

# De grenzen van de publieke sector

*Lans Bovenberg en Coen Teulings\**

*Dit artikel bespreekt voors en tegens van publieke eigendom tegenover privatisering van activiteiten, gebruik makend van de instrumenten van de institutionele economie. Aan de ene kant zullen bij privatisering niet alle publieke belangen door contracten gewaarborgd kunnen worden. Aan de andere kant leidt behoud van het primaat van de politiek door publiek eigendom weliswaar tot flexibiliteit voor de overheid, echter tegen de prijs van aantasting van de doelmatigheid in de voortbrenging en beperking van innovaties. Naar de mening van de auteurs zal privatisering, gepaard met het vastleggen van publieke belangen in contracten en regelgeving, op zijn minst de overheid dwingen het publieke belang vooraf nauwkeurig te formuleren - een belangrijk winstpunt uit oogpunt van het democratisch proces. (van de redactie)*

Politieke bestuurders zijn aanspreekbaar op de uitkomst van het maatschappelijk proces in al zijn facetten. In veel gevallen leidt het marktmechanisme tot een redelijk resultaat, maar in sommige gevallen zien bestuurders zich geconfronteerd met ongewenste uitkomsten. Jarenlang was de klassieke reflex om in een dergelijke situatie een ambtelijke organisatie op poten te zetten die het probleem het hoofd kon bieden. Deze oplossing bood politici een aantal voordelen. Hun gezag over ambtenaren verschaftte politici een directe mogelijkheid om in te grijpen in de ongewenste uitkomst. Bovendien hoefde men niet onmiddellijk de wenselijke uitkomst te definiëren. Werkende weg kon men immers nog

---

\* Bovenberg is hoogleraar aan de KUB, Teulings is directeur van het Tinbergen Instituut en hoogleraar aan de EUR en beide zijn verbonden aan het Ocfeb. Deze bijdrage is gebaseerd op A.L. Bovenberg en C.N. Teulings 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht' in W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.), 1999, 'Over publieke en private verantwoordelijkheden,' WRR voorstudies en achtergronden V105, Den Haag, Sdu Uitgevers. De auteurs danken de leden van de Raad en Marc Bovens voor inspiratie en nuttig commentaar. De verantwoordelijkheid voor deze bijdrage blijft uiteraard bij de auteurs.

ruimschoots bijsturen. Verder gaf deze sturingsmogelijkheid politici macht die ook voor andere doelen kon worden ingezet, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van meer steun bij de volgende verkiezingen.

Gaandeweg werden de beperkingen van deze klassieke oplossing zichtbaar. Het bleek voor politici moeilijk om in de loop van het proces aan te geven wat dan wel de wenselijke uitkomst was. Het opgetuigde ambtenarenapparaat reageerde door ofwel te vervallen in lethargie en lijdzaam de orders van politici af te wachten of door zijn eigen weg te gaan en politici in het onwetende te houden. Er ontstond dan ook behoefte aan alternatieve instrumenten om ongewenste uitkomsten van het marktproces bij te sturen en zodoende het publieke belang te dienen. Zo kunnen via contracten en wet- en regelgeving publieke taken worden uitbesteed aan de private sector. Op die manier wordt de ordenende rol van de overheid ontvlecht van de presterende rol. De overheid concentreert zich op haar kernactiviteit van economische ordening en het definiëren en beschermen van publieke belangen.

**Incomplete contracten en eigendom.** Ook in de particuliere sector staan ondernemingen voor de keuze taken zelf te verrichten dan wel uit te besteden aan anderen. In zijn befaamde theorie over de grenzen van de onderneming stelde Coase (1937) dat deze keuze een kwestie is van relatieve transactiekosten. Deze observatie van Coase heeft mede geleid tot de theorie van eigendomsrechten en incomplete contracten (zie Hart, 1995). Dit artikel gebruikt elementen uit deze theorie om de grenzen van de publieke sector te verkennen.

