



Wat veroorzaakt overheids- falen?

**Naar een
rijker beeld van
overheids-
handelen**

Wat veroorzaakt overheidsfalen?

Naar een rijker beeld van overheidshandelen

Frank Kalshoven en Majelle Verbraak

Dit boek is gemaakt door

 **De ArgumentenFabriek**

www.argumentenfabriek.nl

 mei 2018

Inhoud

Frank Kalshoven

Majelle Verbraak

Vormgeving

Willem van den Goorbergh

Leonie Lous

In opdracht van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Wat staat waar in dit boek?

Introductie	Hoofdstuk 1	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 3	Tot besluit
<p>4 Voorwoord</p> <p>6 Inleiding: Het beeld van de overheid als welwillende goedgez.</p>	<p>Wat is overheidsfalen?</p> <p>11 Inleiding</p> <p>11 Vier domeinen</p> <p>16 Succescriteria</p> <p>19 Observaties</p>	<p>Via welke mechanismen komt overheidsfalen tot stand?</p> <p>23 Inleiding</p> <p>23 Vijf hoofdproblemen</p> <p>44 Samenvatting</p>	<p>Waar komen we welk overheidsfalen tegen?</p> <p>49 Inleiding</p> <p>49 Wat gebeurt waar?</p> <p>55 Samenvatting</p>	<p>56 Slotbeschouwing: Naar een rijker beeld van overheidshandelen</p> <p>60 Appendix: Overheidsfalen in de literatuur</p> <p>69 Lijst van afbeeldingen</p> <p>70 Literatuurlijst</p> <p>72 Over de auteurs</p>

Voorwoord

Voor u ligt een boekje over overheidsfalen (en –succes). Hierin wordt beschreven onder welke voorwaarden de overheid faalt of succesvol is en welke mechanismen hierbij een rol spelen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor goed openbaar bestuur, De Argumentenfabriek opdracht gegeven voor deze studie. Om de slagkracht van het openbaar bestuur te vergroten, is het noodzakelijk meer en beter begrip te krijgen van de effecten van overheidsoptreden.

In de afgelopen decennia werd het functioneren van de overheid vaak gezien in het licht van het disfunctioneren van de markt. Met andere woorden: de overheid is er om het falen van de markt te corrigeren. Dat doet geen recht aan de belangrijke functie die de overheid vervult als behartiger van publieke belangen. Voor een evenwichtiger beeld van de rol en betekenis van de overheid, moet het functioneren van die overheid veel meer als

zelfstandig studieobject worden benaderd. Voorliggende publicatie is daar een mooie poging toe.

De systematische analyse van overheidsfalen heeft een overzicht en ordening opgeleverd van mechanismen die de resultaten van overheidsingrijpen negatief kunnen beïnvloeden; die er toe kunnen leiden dat de overheid minder succesvol is dan zij zou kunnen zijn. Het toont aan dat de overheid, net als de markt en de samenleving, in veel gevallen niet perfect functioneert.

Kennis van de mogelijke oorzaken van overheidsfalen helpt bij het bepalen van de meest effectieve manier om publieke belangen te behartigen. Hierbij is overigens steeds minder sprake van een keuze tussen óf markt, óf samenleving, óf overheid. Hedendaagse vraagstukken vragen meer en meer om een intelligente mix van overheid, markt en samenleving; en om een aanpak waarin de opgave centraal staat.

Het uitgangspunt van dit boekje is het ‘negatieve’ begrip overheidsfalen. De focus ligt op wat er fout kan gaan bij overheids-optreden. Het moet echter niet gelezen worden als een pleidooi voor een terugtrekkende of minder ambitieuze overheid. Dat zou ook niet passen bij lopende debatten over de rol van de overheid. Het idee dat de overheid zelf aan zet is bij zaken als het vormgeven van de digitale samenleving of het verdedigen van de democratie wordt steeds meer gemeengoed. Er wordt van de overheid verwacht dat zij optreedt. De inzichten uit dit onderzoek kunnen eraan bijdragen dat dit op een zo effectief mogelijke manier gebeurt.

Ellen van Doorne

raadadviseur Kennis, Internationaal, Europa en Macro-economie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bert van Delden

plaatsvervangend directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inleiding: Het beeld van de overheid als welwillende goedzak

De korte versie van het rimpelloze verhaal over de verhouding tussen markt, staat en burger gaat zo: In een gemengde economische orde zoals in Nederland spelen markten net zozeer een rol als overheden. Als markttuitkomsten onwelgevallig zijn, treedt de overheid corrigerend op tot nut van het algemeen. Dit optreden van de overheid is democratisch gelegitimeerd, en als gevolg van dit optreden is het collectief van burgers beter af.

Het eerste deel van dit verhaal is niet alleen goed gedocumenteerd maar ook onbetwistbaar. Markten falen in veel omstandigheden. Dit falen kan worden ingedeeld in twee hoofdcategorieën: efficiëntie en rechtvaardigheid. Er zijn omstandigheden waarin markttuitkomsten inefficiënt zijn (nog even afgezien van overwegingen van rechtvaardigheid), én er zijn markttuitkomsten die weliswaar efficiënt zijn, maar die indruisen tegen de in een gemeenschap heersende rechtvaardigheidsopvattingen.

Maar het tweede deel van het verhaal is problematischer. De overheid wordt hierin voorgesteld als een neutrale probleemoplosser van marktfalen. En een tegelijkertijd effectieve en efficiënte uitvoerder van de volkswil. De overheid lijkt in het rimpelloze verhaal op een machine waarin twee soorten grondstoffen – marktfalen en rechtvaardigheidsvoorkeuren van stemgerechtigde burgers – probleemloos worden omgezet in welvaartsverhogende actie. Dat dit beeld te rooskleurig is, hierover zal weinig discussie zijn.

Dit roept de vraag op: hoe kunnen we het verhaal vertellen zodat het meer recht doet aan de werkelijkheid? We moeten hiertoe inzoomen op het tweede deel van het verhaal, de mechanismen die een rol spelen bij overheidshandelen.

We kijken hiertoe in deze studie naar de overheid op dezelfde manier als waarop we al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw naar markten kijken. We gebruiken dezelfde denktactiek. De denktactiek rond markten heeft de volgende vorm. Markten

zijn efficiënt onder bepaalde voorwaarden; of omgekeerd: er zijn omstandigheden waarin marktfalen optreedt (en markten vanwege die omstandigheden niet langer efficiënt zijn).

Naar analogie hiervan is de hypothese in deze studie: overheidsoptreden is 'efficiënt' onder bepaalde voorwaarden; of omgekeerd: er zijn omstandigheden waarin overheidsfalen optreedt (en de overheid vanwege die omstandigheden niet langer 'efficiënt' is). 'Efficiënt' staat bij de overheid tussen aanhalingstekens, omdat de inhoud van efficiëntie bij overheids-optreden anders moet worden opgevat dan in het geval van markten.

De kern van deze studie bestaat daarom uit een zoektocht naar overheidsfalen. Welke mechanismen verhinderen 'efficiënt' overheidsoptreden? Om dit te kunnen onderzoeken moeten we eerst helder formuleren wat we onder 'efficiënt' overheids-optreden verstaan.

De handicap die we hierbij hebben te overwinnen is tegelijkertijd de meerwaarde van deze studie. Waar marktfalen al uitgebreid en systematisch is onderzocht, is overheidsfalen in de (internationale) wetenschappelijke literatuur minder systematisch uitgediept. We maken dankbaar gebruik van het

onderzoek dat al wel is gedaan. De focus in deze studie ligt in het zoeken naar het antwoord op de vraag: welke vormen van overheidsfalen kunnen we onderscheiden en hoe kunnen we deze vormen ordenen?

Deze studie is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 1 schetsen we het conceptuele kader waarbinnen we werken. We komen hierin ook tot een definitie van overheidsfalen en overheidssucces. Hierbij speelt het (brede) welvaartsbegrip een belangrijke rol. In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van oorzaken van overheidsfalen. We beschrijven de aard en oorzaak van elk mechanisme. In hoofdstuk 3 onderzoeken we waar we de geïdentificeerde vormen van overheidsfalen kunnen tegenkomen. Tot slot reflecteren we op de verhouding tussen markt en overheid en doen we suggesties voor vervolgonderzoek.

Hoe is dit boekje tot stand gekomen?

Voor deze studie hebben we literatuur onderzocht en zijn op basis hiervan, gecombineerd met eigen denkwerk, tot een eerste schets gekomen. Deze schets hebben we besproken met vijf wetenschappers, deels uit de economische hoek en deels met als expertise politicologie en bestuurskunde. Ook ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaven commentaar op de eerste versie. Een nieuwe versie is besproken tijdens een denksessie met ervaren beleidsambtenaren van verschillende ministeries. Op basis van hun commentaar is de definitieve versie gemaakt. De auteurs bedanken alle commentaargevers hartelijk voor het delen van hun inzichten. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze studie ligt bij de auteurs.

Voor commentaar op de eerste versie gaat onze dank uit naar Harry van Dalen (Tilburg University; Nidi), Jouke de Vries (Rijksuniversiteit Groningen), Bas Jacobs (Erasmus Universiteit), Mark Bovens (Universiteit Utrecht; WRR) en Johannes Hers (SEO).

Dank voor de nuttige inzichten die we opdeden tijdens de denksessie in Den Haag gaat uit naar Randy Martens, Tom Cordeweners, Jelle Bleumink en Pieter van Winden (allen BZK), Mark Imandt en Rits de Boer (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Frans Suijker (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat), Wim Suyker (Centraal Planbureau) en Niels Muselaers (Ministerie van Financiën).

Wat is overheidsfalen?

- 1.1 Inleiding
- 1.2 Vier domeinen
- 1.3 Succescriteria
- 1.4 Observaties

Inleiding

Overheidsfalen, zullen we in dit hoofdstuk laten zien, is gedrag door de overheid waarvan de maatschappelijke kosten hoger zijn dan de maatschappelijke baten. Overheidsfalen is het spiegelbeeld van 'efficiënt' overheidsoptreden, dat dus is gedefinieerd als overheidsgedrag waarvan de maatschappelijke kosten lager zijn dan (of tenminste gelijk zijn aan) de maatschappelijke baten. Dit gedrag kan overigens 'actief' zijn (beleid uitvoeren), maar ook 'passief' (het ontbreken van overheidsoptreden). Om deze definitie te begrijpen en te kunnen toepassen is een aanloopje nodig, een redenering die duidelijk maakt hoe de definitie tot stand is gekomen en uitleg over wat deze definitie precies betekent. Dat is het doel van dit hoofdstuk.

Vier domeinen

Plaats een mens in het centrum van de belangstelling en stel de vraag: hoe verhoudt de mens zich (in Nederland in de 21^{ste} eeuw) tot de vier grote domeinen: het domein 'bedrijven', het domein 'overheid', het domein 'politiek' en het domein 'maatschappij'?

Met elk van deze domeinen gaat deze mens transacties aan, die sterk vereenvoudigd zijn weergegeven in [afbeelding 1.1](#). Met 'transactie' bedoelen we een ruil van iets voor iets anders. Een transactie kan dus gaan over goederen in ruil voor geld; maar ook over uitruilen van voorkeuren, diensten, of waardering.

