



Sleutel tot de Calculus van het publieke belang



Sleutel tot de Calculus van het publieke belang

Inhoudsopgave

1 Inleiding en Samenvatting	5
Stappenschema De calculus van het publieke belang	7
2 Bepalen van publieke belangen	8
2.1 Publieke belangen	8
2.2 Externe effecten	8
2.3 Complexiteit en free-riders	9
2.4 Doelmatigheid, herverdeling en publieke dwang	9
2.5 Instap	10
3 De economie van het publieke belang: free-rider gedrag	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Averechtse (risico)selectie	11
3.3 Schaalvoordelen	12
3.4 Collectieve goederen en overige externe effecten	14
3.5 Conclusie	15
4 Het management van het publieke belang	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Dilemma's vormgeving publieke interventie	16
4.3 Ingrijpen in privaat eigendom	16
4.4 Relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer	17
4.5 Op welk niveau kan een publiek belang het best behartigd worden?	19
4.6 Conclusie	19
5 Weging van belangen	20
5.1 Inleiding	20
5.2 Kosten en baten van het overheidsingrijpen in kaart	20
5.3 Terugkoppeling en 'go-no-go' beslissing	21
Woordenlijst	22
Colofon	24

1 Inleiding en Samenvatting

Is het beperken van geluidsoverlast een publiek belang? Op welke wijze moet de overheid zorgen dat de kwaliteit van het spoorvervoer op peil blijft? Waarom worden toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van diensten vaak als publieke belangen aangemerkt? Waarom wordt de beschikbaarheid van brood wel door iedereen belangrijk gevonden (het is een maatschappelijk belang) maar heeft de overheid geen rol om dit te verzorgen (het is geen publiek belang)? Om dit soort vragen te analyseren hebben de economen Teulings, Bovenberg en van Dalen een denkkader ontwikkeld.¹ Aan de hand van de meest recente economische inzichten analyseren Teulings cs wat publieke belangen zijn en op welke wijze de overheid die kan borgen. Aanleiding voor deze studie vormde een voorstudie die Teulings en Bovenberg voor het WRR rapport Borgen van publiek belang hebben uitgevoerd.² Daar waar het WRR rapport de bepaling van het publiek belang (de Wat-vraag) geheel aan de politiek overlaat, doen Teulings cs een voorzet om deze vraag aan de hand van de economische theorie te beantwoorden. Ze brengen nuance aan op de stelling dat de overheid moet ingrijpen als de markt faalt. Daarnaast gaat het denkkader net als de WRR in op de Hoe-vraag: Als er een publiek belang is, welke rol moet de overheid spelen bij de borging daarvan? Het antwoord op deze vraag wordt bepaald door de calculus van het publieke belang uit te voeren: een kosten en baten afweging van verschillende vormen van overheidsingrijpen.

Deze handleiding bevat een beknopte samenvatting van het rapport van Teulings cs. Het doel van de handleiding is om de complexe materie uit het rapport toegankelijk te maken.

Box 1.1 Voorbeeld Geluidsoverlast Schiphol

De bewoners rondom Schiphol ondervinden een negatief extern effect van het vliegverkeer: geluidsoverlast. Deze overlast wordt veroorzaakt door transacties tussen luchtvaartmaatschappijen en klanten. In deze transacties wordt geen rekening gehouden met de geluidsoverlast die ze veroorzaken. Het is lastig om aanvullende transacties tussen de omwonenden en de luchtvaartmaatschappijen tot stand te brengen. Als één omwonende regelt dat de geluidsoverlast afneemt, kunnen de anderen daar gratis van meegenieten. Geluidsoverlast is een voorbeeld van een complex extern effect met free-rider gedrag, een begrip dat in hoofdstuk 2 terugkomt. Het tegengaan van geluidsoverlast kan als publiek belang worden aangemerkt.

Wat levert het doorlopen van het denkkader op?

Bij het maken en uitvoeren van beleid komen van tijd tot tijd fundamentele vragen naar boven: Waarom doen we dit eigenlijk? en doen we dit wel goed? Deze studie werpt een nieuw licht op beide vragen. Het maakt de precieze rol van de overheid scherp waardoor het ook makkelijker wordt deze rol in te vullen. Het kader geeft een kapstok om op analytische wijze deze vragen te beantwoorden. Het kader kan gebruikt worden als input voor een nieuw beleidstraject of strategiedocument. Het kader gaat in op de vragen die voorafgaan aan de vragen van de nieuwe meer resultaatgerichte begrotings- en verantwoordingssystematiek binnen de overheid, het Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording proces (VBTB). De drie W-vragen die als gevolg van dit VBTB proces in de begroting moeten worden beantwoord zijn: wat willen we bereiken? wat gaan we daarvoor doen? wat mag dit kosten? Voorafgaand moeten twee fundamentele vragen worden beantwoord: Wat is het probleem, en welke rol heeft de overheid bij de aanpak van dit probleem? De handleiding geeft

¹ De calculus van het publieke belang, C.N. Teulings, A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen, augustus 2003

² Borgen van publiek belang, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000

richting bij het beantwoorden van deze eerste twee vragen. De vijf W-vragen bieden samen een richtsnoer voor het goed doordenken van overheidsbeleid.

Voordat het kader doorlopen wordt, is het verstandig om los te komen van de bestaande situatie. Een goed uitgangspunt is de situatie waarin de overheid niets doet in een bepaalde sector. Hoe zou die sector er dan uitzien? In veel sectoren zijn meerdere publieke belangen te onderscheiden die op verschillende manieren worden geborgd. Het kan dan ook noodzakelijk zijn het kader meerdere keren te doorlopen voor verschillende transacties en externe effecten die in een sector te onderscheiden zijn. De uitkomsten kunnen naast de werkelijke situatie worden gelegd om zo een richting te geven aan beleidskeuzes. Het kader belicht relevante vragen met gebruikmaking van dilemma's. Het denkkader is geen blauwdruk maar geeft richting aan het bepalen van publieke belangen en de rol van de overheid bij de borging van deze belangen.

Samenvatting en Leeswijzer

Deze handleiding is opgezet aan de hand van een stappenschema. In elk hoofdstuk worden eerst de belangrijkste begrippen uit het schema geïntroduceerd waarna deze worden toegelicht.

Hoofdstuk twee behandelt de Wat-vraag: Wat is het publieke belang? In dit hoofdstuk worden de publieke belangen bepaald. Transacties die complexe externe effecten teweeg brengen, hebben vaak publieke belangen tot gevolg. Het hoofdstuk geeft een toelichting op de eerste twee vragen uit het schema:

- Brengen (trans)acties externe effecten teweeg?
- Welk karakter hebben deze externe effecten?

In Hoofdstuk drie wordt ingegaan op de mogelijke oorzaken van het publieke belang. Deze liggen vooral in averechtse selectie en schaalvoordelen.

Hoofdstuk vier behandelt de Hoe-vraag: Hoe kan de overheid publieke belangen borgen? In dit hoofdstuk worden de dilemma's bij de keuze voor verschillende vormen van overheidsingrijpen aangegeven. Deze dilemma's richten zich op:

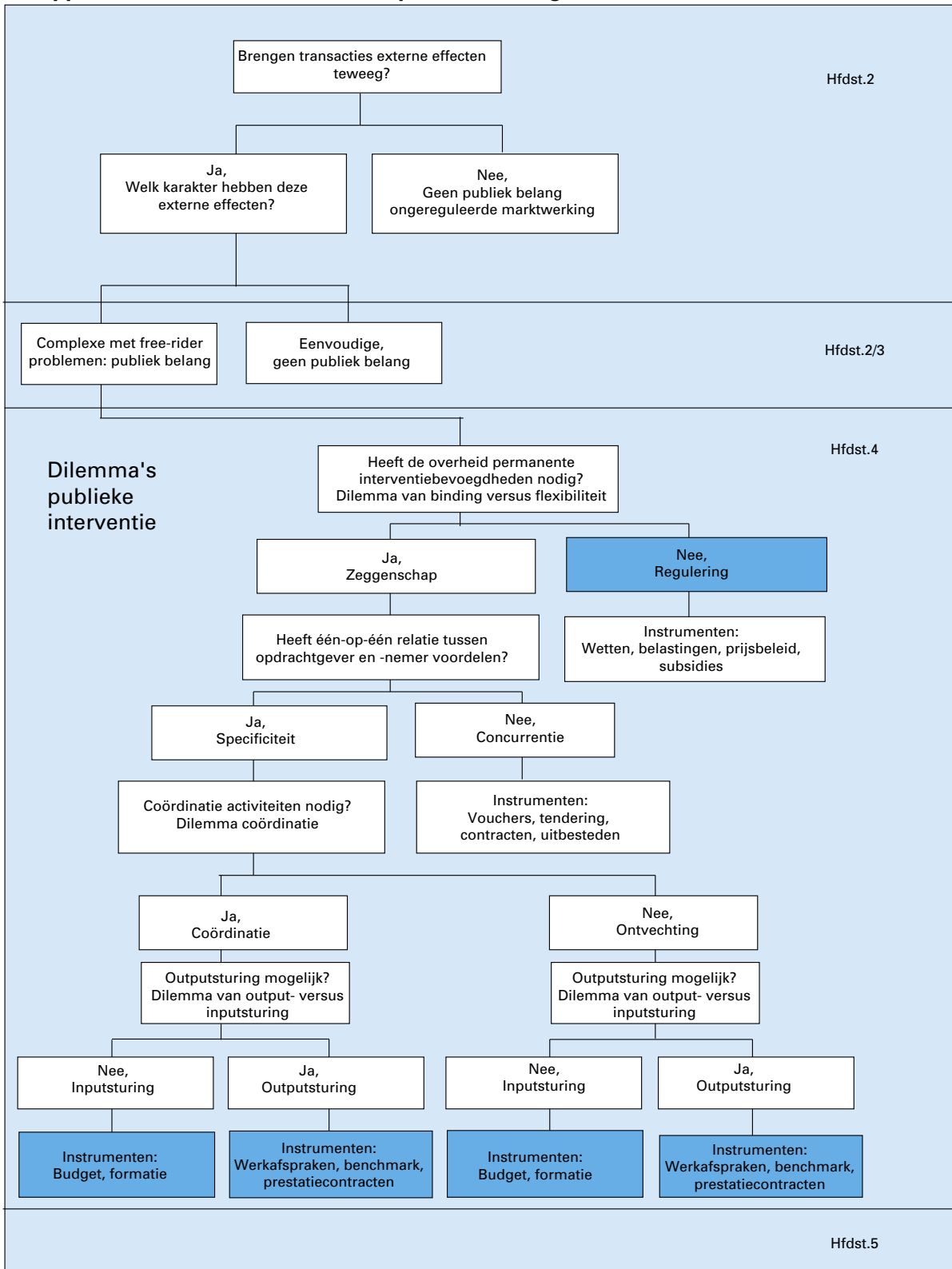
- de vraag in hoeverre de overheid mag ingrijpen in privaat eigendom om publieke belangen te borgen;
- opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties: Hoe zorgt de overheid dat de uitvoerders van het publieke belang dat goed doen?

Het behandelt de volgende vragen uit het schema:

- Heeft de overheid permanente interventiebevoegdheden nodig?
- Heeft een één-op-één relatie tussen opdrachtgever en –nemer voordelen?
- Is coördinatie van activiteiten nodig?
- Is inputsturing of outputsturing mogelijk en wenselijk?

In hoofdstuk vijf volgt een integrale afweging tussen de kosten en baten van verschillende vormen van overheidsingrijpen om het publieke belang te behartigen. Deze kosten-baten analyse bepaalt uiteindelijk of de overheid ingrijpt of niet.

Stappenschema De Calculus van het publieke belang



2 Bepalen van publieke belangen

2.1 Publieke belangen

De overheid grijpt met regelmaat in de maatschappij in. Ze doet dat om de publieke belangen te borgen. Niet alles wat belangrijk is, moet door de overheid worden aangepakt. Een voorbeeld hiervan is het bakken van brood. Het wordt als een maatschappelijk belang gezien dat er voldoende brood gebakken wordt en dat dit tegen een voldoende lage prijs aangeboden wordt. Toch zal niemand pleiten voor een staatsbakkerij om dit belang te borgen, het aanbod van brood komt immers 'vanzelf' op de markt tot stand. Een maatschappelijk belang wordt dus pas een publiek belang als de markt niet in staat is het maatschappelijke belang te borgen.

In dit hoofdstuk behandelen we de Wat-vraag: Wat is een publiek belang? Teulings cs. plaatsen het begrip publiek belang in een sociaal wetenschappelijke context. Volgens hen heeft de overheid twee redenen om in te grijpen:

- Complexe externe effecten met free-rider gedrag;
- Een politiek niet aanvaardbare verdeling van inkomen.

Op de complexe externe effecten met free-ridergedrag gaan we in paragraaf 2.3 in, op een politiek niet aanvaardbare verdeling van inkomen komen we in paragraaf 2.4 terug. Voordat we dat doen gaan we in paragraaf 2.2 in op externe effecten.

2.2 Externe effecten

Een extern effect vindt zijn oorsprong bij transacties. Er is sprake van een extern effect wanneer door een actie van één partij of door een transactie tussen twee of meer partijen, een andere partij die niet bij de besluitvorming is betrokken daarvan de positieve of negatieve gevolgen ondervindt. Het private belang valt bij zo'n transactie niet samen met het maatschappelijk belang, omdat de externe effecten niet worden meegewogen. Met andere woorden: de totale maatschappelijke welvaart is lager dan deze zou kunnen zijn indien dit externe effect geïnternaliseerd zou worden.

Box 2.1 Externe effecten

Een voorbeeld van een negatief extern effect is milieuschade. Zolang een vervuilende ondernemer niet zelf geconfronteerd wordt met de kosten van milieuschade, zal hij meer produceren van het goed dan maatschappelijk wenselijk is. Als de vervuiler zelf op moet draaien voor de kosten van de milieuschade die hij veroorzaakt, zal hij deze kosten in zijn ondernemersafwegingen meenemen en minder produceren. Een voorbeeld van een positief extern effect is de meerwaarde van research en development. Als een bedrijf hier geld insteekt en een uitvinding doet, heeft dit positieve effecten op de stand van de techniek.

Externe effecten duiden niet altijd op een publiek belang. Simpele externe effecten kunnen betrekkelijk eenvoudig worden geïnternaliseerd door aanvullende privaatrechtelijke transacties. Vanwege het bestaan van potentiële win-win situaties ondervinden de betrokken partijen een prikkel om te ruilen. Deze ruil zal plaatsvinden tot het moment dat geen van de beide partijen beter af kan zijn zonder de andere partij minder af te laten zijn. Bij grotere groepen belanghebbenden kunnen vertegenwoordigers namens de gehele groep onderhandelen. Zolang mensen de prikkel hebben om het externe effect te internaliseren doordat er sprake is van win-win situaties, is ingrijpen door de overheid overbodig en zelfs ongewenst. Ongewenst omdat ingrijpen niet kosteloos is. Het gaat daarbij niet alleen om de uitvoeringskosten van de overheid voor het ingrijpen, maar ook om de maatschappelijke kosten die door het ingrijpen veroorzaakt worden. Het ingrijpen van de overheid verstoort de markt. Bijvoorbeeld de belasting op arbeid waardoor werken voor werknemers minder opbrengt.

Box 2.2 Simpele externe effecten

Internalisering van simpele externe effecten komt vaak voor. Buurtbewoners die gratis of goedkopere toegangskarten krijgen voor een concert of openluchtvoorstelling als compensatie voor de geluidsoverlast of burens die afspraken maken over het delen van de kosten van de afscheiding tussen hun tuinen.

2.3 Complexiteit en free-riders

Externe effecten die complex zijn en waarbij free-rider gedrag kan optreden, duiden op een publiek belang. Op het moment dat er veel partijen bij een transactie betrokken zijn, zijn de aanvullende transacties moeilijk te realiseren door het zogenoemde free-rider probleem: er is altijd wel één partij die kan profiteren van de aanvullende transactie zonder bij te dragen. De niet-uitsluitbaarheid van de baten van aanvullende transacties verbreekt de band tussen betalen en genieten.

Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, is sprake van een publiek belang. De private partijen zijn namelijk niet in staat zelf het free-rider probleem te verhelpen. De overheid is hiertoe mogelijk wel in staat omdat de overheid een instrument heeft dat private partijen niet ter beschikking staat: de overheid kan zaken dwingend opleggen aan private partijen. Door de toepassing van dwang kan de overheid het internaliseren van de complexe externe effecten afdwingen.

