendom verdisconteren in de aankoopprijs. In feite eist men een risicopremie om het politieke risico te kunnen afdekken.

private bedrijven te hulp schiet als deze bedrijven zich in financiële moeilijkheden bevinden. In andere landen is het eenvoudig om wet- en regelgeving frequent te veranderen zodat de overheid zonder veel kosten eenzijdig de beslissingsbevoegdheid van private eigenaren kan opschorten.<sup>19</sup> In zulke landen vermindert privatisering nauwelijks de mogelijkheid voor de overheid om in te kunnen grijpen in onvoorziene omstandigheden. De bindingswaarde van privaat eigendom is daarmee tijd- en plaatsgebonden. Ook de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met privaat eigendom hangen af van de cultuur. Wordt een bedrijf ook zonder publieke wet- en regelgeving geacht zich aan ongeschreven morele wetten te houden? Als dat het geval is, zijn de rechten verbonden aan privaat eigendom ook zonder overheidsingrijpen al duidelijk begrensd door maatschappelijke waarden en normen.

Het opbouwen van reputaties vergt tijd. Privatisering en marktwerking zijn daarom ook langetermijninvesteringen: ze kunnen niet op korte termijn renderen, omdat er een traditie van non-interventie moet ontstaan die wordt ondersteund door een geleidelijk aan toenemend wederzijds belang bij non-interventie waarbij private ondernemingen zich maatschappelijk verantwoord gedragen. Gebrek aan consistentie in het overdragen van bevoegdheden naar de NS is één van de redenen waarom de weg naar privatisering bij NS is vastgelopen in een poel van lethargie. En juist vanwege die lethargie kon de politiek uiteindelijk kosteloos ingrijpen: het maakte allemaal toch niet meer uit.

#### *Overdragen van beslissingsbevoegdheid zonder privatisering*

Het delegeren van beslissingsbevoegdheid zonder het expliciet overdragen van juridische eigendomsrechten is ook binnen het overheidsapparaat van belang. De ‘eigenaren’ van de overheid (de burgers) delegeren beslissingen aan politici en ambtenaren. Dat is een *relationeel contract*. Relationele contracten zijn incomplete contracten, waarin de criteria en het besluitvormingsmechanisme (*governance structure*) worden vastgesteld waarbinnen de besluitvorming over uitwerkingen van de gaten in het incomplete contract dienen plaats te vinden. Een relationeel contract delegeert de zeggenschap in het geval van in het incomplete contract niet-gespecificeerde eventualiteiten aan een bepaalde partij. Vaak zal die beslissingsbevoegdheid voor verschillende onderwerpen bij verschillende partijen liggen.

Relationele contracten kunnen zowel expliciet als impliciet zijn. Een voorbeeld van een expliciet besturingsmechanisme is de grondwet. Dit incomplete contract, dat alleen de grondprincipes bevat waaraan besluiten moeten voldoen, specificeert de rol van verschillende partijen bij verdere besluitvorming. Zo wordt een deel van de beslissingsbevoegdheden gedelegeerd aan de politiek. Expliciete wet- en regelgeving bepalen ook mede de

---

<sup>19</sup> Niet alleen de verwachtingen van het publiek spelen een rol, maar ook het politieke systeem. In landen met een sterk federale structuur kunnen minderheden eenvoudiger wet- en regelgeving

beslissingsbevoegdheid die aan privaat eigendom zijn verbonden. Zo beperkt het structuurregime de rechten die aandeelhouders kunnen ontleen aan het eigendom van een bedrijf. Hetzelfde geldt voor allerlei wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden. De bevoegdheden van politiek en private rechtspersonen worden echter niet alleen beperkt door expliciete regels (zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) maar ook door impliciete contracten gebaseerd op gewoonten en gedeelde normen en verwachtingen.<sup>20</sup>

#### *ZBO's en dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*

Een instrument waarmee de politiek zich minder vergaand bindt aan non-interventie is een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO). Bij een ZBO blijft de politiek de ultieme eigenaar, maar committeert zij zich aan non-interventie in de dagelijkse uitvoering. De politiek houdt de bevoegdheid om vergaand in te grijpen in wettelijke kaders voor de uitvoering. Doordat de politiek de residuele eigendomsrechten in handen houdt, hoeft zij zich niet overmatig te bekommeren om de gevolgen van dergelijke wijzigingen voor de marktwaarde van het ZBO. Het nadeel van het aanhouden van residuele eigendomsrechten is echter dat het ZBO slecht beperkte prikkels heeft voor efficiënte uitvoering en *X-inefficiency* dreigt, zie hoofdstuk 2 voor een nadere analyse. Dit is een uiting van het dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding.

### 4.4 Wanneer mag de politiek ingrijpen in particulier eigendom?

#### 4.4.1 Wat is het probleem?

De betekenis van het juridische raamwerk alsmede de normen die de betekenis van privaat eigendom beperken doen de vraag reizen wat de optimale bescherming van eigendom is. Dient de overheid particuliere eigenaren te compenseren voor een inbreuk op bestaande eigendomsrechten? Het gaat hierbij niet alleen om de expliciete nationalisatie van eigendom, maar ook om nieuwe wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving beïnvloedt immers de rechten die aan particulier eigendom kunnen worden ontleent en daarmee de waarde ervan. De voorbeelden in paragraaf 4.1.1 illustreren dit.

---

tegenhouden. Dit vergroot de bindingswaarde van privaat eigendom alsmede bestaande wet- en regelgeving.

<sup>20</sup> Aghion en Tirole (1997) onderscheiden formele van feitelijke beslissingsbevoegdheid. Alhoewel superieuren veel formele bevoegdheden beschikken binnen een organisatie, hebben in de praktijk ondergeschikten veel ruimte voor discretie. Dit geldt met name wanneer er meerdere superieuren zijn, de superieuren weinig tijd en gelegenheid hebben om ondergeschikten te monitoren, en de ondergeschikten goede prikkels hebben om te handelen in overeenstemming met de doelstellingen van de superieuren.

Deze paragraaf beantwoordt deze vraag van uit twee perspectieven. In de eerste plaats de optimale verzekering van politieke risico's: doet de overheid er goed aan om haar burgers te beschermen tegen politieke risico's die voortvloeien uit onvoorziene externe effecten? Had de burger *ex ante* (d.w.z. voordat de onzekerheid verdwijnt) een verzekering tegen de politieke risico's willen sluiten?<sup>21</sup> De argumenten voor en tegen een verzekering zijn dezelfde als die bij het *dilemma van prikkels versus verzekering* dat wordt besproken in paragraaf 5.2.

Het tweede economische perspectief is het garanderen van *ex ante* doelmatigheid door het voorkomen van *hold up*. Ook hier gaat het dus om een *ex ante* perspectief (d.w.z. voordat de burger zich aan een bepaalde handeling heeft gebonden). Doet de overheid er goed aan *ex ante* en *ex post* doelmatigheid te verzoenen door eigenaren te compenseren voor de *hold up* van hun eigendom? Met andere woorden: dient de overheid flexibiliteit te verwerven door haar *zelfbinding* aan stabiele eigendomsrechten af te kopen? Dit is het *dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*.

Deze twee economische perspectieven kunnen helpen begrijpen hoe rechters tot een afweging komen bij het bepalen van een schadevergoeding aan private eigenaren wiens eigendomsrechten zijn beperkt. Zij bezien vanuit een *ex ante* perspectief of compensatie geboden is (omdat vanuit dat perspectief een verzekeringscontract is geboden en contracten *hold up* moet voorkomen). Omdat de rechter de impliciete contracten *ex post* expliciteert, is het *ex ante* expliciteren van dat contract niet nodig. Dit bespaart aanzienlijke transactiekosten. In feite vult de rechter de gaten in incomplete contracten op basis van een impliciet sociaal contract over wanneer de overheid private eigendomsrechten straffeloos mag beperken.

De analyse in deze paragraaf heeft zowel een positieve als een normatieve component. Vanuit het normatieve uitgangspunt van de (gewogen) vermogensmaximalisatie wordt gezocht naar het optimale relationele contract tussen burgers en overheid over wanneer de overheid mag ingrijpen. Deze normatieve analyse heeft ook positieve verklarende kracht, omdat samenlevingen op zoek zijn naar efficiënte sociale afspraken. Waargenomen juridische en normatieve kaders kunnen mede worden verklaard uit economische overwegingen, te weten de drang in de samenleving om het totale surplus te vergroten.

#### 4.4.2 Wanneer is compensatie geboden?

*Kan de ingreep worden voorzien?*

Mensen dienen niet gecompenseerd te worden voor een inbreuk op hun eigendomsrecht wanneer ze die inbreuk hebben kunnen voorzien. Vanuit het verzekeringsperspectief is het

---

<sup>21</sup> Op dezelfde manier kan vanuit het *ex ante* gezichtspunt van de onafhankelijke toeschouwer (d.w.z. voordat men weet waar men in de samenleving terecht komt) worden beoordeeld of compensatie moreel gerechtvaardigd is.



niet efficiënt om mensen te compenseren voor schade die men zelf kan beïnvloeden. Dit resulteert in moreel gevaar omdat men zelf verantwoordelijk is voor de schade. Zo kan een bedrijf dat een nog niet bekende giftige stof uitstoot voorzien dat de uitstoot daarvan inefficiënt is en dat die uitstoot daarom door de overheid beperkt zal worden. Hetzelfde geldt voor een individu die een huis gaat bouwen op de plaats waar de geplande HSL moet gaan lopen of in een laaggelegen gebied dat op de nominatie staat een overloopgebied voor rivierwater te worden. De overheid dient het bedrijf en het individu niet te compenseren als men de uitstoot verbiedt, de HSL gaat aanleggen, of de polder gaat bestemmen als overloopgebied. Dat zou burgers alleen maar aanmoedigen inefficiënte acties te ondernemen.

Het compenseren van voorziene acties bereikt ook vaak niet degenen die de last van de aangetaste eigendomsrechten daadwerkelijk hebben gedragen. De huidige eigenaren hebben het eigendom vaak verworven tegen een relatief lage prijs omdat de toekomstige beperking van het eigendomsrecht reeds in de prijs was gekapitaliseerd. De last is in feite gedragen door de vorige eigenaar in de vorm van een lagere verkoopprijs. De lagere aankoopprijs biedt de huidige eigenaar reeds compensatie voor de aangetaste eigendomsrechten. Als de overheid de huidige eigenaar compenseert voor de aantasting van de eigendomsrechten wordt deze eigenaar dan ook twee keer gecompenseerd: één keer door de overheid en één keer door de vorige eigenaar.

Ook uit het oogpunt van verzekering is compensatie minder geboden als de ingreep kon worden voorzien. Verzekering is namelijk op zijn plaats bij kleine kansen op grote schade. Is er een grote kans op de schade dan is er in feite weinig onzekerheid en ligt verzekering daarom minder voor de hand. Om voor compensatie in aanmerking te komen moet het om grote belangen gaan die *ex ante* slechts met een kleine kans zouden worden geschaad. Alleen in zo'n geval had de burger *ex ante* immers een verzekering willen afsluiten tegen dit risico.

Dat bij een voorziene ingreep geen compensatie nodig is, stimuleert de overheid om maatregelen tijdig aan te kondigen. Door nieuwe maatregelen geleidelijk in te voeren voorkomt men een grootschalige aantasting van bestaande eigendomsrechten met de bijbehorende omvangrijke schadeclaims. Vandaar dat de overheid bij een verandering van wet- en regelgeving bestaande gevallen vaak ontziet. De verandering in WAO wetgeving en de uitfasering van kostwinnersfaciliteiten in de bijstand en fiscale lijfrentefaciliteiten zijn daarom voorbeelden. Oudere generaties hebben de nieuwe wetgeving niet kunnen voorzien en kunnen dus ook niet verantwoordelijk gesteld worden voor acties die volgens nieuwe inzichten inefficiënt blijken te zijn.

In sommige gevallen is het niet zo duidelijk of de ingreep kon worden voorzien. Vaak spelen subjectieve verwachtingen van burgers een rol. De impliciete contracten zijn daarover niet altijd eenduidig. Had TPG bijvoorbeeld (zie casus in hoofdstuk 2) de ingreep van de

overheid in de tarieven kunnen voorzien? TPG heeft er alle belang bij het publiek te doen geloven dat ze het niet heeft kunnen voorzien. Dan kan ze immers recht doen gelden op compensatie van de overheid voor de beperking van haar recht om de eigen tarieven vast te stellen.

Door de rol van subjectieve verwachtingen heeft het beschermen van eigendomsrechten iets van een *self-fulfilling prophecy*: als burgers een aantasting van hun rechten verwachten gebeurt het ook. Doen ze dat niet dan gebeurt dat niet of worden de eigenaren in ieder geval gecompenseerd voor de inbreuk op die rechten. Dit verwijst naar het *folk-theorema* van het herhaalde *gevangenen dilemma*: afhankelijk van de verwachtingen en normen van de spelers bestaan er meerdere evenwichten waarvan het coöperatieve evenwicht er één is. Dit verklaart waarom er grote verschillen bestaan tussen landen in de feitelijke bescherming van eigendom. Vandaar ook het belang van het maatschappelijk draagvlak voor de bescherming van eigendomsrechten in de vorm van morele preferenties die de bescherming van eigendomsrechten (en *zelfbinding* aan afspraken) waarderen.

*Heeft de overheid een betrouwbare reputatie?*

Als de overheid een reputatie heeft voor het beschermen van private eigendomsrechten ligt compensatie voor het veranderen van eigendomsrechten meer voor de hand. In dat geval kunnen eigenaren immers minder goed voorzien dat de overheid eigendomsrechten eenzijdig verandert zonder daarvoor eigenaren te compenseren. De reputatie van de overheid bindt de overheid immers aan haar beloften (zie hoofdstuk 5): het brengt burgers ertoe de overheid te vertrouwen bij het beschermen van eigendomsrechten.

Bovendien zal de overheid haar reputatie van betrouwbaarheid willen beschermen door eigenaren te compenseren voor de inbreuk die zij maakt op hun eigendomsrechten. Anders dreigt *hold up* door de willekeurige belastingheffing van de overheid. Private investeerders worden huiverig om te investeren omdat zij terecht vrezen dat de overheid private eigendomsrechten slecht beschermt. Wanneer de overheid haar reputatie van betrouwbaarheid heeft verloren, heeft de overheid immers geen prikkel meer om deze reputatie te beschermen door zich betrouwbaar te gedragen. Compensatie is met name geboden wanneer (1) het schenden van eigendomsrechten grote gevolgen heeft voor de reputatie van betrouwbaarheid van de overheid op velerlei terreinen: er is dan sprake van een multilateraal in plaats van bilateraal impliciet contract;<sup>22</sup> (2) investeringen *ex ante* gevoelig zijn voor verwachte belastingheffing: volgens de befaamde Ramsey-regel (zie hoofdstuk 2) zou men geredeneerd vanuit een *ex ante* perspectief deze investeringen dus niet willen

---

<sup>22</sup> Dit verklaart waarom minister-president Kok veel meer hechtte aan het voortbestaan van de fiscale hypotheekrenteaftrek dan zijn staatssecretaris voor Financiën Bos (zie de casus in de inleiding). De

belasten; (3) investeringen *ex post* niet naar een andere jurisdictie worden overgebracht. Met andere woorden: de investeringen zijn dan inelastisch en specifiek voor de locatie waarover de overheid het bewind voert zodat er sprake is van een fors potentieel *hold-up* probleem tussen overheid en investeerders.

De compensatie is de prijs die de overheid moet betalen voor het behoud van haar reputatie. Door de overheid met deze kosten te confronteren, internaliseert zij de kosten van het flexibel inspelen op onvoorziene externe effecten. Op die manier wordt de overheid geconfronteerd met het *dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*.

Een lange termijn planningshorizon stimuleert de overheid eigendomsrechten beter te beschermen. De toekomstige baten van deze bescherming in termen van een betere reputatie en daarmee hogere specifieke investeringen wegen immers zwaar op de lange termijn. Dit verklaart waarom overheden die geconfronteerd worden met liquiditeitsrestricties eigendomsrechten minder respecteren.

#### *Is de ingreep doelmatig?*

We zagen eerder dat de overheid voorzienbare interventies niet moet compenseren. Bijgevolg zal zij ondoelmatige interventies in het algemeen wel moeten compenseren, omdat die moeilijker te anticiperen zijn.

Bovendien behoedt deze compensatieverplichting de overheid voor inefficiënte acties waarbij een meerderheid een kleine minderheid bestelt. Dergelijke ingrepen zouden in aanzienlijke *hold-up* problemen resulteren waarbij investeerders uit de minderheid voorzien dat ze zullen worden bestolen door de meerderheid waardoor ze van hun investeringen zullen afzien. Zo wordt voorkomen dat politieke macht, die is gericht op de creatie van surplus door het voorkomen van *free-rider* gedrag, contraproductief uitwerkt door het creëren van *hold-up* problemen.<sup>23</sup>

Eenzelfde problematiek speelt bij het beschermen van minderheidsaandeelhouders tegen de macht van grootaandeelhouders. Ook daar dient voorkomen te worden dat

---

minister-president is meer dan een ander bewindspersoon immers verantwoordelijk voor de reputatie van de overheid als geheel.

<sup>23</sup> Er is overigens sprake van een fundamentele afruil tussen het voorkomen van *free-rider* gedrag en *hold up*. Heterogenere landen met grote minderheden zullen meer waarde hechten aan het voorkomen van *hold up* door het beperken van het primaat van de politiek (door bijvoorbeeld een federale structuur met veto macht voor minderheden). Dichtbevolkte, homogeneren landen, daarentegen, zullen eerder kiezen voor het voorkomen van complexe externe effecten als gevolg van *free-rider* gedrag. Deze fundamentele afruil speelt een belangrijke rol in de huidige discussie over de grondwet van de EU. Hierbij wordt het voorkomen van *free-rider* gedrag benadrukt door degenen die de politieke macht van de Europese Commissie willen versterken. Anderen, daarentegen, zijn bevreesd voor *hold-up* van de minderheid door de meerderheid en wantrouwen daarom een sterke centrale politieke macht. Hierbij dient wel te worden bedacht dat door de internationale integratie burgers eigendom in andere EU landen verwerven. Om hierbij *hold up* van buitenlandse investeerders (een minderheid die niet vertegenwoordigd is in de politiek van het land waarin geïnvesteerd wordt) te voorkomen kan meer centrale politieke macht nodig zijn.

grootaandeelhouders zoveel macht hebben dat ze de minderheidsaandeelhouders kunnen bestelen. Doordat de meerderheid in zo'n geval gedwongen wordt de minderheid te compenseren, wordt de meerderheid direct geconfronteerd met de kosten van zulke acties. Dit komt een goede afweging van kosten en baten ten goede. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van de Betuwelijn waarbij bestaande bewoners en natuurliefhebbers zoveel mogelijk gecompenseerd worden voor het verlies aan rust. Een dergelijke kosten-batenanalyse wordt geholpen bij het denken in termen van een ruil tussen verschillende belanghebbenden.

#### *Hoe risicoavers zijn eigenaren?*

Naarmate de eigenaar meer risicoavers zijn, ligt compensatie meer voor de hand. De verzekeringswinsten door een publieke verzekering tegen politiek risico's zijn dan namelijk hoog. Naarmate ondernemers al veel risico's lopen kan men de additionele politieke risico's zien als een deel van het normale ondernemersrisico. Bovendien zijn ondernemers die op andere gebieden reeds bereid zijn de nodige risico's te lopen blijkbaar niet erg risicoavers en zouden daarom *ex ante* waarschijnlijk geen verzekeringscontract hebben willen sluiten.

#### *Zijn er alternatieve mechanismen om risico's te dekken?*

Voor de vraag of de overheid burgers tegen politieke risico's moet verzekeren is van belang of mensen zich op de markt tegen de politieke risico's kunnen verzekeren of dat zij de risico's kunnen uitsmeren in de tijd. Dit laatste is beter mogelijk als de tegenvallers in de loop der tijd negatief gecorreleerd zijn. Soms is er een tegenvaller maar die wordt in de toekomst waarschijnlijk wel weer eens gecompenseerd door een meevaller. Zo wordt een hogere prijs van het treinkaartje voor de meeste forensen gecompenseerd door lagere inkomstenbelastingtarieven als gevolg van lagere subsidies aan de NS. Door verschillende hervormingen, in dit geval een hogere prijs van treinkaartjes en lagere tarieven in de inkomstenbelasting, met elkaar te verbinden ontstaan er meer mogelijkheden voor compensatie.

Ook kunnen burgers politieke risico's diversifiëren door zich niet in specifieke sectoren te specialiseren en te investeren in algemeen menselijk kapitaal waardoor men zonder veel kosten kan switchen naar andere sectoren wanneer de overheid eigendomsrechten aantast in een bepaalde sector. Als de kosten van deze diversificatie echter hoog zijn, ligt compensatie voor de hand om inefficiënte diversificatie te voorkomen.

Verder kunnen burgers zich privaat tegen politieke risico's te verzekeren. Het probleem is echter dat deze markt soms aan averechtse selectie lijdt: mensen die weten dat de politiek zal gaan ingrijpen zullen zich al snel verzekeren. Vandaar dat een impliciete publieke verzekering dan meer voor de hand ligt. Een andere reden voor een publieke verzekering is

dat het moreel gevaar bestrijdt. De overheid internaliseert de kosten van de politieke risico's waar het zelf verantwoordelijk voor is.

#### *Is sprake van privaat eigendom?*

Zoals eerder gesteld is privatisering een manier om de overheid te binden minder snel in te grijpen in de residuele beslissingsbevoegdheid van particuliere agenten. Als de overheid desalniettemin toch poogt de bedrijfsvoering te beïnvloeden door het veranderen van publieke wet- en regelgeving ligt compensatie van de particuliere eigenaren voor de hand. Private eigenaren mogen er immers vanuit gaan dat de overheid na privatisering minder snel zal interveniëren omdat dan compensatie geboden is. De compensatie zorgt er ook voor dat het voor de overheid minder aantrekkelijk is om in te grijpen.

#### *Kunnen eigenaren zich eenvoudig aanpassen?*

Als eigenaren de aantasting van hun eigendomsrechten eenvoudig kunnen compenseren door bijvoorbeeld naar een ander land te verhuizen ligt compensatie minder voor de hand. Investerings zijn in zo'n geval in feite niet specifiek zodat er geen *hold-up* probleem is. Internationale mobiliteit zorgt zo voor een goede verzekering tegen politieke risico's. Als eigenaren de kosten van de aantasting van hun eigendomsrechten makkelijk kunnen afwentelen op anderen is er weinig reden voor de overheid om de eigenaren te compenseren voor de aantasting van eigendomsrechten.

#### *Hoe duur is compensatie?*

Of compensatie geboden is hangt ook af van het instrumentarium dat de overheid ter beschikking heeft om aantasting van eigendomsrechten te compenseren. Als de overheid informatie ontbeert over wie precies getroffen is, ligt compensatie minder voor de hand omdat compensatie dan met grote kosten gepaard gaat. In feite zijn er dan excessieve transactiekosten verbonden aan een contract waarbij de winnaars van een hervorming de verliezers compenseren.

De overheid wordt bij een excessief duur compensatiemechanisme ten volle geconfronteerd met het dilemma van *flexibiliteit versus zelfbinding*. Een politieke afweging is dan nodig of de winsten in *ex-post* doelmatigheid opwegen tegen een mogelijk verlies aan betrouwbaarheid van de overheid en de risicopremie die burgers bereid zouden zijn te betalen voor een verzekering tegen politieke risico's.

#### 4.4.3 Compensatie en kosten-baten analyse van hervormingen

*Beleid is padafhankelijk ...*

De transactiekosten van het compenseren van degenen die hun eigendomsrechten aangetast zien verklaart de rigiditeit en de padafhankelijkheid van het beleid. Een verandering in beleid vereist immers meer dan *ex-post* doelmatigheidwinsten. Dat extra surplus moet groot genoeg zijn om mogelijke *ex ante* doelmatigheidsverliezen door een onverwachte wijziging van beleid te compenseren.<sup>24</sup> In een *kosten-batenanalyse* dienen deze *ex ante* verliezen dan ook meegenomen te worden. De optiewaarde van de *status quo* en de transactiekosten van beleidshervormingen pleiten voor kleinschalige experimenten, om zeker te zijn van *ex-post* doelmatigheidswinsten. Experimenten verbeteren de afruil in het *dilemma van flexibiliteit versus zelfbinding*.

*...als lump-sum compensatiemechanisme ontbreekt.*

De *ex-ante* verliezen verbonden aan een onverwachte verandering van beleid hangen samen met het instrumentarium en de informatie die de overheid ter beschikking heeft om verliezers te compenseren. Deze verliezen zijn alleen afwezig als de overheid over een perfect, geloofwaardig instrumentarium zou beschikken waarmee het verliezers exact zou kunnen identificeren en compenseren zonder daarmee ongewenste gedragseffecten op te roepen (dwz middels lump-sum compensatie).

*De geloofwaardigheid van compensatie*

Bij het verstrekken van compensatie heeft de overheid soms te maken met een aanzienlijk geloofwaardigheidsprobleem. Neem als voorbeeld het vervangen van productiesubsidies in de landbouw door inkomenssteun die niet gerelateerd is aan de landbouwproductie. Hiermee wordt de doelmatigheid van de allocatie gediend: productiemiddelen die nu nog verspild worden in de landbouwsector komen vrij voor andere doeleinden. De agrarische sector betwijfelt echter of lump-sum compensatie op termijn wel geloofwaardig is. Als boeren het platteland verlaten neemt immers ook hun politieke macht af. Omdat de overheid zich niet geloofwaardig kan binden om voor een lange reeks van jaren de inkomenssteun te blijven betalen zijn de boeren niet bereid hun productiesubsidies op te geven. Men beseft dat het politieke draagvlak voor blijvende inkomenssteun aan de agrarische sector staat of valt met

---

<sup>24</sup> Dit lijkt op impliciete contracten waarvoor ook een surplus nodig is. In dat laatste geval gaat het surplus echter niet verloren en hoeft het niet afgetrokken te worden van het surplus dat door de handel wordt gegenereerd. Voor een formele analyse van de optiewaarde van de *status quo* en de omvang van het surplus dat nodig is om een hervorming door te voeren, zie Dixit (1996).

het aantal jonge, actieve boeren.<sup>25</sup> Vanwege het verzet van de agrarische sector blijven de verspillende landbouwsubsidies in stand. Dit is de prijs die wordt betaald voor de gebrekkige mogelijkheden van de politiek om zich geruime tijd te binden aan beleid.

Analoge problemen spelen bij de discussie over de nominalisering van de ziekenfondspremie. Is compensatie van hogere ziektekosten voor lagere inkomensgroepen via de belastingen net zo geloofwaardig als via de rijksbijdrage aan de ziekenfondsen? Door kruissubsidies expliciet te maken kan het politieke draagvlak er voor afnemen. Door *efficiëntie* te scheiden van *herverdeling* kan het politieke draagvlak voor *herverdeling* worden uitgehold. De wens van de politiek om zich geloofwaardig te kunnen binden aan beleid verklaart de voorkeur van vele politici voor het oormerken van bepaalde inkomsten. Zo krijgen bevolkingsgroepen het vertrouwen dat ze gecompenseerd zullen blijven worden voor de extra heffingen die ze op moeten brengen. Dit komt de stabiliteit van de eigendomsrechten ten goede.

#### 4.5 Conclusies

Hoe voorkomen we dat politieke macht, die is gericht op de creatie van surplus door het voorkomen van *free-rider* gedrag, contraproductief uitwerkt door het creëren van nieuwe *hold-up* problemen? Het geweldsmonopolie van de overheid resulteert in een dilemma. Enerzijds wil de samenleving dat haar politici dwang kunnen toepassen om *free-rider* gedrag te bestrijden. Alleen zo kunnen publieke belangen worden geborgd. Anderzijds wensen burgers de interventiemacht van politici te beperken om machtsmisbruik van de meerderheid ten opzichte van de minderheid te voorkomen. Bovendien maakt het beperken van politieke macht beloften van de overheid geloofwaardiger. Prikkel worden zo effectiever. Dit vergoot paradoxaal genoeg de sturingsmogelijkheden van de overheid.

In een democratie uit deze spanning rondom de interventiemogelijkheden van de politiek zich tot op zekere hoogte in de links-rechts tegenstelling. Linkse partijen leggen daarbij vaak de nadruk op het politieke primaat. Rechtse partijen benadrukken het belang van de bescherming van private eigendomsrechten tegen machtsmisbruik van de politiek. Terwijl links de zegeningen van een gedwongen inperking van private eigendomsrechten ten bate van het publieke belang bezingt, beklagt rechts zich om de gevaren van gecentraliseerde politieke macht.

Het kerndilemma in dit hoofdstuk is dat tussen flexibiliteit en zelfbinding (zie tabel 4.1). Zelfbinding en de bijbehorende delegatie van beslissingsmacht is vooral van belang als de activiteiten en het initiatief en private informatie van gespecialiseerde uitvoerders moeilijk

---

<sup>25</sup> Dergelijke redeneringen maken het moeilijk te morrelen aan de fiscale hypotheekrenteaftrek. Door deze discussie ter discussie te gaan stellen en die aftrek geleidelijk te beperken worden de belangen van huizenbezitters minder groot en zal het politieke draagvlak voor ingrepen toenemen.

observeerbaar zijn en tegelijkertijd van groot belang zijn voor de kwaliteit van de uitvoering en een verdere verbetering daarvan.

**Tabel 4.1: Interventie in eigendomsrechten: Dilemma's, karakteristieken en instituties**

<i>Dilemma's</i>	
<b>1. Binding versus....</b>	<b>Flexibiliteit</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opdrachtnemer beschikt over veel private informatie</li> <li>• Opdrachtnemers inspanningen en innovatie zijn contracteerbaar</li> <li>• Reputatie van opdrachtnemer groot ten opzichte van overheid</li> <li>• Overheid is enige vrager op de markt</li> <li>• Risicoaversie van opdrachtnemer is hoog ten opzichte van dat van de overheid</li> <li>• Democratische legitimatie belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteit van output is niet goed contracteerbaar</li> <li>• Publieke belangen niet goed voorzienbaar</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regels in wet verankeren</li> <li>• Eenduidige doelstelling voor toezichthouder, one-issue regulator (zoals conservatieve centrale bankiers)</li> <li>• Private uitvoerders aangestuurd door heldere, stabiele contracten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publieke uitvoeder</li> <li>• Tijdelijke concessies</li> </ul>
<b>2. Verzekering versus...</b>	<b>Prikkels</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventie niet voorzienbaar</li> <li>• Overheid heeft betrouwbare reputatie</li> <li>• Klein interventierisico met grote gevolgen</li> <li>• Risico-averse private partijen</li> <li>• Partijen kunnen zich niet privaat tegen risico's verzekeren</li> <li>• Gerichte compensatie beschikbaar</li> <li>• Stabiele eigendomsrechten belangrijk voor investeringsbereidheid private sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreep doelmatig</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensatie</li> <li>• Afkopen van oude rechten</li> <li>• Geleidelijke hervorming</li> <li>• Oude gevallen ontzien</li> </ul>	

*Ex post* zeggenschap is dan kostbaar: de overheid wint veel bij het *ex ante* zorgvuldig definiëren van wat men wil alsmede van de publieke taak, de missie van de uitvoerder en de randvoorwaarden waarbinnen zij dient te worden uitgevoerd. Het delegeren van zeggenschap kan zo resulteren in een meer voorspelbare en betrouwbare overheid. Zo zijn de



verantwoordelijkheden gescheiden: de overheid definieert het publieke belang en de uitvoerder zorgt voor een efficiënte uitvoering. De democratische besluitvorming over de vormgeving van de publieke taak dient dan *ex ante* plaats te vinden. Een ander voordeel van het zorgvuldig definiëren van het publieke belang is dat het de democratische legitimatie van het beleid ten goede komt.

Of de overheid aantasting van beslissingsbevoegdheid dient te compenseren hangt direct samen met de plaats die men kiest op het dilemma van *flexibiliteit versus zelfbinding*. Naarmate men meer voor binding kiest zal men private partijen meer moeten compenseren als men private eigendomsrechten toch onverhoopt moet beperken.

Privatisering en de bescherming van private eigendomsrechten zijn manieren waarop de overheid zich kan binden aan afspraken. Die bindingswaarde is tijds- en plaatsgevonden. Zij hangt in de eerste plaats samen met publieke wet- en regelgeving. Naarmate publiekrechtelijke ‘contracten’ completer zijn en de beslissingsruimte van privaat eigendom daardoor meer wordt beperkt, heeft eigendom minder betekenis. Er is dan immers minder residuele beslissingsbevoegdheid voor private eigenaren.

De bindingswaarde van privaat eigendom hangt in de tweede plaats af van de reputatieschade die politici lijden wanneer ze privaat eigendom inperken door bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving aan te passen. De rechten die private eigenaren kunnen ontlenen aan hun eigendom worden dus mede bepaald door normen en verwachtingen van het publiek. Deze verwachtingen betreffen overigens niet alleen het risico van politieke interventie maar ook de ongeschreven wetten waaraan bedrijven zich dienen te houden. Private eigenaren kennen niet alleen plichten, ze dragen ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zo zullen ondernemingen zich op straffe van forse reputatieschade onthouden van vervuiling en ander *free-rider* gedrag. Het publiek verwacht maatschappelijk ondernemerschap. Dat wil zeggen dat bedrijven ook externe effecten internaliseren zonder expliciete publiekrechtelijke wet- en regelgeving. De rechten en plichten van de publieke en de private sectoren vallen dus niet samen met gecodificeerde wet- en regelgeving, eigendomsrechten en contracten maar hangen ook af van ongeschreven maatschappelijke normen. De geloofwaardige bescherming van eigendomsrechten en individuele rechten staat of valt uiteindelijk met breed gedragen waarden en verwachtingen die deze bescherming ondersteunen omdat zij de samenleving als geheel ten goede komt.

## 5. Delegatie en moreel gevaar

*'...incentives do matter, for better or for worse.'*

Prendergast (1999: 56)

### 5.1 Inleiding

Onze kennissamenleving is complex. Elk individu is op de hoogte van een steeds kleiner deel van de beschikbare kennis. Verdergaande arbeidsdeling en specialisatie maken mensen afhankelijker van elkaar; we vertrouwen meer op elkaars expertise. Delegatie van taken door een opdrachtgever ('principaal') aan een opdrachtnemer ('agent') creëert *moreel gevaar*: de opdrachtnemer dreigt acties te ondernemen die niet in het belang zijn van de opdrachtgever, zeker als de opdrachtnemer een informatievoorsprong heeft en de opdrachtgever de acties van de opdrachtnemer niet goed kan observeren. De opdrachtnemer wordt niet geconfronteerd met de externe effecten van zijn handelingen voor de opdrachtgever.<sup>1</sup> Het bindende element in het geval van moreel gevaar is dat er verborgen acties plaatsvinden. Deze externe effecten drijven een wig tussen de private en de sociale baten van de acties van de opdrachtnemer en resulteren daarom in transactiekosten. Deze transactiekosten, die het gevolg zijn van de combinatie van *informatieproblemen* (de opdrachtgever kan de handelingen van de opdrachtnemer niet goed observeren) en *conflicterende doelen*, beperken de potentiële baten van een transactie. De opdrachtnemer kan zich niet geloofwaardig binden om handelingen te ondernemen die het belang van de opdrachtgever dienen en zich te onthouden van acties die dat belang schaden. Afspraken ('contracten') over deze handelingen zijn niet geloofwaardig omdat de opdrachtgever niet goed kan nagaan of de opdrachtnemer zich aan deze afspraken heeft gehouden. In feite is er een ontbrekende markt voor handelingen van de opdrachtnemer die het belang van de opdrachtgever raken.

Om enige intuïtie te kweken voor de externe effecten van 'verborgen acties' presenteren we hieronder een aantal praktijkgevallen.

---

<sup>1</sup> De politiek is overigens zelf opdrachtnemer van burgers. Burgers delegeren als opdrachtgevers taken aan politici als specialisten in collectieve beslissingen en het uitruilen van verschillende belangen. Deze delegatie introduceert moreel gevaar in de relatie tussen politici en burgers.

*\* Gemeenten zelf verantwoordelijk voor financiering bijstand*

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet ligt in handen van gemeenten. Zij mogen echter 90 procent van de kosten declareren bij de rijksoverheid. De rijksfinanciering van de bijstand biedt gemeenten bescherming tegen de grillen van de economische conjunctuur. De grote rijksbijdrage impliceert dat gemeenten geen goede prikkel hebben om toe te zien op de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen. Vandaar dat het rijk haar directe bijdrage in de kosten wil verminderen tot 50 procent, zodat gemeenten een sterkere prikkel krijgen.

*\* CITO toets geeft ouders beter inzicht in kwaliteit van de school*

Ouders hebben vaak grote moeite om de kwaliteit van de school van hun kinderen te beoordelen. Volgens een aantal wetenschappers kunnen de gemiddelde resultaten voor de landelijke CITO toets ouders een beter inzicht geven in de kwaliteit van het onderwijs. Anderen werpen echter tegen dat de CITO toets slechts een momentopname is, en daarom behept met allerlei meetfouten. Bovendien zijn de CITO scores afhankelijk van het startniveau van leerlingen, wat van buurt tot buurt sterk verschilt. Verder meet de CITO toets maar een beperkt aantal vaardigheden.

*\* Zorgen beroepscollege voor Accountancy over reputatie van het accountantsvak*

Naar aanleiding van het rapport van de enquêtecommissie Bouwfraude maakt het Beroepscollege voor Accountancy zich ernstig zorgen over de reputatie van accountants. De golf van argwaan over de waarde van accountantsverklaringen die na de Enron affaire in de Verenigde Staten rondging, dreigt naar Nederland over te slaan. Het beroepscollege roept de beroepsgroep op om orde op eigen zaken te stellen. Het college is niet op eigen kracht in staat de reputatie van onkreukbaarheid van de accountant overeind te houden.

*\* Overbelasting rechtssysteem door reisbureaus*

Als uitvloeisel van de algemene trend naar juridisering van de samenleving eindigen steeds meer geschillen over vakantiearrangementen tussen reisbureaus en hun klanten voor de rechter. Dit leidt tot een overbelasting van de rechtspraak. In hun vakantieguides beloven de reisbureaus gouden bergen, maar op de plaats van bestemming aangekomen is het lang niet alles goud wat er blinkt. Voorheen werden dit soort verschillen in der minne geschikt, vooral omdat reisbureaus bezorgd waren om hun reputatie. Door de toegenomen concurrentie kunnen de meeste reisbureaus zich een dergelijke coulante houding niet meer veroorloven. Een

rechtsbijstandsverzekering brengt de gang naar de rechter voor steeds meer mensen binnen bereik.

### 5.1.1 De kern van het probleem

*Moreel gevaar speelt niet alleen in de publieke sector ...*

De problematiek van moreel gevaar speelt zowel in de publieke als de private sector, zeker in een complexe kenniseconomie. Zo hebben zowel het bedrijfsleven als de politiek te maken met de scheiding tussen eigendom en leiding. Deze scheiding creëert ook in beursgenoteerde bedrijven het nodige morele gevaar (zie Shleifer and Vishny (1997)). Hoe zorgen aandeelhouders dat managers zich zelf niet verrijken met het geld van de aandeelhouders? Na de boekhoudschandalen rond Enron en Ahold staan de disciplinerings- en verantwoordingsmechanismen die deze feitelijke diefstal door managers moeten voorkomen weer volop ter discussie.

Moreel gevaar is in tegenstelling tot *free-riding* geen reden voor overheidsingrijpen. Zolang de overheid niet over betere informatie beschikt dan de private sector, voegt het extra instrument van de overheid – publiekrechtelijke dwang – weinig toe aan de disciplineringsinstrumenten die de particuliere sector ter beschikking heeft.<sup>2</sup>

*...maar komt in de publieke sector wel veel voor...*

Alhoewel moreel gevaar in zowel de private als publieke sector voorkomt en moreel gevaar geen sterke reden is voor overheidsingrijpen, kent moreel gevaar wel een extra dimensie in de overheidssector. Moreel gevaar is namelijk vaak een belangrijk probleem bij het borgen van publieke belangen.