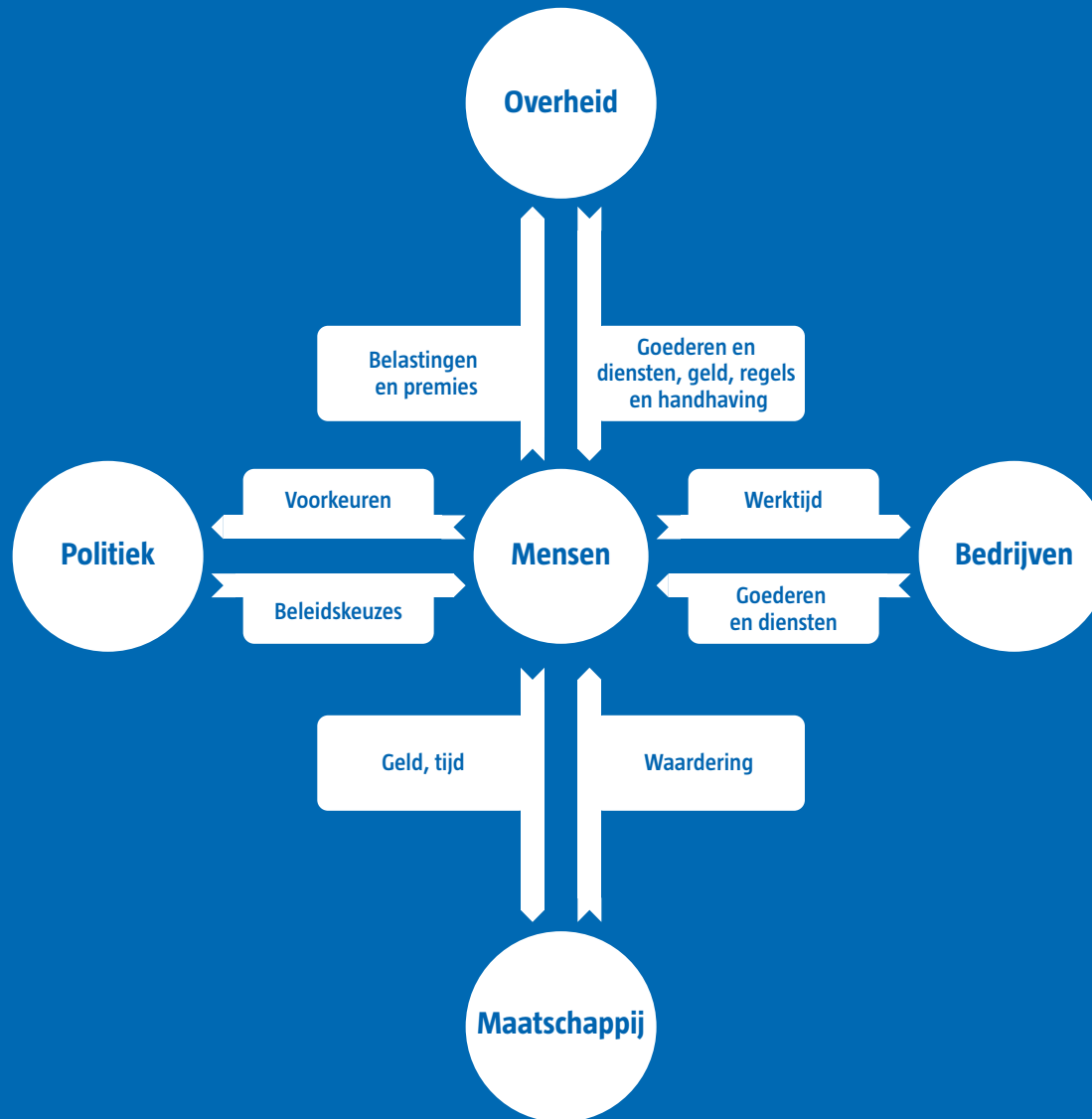
De transactie met bedrijven is in essentie een ruil van werktijd (waar inkomen mee wordt verdiend) tegen goederen en diensten (die met dat inkomen kunnen worden betaald). Mensen zien we hier in hun rollen van werkende en consument.

De transactie met de maatschappij is in essentie een ruil van geld en (vrije) tijd (die wordt aangewend voor burenhulp, verenigingsleven, vrijwilligerswerk, et cetera) tegen de waardering die hiermee wordt geogst. Hier zien we mensen in hun rol van vrijwilliger, helpende, verzorger.

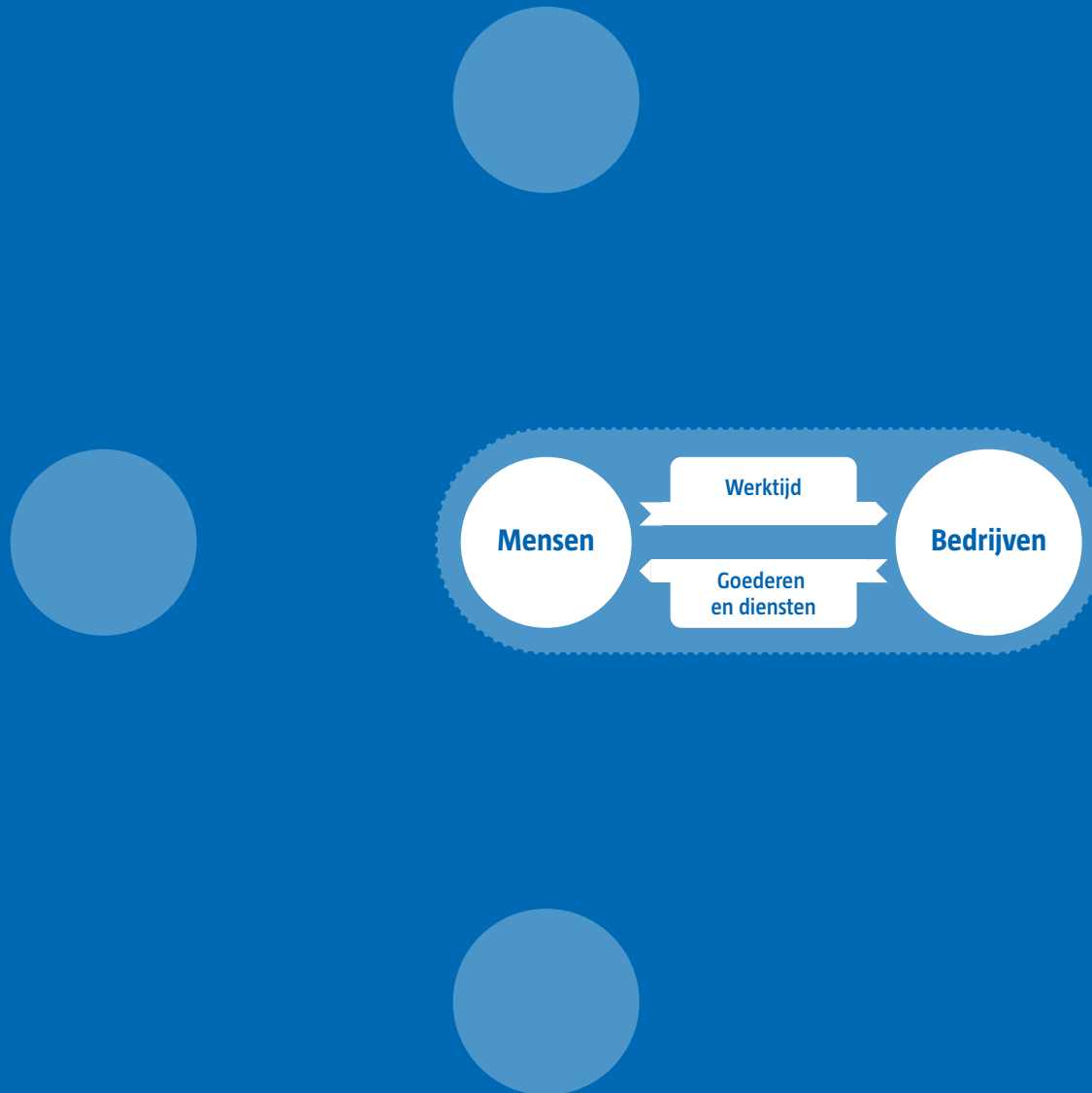
In de relatie met het domein politiek geven mensen hun voorkeuren aan (onder meer door te stemmen bij verkiezingen) in ruil voor gelegitimeerde beleidskeuzes die worden opgesteld door de wetgevende macht. Mensen zijn in dezen kiezers.

De transactie die plaatsvindt tussen mensen en (de uitvoerende) overheid, ten slotte, is dat mensen belastingen en premies betalen, en van de overheid wetten, regels en

Welke transacties doen mensen met de vier grote domeinen?



Waar vinden we marktfalen?



handhaving terugkrijgen, plus goederen (een paspoort), diensten (zoals onderwijs) en soms ook geld (toeslagen, uitkeringen, et cetera).

Dit abstracte schema stelt ons in staat aan te wijzen waar we moeten zoeken naar marktfalen, overheidsfalen, politiek falen en maatschappelijk falen.

Waar in **afbeelding 1.2** vinden we marktfalen? Dit vinden we binnen en tussen de domeinen mensen en bedrijven, zoals daar getekend. **Binnen** het bedrijven-domein vinden we bijvoorbeeld marktmacht, zoals kartelvorming. **Binnen** het domein mensen vinden we gedragswetenschappelijke problemen terug, zoals uitstelgedrag. **Tussen** de domeinen bedrijven en mensen, bij de transacties dus die tussen de twee domeinen worden gedaan, vinden we onder meer informatieproblemen, zoals het moreel gevaar. In zo'n geval zijn transacties tussen mensen en bedrijven problematisch. De vindplaats van marktfalen kan dus in de afbeelding worden aangewezen.

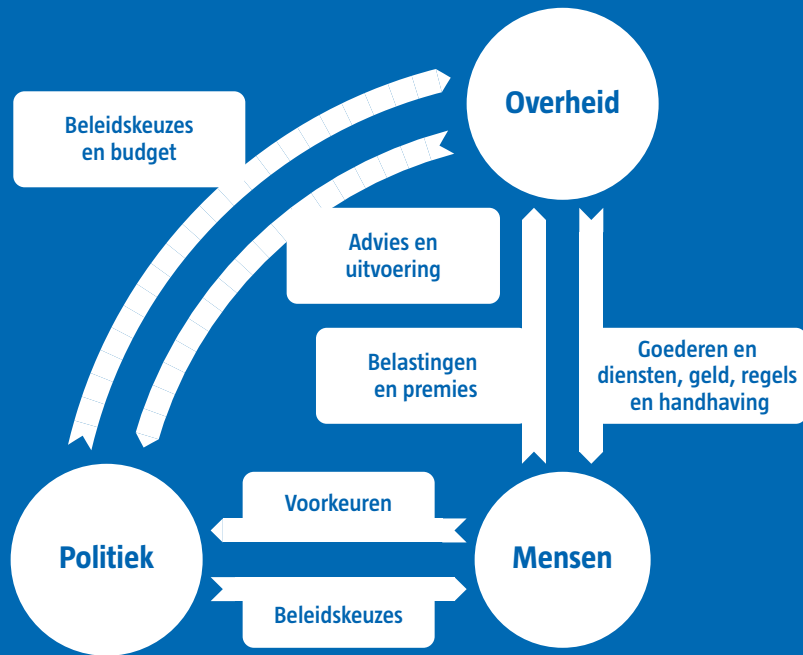
Overheidsfalen moeten we, naar analogie van afbeelding 1.2, in eerste instantie zoeken binnen de domeinen mensen en overheid, en in de ruilrelatie tussen overheid en burger. Hierover later meer. Politiek falen, of democratisch falen, zullen we

vinden in de relatie tussen mensen en politiek en binnen deze domeinen zelf. Maatschappelijk falen valt buiten het domein van deze studie.