Box 2.3 Complexe externe effecten: defensie

Een goed voorbeeld van een complex extern effect met free-rider effecten is een klassieke overheidstaak: defensie. Om de inwoners van het land te kunnen beschermen, is de aanwezigheid van een leger noodzakelijk. Inwoners van een land kunnen besluiten een legermacht op te richten. Maar: op het moment dat er een legermacht bestaat, wordt iedereen er door beschermd, ook de inwoners die er niet aan mee willen betalen. Met andere woorden, er is voor een inwoner geen prikkel om bij te dragen, hij profiteert toch wel. Zeker in dit specifieke geval zijn de free-rider effecten dusdanig sterk, dat de kans groot is dat zonder overheidsingrijpen de oorspronkelijke transacties niet tot stand komen, waardoor het land zonder legermacht zou komen te zitten.

2.4 Doelmatigheid, herverdeling en publieke dwang

Wanneer alle externe effecten zijn geïnternaliseerd, simpele externe effecten door aanvullende transacties en gecompliceerde externe effecten door publieke dwang, dan is sprake van maximaal haalbare doelmatigheid. Met andere woorden: de maximaal haalbare maatschappelijke welvaart wordt bereikt. 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 altijd ten koste gaat van het aandeel van een ander. Vrijwillige transacties werken daar dus niet. Herverdeling kan meestal alleen onder dwang worden gerealiseerd.

De kerntaak van de overheid is dus de toepassing van dwang ter behartiging van publieke belangen. De toepassing van dwang, het geweldsmonopolie dat de overheid daartoe ten dienste staat, is echter niet kosteloos. Macht ten behoeve van het bestrijden van free-rider gedrag kan namelijk ongewenste neveneffecten oproepen. Naast de directe en indirecte (belastingheffing) uitvoeringskosten is het effect op de geloofwaardigheid van het overheidsingrijpen belangrijk. Een overheid kan immers in één bepaalde markt maar een beperkt aantal keren ingrijpen. Als ze dat vaker doet, verliest ze haar geloofwaardigheid, met als gevolg dat burgers niet langer op de juiste manier op de prikkels van de overheid reageren. Hierdoor wordt het overheidsbeleid ineffectief en kunnen maatregelen zelfs averechts uitwerken. Daarnaast kan de meerderheid de politieke macht gebruiken om de minderheid het leven zuur te maken. De beloften van de politieke meerderheid om rekening te houden met de politieke minderheid zijn niet altijd geloofwaardig. Bovendien zijn gedwongen transacties waarbij de betrokkenen geen direct individueel belang hebben moeilijker tot stand te brengen dan vrijwillige

transacties op de markt. Ook zullen burgers trachten zich onder de publiekrechtelijke dwang uit te werken en de politiek informatie te onthouden die nodig is voor uitoefening van die dwang. Publieke interventie vereist dus onvermijdelijk kostbare handhaving om de relevante informatie boven tafel te krijgen en het gewenste gedrag af te dwingen. De transacties die de overheid moet afdwingen omdat ze anders niet tot stand komen, gaan daarom bijna per definitie met hoge transactiekosten gepaard (zie hoofdstuk 4). Uiteindelijk moet de waarde van het publieke belang afgewogen worden tegen de transactiekosten van politiek ingrijpen. Een (maatschappelijke) kosten-baten analyse is hiervoor een geëigend instrument (zie hoofdstuk 5).

2.5 Instap

Het moment van instappen in de 'Calculus' is het moment dat er voor het eerst gekeken wordt of er in een bepaalde markt een publiek belang is. De vraag: "Is er een publiek belang?" geeft aan dat er een reden moet zijn voor de overheid om in te grijpen. Het is dus uitermate belangrijk eerst de reden van ingrijpen te benoemen voordat aan de oplossing begonnen kan worden. Dit lijkt een doodoener, maar het dwingt beleidsmakers de publieke belangen te expliciteren en deze tegen elkaar af te wegen. Op het moment dat de publieke belangen geïdentificeerd zijn, komen de mogelijke oplossingen in beeld. Deze nieuwe oplossingen brengen ook weer problemen met zich mee: het overheidsfalen (zie hoofdstuk 4). Uiteindelijk is het zaak een dusdanige oplossing te zoeken waarbij de opbrengst van het wegnemen van het marktfalen minus de kosten van het overheidsingrijpen maximaal is. Een kosten-baten analyse is daarbij een goed hulpmiddel (zie hoofdstuk 5).

Een belangrijk element bij de instap in de 'Calculus' is het identificeren van de zogenoemde relevante transacties. Op het moment dat die vastgesteld zijn, kan per transactie gekeken worden of er externe effecten optreden. Als er externe effecten zijn, moet worden bepaald of deze complex zijn en of overheidsingrijpen derhalve in theorie toegevoegde waarde kan hebben. Of de overheid moet ingrijpen, kan pas worden vastgesteld nadat inzicht is verkregen in de kosten die het overheidsingrijpen met zich meebrengt en hoe deze kosten zich verhouden tot het weggenomen marktfalen, dat wil zeggen de baten van overheidsingrijpen.

Om die complexe externe effecten te herkennen, worden in het volgende hoofdstuk drie categorieën van externe effecten beschreven waarbij overheidsingrijpen toegevoegde waarde kan hebben. Wanneer het externe effect van de relevante transactie niet in een van deze categorieën kan worden geplaatst, moet de overheid zeer terughoudend zijn om een rol voor zichzelf te claimen. De enige reden die er dan voor ingrijpen bestaat is een onaanvaardbare inkomensverdeling. Het risico bestaat dat overheidsingrijpen niets oplevert en alleen maar kosten met zich meebrengt.

3 De economie van het publieke belang: *free-rider gedrag*

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee kwamen we tot de conclusie dat er sprake is van publieke belangen wanneer een transactie complexe externe effecten teweeg brengt of wanneer inkomensherverdeling wenselijk wordt geacht. Dit hoofdstuk gaat in op de complexe externe effecten. Complexe externe effecten kunnen optreden indien er veel belanghebbenden zijn die niet allemaal tegelijk bij een transactie aan tafel kunnen of willen zitten. Dit maakt free-rider gedrag mogelijk waardoor de markt niet vanzelf zorgt voor een doelmatige uitkomst. Verrassend is dat de meeste situaties waarin dergelijk free-rider gedrag zich voordoet zich grotendeels in drie categorieën laten samenvatten: wanneer er sprake is van (1) averechtse risicoselectie, (2) schaalvoordelen en/of (3) collectieve goederen. Dit hoofdstuk bespreekt deze voornaamste bronnen van marktfalen veroorzaakt door free-rider gedrag en de belangrijkste overwegingen waarom overheidsingrijpen in deze gevallen al dan niet lonend kan zijn.

3.2 Averechtse (risico)selectie

Averechtse selectie doet zich voor wanneer een partij die deelneemt aan een ruil private informatie heeft over iets dat het profijt van de andere partij beïnvloedt. Om deze term toe te lichten begint deze paragraaf met een bekend voorbeeld van Akerlof over de werking van de tweedehands automarkt.

Box 3.1 Asymmetrische informatie: Tweedehands automarkt

Wat is het probleem van tweedehands autoverkopers? Uitzonderingen daargelaten hebben zij vaak een reputatieprobleem. Het komt daarom voor dat autoverkopers een prachtige tweedehands auto in de aanbieding hebben, maar dat géén van de potentiële kopers gelooft dat dit ook een prachtige auto is. Dit is volstrekt logisch. De autoverkoper kent namelijk de kwaliteit, maar de koper niet. Er is dus sprake van asymmetrische informatie, waardoor de verkoper altijd geneigd zal zijn de kwaliteit van de auto op te hemelen: de koper kan het toch niet controleren. Tegelijkertijd zal de koper vanwege de (terechte) vrees een kat in de zak te kopen terughoudend zijn met bieden. Daardoor zal de markt voor hoge kwaliteit wegvallen (aanbieders krijgen er geen goede prijs meer voor, vragers kunnen niet op de kwaliteit vertrouwen) en zullen alleen nog maar roestbakken op de markt verschijnen. Zoals uit de rest van dit hoofdstuk zal blijken, betekent dit nog niet dat er sprake is van een complex extern effect: vaak is 'de markt' ook in staat dit soort problemen op te lossen.