*...door verplichte bundeling van risico's,*

Een eerste belangrijke taak van de overheid is het voorkomen van averechtse selectie door mensen te dwingen zich te verzekeren binnen grote collectiviteiten. Dit resulteert echter meestal in moreel gevaar door gebrekkige informatie over wie waar voor verantwoordelijk is. Als de opdrachtnemers hun risico's kunnen delen in een groot collectief, hebben ze minder prikkel om die risico's in de hand te houden. De fundamentele afruil tussen het voorkomen van selectie en

---

<sup>2</sup> Behalve dat publiekrechtelijke wet- en regelgeving de transactiekosten kan verminderen van privaatrechtelijke contracten gericht op het internaliseren van de externe effecten van moreel gevaar. Verder maakt de rechtelijke macht privaatrechtelijke oplossingen mogelijk.

moreel gevaar (zie ook CPB (1997: 182-186) en Bovenberg (2000)) impliceert dat overheidsingrijpen gericht op het voorkomen van selectie onvermijdelijk gepaard gaat met moreel gevaar.

Een gerelateerde taak van de overheid is het verzekeren van grote moeilijk voorzienbare en calculeerbare risico's die niet door private verzekeringen worden verzekerd. Sommige risico's zijn nauwelijks te voorzien zodat er *ex ante* (voordat het risico daadwerkelijk optreedt) geen compleet verzekeringscontract is af te sluiten.<sup>3</sup> Van andere risico's is de waarschijnlijkheidsverdeling *ex ante* nauwelijks of niet te bepalen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grote risico's die echter nauwelijks optreden. Burgers zullen zich juist tegen dat soort risico's willen indekken. In weer andere gevallen kunnen opdrachtnemers geen verzekeringscontract afsluiten voordat het risico zich voordoet, bijvoorbeeld omdat de betreffende opdrachtnemer dan nog niet volwassen is. Dit laatste probleem speelt bijvoorbeeld bij het verzekeren van een laag IQ. In deze gevallen waarin de private verzekeringsmarkt niet goed functioneert kan de overheid een rol spelen als verzekeraar (zie Sinn (1997)). De overheid kan de kosten van deze risico's immers altijd achteraf uitsmeren over de bevolking door middel van een verplichte bijdrage. Deze, vaak impliciete, verzekering introduceert moreel gevaar: verzekerden ondernemen minder om de risico's te voorkomen.

*...het voorkomen van free-rider gedrag door dwang,*

De overheid heeft de beschikking over het geweldsmonopolie om *free-rider* gedrag te bestrijden door burgers te dwingen tot bepaalde acties. Daarom kan men de overheidsbureaucratie moeilijk disciplineren door te vertrouwen op evaluatie van de prestaties van de bureaucratie door de direct betrokkenen ('klanten'). Dit probleem speelt bij de belastingdienst, de uitvoering van de sociale zekerheid en de bijstand, en bij de rechtshandhaving (zie Prendergast (2000)). Om moreel gevaar in deze apparaten te voorkomen zal de overheid dus moeten vertrouwen op andere mechanismen.

*... heterogene belangen, ...*

Een belangrijke taak van de overheid is het internaliseren van complexe externe effecten waarbij meerdere belanghebbenden met tegengestelde belangen zijn betrokken. Door publiekrechtelijke wet- en regelgeving kan de overheid transactiekosten alsmede *free-rider* gedrag voorkomen. De overheid is er daarbij voor alle burgers. De politiek, als opdrachtnemer van ons allen, wordt dan

---

<sup>3</sup> Zie paragraaf 4.2 voor de achtergrond van incomplete contracten.

ook aangestuurd door vele opdrachtgevers met uiteenlopende belangen. Zoals we in paragraaf 5.4 zullen zien compliceert dit het aansturingvraagstuk.

In een private vennootschap worden de belangen van eigenaars grotendeels op één lijn gebracht door de mogelijkheid aandelen te verhandelen: aandeelhouders streven doorgaans naar een maximale waarde van het bedrijf. De belangen van de eigenaars van de overheid, de burgers, zijn minder eenvoudig op één noemer te brengen.

*...vele taken en diffuse doelstellingen,*

De politiek bemoeit zich als representant van de burgers met veel verschillende zaken. Bij het internaliseren van complexe externe effecten heeft de politiek een groot aantal doelstellingen en taken. De multi-dimensionele agenda van de politiek is een complicatie bij het voorkomen van moreel gevaar (zie paragraaf 5.3). Evenals beursgenoteerde ondernemingen rekening moeten houden met een vijandelijke overname op de kapitaalmarkt, hebben politici te maken met een mogelijke overname van de macht bij periodieke verkiezingen. Bij een verkiezing spelen echter veel verschillende issues. Daarom sneeuwen bepaalde zaken (zoals de kwaliteit van de publieke dienstverlening op een bepaald terrein) onder en krijgen niet de aandacht krijgen die ze verdienen.

*...en grote diffuse groep eigenaars*

De eigenaars van de overheid zijn een grote diffuse, heterogene groep. *Free-rider* gedrag dreigt dan ook bij het disciplineren van de overheid. Bovendien is er sprake van een grote afstand tussen de ‘eigenaars’ van de overheid, namelijk de burgers, en de ‘managers’ van de BV Nederland, namelijk de politici en de ambtenaren. Deze afstand vergroot de transactiekosten. Daar komt bij dat, in tegenstelling tot beursgenoteerde ondernemingen, de BV Nederland de beurswaarde ontbeert als een, zij het imperfecte, graadmeter voor de waarde die gegenereerd wordt door het management en het vertrouwen dat de eigenaars in de leiding stellen. Wel hebben politici te maken met voortdurende politieke peilingen. Maar net als de voortdurende aandacht voor waan van de beurskoersen van de dag kan resulteren in korte termijnbeleid (zie box 5.1), geldt hetzelfde voor de dagkoersen van de peilingen.

*Box 5.1: optiebeloning voor topmanagers leidt tot korte termijn beleid*

De beloning van topmanagers in de vorm van opties in het eigen bedrijf is in het afgelopen decennium populair geworden. Opties zouden de belangen van managers beter op één lijn brengen met die van aandeelhouders. De optiebeloning leidt echter ook tot nieuwe vertekeningen in de belangen van managers. Zij richten zich vooral op zaken die op korte termijn zichtbare resultaten opleveren, omdat op die manier hun opties meer waard worden. Onderwerpen die pas op lange termijn zichtbare resultaten afwerpen krijgen minder aandacht. Verder staan managers bloot aan de verleiding om hun resultaten zo te masseren dat slecht nieuws onderbelicht blijft. Prikkelers blijken zeer belangrijk te zijn maar kunnen ook veel schade aanrichten als ze niet goed gericht zijn.

De politiek moet vaak een beroep doen op specialisten om goed recht te kunnen doen aan complexe publieke belangen. Deze delegatie resulteert vaak in *gelaagde principal-agent* relaties met een specifieke problematiek. Burgers delegeren de taak om hun belangen uit te ruilen aan de politiek. De politiek delegeert op haar beurt steeds meer taken aan professionals zodat geprofiteerd kan worden van specialistische kennis. Delegatie aan uitvoerende organisaties maakt de politiek als behartiger van het publieke belang echter ook kwetsbaar. De specialisten aan wie beslissingen zijn gedelegeerd streven in het algemeen namelijk doelstellingen na die verschillen van de maatschappelijke doelstellingen. Moreel gevaar wordt vaak bestreden door het introduceren van *checks en balances*, waarbij opdrachtnemers worden gecontroleerd door toezichthouders. De opdrachtnemers en toezichthouders kunnen hun informatievoorsprong echter uitbuiten door samen te spannen ten koste van het publieke belang. Hetzelfde geldt voor opdrachtnemers in verschillende lagen in de ambtelijke hiërarchie. Dit alles compliceert de transactie tussen de politiek als opdrachtnemer en de burger als uiteindelijke opdrachtgever.

### 5.1.2 De structuur van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk ordent de problemen naar toenemende complexiteit. Paragraaf 5.2 begint met het simpele *principal-agent* model. In dit model voert een opdrachtnemer een goed gedefinieerde taak uit voor de opdrachtgever. De resultaten van de activiteiten zijn verifieerbaar maar worden niet alleen beïnvloed door de niet-verifieerbare activiteiten van de opdrachtnemer maar ook door andere, niet-verifieerbare factoren die de opdrachtnemer niet kan beïnvloeden. Paragraaf 5.3 compliceert dit model door het introduceren van meerdere taken waarvan de resultaten in meerdere of in mindere mate beïnvloed worden door exogene niet-observeerbare factoren. In paragraaf 5.4 zijn er meerdere opdrachtgevers die met elkaar concurreren om de aandacht van de

opdrachtnemer. Paragraaf 5.5 analyseert wat er gebeurt als de informatie waarop de opdrachtgever zich baseert bij het belonen van de opdrachtnemer niet verifieerbaar is. De geloofwaardigheid van de contractuele prikkels van de opdrachtgever staat dan ter discussie omdat de beloningen niet door de rechter kunnen worden afgedwongen. In deze paragraaf komen verschillende arrangementen aan bod die de rol van juridisch afdwingbare contracten kunnen overnemen, zoals concurrentie, impliciete contracten, reputatie alsmede morele en sociale preferenties. Paragraaf 5.6, tenslotte, bespreekt de situatie die zich voordoet wanneer moreel gevaar samengaat met averechtse selectie: de opdrachtgever ontbeert niet alleen informatie over handelingen van de opdrachtnemer maar ook over de karakteristieken van de opdrachtnemer.

Elke paragraaf begint met het schetsen van de problematiek, waarna mogelijke oplossingen en dilemma's aan de orde komen. Bijna alle paragrafen besluiten met een toepassing van de inzichten op de publieke sector.

## 5.2 Het simpele principal-agent model

### 5.2.1 Wat is het probleem en het dilemma?

#### *Informatieprobleem*

In het inmiddels klassiek geworden *principal-agent* model delegeert de opdrachtgever een taak aan een opdrachtnemer maar heeft daarbij te maken met een informatieprobleem. Hij kan de handelingen van de opdrachtnemer namelijk niet waarnemen. Dit resulteert in moreel gevaar. De opdrachtnemer handelt niet in het belang van de opdrachtgever omdat hun doelstellingen verschillen.

Alhoewel de opdrachtgever de acties van de opdrachtnemer (d.w.z. de *input*) niet kan observeren, kan de opdrachtgever wel zien wat het uiteindelijke resultaat van de handelingen is. Bovendien kan de opdrachtgever dit resultaat (d.w.z. de *output*) door de rechter laten verifiëren. Het resultaat kan dan worden opgenomen in een juridisch afdwingbaar contract.<sup>4</sup> Het probleem is dat het resultaat niet alleen wordt beïnvloed door de inspanningen van de opdrachtnemer maar ook door andere factoren waarvoor de opdrachtnemer niet verantwoordelijk is. Met andere woorden: de output is een imperfecte indicator voor de input en de opdrachtnemer is slechts tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor de output.



*Kerndilemma: verzekering versus prikkels*

De imperfecte informatie over de inspanningen van de opdrachtnemer confronteert de opdrachtgever met een dilemma. Het *voordeel* van het volledig afrekenen van de opdrachtnemer op resultaat is dat de belangen van de opdrachtnemer parallel lopen met de belangen van de opdrachtgever. De opdrachtnemer krijgt immers de volledige marginale waarde van zijn inspanningen uitbetaald, zodat zijn private afweging tussen de kosten en baten van een extra inspanning samenvalt met de maatschappelijke afweging tussen deze kosten en baten. De opdrachtnemer is een zogenaamde *residual claimant* en spant zich daarom in conform het maatschappelijk optimum. Er zijn dan ook geen positieve externe effecten verbonden aan extra inspanningen.

Het *nadeel* van het sturen op resultaat is dat de opdrachtnemer opgezadeld wordt met de volledige last van de onzekerheid over ontwikkelingen die wel het resultaat beïnvloeden maar geheel buiten de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer vallen. Het opnemen van een resultaatverplichting in een contract houdt de opdrachtnemer ook verantwoordelijk voor toevallige ontwikkelingen waar de opdrachtnemer niets aan kan doen, zoals marktomstandigheden of meetfouten.

Een risico-averse opdrachtnemer vraagt een risicopremie voor de onzekere beloning als gevolg van een onzekere uitkomst. Daarom is het voor een risiconeutrale opdrachtgever aantrekkelijk om als verzekeraar op te treden. De risico-averse opdrachtnemer stelt immers minder hoge eisen aan de hoogte van de gemiddelde beloning als hij niet aansprakelijk wordt gesteld voor ontwikkelingen waar hij niets aan kan doen. De risiconeutrale opdrachtgever incasseert als verzekeraar zo in feite de lagere risicopremie. Daar staat echter tegenover dat de opdrachtnemer niet langer alle vruchten van zijn handelingen plukt. De verzekering beschermt de opdrachtnemer tegen niet alleen de onbeheersbare risico's maar ook de risico's die de opdrachtnemer wel degelijk kan beheersen. De opdrachtnemer zal zich dan ook minder inspannen om de risico's in te dammen; een gedeelte van de vruchten van zulke extra inspanningen vallen immers als positief extern effect toe aan de opdrachtgever.<sup>5</sup> De baten van de transactie blijven door de lagere inspanning van de opdrachtnemer beperkt.

<sup>4</sup> Dit impliceert dat beide partijen gebonden zijn aan het contract. Er is sprake van *zelfbinding* zodat er geen sprake is van *ratchet* effecten of *hold-up* problemen (zie paragraaf 5.5)

<sup>5</sup> Daarom zal de opdrachtgever willen voorkomen dat de opdrachtnemer zich bij een derde verzekert tegen het risico van lage output. Zonder het zogenaamde exclusiviteitsvereiste dreigt oververzekering omdat verschillende verzekeraars geen rekening houden met de externe effecten van extra verzekering op de schadelast van andere verzekeraars (zie paragraaf 5.4).

De opdrachtgever wordt op die manier geconfronteerd met een afruil tussen verzekering en prikkels.<sup>6</sup> Door de opdrachtnemer te verzekeren incasseert de opdrachtgever weliswaar de risicopremie maar daar staat een lagere inspanning van de opdrachtnemer tegenover.

#### *Checklist dilemma verzekering versus prikkels*

Het optimale contract weegt de voordelen van meer verzekering af tegen de nadelen van geringere prikkels voor inspanning. Het optimale percentage prestatiebeloning<sup>7</sup> (dwz het deel van de sociale marginale opbrengsten van een actie van de opdrachtnemer dat toevalt aan de opdrachtnemer) wordt bepaald door (1) het verschil in risicoaversie tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever: hoe groter de risicoaversie van de opdrachtnemer<sup>8</sup> ten opzichte van de risicoaversie van de opdrachtgever, des te lager het optimale percentage prestatiebeloning; voor een risiconeutrale opdrachtnemer is het optimale percentage gelijk aan 100 procent; (2) de gevoeligheid van de inspanningen van de opdrachtnemer voor de mate van prestatiebeloning: hoe gevoeliger de opdrachtnemer is voor prestatiebeloning<sup>9</sup>, des te hoger het percentage moet zijn; (3) de omvang van de informatie-imperfectie: hoe groter de onzekerheid is over de relatie tussen de actie van de opdrachtnemer en de uitkomst voor de opdrachtgever en minder daarmee de beheersbare risico's kunnen worden gescheiden van de beheersbare risico's, des te kleiner is het deel van het risico dat de opdrachtnemer kan dragen en des te lager zal het prestatiebeloningspercentage zijn.

#### *Verdeling versus prikkels*

De afruil tussen verzekering en prikkels in het *principal-agent* model is een variant op het aloude thema van de afweging tussen doelmatigheid (d.w.z. voldoende prikkels voor inspanningen waarvoor men *wel* verantwoordelijk is) en rechtvaardigheid (d.w.z. voldoende verzekeringen

---

<sup>6</sup> Deze twee kanten van de afruil corresponderen in technische zin met de participatie restrictie (meer verzekering maakt de participatie restrictie minder bindend) en de *truth telling (incentive compatibility)* restrictie (betere prikkels maken de *incentive compatibility* restrictie minder bindend). Men kan de afruil dus ook zien als een afruil tussen de participatie en *incentive compatibility* restricties.

<sup>7</sup> Als opdrachtnemers heterogeen zijn hebben contracten ook een selectie effect. Contracten met een hoger prestatiebeloningspercentage zijn aantrekkelijker voor productieve opdrachtnemers. Dit kan een extra argument zijn voor opdrachtgevers om meer aan prestatiebeloning te doen. Zie ook paragraaf 5.6.

<sup>8</sup> Hierbij zijn ook de volgende factoren van belang: kunnen de opdrachtnemers risico's afdekken op de kapitaalmarkt (dit kan verhinderd worden door niet alleen moreel gevaar maar ook averechtse selectie) en/of zichzelf verzekeren door schokken uit te smeren over de tijd (dit kan beter als schokken weinig of negatief gecorreleerd zijn over de tijd)? Zijn de onbeheersbare risico's negatief dan wel positief gecorreleerd zijn met andere onbeheersbare risico's (dit bepaald of men de risico's kan diversificeren)?

tegen pech waarvoor men *niet* verantwoordelijk is). Deze spanning vindt zijn oorsprong in scheve informatie over waarvoor een opdrachtnemer wel en waarvoor hij niet verantwoordelijk is.<sup>10</sup>

De afruil tussen verdeling versus prikkels komt nog op andere manier terug. De beperkte aansprakelijkheid van de opdrachtnemer beperkt in de praktijk vaak de mogelijkheid voor de opdrachtgever om de opdrachtnemer de kosten van slechte resultaten in rekening te brengen. Omdat er grenzen zijn aan de sancties die opdrachtgever aan de opdrachtnemer kan opleggen, kan de opdrachtgever de opdrachtnemer alleen via beloningen prikkelen om acties te ondernemen die in het belang zijn van de opdrachtgever: een korte *stick* (geringe sanctiemogelijkheden) vereist een grotere *carrot* (meer beloningsmogelijkheden).

Deze beloningen impliceren echter dat de opdrachtgever meer middelen moet overdragen aan de opdrachtnemer. Dit resulteert in een afruil tussen het beperken van de *overwinsten* (zogenaamde *rents*) waarvan de opdrachtnemer profiteert (d.w.z. de verdeling van de *overwinsten* over opdrachtnemer en opdrachtgever) versus het verstrekken van adequate prikkels aan de opdrachtnemer om rekening te houden met de belangen van de opdrachtgever (d.w.z. prikkels).<sup>11</sup> Deze afruil (zie Laffont en Martimort (2002)) ligt in feite dicht aan tegen het inzicht van Schumpeter dat innovaties alleen van de grond komen als de innoverende partij kan profiteren van de *overwinsten*.

#### *Checklist dilemma verdeling versus prikkels*

Het optimale percentage prestatiebeloning neemt toe met (1) de omvang van de sancties die kunnen worden opgelegd aan de opdrachtgever;<sup>12</sup> (2) de relatieve waardering die de opdrachtgever toekent aan middelen in de handen van de opdrachtnemer (oftewel een kleiner conflict over de doelstellingen); (3) een kleinere informatie-imperfectie: de relatie tussen de actie

<sup>9</sup> Deze karakteristiek is direct gerelateerd aan de mate waarin de doelstellingen van de opdrachtgever en de opdrachtnemer uiteenlopen. Hoe meer de doelstellingen conflicteren, hoe gevoeliger de opdrachtnemer zal zijn voor presentiebeloning.

<sup>10</sup> In het *principal-agent* model zijn opdrachtnemers *ex ante* (voordat het contract wordt afgesloten) homogeen. Nadat het contract is afgesloten en de stochastische schok plaatsvindt zijn de opdrachtnemers heterogeen. Als de opdrachtnemers op de hoogte zijn van de schok voordat ze het contract met de opdrachtgever afsluiten en dus ook *ex ante* heterogeen zijn, is sprake van *averechtse selectie* (zie Hoofdstuk 3).

<sup>11</sup> Deze afruil is direct gerelateerd aan de afruil tussen het beperken van de informatieoverwinst van de opdrachtnemer en het verstrekken van goede prikkels aan de opdrachtnemer die besproken wordt in Hoofdstuk 2. Een dergelijke afruil komt ook ter sprake in paragraaf 5.5.3 (iii): als verifieerbare informatie ontbreekt vereisen geloofwaardige contracten dat uitvoerders *rents* opstrijken.

<sup>12</sup> Dit verklaart de armoedeval. Mensen zonder veel middelen kunnen niet geloofwaardig worden gestraft omdat we zulke mensen niet beneden het bestaansminimum willen laten zakken. Laaggeschoolden hebben dan ook weinig prikkels om hun armoede te ontvluchten. Een gebrek aan middelen en een ongelijke verdeling van vermogen en talenten kan op die manier de doelmatigheid schaden.

van de opdrachtnemer en de uitkomst voor de opdrachtgever is nauwelijks behept met niet-verifieerbare externe onzekerheden.

### 5.2.2 Mogelijke oplossingen

#### *Meer informatie over wie verantwoordelijk is voor wat*

De afruil tussen verzekering en prikkels kan worden verzacht door meer informatie te benutten over de externe ontwikkelingen waar de opdrachtgever niet voor verantwoordelijk is. Door verantwoordelijkheden duidelijk te scheiden kan de opdrachtgever de opdrachtnemer beschermen tegen onbeheersbare schokken en tegelijkertijd de opdrachtnemer prikkelen om verantwoordelijkheid te nemen voor beheersbare risico's. Het optimale contract dient in principe alle signalen mee te nemen die informatie bevatten over de ontwikkelingen die de opdrachtnemer niet in de hand heeft (zie Holmström (1979) en zie het voorbeeld van de gemeenten die geprikkeld worden om de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen te controleren).

#### *Maatstafconcurrentie*

Maatstafconcurrentie kan helpen bij het verkrijgen van informatie over de risico's die daadwerkelijk exogeen zijn wanneer verschillende opdrachtnemers te maken hebben met dezelfde externe ontwikkelingen. Door opdrachtnemers te belonen op basis van hun resultaten ten opzichte van andere opdrachtnemers is hun beloning niet meer vervuild door externe ontwikkelingen die alle opdrachtnemers treffen. In feite benut men het concurrentiemechanisme om onbeheersbare risico's te identificeren. Zo lopen de opdrachtnemers dus minder risico: prestatiebeloning op basis van de relatieve output maakt opdrachtnemers alleen kwetsbaar voor idiosyncratische onbeheersbare schokken. Concurrentie genereert op deze manier informatie over de daadwerkelijke inspanningen van de opdrachtnemers.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Na privatisering kan de kapitaalmarkt hierbij een rol spelen omdat de marktwaarde van de aandelen informatie verschaft over de efficiëntie van het bedrijf. Concurrentie kan X-inefficiëntie bestrijden omdat concurrentie meer informatie verschaft over de inspanningen van het management en werknemers in het bedrijf (zie ook Hoofdstuk 2). Op die manier kan concurrentie op de kapitaal- en goederenmarkten moreel gevaar bestrijden dat het gevolg is van de scheiding tussen leiding en eigendom in bedrijven. Concurrentie

*Delegatie beperken: sturing op inputs...*

Naarmate de opdrachtgever de opdrachtnemer beter verzekert, zal de opdrachtgever een groter beroep moeten doen op alternatieve mechanismen dan financiële beloningssystemen om de opdrachtnemer te bewegen om te handelen in overeenstemming met de belangen van de opdrachtgever. Zo zal de opdrachtgever in het algemeen minder beslissingsbevoegdheid delegeren aan de opdrachtnemer en de opdrachtnemer beter monitoren (zie Aghion en Tirole (1997)).

Op deze manieren wordt in feite minder op resultaat (*output*) en meer op feitelijke handelingen (*input*) gestuurd. Deregulering en het door de overheid overdragen van verantwoordelijkheden aan gedecentraliseerde uitvoeringsorganisaties zijn weinig kansrijk als de overheid risico-averse opdrachtnemers weinig prikkels kan toedienen. Wilson (1989) noemt organisaties die vooral op *inputs* sturen *procedural organizations*. Zogenaamde *craft organizations*, daarentegen, sturen vooral op uiteindelijke doelen (*output*). *Coping organisations*, tenslotte, kunnen noch goed op *inputs* noch op *outputs* sturen, zodat prikkels uiterst zwak zijn.

*...door onafhankelijk toezicht*

In dit verband kunnen *checks en balances* in de vorm van scheiding van bestuur (de opdrachtnemers) en toezicht (dat namens de opdrachtgevers beslissingen goedkeurt en het bestuur controleert) een nuttige rol spelen.<sup>14</sup> Deze *checks en balances* dienen de transparantie en de integriteit van de opdrachtnemer (zie bijvoorbeeld de casus beschreven in box 5.2)

*Box 5.2: Veiligheidseisen voor kerncentrales*

Het kabinet heeft de veiligheidseisen voor de kerncentrales en het onafhankelijk toezicht op de naleving ervan verder aangescherpt. De directie van de kerncentrale Borsselewaard had aangegeven dat men zelf het beste in staat was de veiligheid te beoordelen. Het kabinet is niet in die redenering meegegaan. De gevolgen van een kernramp zijn zo groot, en de kans daarop is zo klein, dat men de verleiding voor een directie om op veiligheid te bezuinigen te groot vond.

Hierbij dient wel te worden voorkomen dat de opdrachtnemer en de toezichthouders hun informatiemonopolie in de vorm van een gezamenlijke informatievoorsprong uitbuiten ten koste van de opdrachtgever. Dit gevaar kan langs twee wegen worden verminderd. In de eerste plaats

disciplineert. Naast het verminderen van moreel gevaar kan concurrentie ook hold out bestrijden (zie Hoofdstuk 2).

<sup>14</sup> Fama en Jensen (1983) geven aan dat toezicht in het algemeen gescheiden wordt van bestuur wanneer het bestuur geen volledige *residual claimant* is.

kan de politiek de transactiekosten van samenwerking en coördinatie tussen opdrachtnemer en toezichthouder vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door een scheiding van machten met een duidelijke missie en mandaat voor de toezichthouder waarop een reputatie voor onafhankelijkheid kan worden gebouwd (zie Laffont en Martimort (1999) alsmede paragraaf 5.3.3). Hierbij kan overigens een afruil bestaan tussen meer onafhankelijkheid enerzijds en betere informatie door goede banden met de opdrachtnemer anderzijds. In de tweede plaats kan de overheid de kat niet op het spek binden door de prikkels minder sterk maken. Dit verzacht de verleiding van de toezichthouders om informatie te verdraaien om op deze manier de opdrachtgever een poot uit te draaien. Hoe meer lagen opdrachtnemers een opdrachtgever gebruikt hoe groter de corruptieneiging en hoe voorzichtiger de opdrachtgever zal moeten zijn met sterke *prikkels*. Dit is de prijs die de opdrachtgever moet betalen voor het beroep op specialistische kennis die hij niet zelf in huis heeft.

### 5.2.3 Toepassingen bij de overheid

#### *De overheid als verzekeraar...*

De overheid kan desnoods achteraf, nadat de schade is opgetreden, verplichte verzekeringspremies opleggen aan alle burgers door de belastingen te verhogen. Dit laatste gebeurt veelvuldig bij een groot, op de markt moeilijk verzekeraar risico's, zoals grote natuurrampen alsmede de politieke risico's van oorlog en terreur. De capaciteit van de overheid om moeilijk voorzienbare en calculeerbare risico's te kunnen verzekeren pleit er voor om de overheid als verzekeraar te laten optreden.<sup>15</sup> Daar staat tegenover dat deze overheidsdekking mensen kan ontmoedigen om zich te beschermen tegen deze risico's. Zo resulteert de publieke dekking van deze risico's in moreel gevaar.

Iets dergelijks speelt ook bij de werkloosheidsverzekering: de overheid dekt het macro-economische werkloosheidsrisico maar dit ontmoedigt werklozen te zoeken naar werk. Dit dwingt de overheid om in te grijpen in de beslissingsvrijheid van werklozen door deze werklozen sancties op te leggen als ze niet zoeken. Verder voert de overheid de verzekering zelf uit via een publieke regeling. De overheid neemt op die manier verantwoordelijkheid voor het

---

<sup>15</sup> Daarbij is het wel van groot belang dat de extra risico's voor de overheid goed gewaardeerd worden op basis van de risico-aversiteit van belastingbetalers (zie Van Ewijk en Vollaard (1999)).

werkloosheidsrisico. De overheid is zo een belangrijke 'eigenaar' van het werkloosheidsprobleem.<sup>16</sup>

*...van opdrachtnemers*

De afruil tussen verzekering en prikkels speelt ook in de zorg. Prikkel voor ziekenfondsen en ziekenhuizen om kostenbewust in te kopen impliceert dat deze instellingen risicodragend worden. Dit vergroot de kapitaalkosten omdat de kapitaalmarkt een vergoeding eist voor deze risico's. Verder zijn sterke vermogensposities vereist. Het opbouwen van zulke posities is kostbaar. Door instellingen op grotere afstand van de overheid te zetten worden deze instellingen met grotere risico's geconfronteerd en nemen hun kapitaalkosten toe. Daar staat tegenover dat instellingen meer verantwoordelijkheid dragen voor hun beslissingen en dus meer geneigd zullen zijn kostenbewust in te kopen. Neem als voorbeeld het financieel beheer van universiteiten. Universiteiten worden verplicht hun liquide middelen onder te brengen bij de rijksoverheid, waarbij de overheid ook voorziet in leenfaciliteiten. Op die manier kunnen universiteiten gebruik maken van de gunstige positie van de overheid op de kapitaalmarkt. Daarvoor moeten de instellingen hun investeringsplannen wel laten beoordelen door het ministerie van onderwijs en wetenschappen. De universiteiten vinden dit echter een beperking van hun autonomie en vrezen politieke inmenging in hun plannen.

*Politieke risico's als verschuivende publieke belangen*

Politieke risico's, dat wil zeggen onzekerheid omtrent veranderingen in politieke voorkeuren, pleiten tegen het uitbesteden van publieke taken.<sup>17</sup> Bij de uitvoering van veel publieke taken is de overheid de enige vragende partij op de markt voor bepaalde vaardigheden. Dit maakt investeringen van potentiële aanbieders specifiek voor de relatie met de overheid en hierdoor gevoelig voor politieke risico's; als de vraag vanuit de overheid afneemt, kan de aanbieder zijn kapitaal alleen tegen hoge kosten op andere markten inzetten. Het is onder dergelijke omstandigheden aan te raden de opdrachtnemer tegen deze risico's te verzekeren. Om dan de prikkels voor een doelmatige uitvoering te beschermen, zal de overheid meer beslissingsbevoegdheid naar zich toe trekken. De overheid in plaats van een private partij wordt dan in feite verantwoordelijk voor de uitvoering.

---

<sup>16</sup> Via sector-specifieke wachtgeldfondsen en een eigen bijdrage van werklozen in de vorm van een replacement rate van 70 procent dragen ook sociale partners en individuele werknemers medeverantwoordelijkheid.

Een voorbeeld hiervan is de particuliere exploitatie van infrastructuur, zoals een private tolweg of toltunnel. Het rendement van dat beheer is sterk afhankelijk van het ruimtelijke ordeningsbeleid en vervoersbeleid van de overheid, aangaande bijvoorbeeld de toegangswegen en rekeningrijden. Omdat dit beleid moeilijk te contracteren is, dreigt een private exploitant opgezadeld te worden met grote risico's die hij niet kan beheersen. Dit pleit voor publieke exploitatie voor zover de overheid in plaats van een private partij verantwoordelijk is.<sup>18</sup>

#### *Ontvlechten verantwoordelijkheden*

Bij het uitbesteden van publieke taken aan de private sector kan de afruil tussen verzekering en prikkels worden verbeterd door voor de aanbieder moeilijk beheersbare risico's te verschuiven naar de overheid. Het probleem hierbij is dat informatie over welke risico's door de aanbieder te beïnvloeden zijn vaak duur is. Contracten waarin alleen de onbeheersbare risico's worden verschoven naar de overheid, brengen daarom veel transactiekosten met zich mee en zijn vaak uiterst complex (zie Hall 1997). Hier staat tegenover dat deze kosten zullen dalen naarmate de overheid meer ervaring opdoet met het schrijven van dergelijke contracten. Als contracten verantwoordelijkheden duidelijk scheiden en opdrachtnemers slechts verantwoordelijk maken voor de risico's die opdrachtnemers kunnen beheersen, ligt uitbesteding van publieke taken meer voor de hand.

#### *Voorbeelden van complexe contracten*

Een voorbeeld van complexe contracten die proberen de risico's neer te leggen bij de partij die deze risico's kan beheersen, zijn leasecontracten; hierbij leest de overheid specifieke kapitaalgoederen aan een particuliere partij, die deze kapitaalgoederen exploiteert. Op deze manier absorbeert de overheid het risico van een waardeverandering van de specifieke kapitaalgoederen, die vaak samenhangt met politieke risico's. De risico's die te maken hebben met de exploitatie van het kapitaalgoed, kunnen beter worden beheerst door de uitvoerende partij die de menselijke input levert (kennis, ondernemerschap). Om de overheid te beschermen tegen onvoldoende prikkels voor de uitvoerende partij om de kapitaalgoederen te onderhouden en te

<sup>17</sup> Zie ook paragraaf 4.4 waar de vraag aan de orde komt onder welke omstandigheden de overheid private eigenaars moet compenseren voor publieke risico's.

<sup>18</sup> Dit heeft echter weer als nadeel dat de bouw van de infrastructuur en de daarmee gepaard gaande risico's moeilijk contracteerbaar zijn zodat er daar een hold-up probleem dreigt (zie paragraaf 5.2.3). Daarom kan de overheid er de voorkeur aan geven een particuliere partij te belasten met zowel bouw als exploitatie. Dit om deze partij te confronteren met de kosten (voor de exploiterende partij) van een langzame en weinig effectieve bouw.



verbeteren (het risico van waardevermindering van de kapitaalgoederen kan ook worden beïnvloed door de particuliere partij), zijn deze contracten vaak complex.

Een ander voorbeeld van het belang van het scheiden van beheersbare en onbeheersbare risico's is een mogelijke gedeeltelijke privatisering van de werkloosheidswet (WW) waarbij private verzekeraars van gedeeltelijk arbeidsongeschikten ook verantwoordelijk worden voor het bijbehorende werkloosheidsrisico. Hierbij wensen de verzekeraars dat de overheid het conjuncturele werkloosheidsrisico blijft dekken. Daaraan kunnen de verzekeraars immers niets doen, terwijl de overheid dit risico via haar begrotingsbeleid wel kan beïnvloeden. Iets dergelijks speelt bij de budgettering van de bijstand (zie de casus in paragraaf 5.1.1). Gemeenten willen alleen verantwoordelijk zijn voor de risico's die ze kunnen beheersen. De rijksoverheid moet voor de macro-economische risico's verantwoordelijk blijven. Dit vereist extra informatie om de verschillende risico's te kunnen scheiden. In dit verband kan maatstafconcurrentie een nuttige rol spelen.

#### *Privatisering en afruil verzekering versus prikkels*

De afweging tussen, enerzijds, een doelmatiger uitvoering bij meer prikkels en beslissingsbevoegdheid voor de uitvoerende particuliere sector en, anderzijds, een lagere risicopremie bij publieke uitvoering (waarbij de opdrachtnemer onder het directe gezag van de opdrachtnemer staat) zal in het voordeel van uitbesteding uitvallen naarmate de risico's beter beheersbaar zijn door de opdrachtnemer, de opdrachtnemer meer risiconutraal is en de risico's beter kunnen worden afgedekt via complexe financiële contracten en maatstafconcurrentie. In dergelijke omstandigheden ligt privatisering meer voor de hand en heeft privatisering meer reële betekenis omdat een private partij meer feitelijke verantwoordelijkheid krijgt (zie ook paragraaf 4.3).

### 5.3 Het principal-agent model met meerdere taken

#### 5.3.1 Wat is het probleem?

Doelstellingen zijn vaak meerdimensionaal. De opdrachtnemer moet vaak meerdere taken tegelijkertijd uitvoeren, waarbij de opdrachtgever over meerdere resultaatmaatstaven beschikt. Een voorbeeld is een ziekenhuis dat enerzijds moet zorgen voor veel zorgoutput maar anderzijds ook verantwoordelijk is voor een goede kwaliteit van de zorg. In tegenstelling tot de omvang, is

de kwaliteit van de geproduceerde zorgdiensten vaak moeilijk meetbaar. Slechte zorg wreekt zich immers pas na verloop van tijd. Bovendien is het moeilijk de oorzaken van de resulterende kwalen te identificeren. Prestatiebeloning op basis van de hoeveelheid zorg is in zo'n geval risicovol omdat het verhogen van de omvang van de zorg en het verbeteren van de kwaliteit van zorg substituten zijn. Door alleen activiteiten te belonen die goed meetbaar zijn, loopt een opdrachtgever het risico dat opdrachtnemers moeilijk meetbare activiteiten verwaarlozen (zie Baker (1992)).

Behalve de eerder genoemde determinanten van de optimale prestatiebeloning, is nu ook van belang de mate waarin de inspanningen van opdrachtnemer voor de verschillende taken substituten dan wel complementen zijn (zie Holmström en Milgrom (1991)). Goede uitwisselbaarheid van slecht en goed meetbare taken verslechtert de afruil tussen verzekering en prikkels. Opdrachtnemers zullen immers slechts die taken gaan doen waarvoor de prikkels het sterkst zijn. De slecht meetbare taken worden verwaarloosd als deze taken substituten zijn voor de goed meetbare taken. Dat maant tot voorzichtigheid met prikkels zelfs als de opdrachtnemer risiconeutraal is. Het voorbeeld van naar winst strevende privé-klinieken (zie box 5.3) heeft betrekking op deze problematiek. Maar ook het praktijkvoorbeeld van de optiebeloningen in box 5.1 betreft deze problematiek. Optiebeloningen stimuleerden managers niet alleen om kosten te reduceren maar ook om informatie over kosten achter te houden en samen te spannen met de toezichthouders. Als het achterhouden van informatie en collusie met toezichthouders moeilijk te observeren zijn, dreigen sterke prikkels voor managers om hun kosten te reduceren contraproductief te zijn. Dit zet managers namelijk aan om hun taak van het presenteren van waarheidsgetrouwe cijfers te verwaarlozen.

*Box 5.3: privé-klinieken met winstoogmerk in de gezondheidszorg*

Binnen het kabinet bestaat een ernstig meningsverschil over de toelaatbaarheid van op winst gerichte instellingen in de gezondheidszorg. Voorstanders stellen dat het formele verbod niet verhindert dat het water kruipt waar het niet gaan kan. Specialisten zullen er sowieso naar streven om hun inkomen te maximeren, het heeft dus geen zin de ziekenhuisdirectie een soortgelijke doelstelling te ontzeggen. Tegenstanders zijn bang dat het winststreven een substituuut zal blijken voor het streven naar een goede patiëntenzorg. Anderen stellen daar weer tegenover dat verzekeraars commerciële zorgaanbieders wel zullen disciplineren, zeker ook omdat zowel verzekeraars als zorgaanbieders hun reputatie voor goede patiëntenzorg zullen willen koesteren.

Eenzelfde soort problemen dreigt als verschillende activiteiten niet zozeer substituten zijn aan de input zijde maar tegengestelde invloed op meetbare resultaten (zie Dewatripont en Tirole (1999)). Zo heeft het boven water halen van informatie enerzijds over ernstige milieugevolgen van een bepaalde investering en anderzijds de meevallende gevolgen voor het milieu een tegengesteld effect op de investeringsbeslissing. Men zal echter beide soorten informatie op tafel willen krijgen om een goede beslissing te kunnen nemen. Als één opdrachtnemer echter beide soorten informatie moet verzamelen dreigt een *botsing van belangen*.

### 5.3.2 Mogelijke oplossingen en dilemma's

Het probleem van het verwaarlozen van moeilijk meetbare taken kan op verschillende manieren worden aangepakt. Aan deze oplossingen kleven echter vaak ook weer nadelen. Dit resulteert in dilemma's.

#### *Regelgeving en toezicht resulteert in ...*

Een manier om te voorkomen dat opdrachtnemers bepaalde taken verwaarlozen, is regelgeving waarbij de opdrachtgever de beslissingsruimte van de opdrachtnemer beperkt en toezicht houdt op de activiteiten van de opdrachtnemer. De opdrachtgever kan bepaalde activiteiten verbieden die concurreren met moeilijk te meten activiteiten. Ook andere restricties kunnen moeilijk te meten taken beschermen. Zo kan een verbod op het uitdelen van winst in maatschappelijke ondernemingen (non-profit organisaties) voorkomen dat deze ondernemingen zich slechts richt op het verminderen van de kosten waarvan de kwaliteit het slachtoffer wordt (zie Glaeser en Shleifer (2001)). Zo'n restrictie kan met name wenselijk zijn wanneer de kwaliteit van de diensten moeilijk te beoordelen is door de consumenten of wanneer bepaalde externe effecten moeilijk contracteerbaar zijn door de overheid.

