

De economie van de politiek; over de principalen en agenten in een democratisch staatsbestel

*Jurriaan Eggelte en Cock Hazeu**

De instituties van een democratisch staatsbestel, en veranderingen daarin, worden door de auteurs gezien vanuit de nieuwe institutionele economie. In die optiek wordt een democratie opgevat als een keten van principaal-agent-relaties. Wat tussen een principaal en een agent het optimale 'contract' is, wordt bepaald door de omvang van de transactiekosten. Principaal en agent hebben verschillende belangen. Om fricties tussen een principaal en een agent te verminderen, geven de auteurs drie mogelijkheden aan: (1) het aanpassen van de contractcriteria, (2) de mogelijkheid een bestaande contractrelatie te vervangen door een contract met een andere agent, en (3) verbreding of ver-smalling van het takenpakket van een agent (van de redactie).

Een democratie bestaat niet zonder affaires; zoveel is na zo'n anderhalve eeuw ervaring wel duidelijk. Ministers moeten opstappen, of secretarissen-generaal. En ook op provinciaal of gemeentelijk niveau liggen de voorbeelden van voortijdig opgezegde contracten voor het oprapen. Zo nu en dan leiden affaires tot dieper gaande publieke discussies over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen betrokken actoren, zoals de afgelopen jaren in Nederland het geval was. Aan die discussie wil dit stuk bijdragen, vanuit een conceptueel perspectief.

In analyses over de verhoudingen tussen ambtenaren en minister, minister en regeringscoalitie, regering en parlement voeren staatsrechtelijke en bestuurs-

* Jurriaan Eggelte en Cock Hazeu zijn beide econoom, respectievelijk verbonden aan De Nederlandsche Bank en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. E-mail: J.J.A.Eggelte@dnb.nl en Hazeu@wrr.nl. De auteurs danken twee anonieme referenten van TPE en prof.dr. D.J. Wolfson (Eerste Kamer) voor hun commentaren op een eerdere versie.

kundige invalshoeken vaak de boventoon. Daarin ligt de nadruk veelal op rechtmatigheid en democratische legitimiteit van overheidshandelen. We kunnen de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een democratisch staatsbestel echter ook bezien vanuit een doelmatigheidsperspectief. Dan is de economie, en in het bijzonder de nieuwe institutionele economie (NIE), een interessante invalshoek. We hanteren, met andere woorden, een benadering van het economisch studieterrein aan de hand van de gebruikte methode: streven naar doelmatigheid, in situaties van relatieve schaarste. De economie geeft dus een aspectbenadering die benaderingen vanuit andere disciplines die andere aspecten benadrukken, niet uitsluit.

In paragraaf 1 wordt eerst kort uiteengezet hoe die NIE zich verhoudt tot andere disciplinaire benaderingen van het openbaar bestuur. Vervolgens worden de belangrijkste concepten uitgewerkt die in dit artikel worden toegepast, met name de principaal-agent-theorie en de transactiekostentheorie (paragraaf 2). Vanuit die leerstukken bezien we voor het Nederlandse staatsbestel de verhoudingen tussen minister en ambtenarenapparaat (paragraaf 3), tussen minister en parlement (paragraaf 4), en tussen minister en regeringscoalitie (paragraaf 5). Het democratisch staatsbestel als geheel is te zien als een keten van principaal-agent-relaties tussen burgers (de uiteindelijke principaal), parlement, regering, ministers en ambtenaren, met bijbehorende transactiekosten (paragraaf 6). In de slotparagraaf trekken we een aantal conclusies uit onze institutioneel-economische optiek (paragraaf 7).

1. NIE en andere disciplinaire benaderingen van democratie en bestuur

De economische discipline is pluralistisch in het perspectief dat gekozen kan worden om een onderwerp te analyseren (vgl. Groenewegen 2000, 53-56). Zo is aandacht voor politieke en bestuurlijke instituties en mechanismen niet nieuw binnen de economische wetenschap. Al een aantal decennia kennen we de economische theorie van de publieke besluitvorming, ofwel de public choice (bijv. Van den Doel 1998). De public choice, op het grensvlak van economie en politicologie, handelt vooral over de vraag hoe een publiek belang tot stand komt (als het resultaat van collectieve actie en publieke besluitvorming). De optiek van dit artikel is de vraag hoe de instituties van een democratisch staatsbestel zo vorm kunnen worden gegeven dat een gegeven publiek belang zo goed mogelijk kan worden uitgevoerd. Bij die vraag past de meer organisatorische invalshoek van de NIE¹.

¹ Voor de verhouding tussen public choice en NIE zie bijv. Hazeu 2000, 62-66.

De NIE bestaat uit verschillende leerstukken, die met name de werking van instituties (zowel informeel als formeel) als onderwerp hebben. Die verschillende leerstukken zijn deels aanvullend en deels overlappend. Een werkelijk uniformerend kader ontbreekt vooralsnog, alhoewel Williamson (1998, 2000) recent wel een poging heeft ondernomen door institutionele vraagstukken naar gelang de tijdsdimensie ervan op verschillende niveaus te plaatsen.

De NIE bevindt zich op het grensvlak van economie, politicologie en bestuurskunde. De ontwikkeling van dit leerstuk is bevorderd door het minder strikt worden van de grenzen tussen die disciplines (Dixit 1996). In de politicologie en de bestuurskunde krijgen economische inzichten over rationaliteit, informatie en doelmatigheid steeds meer een plaats (Thompson 1998). Binnen de bestuurskunde zijn o.a. Osborne en Gaebler (1992) invloedrijk geweest met hun nadruk op publiek ondernemerschap, resultaatgerichtheid, concurrentie en klantgerichtheid binnen het openbaar bestuur. Tegelijkertijd is er in de economische wetenschap vooral door de NIE meer aandacht gekomen voor de politieke en juridische achtergronden van de economie van de publieke sector.

Vanuit de NIE kan het functioneren van het democratisch staatsbestel langs verschillende wegen tot onderwerp van studie worden gemaakt. Zo beziet bijvoorbeeld Tirole (1994) de gewenste incentives om binnen de overheidsorganisatie tot een doelmatige uitvoering van het beleid te komen, waar Dixit (1996) vooral de wisselwerking tussen het beleid en de economie beschouwt.

2. Concepten uit de Nieuwe institutionele economie

Wij beperken ons in dit stuk vooral tot de principaal-agent-theorie en de transactiekostentheorie (bijv. Milgrom en Roberts 1992, Furubotn en Richter 1997, Williamson en Masten 1999, Prendergast 1999), met zijdelings enkele verwijzingen naar twee andere belangrijke leerstukken van de NIE: de eigendomsrechtentheorie ('property rights') en de rechtseconomie ('law and economics'). Die leerstukken zijn oorspronkelijk ontwikkeld ter verklaring van de organisatiestructuur van en binnen bedrijven. Ze kunnen echter ook worden gehanteerd voor een beschouwing over publieke en bestuurlijke verhoudingen (Hazeu 2000).