Politiek (de wetgever) en overheid (de uitvoerder) staan niet los van elkaar. Ook tussen deze twee domeinen komen transacties voor. Weer in abstracto geformuleerd: de politiek levert beleidskeuzes en budget aan de overheid; de overheid op haar beurt voorziet de politiek van beleidsadvies en uitvoeringsdiensten, waaronder de handhaving van de uitgevaardigde wetten en regels. We kunnen afbeelding 1.1 nu aanvullen; we tekenen de transacties tussen politiek en overheid erin. Zo ontstaat **afbeelding 1.3**.

Aan de hand van deze afbeelding kunnen we beter begrijpen waarom het verhaal van de overheid als welwillende goedgezak zo onwaarschijnlijk is. Het eerste deel van dat verhaal gaat over marktfalen en vindt plaats binnen elk van de domeinen mensen en bedrijven en in hun onderlinge transacties. Dit marktfalen zou huiselijk kunnen worden samengevat als één: bedrijven zijn niet perfect; twee: mensen zijn niet perfect; drie: er zit ruis op de lijn tussen de imperfecte mensen en de imperfecte bedrijven waarmee zij transacties aan gaan.

Welke domeinen en transacties zijn van belang bij het nadenken over overheids- en politiek falen?



Het verhaal van de welwillende goedzak zou dan verder moeten gaan met diezelfde imperfecte mensen, die dan plots perfect in staat zijn hun politieke voorkeuren te expliciteren en ze zonder ruis op de lijn door te geven aan de politiek. De politiek zou dan in staat moeten zijn deze voorkeuren van kiezers perfect om te zetten in beleidskeuzes; en in perfecte transacties met de uitvoerende overheid ... en zo voort en zo verder. Nee, aannemelijker is dat waar markten falen er ook falen bestaat in en tussen de andere domeinen. Niet: de welwillende goedzak corrigeert de stoute schooljongen. Het is eerder een verhaal uit de categorie: de lamme helpt de blinde.

Ronald Coase, de latere Nobelprijswinnaar economie, formuleerde het al in 1964 zo:

“It is no accident that in the literature (...) we find a category ‘market failure’ but no category ‘government failure.’ Until we realize that we are choosing between social arrangements which are all more or less failures, we are not likely to make much headway.”

Succescriteria

Het gebruik van het woord ‘falen’ impliceert niet alleen dat er ook ‘succes’ kan worden geboekt, maar ook dat er een criterium is aan de hand waarvan falen en succes kunnen worden bepaald. Welke criteria zijn leidend? Het korte antwoord: Pareto-efficiëntie voor de markt; welvaartsefficiëntie voor de overheid.

Voor succes en falen van markten gebruiken economen het criterium ‘efficiëntie’. Een markt is succesvol als die leidt tot efficiënte uitkomsten; een markt is onsuccesvol, faalt, als die leidt tot inefficiënte uitkomsten. ‘Efficiënt’ heeft hierbij doorgaans een specifieke betekenis, namelijk dat de marktuitskomsten pas efficiënt worden genoemd als er geen andere uitkomst bestaat waarin ten minste een individu beter af is zonder een ander individu iets te ontnemen. Als zo’n alternatieve uitkomst wel bestaat – er is een ruil mogelijk die de uitkomst voor één mens verbetert zonder dat de uitkomst voor anderen slechter wordt – is de markt niet efficiënt. Dit criterium is ontleend aan het werk van de Italiaanse econoom Vilfredo Pareto en wordt daarom Pareto-efficiëntie genoemd.

Gegeven dit criterium, bestaat marktfalen uit mechanismen die verhinderen dat de uitkomsten van marktprocessen efficiënt zijn. Als mechanisme X zich voordoet, zal de marktuitskomst inefficiënt zijn.

Voor de mensen, in het centrum van onze afbeelding, is efficiëntie belangrijk. Hoe efficiënter de markt werkt, des te meer goederen en diensten de mensen krijgen in ruil voor hun arbeidstijd; of, des te minder uren arbeid ze hoeven te leveren voor hetzelfde pakket aan goederen en diensten. Door meer efficiëntie zijn ze beter af; is hun welvaart groter. Maar efficiëntie van markten is niet het enige wat mensen belangrijk vinden.

Op grond van welk criterium beoordelen we overheids-handelen? Hiertoe moeten we verder kijken dan wat op markten kan worden gekocht. Mensen hechten ook waarde aan rechtvaardigheid, al kunnen de opvattingen verschillen over wat rechtvaardig is, en kunnen deze opvattingen ook in de loop van de tijd veranderen. Rechtvaardigheid is niet te koop. Ze hechten ook aan goed bestuur, al kunnen ook hier de opvattingen over wat goed bestuur is van elkaar verschillen, en in de loop der tijd veranderen. Er is geen bedrijf waar een mens 'goed bestuur' kan kopen. Mensen hechten aan veiligheid in de publieke ruimte,

aan natuur en milieu, et cetera. Ook dit zijn allemaal zaken die niet (zonder meer) te koop zijn, of anders gezegd: het zijn geen zaken die de markt efficiënt kan produceren, het zijn zaken waarin de markt faalt. Laten we al deze opvattingen van mensen hun publieke voorkeuren noemen, te onderscheiden van hun private voorkeuren die ze in principe wel op de markt kunnen bevredigen.

Politiek en overheid zijn de domeinen waarin mensen hun publieke voorkeuren tot uitdrukking brengen. Ze brengen hun stem uit, krijgen beleidskeuzes van de politiek retour. De politiek geeft deze beleidskeuzes ook door aan de overheid, die deze beleidskeuzes vervolgens uitvoert. Mensen gaan naar de supermarkt om private boodschappen te doen (aansluitend bij hun private voorkeuren); ze gaan naar het stembokje om publieke boodschappen te doen (aansluitend bij hun publieke voorkeuren). Een voorbeeld van zo'n publieke voorkeur is een 'rechte' inkomensverdeling, rechter althans dan de inkomensverdeling die ontstaat als gevolg van markttransacties. Hervreiding van inkomen is in dit geval de publieke voorkeur van de mensen; hervreiding wordt zo de beleidskeuze van de politiek; en de overheid voert deze politieke keuze uit door belasting

te heffen op mensen met een hoog inkomen en de opbrengst door te sluizen naar mensen met een laag (markt)inkomen.

Aan deze herverdeling van inkomen zijn kosten verbonden. De betaalde belasting merken de burgers direct in hun eigen portemonnee; de indirecte kosten bestaan uit het gevolg dat deze belastingheffing heeft op het gedrag van mensen. De totale kosten zijn de prijs van (in dit voorbeeld) een gelijkere inkomensverdeling die door mensen rechtvaardiger wordt gevonden. Net zoals het bevredigen van een private voorkeur op de markt geld kost (de prijs van een product of dienst), kost ook het bevredigen van publieke voorkeuren geld (in de vorm van belastingen plus het effect dat van de belastingheffing uitgaat op gedrag).

Wanneer werkt de overheid goed? Als de baten van het overheidsingrijpen groter zijn dan de kosten ervan. In ons voorbeeld: als de baten van de gelijkere inkomensverdeling hoger zijn dan de kosten van de belastingheffing (inclusief gedragseffect). Wanneer faalt de overheid? Als de kosten van het overheidsingrijpen groter zijn dan de baten.

De maatschappelijke kosten van het overheidshandelen zijn hierboven al gedefinieerd als de som van de directe kosten

(mensen worden aangeslagen door de fiscus) en de indirecte kosten (van ander gedrag als gevolg van deze belastingheffing). Maatschappelijke kosten omvatten ook andere factoren die de welvaart verlagen, zoals negatieve effecten op milieu of onbehagen door ongelijke inkomensverdeling.

Wat verstaan we onder maatschappelijke baten?

De maatschappelijke baten zijn de som van de waardering van mensen van de gevolgen van het overheidshandelen. Dit vereist toelichting.

De mensen, in het centrum van onze afbeelding, kennen waarde toe aan uiteenlopende zaken en doen dan met verschillende intensiteit. Mensen hanteren de facto een breed begrip van wat (hun) welvaart is en waaruit die is samengesteld. Die welvaart kan toenemen indien zij (al het overige gelijk) meer consumptiegoederen kunnen kopen, maar ook als ze (al het overige gelijk) meer vrije tijd krijgen, beter bestuurd worden, kunnen leven in een samenleving met een gelijkere inkomensverdeling, en zo voort en zo verder. Als al deze individuele waarden worden samengevoegd ontstaat een sociale welvaartsfunctie. In ons geval, de sociale welvaartsfunctie van Nederland.

Maatschappelijke baten nu, ontstaan als de gevolgen van het overheidsoptreden maatschappelijk gewaardeerd worden, door de mensen dus, in het centrum van onze afbeelding. Deze waardering is de welvaart. Bij het beoordelen van overheidsgedrag gaat het dus om de bijdragen van de overheid aan de welvaart in ruime zin.

Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk al is aangekondigd, kunnen we overheidsoptreden nu bestempelen als 'efficiënt', indien de maatschappelijke baten van dat optreden hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. Overheidsoptreden is in dit geval welvaartsverhogend, waarbij 'welvaart' breed moet worden gezien als alle zaken waaraan mensen waardering toekennen. We noemen dit vanaf nu 'welvaartsefficiëntie'. Anders dan bij het Pareto-criterium bij de beoordeling van marktefficiëntie, kunnen er hier wel winnaars en verliezers zijn van welvaartsverhogend overheidshandelen, omdat voor welvaartsefficiëntie het totale saldo leidend is en niet de verdeling ervan.

Om de baten (en kosten) van overheidshandelen te berekenen in specifieke gevallen, wordt in Nederland gebruik gemaakt van MKBA's, maatschappelijke kosten-batenanalyses.

Het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leef-omgeving hebben voor de juiste toepassing hiervan een leidraad opgesteld (Romijn & Renes 2013).

We beschikken nu zowel over een expliciet criterium om het succes en falen van markten te beoordelen (Pareto-efficiëntie) als over een criterium om het succes en falen van overheidsoptreden te beoordelen (welvaartsefficiëntie). Voor we in het volgende hoofdstuk ingaan op overheidsfalen, keren we terug naar [afbeelding 1.3](#) om een aantal algemenere observaties te doen.

Observaties

Eén. Mensen staan in afbeelding 1.3 centraal, en deze centrale positie heeft door de bespreking van de criteria meer inhoud en lading gekregen. In laatste instantie gaat het erom de welvaart van de mensen zo groot mogelijk te maken. Hiertoe staan voor mensen verschillende wegen open. Welvaart verhogen kan via bedrijven door middel van markttransacties; welvaart verhogen kan ook via politieke transacties, via overheidstransacties en via maatschappelijke transacties. Elk van deze soorten transacties heeft z'n voor- en nadelen of, pessimistischer geformuleerd in

de woorden van Ronald Coase, al deze manieren van welvaart verhogen 'zijn min of meer mislukkingen'.

Twee. Bij de bespreking van het welvaarts criterium hierboven hebben we impliciet twee domeinen uit de afbeelding samengevoegd, namelijk de domeinen politiek en overheid. Het welvaartsverhogende (of -verlagende) effect van overheidsop-treden werkt in een democratie immers via de politiek. Het crite-rium van welvaartsefficiëntie omvat drie domeinen (mensen, politiek, overheid) en de transacties die hiertussen plaatsvinden. Op elk van die plekken kunnen we zoeken naar mechanismen die overheidsfalen veroorzaken. In het vervolg van deze studie gebruiken we, tenzij anders aangegeven, de term overheidsfalen in deze brede betekenis.