#### *...afruil tussen niet-verifieerbare kwaliteit versus kostenreductie en innovatie*

Het nadeel van het verbieden van activiteiten en het inperken van de beslissingsbevoegdheid is dat dit niet alleen de prikkels vermindert om niet-contracteerbare kwaliteit aan te tasten maar ook de prikkels voor andere niet-contracteerbare activiteiten gericht op innovatie en kostenreductie. Dit resulteert in een afruil tussen meer prikkels voor innovatie en het beperken van kosten versus het beperken van prikkels om de niet-contracteerbare kwaliteit van het geleverde product aan te tasten. Dit is in feite een afruil tussen kostendoelmatigheid (produceren tegen de laagste kosten) versus allocatieve doelmatigheid (produceren wat de consument behoeft).

*Ontvlechten van goed meetbare verantwoordelijkheden resulteert in ...*

Een oplossing voor de uitwisselbaarheid van eenvoudig meetbare en moeilijk meetbare taken is een duidelijke functiescheiding en specialisatie. Sommigen zijn verantwoordelijk voor goed meetbare taken en hebben een hoog percentage prestatiebeloning (en kunnen worden uitbesteed aan de private sector). Anderen zijn verantwoordelijk voor moeilijk meetbare taken en kennen geen grote prikkels (en blijven in de publieke sector). Zie bijvoorbeeld de casus beschreven in box 5.4.

Meer arbeidsdeling door specialisatie in complementaire taken kan prestaties ook beter meetbaar maken als verschillende activiteiten niet zozeer substituten zijn aan de input zijde maar een tegengestelde invloed hebben op meetbare resultaten zodat er een *botsing der belangen* dreigt (zie Dewatripont en Tirole (1999)). Bovendien waarborgt functiescheiding dan de integriteit en transparantie van het beslissingsproces. *Checks en balances* voorkomen dat de opdrachtgever het slachtoffer wordt van het onder één hoedje spelen van de opdrachtnemers. In feite introduceert men concurrentie tussen verschillende opdrachtnemers met uiteenlopende doelen om op die manier meer informatie boven water te krijgen.

*Box 5.4: Dienst Parkeerbeheer afgesplitst van de politie*

De burgemeester en de hoofdcommissaris van politie ruziën over de inzet van politiecapaciteit. De burgemeester wil meer aandacht voor parkeeroverlast, maar de politie zegt dat daarvoor onvoldoende mensen beschikbaar zijn. Meer aandacht voor parkeren gaat ten koste van andere politieactiviteiten. De burgemeester is kwaad, omdat de gemeenteraad juist voor parkeerbeheer meer middelen beschikbaar heeft gesteld. Uiteindelijk beslist de burgemeester de Dienst Parkeerbeheer af te splitsen, zodat hij beter zicht krijgt op de inzet van capaciteit en de prestaties van de parkeerwachters beter kan beoordelen.

*...afruïl tussen coördinatie versus ontvlechting*

Deze argumenten voor ontvlechting van verschillende diensten lijkt op het bekende argument voor ontvlechting van competitieve diensten van monopolistische, en daarom sterk gereguleerde, diensten. In het eerste geval worden grotere prikkels voor meetbare diensten mogelijk (zie ook box 5.5) en in het tweede geval voor diensten waar concurrentie mogelijk is.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Laffont en Martimort (2002) formaliseren dat goede prikkels resulteren in *diseconomies of scope*.

*Box 5.5: VNU verzelfstandigt zijn drukkerijen*

Het uitgeverconcern VNU heeft zijn drukkerijen verzelfstandigd. De drukkerijen drukten zowel voor eigen tijdschriften als voor derden. Het was voor de hoofddirectie moeilijk greep te krijgen op de kostenstructuur, en de verdeling van de kosten over het werk voor derden en voor de eigen tijdschriften. Door deze moeilijkheden kwam de koers van het aandeel onder druk staan. Mede daardoor was de directie bijna gedwongen tot verzelfstandiging over te gaan. Direct na deze beslissing liep de koers van het aandeel sterk op.

In beide gevallen geldt als mogelijk bezwaar van ontvlechting dat de coördinatieproblemen tussen verschillende soorten activiteiten toenemen en men niet kan profiteren van zogenaamde *economies in scope* in complementaire taken die coördinatie behoeven. Dit resulteert in een afruil tussen coördinatie en prikkels. Men zal kiezen voor een grotere schaal door minder ontvlechting van de verschillende activiteiten wanneer moeilijk meetbare activiteiten minder eenvoudig uitwisselbaar zijn, de activiteiten meer complementair zijn en daarom veel coördinatie behoeven, er vele moeilijk contracteerbare externe effecten tussen de activiteiten zijn, en de verschillende doelen en activiteiten niet met elkaar conflicteren.

*Experimenteren*

Vaak wordt pas na de implementatie van een beloningssysteem duidelijk welke moeilijk observeerbare taken de opdrachtnemer kan verwaarlozen. Vaak blijken beloningssystemen grote effecten te hebben maar niet de effecten die a priori werden verwacht (zie Prendergast (1999)). Dit pleit voor experimenten met beloningssystemen om grootschalige invoering van disfunctionele beloningssystemen te voorkomen.

5.3.3 Toepassingen bij de overheid

*Regulering en toezicht*

Regulering en toezicht om verwaarlozing van taken te voorkomen is een veelgebruikt arrangement in de publieke sector. Het afzien van privatisering en het houden van beslissingsbevoegdheid in de publieke sector is ook manier om te sterke prikkels voor reductie van moeilijk contracteerbare kwaliteit te voorkomen (zie Hart, Shleifer en Vishny (1997)).

Binnen de publieke sector kan de overheid eenvoudig bepaalde taken verbieden. Een voorbeeld is de aansturing van de politie. In tegenstelling tot specifieke beveiligingstaken zijn de reguliere surveillancetaken van de politie niet goed te monitoren. De markt kan daarom de politie

belonen voor specifieke beveiligingstaken. Om te voorkomen dat de politie haar tijd vooral aan commerciële activiteiten besteedt, zijn die laatste activiteiten echter volledig verboden. Verder worden specifieke beveiligingstaken die de politie uitvoert, niet beloond op basis van prestatiebeloning.

Tal van overheidsdiensten kunnen redelijk worden beoordeeld op het aantal diensten dat zij aanbieden, maar niet op degenen aan wie ze die diensten aanbieden. Verder is het moeilijk vast te stellen of er hierbuiten nog andere transacties tussen de overheidsdienst en de burger plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de dienst de burger in een of andere vorm om vergoeding vraagt. Het principe van rechtsgelijkheid legt de dienst bij dergelijke transacties beperkingen op: het ontnemt de dienst het recht de ene burger te onthouden wat de ander wel krijgt.

#### *Ontvlechten van verantwoordelijkheden door privatisering met toezicht...*

De argumenten voor het ontvlechten van verantwoordelijkheden verschaffen argumenten voor privatisering, waarbij de overheid zich opwerpt als de verdediger van publieke belangen en het geprivatiseerde bedrijf zich inzet op het reduceren van de kosten en vergroten van de winstgevendheid van het bedrijf. De overheid wordt zo verlost van een meer petten probleem en een *botsing der belangen*. De ontvlechting van verantwoordelijkheden tussen uitvoerder en toezichthouder(s) (en marktmeester en regisseur) vermindert bovendien de kans dat overheid onder een hoedje speelt met de uitvoerder ten koste van de eigenlijke opdrachtgever, de kiezer. Elke toezichthouder heeft een eenduidige missie: het dienen van een duidelijk gedefinieerd publieke belang. Het draagt geen verantwoordelijkheid voor de winst en werkgelegenheid bij de uitvoerder noch voor andere publieke belangen waar het niet op toe dient te zien. De politiek kan de toezichthouder op zijn beurt weer overrulen maar alleen op transparante wijze en met goede redenen omkleedt. Deze duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden dient de integriteit van de politiek.

Deze argumenten voor duidelijke *checks* en *balances* zijn analoog voor de argumenten van scheiding van toezicht (dat besluiten ratificeert en controleert) en bestuur (dat besluiten initieert en implementeert) binnen vennootschappen (waarin eigendom en zeggenschap zijn gescheiden), maatschappelijke ondernemingen, en de overheid (waarbij de politiek optreedt als opdrachtnemer voor de kiezer en de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht gescheiden zijn). De *checks* en *balances* resulteren in meer transparantie en integriteit en versterken daarmee de positie van de opdrachtgever.

...en ook binnen de overheid

Ook binnen de overheid kan een scheiding van verantwoordelijkheden geboden zijn. Stel dat de politiek informatie wil over de kosten en baten van het boren in de Waddenzee om zo een goede beslissing te kunnen nemen. De advocaat van de baten (het ministerie van Economische Zaken) zal alle moeite doen om de voordelen boven water te krijgen. Iets dergelijks geldt voor de advocaat aan de andere kant (het ministerie van VROM) die zoveel mogelijk nadelen zal proberen te verzamelen. De concurrentie tussen de twee partijen zorgt dan voor sterkere prikkels om alle relevante informatie op tafel te krijgen. Het bevordert ook de integriteit van de besluitvorming door collusie te voorkomen ten koste van de uiteindelijke opdrachtgevers, de burgers.<sup>20</sup>

## 5.4 Het principal-agent model met meerdere opdrachtgevers

### 5.4.1 Wat is het probleem?

Soms zijn bij het aansturen van een opdrachtnemer meerdere opdrachtgevers met verschillende doelstellingen betrokken. Het gevaar dreigt dan dat de opdrachtgevers elkaars prikkels tegenwerken. De ene opdrachtgever zal namelijk willen voorkomen dat de opdrachtnemer zich geheel inzet voor de doelstellingen van de andere opdrachtgever. Het netto effect is dat de prikkels zwakker zijn dan ze zouden zijn indien alle opdrachtgevers met elkaar zouden samenwerken. Maar zelfs indien de inspanningen van de opdrachtnemer voor de verschillende doelstellingen niet met elkaar strijdig zijn, dan nog verzwakt het meervoudige opdrachtgeverschap de prikkels. De reden hiervoor is dat de ene opdrachtgever er baat bij heeft om de opdrachtnemer te verzekeren tegen het risico dat de opdrachtnemer loopt over het werk dat hij doet voor andere opdrachtnemer.<sup>21</sup> Zo dreigt oververzekering omdat elke opdrachtnemer het

---

<sup>20</sup> Daar staat tegenover dat deze concurrentie de partijen er toe kan brengen informatie te vervalsen. Dan is er feite sprake van een tweede activiteit naast informatie verkrijgen, namelijk het afzien van vervalsen van informatie. Als deze tweede activiteit moeilijk meetbaar is, kunnen sterke prikkels voor het verkrijgen van informatie contraproductief zijn omdat zulke prikkels de tweede taak aantasten. De tegenpartij heeft overigens wel een sterke prikkel om de vervalsingen te ontdekken en aan de kaak te stellen.

<sup>21</sup> Dixit (1997) formaliseert een model met een opdrachtnemer die verantwoording schuldig is aan meerdere opdrachtgevers met verschillende doelstellingen. Deze opdrachtgevers spelen een niet-coöperatief spel, dwz ze slagen er niet in hun uiteenlopende belangen uit te wisselen. In tegenstelling tot concurrentie tussen opdrachtnemers (zie Dewatripont en Tirole (1999)), schaadt concurrentie tussen opdrachtgevers de prikkels voor opdrachtnemers. Als spelers zowel opdrachtnemers als opdrachtgevers zijn in een gelaagd *principal agent* model (bijvoorbeeld burger-politicus-ambtenaar-private uitvoerder) resulteert dit een afruilen.

negatieve (externe) effect van meer verzekering op de prestatie voor de andere opdrachtnemers niet in de individuele afweging van kosten en baten betreft.

*Exclusiviteitsvereiste voorkomt oververzekering...*

Het mechanisme is analoog aan de rol die het *exclusiviteitsvereiste* speelt bij het afdwingen van de juiste balans tussen het verschaffen van zekerheid en het beperken van moreel gevaar bij verzekeringen. Een eerste verzekeraar biedt verzekerden contracten aan met een eigen risico om het moreel gevaar te verminderen. De risicodekking wordt zodanig vastgesteld dat de marginale opbrengsten van de hogere dekking voor de verzekerde gelijk zijn aan de marginale kosten van zijn geringere voorzichtigheid. Een andere verzekeraar heeft dan een prikkel om de verzekerde een tweede contract aan te bieden, dat het eigen risico deels wegverzekerd. Immers, de marginale kosten van de geringere voorzichtigheid wordt mede gedragen door de eerste verzekeraar. De tweede verzekeraar genereert zo een negatief extern effect voor de eerste verzekeraar.

De optimale dekking komt alleen tot stand als ieder risico slechts bij één verzekeraar kan worden verzekerd. Zonder dit exclusiviteitsvereiste dreigt oververzekering vanwege externe effecten tussen de verzekeraars. Elke individuele verzekeraar houdt er namelijk geen rekening mee dat een betere verzekering de schadelast voor andere verzekeraars vergroot door het uithollen van de prikkels van de verzekeringsnemers om claims te vermijden (zie Pauly, 1974). Om deze reden accepteert een verzekeraar van autoschade niet dat het eigen risico (dat bedoeld is om automobilisten tot voorzichtigheid te manen) bij een andere maatschappij wordt herverzekerd. Het nadelige effect van de aanvullende verzekering op het rijgedrag wordt immers grotendeels afgewenteld op de eerste verzekeraar.<sup>22</sup>

*...bij mix van private en publieke verzekeringen*

Zonder exclusiviteitsvereiste dreigt oververzekering bij verzekeringen waar moreel gevaar op de loer ligt, zoals bij een gemengd stelsel van collectieve en private arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.<sup>23</sup> Bovenwettelijke, private verzekeringen kunnen de

Concurrentie tussen ambtenaren verhelpt het *agency* probleem versus de politicus maar vergroot dan het *agency* probleem ten opzichte van private uitvoerders.

<sup>22</sup> Hier is sprake van een publiek belang. Een individuele verzekeraar kan namelijk heel moeilijk voorkomen dat verzekerden naar andere verzekeraars stappen. Wetgeving voorziet deels in dit publieke belang, door te verbieden dat verzekerden zich voor meer dan 100 procent verzekeren.

<sup>23</sup> Het driepijler pensioensysteem (het zogenaamde 'cappuccino model') met gedeelde verantwoordelijkheden voor verschillende collectiviteiten (de nationale collectiviteit voor de basisverzekering (AOW), het cao-niveau voor aanvullende arbeidspensioenen, en het individuele niveau voor lijfrenten) is dan ook minder geschikt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen dan



kosten van extra nalatig gedrag grotendeels afwentelen op de overheid en interfereren met de pogingen van de overheid om moreel gevaar te bestrijden door de dekking van de verzekering te beperken (tot bijvoorbeeld 70 procent van de schade). Verder zullen private, aanvullende verzekeraars nauwelijks preventie en reïntegratie stimuleren omdat het grootste deel van de baten daarvan ten goede komt aan de overheid. Ook bij een private verzekering die slechts op een beperkte periode betrekking heeft waarna de overheid de last overneemt is er sprake van gedeelde verantwoordelijkheden die de optimale balans tussen het verschaffen van zekerheid en de bestrijding van moreel gevaar verstoren.

#### 5.4.2 Mogelijke oplossing en dilemma

##### *Beperk informatie*

Een simpele oplossing voor het probleem van meerdere opdrachtgevers is om de informatie over de realisatie van de doelen van andere opdrachtgevers voor de eerste opdrachtgever geheim te houden. In dat geval kan die eerste opdrachtgever de risico's over die prestaties nooit compenseren, simpelweg omdat hij die risico's niet kent. Dit pleit dus tegen volledige transparantie en voor een beperking van de beschikbare informatie en scheiding van de boekhouding.

##### *Heldere doelstellingen*

Een groot aantal, moeilijk meetbare, vaak tegenstrijdige doelstellingen beperken prikkels. De kracht van de prikkels, en daarmee de mogelijkheden om taken te delegeren aan anderen<sup>24</sup>, wordt beperkt door de slecht meetbare doelen en taken. Dit pleit voor het helder formuleren van een beperkt aantal goed meetbare, complementaire doelstellingen waarop opdrachtgevers kunnen worden afgerekend. Verschillende opdrachtgevers met tegenstrijdige doelstellingen doen er dan ook goed aan hun doelstellingen op één lijn te brengen. Terwijl coöperatie tussen opdrachtnemers dient te worden ontmoedigd (zie paragraaf 5.2.2 en paragraaf 5.3.2) is samenwerking tussen opdrachtgevers dus juist geboden. De casus van het bepalen van doelstellingen

pensioenverzekeringen. In tegenstelling tot veroudering is arbeidsongeschiktheid een beïnvloedbaar risico. Zie ook Teulings en Van der Ploeg (1993).

<sup>24</sup> Het contrast tussen de eenduidige missie van de centrale banken in Canada en Nieuw Zeeland gericht op prijsstabiliteit en de meervoudige missie van de Federal Reserve (niet alleen inflatiebestrijding maar ook het bevorderen van de economische groei) is in dit verband illustratief. De eenduidige verantwoordelijkheden van de eerste centrale banken bevordert hun handelingsvrijheid.

arbeidsmarktbeleid (zie box 5.6) illustreert zowel het belang van een eenduidige doelstelling als de moeite die het kost om publieke belangen op een noemer te krijgen.

*Box 5.6: Doelstellingen arbeidsmarktbeleid*

De werkgroep voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek van het arbeidsmarktbeleid stelt vast dat de doelmatigheid van het arbeidsmarktbeleid eigenlijk niet goed kan worden vastgesteld omdat een heldere doelstelling van het beleid ontbreekt. In eerste instantie is de werkgroep van mening dat daar dringend verandering in moet komen. Een lid stelt voor het succes af te meten aan de bespaarde uitkeringen. Anderen vinden die doelstelling echter te smal. Ook bijvoorbeeld sociale doelstellingen moeten worden gediend. Uiteindelijk komt de werkgroep niet tot een consensus over een doelstelling waaraan het succes van het beleid eenduidig kan worden afgemeten.

Er zijn andere voordelen van beperkte doelstellingen. Ondernemingen die meerdere doelstellingen moeten optimaliseren slagen daarin vaak ten dele. Omdat de ondernemingsleiding moet balanceren tussen meerdere belangen, waarvan sommige slecht meetbaar zijn, is het moeilijk de onderneming ter verantwoording te roepen. Op die manier dreigen alle doelstellingen te worden verwaarloosd. Ook is het op basis van een eenduidige missie en focus eenvoudiger werknemers te motiveren en verantwoordelijkheden naar een lager niveau te delegeren.<sup>25</sup> Er is in feite sprake van schaalvoordelen bij een sterke arbeidsdeling en specialisatie.

*Internaliseren externe effecten versus sterke prikkels:*

Deze overwegingen resulteren in een afruil tussen enerzijds het verschaffen van sterke prikkels voor een beperkt aantal, heldere doelstellingen (zoals bijvoorbeeld het reduceren van kosten) en anderzijds het internaliseren van zoveel mogelijke externe effecten.<sup>26</sup> Het internaliseren van vele (niet-contracteerbare) externe effecten impliceert dat opdrachtnemers met verschillende doelstellingen rekening moeten houden. Vanwege de hierboven genoemde redenen is het dan echter moeilijk om sterke prikkels te verschaffen om al deze doelen te bereiken. Of je behaalt een

---

<sup>25</sup> Dewatripont, Jewitt en Tirole (1999ab) laten zien dat dit niet alleen geldt voor expliciete contracten maar ook in zogenaamde *career concern* modellen met niet-verifieerbare in plaats van verifieerbare informatie (waarbij selectie en moreel gevaar beide voorkomen, zie paragraaf 5.6). Ook Hart en Moore (2002) benadrukken de afruil tussen het internaliseren van externe effecten en prikkels.\.

<sup>26</sup> Zie voor deze afruil ook Mailath, Nocke en Poslewaite (2002) in de context of verticale integratie van bedrijven. Een fusie tussen deze bedrijven internaliseert de onderlinge externe effecten maar schaadt de prikkels voor managers en werknemers om te investeren in specifiek menselijk kapitaal.

beperkt aantal doelstellingen, of je bereikt een groter aantal doelstellingen in veel mindere mate. Dit dilemma is direct gerelateerd aan dat tussen coördinatie en ontvlechting uit paragraaf 5.3.

Deze afruil speelt bij de discussie over de doelstellingen van een onderneming: Dient een onderneming het vergroten van de aandelhouders als primaire doel te hebben (de *shareholders view*) of moet de onderneming ook de belangen van andere belanghebbenden behartigen (de *stakeholders view*)? Zo geeft Tirole (2001) aan dat het management van een bedrijf dat meerdere doelstellingen nastreeft vaak moeilijker ter verantwoording te roepen is.

#### 5.4.3 Toepassingen bij de overheid

##### *Overheid dient uiteenlopende belangen*

De afruil tussen meerdere doelstellingen en prikkels verklaart waarom prikkels in de publieke sector vaak zwak zijn. De overheid is er voor ons allemaal. Zij kan met haar geweldsmonopolie namens de bevolking maatregelen dwingend opleggen om zo *free-rider* gedrag in te dammen. In een democratie sturen meerdere opdrachtgevers de zwaarmacht aan: de kiezers kiezen als opdrachtgevers de politici om namens hen het publieke belang te behartigen. Politici hebben moeite deze belangen permanent op één lijn te brengen bij het aansturen van ministers en ambtenaren. De delegatie door de kiezer van politieke bevoegdheden is bovendien tijdelijk en duurt slechts tot de volgende verkiezingen.

In een vennootschap worden de belangen van de aandelhouders grotendeels op één lijn gebracht door de mogelijkheid aandelen te verhandelen: aandelhouders streven allen naar het maximeren van de waarde van het bedrijf. De parallel lopende belangen beperken de kosten van besluitvorming en maakt het relatief eenvoudig om besluitvorming te delegeren aan opdrachtnemers binnen het bedrijf. Daarbij komt dat de waarde van de aandelen (eventueel ten opzichte van andere bedrijven in de sector) een goed meetbare, eenduidige maatstaf is waarop het management kan worden afgerekend.<sup>27</sup>

De overheid, daarentegen, heeft te maken met vele belanghebbenden met sterk uiteenlopende belangen. Dit resulteert niet alleen in hogere besluitvormingskosten maar maakt het ook moeilijker de opdrachtnemers van de overheid verantwoordelijk te maken voor nauw omschreven, heldere doelstellingen. Zo dienen opdrachtnemers van de politiek uiteindelijk

---

<sup>27</sup> Door gelijkgezinde consumenten en werknemers te mobiliseren, kunnen non-profit organisaties tot meer eenduidige doelstellingen komen. Dit vermindert de kosten van collectieve besluitvorming, dient de betrokkenheid bij de organisatie, en faciliteert de delegatie van verantwoordelijkheden.

meerdere heren, namelijk kiezers met uiteenlopende belangen. Politici slagen er niet altijd in deze belangen uit te wisselen en duurzaam op één lijn te krijgen. Dat maakt het moeilijker om de opdrachtnemers van de politiek goede prikkels te geven.

### *Heldere publieke doelen*

Deze overwegingen pleiten ervoor om het aantal na te streven doelstellingen zoveel mogelijk te beperken. De politiek moet duidelijk maken wat publieke belangen zijn en wat niet. Door haar kerntaken eenduidig te definiëren, weten opdrachtnemers waar ze aan toe zijn en kunnen ze goed ter verantwoording worden geroepen. Hetzelfde geldt voor eventuele toezichthouders. Ook zij kunnen goed te verantwoording worden geroepen op basis van een helder mandaat.

Men zal sterke prikkels geven om kosten te reduceren aan geprivatiseerde uitvoerders wanneer er veel mogelijkheden zijn om de kosten te reduceren zonder de kwaliteit aan te tasten (veel mogelijkheden voor proces en product innovatie), terwijl men de andere publieke belangen (zoals de kwaliteit van het product) goed kan contracteren. In dat geval zijn er weinig redenen om de handelingsvrijheid van de opdrachtnemer verder te beperken door deze binnen de publieke sector te houden (zie Hart, Shleifer, en Vishny (1997)). Als risico-averse politici echter grote waarde hecht aan het bereiken van een slecht meetbaar publieke belang, dan zullen prikkels voor andere doelstellingen noodgedwongen beperkt dienen te blijven. Dit om te voorkomen dat opdrachtnemers zich niet voldoende inspinnen voor het door de politici zo hoog gewaardeerde publieke belang.

## 5.5 Niet-verifieerbare informatie

### 5.5.1 Wat is het probleem?

#### *Grenzen aan het recht*

Het juridische systeem, het traditionele instrument om afspraken geloofwaardig te maken, verliest aan effectiviteit door de toenemende complexiteit van onze samenleving. Rechters ontberen veelal de kennis om te kunnen beoordelen of complexe overeenkomsten zijn nagekomen. Dit beperkt de rol van de verzekeringscontracten die we in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk hebben geanalyseerd. Zo zijn de prestaties van werknemers voor derden vaak moeilijk verifieerbaar. Naast juridische contracten tussen private partijen kan ook wet- en regelgeving steeds minder doordringen tot het hart van de kenniseconomie. De overheid stelt wel veel regels

op maar kan die regels vaak niet handhaven. Daarom moet een hoogontwikkelde, dynamische samenleving vertrouwen op ongeschreven regels die ook zonder de rechter worden nageleefd. Voor wederzijds voordelige ruil zijn partijen aangewezen op organisatieprincipes en contractvormen die ook afdwingbaar zijn zonder de hulp van de rechterlijke macht.

In dit verband wint niet-verifieerbare informatie aan belang. Anders dan in het geval van asymmetrische informatie beschikken beide partijen bij *niet-verifieerbaarheid* over dezelfde informatie. Doordat een derde partij die informatie echter niet kan controleren, kan er geen voor de rechter afdwingbaar contract op worden gebaseerd. Mocht er namelijk achteraf meningsverschil ontstaan, dan kan de rechter de voorwaarden in het contract niet verifiëren. Hoewel niet-verifieerbare informatie niet kan worden gebruikt in juridische contracten, is het benutten ervan cruciaal voor het doelmatig functioneren van de kennissamenleving.

*....door niet verifieerbare informatie...*

Niet-verifieerbare informatie komt in de praktijk veel voor. In tal van situaties weten twee contractpartijen zeer goed wat ze aan elkaar hebben gehad. Voor een buitenstaander is het echter buitengewoon kostbaar of nagenoeg onmogelijk de ware toedracht vast te stellen. Dit probleem speelt veelvuldig in ontslagzaken (zie box 5.7).

*Box 5.7: Onderwijsinspectie ontbeert formele gronden om in te grijpen*

Een ouder belt de Onderwijsinspectie met een klacht over een school. De inspecteur zegt dat de klacht spoort met wat op de inspectie over die school bekend is. Hij suggereert de betreffende ouder echter om de kwestie buiten de inspectie om aan te kaarten, omdat zijn kind anders door het docententeam getreiterd zal worden. Een alternatief is om het kind naar een andere school te sturen. Zelfs al zou de inspectie willen ingrijpen, dan nog ontbeert ze daarvoor formele gronden, omdat de informatie slechts van "horen -zeggen" is en moeilijk is hard te maken.

Het is voor een rechter niet goed mogelijk om in een geschil te bepalen wie zijn plichten heeft verzaakt. Vaak voeren rechters dan een louter procedurele toetsing uit, waarbij wordt gekeken 'of er een dossier ligt'. Het diepere probleem, dat informatie niet goed door buitenstaanders kan worden geverifieerd, wordt met dergelijke procedurele waarborgen echter niet opgelost.

*...resulteert in zelfbindingsproblemen bij straffen...*

Het gebrek aan juridisch afdwingbare contracten maakt het moeilijker voor partijen om zich te binden aan geloofwaardige afspraken. Het resulteert in *zelfbindingsproblemen* zodat moreel gevaar niet kan worden bestreden door geloofwaardige afspraken te maken over beloning. Zo zijn straffen vaak niet geloofwaardig omdat men de opdrachtnemer niet failliet wil laten gaan.<sup>28</sup> Daarom zal de politiek de opdrachtnemer beter kunnen afrekenen op prestaties als de opdrachtnemer niet dicht bij het faillissement zweeft (en dus voldoende financiële middelen heeft om straffen te dragen) en moeilijk te vervangen is door andere opdrachtnemers (en dus over een feitelijk monopolie beschikt). Zo zal de politiek bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen (NS) niet failliet laten gaan. Dit beperkt de mogelijkheden om de NS af te rekenen op haar prestaties en op grotere afstand van de overheid te zetten. De overheid kan immers niet geloofwaardig maken dat ze de NS niet tegemoet zal komen bij slechte prestaties.<sup>29</sup> Daarmee wordt de overheid in feite *residual claimant*, heeft de NS een zogenaamde zachte budgetrestrictie, en zal de overheid meer verantwoordelijkheid willen behouden voor het reilen en zeilen van de NS. Dit zou veranderen als de NS winstgevender zou worden als gevolg van een hogere prijs van mobiliteit (met name in de spits), bijvoorbeeld door rekeningrijden.

*...en het ratchet-effect bij belonen ...*

Als de overheid een grote aversie tegen ongelijkheid heeft, zijn niet alleen straffen maar ook grote beloningen niet geloofwaardig. De overheid kan *ex ante* (dwz voordat de opdrachtnemer de prestatie verricht) wel beloven een opdrachtnemer te belonen, maar als *ex post* (dwz nadat de opdrachtnemer de prestatie heeft verricht) blijkt dat de beloning hoog uitvalt, zal de verleiding voor de politiek groot zijn om voor de publieke opinie te buigen en de beloning te beperken. Dit probleem is direct gerelateerd aan zogenaamde *ratchet-effect*, waarbij de opdrachtgever de standaarden oprekt wanneer de opdrachtnemer beter presteert (zie Lundsgaard (2002)). Ook dan beperkt het geloofwaardigheidsprobleem van de opdrachtgever de prikkels voor de opdrachtnemer om recht te doen aan de belangen van de opdrachtgever. Gebrekkige *zelfbinding* als gevolg van het gebrek aan verifieerbare informatie vergroot moreel gevaar.

---

<sup>28</sup> Dit is direct gerelateerd aan de beperkte geloofwaardigheid van het voornemen om landen die in de financiële problemen te verkeren niet te hulp te schieten (via bijvoorbeeld het IMF). De gebrekkige geloofwaardigheid van dit voornemen resulteert in moreel gevaar waarbij landen onvoldoende prikkels hebben om orde op zaken te stellen.

<sup>29</sup> In dit verband identificeert Sandmo (2002) een afruil tussen prikkels en continuïteit van de dienstverlening. Naarmate de overheid een grotere waarde hecht aan de continuïteit van de dienstverlening, zal het minder grote prikkels kunnen verstrekken aan de opdrachtnemer. In feite heeft de opdrachtnemer dan een zachte budgetrestrictie; het rekent er op dat de overheid in geval van nood bijspringt. In sommige

Het ratchet-effect speelt in de publieke sector een belangrijke rol omdat de overheid zich vaak maar moeilijk kan binden (zie paragraaf 4.3), ook aan beloningsystemen (zoals de keuzemenu's die in hoofdstuk 2 zijn besproken). Zo is het arbeidsmarktbeleid en het beleid met betrekking tot de uitvoering van de sociale zekerheid de laatste jaren regelmatig bijgesteld. Bestuurlijke consistentie is ver te zoeken. Als het beleid meewaait met elke nieuwe wind en voortdurend nieuw op oud beleid stapelt verliezen prikkels hun geloofwaardigheid. Het paradoxale resultaat van voortdurende politieke interventies gericht op een maakbare samenleving is een stuurloos overheidsapparaat.

Vaak wordt gedacht dat planeconomieën ten gronde zijn gegaan aan een overmaat aan sturing. Het omgekeerde is waar. Het gebrek aan vermogen van het centrale gezag om zich te binden aan non-interventie holde de geloofwaardigheid van alle prikkels uit. Niemand liet zich meer sturen en het economische proces onttaarde in een permanent onderhandelingsspel, waarbij het centraal gezag lagere niveaus alleen nog maar tot actie kon bewegen door onmiddellijk boter bij de vis te doen. Sturing met generieke prikkels was onmogelijk, omdat die prikkels hun geloofwaardigheid hadden verloren. Wie herkent niet het schouderophalen van veel ambtenaren of schoolhoofden als deze of gene autoriteit met een nieuwe richtlijn komt. Of in Maoïstische termen: zit stil en verroer je niet, dat spaart je tijdens de culturele revolutie.

*...en resulteert in hold-up...*

Een belangrijk *zelfbindings*probleem is het *hold-up* probleem. Partijen kunnen niet gelijk oversteken in ruil gebaseerd op *quid pro quo*. De reden is dat de inspanning van de opdrachtnemer ten dienste van de opdrachtgever eerder plaatsvindt dan het moment waarop de opdrachtgever beschikt over informatie over het resultaat van die inspanning. Deze ongelijktijdigheid van prestatie (*quid*) en de informatie over het resultaat (*pro*) maakt het onmogelijk om in de ruil gelijk over te steken. Daarmee wordt de partij die het eerst oversteekt, de zgn. voorliggende partij, kwetsbaar voor opportunistisch gedrag van de andere partij (de achterliggende partij).

Stel dat de opdrachtgever eerst oversteekt door de aanneemsom al te betalen op het moment dat de inspanning plaatsvindt. Dit in de veronderstelling dat de opdrachtnemer zijn werk naar behoren uitvoert. Dan loopt de opdrachtgever het risico dat een opportunistische opdrachtnemer zijn presentatie niet levert. Omdat het geld reeds binnen is, heeft de opdrachtnemer immers geen financiële prikkel meer om het werk naar behoren uit te voeren. De gevallen zal de overheid opdrachtnemers kunnen straffen zonder de continuïteit van de dienstverlening in

opdrachtgever kan niet van de rechter terugvordering eisen op grond van het niet-nakomen van contractuele verplichtingen. De rechter kan immers niet verifiëren of de opdrachtnemer wel aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Bij een omgekeerd contract dreigt opportunistisch gedrag van de opdrachtgever. De opdrachtnemer doet eerst zijn werk en wordt vervolgens betaald. Omdat de opdrachtnemer zijn werk al heeft, kent de opdrachtgever geen financiële prikkel om met de betaling over de brug te komen. Een beroep van de opdrachtnemer op de rechter is zinloos, aangezien deze niet kan verifiëren of de opdrachtnemer al dan niet naar behoren zijn werk heeft gedaan. De opdrachtnemer voorziet dit bedrog en zal dus niet met de opdrachtgever in zee gaan.

Door het *hold-up* probleem komen wederzijds voordelige transacties niet tot stand (of worden ze uitgesteld: *hold up* = uitstellen) met al het welvaartsverlies van dien. De achterliggende partij gaat geen transactie aan met de voorliggende partij omdat de eerste partij het bedrog (*hold up* = beroven) van de tweede partij voorziet. De niet-verifieerbare informatie impliceert dat de achterliggende partij zich niet geloofwaardig kan binden om de afspraak met de voorliggende partij na te komen.<sup>30</sup> Moreel gevaar dreigt en prikkels om te handelen in het gezamenlijk belang worden aangetast.

*...dat relevant is bij ervaringsgoederen en specifieke investeringen*

Het *hold-up* probleem ontstaat op het kruispunt van twee afwijkingen van het ideaalmodel van de spot markt: (1) de volgtijdelijkheid van de (niet-verifieerbare) prestatie en het beschikbaar komen van (niet-verifieerbare) informatie over de resultaten van de prestatie en (2) de specificiteit van de (niet-verifieerbare) presentatie van de opdrachtnemer die verzonken is in de relatie met de opdrachtgever.

Deze problematiek speelt bij ervaringsgoederen, waarbij de opdrachtgever de kwaliteit van de geleverde goederen pas na verloop van tijd kan beoordelen. *Hold up* dreigt ook bij niet-verifieerbare specifieke investeringen. Deze investeringen hebben alleen nut zolang de relatie tussen beide partijen in stand blijft. De kosten van de investeringen zijn verzonken in de relatie. Er zijn tal van voorbeelden van dit soort investeringen, variërend van relatienetwerken tot kennis van het specifieke productieproces dat voor een bepaalde voorziening noodzakelijk is. Specifieke investeringen beperken concurrentie als disciplinerend mechanisme. De opdrachtgever en

gevaar te brengen, bijvoorbeeld door het uitgeven van management concessies.

<sup>30</sup> Een voorbeeld van een gebrekkige binding van de opdrachtgever is het *ratchet effect*, waarbij de opdrachtgever niet geloofwaardig kan beloven om de standaarden ongewijzigd te laten voor een goed



opdrachtnemer kunnen immers niet eenvoudig uit elkaar gaan als een van de twee zich niet aan de niet-verifieerbare afspraken houdt. De specificiteit van de investeringen impliceert in feite dat de twee partijen tot elkaar veroordeeld zijn.

### 5.5.2 Mogelijke oplossingen

Deze paragraaf bespreekt vijf mogelijke manieren om *zelfbindingsproblemen* als gevolg van het ontbreken van verifieerbare informatie<sup>31</sup> te verzachten: (1) concurrentie; (2) juridische contracten; (3) impliciete contracten; (4) reputatie; en (5) morele en sociale preferenties.

#### *(1) Concurrentie...*

Concurrentie kent een belangrijk voordeel boven recht: niet-verifieerbare informatie is voldoende om transactiepartners te disciplineren. De opdrachtgever beschikt namelijk over de 'exit'-optie: hij kan stemmen met de voeten door over te stappen naar alternatieve aanbieders wanneer ze ontevreden zijn over de geleverde output en hoeft niet naar de rechter te stappen. Zo genereert concurrentie op een transparante markt informatie over inspanningen van opdrachtnemers, waardoor moreel gevaar wordt bestreden en integriteit van besluitvorming wordt bevorderd. In feite verschaft concurrentie informatie over de kwaliteit van niet-verifieerbare, en dus niet contracteerbare, output. De literatuur over prikkels en moreel gevaar heeft zich lange tijd geconcentreerd op het *principal-agent* model met verifieerbare informatie over output en op het vinden van mechanismen om asymmetrische informatie boven tafel te krijgen op basis van juridische contracten gebaseerd op verifieerbare informatie (zogenaamde *mechanism design*). Meer recent hecht ze een groter belang aan de rol van niet-verifieerbare informatie in beloningssystemen (zie Prendergast (1997)). Hierbij past ook een grotere erkenning van concurrentie als alternatief voor juridische contracten. Concurrentie tussen opdrachtgevers bestrijdt het *ratchet effect* omdat het de opdrachtnemer de mogelijkheid biedt naar een andere opdrachtgever over te stappen als de opdrachtgever de eisen dreigt op de rekken. Concurrentie tussen opdrachtnemers voorkomt dat straffen ongeloofwaardig zijn. Als een van de opdrachtnemers failliet gaat kunnen andere opdrachtnemers de dienstverlening overnemen.

presterende opdrachtnemer. Dit vermindert de prikkels voor opdrachtnemer om zich daadwerkelijk in te spannen. Het *ratchet-effect* is dus in een voorbeeld van *hold up* (door de opdrachtgever).

<sup>31</sup> Een zesde oplossing is het meer sturen op inputs in plaats van niet-verifieerbare output door meer controle. Deze optie is reeds behandeld in paragraaf 5.2. In feite is er dan sprake van minder delegatie en profiteert de opdrachtgever minder van de expertise van de opdrachtnemer.

Een probleem met concurrentie op de spot markt gebaseerd op *quid pro quo* heeft te maken met de tijdsdimensie: het feit dat de inspanning van de opdrachtnemer ten dienste van de opdrachtgever vaak eerder plaatsvindt dan het moment waarop de opdrachtgever beschikt over informatie over het resultaat van die inspanning. Dit resulteert in het *hold up* probleem.<sup>32</sup> Een tweede probleem met concurrentie is dat het de verzekering van risico onmogelijk maakt. Verzekering vereist dat voor de realisatie een contract wordt gemaakt over de verdeling van risico. Na de realisatie van het risico is dan niet de dan geldende waardering relevant maar de eerder contractueel gemaakte afspraak relevant. Dat sluit concurrentie achteraf uit.

.....resulteert in *afruil tussen specificiteit versus concurrentie*

De informatiegenererende capaciteit van concurrentie resulteert in een afruil tussen, enerzijds, het profiteren van specifieke investeringen die samengaan met het opbouwen van een relatie met een specifieke aanbieder en, anderzijds, het profiteren van de informatiegenererende effecten van concurrentie waardoor opportunistisch gedrag van aanbieders kan worden afgestraft. Deze afruil hangt vooral af van de baten van de synergie van specifieke investeringen versus de kosten van opportunistisch gedrag (die samenhangen met de mate van scheve informatie over input).