Principaal-agent-relaties. Principaal-agent-relaties ontstaan door delegatie van taken: actoren kunnen menselijkerwijs niet al hun taken zelf uitvoeren en beschikken bovendien vaak ook niet over de voor uitvoering benodigde kennis². De agent (ondergeschikte of opdrachtnemer) krijgt voor zijn werk een (finan-

² We gaan verder niet in op de cognitieve aspecten in de principaal-agent-relatie, zoals bijvoorbeeld de 'information overload' bij de principaal en de rol van 'tacit knowledge'.

ciële) beloning en ontleent er wellicht ook een zekere eer aan. Uit de delegatie van taken aan agenten, die op hun beurt als principaal (leidinggevende of opdrachtgever) weer taken delegeren aan andere agenten, kan een hiërarchische structuur ontstaan: een organisatie. Principaal-agent-relaties kunnen ook meervoudig zijn: een principaal stuurt meerdere agenten aan, meerdere principalen sturen een enkele agent aan, dan wel meerdere principalen sturen meerdere agenten aan. Daarbij is de aansturing van een agent door meerdere principalen is in het algemeen onwenselijk omdat het de prikkels verzwakt die de agent ondergaat.

Centraal probleem bij delegatie door een principaal aan een agent is dat beider belangen niet noodzakelijkerwijs parallel lopen ('incentive incompatibility'). Dat wordt verder gecompliceerd door de aanwezigheid van onzekerheid en asymmetrische informatie.

Door onzekerheid bestaat er niet langer een één-op-één-relatie tussen de inzet van de agent (input) en de geleverde prestatie (output). Soms is die onzekerheid tegen bepaalde kosten beheersbaar door agent of principaal (endogene onzekerheid), soms ook niet (exogene onzekerheid). Bij endogene onzekerheid ligt het voor de hand de verantwoordelijkheden voor de prestaties zo toe te delen dat de 'juiste' partij de 'juiste' voorzorgsmaatregelen neemt. Dat is de partij wiens toekomstige baten het meest afhankelijk zijn van een gunstige uitkomst (de 'residual claimant'), dan wel de partij die de vereiste voorzorgsmaatregelen tegen de laagste kosten kan nemen. Is de onzekerheid daarentegen vooral exogeen, dan zal de sturing meer gericht moeten zijn op de input en proces. Deze twee vormen van onzekerheid komen terug in het bekende juridische onderscheid tussen schuldaansprakelijkheid en risicoaansprakelijkheid (bijv. Mackaay 1999).

Asymmetrische verdeling van informatie tussen een principaal en een agent is een tweede hoofdprobleem. De inzet en prestaties van een agent zijn voor de principaal, of voor derden, niet altijd goed waarneembaar. De principaal weet als regel niet met zekerheid of de agent zich optimaal voor hem inspant, terwijl de agent dat zelf wel weet. Dit informatieprobleem brengt verschillende 'agency kosten' met zich mee (Jensen en Meckling 1976): kosten die de principaal maakt voor het monitoren en motiveren van de agent ('monitoring costs'), kosten die de agent maakt voor het overtuigen van de principaal ('bonding costs'), en 'residual losses' die ontstaan doordat beider belangen nooit volledig samenvallen waardoor de samenwerking niet het maximaal mogelijke resultaat oplevert.

Monitoring costs ontstaan doordat een principaal in eerste aanleg niet altijd even goed kan beoordelen hoe de prestaties zijn terug te voeren op de geleverde inzet. Het uit de literatuur bekende 'informatieprincipe' (Holstrom 1979) schrijft voor dat in ieder geval elke - kostenloze - maatstaf die extra zicht ver-

schaft op de inzet van de agent, moet worden opgenomen in de contractuele beloning voor de gedelegeerde taken. Ten gevolge van de informatieasymmetrie is een perfecte maatstaf evenwel niet mogelijk, en zijn principaal en agent gedwongen zich te behelpen met allerlei imperfecte prestatie maatstaven: prestatie maatstaven die onvolledig zijn (niet alle gedelegeerde taken omvatten) en/of gebaseerd zijn op (voor derden) niet-verifieerbare informatie. Dat de principaal de inzet en prestaties van de agent niet perfect kan waarnemen, kan de agent demotiveren waardoor residual losses ontstaan.

Het contract tussen principaal en agent. De afspraken die een principaal en een agent over de gedelegeerde taak met elkaar hebben, worden aangeduid met de term 'contract'. Contract heeft in NIE-termen een ruimere betekenis dan de gebruikelijke juridische; het duidt op de binding die partijen over en weer met elkaar hebben. Het concept impliceert wederkerigheid en vrijwilligheid; contractpartners hebben met andere woorden een exit-optie (bijvoorbeeld geen contract sluiten). In praktijksituaties die door macht gedomineerd worden, ontbreekt de exit-optie; dergelijke situaties laten zich dus niet adequaat in contracttermen beschrijven.

Het contract beschrijft de taken en bepaalt de bijbehorende prikkels (beloningen en straffen) die de agent ondergaat om de taken doelmatig uit te voeren. Doordat het contract duidelijkheid verschaft over de beloningen die de agent voor zijn geleverde inzet of behaalde resultaten mag verwachten, beheerst het contract de incentive incompatibility tussen principaal en agent. Dat is met name het geval als het contract juridisch afdwingbaar is. Als overeenkomsten niet juridisch kunnen worden afgedwongen, ontstaan geloofwaardigheidsproblemen. Dit is een van de kernproblemen van de contracttheorie en houdt verband met de mogelijkheid tot zelfbinding en de verifieerbaarheid van informatie.

Een contract kan de vorm hebben van in geschreven regels verwoorde expliciete afspraken; het kan ook gaan om wederkerige verwachtingen waarbij afspraken tussen partijen impliciet blijven, en vertrouwen in elkaar de hoofdrol speelt. Regels, prikkels en vertrouwen zijn complementaire mechanismen om transacties tussen partijen tot stand te brengen. Aan het ene uiterste van het continuüm heeft de principaal zoveel vertrouwen in de agent dat hij weinig regels voorschrijft, maar de agent een ruime armslag laat om naar bevind van zaken te kunnen handelen. Aan het andere uiterste stelt de principaal een uitvoerig contract op waaraan de agent zich heeft te houden, tekenend voor een beperkt vertrouwen.

Omdat de optimale uitvoering van taken nooit tot in detail te omschrijven is, zijn contracten nooit 'volledig' te maken. Toekomstige situaties zijn onzeker, en het ontbreekt de principaal in veel gevallen aan kennis om ex ante te voorzien welke inzet bij de agent gewenst is. Stringente regels kunnen in dat geval al snel knellen, en maken een contract te complex. Een meer discretionaire re-

latie ligt dan meer voor de hand, zodat de agent over ruimte kan beschikken om naar eigen inzicht de gedelegeerde taken zo goed mogelijk te vervullen.

Soms is het evenwel onvermijdelijk dat er een uitgebreid contract wordt opgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval als er meerdere principalen zijn die één agent aansturen. Indien de principalen er uiteenlopende gedachten over de uitvoering van de taken door de agent op nahouden, kunnen zij beter vooraf contractueel overeenstemming met elkaar zien te bereiken. Dat voorkomt een voortdurende heronderhandeling over de inhoud en uitvoering van de taak.

Om zich sterker aan de handhaving van het contract te committeren, kan het zijn dat contractpartners een derde partij in het contract betrekken, met de bevoegdheid tegen contractbreuk door één van beide partijen op te treden.