Uit het voorbeeld blijkt dat averechtse selectie kan zorgen voor het niet tot stand komen van een goede markt omdat goede producten zich terugtrekken. Dit is inefficiënt en gaat ten koste van de welvaart omdat de omvang van het aantal transacties zal dalen door asymmetrische informatie en het ontbreken van een waarborg tegen bedrog. Doordat de producten niet hetzelfde zijn vanwege bijvoorbeeld kwaliteitsverschillen, is het voor de consument relevant welk product hij koopt, maar door de asymmetrische informatie kan hij dit niet waarnemen. Dit leidt echter weer niet automatisch tot een rol voor de overheid. De overheid kan met regelgeving de oorzaken van averechtse selectie, informatieasymmetrie en heterogene producten, niet altijd wegnemen. De markt heeft bovendien ook een oplossing voor asymmetrische informatie en risicoselectie: door meer informatie te genereren wordt de averechtse selectie beperkt. Voorbeelden hiervan zijn keurmerken. Keurmerken geven de consument een bepaalde zekerheid over de kwaliteit van het product, waardoor de informatieasymmetrie wordt beperkt. De overheid grijpt dan ook terecht niet in op de markt voor tweedehands auto's.

Averechtse selectie is een bekend probleem op de verzekeringsmarkt. Het is voor de verzekeraar bijvoorbeeld moeilijk om in te schatten hoe hoog het gezondheidsrisico van verschillende personen

is. Door een keuzemenu kan de verzekeraar hierover meer informatie krijgen. Bijvoorbeeld door het introduceren van een vrijwillig eigen risico in combinatie met een lagere premie zullen goede risico's zich willen onderscheiden van de slechte risico's. Deze oplossing kan echter onaangename inkomensgevolgen hebben: het kan er toe leiden dat de prijs voor slechte risico's te hoog wordt. De solidariteit tussen goede en slechte risico's wordt hiermee in feite ongedaan gemaakt. Het kan dan vanuit herverdelingsoogpunt nodig zijn om als overheid risicosolidariteit op te leggen, bijvoorbeeld door een verplichte verzekering. Daardoor wordt de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen voor iedereen gewaarborgd.

Verplichte verzekering versus concurrentie

De argumenten voor een verplichte collectieve verzekering dan wel concurrerende verzekeringen (en dus geen of minder overheidsingrijpen) valt eerder in het voordeel van de eerste uit wanneer de overheid veel waarde hecht aan de solidariteit tussen goede en slechte risico's. Op het moment dat de collectieve verzekering leidt tot een inefficiëntie uitvoering zal de overheid eerder kiezen voor concurrentie. Een mogelijke uitweg uit dit dilemma is het introduceren van decentrale verzekeringsgroepen (bijvoorbeeld naar regio) zodat een verplichte collectieve verzekering kan worden gecombineerd met bijvoorbeeld maatstafconcurrentie (concurrentie op basis van (prijs)vergelijkingen tussen groepen). Van belang is wel dat de verzekeringsgroepen voldoende groot blijven zodat een evenwichtige samenstelling van verzekeringskringen mogelijk is.

Impliciete of expliciete kruissubsidiëring

Wanneer de verplichte verzekering wordt gemotiveerd vanuit de solidariteitsoverweging bestaat er een dilemma tussen impliciete en expliciete kruissubsidiëring. Impliciete kruissubsidiëring ontstaat wanneer de overheid een verplichte collectieve verzekering oplegt zodat de goede risico's de slechte risico's subsidiëren. Bij expliciete kruissubsidiëring worden goede en slechte risico's gescheiden maar compenseert de overheid de slechte risico's. Expliciete kruissubsidiëring vormt eveneens een uitweg uit het bovenstaande dilemma tussen collectieve verzekering versus concurrentie doordat de solidariteit via bijvoorbeeld een vereveningsfonds kan worden vormgegeven. Concurrentie zorgt dat de uitvoeringskosten beperkt blijven en tegelijk wordt de risicoselectie die hiervan het gevolg is (deels) ongedaan gemaakt door expliciete kruissubsidiëring van de goede naar de slechte risico's. Expliciete kruissubsidiëring is echter niet altijd mogelijk. Alleen wanneer er goede publieke informatie over de risicoklassen is, leidt expliciete kruissubsidiëring niet tot onacceptabele transactiekosten. Een goed voorbeeld van expliciete kruissubsidiëring is het vereveningsfonds dat is voorzien in het nieuwe ziektekostenstelsel. De verzekeraars die als gevolg van de acceptatieplicht worden opgezadeld met veel slechte risico's worden via het vereveningsfonds hiervoor gecompenseerd.

3.3 Schaalvoordelen

We spreken van schaalvoordelen wanneer er sprake is van vaste kosten die moeten worden opgebracht ongeacht de omvang van de productie. De gemiddelde kosten zijn dan lager bij produceren op grotere schaal. Deze schaalvoordelen leiden ertoe dat er slechts een beperkt aantal aanbieders actief zal kunnen zijn in de markt. Dat geeft deze aanbieders een bepaalde hoeveelheid marktmacht, wat inhoudt dat ze invloed uit kunnen oefenen op prijs- of hoeveelheidsvorming. Toetredingsdrempels kunnen de zittende aanbieders nog meer marktmacht geven. Aanbieders kunnen deze macht misbruiken om de prijzen vanuit maatschappelijk oogpunt gezien te hoog vast te stellen.

Vaste kosten zorgen dus voor schaalvoordelen en marktmacht. Tegelijkertijd proberen consumenten zich te onttrekken aan de financiering van de vaste kosten. Immers, indien de vaste kosten door anderen betaald worden, kan de consument in principe hetzelfde product verkrijgen tegen een lagere prijs, namelijk alleen de variabele kosten. De bereidheid tot een transactie van de ene klant heeft dus externe effecten naar transacties met andere klanten. Wanneer consumenten veel alternatieven hebben of kunnen afzien van de consumptie wordt het voor producenten moeilijker hun vaste kosten goed te maken. De onderhandelingsmacht van consumenten is door de aanwezigheid van alternatieven immers groter. Het draagvlak voor de dekking van de vaste kosten kan hierdoor zozeer worden versmald dat het niet langer rendabel is om het product te produceren.

In beide gevallen kan de overheid maatregelen nemen om te zorgen voor een meer doelmatige productie. In het geval de producenten hun vaste kosten niet kunnen dekken kan de overheid ingrijpen door consumenten te dwingen mee te betalen aan de vaste kosten en/of de concurrentie te beperken zodat de vaste kosten kunnen worden terugverdiend (bv door octrooiwetgeving). In het geval dat producenten marktmacht hebben kan de overheid juist deze marktmacht aanpakken door bijvoorbeeld prijsregulering of het verlagen van toetredingsbarrières. Door marktmacht aan te pakken voorkomt de overheid dat de betaalbaarheid van een product in het geding komt.

Op vrijwel elke denkbare markt spelen (beperkte) schaalvoordelen een rol, denk bijvoorbeeld aan de waarde van een merk als kwaliteitsindicatie ('Miele, dan is het goed!' geldt voor alle Miele-producten) maar zelfs ook kleinschalige activiteiten zoals de productie in de horeca (vaste menu's in restaurants in plaats van onbeperkte keuze) gaan gepaard met schaalvoordelen. Bedrijven treden toe wanneer een onderneming te hoge prijzen in rekening brengt terwijl bedrijven uit de markt worden gedrukt wanneer zij niet langer in staat zijn de vaste kosten (op lange termijn) goed te maken. Schaalvoordelen kunnen een bron zijn voor publiek belang, maar louter het bestaan van schaalvoordelen duidt niet persé op een publiek belang. Om te bepalen of er sprake is van een publiek belang bespreken we onderstaand twee relevante overwegingen.