De spot markt met vrije concurrentie is optimaal bij scheve informatie over input, symmetrische, niet-verifieerbare informatie over output en het ontbreken van specifieke investeringen. Concurrentie werkt disciplinerend en genereert verborgen informatie over het gedrag van partijen wanneer de partijen die betrokken zijn bij de transactie, niet hebben geïnvesteerd in specifieke activa en het product (de output) dat de partij met de informatievoorsprong aanbiedt, verhandeld wordt op een transparante ('spot') markt met vele alternatieve aanbieders van dit product.

*(2) Juridische contracten (met verifieerbare informatie) verhelpt hold up en...*

Juridische contracten kunnen het *hold-up* probleem onklaar maken wanneer de contractpartijen *ex ante* (d.w.z. voordat de opdrachtnemer presteert) een compleet contract kunnen sluiten. Zo'n compleet contract legt de rechten en plichten van de contractpartijen in elke relevante situatie vast. Bovendien kan de naleving van het contract worden afgedwongen door de rechter omdat het gebaseerd is op verifieerbare informatie. De beloften van de contractpartijen worden zo geloofwaardig.

---

<sup>32</sup> Concurrentie is niet mogelijk als schaalvoordelen één producent optimaal maken en verzonken kosten de

...*ex-ante concurrentie verhelpt hold out*....

Door de complete contracten af te sluiten voordat de opdrachtnemer geïnvesteerd heeft in de relatie met de opdrachtgever, kan geprofiteerd worden van het concurrentiemechanisme bij het verhelpen van het *hold-out* probleem (zie hoofdstuk 2). Op dat moment zijn de contractpartijen immers nog niet tot elkaar veroordeeld. Door te dreigen de relatie te verbreken kunnen ze elkaar dwingen het achterste van hun tong te laten zien. Zo genereert *ex-ante* concurrentie om de markt informatie over de waarderingen van de contractpartijen.<sup>33</sup>

...*maar resulteert in een afruil tussen verzekering versus prikkels*

Enerzijds zijn de voorwaarden voor juridische contracten zwakker dan die voor *ex-post* concurrentie op de spot markt omdat contracten ook goed functioneren bij ongelijktijdigheid van de prestatie (de input) en informatie over de uitkomst (de output). Anderzijds stellen juridische contracten zwaardere eisen aan de verifieerbaarheid van de door de contractpartijen geleverde prestatie. Dit kan met name problematisch zijn bij specifieke investeringen waarbij er veel tijd verloopt tussen de prestatie en het uiteindelijke resultaat. Zo dient de kwaliteit van het te leveren product *ex ante* (d.w.z. voordat de specifieke investeringen plaatsvinden) te worden gedefinieerd in elke situatie die zich gedurende de gehele duur van de relatie kan voordoen.

Deze problematiek resulteert in een afweging tussen prikkels en verzekering. Contracten zijn vaak rigide en kunnen geen recht doen aan de onvoorzienbare en onbeheersbare risico's die zich tijdens de loop van het contract voordoen. Ook hier is een afweging tussen prikkels en verzekering. Complete contracten bestrijden enerzijds opportunistisch gedrag in de vorm van moreel gevaar en *hold up* maar confronteren anderzijds de contractpartijen met onvoorzienbare risico's die door het rigide contract niet goed over de contractpartijen kunnen worden verdeeld. Complexere transacties, die minder goed voorzienbaar zijn, kennen dan ook meestal minder grote prikkels.<sup>34</sup>

markt niet contesteerbaar maken.

<sup>33</sup> Dit is in feite wat er gebeurt in het principal-agentmodel, behandeld in paragraaf. 5.2.1. Het *ex-ante* contract hoeft nooit de worden heronderhandeld en is geloofwaardig. De opdrachtgever kan de rents naar zich toetrekken, omdat er *ex ante* vele opdrachtnemers beschikbaar zijn.

<sup>34</sup> Zie ook Tadelis (2002) die benadrukt dat minder sterke prikkels (als gevolg van een minder compleet contract) het eenvoudiger maken om het contract te heronderhandelen wanneer er zich nieuwe omstandigheden zich voordoen. Minder sterke prikkels resulteren dus in meer flexibiliteit om risico's te verdelen.

### *Juridische eigendomsrechten*

Juridische contracten kunnen helpen beslissingsbevoegdheid geloofwaardig over te dragen aan de partijen die het meest kwetsbaar zijn voor *hold up*. Daarvoor hoeven niet (zoals in complete contracten) alle denkbare acties uitputtend te worden omschreven. Wel dienen de beslissingsbevoegdheden in elk relevant geval duidelijk te zijn.

### *(3) Coöperatieve ruil: impliciete, bilaterale contracten verhelpen hold up,...*

De kern van het hold-up probleem is de ongelijktijdigheid van enerzijds de prestatie en anderzijds het beschikbaar komen van niet-verifieerbare informatie over de resultaten van de prestatie die verzonken is in de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Zogenaamde impliciete contracten kunnen in dergelijke gevallen uitkomst bieden. Hierbij worden alle rechten en plichten niet expliciet vastgelegd in een compleet, verifieerbaar contract maar hebben de contractpartijen wel gezamenlijke (maar niet gecodificeerde en dus niet-verifieerbare) verwachtingen over wederzijdse rechten en plichten. Omdat de afspraak tussen de partijen niet expliciet hoeft te worden vastgelegd in een juridisch contract, is de afspraak flexibeler. Bovendien kan het ongeschreven contract gebaseerd zijn op niet-verifieerbare informatie.

Impliciete contracten kunnen niet worden afgedwongen door de rechter en dienen daarom *zelfhandhavend* te zijn, dat wil zeggen dat het in het belang van de contractpartijen moet zijn zich aan het impliciete contract te houden zonder dat de rechter er aan te pas hoeft te komen. Er is sprake van coöperatieve ruil in een herhaald *prisoners' dilemma* (zie Bovenberg (2002)). De achterliggende partij voldoet aan zijn niet-verifieerbare verplichtingen omdat hij de toekomstige opbrengsten van zijn relatie met de voorliggende partij veilig wil stellen. Als de achterliggende partij namelijk niet aan zijn niet-verifieerbare verplichtingen voldoet, zal de voorliggende partij de relatie afbreken. Er is sprake van calculerend vertrouwen: de voorliggende partij vertrouwt dat de achterliggende partij zijn afspraken nakomt omdat in het eigen belang is van deze laatste partij om dat te doen.

### *...maar vereisen gezamenlijke verwachtingen over strategieën...*

Wel moeten de contractpartners het eens zijn over de geest van de ongeschreven afspraak. Daarbij kunnen normen als ongeschreven gedeelde verwachtingen en afspraken een belangrijke rol spelen. Daarnaast moeten de partijen coöperatief gedrag belonen door de relatie voort te zetten (de *carrot*) en de partij die zijn niet-verifieerbare verplichtingen verzaakt straffen door de relatie af te breken (de *stick*). In plaats van de rechter dwingen de contractpartijen middels deze conditionele strategieën het contract af.

...en overwinsten ...

Impliciete contracten werken alleen in langdurige relaties waarin veelvuldig gehandeld wordt omdat ze zijn gebaseerd op de verwachte toekomstige meerwaarde van de voortzetting van de relatie. *Niet-verifieerbaarheid* resulteert daarom in een verlies aan marginale transacties: transacties die op zich winstgevend zijn maar onvoldoende toekomstige opbrengsten met zich meebrengen om het contract zelfhandhavend te maken, kunnen niet worden afgesloten. Het mechanisme is sterk verwant aan *hold out*: De achterliggende partij wil een zo groot mogelijk surplus, en weegt dus tegen elkaar af de extra transactie tegen het grotere surplus dat moet worden overgedragen om de relatie zelfhandhavend te maken, zie Bovenberg en Teulings (2002). Zijn er onvoldoende (toekomstige) *overwinsten* verbonden aan de specifieke relatie van de opdrachtgever met de opdrachtnemer, dan komt de relatie niet tot stand; de achterliggende partij anticipeert dat de voorliggende partij zich niet aan het contract zal houden omdat de korte termijn voordelen van opportunistisch gedrag niet opwegen tegen het toekomstige verlies aan *overwinsten*. Ook impliciete contracten met hun geringere informatiebehoefte ten opzichte van juridisch afdwingbare, expliciete contracten kennen dus transactiekosten.<sup>35</sup>

...en impliceren daarmee een afruil tussen zelfbinding en flexibiliteit

Impliciete contracten resulteren daarom in een afruil tussen binding en flexibiliteit. Deze contracten vereisen immers dat de voorliggende partij gebonden is aan de relatie met de achterliggende partij, d.w.z. dat hij *overwinsten* ontvangt uit de toekomstige relatie met deze partij.<sup>36</sup> Binding aan de relatie (bijvoorbeeld door het plegen van specifieke investeringen die ex-post concurrentie beperken) vergroten dus de geloofwaardigheid van het impliciete contract en daarmee de mogelijkheden voor welvaartsverhogende transacties gebaseerd op deze contracten. Daar staat tegenover dat een sterke binding de flexibiliteit aantast om in te spelen op nieuwe omstandigheden: ook hier is in feite sprake van een afruil tussen verzekering (in de vorm van het flexibel inspelen op onverwachte ontwikkelingen) en prikkels (in de vorm van het stimuleren van de activiteiten van de voorliggende partij).

---

<sup>35</sup> Daarnaast kunnen deze contracten resulteren in ongelijkheid en marktonevenwichtigheden (zie Bovenberg (2002)).

<sup>36</sup> Het binden van de voorliggende partij aan de relatie is analoog aan het idee van gebalanceerde specificiteit zoals dat wordt geïntroduceerd door Cabellero en Hammour (1996).

### *Impliciete contracten en arbeidsrelaties*

In arbeidsrelaties is sprake van impliciete contracten waarbij de werkgever de werknemer beoordeelt op basis van niet-verifieerbare informatie over inputs of outputs. Een typisch en veelvuldig voorkomend geval van niet-verifieerbare informatie is de subjectieve prestatie maatstaf (zie Baker, Gibbs en Holmstrom 1994). In veel gevallen biedt objectieve informatie onvoldoende basis voor een effectieve prestatiebeloning (bijv. omdat objectieve maatstaven gevoelig zijn voor onzekerheden waarvoor de opdrachtnemer niet verantwoordelijk is, zie het enkelvoudige *principal-agent* model uit paragraaf 5.2) of leidt prestatiebeloning op basis van objectieve factoren tot een bias in de richting van bepaalde prestaties (zie het meervoudige *principal-agent* model uit paragraaf 5.3). Daarom is het aantrekkelijk om naast objectieve ook subjectieve factoren bij de beoordeling mee te nemen. Deze extra informatie over de geleverde prestatie maakt het mogelijk de spanning tussen verzekering en prikkels te verminderen.<sup>37</sup> Subjectieve factoren zijn min of meer per definitie niet-verifieerbaar. Zij zijn gebaseerd op het oordeel van een opdrachtgever (binnen arbeidsorganisaties: de chef) en kunnen niet worden gestaafd aan de hand van objectieve cijfers.

#### *(4) Reputatie: multilaterale impliciete contracten....*

De benodigde *overwinsten* om het impliciete contract te kunnen afdwingen kunnen worden vermindert als de niet-verifieerbare informatie geloofwaardig kan worden overgebracht naar derde partijen. Coöperatie in herhaalde *prisoners' dilemma's* hoeven dus niet louter op bilaterale relaties te zijn gebaseerd. Ook derde partijen kunnen participeren in het belonen van degenen die zich aan hun afspraken houden en het straffen van degenen die hun transactiepartners bedriegen. Zo kunnen marktpartijen alleen een relatie aangaan met degenen die zich in het verleden gehouden hebben aan afspraken met andere partijen in de markt en daarmee een reputatie hebben opgebouwd als een betrouwbare contractpartner (zie Greif (1993)). De voorliggende partij zal zich nu aan het impliciete contract houden omdat hij daarmee zijn reputatie<sup>38</sup> als betrouwbare handelspartner beschermt, niet alleen ten opzichte van zijn huidige handelspartner maar ook andere, toekomstige handelspartners. Zo wordt een impliciet contract zelfhandhavend, zelfs als de

---

<sup>37</sup> Voor de combinatie van expliciete en impliciete contracten, zie Baker, Gibbons, en Murphy (1994) en Bovenberg en Teulings (2002).

<sup>38</sup> Deze paragraaf ziet af van imperfecte informatie over de eigenschappen van heterogene opdrachtnemers en concentreert op imperfecte informatie over acties. Als de opdrachtgever de eigenschappen van heterogene opdrachtnemers niet kan observeren, is er sprake van averechtse selectie. In dat geval kunnen opdrachtnemers zich inspannen om een signaal af te geven over hun talenten. Zie paragraaf 5.6.

voorliggende partij geen toekomstige relatie met de achterliggende partij onderhoudt en dus niet gebonden is aan de achterliggende partij.

*....verzoenen flexibiliteit en geloofwaardige afspraken...*

Reputatie verzoent flexibiliteit in het kiezen van een toekomstige transactiepartner met geloofwaardige afspraken. Concurrentie versterkt zelfs het reputatiemechanisme: klanten moeten kunnen stemmen met de voeten wanneer een leverancier zijn reputatie te grabbel gooit door klanten onder te bedelen. Reputatie kan worden gezien als de oplossing van een concurrerende markt voor de contracteringsproblemen die samenhangen met het hold-up probleem.

*....maar vereisen overdraagbare informatie,...*

Het reputatiemechanisme werkt beter naarmate de moderne informatie- en communicatietechnologie het eenvoudiger maken om informatie te verspreiden. Zo kunnen niet-gouvernementele organisaties en de pers sneller informatie verschaffen over het gedrag van bedrijven.<sup>39</sup> Dit geeft een impuls aan de vermaatschappelijking van het particuliere bedrijfsleven en maatschappelijk ondernemerschap, waarbij ondernemers handelen in overeenstemming met de heersende maatschappelijke normen.

*....maatschappelijke overeenstemming over stilzwijgende afspraken normen, en...*

Dit verwijst naar een andere voorwaarde van een goed functioneren van het reputatiemechanisme: er dient maatschappelijke overeenstemming te zijn over belangrijke waarden en de daaruit voortvloeiende normen waaraan bedrijven dienen te voldoen alsmede de sancties waarmee bedrijven getroffen worden als ze zich niet aan de normen houden. Met andere woorden: de stilzwijgende afspraken moeten helder zijn en door alle marktparticipanten worden gedeeld.

*...en een lange horizon*

Een geloofwaardige reputatie is gebaseerd op de waarde van de toekomstige *overwinsten* die daarmee kunnen worden geïncasseerd. Als die toekomstige *overwinsten* echter afnemen, ontstaat het risico van ‘reputatie melken’: een partij gaat zich anders gedragen dan op grond van haar reputatie verwacht mag worden, omdat zij er onvoldoende belang bij heeft haar reputatie te

---

<sup>39</sup> Deze informatie kan ‘zacht’ zijn in de zin dat deze informatie niet voor de rechter hard te maken is. Het voordeel is dat meer informatie gebruikt kan worden om ondernemingen ter verantwoording te roepen. Het probleem met deze niet door de rechter te verifiëren informatie is dat het ook gebruikt kan worden om

handhaven. Een voorbeeld is het geknoei door Kwatta met de receptuur van haar beroemde chocoladesoldaatjes vlak voordat dat bedrijf failliet ging. Het reputatiemechanisme werkt alleen goed als de partij die blootstaat aan de verleiding om opportunistisch te handelen een lange tijdshorizon heeft.

*Reputatie als waardevol activum...*

Reputatie is waardevol: het is een activum waaraan *overwinsten* zijn verbonden (zie ook Kay (1993)). Het brengt andere partijen er namelijk toe eerder (d.w.z. tegen een lagere prijs) relaties aan te gaan met een partij die ze vertrouwen. De dreiging van het verlies van reputatie maakt beloften geloofwaardig om in onvoorziene omstandigheden rekening te houden met de belangen van anderen. Reputatie vermindert daarmee de spanning tussen flexibiliteit en binding. Een partij met een goede reputatie hoeft geen inflexibel expliciet contract af te sluiten dat in bepaalde onvoorziene eventualiteiten kostbaar is om uit te voeren. Reputatie wordt opgebouwd door het ‘verantwoord’ gebruik van beslissingsmacht. De daden van een opdrachtnemer zijn een signaal voor andere opdrachtnemers dat de opdrachtnemer met reputatie geen misbruik zal maken van zijn macht.

*...voor bedrijven...*

Organisaties die veel handelen, zichtbaar zijn in de markt en een lange horizon hebben, hebben veel baat bij hun reputatie. Voor hen vertegenwoordigt de reputatie dus een grote waarde. De horizon van opdrachtnemers wordt verlengd als ze eigenaar zijn van verhandelbare financiële titels, zoals aandelen. De waarde van deze titels hangt namelijk mede af van de *overwinsten* die samenhangen met de reputatie van een bedrijf. Zo kunnen reputaties worden overgedragen van de ene generatie bestuurders van een bedrijf naar de volgende. Deze mogelijkheid van intergenerationale overdracht is een belangrijke bestaansgrond voor bedrijven (*'firms are reputation carriers'*).

Eén van de centrale voordelen van hiërarchische relaties binnen een bedrijf in vergelijking tot marktrelaties is de continuïteit en herkenbaarheid van een bedrijf c.q. van merknamen. Dit is een belangrijke reden om activiteiten binnen bedrijven te clusteren. Bedrijven zijn over het algemeen efficiënter in het opbouwen van reputaties dan individuele opdrachtnemers, al was het maar omdat ze veel herkenbaarder zijn en dus reputaties eenvoudiger

ondernemingen te chanteren. Vandaar dat het belangrijk is om de partijen die deze informatie verspreiden goed te disciplineren. Hierbij kan ook het reputatiemechanisme een belangrijke rol spelen.



kunnen overdragen. De architectuur van de interne organisatie is dus een poging het eenvoudiger te maken om reputaties op te bouwen.

*....en beroepsgroepen*

Ook professies (accountants, medici, rechters) hebben een reputatie te beschermen. De reputatie van de beroepsgroep is een publiek goed voor de professe als geheel. Immers, een buitenstaander kan alleen beoordelen of de professe als geheel redelijk te vertrouwen is maar ontbeert de deskundigheid om elke individuele professional te kunnen beoordelen. Om *free-rider* gedrag te voorkomen kent elke beroepsgroep impliciete contracten (normen) waaraan de professionals zich hebben te houden. Vanwege de benodigde expertise kunnen deze contracten alleen door de beroepsgroep zelf worden afgedwongen door intercollegiale toetsing.

Ook bij die toetsing aan de normen binnen de beroepsgroep dreigt *free-rider* gedrag. Elke beroepsgroep heeft dan ook een groot belang bij het ontwerpen van goedfunctionerende instituties voor intercollegiale toetsing die *free-rider* gedrag onklaar maken. Sociale sancties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen (zie hieronder). In sommige gevallen moet de overheid een helpende hand bieden (door verplichte bijdragen aan een deskundige instelling die toezicht houdt op de toepassing van professionele normen). Deze instituties (interprofessionele toetsing van normen) zijn van groot belang voor de samenleving om te kunnen vertrouwen op de specifieke deskundigheid van professionals met gespecialiseerde kennis (zie bijvoorbeeld het geval beschreven in box 5.8).

*Box 5.8: Minister delegeert toezicht gezondheidszorg aan Medisch Tuchtcollege*

De minister van VWS heeft een Medisch Tuchtcollege ingesteld om klachten over medische behandelingen te behandelen. In de Tweede Kamer was aanvankelijk enige aarzeling of de behandeling van klachten over medische praktijken in handen van medici zou moeten worden gelegd. De minister hield de kamer echter voor dat hij, net zoals de kamer zelf, de deskundigheid ontbeert om klachten goed te kunnen beoordelen. Er was dus geen alternatief om de beroepsgroep zelf te laten oordelen. Dergelijke zaken lenen zich niet voor een politieke oordeelsvorming.

*(5) Morele preferenties...*

Moreel besef kan ook uitkomst bieden bij het bestrijden van moreel gevaar. Ook preferenties die de externe effecten op derde partijen internaliseren kunnen daarbij behulpzaam zijn. Het gaat niet om calculerend maar persoonlijk vertrouwen. Men vertrouwt de transactiepartners vanwege zijn

intrinsieke waarden. Moraliteit kan opdrachtnemers committeren aan de belangen van de opdrachtgever. Beloften worden zo geloofwaardig.

Zogenaamde *wederkerige preferenties* waarbij individuen nut ontlene aan het met gelijke munt terugbetalen van acties van anderen kunnen bepaalde afspraken die niet juridisch afdwingbaar zijn zelfhandhavend maken (zie Falk en Fehr (2002)). Deze preferenties committeren de achterliggende partij om de voorliggende partij niet te bedriegen: de achterliggende partij ontleent namelijk intrinsieke waarde aan het ontzien van een voorliggende partij die de achterliggende partij bevoordeelt. *Wederkerige preferenties* maken de beloften van de achterliggende partij om de voorliggende partij de belonen voor inspanningen geloofwaardig.

*Wederkerige preferenties* verklaren waarom impliciete contracten vaak de voorkeur krijgen boven juridische, expliciete contracten (zie Fehr and Gächter (2000)). In de eerste plaats kunnen ze impliciete contracten zelfhandhavend maken, zelfs als de spelers een korte horizon hebben. In feite transformeren deze preferenties een statisch *prisoner's dilemma* in een coördinatie spel met meerdere *Nash*-evenwichten. In de tweede plaats kunnen juridische contracten wantrouwen uitstralen, zodat de intrinsieke motivatie om de contractpartner te ontzien wordt geschaad. In impliciete contracten, daarentegen, blijven de sancties impliciet en worden de sancties niet van tevoren expliciet vastgelegd. In de derde plaats kunnen impliciete en incomplete contracten beter dan expliciete contracten recht doen aan meerdere, vaak moeilijk verifieerbare, taken (*multi-tasking*) en onvoorziene omstandigheden. *Wederkerige preferenties* maken beloften geloofwaardig van de achterliggende partij geloofwaardig om de voorliggende partij te belonen voor niet-verifieerbare taken (zie Fehr en Falk (2002)) en te ontzien in onvoorziene omstandigheden. Op deze manier verzachten *wederkerige preferenties* de afruil tussen zelfbinding en flexibiliteit alsmede de afruil tussen het internaliseren van externe effecten en prikkels.

... *en sociale reputatie*...

Ook sociale reputatie kan een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van moreel gevaar. Mensen willen graag door andere bewonderd worden. Het is daarbij een ere kwestie het onderlinge vertrouwen niet te beschamen. Sociale reputatie is van belang bij het afdwingen van professionele normen binnen beroepsgroepen (zie hierboven). De gebruikers van de diensten van deze beroepen (bijvoorbeeld medische beroepen of onderwijzers) kunnen de inspanning van professionals niet goed beoordelen. Dat geldt echter niet voor collega's. Deze collega's zullen die professionals straffen met sociale sancties als ze de reputatie van de beroepsgroep op het spel zetten door professionele normen met voeten te treden. Deze sancties kunnen ook de verdere

carrière van de betreffende collega schaden, zodat er een directe band is met de zogenaamde *career concern* modellen oftewel modellen waarin carrière-overwegingen een grote rol spelen (zie paragraaf 5.6). Vandaar dat heldere doelen met een duidelijk mandaat en verantwoordelijkheden ook hier belangrijk zijn (zie Dewatripont, Jewitt, en Tirole (1999)). Sancties binnen de beroepsgroep kunnen impliciete contracten met gebruikers van diensten afdwingen, zelfs als de expliciete financiële prikkels zwak zijn en de gebruikers de diensten niet kunnen beoordelen.

*...kunnen resulteren in een afruil met financiële prikkels*

De experimentele psychologie leert dat de introductie van financiële prikkels intrinsieke motivatie gebaseerd op sociale en morele preferenties kan verdringen. Externe sancties breken interne sancties af, bijvoorbeeld omdat mensen minder zelfrespect ontwikkelen als ze zich sociaal gedragen. Ze worden immers voor dit gedrag betaald (zie bijvoorbeeld Gneezy en Rustichini (2000)). Wanneer de opdrachtgever beter geïnformeerd is dan de opdrachtnemer, kunnen financiële prikkels ook het zelfvertrouwen van de opdrachtnemer aantasten (zie Benabou en Tirole (2002)). Opdrachtnemers kunnen taken verrichten uit een behoefte aan zelfbeschikking of omdat dit hun competenties bevestigt. Als opdrachtgevers hun opdrachtnemers minder vertrouwen kan dit ten koste gaan van de intrinsieke motivatie. Zo kunnen externe prikkels en een sterke beperking van de handelingsvrijheid ten koste gaan van intrinsieke motivatie als deze externe prikkels en bureaucratische regels als controle overkomen (zie ook paragraaf 5.2.9).

Het onderzoek naar deze relaties tussen extrinsieke en intrinsieke prikkels staat nog in de kinderschoenen. Financiële prikkels hoeven niet per definitie negatief uit te werken op morele en sociale normen. Financiële prikkels kunnen mensen helpen leren rekening te houden met de belangen van anderen. Zo kan het financieel straffen van vervuiling helpen om een sociaal stigma op te bouwen tegen milieuvervuiling, hetgeen uiteindelijk kan resulteren in interne sancties gebaseerd op zich ontwikkelende morele preferenties (zie ook Bovenberg en Van der Klundert (1999)).

### 5.5.3 Toepassingen op de overheid

Deze paragraaf past de in de vorige paragraaf beschreven vijf manieren om het *zelfbindings*probleem aan te pakken toe op de overheid.

*(1) Concurrentie: niet-verifieerbare informatie bij vraagsturing, ...*

Het feit dat concurrentie informatie genereert is een argument voor het uitbesteden van publieke taken aan concurrerende partijen.<sup>40</sup> Daarbij gaat het met name om vraagsturing, waarbij consumenten kunnen kiezen tussen verschillende concurrerende aanbieders. Dit stelt consumenten in staat niet-verifieerbare informatie te benutten bij het disciplineren van aanbieders door het stemmen met de voeten. Dit is een belangrijk voordeel van vraagsturing boven het door de overheid selecteren van aanbieders. De overheid kan immers moeilijk niet-verifieerbare informatie benutten. Mede daarom kan de overheid vaak moeilijk flexibel inspelen op onvoorziene omstandigheden en moet zij zich behelpen met vrij rigide regelgeving die de handelingsvrijheid (en daarmee de creativiteit en het ondernemerschap) van aanbieders aanzienlijk beperkt. Hierbij is wel van belang dat consumenten alle publieke belangen volledig meenemen in hun beslissingen.<sup>41</sup> Als dit niet het geval is, zal de overheid deze belangen moeten contracteren op basis van verifieerbare informatie. Naarmate deze contracten veelomvatter worden, blijft er minder vrije beslissingsruimte over voor de aanbieders.

Is er onvoldoende verifieerbare informatie om publieke belangen goed te kunnen contracteren, dan staat de overheid voor de keus om het aantal publieke doelen te verminderen of de handelingsvrijheid van aanbieders en burgers te beperken en zelf meer beslissingsbevoegdheid aan zich te trekken. Omdat niet-verifieerbare informatie in het laatste geval moeilijker kan worden benut, zal de overheid de opdrachtnemers minder goed kunnen disciplineren. Het gaat hierbij dan om een afruil tussen een beperkt doel bereiken (met grote keuzevrijheid voor burgers) zonder dat andere doelen worden gehaald en het in minder mate bereiken van meerdere doelen en

---

<sup>40</sup> Het kan ook een argument voor privatisering zijn omdat de overheid dan verlost wordt met een meer pettenprobleem waarbij de overheid enerzijds moet toezien op concurrentie maar anderzijds ook profiteert van de *rents* van een publieke aanbieder. De verleiding om de concurrentie te beperken wordt kleiner als de overheid haar eigendom van de aanbieder afstoot. Door privatisering kan de overheid ook beter toezien op eerlijke concurrentie tussen verschillende aanbieders. Hier ligt een belangrijke band tussen de interne Europese markt en privatisering. Privatisering is in veel gevallen een noodzakelijke voorwaarde voor een gelijk speelveld voor binnenlandse en buitenlandse marktpartijen.

<sup>41</sup> Vraagsturing werkt alleen wanneer burgers genieten van bepaalde diensten (onderwijs, gezondheidszorg, etc). Als de aanbieders de beschikking hebben over het geweldsmonopolie van de overheid om burgers te dwingen tot bepaalde acties (belastingdienst, rechtshandhaving, uitvoering sociale zekerheid en bijstand, politie), ligt vraagsturing minder voor de hand. Dit verklaart waarom de bureaucratie van de overheid, die burgers vaak moet dwingen tot bepaalde acties, minder klantvriendelijk is dan het private bedrijfsleven. Het verklaart ook waarom de overheidsbureaucratie zo moeilijk is aan te sturen: er kan niet vertrouwd worden op de evaluatie van de prestaties van de bureaucratie door de direct betrokkenen ('klanten'). Bij het bepalen of verzekerden recht hebben op een verzekerde uitkering speelt overigens eenzelfde probleem in de particuliere sector. Zie Prendergast (2000): 'Bureaucracies are used in cases where ex post rents are sufficiently large that consumers cannot be trusted to choose themselves or always point out mistakes (...) Care should be taken in criticising the performance of bureaucrats: it is true that the police may be less responsive to complaints than is a department store, but this is hardly comparing like to like.'

het beperken van de keuzevrijheid van burgers.<sup>42</sup> Dit is een variant van de in de vorige paragraaf behandelde afrijs tussen het zoveel mogelijk internaliseren van externe effecten versus sterke prikkels om één van deze externe effecten te internaliseren.

Vraagsturing met concurrentie tussen verschillende uitvoerders bevordert rechtsgelijkheid. Burgers die zich ongelijk behandeld voelen, kunnen uitwijken naar andere uitvoerders. Concurrentie versterkt de positie van de burger die nu minder hoeft te worden beschermd door formele rechtsprincipes.

*...privatisering, ...*

Handelaren in vrij verhandelbare aandelen nemen ook niet-verifieerbare informatie mee in het waarden van de aandelen van geprivatiseerde bedrijven. De waarde van de aandelen verschaft belangrijke extra informatie over de inspanningen van het management en vergroot de mogelijkheden om het management verantwoordelijk te houden voor haar inspanningen. Bovendien moet het management bij een lage waardering rekening houden met de dreiging van een overname.<sup>43</sup>

*...en beleidsconcurrentie*

Vergeleken met bedrijven in de marktsector, staat de overheid met haar geweldsmonopolie minder bloot aan concurrentie. Dit verklaart waarom de overheid is gebonden aan rigide, formele regels en juridisch afdwingbare contracten gebaseerd op verifieerbare informatie. Dit beperkt de mogelijkheden van de overheid om flexibel in te spelen op nieuwe omstandigheden.

Naast politieke concurrentie bij verkiezingen, kan ook beleidsconcurrentie tussen lokale overheden (en in Europees verband tussen nationale overheden) een belangrijke bijdrage leveren aan het disciplineren van de overheid op basis van niet-verifieerbare informatie. Op die manier komt beleidsconcurrentie de doelmatigheid en flexibiliteit van het overheidsapparaat ten goede. In feite vervangt het concurrentiemechanisme het juridische systeem bij het disciplineren van de overheid. Beleidsconcurrentie stelt de overheid in staat zich geloofwaardig te binden aan beloften jegens de private sector (bijvoorbeeld het waarborgen van een gunstig investeringsklimaat).

---

<sup>42</sup> In dat laatste geval ligt ook meer publieke financiering voor de hand, zodat de kosten voor de overheid oplopen. Naarmate de overheid minder intervieneert en de burger meer keuzevrijheid en verantwoordelijkheid laat, zal de overheid in het algemeen ook meer financiële verantwoordelijkheid van de burger vragen. Deregulering gaat dus vaak gepaard met bezuinigingen voor de overheid. Het prijskaartje voor de overheid bestaat dan uit het verminderen van het aantal doelstellingen.

<sup>43</sup> Ook in de politieke markt moeten politici rekening houden met de dreiging van overname (via verkiezingen) als de burgers ontevreden zijn over het beleid. Op de politieke agenda spelen echter vaak veel andere issues naast het management van publieke instellingen.

*(2) Ex-ante concurrentie via langlopende juridische contracten roomt overwinsten af...*

De overheid kan bij het uitbesteden van publieke taken profiteren van dit concurrentiemechanisme (Sappington en Stiglitz 1987). Verschillende marktpartijen kunnen dan een aanbesteding doen voor het contract voordat ze de eerste specifieke investering plegen. Er is dan geen concurrentie *op* de markt maar *om* de markt. De concurrentie tussen de verschillende marktpartijen stelt de overheid in staat de eventuele *overwinsten* die samenhangen met de transacties, naar zich toe te trekken (zie hoofdstuk 2). Hoe groter het aantal potentiële aanbieders, hoe beter de overheid daarin zal slagen.

*...maar resulteert in onvoorziene risico's*

Het nadeel van langlopende juridische contracten is dat publieke belangen vaak complex zijn en moeilijk kunnen worden vastgelegd in langlopende contracten. Door zich te binden aan langlopende contracten verhelpt de overheid het *hold-up* probleem maar wordt ze kwetsbaar voor risico's die niet in het contract voorzien zijn. Er is dan een optiewaarde van uitstel zodat de ruil uitgesteld dreigt te worden. Ook zal de opdrachtnemer vaak een hoge risicopremie eisen om onvoorziene risico's te kunnen afdekken. Vanwege de complexiteit van het product dat de overheid veelal maakt (het beschermen van complexe publieke belangen), zal de overheid relatief weinig activiteiten via juridische contracten kunnen uitbesteden. De complexiteit van het publieke product verklaart ook waarom prikkels binnen de overheid vaak zwak zijn.

*Privaat eigendom als zelfbindingsmechanisme*

Via privatisering (en het toekennen van juridische eigendomsrechten aan de private sector) kan de overheid zich tot op zekere hoogte binden om niet in te grijpen (zie hoofdstuk 4). Privatisering kan op die manier soms het *ratchet-effect* voorkomen. Door beslissingen te delegeren aan een private partij komt de overheid niet in de verleiding om ex post de vruchten van de inspanningen van de uitvoerder af te romen (ook al is dat ten gunste van bepaalde publieke belang).

*(3) Impliciete contracten problematisch in publieke sector ...*

In de publieke sector zijn impliciete contracten niet altijd goed mogelijk. De reden is dat zonder heldere contracten er samenspanning dreigt van ambtenaren (c.q. politici) en opdrachtnemers ten koste van de uiteindelijke opdrachtgever, de kiezer.<sup>44</sup> De bouwfraude is hiervan een treffende

---

<sup>44</sup> Hetzelfde geldt voor grote private ondernemingen waarin eigendom en management gescheiden zijn. Ook deze grote organisaties moeten meer vertrouwen op rigide bureaucratische regels in plaats van flexibele impliciete contracten gebaseerd op niet-verifieerbare informatie. Prestatiebeloning gebaseerd op

illustratie. Veel flexibiliteit bij het definiëren van publieke belangen en een veelvuldig gebruik van niet-verifieerbare informatie geeft politici en ambtenaren een grote vrijheid om beslissingen te nemen die niet door de kiezer kunnen worden gelegitimeerd. De overheid is daarom gebonden aan rigide juridische, bureaucratische rechtsregels (zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) die de burger beschermen tegen de monopoliemacht van de overheid. Verder speelt de pers een belangrijke rol bij het disciplineren van de overheid.

Bij het ontbreken van heldere, meetbare doelen zou subjectieve prestatiebeloning in de publieke sector een relatief belangrijke rol kunnen spelen. Daar staat echter tegenover dat subjectieve beloningen in grote organisaties die ver af staan van de uiteindelijke opdrachtgever (in dit geval de kiezer) problematisch zijn. De directe beoordelaar zal immers niet altijd in het belang van de opdrachtgever handelen (zie ook paragraaf 5.2.2). Vandaar dat prikkels in grote bureaucratische organisaties (inclusief vele delen van de publieke sector) beperkt zijn en de transactiekosten van politieke ruil in het algemeen hoog zijn. Dit verklaart ook rigide procedures die de handelingsvrijheid van bureaucraten beperken (zie ook Tirole (1994)).

*....en resulteren in afruil tussen zelfbinding (ten opzichte van de kiezer) en flexibiliteit...*

Bij de afweging tussen impliciete contracten gebaseerd op niet-verifieerbare informatie en expliciete contracten gebaseerd op verifieerbare informatie wordt de overheid geconfronteerd met een dilemma tussen zelfbinding (ten opzichte van de kiezer) en flexibiliteit (ten opzichte van de uitvoerders van publieke belangen).<sup>45</sup> Door weinig gebruik te maken van niet-verifieerbare informatie maar zich te binden aan heldere, concreet gedefinieerde publieke belangen wordt misbruik van macht voorkomen. Zo beperken veilingen op basis van helder gedefinieerde criteria de ruimte voor corruptie en vriendjespolitiek. Daar staat tegenover dat binding aan heldere rechtsregels de flexibiliteit van de overheid beperkt om niet-verifieerbare informatie te benutten (bijvoorbeeld bij veilingen of publieke aanbestedingen).

Zelfbinding is met name belangrijk als het democratische proces niet goed werkt in het disciplineren van politici (door de dreiging van vijandelijke overname tijdens verkiezingen) en ambtenaren. Naarmate het politieke proces beter werkt en kiezers meer zicht hebben op opportunistisch gedrag van politici en ambtenaren, kan politici en ambtenaren worden toegestaan meer niet-verifieerbare informatie te benutten.

subjectieve informatie is daarom problematisch in grote vennootschappen (zie Prendergast (1999)). Voor de problematiek van het gelaagde *principal-agent* model, zie paragraaf 5.2.2.

<sup>45</sup> Deze afruil tussen zelfbinding en flexibiliteit staat in de literatuur ook bekend als de afruil tussen regels en discretie (*rules versus discretion*).

*...en een afruil tussen verdeling en prikkels*

Privatisering resulteert vaak in hogere salarissen van de betreffende uitvoerders. Dit is te begrijpen als de uitkomst van een impliciet contract waarbij de uitvoerders (de opdrachtnemer) in plaats van de opdrachtgever (de politiek) de voorliggende partij is in het impliciete contract over de te verrichten taak. De achterliggende politiek moet *overwinsten* laten aan de uitvoerder van de publieke taak om hem te overreden meer te handelen in het publieke belang. De politieke waardering van privatisering is sterk afhankelijk van de waardering van de overwinsten die nodig zijn om het contract zelfhandhavend te maken. Als die overwinsten door politiek gewaardeerd worden, of als ze kunnen worden onteigend door voorafgaande verkoop van de aandelen, dan zijn de transactiekosten van het impliciete contract lager dan wanneer die overwinsten wegvloeien naar de nieuwe eigenaar wiens inkomen in de politieke calculatie geen gewicht in de schaal werpt.

De overheid wordt met de afruil tussen verdeling en prikkels geconfronteerd in de zorgsector en de sociale zekerheid. Het verschaffen van grotere prikkels aan de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid en aan medische specialisten zal ongetwijfeld leiden tot hogere salarissen in deze sectoren. Het opruimen van inefficiënties in deze sectoren zal gepaard gaan met grotere *overwinsten*.

*(4) reputatie werkt in politiek... .*

Het reputatiemechanisme werkt ook in de politiek. Het gaat daarbij om beleidsconcurrentie en politieke concurrentie bij verkiezingen (waarbij burgers kunnen stemmen en politieke overname dreigt), waarbij de reputaties van politieke partijen een rol spelen. De herkenbaarheid van politieke partijen bevordert de overdracht van reputatie tussen verschillende generaties politici.

*... gebrekkig...*

Desondanks heeft de overheid moeite met het opbouwen van een reputatie. De overheid ontbeert een waarde op de aandelenmarkt die mede aangeeft hoe betrouwbaar de overheid als transactiepartner is en wat de consequenties hiervan zijn voor de transactiekosten.

De beperkingen van het reputatiemechanisme in de publieke sector verklaart waarom rechtsprincipes alsmede rigide, formele regels en juridisch afdwingbare contracten zo'n grote rol spelen in de publieke sector. Dit is een van de belangrijkste redenen voor de spreekwoordelijke starheid en onbetrouwbaarheid van de overheid.



*...maar onafhankelijke toezichthouders kunnen reputatie koesteren*

Een manier om het dilemma tussen zelfbinding en flexibiliteit te verzachten is de oprichting van onafhankelijke toezichthouders met een duidelijke missie. De onafhankelijkheid van de toezichthouders beperkt de mogelijkheden voor de overheid om terug te komen op eerdere beloften en afspraken. Een eenduidige missie gebaseerd op transparante besluitvorming maakt het mogelijk de toezichthouder ter verantwoording te roepen. Met een duidelijk afgebakende gedelegeerde verantwoordelijkheid kan de toezichthouder verder de nodige handelingsvrijheid worden gegeven bij het flexibel inspelen op onvoorziene omstandigheden. Dit stimuleert de toezichthouder om een reputatie op te bouwen van zowel onafhankelijkheid als flexibiliteit.