De transactiekosten in principaal-agent-relaties. Rationele principalen en agenten gaan pas een relatie met elkaar aan wanneer dit tot wederzijds voordeel strekt. Een principaal zal alleen die taken aan een agent overlaten, waarvan de marginale opbrengsten door een betere uitvoering de marginale kosten van die uitvoering overtreffen. Het selecteren van de agent, het in de smaak zien te vallen bij de principaal, het opstellen, handhaven en naleven van een contract, brengen kosten met zich mee: de zogenaamde transactiekosten. De eerdergenoemde agency-kosten vallen hieronder. Transactiekosten zullen als regel hoger zijn als (Williamson 1975):

1. er binnen een productieproces veel gebruik wordt gemaakt van specifieke activa of kennis, of als het gaat om specifieke producten. Dergelijke 'asset specificity' vergroot de afhankelijkheid in de contractrelatie en schept daarmee een groter risico van opportunistisch gedrag.
2. de onzekerheid of complexiteit groot is. Ook dergelijke omgevingskarakteristieken scheppen de gelegenheid voor opportunistisch gedrag.
3. de desbetreffende transactie zich minder vaak voordoet. Of omgekeerd: als de frequentie (volume of schaal van activiteiten) toeneemt, wordt het efficiënter specifieke contracten te ontwerpen.

Williamson komt op basis van deze factoren tot een taxonomie van contracten in de vorm van een beslisboom, die reikt van eenvoudige marktcontracten tot relaties met 'low-powered incentives' binnen bureaucratische organisaties.

Handhaving van het contract brengt vooral kosten met zich mee omdat zowel de principaal als de agent opportunistisch gedrag kunnen vertonen. Wat bijvoorbeeld ex ante een goede prestatimaatstaf lijkt om agenten op af te rekenen, kan ex post tot opportunistisch gedrag van agenten leiden ('moral hazard'). Dat prestatimaatstaven onvolledig zijn, schept het risico dat de agent de deeltaken verwaarloost die niet in de maatstaf zijn opgenomen, en zich richt op de deeltaken die daarin wel zijn opgenomen (Holmstrom en Milgrom, 1991; Baker 1992). Opportunisme speelt ook een rol in de aansturing door een enkele prin-

cipaal van meerdere agenten. Moet hij voor de prestatiebeoordeling kiezen voor een teammaatstaf of voor een individuele maatstaf? Een individuele maatstaf kan voor afzonderlijke agenten stimulerend uitpakken, maar ook leiden tot ongewenste onderlinge concurrentie. Een teammaatstaf voorkomt dat laatste, maar biedt afzonderlijke agenten de gelegenheid zich te verschuilen achter het collectief.

Ten gevolge van de transactiekosten zijn prestatie en tegenprestatie binnen een principaal-agent-relatie nooit voor de volle honderd procent handhaafbaar af te dwingen. De imperfectie van prestatie maatstaven in een contract kan worden verminderd door extra informatie te verzamelen. Maar daaraan zijn kosten verbonden, zodat de draagwijdte van het eerdergenoemde informatieprincipe beperkt is. Anders gezegd: door hoge kosten aan monitoring ontstaat er gelegenheid tot 'shirking' (Alchian en Demsetz 1972)

Het is dan ook geen sinecure om tot een optimaal contract te komen. In het optimale contract moet een balans worden gevonden tussen de doelmatige uitvoering van de taak door de agent en de transactiekosten die aan de specifieke vormgeving van het contract verbonden zijn. Gevolg daarvan is en dat er op markten en in organisaties een heel scala aan contracten te vinden is, die ieder op zich in meerdere of mindere mate 'onvolledig' zijn.

Vormgeving van principaal-agent-relaties. Een centraal resultaat uit de transactiekostentheorie is dat het optimale contract 'contingent' is (Williamson 1975). Per taak, principaal en agent zijn de problemen van asymmetrische informatie, onzekerheid en opportunisme in verschillende contractvormen op te vangen en zal de gewenste contractvorm anders zijn. Door wijzigende omstandigheden in de tijd kan dan ook een andere vormgeving van een principaal-agent-relatie opportuun worden. De principaal heeft daarbij drie opties tot zijn beschikking, die elk kosten en baten met zich meebrengen:

1. aanpassing van contractcriteria in de relatie met de agent;
2. verbreking van de huidige relatie en selectie van een nieuwe agent;
3. verbreding of versmalling van het takenpakket van de agent.

Een aanpassing van de contractcriteria binnen de heersende principaal-agent-relatie is bijvoorbeeld de inruil van prestatie maatstaven voor de inzet door regels. De kosten van dergelijke inputregels zijn afhankelijk van de veelzijdigheid van de taak; hoe meer mogelijke eventualiteiten, hoe kostbaarder het opstellen, het naleven, en het toezicht op naleven van het contract worden. De baten van inputregels liggen in (1) de waarborgen tegen ongewenste omstandigheden, (2) het misbruik van vertrouwen door een zelfzuchtige agent (waaronder het 'moral hazard' dat een agent extra risico's neemt doordat hij negatieve gevolgen van zijn handelen kan afschuiven op zijn principaal), en (3) het opportunisme van een onbetrouwbare principaal: het 'hold-upprobleem' dat een principaal een

agent 'uitbeent', die al veel inzet heeft vertoond die bij beëindiging van het contract waardeloos wordt.

Of een principaal in het contract met een agent veel regels opneemt, is verder afhankelijk van de geloofwaardigheid en deskundigheid van de agent. Het is denkbaar dat een deskundige agent over zo'n goede reputatie beschikt, dat bij de principaal veel vertrouwen in een goede uitvoering aanwezig is, zodat er weinig behoefte bestaat aan een gespecificeerd contract. Door veranderende omstandigheden kan een andere plaats gewenst zijn in het continuüm van vertrouwen versus regels. Zo kan een beoordeling op de output beter worden vervangen door één op de input, indien de exogene onzekerheid groeit en de beheersing over de uitkomst kleiner wordt. Het omgekeerde geldt wanneer de onzekerheid, bijvoorbeeld door nieuwe technologische mogelijkheden, kleiner wordt. Daarnaast kan met het beschikbaar komen van meer informatie de reputatie veranderen waarmee de agent de contractrelatie is aangegaan. Ontstaat vertrouwen doordat principaal en agent elkaar beter leren kennen, dan kan een versoepeling van de regels volgen; het contract biedt dan de ruimte dat er 'geïnvesteerd' wordt in een leerproces³. Een agent die dit proces wil versnellen, zal zo veel mogelijk openheid betrachten over zijn werkzaamheden. Wordt het aanvankelijke vertrouwen beschaamd, dan zal de principaal meer in regels willen vastleggen.

De tweede optie om een contract te veranderen, is de verbreking van een lopende principaal-agent-relatie en de selectie van een nieuwe agent. Die optie introduceert een vorm van concurrentie, met de voordelen die daarbij horen. Die concurrentie hangt samen met de mogelijkheid die de principaal heeft om wanprestaties te sanctioneren of na afloop van de contracttermijn een incapabel geachte agent voor een andere in te ruilen. Hoe korter de duur van het contract, hoe effectiever dit sturingsmechanisme lijkt. Dreigen met aanwending van dit mechanisme kan al voldoende zijn. Naast baten heeft een korte contracttermijn echter ook kosten. Een principaal die steeds kortlopende contracten afsluit, moet voortdurend opnieuw een nieuwe agent selecteren en een nieuw contract opstellen en daarvoor transactiekosten maken. Een andere kostenpost ligt verscholen in de huidige principaal-agent-relatie: een agent die het risico loopt na afloop van het contract aan de kant te worden geschoven, wordt niet gestimuleerd tot investeringen in de samenwerking die zich pas op de lange termijn uitbetalen. Onzekerheid over de verlenging van het contract kan een agent demotiveren. Langlopende contracten kennen deze problemen minder, maar hebben op hun beurt een prijs in de vorm van starheid en het wegvallen van de disciplinerende werking. Deze spanning speelt bijvoorbeeld in de discussie over het arbeidscontract.