*Complete* contracten leggen 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 alle informatie waarop het contract gebaseerd is voor derden verifieerbaar is. Meestal brengen dergelijke complete contracten excessieve transactiekosten met zich mee, bijvoorbeeld omdat informatie alleen tegen hoge kosten verifieerbaar is of het van tevoren doordenken van alle mogelijke eventualiteiten te duur is. *Incomplete* contracten, die in de tijd nadere invulling vragen omdat niet alle afspraken van tevoren kunnen worden vastgelegd, worden dan relevant. Het recht om beslissingen te nemen in eventualiteiten die niet in dergelijke contracten zijn gespecificeerd wordt daarbij van belang. Het *eigendomsrecht* is het recht om deze *residuele* beslissingen te nemen (de zogenaamde *residuele beslissingsbevoegdheid*).

Publieke taken kunnen in publiek dan wel privaat eigendom worden uitgevoerd. Aan de ene kant van het spectrum houdt de overheid de residuele beslissingsbevoegdheid aan zich door de publieke taken volledig in eigen beheer uit te voeren. Er is sprake van exclusief publiek aanbod door een publieke organisatie die hiërarchisch wordt aangestuurd. Aan het andere einde van het spectrum dele-

geert de overheid de residuele beslissingsbevoegdheid aan private uitvoerders. De publieke belangen worden veiliggesteld door regulering (eventueel door een onafhankelijke toezichthouder), wet- en regelgeving, fiscale instrumenten, contracten, en concurrentie. Behoudens deze randvoorwaarde bindt de overheid zich echter om niet in te grijpen in de bedrijfsvoering van deze uitvoerders. Dit commitment blijft altijd relatief. De overheid kan altijd interveniëren in het maatschappelijke proces. Na privatisering brengt interventie in de normale bedrijfsvoering wel hogere politieke kosten met zich mee dan wanneer de interventie de bedrijfsvoering van een publiek bedrijf zou betreffen.

**Eigendom en hold-up.** Een belangrijke overweging bij de vraag of de overheid de residuele beslissingsmacht aan zich dient te houden betreft de prikkels voor specifieke investeringen<sup>2</sup>. Specifieke investeringen in een relatie tussen twee partijen renderen alleen zolang deze relatie in tact blijft. De toekenning van de residuele zeggenschap in de relatie beïnvloedt de verdeling van de opbrengsten van die specifieke investeringen, en daarmee de prikkels om te investeren in de relatie. Een investeerder die verwacht dat de andere partij de opbrengsten van zijn specifieke investeringen zal opeisen zal ontmoedigd worden om te investeren. Dit is het *hold-up* probleem. Dit probleem doet zich voor wanneer de verdeling van de opbrengsten of kosten van specifieke investeringen niet van tevoren kan worden vastgelegd in een compleet contract.

Een institutionele oplossing voor het hold-up probleem is het toekennen van de residuele zeggenschap (eigendom) aan de partij die belangrijke, specifieke investeringen pleegt die niet door contracten kunnen worden beschermd. Het eigendomsrecht van deze partij maakt de belofte van anderen geloofwaardig om de baten van de investeringen van de eigenaar niet naar zich toe te trekken. Op die manier blijven de prikkels in tact voor de investeringen die de meeste waarde in de relatie creëren.

Het hold-up probleem bij investeringen in specifieke *fysieke* activa kan worden verholpen door verticale integratie. Door de beslissingsbevoegdheid over complementaire kapitaalgoederen in een hand te concentreren wordt de synergie tussen deze kapitaalgoederen optimaal benut en worden de niet-contracteerbare externe effecten geïnternaliseerd. Bij de uitvoering van veel publieke taken is de overheid de enige vragende partij op de markt voor deze taken. Dit maakt investeringen van aanbieders specifiek voor de relatie met de overheid en daardoor gevoelig voor politieke risico's; als de vraag vanuit de overheid afneemt kan de aanbieder zijn kapitaal alleen tegen hoge kosten op andere markten in-

