

Naar een nieuwe institutionele *politieke economie?*

Ed Kertzman en John van Leerdam

In deze review plaatsen de beide auteurs een recent boek van Murray Horn in een breder perspectief. In zijn werk verbindt Horn elementen uit de nieuwe institutionele economie met een politieke verklaring voor organisatievorming binnen de overheid. De auteurs spreken hun waardering uit voor deze 'nieuwe institutionele politieke economie', maar plaatsen daarbij echter wel een aantal kanttekeningen. Van de redactie.

In 1985 verscheen een boek getiteld *The Economic Institutions of Capitalism*. De auteur, Oliver Williamson, is een vooraanstaand figuur binnen de nieuwe institutionele economie. Uitgangspunt van deze stroming is het adagium dat 'institutions matter and are susceptible to analysis'. Zij is voortgekomen uit het streven om het domein van de neo-klassieke analyse op te rekken. Traditioneel zijn neo-klassieke economen vooral geïnteresseerd in de voorwaarden waaronder marktevenwichten tot stand komen. Voor deze analyse worden instituties op korte termijn als gegeven beschouwd. Een gevolg hiervan is dat men weinig zicht krijgt op de manier waarop produktie en ruil zijn georganiseerd. Voor dit vraagstuk zoekt de nieuwe institutionele economie antwoorden.

Primair onderzoeksobject van de nieuwe institutionele economie zijn de instituties en arrangementen van de markteconomie. Ménard (1995) omschrijft *instituties* als onpersoonlijke, (in)formele regels die bepaalde gedragspatronen implementeren en met sancties handhaven. Zij vormen de spelregels die gezamenlijk een gedragskader creëren. Binnen dit kader kiezen de actoren *arrangementen* voor

^{*} Vakgroep Algemene Economie, Katholieke Universiteit Brabant, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg. Met dank aan prof. dr. J.W. van der Dussen voor zijn commentaar op een eerdere versie.

de coördinatie van hun transacties. De meest basale arrangementen zijn markten en organisaties. Op markten gaan steeds wisselende actoren transacties aan om hun individuele nut te vergroten. Bij iedere transactie worden eigendomsrechten overgedragen. Het concurrentiemechanisme zorgt voor de uitvoering en afdwinging van deze overdracht. In organisaties hebben bepaalde actoren hun eigendomsrechten juist verenigd teneinde gezamenlijke doeleinden te realiseren. Zij coördineren hun activiteiten door middel van vrijwillige samenwerking in combinatie met eenzijdige opdrachten (hiërarchie). De nieuwe institutionele economie geeft zowel verklaringen voor het institutionele kader als voor de keuzes die marktpartijen daarbinnen maken inzake arrangementen. De wijze waarop de overheid is georganiseerd, blijft echter grotendeels buiten de analyse. Recent zijn meerdere pogingen ondernomen om elementen van de nieuwe institutionele economie te verbinden met politieke verklaringen voor organisatievorming binnen de overheid. Een belangrijke aanzet is geleverd door Murray Horn in zijn boek *The Political Economy of Public Administration*. De hierin uitgewerkte benadering kan worden beschouwd als representatief voor de 'nieuwe institutionele politieke economie'.

De hoofdlijn van Horn's benadering geven wij weer in paragraaf 2. Voorafgaand hieraan halen wij in paragraaf 1 twee belangrijke wortels van de 'nieuwe institutionele politieke economie' voor het voetlicht. In paragraaf 3 behandelen wij een toepassing op de organisatie van de overheid. Paragraaf 4 sluit af met een kritische beoordeling van dit boek en een conclusie.

1. Theoretische antecedenten

Economen houden er van om complexe zaken te verklaren met behulp van eenvoudige hypothesen. De neo-klassieke theorie doet dit door consequent uit te gaan van de veronderstelling dat individuen op rationele wijze hun eigenbelang nastreven. Zo wordt het gedrag van ondernemers verklaard door te veronderstellen dat zij streven naar maximale winst. De neo-klassieke methode wordt niet alleen toegepast op commerciële praktijken, maar ook op de overheid. Dit gebeurt door de publieke keuze-theorie.

Publieke keuze-theorie. De publieke keuze-theorie geeft een economische verklaring voor de politieke besluitvorming over de overheidsfinanciën. Drie groepen actoren worden onderscheiden: kiezers, politici en ambtenaren. Aangenomen wordt dat kiezers zich laten leiden door hun materiële eigenbelang en dat politici stemmen maximaliseren. Over het eigenbelang van ambtenaren zijn meerdere hypothesen geformuleerd. Zo veronderstelt Niskanen (1971) dat zij

streven naar budget-maximalisatie, terwijl Migué en Bélanger (1974) ervan uitgaan dat zij zoveel mogelijk 'slack' willen realiseren². Pen (1989) en Stevers (1991) vereenzelvigen het eigenbelang van ambtenaren juist met het zo goed mogelijk vervullen van de rol die hen is toegewezen. Afhankelijk van de gekozen gedragshypothese wordt aan ambtenaren een grote dan wel meer marginale invloed toegekend op de omvang van de overheidsuitgaven. Als neo-klassieke economen bieden publieke keuze-theoretici echter geen verklaring voor de structuren die het gedrag van actoren inkaderen. Onvrede over dit institutionele defect heeft in belangrijke mate ten grondslag gelegen aan de ontwikkeling van de nieuwe institutionele economie.