De rol van onafhankelijke publieke instituties en reputatie bij het verzoenen van zelfbinding en flexibiliteit kan met verschillende voorbeelden worden geïllustreerd. Zo kan een onafhankelijke centrale bank met een helder publiek mandaat van het garanderen van prijsstabiliteit een goede reputatie opbouwen voor het bestrijden van inflatie. Met die reputatie kan zo'n centrale bank zich de nodige flexibiliteit en handelingsvrijheid veroorloven bij het inspelen op onverwachte schokken.

Het belang van een onafhankelijke reputatie gebaseerd op een heldere missie voor het goed kunnen inspelen op nieuwe omstandigheden geldt ook voor andere instanties, zoals de rekenkamer en de planbureaus. Deze organisaties voeren weliswaar binnen de overheid een publieke taak uit, maar staan toch op afstand van de dagelijkse politiek omdat de politiek deze taken aan deze organisaties heeft gedelegeerd. De politiek legt zich vast op duidelijke doelstellingen en laat de uitvoering over aan onafhankelijke organisaties. Met een duidelijk publiek mandaat gebaseerd op een heldere missie en verantwoordelijkheidsverdeling kunnen deze organisaties een onafhankelijke reputatie opbouwen. Deze reputatie stelt deze organisaties in staat gebruik te maken van niet-verifieerbare informatie.<sup>46</sup>

#### *(5) Morele en sociale preferenties*

Morele en sociale preferenties spelen een belangrijke rol in de publieke sector omdat expliciete, harde financiële prikkels vaak ontbreken. Rechtsprincipes zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid beschermen burgers tegen het geweldsmonopolie van de staat. De morele verontwaardiging van burgers tegen de beheerders van dat monopolie die deze principes met

---

<sup>46</sup> Zie bijv box 5.8. Hier delegeert de overheid beslissingsmacht aan een beroepsgroep in het vertrouwen dat de beroepsgroep haar reputatie zal willen beschermen. Dit vergroot de mogelijkheden voor vraagsturing en kan helpen *hold up* bij publiek-private samenwerking (PPS) te verminderen. Zie ook de tekst over sociale reputatie in paragraaf 5.5.2(v).

voeten treden helpt de naleving van deze principes afdwingen. Deze principes kunnen immers moeilijk met geweld worden afgedwongen. Bij het delegeren van taken aan specialisten moet de overheid ook vaak vertrouwen op professionele normen binnen beroepsgroepen. Het delegeren van beslissingsmacht kan ook helpen om de intrinsieke motivatie en de betrokkenheid van opdrachtnemers te versterken.

## 5.6 Selectie en moreel gevaar

### 5.6.1 Wat is het probleem?

Dit hoofdstuk heeft tot nu toe verondersteld dat opdrachtnemers homogeen zijn. In veel gevallen zijn de opdrachtnemers op het moment dat (impliciete of expliciete) contracten worden afgesloten echter heterogeen. Vaak ontbeert de opdrachtgever dan niet alleen informatie over handelingen maar ook over de karakteristieken van de opdrachtnemer. Er dreigt dan niet alleen moreel gevaar maar ook averechtse selectie.

#### *Carrièrebelangen...*

Als de opdrachtgever noch de inspanning noch het type van een opdrachtnemer kan observeren kan reputatie helpen bij het bestrijden van moreel gevaar, zelfs als er geen verifieerbare informatie beschikbaar is over de output van de opdrachtnemer. Vanwege het gebrek aan verifieerbare informatie over de vruchten van zijn inspanningen kan de opdrachtnemer niet direct beloond worden op basis van een expliciet beloningscontract. Toch zal hij zich inzetten en wel om op die manier de arbeidsmarkt (d.w.z. niet alleen zijn huidige werkgever maar ook mogelijke toekomstige werkgevers) te overtuigen van zijn talenten en vaardigheden; zijn huidige inspanning is een signaal voor zijn talent (zie ook paragraaf 3.4.2). Met andere woorden: de opdrachtnemer spant zich in om een goede reputatie en daarmee een sterkere toekomstige positie op de arbeidsmarkt te verwerven.

De modellen die gebaseerd zijn op dit idee staan bekend onder de naam *career concern* modellen.<sup>47</sup> In deze carrièremodellen helpt selectie bij het bestrijden van moreel gevaar. In tegenstelling tot het standaard *principal-agent* model met verifieerbare output (zie paragraaf 5.2),

<sup>47</sup> Holmstrom (1982) formuleerde deze modellen voor het eerst. Daarna hebben Gibbons en Murphy (1992) alsmede Dewatripont, Jewitt en Tirole (1999ab) het model verder veralgemeniseerd.

kan in het geval waar *carrièrebelangen* dominant zijn meer onzekerheid en heterogeniteit tot grotere inspanningen leiden. De reden is dat bij grotere onzekerheid over output de werknemer meer gelegenheid heeft om de perceptie over het talent te beïnvloeden (zie Dewatripont, Jewitt, en Tirole (1999b)).

*...vereisen concurrentie...*

Ook dit reputatiemechanisme vereist dat informatie weliswaar niet verifieerbaar hoeft te zijn maar wel overdraagbaar is binnen de arbeidsmarkt. Verder moet er sprake zijn van een herhaalde interactie waarbij de opdrachtnemer waarde hecht aan zijn toekomstige positie op de arbeidsmarkt. Naarmate een werknemer dichterbij zijn pensioen komt en zijn horizon korter wordt, zal het reputatiemechanisme dan ook minder goed functioneren en zullen werkgevers een groter beroep moeten doen op expliciete prikkels. Ook is concurrentie tussen verschillende werkgevers noodzakelijk. Alleen door concurrentie kan de werknemer namelijk een hoger toekomstig loon afdwingen als gevolg van een hogere inschatting van zijn talent door verschillende werkgevers. Concurrentie maakt de belofte om talent te belonen geloofwaardig. Zo genereert concurrentie op een transparante markt informatie over niet-verifieerbare, en dus niet contracteerbare, talenten.

*...anders dreigt ratchet-effect*

Als de werknemer gebonden is aan de werkgever (bijvoorbeeld vanwege specifieke investeringen of omdat andere werkgevers de output in het geheel niet kunnen waarnemen) dreigt bij een herhaald spel het *ratchet-effect*. Wanneer de werkgever ontdekt dat de werknemer getalenteerd is zal hij in de tweede periode de duimschroeven aandraaien om een groter deel van de *overwinsten* op te strijken (en de participatie restrictie bindend te laten zijn). De werkgever weet nu dat hij zwaardere eisen aan de werknemer kan stellen zonder dat de werkgever het gevaar loopt dat de werknemer zal opstappen; concurrentie van andere werkgevers ontbreekt immers. De werknemer voorziet dit en zal zich daarom minder in plaats van meer inspannen. Hij heeft nu belang bij een lage in plaats van een hoge inschatting van zijn talent (of productiviteit) door zijn werkgever. De interactie tussen selectie en moreel gevaar resulteert in dit geval dus in minder inspanning en daarom groter moreel gevaar. Dit illustreert het belang van concurrentie (en het effect daarvan op *outside*-opties van contractpartners) bij het bestrijden van moreel gevaar door geloofwaardige beloningssystemen. Of herhaling in een dynamische situatie kansen of bedreigingen oplevert hangt dus sterk af van de mate waarin concurrentie de verschillende partijen disciplineert.

## 5.6.2 Toepassingen bij de overheid

### *Carrièrebelangen belangrijk*

Impliciete prikkels als gevolg van *carrièrebelangen* zijn met name belangrijk in de publieke sector, omdat daar de doelstellingen vaak moeilijk verifieerbaar zijn en expliciete beloningscontracten daarom schaars zijn. Eenduidige missies en verantwoordelijkheden zijn in dit verband ook behulpzaam (zie ook paragraaf 5.4.3). Met heldere verantwoordelijkheden en doelstellingen ('missies') is het namelijk eenvoudiger voor toekomstige werkgevers en collega professionals om de talenten van werknemers te identificeren (zie Dewatripont, Jewitt en Tirole (1999b)). Daarbij verdient het aanbeveling om functies zodanig te scheiden dat voor elke groep functies een bepaalde vaardigheid nodig is. Dit vereenvoudigt de taak van mogelijke toekomstige werkgevers om het talent van werknemers af te leiden uit prestaties in publieke functies.

### *Overheid wil selectie voorkomen....*

In *carrière*modellen helpt selectie om moreel gevaar te voorkomen. In veel gevallen zal de overheid echter selectie willen bestrijden (zie hoofdstuk 3 en paragraaf 5.1.3). Er is dan sprake van een afruil tussen moreel gevaar en selectie: prikkels om moreel gevaar te bestrijden resulteren in selectie en afgedwongen solidariteit om selectie te voorkomen genereert moreel gevaar.

### *...om individuen te verzekeren...*

Het voorkomen van selectie is direct gerelateerd aan het verzekeren van risico's. Solidariteit (om selectie te voorkomen) en verzekering (dat resulteert in moreel gevaar) zijn namelijk twee kanten van dezelfde medaille. Voordat er informatie beschikbaar is over hun lot, kunnen opdrachtnemers op de markt verzekeringen afsluiten tegen de onzekerheid over dat lot. Als het lot is gevallen, zorgt het verzekeringscontract er voor dat de pechvogels middelen overdragen aan de geluksvogels. Wat *ex ante* (voordat het lot heeft beslist) een verzekering is, wordt *ex post* (nadat het lot is gevallen) solidariteit.

In de praktijk kunnen opdrachtnemers vaak pas een verzekeringscontract afsluiten op het moment dat het lot al (gedeeltelijk) heeft beslist en de sluier van onwetendheid is opgetrokken. Geluksvogels weigeren dan vrijwillig deel te nemen aan een verzekeringscontract omdat ze weten dat ze dan kruissubsidies zullen moeten afdragen aan de pechvogels. Om deze averechtse selectie te voorkomen kan de overheid solidariteit afdwingen tussen goede en slechte risico's. In feite

verzekert de overheid achteraf mensen tegen risico's waartegen ze zich vooraf niet hebben kunnen verzekeren. Gedwongen solidariteit vervangt dan kanssolidariteit.

*...met moreel gevaar als gevolg*

Deze solidariteit resulteert in moreel gevaar als opdrachtnemers hun risicokarakteristieken kunnen beïnvloeden. Wanneer men (tot op zekere hoogte) verantwoordelijk is voor die karakteristiek, resulteert afgedwongen solidariteit in meer slechte risico's. Als opdrachtnemers risico's kunnen delen in een groot collectief, hebben ze namelijk minder redenen om die risico's zelf te beheersen: men kan die risico's immers delen met anderen. De fundamentele afruil tussen het voorkomen van selectie en moreel gevaar (zie ook CPB (1997: 182-186) en Bovenberg (2000)) impliceert dat overheidsingrijpen gericht op het voorkomen van selectie onvermijdelijk gepaard gaat met moreel gevaar.

### 5.6.3 Mogelijke oplossingen

*Symmetrische informatie over onbeheersbare karakteristieken*

Een mogelijke oplossing voor het dilemma tussen het bestrijden van selectie en moreel gevaar is het verzamelen van informatie over wie waar voor verantwoordelijk is. Door verantwoordelijkheden duidelijk te scheiden probeert men individuen te beschermen tegen onbeheersbare risico's en tegelijkertijd de individuen te prikkelen om verantwoordelijkheid te nemen voor beheersbare risico's. Dit vereist dat informatie boven water komt over risicokarakteristieken waaraan opdrachtnemers weinig of niets kunnen doen. Alleen zo kunnen slechte risico's worden geïdentificeerd om ze vervolgens te compenseren. Dit kan bijvoorbeeld via vouchers voor mensen met gezondheidsrisico's of reïntegratie subsidies voor slechte risico's. Ook kan verevening tussen goede en slechte risico's plaatsvinden. Met deze afgedwongen solidariteit zullen verzekeraars concurreren op basis van het bestrijden van moreel gevaar (en het verlenen van goede service) in plaats van het selecteren van goede risico's.

De informatie op grond waarvan de overheid de slechte risico's identificeert moet aan een aantal voorwaarden voldoen. In de eerste plaats moeten de kenmerken tegen relatief lage kosten boven water gehaald kunnen worden. In de tweede plaats moet de overheid deze informatie tegen lage kosten kunnen verifiëren. Tenslotte moet het individu deze kenmerken alleen tegen hoge kosten kunnen manipuleren om moreel gevaar te voorkomen.

*Omvang collectiviteit*

De positie op de afruil tussen selectie en moreel gevaar hangt af van de grote en aard van de collectiviteit waarin risico's verevend worden. Hoe groter de collectiviteit, hoe minder er sprake zal zijn van selectie maar hoe meer moreel gevaar dreigt. Selectie bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kan ten dele worden ondervangen door risico's te verevenen op een hoger niveau dan een individueel bedrijf, bijvoorbeeld op het niveau van een bedrijfstak of cao. De prikkels voor risicoselectie ontbreken binnen de collectiviteiten waarbinnen risico's verevend worden. Organisaties van werknemers en werkgevers internaliseren op cao-niveau de negatieve effecten van nalatig gedrag alsmede de effecten van onderhandelde arbeidsvoorwaarden op moreel gevaar. Om moreel gevaar te voorkomen zullen de bedrijven elkaar moeten monitoren om *free-rider* gedrag te voorkomen.

Verevening op bedrijfstakniveau kent ook een aantal haken en ogen. Zo kunnen bedrijven elkaar niet altijd goed monitoren zodat moreel gevaar dreigt. Onderlinge monitoring, transparantie, en vertrouwen verdragen zich bovendien moeilijk met dynamiek en concurrentie. Het gevaar dreigt dan ook dat het sociale kartel de impliciete kruissubsidies voor niet alleen slechte risico's maar ook nalatig gedrag afwentelt op de consument.

In de tweede plaats kan de mobiliteit van bedrijven en werknemers tussen de verschillende collectiviteiten waarin risicoverevening plaatsvindt de solidariteit ondergraven. Wanneer individuen en bedrijven vrij zijn hun toevlucht te nemen tot andere, vaak kleinere, collectiviteiten dreigt selectie. Goede risico's zullen dan immers al snel de collectiviteit dreigen te verlaten. Als werknemers mobiel zijn tussen collectiviteiten, zullen afgedwongen kruissubsidies zich dan ook vertalen in compenserende loonverschillen. De solidariteitsbijdrage van goede risico's (aan slechte risico's) worden gecompenseerd door hogere (lagere) bruto lonen.

Tenslotte dreigt nog steeds selectie als de bedrijfstak als geheel aan sterke concurrentie blootstaat en de bedrijven elkaar goed kunnen monitoren om *free-rider* gedrag te bestrijden. De bedrijfstak als geheel heeft dan immers een gezamenlijk belang bij het beperken van de schadelast door selectie. Onderlinge monitoring resulteert dan niet alleen in minder moreel gevaar maar ook in meer selectie. De afruil tussen moreel gevaar en selectie blijft zo bestaan.

## 5.7 Conclusies

*De overheid is kwetsbaar voor moreel gevaar....*

De overheid is kwetsbaar voor moreel gevaar. Bij het internaliseren van complexe externe effecten delegeert de politiek taken aan specialisten die niet alleen over een aanzienlijke

informatievoorsprong beschikken maar ook doelstellingen natreven die op gespannen voet staan met het publieke belang. Daarnaast dreigt bij het voorkomen van selectie door afgedwongen solidariteit moreel gevaar. Tenslotte kan bij het voorkomen van *free-rider* gedrag door dwang vaak niet vertrouwd worden op de signalen van direct betrokken burgers om de uitvoerders van de publieke taak te disciplineren. Hoe groter het informatiemonopolie van de betrokken partijen en hoe groter de spanning tussen de doelstellingen van deze partijen en die van de maatschappij als geheel, hoe ernstiger de problematiek van het morele gevaar.

*...en institutionele oplossingen resulteren in dilemma's*

Dit hoofdstuk heeft verschillende instituties besproken gericht op het bestrijden van moreel gevaar. Deze oplossingen kennen elk weer hun eigen bezwaren vanwege een aantal fundamentele dilemma's. Afhankelijk van de karakteristieken van een bepaalde situatie zal de overheid in meer of minder mate kiezen voor een van de zijden van het betreffende dilemma. Bij wijze van samenvatting zet Tabel 5.1 een aantal belangrijke dilemma's en de bijbehorende karakteristieken op een rijtje. Hierbij worden ook institutionele arrangementen genoemd die horen bij de zijden van de dilemma's.

**Tabel 5.1: Relaties tussen opdrachtgevers en -nemers: dilemma's, karakteristieken en instituties**

Dilemma's	
<p><b>1. Verzekering versus.....</b> <i>Karakteristieken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risico aversie opdrachtnemer en groot risico in relatie tussen input en output</li> <li>• Sancties kunnen slechts beperkt worden opgelegd aan opdrachtnemer</li> <li>• Gelaagde structuur met veel opdrachtnemers met aanzienlijke informatiemonopolies</li> </ul>	<p><b>Prikkels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risico aversie opdrachtgever</li> <li>• Input gevoelig voor prikkels; risico's zijn goed beheersbaar door opdrachtnemer</li> <li>• Goede informatie over wie voor wat verantwoordelijk is</li> </ul>
<hr/>	
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basisfinanciering, onafhankelijk van output</li> <li>• Maatstafconcurrentie</li> </ul> <p><b>2. Inputsturing versus.....</b> <i>Karakteristieken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risicoaversie opdrachtnemer</li> <li>• Input observeerbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie output financiering hierboven</li> </ul> <p><b>Outputsturing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risicoaversie opdrachtgever</li> <li>• Taakuitoefening moeilijk stuurbaar voor opdrachtgever maar output wel goed contracteerbaar</li> </ul>

---

*Institutionele arrangementen*

- Standaard arbeidscontract
- Budgetfinanciering

**3. Coördinatie versus....**

*Karakteristieken*

- Complementaire activiteiten, veel synergie
- Omvangrijke externe effecten tussen verschillende activiteiten
- Veel verschillende complementaire doelstellingen die moeilijk uit elkaar kunnen worden getrokken

- Stukloon contract
- Financiering onderwijs per student

**Ontvlechting**

- Meetbaarheid verschillende activiteiten verschilt
- Activiteiten gevoelig voor prikkels
- Hoge verificatie kosten informatie
- Conflicterende doelstellingen

---

*Institutionele arrangementen*

- Klassieke bureaucratie
- Alle taken binnen de eigen organisatie

**4. Specificiteit versus....**

*Karakteristieken*

- Opdrachtgever weet nog niet precies welke output hij wil
- Ervaringsgoederen, kwaliteit output niet goed observeerbaar

- Eén-taak organisaties (bv. IBG, belastingdienst, ZBO's, agentschappen)
- Functiescheiding
- Uitbesteding taken
- Privatisering

**Concurrentie**

- Geringe technische voordelen specificiteit
- Output en input niet verifieerbaar

---

*Institutionele arrangementen*

- Hiërarchische relaties

**5. Expliciete contractering versus....**

*Karakteristieken*

- Meerdere hiërarchische lagen
- Lage politieke waardering overwinsten van uitvoerders
- Gewenste output goed voorzienbaar, weinig onzekerheid over doelen

- Delegatie aan private organisatie
- Vraagsturing (inclusief vouchers)
- Aanbesteding
- Veilingen van concessies
- Beleidsconcurrentie

**Reputatie**

- Korte periode tussen prestatie en betaling
- Hoge verificatiekosten informatie maar informatie wel transparant voor contractpartners
- Transactiepartners hebben lange tijdshorizon
- Duidelijke maatschappelijke normen zodat verwachtingen transactiepartners overlappen
- Goed functionerende democratie

---

*Institutionele arrangementen*

- Uitbesteding op basis van juridische contracten
- Concessies voor het bedienen van een bepaalde markt op basis van strikt omschreven voorwaarden

- Afrekening op declaratiebasis
  - Delegatie van beslissingen aan beroepsgroepen
-



Het kerndilemma in het *principal-agent* model is dat tussen verzekering en prikkels. In het standaard model is output in tegenstelling tot input verifieerbaar en is dus alleen outputsturing mogelijk. In de praktijk kunnen inputs echter beter verifieerbaar zijn dan outputs zodat inputsturing de voorkeur heeft. De optimaliteit van outputsturing hangt niet alleen af van de observeerbaarheid van input en output maar ook van de relatieve risico-aversiteit van opdrachtgever en opdrachtnemer; inputsturing wordt aantrekkelijker naarmate de opdrachtnemer risico-averser wordt ten opzichte van de opdrachtgever. Wanneer er sprake is van meerdere taken of meerdere opdrachtgevers dient het dilemma van coördinatie versus ontvlechting zich aan. Ontvlechting van taken en doelstellingen kent als voordeel dat prikkels kunnen worden verstrekt op basis van eenduidige belangen en criteria. Bovendien worden belangenconflicten voorkomen wanneer verschillende activiteiten tegengesteld uitwerken op doelstellingen. Vandaar dat toezichthouders gescheiden worden van de uitvoerders. Tegenover de voordelen van ontvlechting staat echter dat de coördinatieproblemen tussen verschillende uitvoerders toenemen en dat men niet goed kan profiteren van de synergie (*economies of scope*) als gevolg van complementaire activiteiten.

Als noch input noch output verifieerbaar zijn, zal de opdrachtgever de opdrachtnemer op een andere wijze moeten disciplineren dan middels juridische contracten. Concurrentie tussen verschillende opdrachtnemers is dan een mogelijkheid. Naarmate er minder technische voordelen zijn om specifiek met één bepaalde partner zaken te doen, bijvoorbeeld omdat productie geen specifieke investeringen vereist, wordt concurrentie aantrekkelijker. Dit alternatief resulteert in een afruil tussen specificiteit en concurrentie. Een gerelateerd disciplineringsmechanisme is reputatie. Hoe hoger de kosten van verificatie van input of output, des te aantrekkelijker is een impliciet contract gebaseerd op reputatie. Reputaties leiden er echter wel toe dat één partij *overwinsten* naar zich toe kan trekken. Naarmate de politieke waardering voor deze *overwinsten* geringer is, worden impliciete contracten gebaseerd op reputatie minder aantrekkelijk. Deze overwegingen resulteren in een dilemma tussen expliciete contractering versus reputatie.

## 6. De calculus van het publieke belang

*“Scarcity is a simple fact of the human condition. To have more of one thing, we must settle for less of another. Claiming that different values are incommensurable simply hinders clear thinking about difficult trade-offs.”*

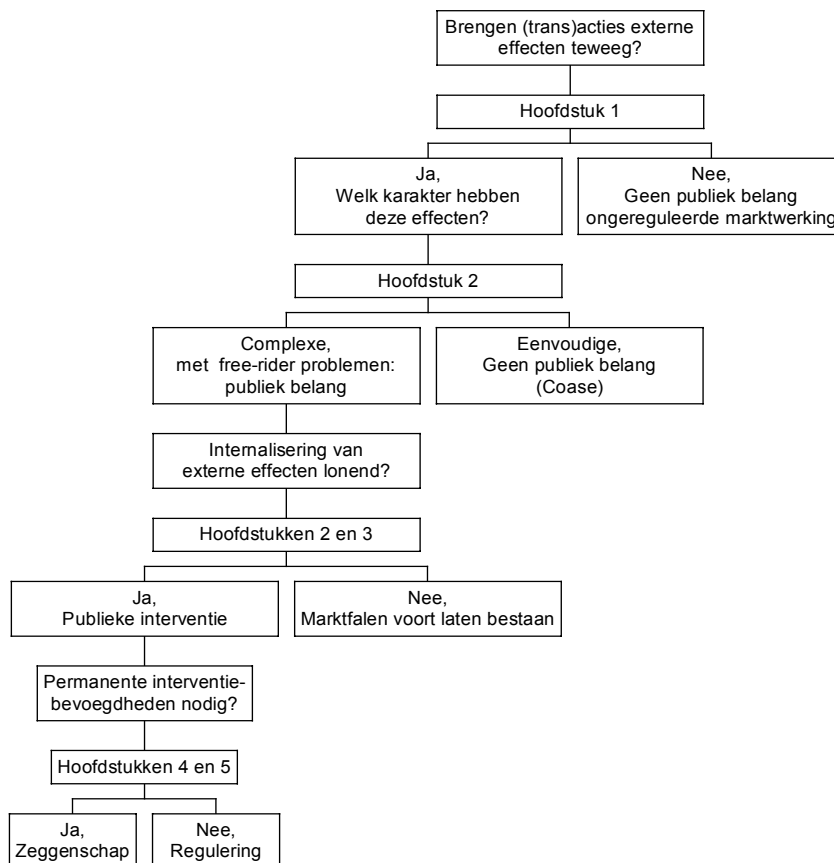
Robert Frank (2000: 914)

### 6.1 Inleiding

Waarom zou de overheid werkloosheidsverzekering verplicht opleggen? Wat is de diepere achtergrond achter verplichte ontslagbescherming? Is rekeningrijden een zaak die het beste geregeld kan worden door de overheid of door het bedrijfsleven? De vragen die op de overheid afkomen zijn complex en de antwoorden vaak niet eenduidig. Voor wie de verantwoordelijkheid heeft om beslissingen te nemen en vuile handen moet maken is dat wellicht geen prettige boodschap. Wat is een juiste beslissing? Lange tijd leek het probleem van collectieve actie ten principale opgelost te kunnen worden. Wanneer de markt faalt dient de overheid in te grijpen. In de praktijk komt de overheid echter in aanraking met allerlei problemen die de vraag of en zo ja hoe de overheid moet ingrijpen compliceren (Martimort et al. 2002). Het is dan ook niet verbazingwekkend dat in het vervullen van publieke taken politieke opdrachtgevers voor verschillende contractvormen kiezen of zoals de OECD het samenvatte: “there is no ‘one way’ of providing publicly funded services” (Lundsgaard, 2002).

Dit hoofdstuk brengt de lijnen van deze studie samen. Het is gestructureerd aan de hand van figuur 6.1 waarin de hoofdstukken uit deze studie een logische plek vinden. De figuur, en dus dit hoofdstuk, laat zich lezen als een checklist: de noodzaak (het waarom) en de vorm (het hoe) van publieke interventies laten zich bepalen door de vragen in de boxen in de figuur en daarmee corresponderende paragrafen en dilemma's langs te lopen. Paragraaf 6.2 begint met de definitie van publieke belangen als een specifieke vorm van marktfalen (hoofdstuk 1). Publieke belangen zijn complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege *free-rider* gedrag. Deze externe effecten vragen daarom om de toepassing van *publiekrechtelijke dwang*. Paragraaf 6.3 bespreekt vervolgens de voornaamste bronnen van marktfalen als gevolg van *free-rider* gedrag, te weten, schaalvoordelen (hoofdstuk 2) en averechtse selectie (hoofdstuk 3). Na deze bespreking van de economie van het publieke belang (het *wat* van dat belang), gaat paragraaf 6.4 vervolgens in op het management

van dat belang: *hoe* moet publieke interventie worden vormgegeven. Kan en mag de politiek uit naam van het publieke belang zomaar met dwang ingrijpen in private eigendomsrechten (hoofdstuk 4)? En als ze dan wil ingrijpen, hoe kan die interventie dan het beste worden vormgegeven (hoofdstuk 5)? Terwijl hoofdstukken 2 en 3 zich dus concentreren op marktfalen, komt in hoofdstukken 4 en 5 het overheidsfalen ruim aan bod. Door marktfalen en overheidsfalen te combineren kan men tenslotte de hamvraag beantwoorden: is het betreffende publieke belang waardevol genoeg om de transactiekosten van politieke interventie te rechtvaardigen? En hoe dient dit dan te geschieden? Via directe zeggenschap waardoor men flexibel kan interveniëren of via regulering waarbij de overheid zich aan wetten en regels bindt. Het voorbeeld van de sociale zekerheid wordt in paragraaf 6.5 gebruikt om te illustreren hoe de checklist die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd in de praktijk kan worden gebruikt.



## 6.2 Wat is een publiek belang?

### 6.2.1 Publieke dwang tegen free riders

Publieke belangen ontstaan als sprake is van een gecompliceerde externe effecten. Er is sprake van een extern effect wanneer een actie van één partij of een transactie tussen twee (of meer) partijen positieve of negatieve gevolgen heeft voor een andere belanghebbende die niet rechtstreeks betrokken is bij die actie of transactie. Het gevolg is dat het private belang bij die actie of transactie niet samenvalt met het maatschappelijk belang, omdat de externe effecten niet worden meegewogen. *Simpele externe effecten* met slechts weinig belanghebbenden, zijn echter niet voldoende voor een publiek belang. Dergelijke simpele externe effecten kunnen worden *geïnternaliseerd* door aanvullende *privaatrechtelijke transacties* waarbij ook de andere belanghebbende partij(en) worden betrokken. Het inzicht dat de betrokken partijen zelf een prikkel hebben om de ontbrekende markt te creëren via aanvullende transacties is de kern van het zogenaamde *Coase-theorema*. Ondoelmatigheid vanwege ontbrekende markten impliceert potentiële *win-win* situaties die door onderlinge ruil kunnen worden gerealiseerd. Wanneer de externe effecten echter *gecompliceerd* zijn, in die zin dat er veel partijen bij betrokken zijn, dan zijn die aanvullende transacties moeilijk te realiseren vanwege het *free-rider* probleem. Er is altijd wel één partij die kan profiteren van de transactie zonder er aan te hoeven bij te dragen. De niet-uitsluitbaarheid van de baten van aanvullende transacties verbreekt de directe band tussen betalen en genieten. In die gevallen is sprake van een publiek belang dat behartigd kan worden door de toepassing van *publiekrechtelijke dwang*. Iedere keer wanneer van een bepaalde zaak geclaimd wordt dat het een publiek belang is, moet de vraag derhalve zijn: *wat zijn de relevante externe effecten waarbij free-rider gedrag dreigt?* Wie profiteert hier van een bepaalde (trans)actie of heeft daar juist last van, zonder dat deze personen bij de besluitvorming aan tafel zitten? En waarom kunnen deze personen niet bij deze transacties worden betrokken zodat de externe effecten met aanvullende transacties tussen belanghebbenden worden geïnternaliseerd? Deze vragen brengen discipline.

Wanneer alle externe effecten zijn geïnternaliseerd, simpele externe effecten door aanvullende transacties en gecompliceerde externe effecten door publiekrechtelijke dwang, dan is sprake van maximale *doelmatigheid*. Er is echter een tweede belangrijke maatschappelijk doelstelling, een *politieke gewenste of rechtvaardige verdeling* van die welvaart. Inkomensherverdeling is altijd een overheidstaak, omdat de beslissing om de één een groter aandeel van de maatschappelijk welvaart toe te delen bijna altijd ten koste gaat van het aandeel van een ander. Vrijwillige transacties gericht op het uitbuiten van *win-win* situaties werken daar dus niet. Herverdeling kan gewoonlijk alleen onder publieke dwang worden gerealiseerd.

De *kerntaak van de overheid* is dus de toepassing van publiekrechtelijk dwang ter behartiging van publieke belangen. Die toepassing van dwang, het geweldsmonopolie dat de overheid daartoe ten dienste staat, resulteert in aanzienlijke transactiekosten. Macht ten behoeve van het bestrijden van *free-rider* gedrag kan namelijk ongewenste neveneffecten oproepen. Zo kan de meerderheid de politieke macht gebruiken om de minderheid het leven zuur te maken en zijn beloften van de politieke meerderheid om zich daarvan te onthouden weinig geloofwaardig. Bovendien zijn gedwongen transacties waarbij de betrokkenen geen direct individueel belang hebben moeilijker tot stand te brengen dan vrijwillige transacties op de markt. De transacties die de overheid moet afdwingen omdat niemand anders dat vrijwillig doet gaan daarom bijna per definitie met hoge transactiekosten gepaard. Paragraaf 6.4 bespreekt de verschillende transactiekosten van overheidsingrijpen die resulteren in overheidsfalen. Uiteindelijk moet de waarde van het publieke belang worden afgewogen tegen de transactiekosten van politiek ingrijpen.

### 6.2.2 De calculus van het publieke belang

Het behartigen van publieke belangen is derhalve niet meer en niet minder dan de calculus van externe effecten. Een goed hulpmiddel om die externe effecten in kaart te brengen is kosten-batenanalyse. De centrale gedachte achter kostenbaten analyse is niet zozeer dat een sociale ingenieur uitrekent wat kan en niet kan, maar veeleer het *in beeld brengen van belangen*. Het gaat er vooral om helderheid te verkrijgen over de *aard van de externe effecten*: wie wordt door externe effecten benadeeld of wie profiteert daarvan?

Kosten-batenanalyse is een vertrouwd instrument voor de econoom. Het wordt al sinds jaar en dag toegepast bij financierings- en investeringsprojecten. In algemene termen luidt de definitie van kosten-batenanalyse: *de meting van de netto baten van iedere verandering in de allocatie van middelen* (Boadway and Wildasin, 1984, hfd. 8). Toepassing van dit instrument bevordert de maatschappelijke doelmatigheid. Doelmatigheid is eenvoudig uit te leggen voor een bedrijf: het maximeert de winst. Kosten en baten zijn dus simpelweg gelijk aan inkomsten en uitgaven, gewaardeerd in euro's. Hoe zit dit bij de toepassing van kosten-batenanalyse van publieke interventies? Zolang het er louter om gaat om de maatschappelijke doelmatigheid te bevorderen, kunnen die externe effecten in euro's worden gewaardeerd, onafhankelijk van de vraag wiens belangen in het geding zijn. Als de som van de door de interventie in euro's uitgedrukte externe effecten positief is, dan is de behartiging van het publieke belang in principe de moeite waard. Dit correspondeert met *vermogensmaximalisatie*, oftewel het *Hicks-Kaldor*

*criterium*: het gaat om het maximeren van de som van de vermogens van alle burgers. De praktijk is vaak weerbarstiger: niet alleen doelmatigheid maar ook de verdeling telt omdat herverdeling niet kosteloos is. De transactiekosten van herverdeling resulteren in *gewogen vermogensmaximalisatie*, waarbij in de evaluatie van publieke interventies de belangen van de ene groep zwaarder worden gewogen dan die van de andere groep. Iedere denkbare Pareto-efficiënte verdeling correspondeert met een gewogen vermogensmaximalisatie met specifieke gewichten voor de verschillende groepen.

*Box 6.1: Amerikaanse ervaringen met kosten-batenanalyse*

Het gereedschap van kosten-batenanalyse is voor economen vanzelfsprekend. Rechters en advocaten hanteren echter ook steeds vaker kosten-batenanalyses. De situatie in Amerika is in deze instructief. Kort na zijn aantreden in 1981 als president van de Verenigde Staten besloot Ronald Reagan om een 'review process' in het leven te roepen om alle reguleringen via de Office of Management and Budget (OMB) te onderzoeken. Alle federale reguleerders werd verplicht om een impact analyse te maken, inclusief een kosten-batenanalyse. Het beleid is na Reagan door Bush gehandhaafd, hetgeen geen verbazing hoeft te wekken. Deregulering was vooral een republikeins issue. Wat wel verbazing wekte was dat Clinton tijdens zijn presidentschap het instrument van kosten-batenanalyse handhaafde. Het karakter van kosten-batenanalyse veranderde echter wel. Clinton verplichtte de agentschappen niet tot de eis dat de baten de kosten moeten overtreffen, maar dat zij de kosten 'rechtvaardigen'. Er werd veel nadruk gelegd op de verdelingsaspecten van regulering en het feit dat sommige kosten en baten nu eenmaal moeilijk waardeerbaar zijn. Onder Bush jr. lijkt er niet veel verandering te komen. Kosten-batenanalyse wordt ook door hem gezien als een instrument gezien om *regulering* te beheersen.

Wel woedt er momenteel een debat over de toepassing van kosten-batenanalyse. De aanleiding was de rechtzaak *Whitman versus American Trucking Associations* voor het Supreme Court in 2000 waarin de vraag centraal stond: moet de regering kosten in beschouwing nemen in het bewerkstelligen van een standaard voor schone lucht? Voor menig econoom is dat een triviale vraag, met een bevestigend antwoord. Amerikaanse topeconomen verwoordden hun argument in een amici-brief aan het Hooggerechtshof als: "It would be imprudent not to consider costs in the setting of standards." Niettemin besliste het Hooggerechtshof anders. Ondanks deze terugslag in de toepassing van kosten-batenanalyse bij milieustandaarden, lijken de Amerikaanse regering en rechters echter een 'default rule' afgesproken te hebben ten gunste van kosten-batenanalyse, tenzij het Congres dat in een specifiek geval bij wet uitdrukkelijk verbiedt (Frank en Sunstein, 2001).

Zelfs als een parlement, rechter of een Congres toepassing van een kosten-batenanalyse verbiedt dan nog moet men zich afvragen wat dat betekent voor de uitvoerende regulator. Agentschappen zouden door bestaande wetgeving standaarden *kunnen* gaan uitvoeren die ex ante niet geloofwaardig zijn. Een te hoge standaard is niet handhaafbaar, omdat de belangen omdat voor omzeiling van de standaard te groot zijn. Kortom, in de praktijk zal een regulator impliciet wel kosten en baten moeten hanteren wil deze een geloofwaardig beleid voeren. De diepere vraag is dan waarom de wetgever een dergelijk verbod op de toepassing van kosten-batenanalyse uitvoerd. Een mogelijk antwoord is de complexiteit van kosten-batenanalyses in sommige zaken. Per definitie is bij publieke belangen sprake van gecompliceerde externe effecten. In die omstandigheden is de uitvoering van een kosten-batenanalyse geen eenvoudige zaak zijn, niet in de laatste plaats om dat partijen er belang bij hebben hun belangen verkeerd voor te stellen.

Kosten-batenanalyse kent ook tegenstanders, met name in de filosofische hoek. Sen verzet zich tegen het gebruik van kosten-batenanalyse in regulering omdat het voornamelijk een marktgeoriënteerde inschatting van kosten en baten hanteert. Zijn pijlen zijn vooral gericht op de methodes die moeten achterhalen wat burgers bereid zijn om bij te dragen aan publieke goederen. Zo zijn de onderzoeken gericht op het achterhalen van de bereidheid om bij te dragen aan een schoner milieu in feite onzinnig omdat de bereidheid te betalen afhankelijk is van wat anderen bijdragen. Het gaat immers om een publiek goed. Bij een marktgoed is de bereidheid tot betalen niet afhankelijk van wat anderen betalen (Sen, 2000). Hoewel Sen positief is over het gebruik van de benadering van kosten-batenanalyse an sich, wil hij waarschuwen voor een eendimensionale benadering van kosten en baten. Een verstandige benadering van kosten-batenanalyse moet in zijn ogen verder gaan dan de marktgeoriënteerde benadering en neemt expliciet sociale keuzevraagstukken mee.

### 6.2.3 Institutionele vormgeving bij het in kaart brengen van publieke belangen

*“Public works of a local nature should be maintained by local revenue [because] the abuses which sometimes creep into the local and provincial administration of a local or provincial revenues, how enormous so ever they may appear, are in reality, however almost always very trifling, in comparison with those which commonly take place in the administration and expenditure of a great empire.”*

Adam Smith, in *The Wealth of Nations* (1776)

Bij het in kaart brengen van publieke belangen spelen twee kernpunten. Ten eerste, op welk niveau moeten die belangen worden behartigd: centraal, sectoraal, regionaal, lokaal? Ten tweede, welke partijen moeten daarbij worden betrokken? Beide kwesties worden in het vervolg uitgewerkt.

#### *Subsidiariteitsbeginsel*

Het niveau waarop de publieke belangen moeten worden behartigd is het laagst mogelijke niveau waarop de relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Een scholingsfonds dat opleiding voor schilders betaald, en waar werkgevers mogelijk last hebben van *free-rider* problemen (zij willen wel geschoolde schilders, maar niet betalen voor de scholing), kan het best op bedrijfstakniveau worden beheerd. Het enige wat de centrale politieke autoriteiten moeten doen is een sectorbestuur instellen en het dwingende bevoegdheden toekennen. Op die manier wordt *free-rider* gedrag uitgebannen, en worden beslissingen zoveel mogelijk door geïnformeerde belanghebbenden genomen. Dit minimaliseert de transactiekosten van collectieve besluitvorming en benut lokaal beschikbare informatie. Als in een stad een nieuw centraal winkelcentrum moet worden aangelegd waarvan alle bewoners profiteren, dan kan de besluitvorming daarover het beste in de gemeenteraad plaatsvinden. Alle externe effecten zijn dan geïnternaliseerd, het heeft geen zin anderen daarover te laten meepraten. Dit is het subsidiariteitsbeginsel.