Te weinig versus te veel concurrentie

De toetredingsbeslissing van een nieuwe producent wordt gekenmerkt door twee tegen elkaar inwerkende externe effecten. Enerzijds zorgt toetreding voor een grotere variëteit in het aanbod en meer concurrentie. Anderzijds gaat toetreding ten koste van de winst van de bestaande aanbieders omdat een deel van de consumenten overloopt naar de nieuwe toetreder. Afhankelijk van de structuur van de markt en de kenmerken van het product gaat het publieke belang richting het bevorderen van concurrentie of het benutten van schaalvoordelen. Wanneer er sprake is van een gedifferentieerd product (bijvoorbeeld boeken) is de waarde die consumenten hechten aan variëteit groter dan het verlies aan waarde dat ontstaat doordat vaste kosten worden gedupliceerd en schaalvoordelen onbenut blijven. Wanneer het echter gaat om een homogeen product en zeer hoge vaste kosten (bijvoorbeeld het elektriciteitsnetwerk) dan zou het beperken van concurrentie een publiek belang kunnen zijn (bijvoorbeeld door het verlenen van een wettelijk monopolie, waarbij wel waarborgen moeten worden ingebouwd om misbruik van machtspositie te voorkomen). Aangezien dergelijke marktvormen gepaard gaan met marktmacht zal de overheid dan een keuze moeten maken tussen doelmatigheid (niet of terughoudend met ingrijpen) en surplusextractie (overwinsten aanpakken).

Doelmatigheid versus surplusextractie

Het wordt nog wat ingewikkelder wanneer de politiek vanuit herverdelingsoogpunt het consumentenbelang hoger in het vaandel heeft dan de producentenbelangen. Winsten bij producenten zijn politiek vaak van minder waarde dan een lage prijs voor consumenten of een andere maatschappelijke besteding. De politiek zal dan proberen overwinsten van (natuurlijke) monopolies af te romen.

Dit is niet eenvoudig: doordat de overheid vaak geen inzicht in de kosten van de monopolist heeft, kan de overheid ook niet vaststellen in hoeverre sprake is van overwinsten. Dat wil zeggen: winsten die hoger liggen dan een redelijke vergoeding voor ingebrachte arbeid, kapitaal en het ondernemersrisico. Indien de overheid de gehele winst afroemt, heeft de producent geen prikkel meer om doelmatig te werken en daarom zullen zijn kosten hoger worden of zal de producent zijn kosten hoger doen lijken dan strikt noodzakelijk is. De overheid moet daarom kiezen: ofwel de overwinst bij de producent laten zitten, waarbij de productie doelmatig plaatsvindt, ofwel de winst afromen en een zeker doelmatigheidsverlies op de koop toe nemen.

De overheid heeft verschillende reguleringsinstrumenten waarbij deze afruil speelt: bij de regulering van natuurlijke monopolies kan voor verschillende vormen van prijs- of winstregulering worden gekozen. De zogenaamde price-cap regulering maximeert de prijs, maar laat de winst die de producent bij die prijs weet te halen ongemoeid waardoor doelmatigheidsprikkels resteren. Bij rate-of-return regulering wordt een vaste winststopslag op de kosten gelegd, waardoor de doelmatigheidsprikkels slechts beperkt of zelfs afwezig zijn, maar waarbij mogelijke overwinsten

naar de overheid gaan. Een derde vorm van regulering is het introduceren van een keuzemenu van reguleringsregimes. De overheid laat dan het bedrijf kiezen of het onder het éne of het andere prijsreguleringsregime wil vallen. De informatieachterstand van de overheid kan daarmee worden verkleind: de producenten kiezen natuurlijk voor het regime waarbij ze zoveel mogelijk winst realiseren. Als het menu slim is opgesteld zullen producenten met lage kosten kiezen voor het regime waarbij ze een lage prijs in rekening mogen brengen, maar veel winst kunnen realiseren (price-cap regulering). Producenten met hoge kosten zullen kiezen voor het regime waarbij de prijs hoger mag zijn maar de winst wordt afgeroomd (rate-of-return regulering). De overheid kan dan zowel doelmatigheidsprykkels blijven inbouwen terwijl tegelijkertijd het producentensurplus zoveel mogelijk wordt afgeroomd. De consument betaalt een lage prijs bij de producent met lage kosten en de producent met hoge kosten levert een deel van zijn winst in bij de overheid.

3.4 Collectieve goederen en overige externe effecten

Niet alle complexe externe effecten zijn duidelijk terug te voeren op schaalvoordelen of averechtse selectie. Een categorie van free-rider problemen waarbij in eerste instantie onduidelijk is wat nu precies de oorzaak is van het externe effect zijn de collectieve goederen. In de standaard economische literatuur worden collectieve goederen beschreven als goederen die niet rivaliserend en niet uitsluitbaar zijn: het kost niets extra om een extra individu van het goed gebruik te laten maken (niet rivaliserend); en goederen waarbij we mensen niet (of heel moeilijk) kunnen uitsluiten van het gebruik van dit goed. Consumenten kunnen niet (of nauwelijks) naar rato van het verbruik worden aangeslagen. De markt komt daarom niet tot stand. De overheid moet met dwang dit free-rider gedrag bestrijden om toch een markt tot stand te brengen.

Een voorbeeld van een collectief goed is het milieu. Milieuproblemen voldoen aan de algemene beschrijving van complexe externe effecten met free rider gedrag: milieuschade ontstaat vaak doordat er veel partijen bij betrokken zijn, maar niemand direct de rekening gepresenteerd krijgt, en de welvaartsgevolgen kunnen zeer groot zijn. Andere bekende voorbeelden zijn dijken of defensie. Congestiekosten zijn een bijzonder geval van complexe externe effecten. Het probleem is dat een extra toetreders op de weg een negatief extern effect op de andere weggebruikers uitoefent, waar hij niet voor betaalt. Hij houdt alleen rekening met zijn eigen reistijdverlies en niet met het reistijdverlies van zijn medeweggebruikers. Hierdoor maken weggebruikers op drukke momenten teveel gebruik van de weg.

Box 3.2 Schaalvoordelen vs collectieve goederen

Wat is het verschil tussen schaalvoordelen en collectieve goederen? In feite kunnen collectieve goederen als extreme variant onder de categorie schaalvoordelen worden geplaatst. Het niet rivaliserende karakter duidt op het bestaan van schaalvoordelen in de productie (er wordt niet voor één consument geproduceerd, maar meteen voor een hele groep), terwijl niet uitsluitbaarheid in feite een geval is van extreem free rider gedrag, dus kun je mensen op geen enkele wijze belasten voor de vaste kosten. Vaste kosten zoals het onderhouden van een leger waar niemand graag aan mee wil betalen en waarvoor zonder dwang van de overheid dan ook geen draagvlak bestaat, zijn een extreme vorm van schaalvoordelen.

3.5 Conclusie

De aard van het publieke belang bepaalt of overheidsingrijpen lonend kan zijn. In dit hoofdstuk is een aantal dilemma's weergegeven die een rol spelen bij de beslissing van de overheid al dan niet in te grijpen. Risicoselectie en schaalvoordelen op zich zijn hiervoor geen voldoende voorwaarde. In het geval van risicoselectie is het antwoord op de vraag of de overheid in moet grijpen, bijvoorbeeld door het opleggen van een verplichte verzekering, vooral afhankelijk van de gewenste solidariteit tussen verschillende groepen in de samenleving. Hierbij werd ook al even kort ingegaan op de mogelijkheid om via expliciete kruissubsidies concurrentie tussen verzekeraars mogelijk te maken zonder afbreuk te doen aan de solidariteit. Bij schaalvoordelen is overheidsingrijpen afhankelijk van de behoefte van consumenten aan variëteit en de waardering die de overheid hecht aan het afnemen van overwinsten van producenten. Collectieve goederen kunnen worden gezien als een vorm van schaalvoordelen in combinatie met een extreem free rider gedrag.

4 *Het management van het publieke belang*

4.1 Inleiding

Met behulp van de voorgaande hoofdstukken kan de vraag beantwoord worden of er redenen zijn voor de overheid om in te grijpen. Indien het antwoord op deze vraag positief is, dienen zich vervolgens vier dilemma's aan, die de vormgeving van de publieke interventie betreffen. In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van deze dilemma's in op de 'Hoe'-vraag: Hoe kan de overheid de publieke belangen borgen? De overheid kent een drietal vormen van ingrijpen:

1. Overheidsregulering (wet- en regelgeving);
2. Uitbesteding publieke taken;
3. Publieke organisatie: zelf het heft in handen nemen.