Drie. We kunnen het standaardverhaal (van het marktfalen dat gecorrigeerd wordt door de goedzakkige overheid) nu ook op andere manieren vertellen. Bijvoorbeeld zo. Om hun welvaart te maximeren, leggen mensen de inrichting van hun land in handen van de politiek. De politiek realiseert zich dat er in ruime mate overheidsfalen bestaat, en om dit te bestrijden besluit de

politiek een deel van de productie van goederen en diensten (waar nodig gereguleerd) uit te besteden aan bedrijven die in concurrentie werken. Omdat dit een efficiëntere voortbrenging van goederen en diensten tot gevolg heeft, verhoogt de politiek zo de welvaart van de mensen. Zo vertelde de Poolse econoom Oskar Lange (1938) het verhaal (ongeveer), al in de jaren dertig van de vorige eeuw, in een poging een werkend model te bedenken van 'marktsocialisme'.

Vier. Wat is de relatie tussen marktfalen en welvaartsefficiëntie? Het is goed om deze link te expliciteren. In de terminologie die we nu tot onze beschikking hebben leidt marktfalen tot verlies van Pareto-efficiëntie. Als de overheid een maatregel kan verzinnen die het marktfalen corrigeert, is er in principe ruimte om de welvaartsefficiëntie te verhogen. Het criterium hiervoor is (conform de boven gegeven definitie) of de maatschappelijke kosten van het doorvoeren van de maatregel lager zijn dan de maatschappelijke baten. De overheid zal er daarom bij tijd en wijle goed aan doen marktfalen te laten voortbestaan. Anders gesteld: ingrijpen om marktfalen te corrigeren kan welvaarts-verlagend zijn. De overheid is dan overijverig.

Omgekeerd, kan, in andere gevallen, juist het afzien van ingrijpen welvaartsverlagend zijn. Dit is het geval als de overheid verzuimt in te grijpen om een marktfalen te corrigeren terwijl hiervoor wel instrumenten beschikbaar zijn en de kosten van het ingrijpen lager zijn dan de kosten van het marktfalen. In dit geval is de overheid lui.

Vijf. De analyse in dit hoofdstuk sluit aan bij de welvaarts-economie maar wijkt af van studies zoals die worden gedaan in de tradities van de politicologie en bestuurskunde. Een voorbeeld kan dit inzichtelijk maken, en ook laten zien hoe de twee benaderingen zich tot elkaar verhouden. In de bestuurskunde is overheidsfalen wel geanalyseerd in termen van een matrix met op de ene as 'politiek falen' en 'politiek succes'; en op de andere as 'programmatisch falen' en 'programmatisch succes' (zie bijvoorbeeld Bovens & 't Hart 2016). Is er op beide assen sprake van falen, dan wordt de term 'fiasco' gebruikt. Aan de hand van dit analyseschema zijn, ook internationaal, de nodige case-studies gedaan.

Welvaartsefficiëntie als maatstaf voor overheidshandelen kan worden gezien als een derde manier om het overheidsoptreden

te bekijken. Een handeling door de overheid kan politiek succesvol zijn, en programmatisch succesvol zijn (in de zin dat aan de eigen doelstellingen wordt voldaan met inzet van de hiertoe bedachte middelen), dit wil dat nog niet zeggen dat het handelen ook welvaartsverhogend is. Hiervoor is immers nodig dat de maatschappelijke baten van het optreden hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. De in deze studie voorgestelde analyse heeft dus een extra toets vergeleken met de bestuurskunde.

**Via welke
mechanismen komt
overheidsfalen
tot stand?**

2.1 Inleiding

2.2 Vijf hoofdproblemen

2.3 Samenvatting

Inleiding

In dit hoofdstuk concentreren we ons op overheidsfalen. Hiertoe veranderen we eerst afbeelding 1.3. We laten het domein maatschappij weg omdat het buiten deze studie valt. We voegen toe de transacties tussen het domein overheid en het domein bedrijven. Bedrijven betalen belastingen en premies. En in ruil ontvangen zij van de overheid goederen en diensten, geld, regels en handhaving van de regels, uitgevaardigd door de overheid op basis van beleidskeuzes van de politiek. Deze transacties zijn op dit abstracte niveau identiek aan die tussen mensen en de overheid. Zo ontstaat **afbeelding 2.1**, die de vraag beantwoordt: waar vinden we overheidsfalen? Hiermee is het werkveld van dit hoofdstuk afgebakend.

Het doel van dit hoofdstuk is om te verkennen welke mechanismen ertoe kunnen leiden dat de beoogde welvaartsefficiëntie door overheidshandelen omslaat in welvaartsverlies, in overheidsfalen. Deze mechanismen laten zich op verschillende manieren classificeren. Elk van die classificatiemanieren heeft z'n eigen merites.

De eerste manier van classificeren maakt gebruik van afbeelding 2.1 en kijkt naar de plaats waar het mechanisme dat overheidsfalen veroorzaakt voorkomt. Als mogelijke vindplaatsen van mechanismen kunnen we dus kijken binnen de vier domeinen, en naar de transacties die plaatsvinden tussen de domeinen. Deze methode staat centraal in hoofdstuk 3.

De tweede manier van classificeren is abstracter en kijkt naar de mechanismen die overheidsfalen veroorzaken. Dat doen we in dit hoofdstuk.

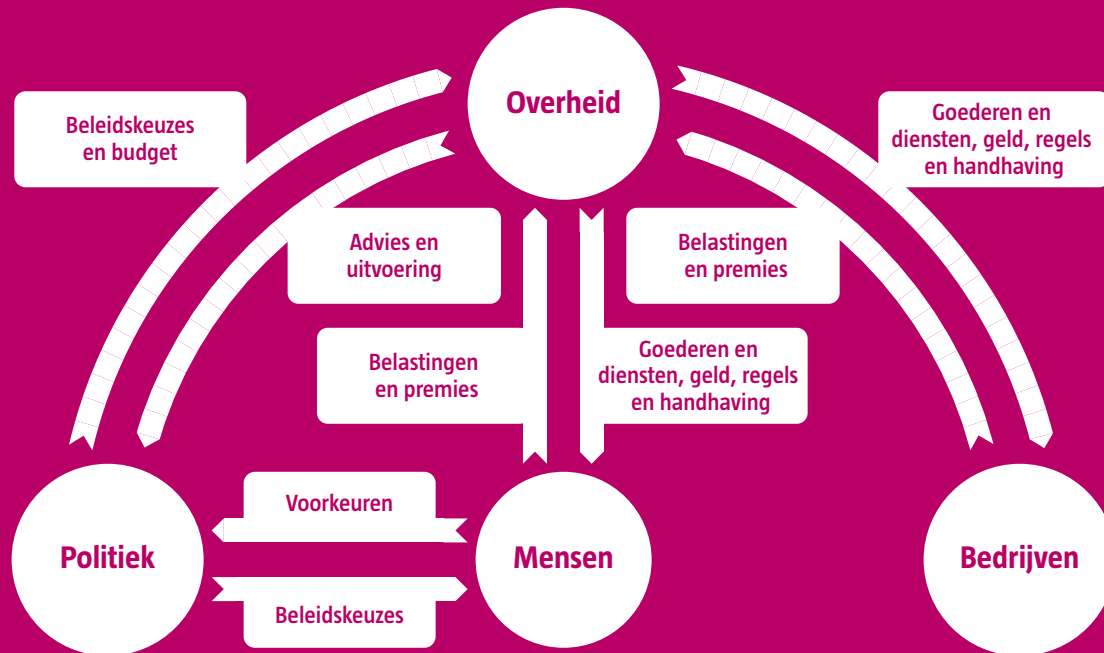
Vijf hoofdproblemen

Milton Friedman (1965), nooit te beroerd om een stevige uitspraak te doen, schreef:

“The difference between the actual operation of the market and its ideal operation ... is nothing compared to the difference between the actual effects of government intervention and their intended effects.”

De vraag in dit hoofdstuk is: waar komt dat overheidsfalen dan vandaan? Anders dan Friedman zijn we hier niet zo geïnteresseerd in de orde van grootte van dat falen, maar in de

Welke domeinen en transacties zijn van belang bij het nadenken over overheids- en politiek falen?



achterliggende oorzaken hiervan. We stellen een indeling voor op basis van vijf hoofdoorzaken van falen bij overheidsoptreden. Deze vijf oorzaken zijn problemen rond efficiëntie, informatie, rationaliteit, sturing en verstoring. Alle specifiekere vormen van overheidsfalen zijn onder te brengen in een van deze vijf categorieën, denken we. De opsomming is dus uitputtend. De categorieën sluiten elkaar niet (geheel) uit.

Voor we de categorieën in detail bespreken, moeten we de relatie expliciteren met onze maatstaf voor overheidsfalen, welvaartsverlies. De hieronder besproken oorzaken van overheidsfalen (kunnen) leiden tot een foutieve inschatting hiervan, ofwel door een onderschatting van de maatschappelijke kosten van overheidsoptreden, ofwel door een te hoge inschatting van de maatschappelijke baten. We zullen deze link bij elk van de categorieën oorzaken toelichten.

Efficiëntie

Efficiëntievraagstukken bij de overheid kunnen worden onderverdeeld in twee subcategorieën, de ‘kleine’ en de ‘grote’ efficiëntie. Deze vraagstukken staan samengevat in **afbeelding 2.2** en we bespreken ze achtereenvolgens. Het woord ‘efficiëntie’

gebruiken we hier in de betekenis van ‘Pareto-efficiëntie’. ‘Efficiënt’ betekent hier, iets praktischer, dat goederen en diensten van een bepaalde kwaliteit geproduceerd worden tegen de laagst mogelijke kosten.

Bij voortbrenging van gewone goederen en diensten via markten (met veel aanbieders en veel vragers) disciplineert het marktmechanisme de aanbieders. Deze aanbieders proberen voortdurend de productie efficiënter te maken en hun product te verbeteren op zoek naar de gunst van de klant en, uiteindelijk, winst. Producenten die hierin slagen groeien en winnen marktaandeel. Producenten die hieraan onvoldoende meedoen, of wel meedoen maar er niet in slagen, gaan uiteindelijk failliet. Dit is het krachtige mechanisme van de ‘onzichtbare hand’ van de markt.

De kern van dit efficiëntievraagstuk van de overheid is dat zo’n onzichtbare hand ontbreekt. De aanbieders van (semi-)overheidsdiensten worden weliswaar een beetje gestuurd door de vragers (de leerlingen op school, de patiënten van het ziekenhuis, de aanvragers van een nieuw paspoort), maar de gebruikers zijn maar in beperkte mate de directe betalers. De inkomsten van de (semi)overheidsorganisaties komen binnen

Welke efficiëntieproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?

Kleine efficiëntie

- Gebrek aan disciplinerende mechanismen binnen publieke sectoren, zoals faillissement.
- Overheidsmonopolies missen prikkels om de beste prijs/kwaliteit-verhouding te leveren.
- Ontbrekende prikkels voor product-, dienst- en procesinnovatie.
- Detailsturing vanuit de budgethouders veroorzaakt perverse prikkels en verhoogt (nalevings)kosten.

Grote efficiëntie

- De overheid stapelt veel, soms tegenstrijdige doelstellingen op elkaar.
- Beleid op terrein 1 heeft schadelijke gevolgen op terrein 2 en veroorzaakt dus beleidsexternaliteiten.
- Budget wordt verdeeld op basis van andere overwegingen dan maatschappelijk rendement.

via de verdeling van budget uit de schatkist. De pendant van winstmaximalisatie uit het marktdomein is budgetmaximalisatie in het overheidsdomein. Hier komt bij dat de overheid op tal van terreinen monopolist is. (Semi)publieke organisaties lopen geen (of nauwelijks) risico op faillissement. Procesinnovatie (waardoor de voortbrenging van goederen en diensten efficiënter wordt) en productinnovatie (kwaliteitsverbetering van de diensten) zijn geen noodzakelijke kenmerken van (semi-)publieke dienstverleners. Tenslotte kan het voorkomen dat budgettoekenners, in een poging bedrijfsprocessen te sturen, gedetailleerde voorschriften opstellen over hoe budgetten moeten worden aangewend, en zo de doelmatigheid van de besteding onverhoopt frustreren. We noemen dit type efficiëntieproblemen bij de overheid de **kleine inefficiëntie**, of 'uitvoeringsinefficiëntie'.