Merk op dat bij subsidiariteit het *profijtbeginsel* van toepassing is: zowel kosten als opbrengsten worden op het laagst mogelijke niveau gelegd. Het profijtbeginsel maakt het overbodig om op centraal niveau alle externe effecten te kwantificeren. Lokale besturen hebben er immers belang bij hebben kosten en opbrengsten natuurgetrouw weer te geven.



*... en Tiebout-concurrentie*

Behalve dat het de kring van beslissers beperkt tot de belanghebbenden, heeft subsidiariteit nog een ander belangrijk voordeel. Wanneer een bepaald publiek belang op lokaal niveau effectief kan worden geïnternaliseerd, dan worden de lokale politieke besturen behalve door democratische verkiezingen (*voice*) ook door onderlinge concurrentie (*exit*) gedisciplineerd. Burgers/kiezers gaan wonen in die gemeente waar het lokale bestuur het meeste waar voor hun belastinggeld biedt. Gemeenten die geld over de balk gooien aan onbelangrijke publieke belangen verliezen zo burgers aan gemeenten met een effectief bestuur. Vanzelfsprekend werkt dit mechanisme slechts optimaal bij vrije vestigingsplaatskeuze en als externe effecten beperkt zijn tot bestuursgebieden.

*... en de EU*

Subsidiariteit speelt niet alleen binnenslands maar is ook een actueel thema binnen de EU. Juist omdat de Europese bureaucratie slechts zeer beperkt onder democratische controle staat, is subsidiariteit en Tiebout concurrentie tussen regio's een zeer belangrijk hulpmiddel om machtsmisbruik van de Brusselse bureaucratie aan banden te leggen. Beleidsconcurrentie verzacht op deze manier het dilemma tussen enerzijds het voorkomen van *free-rider* gedrag door de toepassing van publieke dwang en anderzijds het bestrijden van machtsmisbruik door de beheerders van het geweldsmonopolie. Tegelijkertijd helpt het subsidiariteitsbeginsel om een *'race to the bottom'* te voorkomen in gevallen waar concurrentie tussen nationale staten contraproductief uitwerkt (Sinn, 1997).

*Geef ieder belang een stem*

Het tweede kernpunt bij het behartigen van publieke belangen is welke belanghebbenden bij het borgen van het publiek belang een stem moeten hebben. Dat wordt niet zozeer ingegeven door democratische beginselen, maar door de aard van de externe effecten. Stel dat bij een bepaald publiek belang twee groepen belanghebbende zijn, die ieder voor zich intern worden geplaagd door *free-rider* gedrag omdat de leden van de groepen niet kunnen worden uitgesloten van de baten van onderhandelingen. De taak van de overheid is dan om voor beide groepen een vertegenwoordiger aan te stellen die aan die groep verantwoording moet afleggen maar ook bindend een uitkomst kan opleggen, iets wat In 't Veld aanduidt als de *regisseursrol van de overheid*. De behartiging van het publieke belang kan vervolgens worden overgelaten aan de onderhandeling tussen beide vertegenwoordigers. Deze institutionele vormgeving lijkt dus sterk

op het subsidiariteitsbeginsel, nu echter niet met één collectieve beslisser, maar met onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van meerdere collectieven. Men kan hier bijvoorbeeld denken aan het algemeen verbindend verklaren van CAO's.

Bij de onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van belanghebbenden geldt opnieuw het profijtbeginsel: iedere vertegenwoordigde groep is zelf verantwoordelijk voor zowel kosten als opbrengsten. Omdat de externe effecten tot de groepen beperkt zijn, kunnen rechten en plichten direct met elkaar in verband gebracht worden. Dit voorkomt strategische manipulatie van lokaal beschikbare informatie. Vergeleken met het subsidiariteitsbeginsel is hier sprake van een extra voordeel: ieder belang heeft een eigen vertegenwoordiger. Die vertegenwoordiger heeft maximale prikkels om dat belang zo goed mogelijk te behartigen en dus om zoveel mogelijk informatie ten gunste van dat belang boven tafel te krijgen. Wanneer één besluitvormer beide belangen behartigt, dan heeft deze besluitvormer te maken met conflicterende belangen: het zogenaamde *twee-petten* probleem. Bovendien heeft hij minder prikkels om zich goed te informeren. De argumenten van het ene belang zullen immers naar verwachting wegvallen tegen die voor het andere belang. Het is dus maar beter geen kostbare energie te besteden aan het verzamelen van informatie.

#### *Twee voorbeelden*

De mate waarin kosten batenanalyse behulpzaam is bij de institutionele vormgeving van de besluitvorming rond publieke belangen verschilt van geval tot geval. In het algemeen werkt het goed bij infrastructurele projecten maar slecht bij zeer complexe externe effecten, zoals bij openbare orde. Wij geven een voorbeeld van beide uitersten.

#### *De Betuwelijn*

Een voorbeeld van een infrastructurele investering is de aanleg van de Betuwelijn. Wat zijn hier de relevante externe effecten? Gemeenten in de Betuwe ondervinden overlast van langsdenderende treinen. De steden in Brabant ondervinden voordeel omdat hun stadshart niet langer wordt belast door de veiligheidseisen van goederenvervoer per spoor. Ook de Rotterdamse havenbedrijven profiteren, omdat zij hun achterland beter kunnen bedienen. Dan is het lijstje met belanghebbenden min of meer compleet. Volledig gedecentraliseerde besluitvorming werkt niet, omdat er dan teveel individuele belanghebbenden zijn. De overheid kan maar beter iedere groep dwingen een eigen vertegenwoordiger aan te wijzen. Deze vertegenwoordigers onderhandelen namens hun groep. De Betuwe gemeenten zijn eventueel bereid de nieuwe spoorlijn te

accepteren, mits zij daarvoor compensatie ontvangen. De Brabantse gemeenten zijn bereid te betalen, omdat die goederentreinen dan uit hun stadshart kunnen worden geweerd, net zoals de Rotterdamse havenbedrijven willen betalen, omdat zij later van de nieuwe spoorlijn zullen profiteren. Als uit dit saldo de aanleg niet kan worden gefinancierd, dan gaat het project niet door. Merk op dat in deze aanpak de rijksbijdrage nul is: een pure toepassing van het *profijtbeginsel*. Kosten-batenanalyse is hier dus geen besliscriterium, maar een hulpmiddel om belanghebbenden te identificeren.

*Politie: kosten-batenanalyse als laatste redmiddel*

Een voorbeeld waar de identificatie van belanghebbenden weinig houvast biedt bij de institutionele vormgeving is de politie. De externe effecten van het politieoptreden zijn zeer gecompliceerd. Sommige externe effecten zijn regio gebonden. De bestrijding van diefstal in de Zuidwijk van Zoeterplas kan beter op het gemeentelijk dan op landelijk niveau worden aangestuurd. Echter, sommige vormen van criminaliteit hebben een landelijk of zelfs internationaal karakter, en de scheiding tussen landelijk en regionale criminaliteit laat zich niet eenduidig trekken. In dit soort gevallen is als laatste redmiddel een landelijke kosten-batenanalyse van een Centraal Analysebureau onvermijdelijk, omdat de externe effecten niet beperkt zijn tot een beperkte regio en het profijtbeginsel daarom niet kan worden toegepast. Zo'n kosten-batenanalyse is dan het enige, zij het gebrekkige, instrument. Als de analyse perfect zou werken, zou die ook niet nodig zijn. Want dan zou de markt de informatie zelf wel boven water gebracht.

## 6.3 De economie van het publieke belang: *free-rider* problemen

### 6.3.1 Inleiding

Deze paragraaf bespreekt de twee voornaamste bronnen van marktfalen als gevolg van *free-rider* problemen, schaalvoordelen en averechtse selectie. De simpelste vorm van schaalvoordelen is het geval van vaste kosten die moeten worden opgebracht ongeacht de omvang van de productie. Iedere consument heeft er belang bij dat zoveel mogelijk producten worden aangeboden, maar tegelijkertijd zal de consument bij de betaling van de daarmee gepaard gaande vaste kosten proberen te *free riden* op de betaling van anderen. *Publieke goederen* (d.w.z. goederen die niet uitsluitbaar zijn) zijn een extreem geval van dit probleem omdat de consument in het geheel niet naar rato van verbruik kan worden aangeslagen voor de vaste kosten. De tweede bron van *free-rider* problemen is averechtse selectie. Bij averechtse selectie trekken goede risico's zich terug uit de kring van verzekerden, zodat de verzekering voor de achterblijvers duurder wordt. Beide bronnen van *free-rider* gedrag worden in volgende twee paragrafen besproken.

### 6.3.2 Schaalvoordelen

#### *Marktmacht als alternatief voor belastingheffing*

We beschouwen de simpelste vorm van schaalvoordelen met vaste kosten en variabele kosten die lineair toenemen met de productieomvang. In een hypothetische *volledig gecentraliseerde planeconomie* zouden consumenten worden aangeslagen voor de variabele kosten naar rato hun verbruik en zouden de vaste kosten worden gedekt door een *belastingheffing*. In een *gedecentraliseerde markteconomie* leiden schaalvoordelen tot marktmacht. Eén grote producent is efficiënter dan twee kleintjes omdat de vaste kosten over een grote draagvlak kunnen worden gespreid. De grote producent drukt daarom de kleintjes uit de markt. Die *marktmacht* stelt producenten in staat een *winstopslag* op hun prijzen te zetten. De vaste kosten kunnen uit die winstopslag worden betaald. Marktmacht en winstopslagen zijn onvermijdelijke karakteristieken van een gedecentraliseerde economie met schaalvoordelen. Die winstopslag kan worden gezien als een alternatief voor belastingheffing waarmee de vaste kosten worden gedekt in een volledig gecentraliseerde planeconomie. De marktmacht van de producent leidt echter ook tot ondoelmatigheid: marginale consumenten worden afgeschrokken door de hoge monopolieprijzen. Bovendien dreigt er *X-inefficiency* en/of hoge winsten doordat het concurrentiemechanisme het

management niet disciplineert. De belangrijkste dilemma's die hieruit voortvloeien zijn weergegeven in tabel 6.1.

**Tabel 6.1: Schaalvoordelen: dilemma's, karakteristieken en instituties**

Dilemma's	
<b>1. Bevorderen concurrentie versus....</b>	<b>Benutten schaalvoordelen</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedifferentieerd product</li> <li>• Variabele productiekosten verzonken</li> <li>• Politieke waardering overwinsten gering</li> <li>• Heterogene kostenniveaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote marktmacht (inelastische vraag)</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesubsidieerde non-profit organisatie (b.v. streekziekenhuis)</li> <li>• Subsidieregeling voor de betreffende activiteit (b.v. het Nederlands filmfonds)</li> <li>• Bevoordelen van toetreders bij aanbesteding en veilingen van concessies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke monopolie (b.v. TPG)</li> <li>• Vergunningenstelsel (b.v. taxi's)</li> <li>• Bestemmingsplan (b.v. winkelcentra)</li> </ul>
<b>2. Doelmatigheid versus....</b>	<b>Surplusextractie</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig 'lage kosten'-producenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote heterogeniteit kostenniveaus</li> <li>• Veel informatie over kostenniveaus</li> <li>• Lage politieke waardering overwinst</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prijsregulering via een toezichthouder (b.v. OPTA vis-à-vis KPN)</li> <li>• Veiling zonder bevoordeling van nieuwe toetreders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cost-plus</i> prijsregulering via een toezichthouder (b.v. OPTA vis à vis KPN)</li> <li>• Veiling met bevoordeling van nieuwe toetreders</li> <li>• Hoge bedrijfstakspecifieke winstbelasting (b.v. Aardgas)</li> <li>• Staatsbedrijf (b.v. NS)</li> <li>• Voormalig staatsbedrijf waarvan de winst via beursgang is afgeroomd (b.v. TPG)</li> </ul>

#### *Vrije toetreding als restrictie van marktmacht*

Waar de hypothetische goedwillende sociale planner niet meer belasting zou heffen dan nodig is om de vaste kosten te kunnen dekken, daar zal een private producent de prijzen net zolang opdrijven tot zijn winst maximaal is. Hoe *inelastischer* de vraagcurve, des te groter is de marktmacht van de producent. Echter, die winst zal bij vrije toetreding nieuwe toetreders in de

sector aantrekken, die hopen een graantje mee te kunnen pikken van voorspoed. Die toetreding zal net zolang doorgaan totdat de toegenomen concurrentie de winstopslag zodanig onder druk heeft gezet dat hij nog juist voldoende is om de vaste kosten te dekken. Toetreding is dus een instrument om overwinsten af te romen.

Wat zijn de gevolgen van deze toetreding vanuit het oogpunt van de maatschappelijk welvaart? Dat hangt af van de aard van de bedrijfstak. Als het gaat om een *homogeen product*, dan is iedere nieuwe toetreder een vorm van geldverspilling. Immers, er worden vaste kosten betaald voor meerdere producenten, terwijl één producent in principe de hele productie voor zijn rekening zou kunnen nemen. Echter, in veel bedrijfstakken wil de consument wat te kiezen hebben. Ieder zijn eigen smaak, bijvoorbeeld bij auto's. Er is sprake van *productdifferentiatie*. Consumenten waarderen extra variëteiten, omdat dat hun keuzemogelijkheden vergroot.

#### *Dominante positie door verzonken kosten of prijsleiderschap*

Vrije toetreding werkt minder goed als producenten zich van tevoren moeten vastleggen op hun productieomvang, bijvoorbeeld omdat men te maken heeft met verzonken variabele kosten. Hun variabele kosten variëren dan wel *ex ante* met de productieomvang, maar niet *ex post*. Het gevolg is dat er voor een toetreder minder ruimte overblijft. De bestaande producenten zullen hun productieomvang achteraf immers niet terugbrengen, omdat zij de productiekosten toch al verzonken hebben. Dit effect is vergelijkbaar met Stackelberg-prijsleiderschap, waarbij één bedrijf als eerste bepaalt wat zijn prijs is, en andere daarna de resterende ruimte verdelen. In die gevallen is vrije toetreding onvoldoende om overwinsten geheel af te romen.

#### *Het dilemma tussen bevorderen van concurrentie en het uitbuiten schaalvoordelen*

De toetredingsbeslissing van een nieuwe producent in een bedrijfstak wordt gekenmerkt door twee tegen elkaar in werkende externe effecten. Enerzijds heeft zijn beslissing een positief extern effect op *intramarginale consumenten* die een hoge waardering voor een extra variëteit. Die consumenten moeten weliswaar betalen voor hun aankopen, maar hun waardering ligt hoger dan de prijs. Anderzijds is er sprake van een negatief extern effect op andere *producenten*. Een deel van hun afzet valt weg omdat consumenten overlopen naar de nieuwe toetreder. Weliswaar nemen de productiekosten daardoor af, maar door de winstopslag is het verlies aan inkomsten groter dan de daling van de productiekosten. Het *draagvlak* voor de dekking van hun vaste kosten erodeert. Als gevolg van deze twee tegen elkaar in werkende externe effecten is er geen enkele garantie dat de feitelijke toetreding ook maatschappelijk optimaal. Er kan zowel teveel als te

weinig concurrentie zijn. Er is dus sprake van een dilemma tussen het bevorderen van concurrentie en diversiteit enerzijds en het uitbuiten van schaalvoordelen anderzijds.

#### *Het publieke belang*

In een *ongewogen vermogensmaximalisatie* kan het optimale niveau van toetreding simpelweg worden bepaald door de positieve en de negatieve externe effecten op te tellen. Het publiek belang is dan om toetreding te bevorderen zolang het positieve effect van meer variëteit voor consumenten groter is dan het negatieve effect op de winst van de andere producenten. In die bedrijfstakken met een geringe marktmacht en veel productdifferentiatie, en waar de variabele kosten verzonken zijn, daar gaat het publieke belang in de richting van de bevordering van concurrentie. Een publiek goed is daarvan een extreem voorbeeld.

Een ander voorbeeld is de productie van Nederlandstalige films. In bedrijfstakken met een grote marktmacht en een homogeen product, en waar de variabele kosten niet verzonken zijn, daarentegen, gaat het publieke belang in de richting van het beperken van concurrentie. Dit om verspilling in de vorm van te veel vaste kosten te voorkomen. Een voorbeeld is het elektriciteitsnetwerk. In Tabel 6.1 worden enige institutionele arrangementen genoemd om concurrentie te bevorderen of om schaalvoordelen beter te benutten.

#### *Afkomst van overwinst*

Wettelijke beperking van toetreding leidt tot overwinst in die bedrijfstakken sectoren. In een ongewogen vermogensmaximalisatie is dat op zichzelf geen probleem, omdat ook winst vermogen is. In de praktijk wordt echter *gewogen vermogensmaximalisatie* toegepast, waarbij die overwinsten een relatief gering gewicht hebben. Dit verschuift het publieke belang in de richting van meer concurrentie. Hoever die verschuiving gaat hangt af van de alternatieve mogelijkheden die de politiek ter beschikking heeft om de overwinst af te romen ten bate van andere maatschappelijke doelen of ten bate van consumenten. Hoe groter de transactiekosten van herverdeling, hoe kleiner het welvaartsgewicht van winsten en hoe belangrijker concurrentie wordt als middel om winsten af te romen. In tabel 6.1 zijn een aantal institutionele arrangementen weergegeven waarmee dat kan worden gerealiseerd.

#### *Het dilemma van doelmatigheid versus surplusextractie*

Wanneer de overheid de kosten van producenten niet kent, wordt de afkomst van overwinst moeilijker omdat producenten hun kosten zullen overdrijven. Door een slimme keuze van een

afromingschema kan worden bereikt dat producenten hun ware kostenniveau onthullen. Hoe groter het aandeel van de overwinst van de producenten met lage kosten dat men wil afromen, des te meer zal men producenten met hoge kosten het leven zuur moeten maken, om te voorkomen dat deze lage kosten producenten zich voordoen als hoge kosten producenten. Dit vermindert de doelmatigheid van hoge kosten producenten. Er is dus een dilemma tussen doelmatigheid en surplusextractie. Hoe lager het aandeel van de lage kosten producenten of hoe kleiner de kostenverschillen, des te geringer de overwinst die kan worden afgeroomd, en des te minder het loont om de productiebeslissingen van de hoge kosten producenten te verstoren.

*... en de zelfbinding van de overheid tegenover een monopolist*

Dergelijke afromingschema's verliezen veel van hun geloofwaardigheid zodra er maar één producent is. Die ene producent zal zich altijd als een hoge kosten producent voordoen, in de verwachting dat de overheid het keuzemenu dan wel aan zal passen om de ondoelmatigheid voor de hoge kosten producent weg te nemen. Als er meerdere producenten zijn, heeft de overheid die verleiding niet, omdat zij daarmee ook de mogelijkheid opgeeft om surplus af te romen bij de lage kosten producenten. Surplusextractie is dus problematischer bij monopolies.

### 6.3.3 Averechtse selectie

De tweede bron van *free-rider* gedrag is averechtse selectie. Het probleem bij averechtse selectie is dat een verzekeraar (of: werkgever) goede en slechte risico's (of: werknemers) niet kan onderscheiden. Dus krijgen beide groepen dezelfde polis aangeboden, met een premie die kostendekkend is voor het gemiddelde risico. Er is dus sprake van een *kruissubsidie* van goede naar slechte risico's. Individuele goede risico's zullen zich aan die kruissubsidie willen onttrekken, door of helemaal geen verzekering te nemen, of een verzekering met een hoog eigen risico die voor slechte risico's niet aantrekkelijk is. Dit gedrag heeft een *extern effect* naar de slechte risico's omdat de overblijvende *verzekeringskring* een hoger risico profiel heeft, en de achterblijvers dus een hogere premie moeten betalen. Er zijn drie mogelijkheden:

*Geval 1: Klein aandeel slechte risico's: iedereen slechter af*

Als het aandeel slechte risico's gering is, kunnen uiteindelijk zelfs alle goede risico's slechter af zijn, omdat één voor één de goede risico's de kring verlaten, waardoor verzekering voor de achterblijvers steeds onaantrekkelijker wordt en dus ook de goede risico's gedwongen worden om steeds meer eigen risico te nemen om de slechte risico's af te schrikken. Individuele goede



risico's vertonen dan *free-rider* gedrag ten opzichte van de slechte risico's én de andere goede risico's.

*Geval 2: Groot aandeel slechte risico's: alleen slechte risico's slechter af*

Bij een groot aandeel slechte risico's is de kruissubsidie van de goede naar de slechte risico's zo groot, dat goede risico's er *collectief* belang bij hebben om de kring te verlaten om zo hun kruissubsidie te verminderen. Dit werkt in het nadeel van de slechte risico's omdat zij hierdoor een hogere premie moeten betalen die correspondeert met hun risicoprofiel. Goede risico's vertonen *free-rider* gedrag ten opzichte van de slechte risico's

*Geval 3: Comparatieve voordelen: selectie verhoogt doelmatigheid voor iedereen*

Er is nog een derde uitkomst, die vooral op de arbeidsmarkt en voor het onderwijs relevant is. Goede werknemers hebben een comparatief voordeel in leidinggevende functies. Slechte werknemers kunnen in ongeschoold werk alleen produceren als zij goede leidinggevendenden hebben. Een individuele slechte werknemer heeft er belang bij om zich als een goede werknemer voor te doen, omdat hij dan een hoger loon ontvangt, maar als alle slechte werknemers daarin zouden slagen, zou iedereen slechter af zijn. Een individueel slecht risico vertoont nu *free-rider* gedrag ten opzichte van de hele gemeenschap, iedereen is beter af als de juiste man op de juiste plaats terechtkomt. Waar het onderwijs mensen voorbereidt op leidinggevende functies, is het dus ook van belang dat het onderwijs goede en slechte werknemers onderscheidt.

*Het publieke belang*

Goede risico's of goede werknemers hebben een sterke prikkel om zich te onderscheiden van hun slechte collega's om zo de kruissubsidie te ontlopen. Het publieke belang kan dan zijn om dit *free-rider* gedrag te voorkomen en de kruissubsidies af te dwingen. Merk op dat er in geval 3 ondanks het *free-rider* probleem bij slechte risico's veelal geen probleem is, omdat goede risico's een sterke prikkel hebben zich van slechte risico's te onderscheiden en dat de overheid weinig kan doen om dat vermogen te versterken. In geval 1 en 2 is er echter sprake van een publiek belang om de eenheid van de verzekeringskring te bewaren, in geval 1 vanuit het oogpunt van doelmatigheid (iedereen wordt er beter van), in geval 2 mogelijk vanuit het oogpunt van verdeling (het handhaven van de kruissubsidie aan de slechte risico's). Eén manier om dat te bereiken is een verplichte collectieve verzekering. Tabel 6.2 vermeldt enige mogelijke institutionele arrangementen

### *Het dilemma van verplichte collectieve verzekering versus concurrentie*

Het nadeel van een verplichte verzekering is dat concurrentie tussen verzekeraars feitelijk moeilijk te realiseren is, omdat concurrentie veelal opnieuw risicoselectie uitlokt. Een verplichte verzekering leidt daardoor makkelijk tot moreel gevaar en daarmee *X-inefficiëntie* in de uitvoering. Dit is het dilemma van verplichte verzekering versus concurrentie. Naarmate de uitvoeringskosten gevoeliger zijn voor concurrentie (hoge elasticiteit), naarmate goede risico's zich tegen geringere kosten kunnen onderscheiden van slechte risico's, naarmate het aandeel slechte risico's toeneemt, wordt een verplichte verzekering kostbaarder. Omgekeerd, een hoge waardering voor het inkomen van slechte risico's maakt een verplichte collectieve verzekering aantrekkelijker. Dit dilemma geldt zowel voor geval 1 als geval 2.

**Tabel 6.2: Averechtse selectie: dilemma's, karakteristieken en instituties**

Dilemma's	
<b>1. Verplichte collectie verzekering versus....</b>	<b>Concurrentie</b>
Karakteristieken	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoge kosten van risico-informatie</li><li>• Laag aandeel slechte risico's</li><li>• Hoge waardering inkomen slechte risico's</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sterk elastische uitvoeringskosten</li></ul>
Institutionele arrangementen	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Wettelijke verzekeringsplicht (b.v. Ziekenfonds)</li></ul>	
<b>2. Subsidiariteit versus....</b>	<b>Centralisatie</b>
Karakteristieken	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Verplichte verzekering kostbaar</li><li>• Evenwichtige samenstelling verzekeringskringen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hoge mobiliteit tussen lokale verzekeringskringen</li></ul>
Institutionele arrangementen	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bedrijfstakpensioenfondsen</li><li>• Regionale ziekenfondsen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Werkloosheidsverzekering WW</li></ul>
<b>3. Impliciete kruissubsidies versus...</b>	<b>Expliciete kruissubsidies</b>
Karakteristieken	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Verplichte verzekering kostbaar</li><li>• Hoge politieke waardering kruissubsidies</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Goede publieke informatie over risicoklasse</li><li>• Lage transactiekosten expliciete kruissubsidies</li></ul>
Institutionele arrangementen:	

- 
- Verplicht collectieve verzekeringen (WW)
  - Algemeen verbindend verklaren van CAO's
  - Systeem van normuitkeringen (b.v. de plannen nieuw ziektekostenstelsel, of de rijksvergoeding gemeentelijke bijstandsuitgaven).
  - Belasting op uittreding uit de verzekeringskring (b.v. eigen risico dragers in de WAO)
  - 'Solidariteitsbijdrage' van individuele verzekerden met de collectieve verzekering (b.v. WTZ/MOOZ bijdrage in de ziektekosten)
- 

#### *Het dilemma van subsidiariteit versus centralisatie*

Publieke belangen kunnen het beste op het laagste niveau worden behartigd waarop alle externe effecten worden geïnternaliseerd. Dat vermindert de transactiekosten van politieke besluitvorming, zie paragraaf 6.4.4. Echter, hoe lager het niveau van de collectiviteit, des te groter het gevaar van risicoselectie tussen kringen. Eén kring trekt alle goede risico's aan, die op die manier hun kruissubsidie aan de slechte risico's ontlopen. Subsidiariteit is beter mogelijk naarmate een lokale verzekeringskring interne samenhang vertoont op grond van andere factoren dan het risicoprofiel, zoals bedrijfstakspecifieke kennis of regionale gebondenheid. Beide factoren zijn niet kosteloos te veranderen. Dit maakt regionale of bedrijfstakspecifieke verzekeringskringen redelijk stabiel, zoals bijvoorbeeld regionale ziekenfondsen of bedrijfstakgebonden pensioenfondsen of sociale zekerheidsregelingen.

#### *Het dilemma van impliciete versus expliciete kruissubsidies*

De impliciete kruissubsidie van goede aan slechte risico's leidt tot herverdeling van middelen naar de laatstgenoemde groep, zie geval 2. Vaak voorziet die herverdeling in een politieke behoefte. Naarmate concurrentie aantrekkelijker wordt in het dilemma van verplichte collectieve verzekering versus concurrentie, bijvoorbeeld vanwege hoge *X-inefficiëntie* in verplichte collectieve verzekeringen, en naarmate informatie over de risicoklasse goedkoper is, wordt het aantrekkelijker om een alternatief te zoeken voor de verplichte verzekering als herverdelingsinstrument. Dit kan door kruissubsidies te expliciteren. Hierbij bestaat een dilemma van impliciete versus expliciete kruissubsidies. De cruciale vraag is of de informatie over het risicoprofiel van de verzekerden alleen beschikbaar is voor verzekeraars of ook voor de politiek. In het laatste geval kan de politiek de herverdeling zelf organiseren, door aan slechte risico's een rechtstreekse compensatie te geven voor hun risicoprofiel. Concurrentie tussen verzekeraars zorgt

dan voor een efficiënte uitvoering. Iets dergelijks wordt thans geprobeerd in ziektekostenverzekering, via een stelsel van normuitkeringen aan de verzekeraars, gebaseerd op het gezondheidsverleden van de verzekerden. Naar de mate dat de publieke informatie over de risicoklasse van verzekerden niet perfect is, zijn expliciete kruissubsidies echter slechts een gedeeltelijke oplossing voor het herverdelingsprobleem. Als verzekeraars meer weten dan de overheid dreigt selectie. De aanvaardbaarheid van een explicitering van de kruissubsidies is dan mede afhankelijk van de politieke waardering voor deze herverdeling.

## 6.4 Management van het publieke belang

### 6.4.1 Inleiding

Terwijl paragraaf 6.3 handelt over *marktfalen*, bespreekt paragraaf 6.4 *politiek falen*. Zodra immers de vraag naar wenselijkheid van collectieve actie in positieve zin is beantwoord luidt de vervolgvraag: hoe geven we publiek initiatief vorm? Het gaat hierbij om vragen als: reguleren van privaat initiatief of niet, uitbesteden of zelf doen, welke ‘taken’ moeten nog tot de verantwoordelijkheid van een minister behoren en welke niet meer, welke taken leggen we vast in de wet, moet een staatsbedrijf geprivatiseerd worden of niet? Het gaat hierbij om twee aspecten. Allereerst is er de vraag of de politiek mag ingrijpen in specifieke omstandigheden. De politiek heeft als beheerder van het geweldsmonopolie de ultieme bevoegdheid om altijd en overal in te grijpen om *free-rider* gedrag te bestrijden. Die bevoegdheid heeft echter ook schaduwkanten. Deze problematiek betreffende de reikwijdte van politieke macht wordt gesproken in paragraaf 6.4.2. Zodra de politiek heeft besloten om in te grijpen staat de overheid voor de vraag hoe ze daadwerkelijk kan bewerkstelligen dat de uitvoerders doen wat de politiek wil. Verschillende problemen die spelen bij deze uitvoeringsproblematiek komen in paragraaf 6.4.3 aan de orde. Paragraaf 6.4.4 geeft een overzicht van de vier hoofdvormen van falen van politieke besluitvorming: de *interventieparadox*, *meerdere opdrachtgevers*, *moreel gevaar als gevolg van dwang* en *free-rider problemen onder kiezers*. Paragraaf 6.4.5 bespreekt tot slot een typologie van institutionele arrangementen.

#### 6.4.2 Hoever strekt de interventiemacht van de politiek?

##### *Interventieparadox*

*Publieke belangen* en het *free-rider* gedrag dat daaraan ten grondslag ligt vragen om politieke interventie. Op het eerste gezicht moet de politiek daarom maximale bevoegdheden krijgen om altijd en overal in te grijpen ten bate van het algemeen belang. Echter, ruime interventiebevoegdheden ondergraven private eigendomsrechten. Gebrekkige private eigendomsrechten leiden ertoe dat het transactiemechanisme minder goed werkt. Burgers zullen het politieke risico van interventie immers verdisconteren in hun waardering van eigendom. Ook ondergraaft de dreiging van politieke interventies de *effectiviteit van prikkels*. Burgers zullen minder gevoelig zijn voor prikkels om hun informatievoorsprong publiek te maken, aangezien zij vrezen dat nadat zij hun informatie hebben prijsgegeven de politiek die informatie tegen hen gebruikt. Ruime bevoegdheden voor de politiek ondergraven op die manier de effectiviteit van prikkels en beperken daarmee sturingsmogelijkheden. Dit is de *interventieparadox*: het opgeven van interventiebevoegdheden leidt uiteindelijk tot grotere stuurbaarheid.<sup>1</sup>

##### *... en het bindingsprobleem van de politiek*

Het probleem is echter dat de politiek zich als hoeder van het *geweldsmonopolie* moeilijk geloofwaardig kan binden aan non-interventie. Er is immers geen hogere autoriteit die de politiek kan dwingen. Vandaar dat er tal van instituties zijn bedacht om dit probleem ondervangen, met name Montesquieu's *Trias politica* met zijn *scheiding der machten*.

##### *Betekenis instituties historisch bepaald*

De effectiviteit van de instituties voor zelfbinding wordt sterk bepaald door de historische context. Wanneer in een land een *lange traditie van non-interventie* bestaat, dan gaan burgers zich in hun activiteiten daarop richten. De non-interventie creëert normaliter (tenzij daardoor belangrijke publieke belangen niet worden behartigd) maatschappelijk waarde, omdat dit het vertrouwen in stabiele eigendomsrechten ten goede komt. Die maatschappelijke waarde versterkt vervolgens het vermogen van de politiek om zich te binden, omdat interventie teveel waarde vernietigt. Dit *zelfversterkend effect* verklaart de sterk uiteenlopende geschiedenis van landen:

---

<sup>1</sup> Deze paradox doet denken aan het dalende gedeelte van de Laffer curve: het verhogen van de belastingtarieven doet de belastingopbrengsten dalen. Ook voor expliciete belastingen geldt dat een grote claim op particuliere eigendomsrechten uiteindelijk contraproductief is.

zodra eenmaal een praktijk van non-interventie is gezet, worden de kosten om toch te interveniëren steeds hoger.

*... zoals bij privatisering*

Dit geldt ook voor de privatisering. Privatisering kan worden opgevat als een poging van de politiek om zich te binden aan non-interventie. De effectiviteit daarvan zal van land tot land verschillen. In landen met een lange traditie van privatisering gevolgd door renationalisatie, zal die effectiviteit geringer zijn dan in landen waar privatisering onherroepelijk is. De Nederlandse politiek heeft vanuit dat gezichtspunt met de halverwege mislukte privatiseringsoperaties rond de bedrijfsverenigingen, Schiphol en de NS veel van haar geloofwaardigheid verstookt. Hieruit kunnen twee lessen worden getrokken: enerzijds moet een eenmaal ingezet privatiseringsproject niet halverwege worden teruggedraaid, anderzijds moet men niet aan een dergelijk project beginnen als er geen redelijke zekerheid bestaat dat het ook kan worden afgerond omdat de publieke belangen goed zijn beschermd.

*Dilemma van binding versus flexibiliteit*

De interventieparadox resulteert in een dilemma van binding versus flexibiliteit. Enerzijds heeft de samenleving er belang bij de politiek maximaal de ruimte te geven te kunnen interveniëren om *free-rider* gedrag te bestrijden. Anderzijds dient de politiek met handen en voeten gebonden te worden zodat private eigendomsrechten goed beschermd zijn en markten goed kunnen functioneren. Hoe meer onvoorzienbare publieke belangen zich kunnen voordoen, des te meer moet de politiek zijn interventiemacht *flexibel* kunnen inzetten. Hoe gevoeliger de activiteiten van burgers zijn voor geloofwaardige prikkels, des te meer moet de politiek zich *binden* aan non-interventie. Tabel 6.3 vat de relevante karakteristieken samen en geeft een aantal voorbeelden van institutionele arrangementen.

*Dilemma van verzekering versus prikkels*

In die gevallen waarin de politiek besluit om ten bate van publieke belangen te interveniëren, tast zij vaak private *eigendomsrechten* van burgers aan. De vraag is of die burgers voor die politieke en maatschappelijke risico's schadeloos gesteld moeten worden. Doet de politiek dat niet dan roept zij het verwijt van willekeur over zich af. Bovendien worden interventies vanuit politiek oogpunt gezien dan goedkoop, en daarmee verliest de politiek geloofwaardigheid van non-interventie. Daarnaast willen risico-averse burgers graag zo goed mogelijk verzekerd zijn tegen

dergelijke risico's. Echter, tegenover deze argumenten voor compensatie staat het tegenargument van *moreel gevaar*: als burgers te goed verzekerd zijn tegen politieke risico's, dan zullen zij minder hun best doen om zich niet in een positie te plaatsen die ze kwetsbaar maken voor politieke risico's. Er is dus sprake van een dilemma van verzekering versus prikkels. Hoe moeilijker een politiek risico te voorzien is, en hoe kleiner daarmee het risico van moreel gevaar, des te beter moeten burgers verzekerd zijn. Ook geldt dat hoe groter het risico en hoe kleiner de groep van getroffen en des te beter moet de verzekering zijn. Het dilemma en enige relevante factoren en institutionele arrangementen zijn wederom terug te vinden in tabel 6.3.

**Tabel 6.3: Interventie in eigendomsrechten: Dilemma, karakteristieken en instituties**

Dilemma	
1. Binding versus....	Flexibiliteit
Karakteristieken	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opdrachtnemer beschikt over veel private informatie</li> <li>• Opdrachtnemers inspanningen en innovatie zijn contracteerbaar</li> <li>• Reputatie van opdrachtnemer groot ten opzichte van overheid</li> <li>• Overheid is enige vrager op de markt</li> <li>• Risicoaversie van opdrachtnemer is hoog ten opzichte van dat van de overheid</li> <li>• Democratische legitimatie belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteit van output is niet goed contracteerbaar</li> <li>• Publieke belangen niet goed voorzienbaar</li> </ul>
Institutionele arrangementen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regels in wet verankeren</li> <li>• Eenduidige doelstelling voor toezichthouder, one-issue regulator (zoals conservatieve centrale bankiers)</li> <li>• Private uitvoerders aangestuurd door heldere, stabiele contracten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publieke uitvoeder</li> <li>• Tijdelijke concessies</li> </ul>
2. Verzekering versus...	Prikkels
Karakteristieken	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventie niet voorzienbaar</li> <li>• Overheid heeft betrouwbare reputatie</li> <li>• Klein interventierisico met grote gevolgen</li> <li>• Risico-averse private partijen</li> <li>• Partijen kunnen zich niet privaat tegen risico's verzekeren</li> <li>• Gerichtte compensatie beschikbaar</li> <li>• Stabiele eigendomsrechten belangrijk voor investeringsbereidheid private sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreep doelmatig</li> </ul>

---

#### Institutionele arrangementen

- Compensatie
  - Afkopen van oude rechten
  - Geleidelijke hervorming
  - Oude gevallen ontzien
- 

#### 6.4.3 Over opdrachtgevers en opdrachtnemers

Zodra de politiek heeft besloten een publiek belang te behartigen, dient zich het implementatieprobleem aan. Hoe kan zij bewerkstelligen dat de relevante externe effecten worden verdisconteerd in de besluitvorming? De politiek zal daarvoor anderen moeten inschakelen. Dit kunnen ambtenaren in overheidsdienst zijn maar ook private partijen die niet hiërarchisch onder de overheid vallen maar die de overheid via andere middelen (bijvoorbeeld contracten) aanstuurt. De vraag wat de handigste manier van aansturing is bij de delegatie van beslissingen staat centraal in het zogenaamde het *principal-agent* model. Dit probleem is niet specifiek voor de politiek. Ook in de private sector spelen relaties tussen opdrachtgevers (*principal*) en opdrachtnemers (*agent*), waarbij de opdrachtgever beslissingen delegeert aan een opdrachtnemer met een informatievoorsprong. Problemen tussen opdrachtgever en -nemer zijn dus geen *oorzaak* van een publiek belang, maar het *gevolg*. De dilemma's bij de organisatie van relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden samengevat in tabel 6.4. Daar worden ook een aantal bijbehorende institutionele arrangementen weergegeven.

#### *Het dilemma van specificiteit versus concurrentie*

Problemen tussen opdrachtgever en -nemer ontstaan omdat een opdrachtgever zaken doet met één partij. Zou deze specificiteit in de relatie ontbreken, dan kan de opdrachtgever simpelweg afwachten welke output hem aangeboden wordt door verschillende aanbieders. Contracten zijn dan niet nodig zodat output niet verifieerbaar hoeft te zijn. Concurrentie lost de problemen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op: het genereert informatie waardoor opdrachtnemers wordt gedisciplineerd. Naarmate er minder technische voordelen zijn om specifiek met één bepaalde partner zaken te doen, bijvoorbeeld omdat productie geen specifieke investeringen<sup>2</sup> vereist, wordt concurrentie aantrekkelijker. Behalve technische voordelen maken specifieke relaties het mogelijk de opdrachtnemer te verzekeren tegen onverwachte schokken. Specificiteit wordt dan ook aantrekkelijker naarmate het risico in de relatie tussen input en output groter is en de

---

<sup>2</sup> Specifieke investeringen kunnen alleen te gelde worden gemaakt in een specifieke relatie. Deze investeringen zijn als het ware verzonken in de betreffende relatie.



opdrachtnemer risico-averser is. Een specifieke vorm van risico is het geval dat de opdrachtgever nog niet precies weet wat voor soort output hij wil.