Afhankelijk van de karakteristieken van het concrete geval waarnaar we kijken, kan een bepaalde wijze van overheidsingrijpen meer of minder geschikt zijn voor het borgen van het publieke belang. Het is mogelijk meerdere vormen van ingrijpen (b.v. wet- en regelgeving en aanbesteding) uit te werken. De keuze voor één van deze vormen van ingrijpen, of alsnog niet ingrijpen, is afhankelijk van de kosten en baten (zie voor de afwegingsbeslissing hoofdstuk 5).

4.2. Dilemma's vormgeving publieke interventie

De vier dilemma's, aan de hand waarvan de publieke interventie vormgegeven kan worden, zijn:

1. Binding versus flexibiliteit
2. Specificiteit versus concurrentie
3. Coördinatie versus ontvlechting
4. Output- versus inputsturing

Deze dilemma's moeten volgtijdelijk worden doorlopen. Dit wordt schematisch weergegeven in het stappenschema. In dat schema wordt aangegeven dat het eerste dilemma voortkomt uit de vraag of er permanente interventiebevoegdheden nodig zijn. Dit dilemma gaat over publiek-private eigendomsverhoudingen. De overige drie dilemma's betreffen de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Uitgangspunt is dat de overheid de publieke belangen zo doelmatig mogelijk borgt. De meest optimale prijs-kwaliteitverhouding komt in een markt die niet faalt tot stand. Allereerst wordt daarom de vraag gesteld of de overheid niet via wet- en regelgeving kan zorgen dat de externe effecten worden geïnternaliseerd terwijl de uitvoering volledig in handen van private partijen blijft. Hierdoor blijft het primaat van de markt gewaarborgd. Wanneer toch een stevige vinger in de pap van de overheid bij de uitvoering wenselijk is, moet de overheid proberen problemen van asymmetrische informatie tussen opdrachtgever (de politiek) en opdrachtnemer (de uitvoerders) zoveel mogelijk te voorkomen.

4.3. Ingrijpen in privaat eigendom

De overheid moet ingrijpen maar moet zij ook de uitvoering ter hand nemen of tenminste hierbij de vinger aan de pols houden? En in hoeverre moet de overheid privaat eigendom erkennen en beschermen bij het behartigen van publieke belangen? Bij de keuze tussen publiek en privaat eigendom wordt de overheid geconfronteerd met een dilemma van binding versus flexibiliteit. De vraag daarbij is of de overheid permanente interventiebevoegdheden nodig heeft.

4.3.1. *Dilemma binding versus flexibiliteit*

Onbeperkte interventiebevoegdheden lijken voor de politiek op het eerste gezicht slechts voordelen te kennen. Publieke belangen kunnen dan door het inzetten van publieke dwang te allen tijde behartigd worden. Die schijn bedriegt. Ruime interventiebevoegdheden van de overheid ondergraven private eigendomsrechten.

Het dilemma komt op het volgende neer: de politiek zou enerzijds eigendom aan zich willen houden om zo snel en flexibel in te spelen op veranderde omstandigheden. Anderzijds dient de politiek met handen en voeten gebonden te worden zodat private eigendomsrechten goed beschermd zijn en markten goed kunnen functioneren. Des te minder voorspelbaar de overheidstaak is, des te meer moet de politiek zijn interventiemacht flexibel kunnen inzetten. Hoe gevoeliger (de activiteiten van) burgers en bedrijven zijn voor geloofwaardige prikkels, des te meer moet de politiek zich binden aan non-interventie. Privatisering en bescherming van private eigendomsrechten zijn manieren waarop de overheid zich kan binden aan afspraken.

Box 4.1 Zelfregulering

In de meest pure vorm heeft zelfregulering niets te maken met publieke belangen. De markt zorgt er immers door middel van zelfregulering voor dat ze de externe effecten wegneemt. Maar zelfregulering kan ook door de overheid worden afgedwongen. Partijen kunnen door de overheid gevraagd worden om zelf regels op te stellen (b.v. governance regels van Tabaksblat). In het geval ze dit niet doen, maakt de overheid wetgeving. De door de overheid 'gereguleerde zelfregulering' kan gezien worden als een zeer lichte vorm van regulering, waarbij de overheid kiest voor een sterke binding en de private eigendomsrechten zoveel mogelijk in stand houdt. Deze vorm van overheidsregulering krijgt de laatste jaren toenemende aandacht.

4.3.2 Compensatie geboden?

In die gevallen waarin de politiek besluit om te interveniëren, tast zij vaak private eigendomsrechten aan. De vraag is of de benadeelde partij hiervoor schadeloos moet worden gesteld.

Burgers willen zo goed mogelijk verzekerd zijn tegen de risico's van overheidsingrijpen. Dat brengt echter moreel gevaar met zich mee: goed verzekerde burgers zullen minder geneigd zijn risicovolle situaties te vermijden wanneer ze weten dat de overheid eventuele tegenvallers compenseert. Zo kan een bedrijf dat een giftige stof uitstoot voorzien dat de overheid daar in de toekomst maatregelen tegen zal nemen. Indien de overheid dergelijke bedrijven compenseert op het moment dat ze maatregelen gaat nemen, is er geen prikkel voor deze bedrijven om zelf van te voren de uitstoot te beperken.

Er is hier sprake van een dilemma van verzekering versus prikkels. De overheid wil een geloofwaardige partij blijven. Indien de overheid de reputatie heeft dat ze private eigendommen beschermt, ligt compensatie voor de hand. Maar teveel verzekering van de private eigendommen brengt moreel gevaar teweeg. Hoe moeilijker een politiek risico te voorzien is, des te kleiner is het risico van moreel gevaar, en des te beter moeten burgers verzekerd zijn. Het karakter van een verzekering is immers dat het een klein risico op een groot effect afdekt. Compensatie ligt dan ook voor de hand indien er significante (inkomens-)effecten zijn en indien het overheidsingrijpen niet voorzien kon worden.

4.4 Relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Hoe kan de politiek bewerkstelligen dat de publieke belangen worden geborgd in het geval ze niet kiest voor wet- en regelgeving? 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. Er ontstaat een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, waarbij de opdrachtgever beslissingen aan opdrachtnemers delegeert. Vaak ontstaat een keten van opdrachtgever/opdrachtnemer relaties. Er is een informatieprobleem: de opdrachtgever kan namelijk de handelingen van de opdrachtnemer moeilijk waarnemen.

Dit resulteert in moreel gevaar: de opdrachtnemer handelt niet in het belang van de opdrachtgever. De vraag rijst op welke wijze de opdrachtgever het handigst de opdrachtnemers kan aansturen. Dit probleem is niet specifiek voor de politiek, maar speelt ook in de private sector. Echter, de problemen tussen opdrachtgevers en -nemers in de publieke sector zijn vaak complexer dan in de private sector. Dat heeft te maken met de unieke rol die de overheid vervult. De overheid is kwetsbaar

voor moreel gevaar omdat ze risico's bundelt en daarnaast vaak als ultieme verzekeraar optreedt. Hierdoor krijgen individuele partijen minder prikkels om risico's te vermijden. Bij het internaliseren van complexe externe effecten delegeert de politiek taken aan specialisten die over een aanzienlijke informatievoorsprong beschikken, maar ook vaak doelstellingen nastreven die op gespannen voet staan met het publieke belang. Zo zal bijvoorbeeld een manager van een zorginstelling zijn inkomen willen maximaleren, hoewel dat kan betekenen dat er minder geld overblijft voor de daadwerkelijke zorgtaken. Omdat de manager beschikt over een informatievoorsprong kan hij een hoger salaris krijgen dan hij op basis van zijn toegevoegde waarde zou verdienen.

Ook zijn bij de behartiging van publieke belangen per definitie meerdere opdrachtgevers betrokken, veelal met uiteenlopende belangen. Verantwoordelijkheden zijn dus diffuus en onduidelijk, zeker ook vanwege de grote afstand en vele schakels tussen de 'eigenaren' van de overheid, namelijk de burgers, en de 'managers' van de overheid, namelijk de politici en de ambtenaren. Bovendien willen opdrachtgevers vaak dat een opdrachtnemer meerdere taken uitvoert. Al deze complicaties verzwakken de prikkels voor de uiteindelijke uitvoerders.

4.4.1. Het dilemma van specificiteit versus concurrentie

Problemen tussen opdrachtgever en -nemer kunnen ontstaan wanneer een opdrachtgever zaken doet met één partij. Hierdoor ontstaat een (wederzijds) afhankelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. 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 marktmechanisme genereert informatie waardoor opdrachtnemers worden gedisciplineerd. 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.