Hoe kan uitvoeringsinefficiëntie leiden tot lagere welvaart? Uitvoeringsinefficiëntie leidt tot hoger-dan-noodzakelijke kostprijzen van (semi)overheidsdiensten en -goederen. Een jaar naar school, een overnachting in de gevangenis, de kosten van een paspoort – als de (semi)publieke sector goederen en diensten produceert zijn de kosten per eenheid relatief hoog. De

(semi-)overheidsproductie kan uiteraard desondanks welvaartsverhogend zijn, namelijk wanneer de kosten, ofschoon hoog, lager zijn dan de maatschappelijke baten. Dit laat uiteraard onverlet dat het bestrijden van de uitvoeringsinefficiëntie leidt tot een toename van de welvaartsefficiëntie.

De '**grote inefficiëntie**' vinden we bij de formulering van de doelen van het overheidsbeleid en de coördinatie tussen beleidsterreinen. Via het democratisch proces bereiken de voorkeuren van mensen de politiek; de politiek vertaalt deze voorkeuren in beleidskeuzes en geeft die aan de overheid met het bijbehorende budget. Zowel door de noodzaak (in Nederland) om coalitiekabinetten te formeren tussen partijen met verschillende doelstellingen, als door de opeenvolging van verschillende kabinetten in de tijd, stapelt de overheid de beleidskeuzes en doelstellingen op elkaar. Het gevolg hiervan is dat de overheid een grote set, deels tegenstrijdige doelstellingen moet verwezenlijken.

Hieraan gekoppeld is het vraagstuk van 'beleidsexternaliteit', de omstandigheid dat het beleid op het ene overheidsterrein schade toebrengt op het andere overheidsterrein. Omdat de

overheid tegelijkertijd vele en deels conflicterende doelstellingen moet nastreven, hoort het vraagstuk van de 'beleidsexternaliteiten' noodzakelijkerwijs bij overheidsoptreden.

Idealiter besteedt de overheid budget waar het maatschappelijk rendement het hoogst is. Dit veronderstelt een integrale afweging van overheidsbestedingen. Als een euro extra voor onderwijs een hoger rendement oplevert dan een euro aan zorg, moet het zorgbudget inkrimpen ten gunste van het onderwijsbudget. Als dit mislukt, noemen we dit een allocatieprobleem.

De grote inefficiëntie schaadt de welvaart, zowel via de kostenkant als via de batenkant. Overheidsgedrag lijkt in dezen op gas geven en remmen tegelijk. Er worden kosten gemaakt om doelstelling A te bereiken, én kosten gemaakt om de tegenstrijdige doelstelling B te bereiken, zonder resultaat.

Zowel de 'kleine' als de 'grote' efficiëntievraagstukken hebben betrekking op het gedrag van de overheid zelf. Daarnaast, en los hiervan, is er het vraagstuk van de 'macro-efficiëntie'. Om het overheidsoptreden te bekostigen moet belasting worden geheven bij mensen en hieraan zijn kosten verbonden. Hier komen we later op terug, bij de categorie verstoring.

Informatie

Informatievraagstukken ontstaan als informatie ongelijk verdeeld is tussen twee contractpartijen. Er wordt daarom vaak naar verwezen als het probleem van 'asymmetrische informatie'. Informatieproblemen zijn een belangrijke potentiële bron van marktfalen, en spelen ook de overheid parten. We onderscheiden drie subcategorieën (zie [afbeelding 2.3](#)).

Eén. rationele onwetendheid. Alvorens twee partijen – dat kunnen mensen, bedrijven of overheden zijn – een contract afsluiten, moeten zij informatie over de ander verzamelen. Om informatie te verzamelen moeten zij doorgaans kosten maken, in geld of in tijd. Als deze verzamelkosten hoog zijn (of zo worden gepercipieerd) kan het rationeel zijn die informatie niet te verzamelen. De gebruikte term hiervoor is '**rationele onwetendheid**'. De overheid heeft hiermee op veel manieren te kampen.

Het juridisch beginsel, bijvoorbeeld, dat iedere Nederlander geacht wordt de wet te kennen, is slecht te rijmen met de omstandigheid dat de Nederlandse wetten samen ongeveer 140 duizend artikelen bevatten. Burgers en rechtspersonen blijven rationeel onwetend over (veranderingen in) wetgeving,

Welke informatieproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?

Rationele onwetendheid en transactiekosten

○ Mensen baseren hun gedrag (bewust) op onvolledige informatie.

Moreel gevaar

○ Mensen gedragen zich onvoorzichtiger als zij verzekerd zijn.

Averechtse selectie

○ Mensen zien af van transacties omdat ze een informatieachterstand waarnemen.

wat de effectiviteit van het overheidshandelen ondermijnt. Wie de wet niet kent, kan hem ook niet naleven. Een voorbeeld hiervan is het niet-gebruiken van (inkomens)voorzieningen door (arme) mensen die hierop juridisch wel recht hebben.

Een ander voorbeeld is dat kiezers bij zowel landelijke als lokale verkiezingen rationeel onwetend blijven van de inhoud van partijstandpunten. De transactie tussen mensen en politiek (voorkeuren in ruil voor regels) wordt hierdoor onbetrouwbaar.

Rationele onwetendheid beïnvloedt de welvaartsefficiëntie dus via verschillende kanalen. Rationele onwetendheid kan leiden tot foutieve inschatting van de baten van overheids-optreden (mensen, bedrijven en de samenleving reageren niet op regels, gebruiken bijvoorbeeld bepaalde voorzieningen niet die wel voor hen bedoeld zijn). Nog fundamenteeler is de rationele onwetendheid bij verkiezingen. Als de uitslag van verkiezingen geen juist beeld geeft van de publieke voorkeuren van kiezers, schat de politiek de maatschappelijke welvaarts-functie verkeerd in. Dit leidt tot beleid dat wel recht doet aan de uitslag van de verkiezingen, maar niet aan de voorkeuren van kiezers. De baten van overheids-optreden worden in zo'n geval overschat.

Twee. Een volgend informatieprobleem dat tot overheids-falen kan leiden is 'moreel gevaar'. Een flink deel van het overheidshandelen is gericht op het verminderen van risico's voor mensen. Het risico op inkomensverlies (via onder meer de sociale zekerheid, ontslagbescherming en de bijstand), het risico op hoge zorgkosten (via onder meer de zorgverzekeringwet), het risico op een restschuld bij de verkoop van een eigen huis (via de nationale hypotheekgarantie), en zo voort en zo verder. De overheid neemt ook risico's voor bedrijven weg, zoals het faillissementsrisico voor grote (systeem)banken en onzekerheid over belastingaanslagen (via fiscale *rulings*). Moreel gevaar is de term die aangeeft dat het beschermen tegen risico's mensen (en bedrijven) onvoorzichtiger maakt. Wie weet dat hij niet zelf het volledige risico op bijvoorbeeld inkomensverlies hoeft te dragen, is minder voorzichtig als het gaat om leven(skeuzes) en werk, omdat hij toch kan terugvallen op collectieve voorziening. De (systeem)bank die als het puntje bij het paaltje komt 'te groot is om failliet te gaan', en dus door de overheid verzekerd is tegen omvallen, zal meer risico's durven nemen dan de bank die onverzekerd moet opereren.

Het informatieprobleem voor de overheid is dat die moeilijk kan inschatten (geen informatie heeft over) de verandering van het gedrag van mensen als gevolg van het verzekeren van hun risico's. Hoeveel onvoorzichtiger zijn systeembanken? Hoeveel onvoorzichtiger zijn mensen met hun werk en hun gezondheid?

Het beschermen tegen risico's leidt in combinatie met moreel gevaar tot het onderschatten van maatschappelijke kosten en het overschatten van de maatschappelijke baten van overheidsop treden.

Drie. De overheid heeft ook te stellen met '**averechtse selectie**', het verschijnsel dat mensen of bedrijven over meer informatie beschikken dan de overheid, en deze informatie gebruiken voor hun eigen voordeel. Een standaardvoorbeeld is het *all-you-can-eat*-restaurant dat failliet gaat omdat het vooral een cliëntèle aantrekt met grote trek. Het restaurant zou liefst kleine eters hebben aangetrokken, maar was niet in staat de mensen bij de deur op hun eetlust te selecteren.

De overheid is ook een soort *all-you-can-eat*-restaurant, alleen dan met diepe zakken. Een voorbeeld. Met een subsidie op hybride auto's hoopt de overheid milieubewuste burgers aan

het half-elektrische rijden te krijgen; de overheid krijgt (ook en vooral) lease-auto-klanten die het fiscale voordeel vriendelijk incasseren en vervolgens alleen de benzinemotor gebruiken.

Averechtse selectie is een verschijnsel dat op verzekeringsmarkten veel voorkomt. Ook bij sociale verzekeringen speelt dit een rol. Door zzp-schap fiscaal te stimuleren, bijvoorbeeld, bevordert de overheid dat 'goede risico's' hun werknemersverzekeringen opzeggen. De achterblijvende werknemers hebben een hogere kans op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, waardoor hun premies voor deze verzekeringen stijgen. Een soortgelijk mechanisme doet zich voor bij werkgevers die ervoor kunnen kiezen 'eigen risicodragers' te worden in geval van loondoorbetaling bij ziekte. Dit uithollen van verzekeringen omdat de goede risico's hun verzekering beëindigen, kan leiden tot het imploderen van de hele verzekering.

In algemene zin geldt dat mensen en bedrijven in alle omstandigheden meer weten over hun eigen omstandigheden, voorkeuren, mogelijkheden en onmogelijkheden dan politiek en overheid. De informatieachterstand van de overheid wordt nijpender naarmate een samenleving op dit soort dimensies heterogener wordt. Waar de overheid in een homogene

samenleving zonder veel moeite regels kan maken voor specifieke, helder omschreven groepen, leidt toenemende heterogeniteit ertoe dat de overheid vaker doel mist. De informatieachterstand veroorzaakt langs deze weg inefficiëntie, zoals boven besproken.

Sturing

De derde categorie overheidsfalen gaat over sturing. Sturing werkt in het overheidsdomein via de kiezersmarkt (kiezers geven politici de opdracht besluiten te nemen in lijn met hun voorkeuren), via de transacties tussen politiek en overheid (de politiek geeft overheid opdracht en budget om gemaakte beleidskeuzes uit te voeren in ruil voor advies en uitvoeringscapaciteit), en, uiteindelijk, via de uitvoering van het geformuleerde overheidsbeleid. Bij elk van deze stappen doet zich het ‘principaal-agentprobleem’ voor. De principaal of opdrachtgever is hierbij iemand die iets gedaan wil krijgen; de agent de uitvoerder van de opdracht. In algemene zin gaan agentproblemen over de moeilijkheden bij het aansturen van de agenten: hoe krijgt de principaal van de agent gedaan wat hij wil dat er gebeurt? In

de relatie tussen de opdrachtgever en de agent komt een aantal problemen samen, zoals informatie-asymmetrie en het vraagstuk van de eigen belangen van de agenten die botsen met de belangen van de principaal. **Principaal-agentproblemen** zijn de eerste van drie sturingsvraagstukken bij overheidshandelen die we achtereenvolgens zullen bespreken. Zie **afbeelding 2.4**.