Nieuwe institutionele economie. De nieuwe institutionele economie is ontstaan in een poging langs neo-klassieke weg de instituties te verklaren waarbinnen het marktproces zich voltrekt. Zij onderzoekt in het bijzonder welke arrangementen naar winst strevende actoren (ondernemers) kiezen om hun activiteiten te coördineren, gegeven de institutionele omgeving. Zo analyseert de *agentschapstheorie*³ hoe een principaal het contract met een agent zodanig kan vormgeven dat deze wordt geprikkeld de opgedragen taken tegen de laagste kosten uit te voeren. De principaal kampt met een informatie-achterstand omdat de agent - zowel ex ante als ex post- beter is geïnformeerd over zijn eigen capaciteiten en activiteiten. Het problematische van deze informatie-asymmetrie is dat de belangen van principaal en agent zelden samenvallen. Door dit conflict-potentieel loopt de principaal het risico dat de agent zich opportunistisch gedraagt, bijvoorbeeld door informatie te manipuleren. De kenmerken van de taak die de agent vervult, zijn bepalend voor de mate waarin dit probleem zich voordoet en de wijze waarop de principaal de agent stuurt. In beginsel gaat het om een keuze tussen sturen op: [a] het gedrag van de agent, [b] de resultaten, of [c] de 'mentaliteit' van de agent. De *transactiekosten-theorie*⁴ geeft een verklaring voor de wijze waarop economische transacties worden gecoördineerd. In het bijzonder wordt onderzocht waarom ondernemers bepaalde zaken uitbesteden en andere zelf produceren. In het eerste geval verloopt de coördinatie via de markt; in het tweede geval via de hiërarchie van de onderneming. Aangenomen wordt dat actoren het arrangement kiezen waarbij de transactiekosten minimaal zijn. Enerzijds vloeien deze kosten voort uit coördinatie-activiteiten: het opstellen van contracten en het beheren van het arrangement dat de uitvoering daarvan moet waarborgen. Anderzijds omvatten zij de kosten van niet-adequate coördinatie. Een

² Recentelijk heeft Niskanen (1991) zijn oorspronkelijke veronderstelling opgegeven ten gunste van de hypothese dat ambtenaren proberen financiële ruimte ('slack') te creëren.

³ Een goed overzicht biedt Eisenhardt (1989). Voor kritiek op de veronderstellingen en de daarop gebaseerde verklaringen kan onder meer worden verwezen naar Perrow (1986).

⁴ Uiteenzettingen hierover zijn te vinden bij Williamson (1985, 1993). Ook de transactiekosten-theorie is niet zonder kritiek gebleven, zie bijvoorbeeld Perrow (1986) en Dow (1987).

contract dat onvoldoende is afgestemd op de feitelijke marktsituatie veroorzaakt bijvoorbeeld kosten in de vorm van een geringere winst. De theorie beargumenteert dat de markt minder aantrekkelijk wordt naarmate leverancier en afnemer meer tot elkaar zijn veroordeeld. Hiervan is in het bijzonder sprake wanneer er transactie-specifieke investeringen zijn gedaan. Een marktrelatie is dan erg gevoelig voor opportunistisch gedrag, zodat coördinatie via de hiërarchie efficiënter wordt.

Toepassing op de publieke sector. Op beperkte schaal zijn de agentschaps- en de transactiekosten-theorie ook gebruikt voor het analyseren van publieke arrangementen. Veelal gebeurt dit op normatieve wijze. Picot en Wolff (1994) leiden bijvoorbeeld criteria af met behulp waarvan de overheid kan kiezen tussen uitbesteden aan de markt en zelf produceren. In het laatste geval proberen zij aan te geven hoe de relatie tussen de politiek-ambtelijke top en de uitvoerders van het beleid dient te worden vormgegeven, bijvoorbeeld of een agentschap -binnen departementale grenzen- een optie is.

Beide theorieën schieten echter tekort voor een verklaring van de feitelijke arrangementen binnen de publieke sector. Primair hebben zij de commerciële sector als object waarbinnen concurrentie het leidende selectiemechanisme is. In de publieke sector ontbreekt de tucht van de markt echter grotendeels. Publieke organisaties overleven door zich te verzekeren van politieke steun. Politici beschikken immers over het recht om publieke organisaties in het leven te roepen, af te slanken en op te heffen. Daarbij laten zij zich leiden door hun eigenbelang. Regerende politici weten dat het winnen van stemmen niet alleen afhankelijk is van de inhoud van het beleid, maar ook van de wijze waarop dit wordt uitgevoerd. Moe (1984) betoogt dat politici de uitvoering van hun beleid zodanig proberen te structureren dat een nieuwe regering dit beleid niet makkelijk kan ombuigen. In zijn visie vergroot dit de politieke steun voor zittende politici bij de volgende verkiezingen. Deze steun verloopt volgens Moe via pressiegroepen omdat individuele kiezers niet zijn geïnteresseerd in organisatiestructuren.

Dezelfde gedachtengang wordt meer in de diepte geëxploreerd in de studie van Horn. Hij constateert dat bepaalde publieke arrangementen niet alleen een grote mate van stabiliteit in de tijd vertonen, maar ook in verschillende landen tegelijkertijd voorkomen. Daaruit maakt hij op dat deze arrangementen kennelijk bijdragen aan het streven naar stemmenwinst. Vanuit deze hypothese heeft hij een model ontwikkeld dat representatief is voor de benadering van de 'nieuwe institutionele politieke economie'. Zijn model bevat belangrijke elementen van de agentschaps- en de transactiekosten-theorie die echter niet steeds expliciet worden gemaakt.

2. Een nieuwe institutionele politiek-economische benadering

De vraag die in de 'nieuwe institutionele politieke economie' centraal staat, is waarom voor het beleid een bepaalde institutionele vormgeving wordt gekozen. Waarom bestaan er bijvoorbeeld verschillen in de mate waarin aan beleidsuitvoerders beslissingsruimte wordt gedelegeerd? In dit studie-object komt al een duidelijke parallel naar voren met de transactiekosten-theorie. De gelijkenis gaat verder doordat de keuze van publieke arrangementen (endogenen) via minimalisatie van transactiekosten wordt herleid tot een aantal exogenen. Enkele van deze exogenen vertonen overeenkomst met de kenmerken van transacties respectievelijk taken in de transactiekosten- en de agentschapstheorie. Transactiekosten worden overigens gedefinieerd in termen van het stemmenverlies dat voortvloeit uit de keuze voor bepaalde arrangementen.