Een relatie met maar één afnemer heeft echter ook voordelen. Hierdoor kan namelijk geprofiteerd worden van specifieke investeringen die samengaan met het opbouwen van een relatie met één specifieke aanbieder. Daarnaast 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 opdrachtnemer meer risico-avers is. Een specifieke vorm van risico is het geval dat de opdrachtgever nog niet precies weet wat voor soort output hij wil.

Box 4.2 Aanbesteden

Het aanbesteden van taken is een voorbeeld van opdrachtgever/opdrachtnemer relaties waarbij gebruik wordt gemaakt van concurrentie en specificiteit. Er is concurrentie tussen partijen die inschrijven op de aanbesteding. Dit levert informatie uit de markt op. Vervolgens heeft de opdrachtgever een specifieke relatie met de uitvoerder. Door de winnende partij voor een beperkte periode de aanbesteding te gunnen, heeft de opdrachtgever een machtsmiddel bij slechte uitvoering.

4.4.2 Dilemma van coördinatie versus ontvlechting

Wanneer er in een organisatie sprake is van meerdere taken, opdrachtgevers of hiërarchische lagen, dan dient het dilemma van coördinatie versus ontvlechting zich aan. Belangrijk is daarbij de volgende notie: hoe complexer de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, hoe minder synchroon de beide belangen lopen. Immers: iedere complicatie levert een nieuw verschil op tussen beider belangen en daardoor minder prikkels voor de opdrachtnemer om de opdracht conform de wensen van de opdrachtgever uit te voeren. Dit probleem speelt bij uitstek bij de overheid. Zij heeft te maken met een veelheid aan belanghebbenden, met allemaal sterk uiteenlopende belangen. Dat maakt het lastig deze belangen op één lijn te krijgen.

Ontvlechting van taken en doelstellingen kent als voordeel dat prikkels kunnen worden versterkt doordat één opdrachtgever op basis van eenduidige belangen en criteria de opdrachtnemer

aanstuurt. Bovendien worden belangenconflicten voorkomen wanneer verschillende activiteiten tegengesteld uitwerken op de doelstellingen. Vandaar dat toezichhouders 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.

Hoe meer complementair de activiteiten en hoe groter de synergie, des te meer zullen deze activiteiten binnen één organisatie gecoördineerd moeten plaatsvinden. Dit heeft wel als prijs dat opdrachtnemers in één organisatie met verschillende doelstellingen en taken rekening moeten houden, hetgeen de prikkels van de opdrachtgever verzwakt.

4.4.3 Dilemma van output- versus inputsturing

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-aversie van opdrachtgever en opdrachtnemer; inputsturing wordt aantrekkelijker naarmate de opdrachtnemer risico-averser wordt ten opzichte van de opdrachtgever. Daarnaast bestaat het risico dat de opdrachtgever zich alleen richt op de outputvariabelen waarop hij afgerekend wordt en belangrijke niet-meetbare variabelen (kwaliteit) te weinig aandacht geeft. In de praktijk stuurt de overheid zowel op input als op output. Zo stuurt de overheid bij de eis 'meer blauw op straat' op input door meer agenten in dienst te nemen. Door daarnaast ook aandacht te geven aan de prestaties die de politie moet leveren, wordt ook op output gestuurd.

4.5 Op welk niveau kan een publiek belang het best behartigd worden?

Publieke belangen kunnen het best worden behartigd op het laagste schaalniveau waarop alle relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Bij het subsidiariteitsbeginsel wordt het profijtbeginsel gehanteerd: zowel kosten als opbrengsten worden op het laagst mogelijke niveau gelegd. Idealiter zorgt het subsidiariteitsbeginsel ervoor dat alle betrokken partijen ook daadwerkelijk betrokken zijn, direct of indirect, zodat alle externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Alle partijen die niet betrokken zijn, hebben er geen enkel belang bij om mee te praten, en doen dat idealiter dus ook niet. Een voorbeeld: als in een stad een nieuw winkelcentrum wordt aangelegd, zijn alle bewoners van de stad daar in meer of mindere mate bij betrokken. De besluitvorming over het winkelcentrum kan dan ook het beste plaatsvinden in de gemeenteraad. Hierdoor zijn alle externe effecten (overlast van, gemak van, extra banen etc.) geïnternaliseerd. Het heeft geen zin daar anderen over mee te laten praten door besluitvorming op een hoger niveau plaats te laten vinden.

4.6 Conclusie

Om publieke belangen te behartigen moet als eerste de vraag beantwoord worden of de overheid permanente interventiebevoegdheden nodig heeft. Als dit niet zo is, kunnen eisen in wet- en regelgeving worden vastgelegd. Als de overheid flexibel wil blijven in haar aansturing, komt ze in opdrachtgever/opdrachtnemer relaties terecht. Om deze relatie te bepalen, moet een keuze gemaakt worden tussen concurrentie of een specifieke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij een specifieke relatie moet bepaald worden welke activiteiten gecoördineerd uitgevoerd worden en welke gescheiden kunnen worden. Ook moet de overheid een keuze maken tussen sturen op output of input. Het antwoord op deze vragen geeft richting aan het in te zetten instrumentarium:

- Overheidsregulering (wet- en regelgeving);
- Uitbesteding publieke taken;
- Publieke organisatie: zelf het heft in handen nemen.

5 Weging van belangen

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken 2 en 3 hebben we gezien wanneer er sprake is van een publiek belang en er dus grond is voor overheidsingrijpen. In hoofdstuk 4 is vervolgens uitgelegd dat overheidsingrijpen met kosten gepaard gaat. In dit hoofdstuk komen die hoofdstukken bij elkaar: het weging van de belangen.

5.2 Kosten en baten van het overheidsingrijpen in kaart

In de hoofdstukken 2 en 3 hebben we gezien dat publieke belangen tweeledig zijn. Ze zijn gericht op:

- Doelmatigheid, het internaliseren van complexe externe effecten met free-rider gedrag.
- Herverdeling, waarbij ingegrepen wordt in een politiek onaanvaardbare verdeling van het inkomen.

Er is sprake van maximale doelmatigheid als alle externe effecten zijn geïnternaliseerd. Dit zal echter geoperationaliseerd moeten worden om enig nut te hebben. Teulings *cs.* gebruiken daarvoor het begrip vermogensmaximalisatie. Dit betekent dat alle voor- en nadelen zoveel mogelijk worden vertaald in kosten en baten, oftewel in Euro's worden uitgedrukt. Dit leidt dus tot een kosten-baten analyse (KBA), waarbij de voordelen van het internaliseren van de complexe externe effecten (hoofdstuk 3) of het politiek aanvaardbaarder maken van de inkomensverdeling worden afgezet tegen de kosten van het ingrijpen door de overheid (hoofdstuk 4).

Het is niet persé noodzakelijk alle kosten tot in de details te berekenen of benaderen. In veel gevallen kan volstaan worden met een kengetallen KBA, waarbij de KBA op hoofdlijnen wordt ingeschat.

Indien de baten niet of moeilijk in geld zijn uit te drukken, kan wel gekeken worden of deze zijn te kwantificeren. Dan kunnen de kosten per bepaalde eenheid baten gemeten worden, en kan zo gezien worden of de maatregel efficiënt is. Dit is een KBA op kosteneffectiviteit. Verschillende maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren kunnen vergeleken worden (bijvoorbeeld hoeveel mensenlevens worden op jaarbasis gespaard door alle onbewaakte spoorwegovergangen in bewaakte overgangen om te zetten).

Is dat ook niet mogelijk, dan zal volstaan moeten worden met een kwalitatieve analyse, waarbij de relevante aspecten per maatregel tegen elkaar af moeten worden gezet.

Een kosten-baten analyse kan op het eerste gezicht tot merkwaardige zaken leiden, zoals het afzetten van Euro's tegen een menselijk leven. Maar door het onder één noemer brengen van kosten en baten kan een zinvolle afweging worden gemaakt. Zo is het natuurlijk vreemd om uit te rekenen hoeveel het kost om in het verkeer één leven te redden, maar als met datzelfde bedrag drie levens kunnen worden gered door investeringen in gezondheidszorg, blijkt de afweging opeens veel transparanter te zijn.