³ Bij contractrelaties is er dus sprake van het ontstaan van reciprociteit (zie bijv. Fehl en Gächter 2000) en banden tussen de partners ('ties'; zie bijv. Van Dijk 1997).

De derde optie om een contract te veranderen, is de verbreding of versmalling van het takenpakket van de agent. De principaal kan gedelegeerde taken weer zelf op zich nemen of tot nu toe zelf uitgevoerde taken delegeren aan de agent. Ook kan er een intermediaire agent in een bestaande principaal-agent-relatie worden tussengeschoven indien die nieuwe agent een groter vertrouwen geniet van de principaal en over meer kennis van zaken beschikt dan de principaal om de aansturing van de oorspronkelijke agent goed ter hand te nemen. Invoege van een hiërarchische laag kan ook zijn ingegeven doordat de principaal teveel agenten tegelijk moet aansturen. Immers, hoe meer agenten, hoe groter de coördinatiekosten indien de taken niet goed op elkaar afgestemd zijn.

De in deze paragraaf geïntroduceerde begrippen worden in het vervolg toegepast op een analyse van het democratisch staatsbestel met zijn verschillende lagen van principaal-agent-relaties. De kenmerkende instituties van dat bestel worden opgevat als contracten waarbij de bekende problemen uit de principaal-agent-theorie spelen: asymmetrische informatie, onzekerheid en meervoudige relaties.

3. Minister en ambtenarenapparaat

Een democratisch staatsbestel stoelt op delegatie, en delegatie introduceert de mogelijkheid van belangentegenstellingen en bijbehorende fricties. Zo geven ministers als principalen hun ambtenaren als agenten een mandaat: ambtenaren mogen namens de minister en onder diens verantwoordelijkheid bevoegdheden uitoefenen. Deze principaal-agent-relatie wordt beheerst door de vormgeving en bepalingen van het contract, en door de mogelijkheid het contract te verbreken en een nieuwe agent te selecteren. Wat betekent dit nu voor de relatie tussen minister en ambtenaren?

Het contract tussen minister en ambtenaren. De relatie tussen een minister en zijn ambtenarenapparaat wordt gekenmerkt door asymmetrische informatie. De ministeriële beleidsterreinen hebben een zodanige reikwijdte, dat een minister menselijkerwijs niet van alle beleidsdossiers volledig op de hoogte kan zijn. Een efficiënte ministeriële arbeidsdeling komt dan ook niet neer op een uitputtende dossierkennis bij de minister, maar in de eerste plaats op het kunnen beschikken over een team van ambtenaren die op de verschillende deeltherreinen een kennisvoorsprong hebben. Probleem hierbij is dat de minister en zijn ambtenaren niet noodzakelijkerwijs altijd op één lijn zitten. Divergentie kan ontstaan doordat ambtenaren over andere overtuigingen dan de minister beschikken, die zij - bewust dan wel onbewust - in hun werk laten meespelen. Ook als een minister en een ambtenaar beiden menen te werken in het publieke belang, werkt feitelijk elk aan de eigen interpretatie daarvan.

Het contract dat volgt op de delegatie dient om die divergentie van opvattingen en belangen van principaal en agent te beheersen. Echter, geen enkel contract kan de discretionaire ruimte van ambtenaren volledig wegnemen. In een wereld van onvolledige contracten kan een minister zijn beleidsvoornemens nooit ten volle afdwingen. Ten eerste is dat onmogelijk omdat in het contract niet elke toekomstige eventualiteit voor de volle honderd procent met regels of instructies van tevoren kan worden afgedekt. Ten tweede krijgt veel beleid pas betekenis in de uitvoeringsfase, wanneer met de interpretatie van de regels de keuzes worden gemaakt en de feitelijke 'toedeling van waarden' plaatsvindt; de "who gets what, when and how?"-vraag uit de politicologie. De dichotomie van Max Weber tussen de politiek die de beleidsdoelen vaststelt ("het primaat van de politiek") en de ambtenarij die de middelen hanteert om die doelen loyaal en mechanisch uit te voeren, is een ideaaltypische abstractie van de rolverdeling die in de praktijk niet in deze vorm bestaat, en tekort doet aan ambtelijke 'professionals'. Om deze twee redenen stuurt een minister zijn ambtenarenapparaat altijd aan met een combinatie van regels en vertrouwen.

Contractcriteria in de aansturing van ambtenaren door een minister. Hoe strikt dient die ministeriële aansturing te zijn? Aan de ene kant zijn soms duidelijke instructies gewenst om ervoor te zorgen dat de ministeriële beleidsdoelen in daden worden omgezet. Maar aan de andere kant moet een minister zijn ambtenaren een zekere vrijheid gunnen om hun kennisvoorsprong goed te benutten. Dit is een belangrijk argument in de overheidsorganisatie, waar relatief veel hoogopgeleide functionarissen werken in een professionele omgeving. Dit vertrouwen wordt in wederkerigheid gegeven. De tegenprestatie die een minister in dit impliciete contract van zijn ambtenaren verwacht, is dat zij hem niet in politieke moeilijkheden brengen, door hem van alle belangrijke of gevoelige zaken op de hoogte te stellen (vgl. Noordegraaf 2000). Van ambtenaren wordt daarom een goed gevoel voor politieke verhoudingen verwacht.

De contractcriteria zijn contingent. Een minister die bij zijn ambtenaren geen gezag heeft, of niet vertrouwt op de informatie die zijn ondergeschikten hem aanleveren, moet een strenger toezicht uitoefenen en meer uitgebreide werkinstructies geven. Een politiek 'zwaargewicht' zal anders met zijn ministerie om kunnen gaan; hij kan het ministerie meer in vertrouwen aansturen. Ministers kunnen door hun stijl van leiding geven en hun managementvaardigheden het nodige gezag verwerven, bijvoorbeeld in het vermogen de eigen organisatie te inspireren en enthousiasmeren.

Concurrentie en selectie in de relatie minister-ambtenaren. Naast de mogelijkheden om de contractcriteria aan te passen, kan een minister het zoeken in de personele bezetting van zijn departement. Hij gaat, met andere woorden, contracten aan met nieuwe agenten. Dat gebeurt door 'eigen mensen' in de top van het departement aan te stellen, of door buiten de reguliere hiërarchie om

vertrouwelingen te zoeken (of kweken) die de minister kunnen informeren over wat zich binnen het ambtelijk apparaat afspeelt (wat uiteraard weer transactiekosten met zich meebrengt). Een vorm – die we in Nederland niet (echt) kennen – is een politiek kabinet: een minister treedt dan niet in zijn eentje aan, maar neemt partijgenoten mee die hem helpen bij de aansturing van het ministerie en bij het onderhouden van contacten met parlement, media, belangenorganisaties en achterban. Vertrekt de minister, dan vertrekken ook de leden van zijn politiek kabinet. De introductie van een politieke kabinet leidt tot twee soorten ambtenaren; de concurrentie die dat impliceert, genereert informatie voor de minister. Maar ook dit voordeel kent een nadeel: politieke kabinetten brengen redundantiekosten met zich mee en kunnen uitgroeien tot schaduwbureaucratieën.