Actoren. De groepen actoren die een rol spelen in de besluitvorming over institutionele arrangementen binnen de publieke sector zijn dezelfde als in de publieke keuze-theorie: kiezers plus pressiegroepen, politici en ambtenaren. Alle actoren worden geacht hun eigenbelang op rationele wijze na te streven. Zij beschikken niet over volledige informatie vanwege de kosten van informatievergaring. Binnen deze beperking trachten zij hun doeleinden niettemin zo efficiënt mogelijk te realiseren. Rationeel betekent ook dat zij bij hun beslissingen anticiperen op de gevolgen van toekomstige acties van henzelf en van anderen. Kiezers en pressiegroepen zullen niet alleen letten op de inhoud van beleid, maar ook op de voorgenomen wijze van implementatie. Van dit laatste hangt immers mede de duurzaamheid van beleid af. Om de vorming en uitvoering van beleid te beïnvloeden, organiseren kiezers zich in pressiegroepen. Zij doen dit alleen wanneer de baten de kosten overtreffen. Grote pressiegroepen die diffuse belangen behartigen, zullen daarom niet vaak voorkomen. Wanneer pressiegroepen ontbreken, dienen politici de duurzaamheid van beleid volgens Horn op een stringenter manier te verzekeren.

Politici hebben zowel een wetgevende als een uitvoerende functie. De zittende regering kan niet alleen nieuwe wetten maken, maar ook oude wetten intrekken en amenderen. Voorzover politici een uitvoerende taak hebben, kunnen zij door de wijze van uitvoering proberen het beleid van vorige regeringen naar eigen voorkeur in te kleuren. Dit is makkelijker naarmate wetten minder gedetailleerd zijn en de nadere invulling van beleid meer aan de uitvoering overlaten. Een volgende regering kan echter hetzelfde doen ten aanzien van de zittende regering. Dit geeft een prikkel om beleid zodanig vorm te geven dat toekomstige regeringen hierin moeilijk verandering kunnen brengen. Uit oogpunt van het streven naar stemmenwinst wordt dit rationeel geacht.

Ambtenaren zijn de uitvoerders van beleid. Zij hebben geen beleidsvoorkeuren en streven die ook niet na. Dit gedrag wordt niet verondersteld, maar vloeit voort uit het model. Politici prefereren namelijk ambtenaren die beleid loyaal uitvoeren. Daarom kiezen zij zodanige selectiecriteria en prikkels dat (potentiële) ambtenaren met sterke beleidsvoorkeuren niet worden aangenomen dan wel geen carrière kunnen maken.

Exogene variabelen. De keuze van de bestuurlijke arrangementen wordt afhankelijk gesteld van een aantal categorieën exogene factoren. Een belangrijke categorie betreft de politieke institutionele omgeving. Hiertoe zijn onder meer de regeringsvorm en het type kiesstelsel te rekenen. Aan de invloed van deze set exogene variabelen besteden wij afzonderlijk aandacht. Nu beperken wij ons tot twee andere categorieën. De eerste betreft het gemak waarmee de ambtelijke organisatie kan worden gecontroleerd. Controle is makkelijker naarmate de output van ambtenaren beter kan worden gemeten en er meer inzicht bestaat in de relatie tussen input en output. De andere groep exogenen betreft de mate waarin markten informatie en prikkels verschaffen. Indien ondernemingen soortgelijke diensten produceren zal er via de outputmarkt meer informatie beschikbaar zijn over het presteren van ambtenaren. Tevens kunnen ambtenaren aan de arbeidsmarkt prikkels ontlenen om goed te presteren indien een overstap naar vergelijkbare, maar beter betaalde banen in het bedrijfsleven mogelijk is.

Transactiekosten. De exogene variabelen bepalen de hoogte van de transactiekosten. Transactiekosten worden gedefinieerd in termen van het stemmenverlies dat een zittende regering lijdt indien ze haar beleid van inadequate bestuurlijke arrangementen voorziet. Minimalisatie van transactiekosten reduceert de kans dat kiezers de regering bij de volgende verkiezingen niet meer steunen. Zoals lage transactiekosten bij bedrijven bijdragen aan de winst, leveren ze in de politieke context een bijdrage aan stemmenwinst. In beide gevallen gaat het niet alleen om de directe kosten van het arrangement, maar ook om de kosten die ontstaan wanneer dit arrangement niet adequaat is afgestemd op het externe milieu.

Horn onderscheidt vier soorten transactiekosten. Naast de besluitvormingskosten gaat het vooral om kosten die worden veroorzaakt door commitment- en agency-problemen. Commitment-kosten betreffen het risico voor kiezers en pressiegroepen dat een volgende regering het beleid van de zittende regering door middel van de uitvoering of nieuwe wetgeving in een ongewenste richting bijstuurt. Agency-kosten vloeien voort uit de mogelijkheid dat ambtenaren de wet inefficiënt uitvoeren en/of anders dan de wetgever voor ogen stond. Ten slotte ontstaan ook transactiekosten wanneer toekomstige risico's van beleid bij politiek belangrijke pressiegroepen worden gelegd. Zij zullen de zittende regering dan minder steun verlenen.

Endogene variabelen. Het totaal van deze transactiekosten wordt beslissend geacht voor de keuze van de arrangementen ter besturing van de beleidsuitvoering. Ieder bestuurlijk arrangement bestaat uit een bepaalde combinatie van instrumenten, die Horn als volgt groepeerd: [a] de mate van delegatie van beslissingen aan uitvoerders, [b] de status, arbeidsvoorwaarden en organisatie van ambtenaren, [c] de mate waarin de wetgever toeziet op c.q. kan ingrijpen in de uitvoeringsbeslissingen van ambtenaren, [d] de inspraakrechten van pressiegroepen bij beslissingen inzake de beleidsuitvoering, en [e] de mate van vrijheid die ambtenaren binnen de grenzen van het budget hebben bij de keuze van (materiële en personele) inputs. Verondersteld wordt dat politici een zodanige combinatie van instrumenten kiezen dat de som van de verschillende soorten transactiekosten wordt geminimaliseerd.

Institutionele omgeving. Het geschetste model abstraheert grotendeels van de institutionele omgeving. Deze kan echter per land verschillen, waardoor ook de gekozen arrangementen niet overal dezelfde zijn. In recente literatuur wordt hiervoor aandacht gevraagd. Moe en Caldwell (1994) gaan bijvoorbeeld na welke invloed de regeringsvorm heeft op met name commitment-problemen en het type arrangement dat wordt gekozen om deze te reduceren. Concreet analyseren zij de effecten van een presidentieel stelsel (à la de Verenigde Staten) en een parlementair stelsel naar Westminster model (à la het Verenigd Koninkrijk)⁵.