<sup>2</sup> Voor een overzicht van andere factoren die van belang zijn bij de toekenning van eigendomsrechten, zie Bovenberg en Teulings (1999a). De eigendomsrechten moeten worden toebedeeld aan de partij die het minst risicoavers is, de beste reputatie heeft en over de meeste informatie beschikt.

zetten. De specificiteit van de investeringen impliceert dat de residuele beslissingsbevoegdheid het beste kan worden gelegd bij de overheid als de partij die de niet-contracteerbare risico's het beste kan beheersen. Door de overheid als eindgebruiker eigenaar te maken van de specifieke kapitaalgoederen wordt de belangentegenstelling tussen investeerder en gebruiker geëlimineerd. Zo wordt de overheid beschermd tegen inefficiënte activiteiten van uitvoerders, bijvoorbeeld het verminderen van de niet-contracteerbare kwaliteit van de te leveren diensten; zie Hart, Shleifer en Vishny (1997).

Deze klassieke oplossing van uitvoering door de overheid zelf vereist echter dat de menselijke inputs (ondernemerschap en innovatieve activiteiten gericht op de opbouw van kennis) die nodig zijn om de kapitaalgoederen te onderhouden en te exploiteren goed kunnen worden geverifieerd zodat deze investeringen door contracten kunnen worden beschermd. Vanwege de toenemende complexiteit van veel activiteiten is dat echter steeds minder het geval. Verticale integratie van menselijk kapitaal is geen optie omdat dit kapitaal niet kan worden verhandeld. De klassieke oplossing van uitvoering door de overheid laat dan onvoldoende prikkels bij uitvoerders voor hun cruciale, maar niet-contracteerbare inspanningen. Dit resulteert in een lethargisch ambtenarenapparaat.

**Politieke primaat versus zelfbinding.** Macht (eigendom) is een schaars goed. Wanneer verschillende partijen belangrijke niet-contracteerbare activiteiten ondernemen is er veelal niet genoeg beslissingsbevoegdheid om al deze activiteiten tegen hold up te beschermen. Dit resulteert in een dilemma tussen flexibiliteit en zelfbinding (commitment). Het toekennen van beslissingsbevoegdheid aan de overheid (het primaat van de politiek) kan 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 en de gewenste kwaliteit van het product niet vooraf kan specificeren. 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. Dit is immers de partij die middels de niet-contracteerbare activiteit van het definiëren van het publieke belang waarde creëert door er voor te zorgen dat die goederen worden geleverd waaraan de maatschappij behoefte heeft<sup>3</sup>. Door vol-

---

<sup>3</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 contract, zal pogen de 'gaten' in het contract uit te buiten om invloed te verwerven. In het licht van dit politieke risico zal de uitvoerder of een

doende flexibiliteit te behouden voorkomt de overheid hoge onderhandelingskosten bij het heronderhandelen van complexe, incomplete contracten in onvoorziene omstandigheden. Een typisch voorbeeld is de situatie bij de verkoop van het kabelnet aan A-2000 door de gemeente Amsterdam. Blijkbaar wist de gemeente nog niet goed genoeg wat zij precies voor randvoorwaarden aan de verkoop moest verbinden. Zij had ofwel meer energie moeten steken in het beantwoorden van de vraag welke belangen ex-ante moeten worden gecontracteerd, ofwel zij had het net moeten houden.

Tegenover het voordeel van flexibiliteit in het definiëren van de publieke doelen staat dat de overheid door de beslissingsbevoegdheid bij zich zelf te houden, beloften om de opbrengsten die voortvloeien uit specifieke, niet-contracteerbare investeringen van de uitvoerders ongemoeid te laten, minder geloofwaardig maakt. De uitvoerders van publieke taken vrezen voortdurend lastig gevallen te worden door interventies van de politiek. Het politieke primaat doodt zo het initiatief, de creativiteit en een ondernemende cultuur bij de uitvoering van de publieke taken. Dit argument is vooral van belang als de activiteiten van de uitvoerders moeilijk contracteerbaar zijn en tegelijkertijd van groot belang zijn voor de kwaliteit van de uitvoering en de verdere verbetering daarvan.