Voor selectie van nieuwe ambtenaren is in ieder geval wel vereist dat de minister 'de baas' moet kunnen zijn op het ministerie, in de betekenis dat hij het goed functioneren van zijn ambtenaren moet kunnen belonen, en tegen disfunctioneren moet kunnen optreden. Wat dat laatste betreft, kan een te sterke rechtspositie van ambtenaren een optimaal contract in de weg zitten.

4. Minister en parlement

Ministers zijn in een democratische staatsbestel niet alleen principaal; ze zijn ook agent ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Er zijn twee contracten waarmee een minister als agent in het gareel wordt gehouden: de ministeriële verantwoordelijkheid en het regeerakkoord. In deze paragraaf gaan we in op de ministeriële verantwoordelijkheid; het regeerakkoord komt in paragraaf 5 aan de orde. Met welke contractcriteria kan de ministeriële verantwoordelijkheid worden ingevuld? En welke rol speelt de ministeriële verantwoordelijkheid in de aansturing van ministers door het parlement?

Het contract tussen minister en parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid belichaamt de staatsrechtelijk vastgelegde verantwoording aan het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid impliceert dat het parlement een minister niet alleen kan aanspreken op zijn taken (keuze beleidsdossiers, toezicht op departement en uitvoeringsinstanties), maar op alle doen en laten dat in zijn naam gebeurt. Dat maakt die verantwoordelijkheid tot een veelomvattend contract, en tegelijkertijd in economische termen tot een hoogst onvolledig contract: de relaties tussen prestaties en tegenprestaties zijn veelal indirect en diffuus. Een minister weet van tevoren niet wanneer hij op welke maatstaf wordt afgerekend. Daarom moet hij veranderingen in het politieke klimaat goed aanvoelen en veranderende stemmingen in de samenleving onderkennen.

Hier staat tegenover dat de minister een informatievoorsprong heeft. In de relatie tussen minister en parlement is er sprake van een grote asymmetrische informatie. Daarom heeft de minister een zware informatieplicht aan het parlement: een minister kan zich er niet met een 'Jantje van Leiden' van afmaken. Dit komt tot uitdrukking in de beantwoording van vragen in de Kamer, in Kamercommissies en in parlementaire enquêtes.

Het parlement is echter voor zijn informatie niet alleen afhankelijk van de antwoorden van de minister. Het heeft ook andere wegen om aan informatie kunnen komen, zoals de eigen (wetenschappelijke) staf van het parlement of rapportages van de Algemene Rekenkamer. Ook komt in de praktijk veel informatie van de media die met hun uitvergroting van het doen en laten van bewindslieden de publieke opinie mobiliseren. Ten slotte zitten ook belangengroepen en single issue-bewegingen (van de ANWB tot Greenpeace) voortdurend bij de politiek en aan tafel.

Informatie over het functioneren van ministers is gepolitiseerd; objectieve informatie bestaat niet. Dat komt o.a. omdat in de politiek altijd veel 'stoorzenders' werkzaam zijn. Media en niet-partijgenoten - ook al zijn dat coalitiegenoten - hebben een krachtige drijfveer om ministers te beschadigen. Media hebben belang bij nieuws (en goed nieuws is geen nieuws), wat ertoe kan leiden dat relatief kleine zaken grote politieke proporties aannemen. Niet-partijgenoten hebben er belang bij om een minister zo nu en dan te laten 'bungelen' om in het kader van het continue onderhandelingsproces politiek wisselgeld te krijgen.

Contractcriteria in de aansturing van minister door het parlement. Het is niet eenvoudig voor het parlement om het functioneren van ministers aan de hand van duidelijke criteria te beoordelen. In principe kunnen ministers zowel op de input (regels en procedures) als op de output (resultaten) worden afgerekend. Beoordeling op grond van ex ante doelstellingen voor de output is echter niet altijd zinvol, omdat alle beleid onderdeel uitmaakt van een moeilijk te beïnvloeden werkelijkheid. De exogene onzekerheid is zo groot dat de samenleving maar beperkt maakbaar is; ministers zijn moeilijk aan te spreken op de omvang van de economische groei en de wereldhandel, of veranderingen in normen en waarden. Zo is het gevaar van de recente introductie van een Dag van de Verantwoording - de derde woensdag in mei - dat het beleid te veel gaat fixeren op de zaken die op korte termijn zichtbaar zijn te maken; veelzeggend is dat nu al gesproken wordt van "woensdag, gehakt dag".

Een bekend onderscheid uit de rechtseconomie dat met het onderscheid tussen een beoordeling op basis van de input en op basis van de output verband houdt, is dat tussen schuldaansprakelijkheid en risicoaansprakelijkheid. De zogenaamde 'Carringtondoctrine' gaat uit van risicoaansprakelijkheid: bij grove fouten van ambtenaren blijft een bewindspersoon politiek verantwoordelijk, ook indien hem persoonlijk niets te verwijten valt. Bij schuldaansprakelijkheid daarentegen zijn bewindspersonen alleen politiek verantwoordelijk voor de fouten van hun

ambtenaren wanneer zij de feitelijke mogelijkheid om die fouten te voorkomen niet hebben benut en dat hen persoonlijk te verwijten valt. Een inhoudelijke discussie kan dan volgen over hoe goed de minister op de hoogte was van de werkelijke geschiedenis, over de tijdsdruk waaronder de minister beslissingen moest nemen en over de bij de minister benodigde kennis om de juist afwegingen te maken.

Schuldaansprakelijkheid kan verder worden gedifferentieerd naar een verantwoordelijkheid voor beleidsvorming en een verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering. Een minister moet er voor zorgen dat zijn organisatie op orde is en kan niet worden aangesproken op incidenten die voortkomen uit de uitvoering van het beleid. Wel is hij verantwoordelijk voor structurele problemen bij de uitvoering. Als de verantwoordelijkheid langs deze lijn wordt gestructureerd, wordt daarmee onderkend dat de minister niet overal binnen zijn organisatie invloed heeft, maar het prikkelt de minister niet tot toezicht op de uitvoering van het beleid. Dit nadeel is dan ook verbonden aan Peper's suggestie (1999) om een minister een 'foutenmarge' toe te staan (zie verder paragraaf 6).

Schuldaansprakelijkheid heeft dus een duidelijk risico. Indien een minister slechts blaam treft indien hij persoonlijk betrokken is geweest, creëert dat bij de minister een belang om zich van bepaalde zaken afzijdig te houden en bij ambtenaren om de minister over riskante zaken in het ongewisse te laten. Onder risicoaansprakelijkheid zal dit niet zo snel voorkomen, omdat ministers in volle omvang verantwoordelijk zijn voor de fouten van hun ambtenaren, ook als die fout inhoudt dat de minister niet voldoende wordt ingelicht. Of de minister geen kennis van zaken heeft willen nemen, of heeft kunnen nemen, maakt dan niet uit. Het nadeel van de zoveel uitgebreidere risicoaansprakelijkheid is dat ministers al relatief snel in politieke moeilijkheden kunnen komen. Als dit ertoe leidt dat een kabinet tijdens de rit nogal wat ministers kwijt raakt, kan de politieke continuïteit op het spel komen te staan.