#### *Meerdere opdrachtgevers, meerdere taken, meerdere lagen*

In de praktijk zijn de complicaties bij het aansturen van een opdrachtnemer groter dan het *simple principal-agent* model suggereert. Zeker bij de behartiging van publieke belangen, waarbij het collectief de doelstellingen bepaalt, wordt een opdrachtnemer niet aangestuurd door één opdrachtgever, maar door meerdere. Bovendien willen opdrachtgevers vaak dat een opdrachtnemer meerdere taken uitvoert. Dit is des te waarschijnlijker in de publieke sector, waar de belangen van opdrachtgevers niet altijd parallel lopen en zij dus uiteenlopende visies op de relevante taken hebben. Opdrachtgevers sturen verder vaak niet rechtstreeks opdrachtnemers aan, maar via één of meer hiërarchische tussenlagen. Ook dit geldt met name bij de behartiging van publieke belangen. De opdrachtgever, de burger, kiest eerst een politicus als opdrachtnemer voor de behartiging van zijn publieke belangen, waarna die politicus vervolgens weer andere opdrachtnemers aanstuurt voor de feitelijke uitvoering. Al deze complicaties verzwakken de prikkels voor de uiteindelijke uitvoerders. Dit verklaart waarom organisaties met meerdere lagen zo procedureel zijn ingesteld.

#### *Het dilemma van coördinatie versus ontvlechting*

De zwakkere prikkels in organisaties met meerdere taken, opdrachtgevers, of hiërarchische lagen resulteren in een dilemma tussen coördinatie versus prikkels. Heldere prikkels kunnen slechts gegeven worden wanneer een organisatie wordt aangestuurd door één opdrachtgever op basis van eenduidige belangen en één criterium. Dat betekent echter dat moeilijk contracteerbare externe effecten naar andere activiteiten niet kunnen worden geïnternaliseerd. Hoe meer complementair de activiteiten en hoe groter de synergie als gevolg van *economies of scope*, des te meer zullen deze activiteiten binnen één organisatie moeten plaatsvinden. Dit heeft wel als prijs dat opdrachtnemers met verschillende doelstellingen en taken rekening moeten houden, hetgeen prikkels verzwakt.

#### *Het dilemma van input- versus outputsturing*

De opdrachtgever kan de opdrachtnemer afrekenen op zijn *input*, bijvoorbeeld werktijd, of op zijn *output*, bijvoorbeeld het aantal verkochte producten. Sturen op input heeft als voordeel dat de opdrachtnemer zijn input zelf goed kan reguleren, en dat hij dus geen risico loopt ten aanzien van

zijn beloning. Echter, sturen op input kan alleen als de opdrachtgever de input kan waarnemen. Sturen op output heeft als voordeel dat de opdrachtnemer wordt beloond conform datgene wat de opdrachtgever belangrijk vindt. Het nadeel is echter dat de opdrachtnemer risico loopt, omdat de output ook van andere factoren afhangt dan van zijn input. De optimaliteit van outputsturing hangt dus niet alleen af van de observeerbaarheid van input en output maar ook van de relatieve risico-aversiteit van opdrachtgever en opdrachtnemer. De politiek heeft de neiging om als opdrachtgever risico-avers te zijn.

**Tabel 6.4: Relatie tussen opdrachtgever-opdrachtnemer: dilemma's, karakteristieken en instituties**

Dilemma's	
1. Specificiteit versus....	Concurrentie
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groot risico in relatie tussen input en output</li> <li>• Opdrachtgever weet nog niet precies welke output hij wil</li> <li>• Ervaringsgoederen, kwaliteit output niet goed observeerbaar</li> <li>• Specifieke investeringen belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geringe technische voordelen specificiteit</li> <li>• Output en input niet verifieerbaar</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiërarchische relaties</li> <li>• Langdurige vertrouwensrelaties</li> <li>• Relatie op basis van reputatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegatie aan private organisatie</li> <li>• Vraagsturing (b.v. vouchers)</li> <li>• Aanbesteding</li> <li>• Veilingen van concessies</li> <li>• Beleidsconcurrentie</li> </ul>
2. Coördinatie versus....	Ontvlechting
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementaire activiteiten</li> <li>• Omvangrijke externe effecten tussen verschillende activiteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meetbaarheid activiteiten verschilt</li> <li>• Activiteiten gevoelig voor prikkels</li> <li>• Hoge verificatiekosten</li> <li>• Conflicterende doelstellingen, substitueerbaarheid activiteiten</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klassieke bureaucratie</li> <li>• Alle taken binnen de eigen organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eén taak organisaties (b.v. IBG, belastingdienst, ZBO's, agentschappen)</li> <li>• Functiescheiding</li> <li>• Uitbesteding taken</li> <li>• Privatisering</li> </ul>
3. Inputsturing versus.....	Outputsturing
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risicoaversie opdrachtnemer</li> <li>• Input observeerbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risicoaversie opdrachtgever</li> <li>• Taakuitoefening moeilijk stuurbaar voor</li> </ul>

	opdrachtgever maar output wel goed contracteerbaar
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standaard arbeidscontract</li> <li>• Budgetfinanciering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stukloon contract</li> <li>• Financiering onderwijs per student</li> </ul>
<b>4. Verzekering versus.....</b>	<b>Prikkels</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risico aversie opdrachtnemer</li> <li>• Groot risico in relatie tussen input en output</li> <li>• Sancties kunnen slechts beperkt worden opgelegd aan opdrachtnemer</li> <li>• Gelaagde structuur met veel opdrachtnemers met aanzienlijke informatiemonopolies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge risico aversie opdrachtgever</li> <li>• Input gevoelig voor prikkels; risico's zijn goed beheersbaar door opdrachtnemer</li> <li>• Goede informatie over wie voor wat verantwoordelijk is</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basisfinanciering, onafhankelijk van output</li> <li>• Maatstafconcurrentie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zie outputfinanciering hierboven</li> </ul>
<b>5. Expliciete contractering versus....</b>	<b>Reputatie</b>
<i>Karakteristieken</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meerdere hiërarchische lagen</li> <li>• Lage politieke waardering overwinsten van uitvoerders</li> <li>• Gewenste output goed voorzienbaar, weinig onzekerheid over doelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korte periode tussen prestatie en betaling</li> <li>• Hoge verificatiekosten informatie maar informatie wel transparant voor contractpartners</li> <li>• Lange tijdshorizon transactiepartners</li> <li>• Duidelijke maatschappelijke normen</li> <li>• Goed functionerende democratie</li> </ul>
<i>Institutionele arrangementen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitbesteding op basis van juridische contracten</li> <li>• Concessies op basis van strikte voorwaarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afrekening op declaratiebasis</li> <li>• Delegatie van beslissingen aan beroepsgroepen</li> </ul>

### *Het dilemma van verzekering versus prikkels*

Outputsturing leidt tot een dilemma tussen verzekering versus prikkels: hoe meer een risico-averse opdrachtnemer wordt beloond conform zijn output, des te efficiënter zal hij zich inspannen, maar tegelijkertijd neemt het risico voor hem toe, omdat hij output niet volledig kan sturen. Hoe groter het risico en hoe risico-averser de opdrachtnemer, des te zwakker de prikkels zijn. Hoe gevoeliger de inspanning van de opdrachtnemer voor de prikkels is, des te sterker zijn de prikkels.

### *Het dilemma van expliciete contractering versus reputatie*

De opdrachtgever kan de opdrachtnemer afrekenen op basis van een expliciet, *van rechtswege afdwingbaar contract*, of op basis van een impliciet contract, dat wordt nageleefd omdat de contractpartijen een reputatie te verliezen hebben. Expliciete contracten dienen omschreven te worden in termen die voor de rechter verifieerbaar zijn. Dat is kostbaar en vaak zelfs onmogelijk. Zo zijn bijvoorbeeld kwaliteitseisen vaak moeilijk te expliciteren. Impliciete contracten hebben als nadeel dat zij kostbare investeringen in reputaties vergen. Bovendien vereisen dergelijke contracten een lange horizon met aanzienlijke toekomstige *overwinsten*.

Dit resulteert in een dilemma van expliciete contractering versus reputatie. Hoe hoger de kosten van verificatie van input of output, des te aantrekkelijker is een impliciet contract gebaseerd op reputatie. Hoe langer de periode tussen prestatie en betaling, des te zwaarder worden reputaties op de proef gesteld, en des te kostbaarder is een impliciet contract. De niet-verifieerbaarheid van impliciete contracten leidt ook tot problemen in organisaties met meerdere hiërarchische lagen (waar de opdrachtgever zelf opdrachtnemer is van een hogere opdrachtgever) wanneer de voorwaarden van het impliciete contract ook niet verifieerbaar zijn voor die hogere opdrachtgever. Reputaties leiden er bovendien toe dat één partij *overwinsten* naar zich toe kan trekken. Naarmate de politieke waardering voor deze *overwinsten* geringer is, worden impliciete contracten minder aantrekkelijk.

#### 6.4.4 Politiek falen

De oorzaken van *marktfalen* zijn besproken in paragraaf 6.3. Marktfalen als gevolg van *free-rider* gedrag resulteert in publieke belangen, die kunnen worden behartigd door de uitoefening van publiekrechtelijke dwang. Politiek falen leidt ertoe dat louter het bestaan van complexe externe

effecten onvoldoende legitimatie is voor publieke interventie. Alleen wanneer het saldo van de externe effecten ook na aftrek van de kosten van politiek falen nog steeds negatief is, verhoogt interventie de maatschappelijke welvaart. We vatten de vier hoofdvormen van politiek falen samen.

#### *Interventieparadox en bindingsprobleem van de overheid*

De eerste vorm van politiek falen is de interventieparadox. Onbeperkte interventiebevoegdheden lijken voor de politiek op het eerste gezicht slechts voordelen te kennen. Publieke belangen kunnen dan immers ten alle tijden behartigd worden. Die schijn bedriegt. Burgers zullen hun investeringen opschorten omdat ze weinig vertrouwen hebben in de beloften van de overheid. Waar burgers zich kunnen binden aan toekomstige afspraken middels *rechtens afdwingbare contracten*, daar heeft de overheid als hoeder van het *geweldsmonopolie* een probleem: wie kan de overheid aanspreken op zijn beloften?

#### *Meerdere opdrachtgevers met heterogene belangen en diffuse doelstellingen*

Ten tweede vraagt de behartiging van publieke belangen, de toepassing van dwang, om *collectieve besluitvorming*. Het bijvoeglijk naamwoord "collectief" geeft aan dat daar per definitie meerdere opdrachtgevers bij betrokken zijn, veelal met uiteenlopende belangen. Verantwoordelijkheden zijn dus diffuus en onduidelijk, zeker ook vanwege de grote afstand tussen de 'eigenaren' van de overheid, namelijk de burgers, en de 'managers' van de overheid, namelijk de politici en de ambtenaren. Dit maakt problemen tussen opdrachtgevers en -nemers in de publieke sector complexer dan in de private sector. De problemen van meerdere opdrachtgevers, meerdere taken en meerdere hiërarchische lagen verklaren waarom de overheid de reputatie heeft inefficiënt te zijn. In feite is dit een reprise van het *dilemma van coördinatie versus ontvlechting*: het behartigen van publieke belangen vergt coördinatie van vele activiteiten, maar die coördinatie gaat ten koste van de prikkels voor doelmatigheid.

#### *Moreel gevaar door dwang*

De toepassing van dwang roept onvermijdelijk moreel gevaar op. Een privaatrechtelijke transactie tussen twee partijen is gebaseerd op het wederzijds voordeel. Dat gemeenschappelijk belang ontbreekt bij de toepassing van publiekrechtelijke dwang. De burger wordt door de politiek gedwongen om zich niet als *free-rider* op te stellen. Burgers zullen trachten zich onder die dwang uit te werken en de politiek informatie te onthouden die nodig voor uitoefening van die

dwang. Publieke interventie vereist dus onvermijdelijk kostbare handhaving om de relevante informatie boven tafel te krijgen.

#### *Free-rider gedrag in het monitoren van de politiek*

Het laatste probleem ligt in het monitoren van politici. De burgers kiezen politici die namens hen de publieke belangen moeten behartigen. Bij de uitoefening van die taak moeten politici echter wel gecontroleerd worden, om machtsmisbruik en verkeerde prioriteiten te voorkomen. De invloed van individuele burgers op de verkiezingsuitslag en het functioneren van de overheid is verwaarloosbaar, en dus hebben zij weinig prikkels om zich serieus in prestaties en de programma's van politici en hun partijen te verdiepen. Dit is een vorm *free-rider* gedrag.

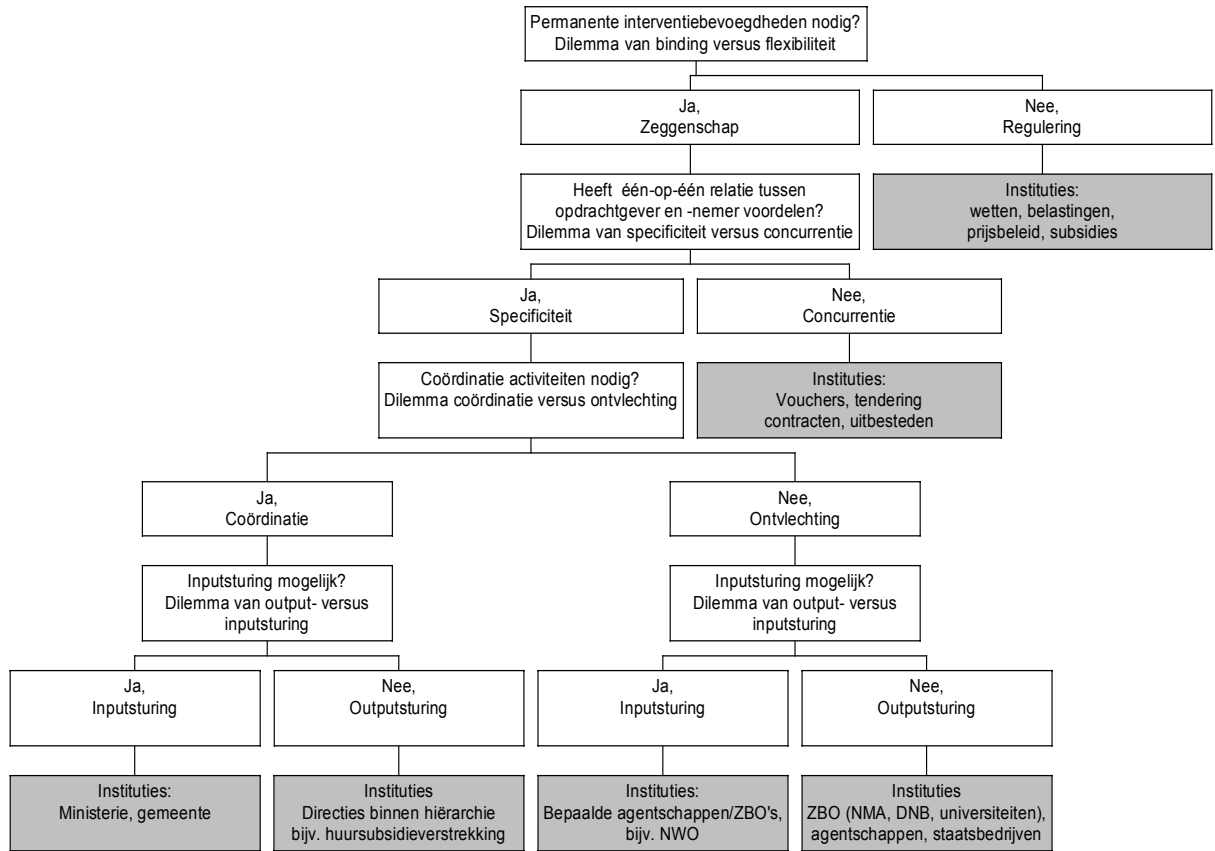
#### 6.4.5 Een typologie van institutionele arrangementen

Het internaliseren van externe effecten kan door een scala aan instituties verzorgd worden en gezien de enorme diversiteit aan landspecifieke ervaringen valt er geen eenduidig of simpel antwoord te geven op wat de beste weg is om het publieke belang te borgen (zie Lundsgaard, 2002, World Bank, 2002). In dit stadium pogen wij een indeling van mogelijke instituties te geven. Figuur 6.2 dient daarbij als kapstok, waarbij in de donker gekleurde boxen enige instituties worden vermeld ter illustratie. De figuur begint met de vraag die als laatste in figuur 6.1 is vermeld, het vermoeden dat publieke interventie lonend kan zijn is immers op dat punt geopperd. De vorm waarin de internalisering van het publieke belang gegoten moet worden is echter nog onduidelijk.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Figuur 6.2 kan natuurlijk verfijnd worden met subdilemma's zoals de afweging tussen expliciete versus impliciete contracten en het algemene dilemma rond de beloningsstructuur van prikkels versus verzekering, doch voor een algemeen begrip van de belangrijkste instituties binnen de publieke sector volstaat deze figuur.

**Figuur 6.2: Management van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties**



In eerste instantie staat de overheid voor het *dilemma van flexibiliteit versus binding* (hoofdstuk 4), dat vertaald kan worden in het belang van politieke zeggenschap in de uitvoering van publieke taken versus regulering door middel van publiekrechtelijke wetgeving, waarbij de overheid de uitvoering van publieke taken ‘via de band speelt’ ofwel de markt het werk laat doen. We beginnen met de optie waarin nog veel aan het spel van marktkrachten wordt overgelaten:

### 1. Overheidsregulering

Het reguleringsvraagstuk is een traditioneel economisch vraagstuk, waarbij de overheid het privaat initiatief de voorkeur geeft, maar waarbij de overheid direct erkent dat ongereguleerde marktwerking ook niet wenselijk is omdat er allerlei externe effecten (als gevolg van bijvoorbeeld marktmacht) spelen die niet door zelfregulering worden geïnternaliseerd. De essentiële vraag bij regulering is of via het stellen van regels – direct of indirect – het publieke belang veilig gesteld kan worden. Zo wordt voedselveiligheid niet bewaakt door allerlei staatsbakkerijen of

staatsrestaurants maar door regels te stellen aan private producenten die gecontroleerd worden door bijvoorbeeld een Voedsel en Warenautoriteit.

Indien de overheid toch belang hecht aan *zeggenschap in de uitvoering van publieke taken* dan ligt in eerste instantie de weg open naar het afwegen om de taak uit te besteden of binnen de muren van de overheid te verzorgen. In wezen is dit het dilemma dat Coase (1937) uitwerkte en waarin hij de vraag stelde of een product binnen de muren van een bedrijf moet worden geproduceerd of dat dit aan de markt moet worden overgelaten en uitbesteed. Hetzelfde dilemma komt terug in het management van het publieke belang.

## *2. Uitbesteden publieke taken*

Privaat initiatief kan tekort schieten in het verwezenlijken van publieke belangen, zelfs als de overheid via regulering marktwerking in goede banen poogt te brengen. Het uitbesteden van een publieke taak aan de private sector is een alternatieve methode om specifieke kennis of specifieke investeringen die de private sector bezit te benutten. Een dergelijke uitbesteding van publieke taken ligt voor de hand wanneer het taken betreft waarover de politieke opdrachtgevers consensus bezitten en wanneer men verwacht dat een bedrijfsmatige uitvoering tot aanzienlijke doelmatigheidswinsten leidt. Het aantal instrumenten dat benut kan worden varieert sterk, waarbij het expliciete contract (overeenkomst, concessie) natuurlijk voor de hand ligt, doch bij het verlenen van een contract kan men allerlei verfijningen aanbrengen (vele vormen van veiling, aanbesteding contracten) en bij naleving (monitoring) en verlenging van contracten treden nog allerlei aparte problemen op.

## *3. Publieke organisatie: zelf het heft in handen nemen*

Het gros van de publieke taken wordt binnen de muren de overheid verzorgd, waar hiërarchie een grote rol speelt. De specificiteit van menselijk of fysiek kapitaal is zo groot dat het gevaar van *hold up*. De publieke organisatie is echter een amalgaam van instituties waardoor een complete typering onhanteerbaar wordt. De moeilijkste problemen lijken zich echter voor te doen bij het kiezen van de meest adequate organisatievorm *binnen* de publieke sector omdat het vaak *multiprincipal-multitask* problemen betreft waarbij input en output vaak moeilijk hard te maken zijn. Wanneer een uitbesteding onder de maat is dan kan de overheid van bedrijf wisselen of na verloop van tijd het contract wijzigen, maar met het kiezen van een publieke organisatievorm creëer je een nieuwe organisatie die na verloop van tijd wellicht zijn eigen doelen ontwikkelt. In



figuur 6.2 worden de overwegingen bij het besturen van een publieke organisatie vormgegeven door de onderste drie dilemma's.

De publieke sector kent een aantal organisatievormen (PPS, overheids NV of staatsonderneming, publieke dienst, agentschap en ZBO) die zich goed laten verklaren door de transactiekostentheorie. De scheidslijn tussen bepaalde organisatievormen is soms moeilijk te trekken en de verschillen zijn in de praktijk dan ook gradueel. De instituties zijn gerangschikt naar de plaats die zij innemen op het spectrum van markt naar hiërarchie:

### *3.1 Publiek private samenwerking*

Een tussenvorm die tegenwoordig opgeld doet is de PPS – publiek private samenwerking. Bij deze tussenvorm is veelal sprake van een samenwerkingsverband om de schaalvoordelen van investeringen uit te baten, schaalvoordelen die de draagkracht van de publieke én de private sector te boven gaan. De problemen die bij een PPS manifesteren komen hoofdzakelijk neer op contracteringsproblemen. Het probleem van *hold up* wordt vaak genoemd als het centrale probleem van PPS omdat dergelijke samenwerkingsprojecten vaak specifieke investeringen vereisen.

### *3.2 Staatsonderneming of overheidsdeelneming*

In een PPS worden nadrukkelijk de kennis van de private sector meegenomen in het vervullen van een publieke taak. Het *holdup* probleem kan dermate hoge transactiekosten oproepen dat het logischer lijkt om de dienst of het goed binnen de muren van een bedrijf in handen van de staat te produceren. Met andere woorden, we hebben het dan over de keuze voor een overheids NV of een onderneming waar de overheid voor een belangrijk deel in participeert als aandeelhouder is. Het zal duidelijk zijn dat de meest aangewezen sturing hier outputsturing is, waarbij nog wel de vraag is welke graadmeter daar voor gehanteerd moet worden. Moet het winstmotief een rol spelen in het produceren van 'publieke' goederen of diensten? Gegeven het feit dat de overheid er voor kiest om deel te nemen in bedrijven die zich aan de spelregels van '*corporate governance*' moeten houden lijkt dit voor de hand te liggen. Echter het komt veelvuldig voor dat staatsbedrijven of overheidsdeelnames gebruikt worden om herverdelingsdoeleinden te dienen (denk aan de NS) of omdat een bedrijf van strategisch belang wordt geacht voor een land. Mede in het licht van de beperkte bevoegdheden van aandeelhouders in Nederland, kan men zich

overigens wel de vraag stellen of regulering vaak geen effectiever instrumenten is om publieke belangen te borgen.

### *3.3 Binnen de muren van de publieke dienst*

In het geval van een PPS en een staatsonderneming spelen winstoverwegingen nog een rol van betekenis en kan men beloningsstructuren tegenkomen die ook in de private sector gebruik zijn. Dergelijke parallellen verdwijnen goeddeels wanneer men besluit dat de publieke sector een transactiekostenvoordeel bezit vis-à-vis de private sector. Op dat moment liggen drie organisatievormen voor de hand (zie ook Commissie Sint, 1995):

3.3.1 De organisatievorm die relatief veel zelfstandigheid kent en waar sterk geleund wordt op prikkels staat bekend als het *Zelfstandige Bestuursorgaan* (ZBO). Een ZBO is een orgaan waaraan de uitoefening van een wettelijke taak is opgedragen, zonder dat er sprake is van volledige ondergeschiktheid aan de minister, en dat voor de uitoefening van de taak uit collectieve middelen (rijksbijdragen of heffingen) wordt gefinancierd. De ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich tot het instellen van ZBO's en het toedelen van taken en verantwoordelijkheden. Om zich te binden aan de afspraak om als overheid niet te mengen in de zaken die ZBO's aangaat worden taken en verantwoordelijkheden in de wet vastgelegd. Het ligt voor de hand dat veel toezichthoudende organen deze vorm krijgen omdat voor een onafhankelijk en tijdsconsistent beleid een flinke afstand tot een minister noodzakelijk is omdat zo'n orgaan anders niet geloofwaardig toezicht kan uitoefenen of beleid kan voeren. Grofweg kan men ZBO's tegenkomen in drie terreinen: (1) uitvoerders van traditionele overheidstaken: het openbaar ministerie, deurwaarders, notarissen; (2) professionele functies, zoals universiteiten, hogescholen, ziekenhuizen, onderzoeksorganisaties; en (3) toezicht en regulering: De Nederlandsche Bank, NMA, DTE, OPTA, CTSV, enzovoorts. De dynamiek in het aantal ZBO's is groot: in 1993 waren er nog 548 ZBO's en tussen 1993 en 2000 zijn er 207 ZBO's opgericht en 324 opgeheven (fusies, overheveling taken, geen erkenning als ZBO) zodat er in 2000 uiteindelijk 431 ZBO's in Nederland publieke taken uitoefenen. De schaduw van de minister is nog vaak aanwezig omdat een minister nog wel de bevoegdheid heeft om op hoofdlijnen te sturen. Zo heeft de minister van EZ weliswaar al haar uitvoerende taken uit de Elektriciteitswet van 1998 en de Gaswet gemandateerd aan NMA/DTE, maar er zijn ook cruciale uitzonderingen. Het instemmen met de aanwijzing van een netbeheerder, het

verlenen van ontheffing van de plicht om een netbeheerder aan te wijzen en besluiten over privatiseringsverzoeken zijn bevoegdheden die voorbehouden blijven aan de minister, hoewel DTE de minister wel van advies kan dienen. Een algemenere vorm van externe verzelfstandiging is dat van een *Rechtspersoon met een wettelijke taak* (RWT). Volgens de comptabiliteitswet is dit een rechtspersoon voor zover die een bij krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Om een idee te geven in 1998 waren er 3272 RWT's, waarvan het merendeel tot het primair en voortgezet onderwijs behoorde (te weten: 2745 instellingen). Veel ZBO's zijn tevens RWT, en deze organisaties kunnen uiteenlopende vormen aannemen: van publiekrechtelijke organen, stichtingen, verenigingen (non-profit organisaties) of BV's en NV's.

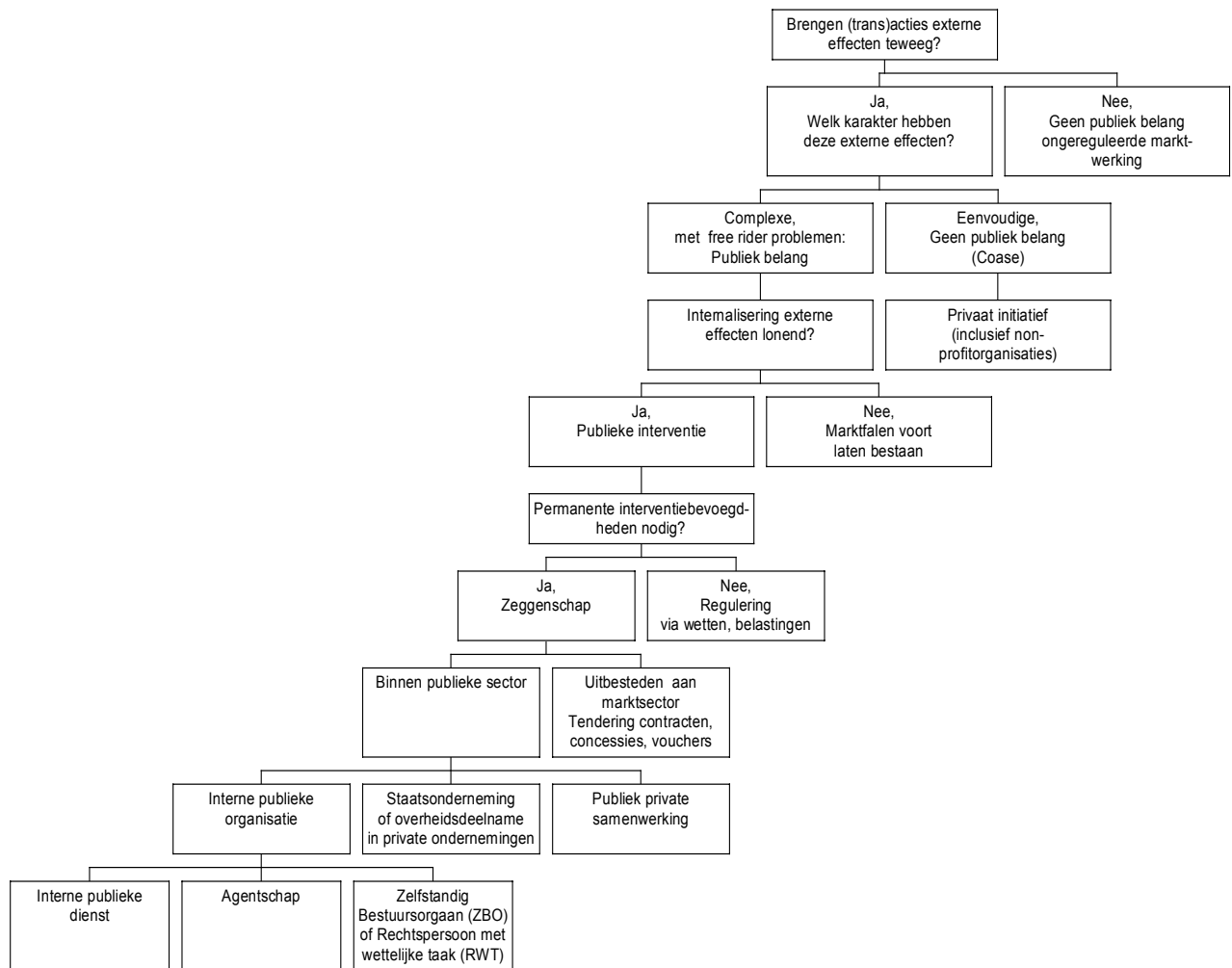
3.3.2 Voorts kunnen overheidsdiensten verzelfstandigd zijn tot een *agentschap*. In tegenstelling tot een ZBO waar sprake is van een *externe* verzelfstandiging, zou men een agentschap kunnen opvatten als een *interne* verzelfstandiging binnen de organisatie. Een agentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Agentschappen voeren een baten-lastenstelsel, hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een agentschap, zoals de IND of de AIVD, valt echter nog wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar kent meer mogelijkheden dan bijvoorbeeld een ministerie om bedrijfsmatig te handelen. De hiërarchische lijn is niet meer dominant en de aansturing verloopt eerder via een contract tussen minister en de dienst in kwestie. In dat contract staan bijvoorbeeld de te leveren diensten (outputs) alsmede de randvoorwaarden en de middelen. Agentschappen vormen formeel gezien een betrekkelijk nieuw fenomeen, ze bestaan sinds 1994. In het streven naar een sterkere scheiding van beleid en uitvoering ontstaan twee rollen: die van opdrachtgever (principaal) en die van opdrachtnemer (agent). Het expliciteren van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie die vaak impliciet aanwezig was in de publieke sector maakte het mogelijk om doelen, randvoorwaarden en middelen vast te leggen in het geval van een agentschap.

3.3.3 Tot slot, de traditionele *publieke dienst* waarbij de interne relaties tussen opdrachtgevers en -nemers sterk hiërarchisch gestructureerd zijn, zoals een directie of een afdeling van een ministerie of de gemeente zoals de gemeentelijke Sociale Dienst. De publieke rijksdienst valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid en in het geval van de

gemeente is dat de wethouder. Soms wordt getracht via vraagsturing bureaucratieën van enige disciplinerende te voorzien. Dit kan echter ook averechts uitwerken omdat de belangen van de ‘vragers’ van bijvoorbeeld de sociale dienst niet parallel lopen met het publieke belang. Klanten brengen alleen maar klachten naar voren wanneer zij denken dat een bureaucraat een fout heeft gemaakt die ten koste van de klant gaat. Wanneer de sociale dienst een fout in hun voordeel maakt zwijgen zij. Deze asymmetrie in belangen beperkt het instrument van vraagsturing in het efficiënter maken van de publieke dienst (zie ook hoofdstuk 5, met name paragraaf 5.5.3.i).

Wanneer we nu al deze publieke instituties overzien zoals in figuur 6.3 (die in feite een grove samenvoeging is van de figuren 6.1 en 6.2) uitgebeeld dan zien we een duidelijke rangschikking (van links naar rechts) van strak hiërarchische interventie van overheidszijde tot private transacties waarbij het voort laten bestaan van marktfalen ook nadrukkelijk tot de mogelijkheden kan behoren.

**Figuur 6.3: Economie én management van het publieke belang**



De vraag of het betreffende publieke belang voldoende waardevol is om de onvermijdelijke transactiekosten van politieke interventie te rechtvaardigen, is vaak lastig te beantwoorden gegeven de enorme diversiteit aan instituties. Het internaliseren van externe effecten vraagt dan ook een zekere experimenteerdrijf..

## 6.5 Een concreet voorbeeld: de sociale zekerheid

### 6.5.1 Inleiding

In deze slotparagraaf laten wij zien hoe onze analyse uitpakt in een concreet voorbeeld, namelijk de sociale zekerheid. De bedoeling van deze paragraaf is niet om een blauwdruk te geven voor hoe een nieuw stelsel zou kunnen worden ingericht. Het gaat ons er hier vooral om de praktische

betekenis van de dilemma's in beeld te brengen. De analyse valt uiteen in drie deelonderwerpen, de werkloosheidsverzekering (paragraaf 6.5.2), de arbeidsongeschiktheidsverzekering (paragraaf 6.5.3), en het reïntegratiebeleid (paragraaf 6.5.4). De analyse verloopt via het gebruikelijke patroon: eerst vaststellen welk publiek belang in het geding is, vervolgens nagaan hoe dat belang het beste kan worden gediend.

### 6.5.2 Werkloosheidsverzekering

#### *Dekking van het geaggregeerde risico*

Het gebruikelijk adagium rond de werkloosheidsverzekering is dat dit een inherent publieke taak is, omdat het gaat om een geaggregeerd risico dat door private verzekeraars niet gedekt kan worden. Dit adagium is in deze vorm onjuist. De overheid heeft bij de verzekering van geaggregeerde risico's geen voorsprong op de markt. Verzekering is het uitmiddelen van risico's via de wet van de grote getallen. Waar een geaggregeerd risico alle burgers van een land tegelijk treft, kan dit risico niet tegen andere gebeurtenissen worden uitgemiddeld. Het is eerder andersom: de markt heeft een voordeel bij de verzekering van geaggregeerde risico's, omdat daar de gebeurtenissen in het ene land kan worden uitgemiddeld tegen de gebeurtenissen elders. Of anders gezegd: de markt trekt zich niks aan van de jurisdictie van het publiek gezag, en kan ook in andere landen zijn risico's afdekken, tenminste, zolang het niet gaat om een wereldwijd risico. Alleen een wereldregering verkeert in dit opzicht niet in het nadeel. In de Verenigde Staten vervult de federale overheid de rol van herverzekeraar van staatspecifieke risico's. Deze herverzekering loopt via de inkomstenbelasting: staten met neergaande conjunctuur, genereren minder inkomen, en hoeven dus minder belasting te betalen, terwijl ze wil voluit van de federale uitgaven blijven profiteren. De invoering van een Europese belastingheffing zou een dergelijke herverzekering ook in Europa introduceren.

#### *Risico versus onzekerheid*

Een veel fundamenteeler probleem van het conjunctuurrisico is dat het tot op zekere hoogte geen risico is, maar fundamentele onzekerheid. Zolang conjunctuurschokken redelijk normaal verdeeld zijn, kunnen die schokken via verzekeringsmarkten redelijk worden afgedekt. Schokken zullen in de loop der tijd uitmiddelen. Zodra de verdeling van de schokken meer uitschieters kent dan de normale verdeling, wordt verzekering bemoeilijkt, omdat de wet van de grote getallen dan niet meer opgaat. Dit is de bekende clause in verzekeringscontracten dat de gevolgen van

natuurrampen, molest en oorlog buiten de dekking vallen. De kans dat een negatieve schok later kan worden goedge maakt wordt dan kleiner. Van innovaties in beurskoersen is bekend dat zij niet normaal verdeeld zijn, omdat veranderingen sterk geclusterd zijn in bepaalde tijdsvakken. Van conjunctuurschokken is dat overigens minder duidelijk.

In feite is hier sprake van een incomplete markt: het is niet mogelijk om voor alle denkbare negatieve schokken bij voorbaat een contract op te stellen hoe de gevolgen zullen worden verdeeld, zoals in een normaal verzekeringscontract wel gebeurt. Als de markt daar *ex ante* geen uitsluitel over kan geven, dan moet de overheid dat *ex post* doen. De overheid kan immers met publieke dwang een verdeling van de lasten opleggen, bijvoorbeeld via een *verplichte collectieve verzekeringen*. Dit is het eerste publieke belang bij de organisatie van werkloosheidsverzekeringen: maak *ex post* verzekering tegen geaggregeerde schokken.

#### *Averechtse selectie*

Het tweede publieke belang ligt in het voorkomen van averechtse selectie. Werkloosheidsrisico's zijn ongelijk verdeeld. Laaggeschoolden en jongeren worden zwaarder getroffen door conjuncturele fluctuaties dan gemiddeld. Waar deze verschillen voor de verzekeraar nog eenvoudig waarneembaar zijn, in dus makkelijk in het verzekeringscontract kunnen worden verdisconteerd, zijn er ook verschillen in werkloosheidsrisico die voor de verzekeraar niet, of niet tegen lage kosten waarneembaar zijn. Opnieuw is een *verplichte collectieve werkloosheidsverzekering* is een nuttig instrument om kostbare risicoselectie te voorkomen. Dit is het tweede publieke belang: voorkom kostbare selectie door een verplichte verzekering op te leggen.

#### *Publieke belangen bedreigd door moreel gevaar*

De behartiging van beide publieke belangen, zowel het incomplete contract over risico's als de verplichte collectieve verzekering bergen de dreiging in zich van moreel gevaar. De wetenschap dat over de verdeling van conjuncturele risico's na afloop een politiek gevecht plaatsvindt moedigt betrokkenen aan om niet teveel te investeren in het beperken van die risico's. Dit is in feite een *hold up* probleem. Het verplichte karakter van de verzekering maakt concurrentie tussen verzekeraars onmogelijk. Normaliter zijn verzekeringscontracten afgestemd op het risicoprofiel van de verzekerde. Zo wordt bij autoverzekeringen de premie afgestemd op het schadehistorie. Het verplichte karakter van de verzekering ondergraaft dit soort mechanismen, en dus wordt ex

ante de prikkel voor verzekerden verzwakt om werkloosheid te voorkomen. Dit is het *dilemma van verplichte collectieve verzekering versus concurrentie in de uitvoering*.

In de praktijk zijn er tal van mechanismen ontwikkeld om beide problemen op te lossen. De verdeling van conjuncturele risico's is zoveel mogelijk *ex ante* vastgelegd. Weliswaar moet ieder jaar opnieuw de premie worden vastgesteld, maar steunverlening aan individuele bedrijven die door conjuncturele tegenwind in moeilijkheden komen is nagenoeg uitgebannen. Dit is het *dilemma van flexibiliteit versus binding*.

Om individuele verzekerden *ex ante* te prikkelen tot voorzichtigheid worden een drietal instrumenten ingezet. Ten eerste gelden bij de instroom in de regeling referentie-eisen die voorkomen dat mensen veelvuldig en langdurig in de werkloosheidsverzekering verblijven. Ten tweede geldt gedurende het verblijf in de regeling een eigen risico, in de vorm van een uitkeringsvoet (d.w.z. de verhouding tussen uitkering en laatst verdiende loon) van minder dan 100 procent. Dit stimuleert verzekerden om werkloosheid te voorkomen en om, in het geval dit zich onverhoopt toch voordoet, zo snel mogelijk weer werk te aanvaarden. Ten derde is de duur van de uitkering gemaximeerd, of loopt de uitkering na verloop van tijd terug. Dit is het *dilemma van verzekering versus prikkels*.

#### *Moreel gevaar richting loonvorming*

Een specifieke vorm van moreel gevaar is het effect van werkloosheidsverzekeringen op de loonvorming. De zekerheid dat er bij eventuele werkloosheid een werkloosheidsuitkering wacht, maakt dat werknemers zich bij loononderhandelingen slechts beperkt zullen laten leiden door het werkloosheidsrisico. Sterker nog, op het moment van daadwerkelijk ontslag nemen werknemers grote risico's door in plaats van dat ontslag akkoord te gaan met een loonsverlaging. De uitkering is gebaseerd op het laatste verdiende loon, en een verlaging van het loon leidt tot lagere uitkering indien later alsnog ontslag volgt. Werkloosheidsuitkeringen hebben dus een contrair effect op de lonen: meer zekerheid bij ontslag wordt gecompenseerd door hogere looneisen.