Het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken is een vorm van zelfbinding van de overheid<sup>4</sup>. Door af te zien van eigendom bindt de overheid zich om niet in de normale bedrijfsvoering te interveniëren. Dit verbetert de prikkels voor niet contracteerbare activiteiten van de uitvoerder. Bovendien wordt rentseeking door belangengroepen, toeleveranciers en vakbonden ontmoedigd door de hardere budgetrestrictie van de op afstand geplaatste uitvoerders. Naast het verminderen van influence costs wordt verder voorkomen dat de uitvoering wordt belast door oneigenlijke politieke motieven. Zonder residuele beslissingsbevoegdheid wordt het voor politici moeilijker om stemmen te 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 transparant worden verstrekt via wet- en regelgeving en contracten. Dit komt de democratische legitimatie en controle ten goede.

---

hoge prijs (risicopremie) vragen voor het contract of terughoudend zijn bij het plegen van specifieke investeringen.

<sup>4</sup> Dit verklaart de beroemde 'selective intervention' paradox van 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.

**Concurrentie en reputatie.** Soms kan de overheid bij het uitbesteden van publieke taken aan de particuliere sector ook een beroep doen op het concurrentiemechanisme om het verlies aan residuele zeggenschap te compenseren. Dit mechanisme werkt wanneer de investeringen van de uitvoerders van de publieke taken ook voor andere doelen kunnen worden ingezet. De investeringen zijn dan niet specifiek voor de relatie met de overheid zodat de overheid niet veroordeeld is tot slechts één uitvoerder nadat de uitvoerder de investeringen heeft gepleegd.

Concurrentie is een belangrijk mechanisme waarmee de overheid particuliere uitvoerders met residuele beslissingsbevoegdheid kan disciplineren. In de eerste plaats beperkt concurrentie onderhandelingskosten door informatie te genereren over de waarde die uitvoerders toekennen aan een transactie. In de tweede plaats werkt op een concurrerende markt het reputatiemechanisme. Reputatie dwingt contracten af zonder dat de rechter er aan te pas hoeft te komen zodat contracten (zogenaamde *impliciete* contracten) ook gebruik kunnen maken van informatie die niet door de rechter te verifiëren is. Een aanbieder zal namelijk niet snel haar reputatie te grabbel gooien door een publieke taak niet conform een impliciet contract uit te voeren. De volgende keer kan de overheid immers uitwijken naar een alternatieve aanbieder. Zo beschermt de reputatie van de uitvoerende partij de belangen van de overheid die niet in door de rechter afdwingbare contracten kunnen worden beschermd. Die reputatie kan bijvoorbeeld de kwaliteit van de output waarborgen zelfs als deze kwaliteit moeilijk verifieerbaar is.

Dit alles stelt twee eisen. Ten eerste moet de markt goed functioneren, d.w.z. de markt moet transparant zijn en de deelnemers moeten keuzevrijheid hebben door het ontbreken van specifieke investeringen. Alhoewel concurrentie in de marktsector lang niet altijd volledig is, staat de overheid nog veel minder bloot aan concurrentie. Bovendien worden politici slechts voor een beperkte tijd gekozen, zodat zij zich minder aan de reputatie van de overheid gelegen laten liggen, omdat de negatieve gevolgen van het verlies aan reputatie vooral voor rekening van de volgende generatie politici zal komen. Het reputatiemechanisme werkt daarom minder goed in de publieke sector.

Ten tweede is discretionaire beslissingsruimte van de overheid vaak ingeperkt door rechtsprincipes als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Die rechtsprincipes zijn een belangrijke extra veiligheidsklep tegen machtsmisbruik van politici, in het bijzonder het machtsmisbruik tegen minderheidsgroepen. Periodieke verkiezingen verschaffen hertegen een eerste beveiliging, maar het democratisch proces is imperfect en vereist dus nadere waarborgen. De toepassing van deze, rigide rechtsregels heeft echter een prijs: politici moeten al hun beslissingen kunnen verantwoorden en zijn dus slechts zeer ten dele in staat om deze beslissingen op

niet-verifieerbare informatie te baseren. Dit leidt tot de welhaast spreekwoordelijke inflexibiliteit van de overheid (Zie Bovenberg en Teulings, 1999b). Ook hier zit een potentieel voordeel van privatisering: burgers kunnen hun niet-verifieerbare informatie wel benutten, door rechtstreeks als klant hun voorkeuren voor bepaalde producten of aanbieders tot gelding te brengen.