In een *presidentieel* stelsel wordt openbaar gezag gedeeld door verschillende onafhankelijke actoren, met name het Congres en de president. De scheiding van machten geeft iedere actor een vetorecht in het wetgevingsproces. Hierdoor is het moeilijk via wetgeving tot nieuw beleid te komen. Tegelijkertijd betekent het dat wetten niet makkelijk kunnen worden veranderd. Voor actoren is het daarom uitermate aantrekkelijk om bestuurlijke arrangementen gedetailleerd vast te leggen in de wet. Politici en ambtenaren hebben dan weinig beleidsvrijheid bij de uitvoering. Aldus wordt zowel het commitment- als het agency-probleem beperkt. De fragmentatie van het openbaar gezag brengt ook de noodzaak mee tot compromisvorming over nieuw beleid en de uitvoering daarvan. In de meeste gevallen betekent dit dat politieke verliezers worden betrokken bij het ontwerp van overheidsorganisaties. Zij zullen de voorkeur geven aan formele structuren die hun belangen beschermen en niet primair zijn gericht op een effectieve uitvoering. In samenhang leiden formalisatie en compromisvorming tot structuren die de capaciteit van organisaties ondermijnen om effectief te functioneren.

⁵ Ook Horn is zich bewust van de verschillen tussen presidentiële en parlementaire stelsels. Hij kent hieraan echter weinig gevolgen toe. Enerzijds abstraheert hij geheel van deze verschillen in zijn analyse van de ambtelijke organisatie. Anderzijds neemt hij voor zijn analyse van regulering het Amerikaanse presidentiële stelsel als de gegeven institutionele omgeving.

In een *parlementair* stelsel -naar Westminster snit- is de wetgevende en uitvoerende macht geheel in handen van de regerende politieke partij. Zij kan haar programma op eigen kracht realiseren, zonder veel aandacht te hoeven schenken aan de oppositie. Zolang de partij-discipline wordt bewaard, is er weinig noodzaak tot compromisvorming. Hetzelfde geldt echter voor de andere partij wanneer deze in de toekomst aan de macht komt. Hierdoor speelt politieke onzekerheid een overheersende rol in het Westminster stelsel. Omdat ook de structuren die in de wet zijn verankerd door toekomstige regeringen makkelijk kunnen worden veranderd, is het onmogelijk om het commitment-probleem via formalisatie van de uitvoering op te lossen. De regering dient dit probleem op een andere manier aan te pakken indien zij de steun van pressiegroepen wenst te verwerven. In principe kan zij gebruik maken van informele en niet-wettelijke middelen. Met name coöptatie-mechanismen zijn belangrijk⁶. Ten eerste kan pressiegroepen het recht worden gegeven te participeren in de besluitvorming van en uitvoering door overheidsorganisaties. Door zich min of meer onmisbaar te maken, vergroten pressiegroepen hun vermogen om politieke interventie af te weren en ambtelijke autonomie te controleren. Ten tweede kan coöptatie bijdragen aan het reduceren van politieke onzekerheid. Door machtige opposerende pressiegroepen een stem te geven in de keuze van structuren zullen hun prikkels afnemen om dingen te veranderen wanneer de oppositiepartij aan de macht komt. Dit komt de continuïteit en stabiliteit van programma's en structuren ten goede. Maar het betekent ook dat pressiegroepen hun controle over overheidsorganisaties vergroten ten koste van politici en wellicht ook van de effectiviteit van die organisaties.

Moe en Caldwell concluderen dat overheidsorganisaties binnen een parlementaire democratie van het Westminstertype een effectievere structuur zullen hebben dan binnen het presidentiële stelsel. Dit komt voornamelijk omdat het minder zinvol is commitment-problemen te reduceren met behulp van formele structuren.

3. Toepassing: ambtelijke productie van publieke voorzieningen

De zojuist beschreven benadering past Horn toe op een drietal overheidsfuncties: [1] regulering van private activiteiten, [2] ambtelijke productie van publieke voorzieningen, en [3] commerciële productie door staatsbedrijven. Wij concentreren ons op de tweede functie, waarbij met name de organisatie van het

⁶ Door herhaalde interacties met pressiegroepen kunnen politieke partijen daarnaast een reputatie opbouwen dat zij bestaand beleid niet snel wijzigen.

ambtelijk apparaat aan de orde komt⁷.

Kenmerken van de ambtelijke organisatie. Horn's analyse richt zich op publieke voorzieningen waarvan de output moeilijk is te meten, de relatie tussen input en output moeilijk is vast te stellen, en de kosten en baten op een diffuse manier over de kiezers zijn verdeeld. Vaak gaat het om beleidsterreinen waarvan de doelstellingen niet eenduidig zijn te formuleren, zoals justitie en economische zaken. Door deze kenmerken hebben ambtenaren een grote informatievoorsprong op politici. De politieke principalen worden derhalve geconfronteerd met een agency-probleem, namelijk of ambtenaren het geld wel besteden aan de gestelde beleidsdoelen en of de produktie efficiënt geschiedt. Gegeven de diffuse spreiding van kosten en baten kan het eerste probleem niet worden bestreden met behulp van participatie door burgers omdat dit afstuit op problemen van collectieve actie. In de literatuur is de oplossing voor dit agency-probleem met name in twee richtingen gezocht: de inrichting van de begroting, en de procedures die bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting moeten worden gevolgd. Het eerste is uitvoerig geanalyseerd door Heymann (1988). Hij merkt inputbegrotingen aan als een mogelijke oplossing voor dit agencyprobleem. Anderen, waaronder Niskanen (1971) en Kraan (1993), hebben onderzocht in hoeverre overproduktie en inefficiënte produktie kunnen worden tegengegaan met behulp van begrotingsprocedures. In deze analyse wordt echter meestal uitgegaan van een goed meetbare output. Eén van de oplossingen die wordt gepresenteerd, is normkostenfinanciering. Gezien de veronderstellingen is Horn ervan overtuigd dat zulke oplossingen slechts beperkt soelaas bieden. Bovendien zijn politici veelal niet geïnteresseerd in efficiëntie-vraagstukken. Volgens hem worden deze agency-problemen wel verminderd door de structuur van het ambtelijk apparaat die in Westerse landen prevaleert.