Het is niet eenvoudig om algemene regels of criteria voor het functioneren van de minister te construeren. Tijdsinconsistentie speelt hierbij een rol: wat ex ante een reëel criterium is om ministers op te beoordelen, kan ex post tot ongewenst strategisch gedrag van ministers leiden. Ondanks discussies in de jaren negentig over kerndepartementen (voor het beleid maken; met de uitvoering van dat beleid op afstand gezet), het instellen van agentschappen die aangestuurd worden met prestatiecontracten, is in Nederland niet tot een duidelijk geïnstitutionaliseerd onderscheid tussen beleidsvorming en -uitvoering gekomen. De aansturing van de minister door het parlement vindt nog steeds plaats doordat het parlement de minister over zijn hele beleidsterrein om verantwoording vraagt en over het antwoord een politiek oordeel uitspreekt. Het parlement geeft daarmee te kennen of de minister nog over voldoende vertrouwen beschikt om door te kunnen gaan. Staatsrechtelijk gezien is over de relatie tussen fouten en wel of niet aanblijven niets vastgelegd. Ontbreekt het vertrouwen van de Kamer dan

hoort de minister af te treden. Dit is de vertrouwensregel: het parlement heeft het laatste woord over het voortbestaan van een kabinet of het verder kunnen functioneren van een individuele minister. Of het vertrouwen is geschonden door - in de ogen van de Kamer - verkeerd beleid, door verkeerde informatie, door fouten van ambtenaren of door persoonlijke fouten van een minister doet voor de vertrouwensregel in feite niet ter zake.

Concurrentie en selectie in de relatie parlement-minister. Om de ministeriële verantwoordelijkheid als een zweepslag voor de ambtelijke dienst te kunnen gebruiken, zal het parlement de minister in ieder geval wel op de huid moeten zitten. Dat hij in het uiterste geval door het parlement tot aftreden kan worden gedwongen, hoort voor een minister een reëel risico te zijn. De incentive werkt niet als een minister 'weg zou kunnen komen' met excuses (of nog minder) waar aftreden gerechtvaardigd is. In dat geval staat er geen straf meer op wanprestatie. Een dergelijke praktijk zou bij de minister ook de prikkel weghalen om zijn ambtenarenapparaat goed te monitoren. Dat er zo nu en dan een minister tot aftreden wordt gedwongen, is daarom geen zwakte van een democratie, maar veeleer een kracht.

Het gevaar is wel dat een parlement dat te zeer gericht is op korte termijn zichtbare prestaties - daarbij aangemoedigd door 'bijziende' media - ministerieel leiderschap ontmoedigt. De media hebben er in het algemeen belang bij burgers te doen geloven dat er veel zwakke ministers zijn, en dat belangwekkende zaken door de politiek onvoldoende worden opgepikt. Een minister krijgt dus de impuls om beleidssuccessen zo veel mogelijk binnen zijn ambtstermijn te verzilveren. Er geldt dus een korte beleidshorizon. Een minister zal politiek krediet moeten opbouwen om ook aan zaken te kunnen werken die pas op langere termijn resultaten afwerpen.

5. Minister en regeringscoalitie

Naast de (staatsrechtelijke) aansturing die uitgaat van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de volksvertegenwoordiging, geldt binnen coalitieverband ook een politiek contract: het regeerakkoord. Het regeerakkoord bindt de minister met name aan de regeringspartijen in het parlement en geeft sturing aan zijn beleid gedurende de kabinetsperiode. Hoe werkt het coalitiebelang dat in het regeerakkoord staat geformuleerd door in het functioneren van ministers?

Het contract tussen regeringscoalitie en minister. Bij een kabinetsformatie wordt het beleid door de meerderheid van het parlement met het regeerakkoord gedelegeerd aan de ministers. Het regeerakkoord bakent de discretionaire ruimte af voor de regering als agent van de coalitiepartijen. Uit wantrouwen jegens elkaar proberen de coalitiepartijen de politieke speelruimte zoveel mo-

gelijk dicht te timmeren. Een regeerakkoord is daarom een contract dat op onderdelen zeer expliciet en gedetailleerd kan zijn. Een enkele keer geven veranderde externe omstandigheden aanleiding tot het openbreken van dat contract.

Ministers zijn de agenten die het regeerakkoord uitvoeren⁴. Ze moeten zich committeren aan een contract waarover zij als regel niet zelf onderhandeld hebben. Toch is ook het meest gedetailleerde regeerakkoord een zeer onvolledig contract; tal van situaties die zich in een periode van vier jaar kunnen voordoen, laten zich niet voorzien of ex ante volledig reguleren. Een regeerakkoord laat dus altijd beleidsvrijheid; dat is niet alleen noodzaak, maar deels ook een bewuste keuze om ministers de ruimte te geven om met creativiteit aan oplossingen te werken. Een zeer lijvig regeerakkoord zou ministers bij wijze van spreken tot (uitvoerende) ambtenaren maken. Bij het begin van zijn ministerschap kan een minister een soort 'due diligence' onderzoek laten uitvoeren⁵; lijken die later uit de kast komen zal hij voor zijn volle politieke verantwoordelijkheid moeten nemen. Tijdens de regeerperiode verkennen ministers de discretionaire ruimte van het regeerakkoord: een enkele echte politieke entrepreneur breidt die ruimte zelfs uit door in de loop der tijd de afspraken ter discussie te stellen.

Concurrentie en selectie in de relatie regeringscoalitie-minister. De politieke praktijk bepaalt welke invulling de ministeriële verantwoordelijkheid krijgt in de vertrouwensrelatie tussen parlement en minister. Daarbij is de stem van de regeringsfracties doorslaggevend. Doorgaans sluit een coalitie de rijen wanneer het echt spannend wordt rondom een minister; het opstappen van een minister van de ene kleur kan tot wraakgevoelens leiden die gevolgen zouden kunnen hebben voor de ministers van de andere coalitiepartijen. Het contract tussen coalitiepartijen maakt het dus niet eenvoudig om tussentijds nieuwe agenten te selecteren, ook als daar een goede aanleiding voor is. Bovendien zijn partijen daar vaak niet echt op uit, maar zien ze liever een minister van de partner 'bun-gelen'.

De politieke invulling van de vertrouwensrelatie werkt door in het hele team van ministers. Een minister wordt altijd relatief ten opzichte van andere ministers beoordeeld. Ieder kabinet bestaat daardoor uit sterke en minder sterke broeders en zusters; dat zal altijd zo zijn. De zwakkeren komen onvermijdelijk onder druk te staan. Wat in Engeland en andere landen mogelijk is – namelijk een minister-president die zich in een tussentijdse kabinetreshuffle van zijn zwakkere broeders en zusters ontdoet (hij is immers de leider van een partij die als re-

⁴ Ook de regeringsfracties worden gebonden door het regeerakkoord. Kamerfracties kunnen zich echter wel onafhankelijker opstellen (onder het motto van dualisme), maar het risico daarvan is dat de stabiliteit van de coalitie wordt ondergraven.