De ultieme principaal (binnen een democratisch georganiseerde natiestaat als Nederland) staat in het hart van onze afbeelding. Het is niet één persoon, maar het zijn alle mensen. Agent-problemen zijn al ingewikkeld bij eenvoudige vragen (hoe organiseer ik als werkgever wenselijk gedrag bij mijn werknemers? Hoe zorg ik er als aandeelhouder voor dat het bestuur van mijn bedrijf de juiste besluiten neemt?). Maar in het geval van overheidshandelen is de principaal zelf dus al problematisch. Wat wil ‘de principaal’ van politiek en overheid? En wil ‘de principaal’ dat ook volgende week nog? En hoe om te gaan met een principaal die tegenstrijdige dingen wil?

De keten tussen de (problematische wil) van de principaal en de uitkomsten van het overheidshandelen is niet alleen lang, maar kent ook bij elke schakel in de keten efficiëntieverlies.

Welke sturings- problemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?

Principaal-agent

- De ultieme principaal van de overheid is de hele samenleving.
- Er ontstaat sturingsverlies in elke schakel van de keten van opdrachtgevers en opdrachtnemers.
- Rationele politici, beleidsambtenaren en uitvoerders handelen in hun eigen belang.

Tijdhorizon

- Kabinetten kunnen zich niet binden aan besluitvorming in de volgende kabinetsperiode.
- Kabinetten voeren procyclisch begrotingsbeleid.
- Kabinetten hebben een prikkel om grote maatschappelijke vraagstukken door te schuiven.

Regulering

- Belangengroepen richten zich op deelbelangen voor de eigen achterban (*rent seeking*).
- Bedrijven ontsnappen door reguleringsarbitrage aan wetten en regels.
- Belangenorganisaties houden delen van de overheid en hun toezichthouders gevangen.

- Tussen de mensen en de politiek.
- Tussen de politiek en de overheid.
- (Op talloze plekken binnen de overheid.)
- Tussen de overheid en de mensen (en bedrijven, en maatschappij).

Bij de opeenvolgende schakels in de keten verandert steeds de agent uit de voorgaande schakel in de principaal in de huidige. En steeds is er het vraagstuk: hoe zorg ik er als principaal voor dat mijn agent doet wat ik wil? En bij elke van deze stappen in de keten bestaat het risico op een afwijking van de doelen van de oorspronkelijke principaal. Die kan het gevolg zijn van rationeel handelen van de betrokken agenten (die zo hun eigen belangen hebben en nastreven die niet (helemaal) overeenkomen met die van de principaal), van informatie-asymmetrie (de agent beschikt doorgaans over meer informatie over de uitvoeringskwestie dan de principaal), van irrationeel gedrag (uitstelgedrag, verlies-aversie) en zo voort. Het onderwerp informatie-asymmetrie is hierboven al behandeld; irrationeel gedrag behandelen we later als aparte categorie. Hieronder werken we het vraagstuk van de eigen belangen van de betrokkenen bij overheidsoptreden verder uit.

Eerst nog een opmerking over de impact van informatie-asymmetrie in deze context. Principalen in elk van de stappen proberen hun informatieachterstand op ten minste twee manieren te bestrijden. Ten eerste door voorschriften te maken over hoe agenten zich dienen te gedragen in lijn met de wensen van de principaal; ten tweede door een informatieplicht op te leggen, al dat niet op basis van prestatie-indicatoren. Beide (voorschriften én informatielevering) kunnen vervolgens aan controle worden onderworpen, al dan niet door een onafhankelijke toezichthouder. Zo baart het principaal-agent-probleem bureaucratie, wat op zichzelf weer een bron is van efficiëntieproblemen.

Rationeel of calculerend gedrag van mensen (in hun rol van kiezers en burgers), politici, ambtenaren, bedrijven (en hetzelfde geldt voor spelers in de maatschappij) is (vaak) in strijd met de doelstelling van welvaartsefficiënt overheidsbeleid. Met rationeel gedrag bedoelen we hier dat betrokkenen hun eigen belang nastreven, consistent handelen, en bij het maken van gedragskeuzes gebruik maken van beschikbare informatie.

Boven zagen we al dat het voor kiezers rationeel kan zijn om 'rationeel onwetend' te blijven van de voorstellen van

politieke partijen in verkiezingstijd. De verwachte baten (de stem uitbrengen die het beste overeenkomt met de eigen voorkeuren) zijn lager dan de verwachte kosten (het doorploegen van verkiezingsprogramma's, het invullen van stemwijzers, of het bestuderen van Keuzes in Kaart). Het gevolg van deze rationele onwetendheid is dat voorkeuren gemankeerd worden doorgegeven aan de politiek, waardoor 'sturing' van politiek door de mensen gebrekkig is.

Een andere vorm van rationeel kiezersgedrag die relevant is voor sturing is het uitbrengen van de stem op basis van plat eigenbelang op de korte termijn. De kiezer kan 'als burger' het ene vinden, maar als 'kiezer' toch het andere prefereren. Hypotheekrenteaftrek zou moeten worden afgeschaft; maar de eigen hypotheek moet wel worden betaald. Ontslagvergoeding zou moeten worden afgetopt; maar ik werk al twintig jaar voor dezelfde baas en het bedrijf verkeert in financiële moeilijkheden. Als gevolg van zo'n rationele stem door de kiezer verandert de verkiezingsuitslag van een 'inventarisatie van publieke voorkeuren' in een inventarisatie van individuele belangen.

De rationele politicus maximeert het aantal stemmen op zijn partij bij verkiezingen. Verkiezingsbeloftes zijn hierbij

handelswaar. *Framing* van de politieke markt ('tweestrijd', 'nek-aan-nek-race') is politieke marketing. Omdat in een veelpartijendemocratie coalitievorming noodzakelijk is, kunnen verkiezingsbeloftes (vaak zonder veel schade) worden gebroken. Zeker in combinatie met rationele onwetendheid bij de kiezer, heeft rationeel gedrag van politici tot gevolg dat er ruimte zit tussen de verkiezingsuitslag aan de ene kant en de daadwerkelijke voorkeuren van mensen aan de andere kant.

De rationale ambtenaar maximeert zijn budget en/of zijn beleidsterrein en/of zijn eigen opvattingen over beleid en/of het verloop van zijn eigen loopbaan. Dit rationele gedrag kan uiteraard samenvallen met het maximeren van de welvaarts-efficiëntie, maar dat is dan toeval.

Rationele belangenorganisaties zijn voordeeltjesjagers voor hun eigen achterban. Alle deelbelangen in Nederland hebben hun eigen organisatie, van de vleesindustrie tot de kinderdagverblijven; van de werknemers tot de gemeenten; van het grootbedrijf tot de vogelbeschermers. De rationele organisatie van zulke belangen maximeert voor de eigen achterban budget uit de schatkist en strijdt tegen wet- en regelgeving die de eigen

achterban onwelgevallig is, ongeacht het effect hiervan op de welvaartsefficiëntie.

De totstandkoming van overheidsgedrag is daarom niet alleen het gevolg van het streven naar meer welvaartsefficiëntie, maar ook de resultante van de trek- en duwkracht van alle betrokkenen met hun eigen belangen. Het opdrachtgever-opdrachtnemervraagstuk heeft binnen de overheid een indrukwekkende omvang.

Wat is het gevolg? De maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten van overheidsoptreden zijn bij al dit rationele gedrag van betrokkenen geen overweging. De overheid is voor alle betrokkenen een domein waar individueel voordeel te halen valt. Het gevolg van dit gedrag is vooral opwaartse druk op het overheidsbudget.

Principaal-agentverhoudingen zijn één subcategorie bij sturingsproblemen. Een tweede subcategorie sturingsproblemen bestaat uit vraagstukken die te maken hebben met **tijd**, in het bijzonder de gekozen horizon voor het overheidsbeleid. Verkiezingen worden periodiek gehouden en deze periodiciteit in het domein politiek veroorzaakt dat 'tijd' ook voor het domein overheid

een bijzondere factor is. De politieke tijdsyclus kan botsen met welvaartsefficiënt overheidsoptreden. Tijdsgerelateerde sturingskwesities komen voor in ten minste twee varianten.

Ten eerste: bindingsproblemen. Een kabinet regeert in de regel vier jaar en heeft geen zeggenschap over het overheidsoptreden in volgende kabinetsperiodes. De overheid heeft dus moeite om zich te binden op de lange termijn. Dit leidt niet alleen op allerlei terreinen tot jojo-beleid (dat wel geld kost, maar voor de samenleving weinig baten genereert), maar typeert de overheid ook ten principale als 'onbetrouwbare partner' die (aanpassings)kosten veroorzaakt bij mensen en bedrijven. De tijdshorizon van mensen en bedrijven is op sommige onderwerpen soms langer dan een kabinetsperiode, maar zij kunnen politici hier niet op aansturen (ik reken als huiseigenaar de komende decennia op hypotheekrenteaf trek; ik reken als werkgever op de loonkostensubsidie voor deze arbeidsongeschikte werknemer met wie ik een contract voor onbepaalde tijd ga sluiten; ik reken als ingezetene op AOW als ik 65 word; et cetera).

Dit bindingsprobleem doet zich ook gelden bij het begrotingsbeleid van de overheid. De politieke cyclus loopt niet

synchroon met de conjunctuurcyclus. De werking van de schatkist als 'automatische stabilisator' van de conjunctuur wordt daarom vaak geweld aangedaan. De overheid bezuinigt vaak als het economisch tij tegen zit; en stimuleert de economie juist wanneer afremmen welvaartsverhogend zou zijn.

Wat is het gevolg? Door bindingsproblemen vallen de maatschappelijke kosten van overheidsop treden hoger uit dan geanticipeerd (jojo-beleid; aanpassingskosten) en zijn de maatschappelijke baten juist lager (begrotingsbeleid).

De relatief hoge omloopsnelheid van kabinetten veroorzaakt nog een ander tijdsprobleem: uitstelgedrag. Voor een kabinet dat vier jaar regeert is het onaantrekkelijk onderwerpen aan te pakken die om een lange adem vragen, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit, de grote impact op mensen, of omdat de kosten in de eigen kabinetsperiode vallen en de baten pas in de volgende. Overheidsbeleid dat allicht welvaartsverhogend was toen het werd ingevoerd, maar bijvoorbeeld door veranderde omstandigheden, welvaartsverlagend is geworden, blijft hierdoor lang in stand. Denk voor recente voorbeelden aan doorwerken tot op hogere leeftijd, of het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek.

Naast principaal-agentverhoudingen en tijdsproblemen, is er een derde subcategorie sturingsproblemen, die betrekking heeft op het aansturen van economische sectoren en deze noemen we **reguleringsproblemen**. Mensen sturen de bedrijven weliswaar aan via hun arbeidsaanbod- en consumptiegedrag (met faillissement als ultiem disciplineringswapen), maar via de politiek willen mensen bedrijven ook aansturen op allerlei andere aspecten. De overheid legt sectoren daarom regels op over bijvoorbeeld (een minimale) productkwaliteit, financiële deugdelijkheid, consumentenbescherming, milieukeurmerken van producten of productieprocessen, en zo voort. Daarnaast stuurt de overheid veelal met financiële prikkels: subsidies en heffingen. Elke sector kent zo, naast algemene wetten en regels, zijn eigen reguleringsregime, een geheel van regels, geldstromen en toezichtinstanties. Het doel hiervan is de welvaart te verhogen.