Horn probeert de feitelijke kenmerken van de ambtelijke organisatie te verklaren uit het streven naar stemmenwinst. Drie belangrijke aspecten zijn kenmerkend voor de ambtelijke organisatiestructuur:

1. *Selectie:* ambtenaren worden primair geselecteerd op basis van hun capaciteiten (meritstelsel) in plaats van hun politieke voorkeur (patronagestelsel);
2. *Status:* ambtenaren zijn in vaste dienst en kunnen moeilijk worden ontslagen. Bovendien werken zij veelal gedurende hun hele loopbaan bij de overheid;
3. *Promotie en beloning:* het ambtelijk apparaat kent een vast rangenstelsel met een bijbehorende salarisstructuur. Salarissen zijn aan de rang en niet aan de

⁷ Horn verklaart in dit deel ook waarom veel overheidsuitgaven, met name overdrachtsuitgaven, wettelijk zijn vastgelegd. Door zowel het recht van burgers op een uitkering als het niveau van de uitgaven bij wet te regelen kunnen zittende regeringen het commitment-probleem reduceren. Toekomstige regeringen kunnen deze uitgaven dan immers alleen bij wet veranderen. Vanwege de aantasting van wettelijke rechten zal dit bovendien op veel politieke weerstand stuiten.

persoon gekoppeld. Afgezien van periodieken kunnen ambtenaren alleen een hoger salaris verdienen door promotie naar een hogere rang. Naarmate de rang hoger is, neemt het aantal ambtelijke posities af. Hierdoor kan de gang naar de top vaak lang duren.

Horn betoogt dat door deze drie kenmerken zowel het commitment- als het agency-probleem worden bestreden. Daardoor is de beschreven ambtelijke structuur aantrekkelijk voor politici die streven naar stemmenwinst.

Commitment. Het commitment-probleem van de zittende regering vermindert indien ambtenaren die onder volgende regeringen werken haar beleid loyaal uitvoeren. In een meritstelsel is de kans hierop groter dan in een patronagestelsel. Binnen een meritstelsel hebben ambtenaren belang bij loyale uitvoering. Zij zijn een groot deel van hun loopbaan ambtenaar en moeten onder regeringen van verschillende kleur dienen. Een links denkende ambtenaar die onder een linkse regering de wetten van een voorafgaande rechtse regering niet loyaal uitvoert, weet dat hij een zwakke positie heeft wanneer er weer een rechtse regering aan het bewind komt. Zijn kans op promotie naar een hogere rang wordt kleiner. Het beschreven mechanisme geldt vooral voor ambtenaren die onder de top zitten. Zij weten zeker dat ze nog onder een aantal regeringen moeten dienen. Topambtenaren dienen met deze wens tot loyaliteit rekening te houden om goed met ondergeschikten te kunnen samenwerken. Door dit laatste zal de tendens om bestaand beleid loyaal uit te voeren ook aanwezig zijn -zij het in afgezwakte vorm- als de ambtelijke top politiek wordt benoemd en na iedere verkiezing in principe kan worden vervangen.

Agency. De gekozen oplossing voor het commitment-probleem lijkt het agency-probleem te verergeren. Ambtenaren die in vaste dienst zijn en moeilijk kunnen worden ontslagen, zijn immers betrekkelijk onafhankelijk van hun politieke principals. Het agency-probleem wordt volgens Horn echter bestreden door het vaste rangen- en salarisstelsel. Ambtenaren moeten hierbinnen carrière maken. Een hoger inkomen kan dan alleen worden verkregen via periodieke salarisverhogingen binnen dezelfde rang of door promotie naar een hogere rang. Beide mechanismen geven een prikkel tot efficiëntie⁸. Het eerste mechanisme heeft dit effect alleen wanneer periodieke verhogingen in zekere mate afhankelijk worden gesteld van het functioneren van ambtenaren. Het tweede mechanisme is krachtiger. Vanwege de piramidale structuur van het rangenstelsel kunnen ambtenaren alleen hogere functies bereiken door andere ambtenaren -van gelijke rang- in onderlinge competitie te verslaan. Daarbij weten zij dat het aantal te vergeven posities vaststaat. Dit geldt ook voor een bureauhoofd dat promotie wil

⁸ Als additioneel voordeel van een vast rangenstelsel noemt Horn dat personen van verschillende rang kunnen samenwerken zonder elkaar als concurrenten te hoeven zien.

maken. Hij heeft hierdoor een prikkel om het werk efficiënt te organiseren. Zijn belang strookt derhalve niet met het belang dat ondergeschikten hebben bij 'slack'⁹. Onderlinge competitie betekent ook dat ambtenaren informatie over zichzelf moeten verschaffen om anderen van hun kwaliteiten te overtuigen. De top van een departement heeft hierdoor minder last van de informatie-asymmetrie. Deze informatie moeten bureauhoofden ook geven wanneer de output moeilijk meetbaar is en de relatie tussen input en output onbekend is. Daardoor zullen slechte kandidaten voor hogere functies snel afvallen. De overigen zullen op basis van ruwe maatstaven met elkaar worden vergeleken. De ambtelijke top heeft door het vaste rangenstelsel een prikkel om dit zorgvuldig te doen. Het aantal hoge posities is immers gefixeerd, zodat een slechte keuze niet kan worden gecompenseerd door nog iemand promotie te laten maken.

4. Beoordeling en conclusie

Met zijn model heeft Horn een belangrijke aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een economische theorie van publieke organisatievormen die recht doet aan de politieke aard van de institutionele omgeving. Over het geheel genomen verdient deze aanzet voor een 'nieuwe institutionele politieke economie' waardering. Een deel van de analyse wordt bevestigd door bestaande literatuur. Bovendien levert het toegevoegde waarde. Het model roept echter ook enige vraagtekens op die aanleiding geven tot kanttekeningen.