Doelmatigheid was slechts één van de twee doelen van overheidsingrijpen. Herverdeling is de tweede. Om dit aspect mee te nemen zal gekeken moeten worden naar een gewogen vermogensmaximalisatie. Daarbij kent de overheid meer gewicht toe aan bepaalde inkomens dan aan andere. Een voorbeeld: belastingheffing kost geld vanwege transactiekosten, maar toch voert de overheid dit uit. Oorzaak is dat men aan overheidsgeld een hogere waarde toekent dan aan privaat geld, oftewel: 1 Euro in handen van de overheid is meer waard dan 1 Euro in private handen inclusief de extra transactiekosten. Het is aan de politiek te bepalen welke 'gewichten' de bedragen krijgen.

5.3 Terugkoppeling en 'go-no-go' beslissing

Zoals al in hoofdstuk 4 werd aangegeven, is het doorlopen van het schema, vanaf het punt dat vastgesteld is dat er sprake is van een publiek belang, een iteratief proces. Dat proces start bij het vaststellen dat het comparatieve voordeel van de overheid ligt in haar geweldsmonopolie. Daarbij zal, volgens het subsidiariteitsbeginsel, de dwang op het laagst mogelijke schaalniveau gebruikt dienen te worden.

De vraag of internalisering van externe effecten lonend is, en zo ja wat daarbij de meest doelmatige variant is, is pas te beantwoorden als alle mogelijke opties in kaart zijn gebracht, waarbij de voordelen van ingrijpen tegen de kosten van dat ingrijpen worden weggestreept.

Nadat van alle opties in kaart is gebracht hoe doelmatig de optie is en wat de herverdelingsaspecten van de optie zijn, kan de politiek een keuze maken. Belangrijk is hierbij te beseffen dat het nut van een kosten-baten exercitie als hierboven beschreven niet is dat we tot op de cent nauwkeurig het maximale maatschappelijke nut bepalen, maar dat inzichtelijk gemaakt wordt wat de gevolgen van de te onderscheiden keuzes voor alle belanghebbenden zijn. De politiek zal uiteindelijk bepalen of en hoe het publieke belang geborgd dient te worden, maar dient dat te doen op basis van een volledig overzicht van kosten en baten. Het citaat van Richard Posner dat Teulings cs. gebruiken is dan ook zeer treffend: "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."

Woordenlijst

Averechtse selectie: bij een transactie heeft de ene partij betere informatie over de kwaliteit van het product of dienst dan de andere partij. De partij met de mindere informatie kan geen onderscheid maken tussen goederen of diensten van goede en van slechte kwaliteit. Deze partij zal daarom bij de transactie rekening houden met het risico op een voor hem nadelige transactie. Dit werkt door in de transactieprijs. Het gevolg is dat een selectie van aangeboden producten en diensten in de markt ontstaat die tegengesteld (averchts) is aan de belangen van de kopers. Voor aanbieders van hoge kwaliteit is het namelijk niet aantrekkelijk om tegen een gemiddelde prijs aan te bieden.

Coase Theorema: partijen gaan net zolang door met transacties totdat er geen verdere Pareto verbeteringen meer mogelijk zijn. Individuele transacties resulteren zo in een efficiënte allocatie.

Collectieve goederen: goederen die niet rivaliserend en niet uitsluitbaar zijn. Het kost niets extra om een extra individu van het goed gebruik te laten maken (niet rivaliserend); en goederen waarbij we mensen niet (of heel moeilijk) kunnen uitsluiten van het gebruik van dit goed.

Economies of scope: twee verschillende goederen of diensten kunnen efficiënter gezamenlijk geproduceerd worden dan afzonderlijk van elkaar. Dit fenomeen is verwant aan schaalvoordelen. Schaalvoordelen hebben strikt genomen echter betrekking op dezelfde producten of diensten, terwijl economies of scope betrekking hebben op verschillende goederen of diensten.

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.

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.

Informatie-asymmetrie: situatie waarin de ene partij over betere informatie beschikt dan de andere.

Kruissubsidiëring: een partij biedt op een markt waarop hij een bepaalde marktmacht heeft een product of dienst aan boven de marginale kostprijs. Met deze extra opbrengsten biedt hij op een andere markt een product of dienst onder de marginale kostprijs aan. Door onder de kostprijs aan te bieden, kan hij op deze markt marktmacht verwerven.

Maatschappelijke welvaart: het nut dat consumenten en producenten ontleen aan goederen, diensten (en de natuur) na aftrek van de kosten die (eventueel) gemaakt zijn om deze voort te brengen.

Marktmacht: een onderneming heeft marktmacht indien zij zich onafhankelijk van consumenten en leveranciers kan gedragen. Marktmacht wordt vaak veroorzaakt door een gebrek aan concurrentie.

Maatstafconcurrentie: partijen worden vergeleken op basis van één of meerdere criteria (de maatstaf), en worden op basis van hun prestaties op basis van deze maatstaf beloond of gestraft.

Moreel gevaar: situatie in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, waarbij de opdrachtnemer na afsluiting van het contract acties onderneemt die niet in het belang zijn van de opdrachtgever. Deze situatie ontstaat doordat de opdrachtgever niet volledig op de hoogte is van het gedrag van de opdrachtnemer, en de doelen van de opdrachtgever en opdrachtnemer niet exact overeenkomen. Dit leidt tot extra transactiekosten: de kosten van het laten uitvoeren van taken door een ander zijn hoger dan in een ideale wereld waarin de opdrachtgever perfect geïnformeerd is. Een voorbeeld is een verzekerde die zich roekeloos gaat gedragen omdat hij bij schade toch alles vergoed krijgt.

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.

Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie: situatie waarin één partij (de opdrachtgever) taken laat uitvoeren door een andere partij (de opdrachtnemer). Dergelijke relaties spelen in de economische literatuur een belangrijke rol. Omdat de opdrachtgever vaak niet kan observeren of de opdrachtnemer zijn taken goed uitvoert ontstaan transactiekosten (zie moreel gevaar).

Pareto efficiënt evenwicht: niemand kan beter af worden met een extra transactie zonder iemand anders slechter af te maken.

Price-cap regulering: vorm van regulering waarbij een maximumprijs wordt vastgesteld voor een bepaald product, om misbruik van marktmacht te beperken. De producent mag niet meer dan de maximumprijs vragen voor zijn product. Hij kan wel zijn winst vergroten door de kosten te verlagen.

Publiek belang: een belang waarvoor de overheid zich verantwoordelijk voelt. Deze belangen worden veroorzaakt door transacties waarbij complexe externe effecten met free-rider gedrag optreden of wanneer de markt een voor de politiek niet aanvaardbare verdeling van inkomen tot stand brengt.

Rate-of-return regulering: vorm van regulering waarbij een maximum vergoeding op het geïnvesteerde vermogen wordt vastgesteld. Een bedrijf mag alle kosten inclusief een redelijke vergoeding op het eigen vermogen doorberekenen aan de afnemers, daarom wordt deze vorm van regulering ook wel kost-plus-regulering genoemd. Hoge winsten (vaak als gevolg van marktmacht) worden zo voorkomen. Wel wordt het bedrijf zo de prikkel ontnomen om zijn kosten te beperken.

Schaalvoordelen: de kosten per product nemen af naarmate de productie toeneemt. De bron van schaalvoordelen is vaak dat er vaste kosten zijn die gemaakt moeten worden voordat er geproduceerd kan worden.

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 het om de kosten van het opbouwen van reputaties.

Zelfregulering: situatie waarin private partijen onderling afspraken maken om zich aan bepaalde regels te houden. Indien partijen deze beloftes nakomen kan overheidsregulering achterwege blijven. (bijvoorbeeld de gedragscode voor corporate governance van Tabaksblad)

Colofon

Deze handleiding en de uitgave de Calculus van het publieke belang, waar deze handleiding op gebaseerd is, zijn te bestellen op www.ez.nl bij publicaties.

Het publicatienummer van deze uitgave is: 04ME02

Het Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken heeft publicaties beschikbaar over instrumenten voor marktordening zoals:

- Veilen en andere allocatiemechanismen
- Verhandelbare rechten
- Vouchers en persoonsgebonden budgetten
- Vraagsturing
- Welvaart en de regulering van netwerksectoren
- Zelfregulering

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken

postbus 20101

2500 EC Den Haag

www.marktordening.nl

marktordening@minez.nl

070-3796810