Bij het formuleren en aanpassen van regulering ligt overheidsfalen op de loer. Dit wordt deels veroorzaakt door mechanismen die we hierboven al hebben geïdentificeerd, zoals informatieproblemen en principaal-agentproblemen. De overheid kampt per definitie met informatieachterstand ten opzichte van

de bedrijven in de sector. De bedrijven hebben zich bovendien georganiseerd, waarbij de kans bestaat dat de sectororganisatie zich (vooral of uitsluitend) richt op het behartigen van de belangen van de eigen achterban (ten koste van de belangen van de overheid, potentiële nieuwe toetreders tot de sector, en uiteindelijk, de mensen).

Het reguleringsprobleem wordt groter door het vraagstuk van de 'gevangen toezichthouder', of breder 'de gevangen overheid'. Hiermee wordt bedoeld dat de toezichthouder op een sector – of breder: een deel van de overheid – als het ware gevangen wordt genomen door de sector waarop toezicht moet worden gehouden of waarvoor de toezichthouder of overheid regels moet maken. Overheid en toezichthouder worden in zo'n geval voor het karretje van een deelsector gespannen. Bij diverse ministeries in Nederland is het een terugkerend vraagstuk: zijn wij nou het ministerie van 'onze' sector – de luchtvaart, de agrarische sector, het onderwijs, de banken, de zorg, de woningcorporaties – of de regulerende (en subsidiërende) overheid namens de mensen?

Als (een deel van) de overheid gevangen is, is het aantrekkelijk om deel uit te maken van deze sector. Omgekeerd kan het

voor bedrijven aantrekkelijk zijn te ontsnappen aan onwelgevalige reguleringsregimes. In zo'n geval doen bedrijven aan 'reguleringsarbitrage': zij kiezen voor de regulering die hen het beste uitkomt. Een voorbeeld hiervan is de schildersbranche. Schilders die van werknemer zzp'er worden, blijven verplicht aangesloten bij het pensioenfonds. Schilders kunnen aan de pensioenplicht ontsnappen door hun schildersbedrijf een klusonderneming te noemen, en doen dat ook.

Bij de regulering van sectoren is overheidsfalen daarom een groot risico. Al dan niet onder het mom van een handig geformuleerd algemeen belang, gebruiken sectoren de overheid voor het behalen van private voordelen ten koste van de welvaartsefficiëntie.

Feilbaarheid

De vierde hoofdcategorie overheidsfalen gaat over feilbaarheid. Rationeel gedrag van betrokkenen bij het overheidshandelen is problematisch, zagen we hierboven. Dat mensen de neiging hebben hierbij systematisch denkfouten te maken – en zich dus irrationeel gedragen – maakt het overheidshandelen niet gemakkelijker maar nog moeilijker. Zie **afbeelding 2.5** voor een

**Welke
feilbaarheids-
problemen kunnen
overheidsfalen
veroorzaken?**

Verlies-aversie

○ Mensen waarderen een euro winst anders dan een euro verlies.

Uitstelgedrag

○ Mensen stellen lastige besluiten steeds een dag uit.

Bijziendheid

○ Mensen waarderen een euro in de toekomst (overdreven) lager dan een euro nu.

Inconsistente voorkeuren (in de tijd)

○ Mensen hebben publieke voorkeuren die niet passen binnen de publieke budgetrestrictie.

overzicht van een aantal belangrijke problemen rond de feilbaarheid van denken en beslissen.

Uit de gedragsliteratuur (Daniel Kahneman won de Nobelprijs voor economie in 2002; Richard Thaler in 2017) weten we dat mensen systematisch denkfouten maken bij het maken van keuzes. Mensen vertonen uitstelgedrag (bij moeilijke keuzes), mensen kunnen risico's slecht op waarde schatten, mensen zijn doorgaans verlies-avers, mensen vinden het moeilijk om toekomstige kosten en baten naar het heden terug te rekenen, mensen vertonen bij tijd en wijle kuddegedrag. Deze kenmerken neemt de homo sapiens uiteraard ook mee naar de stembus, het partijcongres en het werk als politicus, vakbondsbestuurder, beleidsambtenaar, of belangenbehartiger van de vleesverwerkende industrie.

Deze irrationaliteit betreft dus onze cognitieve vermogens, niet de intenties van het handelen van mensen. Betrokkenen bij overheidshandelen kunnen dus rationeel zijn (in de zin dat ze primair handelen uit eigen belang en zo zand gooien in de principaal-agentmolen) en tegelijkertijd irrationeel (dat ze bij het nastreven van hun eigen belang vatbaar zijn voor het maken van denkfouten).

Ter illustratie. De mensen kunnen zich, waar het om hun publieke voorkeuren gaat, ogenschijnlijk straffeloos, irrationeel gedragen. Waar het hun eigen situatie betreft worden de voorkeuren voor consumptie in de meeste gevallen in lijn gebracht met de huishoudelijke budgetrestrictie: het inkomen. Mislukt dit, dan volgt een pijnlijk schuldentraject. Bij hun publieke voorkeuren voelen de mensen de band tussen bestedingsvoorkeuren en budgetrestrictie niet, veel minder of partieel. Denk aan: op maandag pleiten voor een ruimer zorgbudget; op dinsdag klagen over stijgende zorgpremies. Op woensdag het milieu een warm hart toedragen; op donderdag een weekeind New York boeken. Op vrijdag pleiten voor betere betaling en werkomstandigheden voor schoonmakers van Rijksgebouwen; op zaterdag klagen over de oplopende belastingdruk.

De gevolgen van observatie- en denkfouten van alle betrokkenen zijn divers. Een gevolg kan zijn dat beleidsambtenaren gevoelig zijn voor opeenvolgende beleidsmoden (kuddegedrag). Een gevolg kan zijn dat maatschappelijke kosten en baten van overheidshandelen verkeerd worden ingeschat (foute risicoschatting). Een gevolg kan zijn dat betrokkenen voor of tegen een maatregel pleiten, die op korte termijn voordeel brengt

maar op lange termijn voor deze betrokkenen zelf juist nadelig is (fout verdisconteren). Het kan ertoe leiden dat betrokkenen een klein verlies niet kunnen verkroppen, ook al behalen ze tegelijkertijd een grote winst (verlies-aversie).

Voor overheidshandelen gericht op het verhogen van de welvaartsefficiëntie is deze feilbaarheid van betrokkenen slecht nieuws, omdat die een hinderpaal is bij rationele besluitvorming. Dit kan zich zowel uiten in maatschappelijke kosten die hoger zijn dan nodig is, als in het laten liggen van kansen op maatschappelijke baten.

Verstoring

De laatste hoofdcategorie van oorzaken van overheidsfalen gaat over de verstoring die overheidshandelen veroorzaakt in het gedrag van mensen, bedrijven (en de maatschappij). De subcategorieën staan benoemd in **afbeelding 2.6**.

Overheidsoptreden heeft als doel het gedrag van mensen en bedrijven te beïnvloeden, via financiële prikkels of opgelegde regels. In welke zin kan overheidsoptreden dan verstoring zijn? In het algemeen doordat het overheidsoptreden niet alleen beoogde gevolgen heeft (of kan hebben) maar ook onbedoelde gevolgen.

Belastingheffing (in ruime zin) beïnvloedt het gedrag van mensen en bedrijven via de invloed op (relatieve) prijzen. De dure elektrische auto wordt voor de consument goedkoper door subsidie; de goedkope schoonmaker wordt voor de consument duurder door de geheven belastingen op arbeid en consumptie. Als gevolg van deze (negatieve en positieve) belastingheffing veranderen de relatieve prijzen en koopt de consument meer elektrische auto's en minder schoonmaakuren. Een deel van deze beïnvloeding van prijzen is doelbewust beleid, gericht op het verhogen van de welvaartsefficiëntie (het subsidiëren van de elektrische auto bijvoorbeeld). Maar grotendeels is belastingheffing een manier om inkomen te herverdelen en ander overheidsbeleid te bekostigen (de prijsverhoging van de schoonmaker). Het is niet het doel van de overheid om schoonmaakdiensten duurder te maken; het is wel het gevolg van het overheidshandelen. De overheid verstoort de schoonmaakmarkt.

De verstoring van economische processen via belastingheffing (in ruime zin) – op de schoonmaakmarkt, op de arbeidsmarkt, op verzekeringsmarkten en zo voort – veroorzaakt inkomensverlies. Anders gezegd: iedere euro die de schatkist

**Welke
verstoring-
problemen kunnen
overheidsfalen
veroorzaken?**

Verdringing door belastingheffing

○ Belastingheffing beïnvloedt relatieve prijzen en verstoort zo de keuzes van alle betrokkenen.

Risico-verandering

○ De overheid vermindert risico's, waardoor mensen en bedrijven zich onvoorzichtiger gedragen.

Verdringingsproblemen

○ Overheidsoptreden schaadt het initiatief van andere partijen; overheidsproductie botst met bedrijfsbelangen.

invloet kost meer dan een euro, namelijk die ene euro plus de inkomensschade die hiermee wordt veroorzaakt. De hoogte van deze schade is onderwerp van de debat (Romein & Rennes 2013; Jacobs 2018).

Voor de welvaartsefficiëntie van overheidsoptreden betekent dit dat de maatschappelijke kosten van overheidsoptreden doorgaans (systematisch) worden onderschat.

De tweede manier waarop overheidshandelen het gedrag van mensen en bedrijven verstoort is via het veranderen van hun **risico-profiel**. Dit is een toepassing van het boven aangehaalde informatieprobleem, moreel gevaar. Waar de overheid door het wegnemen van risico's de bedoeling heeft bescherming te bieden, is het onbedoelde gevolg dat mensen en bedrijven zich onvoorzichtiger gaan gedragen. Inkomensverzekering geeft mensen zekerheid als zij hun baan verliezen (het bedoelde gevolg), maar vermindert tegelijkertijd de prikkel om te investeren in de eigen inzetbaarheid op de arbeidsmarkt (het onbedoelde gevolg). Het verzekeren van het voortbestaan van systeembanken, zet banken aan tot risicovol gedrag. En zo voort.

Om moreel gevaar tegen te gaan is de overheid gedwongen tot 'flankerend beleid', zoals gedetailleerd en omvangrijk toezicht op de bankensector.

Waar moreel gevaar onvoldoende kan worden teruggedrongen, en het veranderen van de risico-perceptie dus onbedoelde gevolgen heeft, worden de maatschappelijke kosten van overheidshandelen onderschat.

De derde verstoringswijze is **verdringing**. Dit is het geval wanneer overheidsoptreden de activiteiten van mensen, bedrijven of de maatschappij wegduwt. Dit verdringen komt voor op allerlei niveaus. Armeenzorg, sociale huisvesting, natuurbehoud, om een paar voorbeelden te noemen, vonden plaats lang voordat de overheid zich deze onderwerpen toe-eigende. Ze maakten deel uit van de transacties van mensen met de maatschappij. Deze maatschappelijke activiteiten zullen weer opbloeien als de overheid zich hieruit zou terugtrekken. Het punt is hier dat de baten van overheidsoptreden worden overschat als met deze verdringing van maatschappelijke transacties geen rekening wordt gehouden; en dat de kosten worden onderschat.

De overheid verdringt niet alleen maatschappelijke transacties maar ook de levering van goederen en diensten door bedrijven. Hierbij gaat het om activiteiten die de overheid zelf verkiest uit te voeren, maar die prima door marktpartijen zouden kunnen worden gedaan. Zo nam het Rijk onlangs zelf schoonmakers in dienst. Ook kent het Rijk bijvoorbeeld eigen management consultants. Het punt is hier dat gewone goederen en diensten (uitsluitbaar, rivaliserend) vanuit het (efficiënte) marktdomein worden overgeheveld naar het (inefficiëntere) overheidsdomein. De drang vanuit de overheid om marktactiviteiten over te nemen laat zich verklaren vanuit rationeel gedrag van overheidsorganisaties en functionarissen. Een consultant met ambtenarenstatus heeft een comfortabeler bestaan dan de consultant in een bedrijf.