Bestaande literatuur. De gedachte dat concurrentie om promotie een goed middel is om de efficiëntie te stimuleren vindt ondersteuning in de literatuur. Barkema (1995) stelt bijvoorbeeld vast dat bedrijven hun werknemers meer prikkelen met promoties dan met bonussen die aan het feitelijke handelen zijn gekoppeld. Dit is in strijd met hetgeen men op grond van de agentschapstheorie zou verwachten. Voor deze discrepantie kunnen twee verklaringen worden gegeven, die eerder zijn geformuleerd door Frey (1993). In de eerste plaats hebben directe prikkels als nadeel dat ze de intrinsieke arbeidsmoraal aantasten¹⁰. Met name is dat een nadeel wanneer de kwaliteit en/of de kwantiteit van de output

⁹ Moe (1984, 763-764) gaat ervan uit dat een bureauhoofd wel belang kan hebben bij *slack*. Ook in dat geval heeft hij een prikkel om toezicht uit te oefenen op het gedrag van ondergeschikten en efficiëntie te bevorderen. Hij is immers in een positie om het verschil tussen budget en reële kosten te incasseren en bij voorbeeld aan te wenden als ruilmiddel bij het verkrijgen van politieke of ambtelijke steun. In tegenstelling tot Horn's analyse wordt de efficiëntie-winst dan niet (geheel) aan politici doorgegeven.

¹⁰ Williamson (1975, 129-130) wijst erop dat het belonen van buitengewone resultaten met bonussen transactie-specifieke elementen in het arbeidscontract brengt die schade kunnen veroorzaken aan de integriteit van de arbeidsrelatie, omdat de "long-term systems considerations on which it relies would give way to a series of *quid pro quo* bargains."

niet goed is te meten. Negatieve gevolgen van een afgenomen arbeidsmoraal zijn dan minder goed te traceren. In de tweede plaats schatten werknemers hun kwaliteiten als regel hoger in dan ze in werkelijkheid zijn. Ook wanneer het objectief gezien geheel terecht is dat geen bonus wordt verleend, zal dit subjectief anders worden gepercipieerd. Minder gemotiveerde werknemers is dan het gevolg. Een rangenstelsel heeft juist als voordeel dat iedereen weet dat er slechts enkele 'prijzen' te vergeven zijn. Degenen die geen succes hebben, zullen dan minder teleurgesteld zijn. Zij maken geen promotie omdat er maar een beperkt aantal plaatsen is, en niet omdat zij niet goed zijn.

Toegevoegde waarde. Het model van Horn voegt verschillende nieuwe elementen toe aan de politiek-economische literatuur. In de eerste plaats biedt het een samenhangend kader voor het analyseren van bestuurlijke arrangementen in de publieke sector. Hij dringt hierbij door tot de kern van de overheidsorganisatie: ambtelijke bureau's die niet-commerciële en vaak moeilijk meetbare voorzieningen produceren.

Nieuw is in de tweede plaats de nadrukkelijke afwijzing van een verklaring die uitsluitend is geformuleerd in termen van een enkelvoudige principaal-agent relatie tussen politici en ambtenaren. Een dergelijke analyse is volgens Horn alleen zinvol indien men één of meer van de volgende veronderstellingen hanteert:

1. De zittende regering en de -georganiseerde- kiezers kijken bij de keuze van de bestuurlijke arrangementen niet vooruit naar een volgende regeringsperiode en houden dus geen rekening met de mogelijke acties van toekomstige coalities;
2. De keten van principaal-agent relaties die binnen een democratie kan worden onderscheiden, bestaat uit losse schakels die niet in elkaar grijpen. Met name geldt dit dan voor de relatie tussen kiezers en politici enerzijds en tussen politici en ambtenaren anderzijds;
3. De wijze waarop de uitvoering van beleid wordt geregeld, biedt alleen een oplossing voor het agency-probleem tussen de politici van de zittende regering en de ambtenaren. Het commitment-probleem wordt niet relevant geacht of op een andere manier opgelost.

Deze veronderstellingen acht Horn terecht onrealistisch. Voor een verklaring van publieke organisatievormen kan de relatie tussen politici en kiezers niet buiten beschouwing worden gelaten.

Kanttekening: verklarende kracht. In essentie is de geboden verklaring voor publieke arrangementen functioneel van aard. Een functionele verklaring gaat ervan uit dat verschijnselen bestaan omdat ze gunstige gevolgen hebben voor bepaalde individuen of groepen. Volgens Elster (1994) is een functionele verklaring in de regel slechts zinvol indien een proces of mechanisme kan worden

gespecificeerd waardoor de verschijnselen tot stand komen dan wel in stand blijven. Hierbij wordt overigens niet als eis gesteld dat individuen de te verklaren verschijnselen binnen dit proces intentioneel nastreven.

Toegepast op het onderzoeksobject zou de functionele verklaring als volgt kunnen luiden: publieke arrangementen bestaan omdat ze een gunstig effect hebben op de herverkiezing van de regering die ze instelt. Als mechanisme zou kunnen gelden dat politici door ervaring hebben geleerd welke arrangementen niet en welke wel stemmenwinst opleveren. Een dergelijk leerproces bevordert het ontstaan van bepaalde arrangementen, zonder dat aan de keuzes van de actoren een expliciet rationele afweging ten grondslag ligt. Met andere woorden, de einduitkomst is niet rechtstreeks terug te voeren op individuele politici die dit resultaat doelbewust hebben nagestreefd. Daardoor kan een functionele verklaring niet goed aangeven wat de feitelijke oorzaak is dat bepaalde arrangementen wel of niet tot stemmenwinst leiden.