**De Spoorwegen als illustratie.** De spoorwegen zijn een goed voorbeeld van het spanningsveld tussen het politieke primaat (flexibiliteit) en efficiënte productie (zelfbinding)<sup>5</sup>. Enerzijds is de politiek huiverig om residuele zeggenschap uit handen te geven omdat het voldoende manoeuvreerruimte wenst te behouden in het mobiliteitsbeleid en het sociale beleid. Anderzijds leeft de wens om meer residuele beslissingsmacht neer te leggen bij de spoorwegen. De grotere ondernemersvrijheid in de bedrijfsvoering vergroot de prikkels voor niet-contracteerbare investeringen in menselijk kapitaal, ondernemerschap, en vernieuwing. Zo maakt de voortdurende politieke bemoeienis met de verhouding tussen spits en dalartieven een doelmatige bedrijfsvoering moeilijk, zeker ook gezien de omvangrijke specifieke investeringen in het spoorbedrijf. Door haar handen van de spoorwegen af te trekken vermindert de overheid rentseeking en influence costs; de spoorwegen worden een 'normaal' bedrijf dat op eigen benen moet staan zonder dat de overheid te hulp schiet. Verder wordt het prijskaartje van kruissubsidies gericht op sociale (of regionale) doelstellingen duidelijk zichtbaar; de overheid dient voor haar –veelal inkomenspolitieke– wensen direct te betalen in de vorm van contracten met de spoorwegen.

Concurrentie *op* of *om* het spoor biedt de overheid een extra instrument om de spoorwegen te disciplineren. Gedetailleerde regulering en het precies vastleggen van afspraken in complexe prestatiecontracten is dan minder nodig. Concurrentie dwingt tot de levering van een goed product. Bovendien krijgen particuliere bedrijven in een concurrerende omgeving er groter belang bij om hun publieke taken goed uit te voeren om zo hun reputatie te beschermen.

Concurrentie tussen verschillende maatschappijen is echter moeilijk te bereiken omdat de spoorwegen gebruik maken van specifieke kapitaalgoederen die complementair zijn. Om concurrentie in de exploitatie te verenigen met het natuurlijk monopolie van het kapitaalintensieve netwerk kunnen exploitatie en infrastructuur worden ontvlecht. De infrastructuur zou dan in publieke handen kunnen blijven omdat de overheid via haar ruimtelijke orderingsbeleid een grote invloed heeft op de waarde van deze infrastructuur. Dit volgt direct uit het principe dat de eigendomsrechten van fysieke kapitaalgoederen dienen te worden toegekend aan de partij die met haar niet-contracteerbare activiteiten de waarde

<sup>5</sup> Voor de toepassing van het analytische kader op onderwijs, gezondheidszorg, bijstandsverlening, sociale verzekeringen, arbeidsvoorziening en telecommunicatie, zie Bovenberg en Teulings (1999a)

van die kapitaalgoederen grotendeels bepaalt en die de risico's van een waardeverandering van deze goederen het beste kan beheersen<sup>6</sup>.