⁵ Daarbij is het niet goed voorstelbaar dat de aanvaarding van het ministerschap afhankelijk kan worden gemaakt van de uitkomst van zo'n onderzoek; de tijdsdruk in kabinetsformaties biedt daarvoor niet de ruimte.

gel ook de meerderheid in het parlement heeft) - is in Nederland uitgesloten. Het kiessysteem van evenredige vertegenwoordiging maakt Nederland tot 'coalitieland'. Die constellatie maakt het lastig om tot sancties tegen falende ministers te komen. Gevolg is dat eenmaal zittende ministers zo lang mogelijk overeind worden gehouden, uit angst dat zijn of haar partij gezichtsverlies zou lijden. Hoewel Paars-1 zich in 1994 de optie van een tussentijdse kabinetreshuffle wel voornam, is het er ook toen niet van gekomen.

6. Het democratisch staatsbestel

Fricties en problemen rondom politieke verantwoordelijkheid en ambtelijke bevoegdheden kunnen aanleiding zijn om te zoeken naar aanpassingen in het staatsbestel. Regelmatig worden daar voorstellen voor gedaan, ook de laatste jaren weer. We bezien de discussie vanuit de principaal-agent-optiek.

Herverdeling van verantwoordelijkheden tussen minister en ambtenaren. Een eerste mogelijkheid is een verkleining van de ministeriële met vergroting van de ambtelijke verantwoordelijkheid. Een wel geopperde gedachte is om topambtenaren op een toetsbare manier verantwoordelijk te stellen voor het toezicht op de uitvoering van politieke besluiten en voor het algehele management (vgl. Geelhoed 1998). Het parlement zou in die gedachtegang ook ambtenaren ter verantwoording kunnen roepen, en moeten kunnen benoemen en ontslaan. Ministers zouden dan aan het parlement alleen nog voor structurele problemen in de uitvoering van het beleid verantwoording hoeven af te leggen. Een direct verantwoording van ambtenaren aan het parlement heeft als belangrijk nadeel dat ambtenaren de facto twee principalen krijgen, met de mogelijkheid die twee tegen elkaar uit te spelen. De gezagsrelatie tussen een minister en zijn ambtenaren wordt erdoor uitgehouden.

Beperking van ministeriële verantwoordelijkheid. Een tweede mogelijkheid is hiervoor al genoemd: het idee om ministers een 'foutenmarge' te gunnen (Peper 1999). Ministers vinden het doorgaans onredelijk om op incidenten binnen de organisatie te worden aangesproken. Hun claim is dat het om het hele pakket van beleidsdoelstellingen en -uitvoering gaat, en dat het hen geen recht doet om een relatief onbelangrijke kwestie er uit te lichten. Ministers verdedigen zich in de Tweede Kamer doorgaans met een beroep op verwijtbaarheid. Waar hen geen verwijt kan worden gemaakt, willen ze geen consequenties trekken. Hoe redelijk dit op het eerste gezicht ook lijkt, bij een institutionalisering van een dergelijke krappe opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt er een prestatiemaatstaf in het contract geïntroduceerd die de minister kan manipuleren. Een opportunistische minister kan de verantwoordelijkheid afschuiven op individuele fouten binnen de organisatie. Dit kan gebeuren omdat

er geen onafhankelijke partij toezicht uitoefent op die relatie; ook het parlement heeft hier niet goed zicht op. Het ambtenarenapparaat kan zich hierdoor vervreemden van de minister. Introductie van een foutenmarge lijkt daarom onwenselijk.

Een derde mogelijkheid is om de verantwoordelijkheid duidelijker af te bakenen. De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich nu ook uit tot het doen en laten van ambtsvoorgangers. Niettemin wordt het over het algemeen onbillijk gevonden om een minister af te rekenen op wanprestaties van een voorganger. De functionaliteit (prikkelwerking) ervan is dat het ministers zou moeten aanzetten tot een uitgebreid onderzoek waarin eventuele lijken uit de kast vallen. In de huidige praktijk gaat de ambtsoverdracht gepaard met het opstellen van een overdrachtdossier, waarin de belangrijkste politiek gevoelige zaken worden opgenomen. Te overwegen is daarom het overdrachtdossier zwaarder aan te zetten tot een serieus due diligence-onderzoek. Gevoelige zaken die ten onrechte niet in het overdrachtdossier staan vermeld, kunnen de ambtelijke top worden aangerekend. Op die manier hebben topambtenaren een incentive tot openheid, omdat zij bij affaires de rekening gepresenteerd kunnen krijgen.

Verlichting van het ministeriële takenpakket. Een andere lijn van denken om de politieke verantwoordelijkheid aan te passen, is het aantal politiek verantwoordelijken te vergroten. In Nederland hebben we relatief kleine kabinetten. Gevolg is dat een klein aantal ministers en staatssecretarissen daardoor een relatief grote politieke verantwoordelijkheid draagt. Denkbaar is het aantal politieke gezagsdragers te vergroten, zodat bewindspersonen ieder een kleiner beleidsterrein onder zich hebben, waardoor het materieel eenvoudiger wordt daarvoor ook de volle verantwoordelijkheid te dragen.

Verantwoordelijkheid voor het beleid moet gelegd worden bij de partij die over de beste mogelijkheden tot sturing beschikt, dat wil zeggen zich de meeste voordelen kan toeëigenen van z'n sturingsinterventies (de 'residual claimant'). Wordt een belangrijke publieke taak op afstand van de minister uitgevoerd, dan lijkt het logisch daar ook een rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid aan te koppelen. Ons staatsbestel kent de laatste jaren een toenemend aantal 'oligarchen' waaraan belangrijke taken gedelegeerd zijn, maar die geen politieke verantwoordelijkheid dragen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de voorzitter van het LISV, de voorzitter van het SUWI-bestuur of de voorzitter van het college van procureurs-generaal (het Openbaar Ministerie); het is te overwegen om dergelijke topfunctionarissen - als een soort ambtelijk staatssecretaris - ook politieke verantwoordelijkheid te laten dragen. Maar uiteraard heeft dit voordeel ook z'n nadeel: bij een groter aantal politiek verantwoordelijken kan de relatie met het regeerakkoord complexer worden.

Een andere vorm van verlichting van het ministeriële takenpakket is om uitvoeringstaken af te splitsen. Dat kan door Zelfstandige Bestuursorganen of agent-

schappen in het leven te roepen. Dat is te zien als een depolitisering van een deel van het beleid. Om deze zelfstandige organisaties vervolgens af te schermen tegen een overmaat aan politieke sturingsinterventies, kan de principaal-agent-relatie tussen ministerie en uitvoeringsorgaan vorm worden gegeven in een prestatiecontract. De uitvoerende agent weet met het contract beter waar hij aan toe is. Hoe langer de duur van het contract, hoe meer zekerheid bij de agent, maar des te geringer de democratische legitimiteit. Deze optie is te zien als een vorm van 'zelfbinding' van de politiek (Hazeu 2000: 102-104). Die zelfbinding heeft naast baten ook kosten: het prestatiecontract kan een bezuiniging op niet-waarneembare kwaliteit in gang zetten, en een grotere afstand tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering kan de informatievoorsprong van uitvoerders op hun ministers vergroten.