Horn omzeilt deze problemen door te doen alsof politici in het kiezen van arrangementen doelbewust en rationeel naar stemmenwinst streven. Zij zullen de met dat streven gemoeide transactiekosten trachten te minimaliseren. Met deze hypothese gaat hij voorbij aan de uiteindelijke doelen van politici¹¹. Deze aanpak is vruchtbaarder naarmate de concurrentie om stemmen heviger is. De institutionele omgeving dwingt dit streven dan als het ware af. (vgl. Satz en Ferejohn 1994) Cruciaal hierbij is de veronderstelling dat pressiegroepen een actieve rol spelen in de politieke besluitvorming over arrangementen. Individuele kiezers zijn hierin immers niet geïnteresseerd, zodat van hen weinig prikkels uitgaan voor politici om de transactiekosten te reduceren. Minimalisatie van transactiekosten als regulerend motief voor politici vooronderstelt derhalve dat het oordeel van pressiegroepen over publieke arrangementen van invloed is op de te behalen stemmen. Horn neemt aan dat deze relatie bestaat zonder dit te staven.

Het voordeel van deze rationele keuze-methode is dat kan worden nagegaan welke arrangementen, gegeven de specifieke omgeving en Ausgangssituatie, op grond van rationele afwegingen bijdragen aan stemmenwinst. Vervolgens kan worden onderzocht of de bestaande situatie overeenkomt met de resultaten van deze analyse. Bij overeenkomst heeft de theorie een verklaring geleverd voor de realiteit in die zin dat laatstgenoemde spoort met rationeel keuzegedrag. Over het

¹¹ Horn (1995, 7) gebruikt de volgende uitdrukking: "as if largely interested and rational in pursuit of their interest". Deze formulering suggereert dat dit een veronderstelling is die wordt gebruikt ter verklaring van het feitelijke gedrag van de actoren. Deze veronderstelde motivatie hoeft niet samen te vallen met hun individuele motieven. Politici hebben immers ook stemmen nodig om zaken te verwezenlijken die zij als individu of groep belangrijk vinden, zoals een geringere werkloosheid.

feitelijk ontstaan kan de theorie echter weinig uitspraken doen. Zij claimt immers niet dat politici de bestaande arrangementen doelbewust hebben gekozen. Daarom kan ook niet worden verklaard waarom arrangementen op een bepaald tijdstip ontstaan.

Een zwak punt van deze methode is dat er teveel aan 'post hoc' theorievorming kan worden gedaan¹². Uitgaande van de arrangementen die moeten worden verklaard, wordt het model dan zodanig ingericht dat het bestaande arrangement als rationele keuze uit de bus rolt. Ook het model van Horn zou hieraan mank kunnen gaan doordat de verschillende transactiekosten niet worden gekwantificeerd. In abstracto is dan onbekend of een kostenvoordeel al dan niet wordt gecompenseerd door een kostennadeel. Horn reduceert dit gevaar door drie overheidsfuncties te onderscheiden: regulering, ambtelijke produktie en bedrijfsmatige produktie. Deze worden binnen zodanig uiteenlopende 'institutionele omgevingen' vervuld dat minimalisatie van transactiekosten vraagt om duidelijk van elkaar verschillende bestuurlijke arrangementen¹³.

Bovenstaande opmerkingen maken nog eens duidelijk dat Horn's benadering verwantschap vertoont met de transactiekosten-theorie. Beide veronderstellen dat de feitelijke keuzes efficiënt zijn omdat ze worden gemaakt door actoren die bloot staan aan een vorm van correctie, namelijk concurrentie om stemmen respectievelijk marktconcurrentie. Vervolgens proberen zij voor deze keuzes een rationele verklaring te geven. Daarbij wordt de institutionele omgeving als gegeven beschouwd.

Kanttekening: verklaring van de ambtelijke organisatie. Ook de in paragraaf 3 weergegeven verklaring heeft een functioneel karakter. Het bestaan van het meritstelsel wordt verklaard in termen van de baten voor politici die deel uitmaken van de zittende regering. Door reductie van het commitment-probleem biedt het meritstelsel immers toekomstige bescherming aan de belangen die zij vertegenwoordigen. Johnson en Libecap (1994) zijn het met Horn eens dat het commitment-probleem ertoe noodzaakt om hoge ambtenaren in vaste dienst te hebben en een aan de rang gekoppeld salaris te geven. Zij verschillen echter van mening over de positie van 'rank and file' ambtenaren. Hoewel het commitment-probleem bij hen nauwelijks een rol speelt, genieten deze ambtenaren dezelfde bescherming. Volgens Horn leidt dit tot verlichting van het agency-probleem. Johnson en Libecap beargumenteren daarentegen dat zo'n reductie alleen optreedt als het 'rank and file' personeel bij disfunctioneren kan worden ontslagen en meer naar prestatie wordt beloond.

¹² Green en Shapiro (1994) besteden aandacht aan 'post hoc' verklaringen in de publieke keuze-theorie.

¹³ Iets soortgelijks geldt voor de analyse van Moe en Caldwell (1994).

Horn betoogt dat ook het *ontstaan* kan worden verklaard uit het streven naar stemmenwinst door politici. Volgens hem was de overgang van het patronage naar het meritstelsel om twee redenen aantrekkelijk voor politici¹⁴. Enerzijds hadden belangrijke groepen kiezers meer dan genoeg van de corruptie onder het patronagestelsel. Anderzijds kon de zittende regering het meritstelsel starten met gelijkgezinde ambtenaren hetgeen gunstig was voor de beheersing van het commitment-probleem. Deze argumenten voor het ontstaan van het meritstelsel zijn rationeel-theoretisch van aard. Een rationele verklaring is echter nog geen causale. De historische introductie van het meritstelsel kan onmogelijk (geheel) worden verklaard uit economisch-rationele overwegingen. Daaraan liggen meer feitelijke oorzaken ten grondslag. In de vorige eeuw waren veel Westerse regeringen genoodzaakt om hoger gekwalificeerde ambtenaren aan te trekken teneinde te kunnen voldoen aan de toenemende vraag om publieke voorzieningen. Volgens Anderson en Anderson (1967) noopte de hieruit voortkomende groei van de ambtenarij tot beperking van de apparaatskosten. Handhaving van het patronagestelsel werd gewoonweg te kostbaar. Ook Johnson en Libecap maken duidelijk dat dit stelsel voor politici onhanteerbaar werd als gevolg van het sterk toenemende aantal ambtenaren.