#### *Moreel gevaar richting werkgevers*

Gerelateerd aan de risico's bij de loonvorming is het moreel gevaar bij werkgevers. Werkgevers kunnen zich makkelijk binden aan lange termijn loonbetalingsverplichtingen via CAO's met een vaste periodieke loonstijging omdat men desgewenst onder deze betalingsverplichting uit kan door met wederzijds goedvinden het arbeidscontract te beëindigen. De werkloosheidsuitkering verguldt de bittere pil voor werknemers. Om de werknemer over de streep te trekken om akkoord



te gaan met ontbinding van het arbeidscontract wordt deze uitkering vaak aangevuld tot een bepaald percentage van het laatstverdiende loon. De werkloosheidsuitkering verguldt dus ook de werkgever: zijn aanvulling kan lager zijn naarmate de uitkering rianter is.

Om dit probleem te ondervangen zijn aanvullingen vaak verboden, c.q. wordt de uitkering gekort met het bedrag van de aanvulling. Om deze randvoorwaarde te omzeilen worden aanvullingen vaak gegeven in de vorm van een vermogenstransfer met een vergelijkbare netto contante waarde. In de bijstand zijn dergelijke vermogenstransfer uitgesloten, omdat hiervoor een vermogenstoets geldt.

Een andere manier om moreel gevaar in werkgeversgedrag te vermijden is premiedifferentiatie. Werkgevers betalen dan premie voor de werkloosheidsverzekering naar rato van het aantal werknemers dat in de regeling is gestroomd. De werkloosheidsverzekering wordt hiermee omgezet in een loondoorbetalingsverplichting, die gegarandeerd wordt door de overheid. Dit is in feite een verplichte verzekering op bedrijfsniveau. In principe is dit de meest fundamentele manier om het moreel gevaar in te dammen, omdat hiermee de externe effecten worden geïnternaliseerd. Het ligt in de rede dat na verloop van tijd een private herverzekeringmarkt ontstaat, waarop bedrijven hun risico op werkloosheidsuitkeringen kunnen herverzekeren.

Het nadeel van premiedifferentiatie is dat een groter deel van het risico bij bedrijven wordt neergelegd, zoals in het *principal-agent* model. Dit speelt vooral bij ouderen met langdurige uitkeringsrechten. Voor zover bedrijven risico-avers zijn leidt dit tot een daling van hun vraag naar arbeid. Een ander nadeel is dat bedrijven er belang bij krijgen om bij hun werving kandidaten met een hoog werkloosheidsrisico te weren. Dit is in feite het *dilemma van subsidiariteit versus verplichte collectieve verzekering*. In de volgende subparagraaf bespreken wij een belangrijk voordeel van regelingen met premiedifferentiatie.

### *Bijverdienregelingen*

Veel uitkeringsregelingen kennen een bijverdienregeling: werknemers mogen een beperkt bedrag bijverdienen zonder dat dit bedrag gekort wordt op hun uitkering. Vanuit één oogpunt is dit een efficiënte maatregel. Immers, door de bijverdiens te korten op de uitkering worden de prikkel om bij te verdienen weggenomen, ten nadele van iedereen. Echter, de mogelijkheid om met uitkering bij te verdienen heeft twee onaangename neveneffecten. Ten eerste wordt het voor werklozen minder aantrekkelijk om volledig werk te aanvaarden, en ten tweede wordt het voor werkenden aantrekkelijker om werkloos te worden. Het verbod op bijverdienen is dus een

belangrijk hulpmiddel om moreel gevaar in te dammen. Dit is weer het *dilemma van verzekering versus prikkels*.

### 6.5.3 Arbeidsongeschiktheidsverzekering

In vergelijking met de werkloosheidsverzekering lijkt een arbeidsongeschiktheidverzekering veel meer op een reguliere verzekering. De wet van de grote aantallen geldt onverkort. Het publieke belang is hier dan ook vooral het voorkomen van averechtse selectie vanuit het gezichtspunt van zowel doelmatigheid (zie paragraaf 3.2) als verdeling (zie paragraaf 3.3). Het publieke belang van incomplete contracten over geaggregeerde risico's komt langs een omweg echter toch binnen, omdat werkloosheid en arbeidsongeschiktheid moeilijk kunnen worden onderscheiden: in gunstige economisch omstandigheden is ook een partieel arbeidsongeschikte nog arbeidsgeschikt, in een laagconjunctuur is een partieel arbeidsgeschikte toch vooral arbeidsongeschikt. De gevolgen van een negatieve geaggregeerde schok gaan dus niet geheel aan het arbeidsongeschiktheidsregime voorbij. Op individueel zijn de risico's van arbeidsongeschiktheid echter nog schever verdeeld dan die van werkloosheid vanwege de relatie met iemands fysieke gesteldheid. Bovendien is het verzekerde waarde van het risico bij arbeidsongeschiktheid hoger, omdat de duur van de uitkering gemiddeld langer is. Dit maakt dat averechtse selectie meer nog dan bij werkloosheid een groot probleem vormt. Een verplichte verzekering ligt dus voor de hand, maar dat leidt onvermijdelijk tot een groter moreel gevaar.

#### *Het opdrachtgeverschap op bedrijfs-, bedrijfstak- of nationaal niveau?*

Hoe lager het niveau waarop het verzekeringscontract wordt gesloten, des te groter het gevaar van averechtse selectie maar des te kleiner het morele gevaar. Dit is het *dilemma tussen subsidiariteit en collectieve verzekering*. Allereerst moet de schaalgrootte van een verzekeringspool voldoende zijn om averechtse selectie uit te sluiten. Een beslissing om een specifiek persoon al of niet tot de pool toe te laten wordt dan hopelijk niet te zeer bepaald door de verwachte arbeidsongeschiktheidsrisico. Ten tweede moet de pool uit zichzelf voldoende samenhang bezitten. Toelating tot de pool wordt dan bepaald op grond van een ander criterium, bijvoorbeeld de geschiktheid voor een bepaald soort werk, en niet door het gezondheidsverleden van een potentiële toetreders. Een bedrijfstak zal vaak aan deze voorwaarde van voldoende samenhang voldoen, omdat de bedrijfstakspecifieke kennis het voornaamste criterium is, zie Teulings (1999). Hele grote bedrijven (meer dan duizend personeelsleden) zijn waarschijnlijk voldoende groot om zelf het risico te dragen. Onvermijdelijk leidt iedere poolvorming behalve tot een beperking van

het moreel gevaar van misbruik van uitkeringsgelden ook tot averechtse selectie door selectie aan de poort. Dit is opnieuw het *dilemma van subsidiariteit versus verplichte collectieve verzekering*.

### *Premiedifferentiatie*

Het probleem van het opdrachtgeverschap is nauw gerelateerd aan het niveau waarop de premiedifferentiatie geldt. Net als bij de werkloosheidsverzekering verandert premiedifferentiatie een arbeidsongeschiktheid verzekering de facto in een loondoorbetalingsverplichting. Meer nog dan bij werkloosheid ligt het voor de hand dat hier een private markt ontstaat waar bedrijven hun risico herverzekeren. Zeker voor kleine bedrijven is dit een aantrekkelijke optie, omdat zij niet kunnen profiteren van de wet van de grote getallen. Grote bedrijven kunnen dat wel, en kunnen zich dus voor een belangrijk deel zelf verzekeren. Merk op dat dit verschil bij een werkloosheidsverzekering veel minder geldt, omdat arbeidsongeschiktheid een risico is op het niveau van individuele personeelsleden, terwijl werkloosheid vaak samenhangt met het wel en wee van het bedrijf, zodat het risico sterk gecorreleerd is tussen de personeelsleden binnen een bedrijf.

Zeker vanwege de lange duur van de uitkering bestaat bij arbeidsongeschiktheid een groot probleem: een bedrijf waar vandaag iemand arbeidsongeschikt wordt kan over drie jaar niet meer bestaan. Wie betaalt dan de uitkering? Er kan hier zelfs sprake zijn van omgekeerde causaliteit: een eigenaar laat een bedrijf met een meer dan gemiddeld aantal arbeidsongeschikten failliet gaan, om op die manier onder de betalingsverplichting voor de uitkering uit te komen. *Garantiestelling* is een oplossing voor dat probleem. Echter, die oplossing weer tot een forse toetredingsbelemmering voor nieuwe bedrijven, c.q. tot een forse kapitaalsbehoefte bij het aannemen van nieuwe mensen, omdat voor iedere nieuwe werknemer eerst een bankgarantie moet worden gesteld. Dit is het *dilemma van verzekeringen versus prikkels*.

### *Privatisering mogelijk?*

Een arbeidsongeschiktheidsverzekering kan veel makkelijker dan een werkloosheidsverzekering privaat worden uitgevoerd. Bij de laatst genoemde wordt private uitvoering bemoeilijkt door de incompleetheid van geaggregeerde risico's. Er is één groot praktisch probleem: werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn geen strikt gescheiden compartimenten. Wanneer het risico op werkloosheid door een andere partij wordt gedragen dandat op arbeidsongeschiktheid, dan zullen er ongetwijfeld grensconflicten ontstaan, waarbij de verzekeraar van het arbeidsongeschiktheidsrisico probeert de uitkeringslasten af te wentelen op de publieke

werkloosheidskas. Premiedifferentiatie in de werkloosheidsverzekering verzacht dat probleem omdat bij grote bedrijven zowel werkloosheid als arbeidsongeschiktheid ten laste van dezelfde kas komen.

### *Keuringen en reputaties*

Vaak wordt de arbeidsongeschiktheidskeuring als een beslissend bottleneck gezien bij privatisering van de arbeidsongeschiktheid. De keuring moet objectief zijn, dus mogen financiële motieven van de verzekeraar geen rol spelen, zo luidt een veelgehoorde redenering. Deze redenering houdt echter geen stand. Immers, financiële belangen spelen bij de keuring onvermijdelijk een grote rol. Tegenover het financiële belang van de verzekeraar staat dat van de verzekerde, die graag een uitkering wil. Bij publieke keuring is het belang van de verzekeraar het ondergeschoven kind geweest, met de alom bekende gevolgen voor het aantal arbeidsongeschikten. Privatisering leidt in dat opzicht tot een herstel van het evenwicht.

De cruciale vraag is natuurlijk of de macht van de verzekeraar niet te groot wordt, zodat de uitkomst teveel door slaat naar zijn kant. Er is echter één belangrijke tegenkracht: werkgevers en werknemers (al of niet op bedrijfstakniveau) zijn opdrachtgevers voor de verzekeraar. Als de verzekeraar te streng keurt, c.q. ten onrechte mensen goedkeurt, zullen werkgevers en werknemers daar tegen te hoop lopen, de werkgevers omdat een goede arbeidsongeschiktheidsdekking een arbeidsvoorwaarde is waarmee ze op de arbeidsmarkt nieuw personeel kunnen trekken en bestaand personeel kunnen houden. Een verzekeraar die te streng keurt zet zijn reputatie van een betrouwbare contractpartner op het spel, en zal dus geen nieuwe klanten meer trekken. Tekenend voor de effectiviteit van dit mechanisme zijn de reclames van een aantal verzekeraars. Een soepele claimafhandeling wordt gezien als een *unique selling point* ("foutje? bedankt!"). In de bijstand, wat een pure herverdelingsregeling is, werkt dit mechanisme niet, omdat daar de belangen van de beslissers (namelijk: de kiezers) en rechthebbenden veel minder samenvallen. Dit is het *dilemma van binding versus flexibiliteit*, of van *expliciete contracten versus reputatie*. Door de keuringen in overheidshanden te houden heeft de overheid meer mogelijkheden om ongewenste effecten via een aanvullende aanwijzingen aan de keuringsarts bij te sturen. Echter, de keuringsarts voelt zich daardoor minder baas in eigen huis, en wordt daardoor minder geprikkeld tot doelmatige uitvoering.

### *Ministelsel: een dramatisch mislukking*

Eén van de suggesties die in het herzieningsproces van de sociale zekerheid een belangrijke rol heeft gespeeld is het ministelsel. De overheid wordt verantwoordelijk voor de uitkeringen op minimumniveau, private partijen mogen zich naar believen bijverzekeren voor het bovenminimale deel. Dit voorstel is ongetwijfeld ingegeven door het idee van de ontvlechting van verantwoordelijkheden: de overheid is verantwoordelijk voor de minimumgarantie op grond van herverdelingsoverwegingen, private partijen zijn verantwoordelijk voor het bovenminimale deel. Zoals in hoofdstuk 3 is besproken is het echter vaak juist aantrekkelijk om herverdeling te integreren in een verplichte collectieve verzekering, omdat daarmee kostbare risicoselectie wordt voorkomen. Belangrijker nog is dat het ministelsel strijdig is met het *exclusiviteitsvereiste* bij verzekeringen, zie hoofdstuk 5. Verzekeringscontracten kennen een *eigen risico* om moreel gevaar in te perken. Eén risico kan dan het beste bij één verzekeraar worden verzekerd, omdat het contract van de verzekerde met de tweede verzekeraar een negatief extern effect heeft op de winst van de eerste verzekeraar. De extra verzekering bij de tweede verzekeraar leidt immers tot minder eigen risico en dus tot meer moreel gevaar en daardoor tot extra kosten voor de eerste verzekeraar. Dit externe effect leidt tot te hoge dekking en te weinig eigen risico. Het ministelsel –in de vorm van *bovenwettelijke uitkeringen*- vormt daarmee een belangrijke verklaring voor de dramatische daling van de participatie van ouderen. De publieke sociale zekerheid was in zekere zin een subsidie op vervroegde pensionering.

#### 6.5.4 Reïntegratiebeleid

Indien er geen behoefte zou bestaan aan een systeem van sociale zekerheid, dan zou er niet of nauwelijks een publiek belang zijn bij het voeren van reïntegratiemarktbeleid. Mensen die (weer) aan de slag willen en daarvoor niet voldoende zijn geoccupeerd, hebben dan zelf de juiste prikkels om voldoende *menselijk kapitaal* te verwerven. Hun beslissing om dat al dan niet te doen heeft immers geen externe effecten. De enige mogelijke reden om reïntegratiebeleid te voeren ligt dan in inkomensherverdeling: met reïntegratiebeleid kan de arbeidsmarktpositie van specifieke groepen worden bevoordeeld. Het is echter niet erg waarschijnlijk dat reïntegratiebeleid de meest doelmatige manier is van herverdeling.

Echter, omwille van een politiek aanvaardbare verdeling en omwille de behoefte aan inkomenszekerheid is er wel behoefte aan een systeem van sociale zekerheid. In dat geval is er wel een publiek belang bij sociale zekerheid. Immers, de kosten van die uitkering zijn een negatief extern effect op de rest van de samenleving. Het is dus een publiek belang om die

negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken, zie Van den Berg, Koning, en Teulings (2002). Het publieke belang bij reïntegratie is dus zo groot als de kosten van de uitkering.

Deze expliciete formulering van het publieke belang heeft een aantal voordelen. Ten eerste bindt de overheid zich via deze formulering aan een beleidslijn. In het *dilemma van binding versus flexibiliteit* heeft zij zich dus gebonden. Zij kan daarom interventiebevoegdheden uit handen kan geven en het arbeidsmarktbeleid op afstand plaatsen. Uitvoerders hebben een heldere doelstelling en kunnen daarop worden afgerekend. Het is voor de overheid veel moeilijker zich te binden als reïntegratiebeleid vooral bedoeld is als een herverdelingsinstrument, omdat heldere doelstellingen ontbreken en omdat de voorkeuren voor herverdeling schuiven (denk aan de verschuivende *doelgroepen*)

Het opgeven van interventiebevoegdheden leidt aldus ook tot eenduidige keuzes in het *dilemma van coördinatie versus ontvlechting* en van *inputsturing versus outputsturing*. Het arbeidsmarktbeleid kan worden ontvlecht van de beleidsvoorbereiding en arbeidsbureaus hoeven niet langer op basis van hun input, maar kunnen op basis van hun output worden aangestuurd: de output is simpelweg gelijk aan de door de reïntegratie bespaarde uitkeringen. Het vaststellen van een publiek reïntegratiebudget is niet langer nodig.

De theorie is aardig, maar in de praktijk doen zich een aantal complicaties voor. Ten eerste is niet onmiddellijk duidelijk hoe de omvang van de bespaarde uitkeringen moet worden bepaald. Als de uitkering van iemand stopt omdat hij of zij weer aan het werk gaat dan kan dat het gevolg zijn van de inspanningen van het arbeidsbureau, maar dat hoeft niet. Met ingewikkelde econometrische technieken is daarvoor een systeem van normuitkeringen te bedenken, maar waarschijnlijk is het makkelijker om reïntegratiebureaus te laten bieden op een groep uitkeringen: voor hoeveel geld zijn zij bereid om te voorzien in de uitkeringsverplichting voor een werkloze of arbeidsongeschikte te voorzien? Het reïntegratiebureau kan dan zelf inschatten hoeveel kans het heeft om de werkloze via reïntegratiebeleid zelf weer aan de slag te helpen. Het gaat hier dus om het *dilemma van coördinatie en ontvlechting*: de betaling van de uitkering is niet eenvoudig te ontvlechten van de beslissing over het rendement van reïntegratiebeleid.

Een tweede probleem is dat het reïntegratiebureau zich zal richten op korte termijn succes: het zal proberen de werkloze zo snel mogelijk uit de uitkering te krijgen, zonder zich af te vragen of deze niet binnen de kortste keren weer terug in de uitkering valt. Immers, de kosten van de herhalingswerkloosheid zijn immers voor rekening van het bureau. Ook hier moet dus gezocht worden naar een manier om dat effect te internaliseren, ofwel door het met econometrische technieken te schatten, zodat het reïntegratiebureau op de feitelijk opgetreden

herhalingswerkloosheid kan worden afgerekend, ofwel door ook de kosten van de herhalingsuitkering voor rekening van het reïntegratiebureau te laten zijn. Ook dit is weer het *dilemma van coördinatie en ontvlechting*.

Het derde probleem is de wisselwerking tussen de uitvoering van de sociale zekerheid en de kosten van het reïntegratiebureau. De makkelijkste manier om de kosten van de sociale zekerheid te beperken zijn strenge claimbeoordeling en sancties. Op die manier wordt de instroom beperkt en wordt de uitstroom bevorderd. Tegelijkertijd is de sociale zekerheid door de politiek echter ook bedoeld als zekerheid: mensen die “recht” hebben, moeten hun aanspraak ook kunnen realiseren. Vandaar dat is voorgesteld om claimbeoordeling en sanctiebeleid los te koppelen van de reïntegratiebeslissing. Bij de claimbeoordeling is dit niet onmiddellijk problematisch voor de aansturing van de reïntegratiebureaus, omdat claimbeoordeling vooraf gaat aan de overdracht aan het reïntegratiebureau. Er is dus geen extern effect van de claimbeoordeling naar het reïntegratiebureau. Bij sanctiebeleid is dat anders, omdat een laks sanctiebeleid leidt tot hogere kosten voor het reïntegratiebeleid.

Bij de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekering zou dit kunnen worden opgelost met het *reputatiemechanisme*: *ex ante* mag een kring van verzekerden kiezen bij welke verzekeraar, c.q. reïntegratiebureau ze willen worden ondergebracht. Een verzekeraar die de reputatie heeft claims te streng te beoordelen of te strenge sancties op te leggen zal geen verzekerden kringen als klanten trekken. Hier spelen dus twee dilemma's. Allereerst het *dilemma van subsidiariteit versus centralisatie*. Hoe kleiner de kring van verzekerden, des te beter werkt de concurrentie tussen verzekeraars om een contract, maar hoe groter het risico op risicoselectie tussen kringen van verzekerden. Ten tweede het *dilemma van expliciete contractering versus reputatie*. Het reputatiemechanisme vereist kostbare investeringen in reputaties en de overdracht van overwinsten aan de verzekeraar.

## 6.6 De calculus van het publieke belang

Het publieke belang is een verraderlijk begrip, het wordt te pas en te onpas gebruikt in het beleidsdebat waar niet altijd duidelijk is of er private belangen de boventoon voeren. Wie het publieke belang wil onderbouwen en verdedigen komt in een wirwar van argumenten terecht waarbij de echte kunst voor de participanten aan het debat is om een oordeel uit te spreken wat belangrijk is. Welke karakteristieken van een organisatie of een markt zijn nu werkelijk van belang, hoe zijn relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers gestructureerd, is het ‘product’

van de overheid makkelijk meetbaar, moet de overheid zich altijd met de uitvoering van publieke taken bemoeien en ga zo maar door. Om uit deze wirwar van zaken orde te scheppen blijven een aantal hoofdvragen relevant die keer op keer terugkomen en die wij tot slot benadrukken.

### *Hoofdvragen*

Twee hoofdvragen zijn ten alle tijden van belang: (1) Wanneer is er sprake van een publiek belang? En (2) Is dit zogenaamde publieke belang het waard om te borgen? De tweede vraag is onlosmakelijk verbonden met de eerste vraag omdat veel belangen strijden om de aandacht van de burger en middelen schaars zijn. De conclusie van het verhaal zou ook wel eens kunnen uitdraaien op het voort laten bestaan van een marktfalen. De ultieme opdrachtgever van de overheid is de burger: die conclusie dwingt om goed na te denken wat het comparatieve voordeel is van de overheid.

### *Wanneer publiek belang?*

Die twee hoofdvragen lijken simpel maar roepen een myriade van subvragen op die om een antwoord roepen. Er is sprake van een publiek belang wanneer de externe effecten van acties en transacties complex zijn waarbij *free-rider* gedrag optreedt. *Free-rider* gedrag ontstaat op drie punten:

- (1) te weinig concurrentie bij schaalvoordelen (onvoldoende mogelijkheden om vaste kosten te dekken);
- (2) te veel concurrentie bij schaalvoordelen (d.i. het zgn. business stealing effect); en
- (3) gescheiden evenwichten bij verzekeringskringen.

### *Kosten en baten van publiek initiatief*

Zodra er mogelijk sprake is van een publiek belang is het zaak om vast te stellen of de baten van publiek initiatief de kosten verbonden aan het internaliseren van externe effecten overtreffen. Deze vraag noopt om na te denken wat het comparatief voordeel van de overheid is. Het comparatieve voordeel van de overheid vis-à-vis de private sector is (publiekrechtelijke) dwang, dwang die aangewend kan worden om *free-rider* gedrag te bestrijden. Echter dwang is een middel dat met zorg gebruikt moet worden en waarbij het subsidiariteitsbeginsel zijn nut kan bewijzen: wat is het laagst mogelijke schaalniveau waar de externe effecten geïnternaliseerd kunnen worden? In de dagelijkse praktijk zijn steden een belangrijk voorbeeld van schaalvoordelen; vanwege subsidiariteit zijn steden dus een ideale eenheid van beleid.



### *Management publiek belang*

In het internaliseren van externe effecten, c.q. voorkomen van *free-rider* gedrag ontkomt de overheid niet aan het structureren van relaties tussen opdrachtgever en –nemers. De complexe relaties tussen opdrachtnemers en –gevers maken overheidsbureaucratieën moeilijk stuurbaar maken. Het is juist de *multi-task*, *multi-principal*, en *multi-layer* besluitvorming die de effectiviteit van prikkels verzwakt. Externe effecten roepen nu eenmaal multipelen belangen op.

Voorts zal de overheid altijd onvoorziene *free-rider* gedrag blijven internaliseren. Hierbij speelt de vraag of de overheid onvoorziene ingrepen in particuliere eigendomsrechten moet compenseren. De overheid als een verzekering tegen onvoorziene externe effecten. En daarmee lijkt de cirkel rond: het comparatieve voordeel van de overheid is dwang, maar juist de uiteenlopende belangen maken toepassing van dwang zo moeilijk.

### *Tot slot*

In de kern komt het borgen van het publiek belang neer op het wegen van belangen. Deze weging vergt niet alleen het in kaart brengen van kosten en baten maar vooral de verbeeldingskracht om de belanghebbenden die geraakt worden door externe effecten in kaart te brengen. Het wegen van voor- en nadelen van een besluit is bij uitstek een activiteit waarbij men aan de dagelijkse praktijk van een rechter moet denken. Dat uitgerekend de rechters in de VS hun heil zoeken in het economische gedachtegoed over welvaartseconomie en kosten-batenanalyse is veelzeggend. Het afwegen van kosten en baten is een natuurlijk beginsel en wie doelmatigheid en transparantie in de publieke sector en het publieke debat wil stimuleren die kan niet om de calculus van het publieke belang heen.

# Literatuur

- Acemoglu, D., 2002, Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics, NBER Working Paper, Cambridge, MA.
- Acemoglu, D., S. Johnson, en J.A. Robinson, 2001, The colonial origins of comparative development: an empirical investigation, *American Economic Review*, 91: 1369-1401
- Aghion, P., en J. Tirole, 1997, Formal and real authority in organizations, *Journal of Political Economy*, 105: 1-29
- Akerlof, G.A., 1970, The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500
- Arrow, K.J., 1969, The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation, in: K.J. Arrow, *Collected Papers*, vol. 2, Cambridge, MA, 1983.
- Ashenfelter, O., en M. Greenstone, 2002, Using mandated speed limits to measure the value of a statistical life, NBER Working Paper, Cambridge, MA.
- Bajari, P. en S. Tadelis, 2001, Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts, *Rand Journal of Economics*, 32: 387-407.
- Baker, G., 1992, Incentive contracts and performance measurement, *Journal of Political Economy*, 100: 598-614.
- Baker, G., M. Gibbs en B. Holmstrom, 1994, The internal economics of the firm: Evidence from Personnel Data, *Quarterly Journal of Economics*, 109: 881-919.
- Baker, G., R. Gibbons, en K.J. Murphy, 1994, Subjective performance measures in optimal incentive contracts, *Quarterly Journal of Economics*, 109: 1125-1156.
- Baker, G., R. Gibbons, en K.J. Murphy, 2002, Relational Contracts and the Theory of the Firm, *Quarterly Journal of Economics*, 117: 39-84.
- Becker, G.S., 1983, A theory of competition among pressure groups for political influence, *Quarterly Journal of Economics*, 98: 371-400.
- Benabou, R., en J. Tirole, 2002, Self-confidence and personal motivation, *Quarterly Journal of Economics*, 117: 871-916.
- Biglaiser, G., 1993, Middlemen as experts, *RAND Journal of Economics*, 24: 212-223.
- Binmore, K., 1998, *Just playing - Game theory and the social contract*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Borjas, G.J., 1987, Self-selection and the earnings of immigrants, *American Economic Review*, 77: 531-553.
- Borjas, G.J., 1991, Immigration and self-selection, in: J. Abowd and R. Freeman (Eds.), *Immigration, Trade and the Labor Market*, Chicago University Press, Chicago, 29-76..
- Bovenberg, A.L., 2000, On the cutting edge between policy and academia: Challenges for public economists, *De Economist*, 148: 295-329.
- Bovenberg, A.L., 2002, Norms, values and technological change, *De Economist*, 150: 521-553.
- Bovenberg, A.L., M.F. Canoy, H.A. Keuzenkamp, F.T. Schut, en C.N. Teulings, 2002, Hervorming zorgstelsel: wat is de beste weg naar Rome?, *ESB*, blz. 464-467.
- Bovenberg, A.L., en Th. van de Klundert, 1999, Christelijke traditie en neo-klassieke economie in gesprek, *ESB*, 84: 848-852.
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings, 1999, Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes, *ESB*, 84: 364-367.
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings, 2000, Privatisering Spoorwegen blijft een serieuze optie, *ESB*, 85: 236-240.
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings, 2000, De economie van privatisering, *ESB*, 85: 304-308.
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings, 2000, De grenzen van de publieke sector, *Tijdschrift voor*

- Politieke Economie*, 22: 32-41.
- Bovens, M.A.P., 1999, *De digitale rechtstaat; beschouwingen over formatiemaatschappij en rechtstaat*, Uitgeverij Samson.
- Caballero, R.J., en M.L. Hammour, 1998, The macroeconomics of specificity, *Journal of Political Economy*, 106: 724-767
- Coase, R.H., 1937, The nature of the firm, *Economica*, 4: 386-405.
- Coase, R.H., 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 1: 1-44.
- Coase, R.H., 1988, *The firm, the market and the law*, University of Chicago Press, Chicago.
- Commissie Sint, 1995, *Verantwoord verzelfstandigen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Commissie van Thijn, 2002, *Grenzen aan de markt – privatisering en de hervorming van de publieke sector*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.
- CPB, 1997, *Challenging neighbours – Rethinking German and Dutch economic institutions*, Springer Verlag, Berlin.
- CPB, 2002, *Selectief investeren – ICES maatregelen tegen het licht*, Koninklijke De Swart, Den Haag.
- Cukierman, A., 1992, *Central bank strategy, credibility, and independence : theory and evidence*, MIT Press, Cambridge MA.
- Damme, E.E.C., van , 2002, Regulering van de markt voor mobiele telefonie", *Economisch Statistische Berichten*, 87: 800-803.
- Dessin, W., 2002, Authority and communication in organizations, *Review of Economic Studies*, 69: 811-838.
- Dewatripont, M., I. Jewitt, en J. Tirole, 1999a, The economics of career concerns, Part I: Comparing information structures, *Review of Economic Studies*, 66: 183-198.
- Dewatripont, M., I. Jewitt, en J. Tirole, 1999b, The economics of career concerns, Part II: Applications to missions and accountability of government agencies, *Review of Economic Studies*, 66: 199-217.
- Dewatripont, M., I. Jewitt, en J. Tirole, 2000, Multitask agency problems: Focus and task clustering, *European Economic Review*, 44: 869-877.
- Dewatripont, M., and J. Tirole, 1999, Advocates, *Journal of Political Economy*, 107: 1-39.
- Dixit, A.K., 1996, *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective*, MIT Press, Cambridge MA.
- Dixit, A.K., 1997, Power of incentives in private versus public organisations, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 87: 378-382.
- Dixit, A.K., 2001, On modes of economic governance, mimeo, University of Princeton.
- Dixit, A.K., 2002, Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review, *Journal of Human Resources*, 37: 696-727.
- Dixit, A.K., en J.E. Stiglitz, 1977, Monopolistic competition and optimal product diversity, *American Economic Review*, 67: 297-308.
- Ewijk, C. van, en B. Vollaard, 1999, Mythen van de publieke financiering, *ESB*, 84: 109-111.
- Fama, E., en M. Jensen, 1983, Agency problems and residual claims, *Journal of Law and Economics*, 26: 327-349.
- Fehr, E., en S. Gächter, 2000, Fairness and retaliation: the economics of reciprocity, *Journal of Economic Perspectives*, 14: 159-182.
- Fehr, E., en A. Falk, 2002, Psychological foundations of incentives, *European Economic Review*, 46: 687-724.
- Fernandez, R., en R. Rogerson, 1996, Income distribution, communities, and the quality of public education, *Quarterly Journal of Economics*, 111: 135-164.
- Finer, S.E., 1997, *The history of government*, Oxford University Press

- François, P., 2000, 'Public service motivation' as an argument for government provision, *Journal of Public Economics*, 78: 275-299.
- Frank, R.H., 2000, Why is cost-benefit analysis so controversial?, *Journal of Legal Studies*, 24: 913-930.
- Frank, R.H., en C.R. Sunstein, 2001, Cost-benefit analysis and the relative position, *University of Chicago Law Review*, 68: 323-374.
- Frissen, P.H.A., 1996, *De virtuele staat, politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, Schoonhoven.
- Gibbons, R., 1996, Incentives and careers in organization, in: D.M. Kreps and K.F. Wallis (Eds.), *Advances in economics and econometrics: Theory and applications*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-78.
- Gibbons, R. en K.J. Murphy, 1992, Optimal incentive contracts in the presence of career concerns: theory and evidence, *Journal of Political Economy*, 100: 468-505.
- Glaeser, E., en A. Shleifer, 2001, Not-for-profit entrepreneurs, *Journal of Public Economics*, 81: 99-115.
- Gneezy, U., en A. Rustichini, 2000, Pay enough or don't pay at all, *Quarterly Journal of Economics*, 115: 791-810.
- Greif, A., 1993, Contract enforceability and economic institutions in early trade: The Maghribi traders' coalition, *American Economic Review*, 83: 525-548.
- Grossman, S. en O. Hart, 1986, The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy*, 94: 691-719.
- Hall, J., 1997, Private opportunity, public benefit?, *Fiscal Studies*, 19: 121-140.
- Hart, O. en B. Holmström, 2002, Vision and firm scope, mimeo, Harvard University.
- Hart, O. en J. Moore, 2000, On the design of hierarchies: Coordination versus specialization, mimeo, Harvard University.
- Hart, O., A. Shleifer en B.W. Vishny, 1997, The proper scope of government: theory and application to prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 1127-1161.
- Hazlett, T.W., 1997, Looking for results – An interview with Ronald H. Coase, *Reason magazine*, January 1997.
- Hoefnagel, F.J.P.M., 1999, Inleiding, in: W. Derksen e.a., *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR voorstudie V105, SDU, Den Haag.
- Holmström, B., 1979, Moral hazard and observability, *Bell Journal of Economics*, 10: 74-91.
- Holmström, B., 1982, Moral hazard in teams, *Bell Journal of Economics*, 13: 324-340.
- Holmström, B., en P. Milgrom, 1991, Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership and job design, *Journal of Law, Economics and Organization*, 17: 24-52.
- Hosios, A.J., 1990, On the efficiency of matching and related models of search and unemployment, *Review of Economic Studies*, 57: 279-298.
- Jones, S.L., W.L. Megginson, R.C. Nash en J.M. Netter, 1999, Share issue privatizations as financial means to political and economic ends, *Journal of Financial Economics*, 53: 217-253.
- Kaplow, L., en S. Shavell, 2001, Moral rules and the moral sentiments: toward a theory of an optimal moral system, NBER Working Paper no. 8688, Cambridge MA.
- Katz, E., en O. Stark, 1987, International Migration under Asymmetric Information, *Economic Journal*, 97: 718-726.
- Kay, J.A., 1993, *Foundations of corporate success: How business strategies add value*, Oxford University Press, Oxford.
- Koning, P.W.C., G.J. van den Berg en C.N. Teulings, 2002, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen? *ESB*, 87: 600-602.
- Kyland, F.E., en E.C. Prescott, 1977, Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, 85: 473-491.

- Laffont, J.J., 1999, Political economy, information and incentives, *European Economic Review*, 43: 649-669.
- Laffont, J.J., 2000, Multiregulation and Development, Background paper voor World Development Report Workshop, Juli 2000, Washington DC.
- Laffont, J.J., en D. Martimort, 1999, Separation of regulators against collusive behavior, *Rand Journal of Economics*, 30: 232-262.
- Laffont, J.J., en D. Martimort, 2002, *The theory of incentives: The principal-agent model*, Princeton University Press.
- Laffont, J.J., and J. Tirole, 1993, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Li, S., 1999, The benefits and costs of relation-based governance: An explanation of the East Asian miracle and crisis, working paper, City University of Hong Kong.
- Lohmann, S., Optimal commitment in monetary policy: credibility versus flexibility, *American Economic Review*, 82: 273-286.
- Lundsgaard, J., 2002, Competition and efficiency in publicly funded services, OECD Working Paper, no. 331, Paris.
- Mailath, G.J., V. Nocke en A. Postwaite, 2002, The incentive costs of internalizing externalities,' Penn Institute for Economic Research Working Paper 02-018 (University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Mankiw, N.G., en M.D. Whinston, 1986, Free entry and social inefficiency, *Rand Journal of Economics* 17: 48-58.
- Martimort, D., Ph. De Donder, en E.B. de Villemeur, 2002, *An incomplete contract perspective on public good provision*, Report for the Ministry of Economic Affairs and Ministry of Finance, Toulouse.
- Meade, J.E., 1952, External economies and diseconomies in a competitive situation, *Economic Journal*, 62: 54-67.
- Meggison, W.L., en J.M. Netter, 2001, From state to market: A survey of empirical studies on privatization, *Journal of Economic Literature*, 39: 321-389.
- Musgrave, R., 1959, *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York.
- Myerson, R.B., en M. Satterthwaite, 1983, Efficient Mechanisms for Bilateral Trading, *Journal of Economic Theory*, 29: 265-281.
- Nestor, S., en L. Mahboobi, 1999, Privatisation of public utilities: The OECD experience, working paper, OECD, Paris.
- OECD, 2002, Recent privatisation trends in OECD countries, *Financial Market Trends*, 82: 43-58.
- Olson, M., 1965, *The logic of collective action – Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Pauly, M.V., 1974, Overinsurance and public provision of insurance: The roles of moral hazard and adverse selection, *Quarterly Journal of Economics*, 88: 44-62.
- Pollitt, M.G., en A.S.J. Smith, 2002, The restructuring and privatisation of British Rail: Was it really that bad?, *Fiscal Studies*, 463-502
- Posner, E.A., 2001, Controlling agencies with cost-benefit analysis: A positive political theory perspective, *University of Chicago Law Review*, 68: 1137-1199.
- Posner, R.A., 1992, *Economic analysis of law*, 4th ed., Little, Brown and Company, Boston.
- Posner, R.A., 1987, The justice of economics, *Economia delle Scelte Pubbliche*, 1: 15-25.
- Prendergast, C., 1999, The provision of incentives in firms, *Journal of Economic Literature*, 37: 7-63.
- Prendergast, C., 2000, The limits of bureaucratic efficiency, mimeo, University of Chicago.
- Resnick, M., 1997, *Turtles, termites, and traffic jams*, MIT press, Cambridge, MA.

- Rothschild, M., and J. Stiglitz, 1976, Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information, *Quarterly Journal of Economics*, 90: 629-649.
- Sandmo, A., 2002, Public provision and private incentives, Opening Lecture IIPF Congress 2002.
- Sappington, D.E., en J.E. Stiglitz, 1987, Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, 6: 567-582.
- Schmidt, K., 1996, Incomplete contracts and privatization, *European Economic Review*, 40: 569-579.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002, *De vierde sector*, SCP onderzoeksrapport, Den Haag.
- Sen, A., 2000, The discipline of cost-benefit analysis, *Journal of Legal Studies*, 29: 931-952.
- Shleifer, A., en R.W. Vishny, 1998, *The grabbing hand: Government pathologies and their cures*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Sinn, H.W., 1997, The selection principle and market failure in systems competition, *Journal of Public Economics*, 66: 247-274.
- Sinn, H.W., 2002, EU enlargement and the future of the welfare state, *Scottish Journal of Political Economy*, 49: 104-115.
- Spence, M., 1973, Job market signaling, *Quarterly Journal of Economics*, 87: 355-374.
- Sunstein, C.R., 2000, Cognition and cost-benefit analysis, *Journal of Legal Studies*, 29:
- Swaan, A. de, 1989, *Zorg en de staat – Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.
- Tadelis, S. 2002, Complexity, flexibility, and the make-or-buy decision, *American Economic Review*, 92: 433-437.
- Teulings, C.N. 1995, Solidariteit en uitsluiting – de keerzijden van een en dezelfde medaille, in: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.), *Sferen van integratie – Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Boom, Meppel.
- Teulings, C.N., 1999, Sociale zekerheid: tussen prikkels en solidariteit, in: L.J. Aarts en Ph. De Jong (red.), *Op zoek naar nieuwe collectiviteiten - Sociale zekerheid tussen prikkels en solidariteit*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, blz. 131-140.
- Teulings, C.N., en A.L. Bovenberg, 2002, Insurance and Information: Firms as a Commitment Device, CEPR Discussion paper No. 3441. London.
- Teulings, C.N., en F. van der Ploeg, 1993, De vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen, *ESB*, blz. 576-579.
- Teulings, C.N., W. Trommel, en R.J. van der Veen, 1997, Dilemma's van sociale zekerheid – Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid, PES, 18.
- Tirole, J., 1994, The internal organization of government, *Oxford Economic Papers*, 46: 1-29.
- Tirole, J. 2001, Corporate governance, *Econometrica*, 69: 1-36.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, *Borgen van publiek belang*, SDU, Den Haag.
- Williamson, O.E., 1985, *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York.
- Williamson, O.E., 2000, The New Institutional Economics: Taking stock, looking ahead, *Journal of Economic Literature*, 38: 595-613.
- Wilson, E.O., 1998, *Consilience – The unity of knowledge*, Alfred A. Knopf, New York.
- Wilson, J.Q., 1989, *Bureaucracy – What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.
- Wittman, D.A., 1995, *The myth of democratic failure – Why political institutions are efficient*, University of Chicago Press, Chicago.
- World Bank, 2001, World Development Report 2002: Building institutions for markets, Oxford University Press, New York.

Pub nr: 03 ME 18

Augustus 2003

Dit rapport is geschreven  
in opdracht van het  
ministerie van Economische Zaken  
en het ministerie van Financiën.

Kenniscentrum voor  
Orderingsvraagstukken

Postadres  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag

Telefoon  
070 - 379 68 10

Internet  
<http://www.marktordening.nl>