7. Conclusies

In de institutioneel-economische benadering die we in dit artikel gevolgd hebben, komen we uit op drie mogelijke denklijnen om fricties tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een democratisch staatsbestel te verminderen: niet alleen (1) de mogelijkheid van het aanpassen van de contractcriteria tussen een principaal en een agent, maar ook (2) de mogelijkheid een bestaande contractrelatie te vervangen door een contract met een andere agent (concurrentie of latente concurrentie), en (3) verbreding of versmalling van het takenpakket van een agent moeten in ogenschouw worden genomen. Deze benadering leidt niet tot ondubbelzinnige aanbevelingen. Iedere mogelijke aanpassing in een complexe constellatie is contingent: de voordelen die ermee kunnen worden binnengehaald, kennen ook altijd nadelen, zeker waar behalve doelmatigheid ook andere waarden van belang zijn, zoals democratische legitimiteit en rechtmatigheid. Er liggen dus, bij wijze van spreken, geen briefjes van fl. 100,- op straat waar iedereen altijd aan voorbij is gelopen. Niettemin vallen er enkele conclusies te trekken.

In een institutioneel economische analyse komen verschillende aspecten naar voren die in staatsrechtelijke, politicologische en bestuurskundige beschouwingen vaak onderbelicht blijven. Ten eerste, waar de recente discussie zich vooral heeft gericht op de ministeriële verantwoordelijkheid, laat deze analyse zien dat de discussie moet worden verbreed tot het hele staatsbestel oftewel de hele keten aan principaal-agent-relaties. In een complexe institutionele constellatie kan ieder probleem een artefact zijn van een groter probleem of een probleem dat eigenlijk ergens anders zit.

Een tweede aspect dat pregnant naar voren komt, is de onderkenning van de aanwezigheid van onzekerheid en van de beperkte reikwijdte van regels. Ex

post – achteraf pratend – is altijd wel duidelijk welke regels of organisatie nodig was geweest. Een herschikking van verantwoordelijkheden met andere regels is toch niet zondermeer aangewezen. De vraag is namelijk of de nieuwe regels niet de doelmatigheid te zeer in de weg staan, doordat ze te zeer gericht zijn op incidenten. Overmatige wet- en regelgeving en een te grote bureaucratische organisatie beperken de doelmatigheid. Onderkenning van onzekerheid brengt acceptatie van risico's met zich mee. Politieke affaires zijn niet geheel te vermijden; aan het willen 'dichtregelen' van die mogelijkheid is ook een prijs verbonden.

Ten derde worden in de publieke discussie rondom ministeriële verantwoordelijkheid institutionele aanpassingen van het staatsbestel te makkelijk als oplossing gepresenteerd. Een gebrek aan daadkracht of leiderschap zal echter niet zo snel met een structuurwijziging kunnen worden opgevangen. Om een organisatie goed te laten functioneren, moeten agenten naar huis kunnen worden gestuurd. Problemen rond het functioneren van een minister houden ook verband met de rigide personele invulling van ons staatsbestel. Zwakke ministers ontspringen door ons coalitiesysteem vaak de dans, wat doorwerkt in de aansturing van het ambtenarenapparaat. En op het ambtelijke niveau daaronder komt de ambtelijke rechtspositie bij personele wijzigingen al snel in het geding. Voor een minister is het niet eenvoudig om van slecht functionerende ambtenaren af te komen.

Ten slotte is een conclusie dat, waar de discussie in staatsrechtelijke en bestuurskundige literatuur vaak generiek wordt gevoerd, een van de resultaten van toepassing van de transactiekostentheorie is dat de institutionele structuur per principaal, agent en beleidsterrein verschillend kan zijn. Beleidsterreinen verschillen o.a. wat betreft 'instrument-cultuur', politieke gevoeligheid en incidentiekans. Een minister met weinig vakkennis zal op zijn ministerie behoefte hebben aan een goed ingevoerde vertrouwenspersoon. En opereert het ambtenarenapparaat te zelfstandig, dan valt een politiek kabinet te overwegen om de greep te versterken.

Literatuur

- Alchian, A., en H. Demsetz, 1972, 'Production costs, information costs, and economic organization', *American Economic Review*, 62 (4), 777-795
- Baker, G., 1992, 'Incentive contracts and performance measurement', *Journal of Political Economy*, 100 (3), 598-614
- Dijk, F. van, 1997, *Social ties and economic performance*, Boston/Dordrecht/London (Kluwer Academic Publishers)
- Dixit, A., 1996, *The making of economic policy: a transaction costs politics perspective*, Cambridge MA (MIT Press)

- Doel, J. van den, 1998, *Democratie en welvaarts­theorie* (4^e druk, bewerkt door B.C.J. van Velthoven), Alphen aan den Rijn (Samsom)
- Fehr, E., en S. Gächter, 2000, 'Fairness and retaliation; the economics of reciprocity', *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), 159-181
- Furubotn, E.G. en R. Richter, 1997, *Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics*, Ann Arbor (The University of Michigan Press)
- Geelhoed, L.A., 1998, *Politiek, beleidsuitvoering en ambtelijk apparaat*, Notitie 9 maart 1998, Den Haag
- Groenewegen, J.P.M., 2000, *Institutionele economie; van zwart schaap tot witte ridder*, oratie EUR
- Hazeu, C.A., 2000, *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum (Coutinho)
- Holmstrom, B., 1979, 'Moral hazard and observability', *Bell Journal of Economics*, 13, 324-340
- Holmstrom, B. en P. Milgrom, 1991, 'Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design', *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, 24-52
- Jensen, M. C. en W.H. Meckling, 1976, 'Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure', *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360
- Mackaay, E., 1999, *Law and economics – What's in it for us civilian lawyers*, Lezing bij afscheid Heertje, Amsterdam, november 1999
- Milgrom, P. en J. Roberts, 1992, *Economics, organization and management*, Englewood Cliffs NY (Prentice Hall)
- Noordegraaf, M., 2000, *Attentie! Werk en gedrag van publieke managers te midden van ambiguïteit*, Rotterdam, proefschrift Erasmus Universiteit
- Osborne, D. en T. Gaebler, 1992, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse*, *City Hall to the Pentagon*, Reading MA (Addison Wesley)
- Peper, B., 1999, *Op zoek naar samenhang en richting; een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- Prendergast, C., 1999, 'The provision of incentives in firms', *Journal of Economic Literature*, 37 (1), 7-63
- Sappington, D.E.M., 1991, 'Incentives in principal-agent relationships', *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), 45-66
- Stevens, J.B., 1993, *The economics of collective choice*, Boulder (Westview Press)
- Thompson, F., 1998, 'Public economics and public administration', in Rabin, J., W. Bartley Hildreth en G.J. Miller (eds.), *Handbook of public administration*, (second edition), New York, 995-1063
- Tirole, J. 1994, 'The internal organization of government', *Oxford Economic Papers*, 46 (1), 1-29

- Williamson, O.E., 1975, *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications (a study in the economics of internal organization)*, New York (Free Press)
- Williamson, O.E., 1998, 'Transaction cost economics: how it works; where it is headed', *De Economist*, 146 (1), 23-58
- Williamson, O.E., 2000, 'The new institutional economics: taking stock, looking ahead', *Journal of Economic Literature*, 38 (3), 595-613
- Williamson, O.E., en S.E. Masten (eds.), 1999, *The economics of transaction costs*, Elgar Critical Writings Reader