Om concurrentie *op* het spoor mogelijk te maken zou de NS gesplitst kunnen worden in verschillende exploitatiemaatschappijen. Daarnaast zou toetreding kunnen worden gefaciliteerd. Een dergelijke operatie is echter zeker niet zonder problemen. Zo ontstaan er contracteringsproblemen tussen de concurrerende onafhankelijke exploitatiemaatschappijen over de verdeling van spoorcapaciteit, de onderlinge uitwisselbaarheid van kaartjes en de aansluitingen van de dienstregeling. Dit is met name een probleem op het drukbereden Nederlandse kernnet. Bovendien is het de vraag of toetreding van de grond komt vanwege het grote belang van specifieke kapitaalgoederen. Concurrentie *om* het spoor is een alternatief waarbij een tijdelijke concessie wordt toegekend aan een exploitant. Ook hier doen zich echter contracteringsproblemen voor waardoor het scheiden van verantwoordelijkheden kostbaar is. Investerings in materieel en infrastructuur zijn namelijk complementair<sup>7</sup>. Materieel dat is aangeschaft voor de exploitatie op één spoornetwerk is vanwege verschillende stroom- en beveiligingssysteem later moeilijk in te zetten op andere netwerken (Rietveld 1999, blz. 156) Dit leidt tot hold-up problemen die alleen door complexe contracten zijn op te lossen. Deze problemen zijn vooral ernstig op het kernnet omdat daar vanwege capaciteitsproblemen meer extra investeringen nodig zijn. Coördinatie van investeringsbeslissingen in infrastructuur met de exploitatie is hier van groot belang.

In het licht van de problemen bij het introduceren van concurrentie op of om het spoor is er nog een alternatief. Niet alleen de exploitatie maar ook de infrastructuur zou binnen één bedrijf kunnen worden geprivatiseerd. Via het Coase principe en de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt (een bedrijf zoekt daartoe aangezet door haar aandeelhouders naar de meeste efficiënte coördinatievorm) wordt dan vanzelf duidelijk in hoeverre (delen van) de exploitatie via uit- of aanbesteding kunnen worden georganiseerd.

De overheid behoudt in zo'n scenario langs een aantal kanalen invloed op de Spoorwegen. Ten eerste houdt de NMa toezicht op het misbruik van monopoliekracht. Hierbij dient bedacht te worden dat de spoorwegen slechts een beperkte marktmacht hebben vanwege de concurrentie met andere vervoermiddelen. Bovendien zet een bedrijf met een monopolie op het vervoer op het

<sup>6</sup> Dit principe wordt behandeld in Milgrom en Roberts (1992, hoofdstuk 9).

<sup>7</sup> Een andere mogelijkheid is om het kapitaalintensieve deel van de exploitatie te scheiden van het deel dat veel moeilijk contracteerbare menselijke inputs benut. Zo zou het materieel in een apart bedrijf kunnen worden ondergebracht. Ook hier doen zich echter de nodige contracteringsproblemen voor omdat de menselijke inputs (via onderhoud) een grote invloed hebben op de waarde van het materieel.



kernnet redelijk doelmatige prijzen vanwege het inelastische karakter van het aanbod. Hogere Ramsey prijzen voor het spitsvervoer dat mede vanwege de capaciteitsgrenzen inelastisch is stellen de spoorwegen in staat de schaarse capaciteit te verdelen en extra spoorcapaciteit te financieren; zie Kessides en Willig (1998), en Bovenberg en Teulings (2000). Ten tweede zal de overheid publieke belangen in het kader van het mobiliteitsbeleid of sociale beleid willen contracteren. Regulering in het kader van de ordende taak van de overheid blijft dan ook van belang, hetgeen met tamelijk hoge transactiekosten gepaard kan gaan. Ten derde vergen investeringen in infrastructuur allerlei planologische procedures. De Spoorwegen en de overheid blijven dus onderling afhankelijk. De daarmee gepaard gaande 'hold-up' problemen zijn meestal niet op te lossen door complete contracten. De Spoorwegen blijven dan ook kwetsbaar voor politieke risico's. Er blijft een spanningsveld bestaan tussen een bedrijf dat wil opereren binnen stabiele en voorspelbare politieke randvoorwaarden om haar specifieke investeringen te gelde te kunnen maken en een overheid die flexibel wil kunnen reageren op veranderende omstandigheden en opties zo lang mogelijk wil open houden om zo over meer informatie te beschikken. Zo blijkt dat er onvoldoende macht is om alle partijen tegen 'hold up' te beschermen. Men ontkomt niet aan dilemma's bij het toedelen van eigendomsrechten.