Kanttekening: rol van ambtenaren. Een ander punt van kritiek betreft de marginale rol die ambtenaren wordt toebedeeld in de keuze van publieke arrangementen. In het besluitvormingsproces dat aan deze keuze vooraf gaat, zijn alleen politici en pressiegroepen actief. Horn beschouwt politici zelfs als de centrale actoren en maakt onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende rollen. Ambtenaren ziet hij slechts als beleidsneutrale uitvoerders van de door politici en pressiegroepen bereikte overeenkomsten. Dit doet onzes inziens geen recht aan de realiteit.

In praktijk vervullen ambtenaren naast hun rol als uitvoerder van vastgesteld beleid een adviserende rol bij de voorbereiding van nieuw beleid. Ook bij de keuze van arrangementen hebben zij een -adviserende- stem in het kapittel. Door hun grote deskundigheid en nauwe betrekkingen met pressiegroepen zijn ambtenaren in staat de beleidsvorming, inclusief institutionele keuzes, te beïnvloeden. Van deze ruimte maken zij in voorkomende gevallen gebruik. Dunleavy (1991) benadrukt dat ambtenaren er juist belang bij hebben om institutionele keuzes te beïnvloeden. Arrangementen kunnen immers grote

¹⁴ Voor de overgang naar het meritstelsel in de Verenigde Staten noemen Johnson en Libecap twee additionele redenen. Ten eerste zijn president en Congres door de scheiding van machten in een onderlinge competitie verweekeld om het gezag over de ambtenarij. Voor beide is het rationeel dat ambtelijke organisaties zo veel mogelijk zijn afgeschermd van politieke bemoeienis. Ten tweede kunnen de ambtenarenbonden in deze context grote invloed uitoefenen. Zo hebben zij er voor gezorgd dat het meritstelsel op alle ambtenaren van toepassing is verklaard.

gevolgen hebben voor hun werkzaamheden en machtspositie. Met name topambtenaren streven er volgens hem naar overheidsorganisaties zodanig in te richten dat de meer routinematige taken worden afgezonderd in uitvoerende eenheden zodat de ambtelijke top zich kan concentreren op de inhoudelijk interessante beleidsvorming.

Conclusie. De 'nieuwe institutionele politieke economie' biedt waardevolle aanknopingspunten voor het verklaren van de arrangementen binnen de publieke sector. Deze theorie in ontwikkeling bestaat uit een combinatie van nieuwe institutionele economie en publieke keuze-theorie. Met behulp van een rationeel-economische verklaring wordt gezocht naar gronden voor het bestaan van bestuurlijke arrangementen. Het ontstaan wordt echter veel minder verklaard, terwijl over het historische moment van introductie helemaal geen uitspraken kunnen worden gedaan. Dit laatste dient naar onze mening echter ook object van onderzoek te zijn. Kennis van historische processen verschaft immers informatie waarmee rationele verklaringen kritisch kunnen worden beoordeeld. Vooral de mate waarin 'post hoc' redeneringen zijn gebruikt, dient hierbij aan een kritisch oordeel te worden onderworpen. Deze beperkingen laten onverlet dat de 'nieuwe institutionele politieke economie' de potentie heeft om uit te groeien tot volwaardige evenknie van de nieuwe institutionele economie.

Literatuur

- Anderson, E.N. en P.R. Anderson, 1967, *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century*, University of California Press
- Barkema, H.G., 1995, 'Prikkels en prestaties', *ESB*, 80 (4000), 228-230
- Dunleavy, P., 1991, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf
- Eisenhardt, K.M., 1989, 'Agency theory: an assessment and review', *Academy of Management Review*, 14 (1), 57-74
- Elster, J., 1994, 'Functional explanations in social choice', in: Martin, M. en L.C. McIntyre (red.), *Readings in the Philosophy of Social Sciences*, MIT Press, 403-414
- Frey, B.S., 1993, 'Shirking or work morale?: the impact of regulating', *European Economic Review*, 37, 1523-1532
- Green, D. en I. Shapiro, 1994, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University Press
- Heymann, D.B., 1988, *Input Controls in the Public Sector: What Does Economic Theory Offer?*, IMF Working paper, 59

- Horn, M.J., 1995, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press
- Johnson, R.N. en G.D. Libecap, 1994, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, University of Chicago Press
- Kraan, D.J., 1993, 'Verzelfstandiging bezien vanuit de bureaucratietheorie II: normkostenfinanciering', in: Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (red.), *Institutionele economie en openbaar bestuur*, Vuga, 107-126
- Ménard, C., 1995, 'Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts', *Journal of Economic Behavior and Organization*, 28 (2), 161-182
- Migué, J.L. en G. Bélanger (1974), 'Toward a general theory of managerial discretion', *Public choice*, 17, 27-43
- Moe, T.M., 1984, 'The new economics of organization', *American Journal of Political Science*, 28 (4), 739-777
- Moe, T.M. en M. Caldwell, 1994, 'The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1), 171-195
- Niskanen, W.A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton
- Niskanen, W.A., 1991, A Reflection of *Bureaucracy and representative government*, in: Blais, A. en S. Dion (red.), *The budget maximizing bureaucrat: appraisals and evidence*, University of Pittsburgh Press, 13-32
- Pen, J., 1989, 'De economen en de politiek: een interessante relatie', in: W.J. van Braband, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare Financiën in Drievoud*, Thieme, 113-128
- Perrow, C., 1986, *Complex Organizations: a Critical Essay*, 3e druk, McGraw-Hill
- Picot, A. en B. Wolff, 1994, 'Institutional economics of public firms and administrations: some guidelines for efficiency-oriented design', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1), 212-232
- Satz, D. en J. Ferejohn, 1994, 'Rational choice and social theory', *The Journal of Philosophy*, 91 (1), 71-87
- Stevens, Th.A., 1991, *Politieke Economie*, collegedictaat, Tilburg University Press
- Williamson, O.E., 1975, *Markets and Hierarchies*, The Free Press
- Williamson, O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press
- Williamson, O.E., 1993, 'The Evolving Science of Organization', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1), 36-63