**Conclusies.** De politiek is op zoek naar nieuwe combinaties van markt en overheid. Evenals in het bedrijfsleven groeit het inzicht dat de overheid taken kan uitbesteden aan anderen. De keuze tussen publieke of private uitvoering van publieke taken is varen tussen Scylla en Charibdis omdat niet alle publieke belangen via contracten of eigendomsrechten kunnen worden beschermd. Macht (eigendom) is een schaars goed wanneer verschillende partijen belangrijke niet-contracteerbare activiteiten ondernemen. Dit resulteert in een aantal dilemma's. De tabel vat de voor- en nadelen van publieke voortbrenging samen.

**Tabel 1: Argumenten voor en tegen overheidseigendom**

<b>Argumenten voor overheidseigendom:</b>	<b>Argumenten tegen overheidseigendom:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Onvoorziene externe effecten vereisen flexibiliteit</li> <li>● Publieke belangen zijn slecht contracteerbaar</li> <li>● Voorkomen hold up bij complementaire fysieke kapitaalgoederen</li> <li>● Verminderen onderhandelingskosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Zelfbinding van de overheid</li> <li>● Beperving influence costs en rent-seeking</li> <li>● Betere prikkels voor niet-contracteerbare menselijke inputs (ondernemerschap en innovatie)</li> <li>● Reputatiemechanisme benut niet-verifieerbare informatie</li> </ul>

De toekenning van de residuele beslissingsmacht bij de behartiging van publieke belangen aan de overheid garandeert het primaat van de politiek, in theorie tot in het laatste detail. De politiek behoudt aldus de maximale flexibiliteit om naar bevind van zaken te handelen. Deze flexibiliteit heeft echter een prijskaartje. De prikkel tot doelmatigheid en innovatie in de uitvoering wordt aangetast. Dit prijskaartje wordt hoger naarmate ondernemerschap en creativiteit, zaken die nauwelijks contracteerbaar zijn, een grotere rol gaan spelen bij de behartiging van publieke belangen. De politiek neemt dan een verantwoordelijkheid op zich voor het doen en laten van een ambtelijk apparaat, dat zij feitelijk niet effectief kan besturen. De politiek is daarom vaak beter af als zij op sommige terreinen de flexibiliteit die haar interventiemacht biedt prijsgeeft en in plaats daarvan de publieke belangen in contracten of regulering vastlegt. Aangezien zij dan niet langer achteraf op haar interventiemacht kan terugvallen, wordt zij gedwongen om het publieke belang vooraf nauwkeuriger vast te leggen. Ook de democratische besluitvorming wordt daarmee gediend.

## Literatuur

- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1999a, 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht' in Derksen e.a. (red.), 1999
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings, 1999b, 'Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes,' *Economisch Statistische Berichten*, 84, 364-367
- Bovenberg A.L. en C.N. Teulings, 2000, 'Privatisering spoorwegen blijft serieuze optie,' *Economisch Statistische Berichten*, 85, 236-240
- Coase, R., 1937, 'The nature of the firm', *Economica*, N.S. 4, 386-92
- Derksen, W., M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.), 1999, 'Over publieke en private verantwoordelijkheden,' WRR voorstudies en achtergronden V105, Den Haag, Sdu Uitgevers
- Hart, O., 1995, *Firms, contracts and financial structure*, Oxford University Press, Oxford
- Hart, O., A. Shleifer en B.W. Vishny, 1997, 'The proper scope of government: Theory and an application to prisons', *Quarterly Journal of Economics*, 1127-1161
- Kessides, I.O. en R.D. Willig, 1998, 'Railways: structuring regulation of the rail industry for the public interest,' OESO, Parijs
- Milgrom, J. en J. Roberts, 1992, *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall International
- Rietveld, P., 1999, 'Scheiden doet lijden,' *Economisch Statistische Berichten*, 84, 156
- Williamson, O., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York