De verdringing van marktactiviteiten wordt in de hand gewerkt door de transactiekosten die gepaard gaan met het inschakelen van bedrijven door de overheid. Aanbestedingsprocedures veroorzaken zowel bij de overheid als bij bedrijven hoge kosten; voor bedrijven kan het rationeel zijn hun goederen en diensten niet aan te bieden; voor de overheid kan het rationeel zijn die niet te vragen maar zelf de productie ter hand te

nemen. Dit type verdringing gaat dus vooral ten koste van de 'kleine efficiëntie' van het overheidshandelen.

Samenvatting

Overheidsoptreden is welvaartsefficiënt en succesvol indien de maatschappelijk baten van dat optreden hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. De overheid faalt indien de kosten van het overheidshandelen hoger zijn dan de baten. Dit is de conclusie van hoofdstuk 1. In dit tweede hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar de oorzaken van overheidsfalen. Deze hebben we ondergebracht in vijf categorieën die niet wederzijds uitsluitend zijn maar als geheel wel uitputtend.

Waarom kan overheidshandelen per saldo verlieslatend zijn, welvaartsinefficiënt? Het antwoord is dus vijfledig, en het totaaloverzicht staat in **afbeelding 2.7**.

Overheidshandelen kan verlieslatend zijn door efficiëntieproblemen, in het bijzonder door problemen met de 'kleine efficiëntie' (hoge kostprijzen van (semi)overheidsgoederen en diensten) en problemen met de 'grote efficiëntie' (veel, tegenstrijdige doelstellingen en elkaar tegenwerkende beleidsterreinen).

Overheidshandelen kan verlieslatend zijn door informatieproblemen, in het bijzonder door rationele onwetendheid, moreel gevaar en averechtse selectie.

Overheidshandelen kan verlieslatend zijn door sturingsproblemen, in het bijzonder problemen met de verhoudingen tussen principaal en agent, door tijdshorizonincongruentie, en door het vraagstuk van de ‘gevangen overheid’.

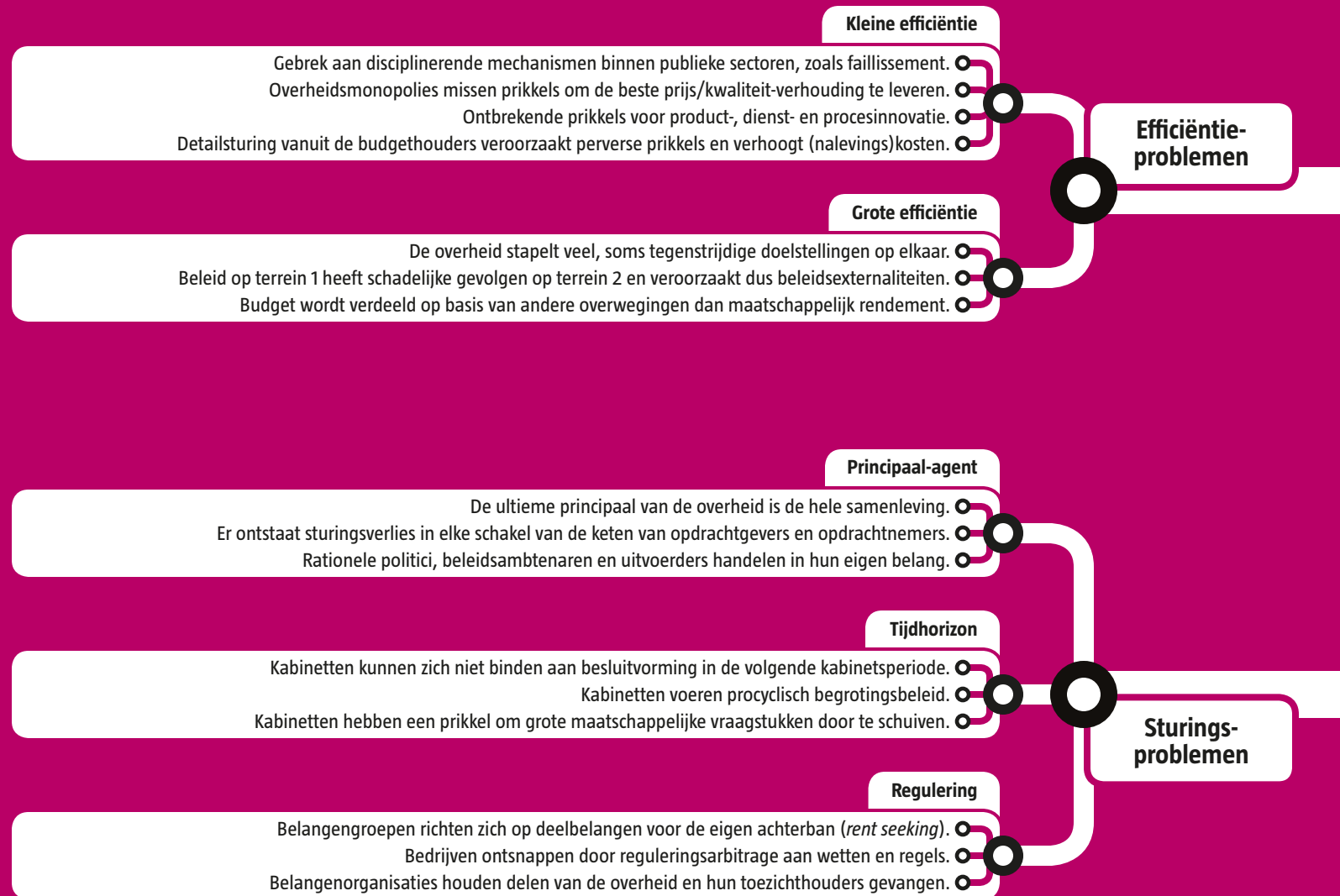
Overheidshandelen kan verlieslatend zijn de feilbaarheid van mensen: door observatie- en denkfouten van kiezers, politici, ambtenaren en belangenvertegenwoordigers.

Overheidshandelen kan verlieslatend zijn door verstoring, in het bijzonder die door de belastingheffing (in ruime zin) en risicoverandering, maar ook door het verdringen van maatschappelijk initiatief en van de voortbrenging door bedrijven.

De formulering hierboven is steeds doelbewust: overheidshandelen kan verlieslatend zijn. Het doel van dit hoofdstuk was niet om vast te stellen of en in welke mate overheidsfalen zich voordoet, maar slechts om aan te wijzen door welke soort mechanismen problemen kunnen worden veroorzaakt. Net als in geval van marktfalen moet in specifieke gevallen van overheidsfalen

(zo goed mogelijk) kwantitatief worden nagegaan wat de omvang van het vraagstuk is. Dat valt buiten de reikwijdte van deze studie.

In het volgende hoofdstuk gaan we na waar de vijf gesignaleerde problemen met overheidshandelen zich voordoen. Zo krijgen we meer grip op het fenomeen.



Welke typen problemen veroorzaken overheidsfalen?

Informatieproblemen

Rationele onwetendheid en transactiekosten

○ Mensen baseren hun gedrag (bewust) op onvolledige informatie.

Moreel gevaar

○ Mensen gedragen zich onvoorzichtiger als zij verzekerd zijn.

Averechtse selectie

○ Mensen zien af van transacties omdat ze een informatieachterstand waarnemen.

Feilbaarheidsproblemen

Verlies-aversie

○ Mensen waarderen een euro winst anders dan een euro verlies.

Uitstelgedrag

○ Mensen stellen lastige besluiten steeds een dag uit.

Bijziendheid

○ Mensen waarderen een euro in de toekomst (overdreven) lager dan een euro nu.

Inconsistente voorkeuren (in de tijd)

○ Mensen hebben publieke voorkeuren die niet passen binnen de publieke budgetrestrictie.

Verstoringsproblemen

Verdringing door belastingheffing

○ Belastingheffing beïnvloedt relatieve prijzen en verstoort zo de keuzes van alle betrokkenen.

Risico-verandering

○ De overheid vermindert risico's, waardoor mensen en bedrijven zich onvoorzichtiger gedragen.

Verdringingsproblemen

○ Overheidsoptreden schaadt het initiatief van andere partijen; overheidsproductie botst met bedrijfsbelangen.

**Waar
komen we welk
overheidsfalen
tegen?**

3.1 Inleiding

3.2 Wat gebeurt waar?

3.3 Samenvatting

Inleiding

Waar vinden we overheidsfalen? In het vorige hoofdstuk hebben we vijf hoofdmechanismen benoemd die samen de oorzaken beschrijven van falen door de overheid. In dit hoofdstuk gaan we na waar in onze afbeelding 2.1 deze mechanismen zich voordoen. In de afbeelding staan vier domeinen waarbinnen de oorzaak van overheidsfalen kan worden gezocht, namelijk mensen, politiek, overheid en bedrijven. En tussen deze domeinen vinden vier kerntransacties plaats. In dit hoofdstuk onderzoeken we voor deze acht vindplaatsen (vier domeinen plus vier transacties) voor welke vorm van overheidsfalen zij vatbaar zijn.

Wat gebeurt waar?

We beginnen in deze paragraaf met de ultieme opdrachtgever van het handelen van de overheid, de mensen en volgen stapsgewijs het spoor via politiek en overheid terug naar de mensen en de bedrijven.

Mensen

Mensen zijn een bron van overheidsfalen. Binnen het domein mensen komen we (sub)mechanismen tegen uit de categorieën informatieproblemen, sturingsproblemen, feilbaarheidsproblemen en verstoringproblemen.

Mensen zijn (als ultieme principaal van het overheidshandelen) een lastig te peilen opdrachtgever. Het fundamentele sturingsprobleem bij het overheidshandelen begint hier. Er is niet één opdrachtgever, er zijn er miljoenen, en die houden er op allerlei deelonderwerpen van het overheidshandelen tegen-gestelde opvattingen op na. Voorkeuren van individuen zijn niet (per se) consistent in de tijd. En de band tussen de publieke voorkeuren van mensen en de (overheids)budgetrestrictie is zwak; mensen kunnen er straffeloos inconsistente ideeën op na houden.

Bij het formuleren van hun voorkeuren hebben mensen (net als de andere spelers) last van feilbaarheidsproblemen. Ze kunnen, ieder voor zich, voorkeuren hebben die indruisen tegen hun eigen belang (op de langere termijn).

Huiselijk gesteld, en enigszins overdreven: de ultieme principaal van het overheidshandelen 'roept maar wat'.

Mensen zijn niet alleen de ultieme principaal van politiek en overheid maar tegelijkertijd de ultieme agent. Het overheidsbeleid slaat bij hen neer. Het gedrag van mensen wordt beïnvloed door het (staande) overheidsbeleid. Hun gedrag is vatbaar voor verstoringen (veroorzaakt door overheidsbeleid). Moreel gevaar hoort hierbij, verstoring door belastingheffing en averechtse selectie. Waar mensen als principaal ‘maar wat roepen’, werken ze als agent het overheidsbeleid vaak tegen, doelbewust (omdat de overheid handelt tegen het door hen waargenomen eigenbelang in) of onbewust (als ze meer risico’s nemen bijvoorbeeld dan zonder overheidsbeleid het geval zou zijn).

Mensen zijn dus op twee manieren een bron van overheidsfalen: als opdrachtgever zijn ze onhelder; als opdrachtnemer zijn ze oncoöperatief.

Transacties tussen mensen en politiek

Verkiezingen zijn de manier waarop de ultieme principaal zijn voorkeuren doorgeeft aan de politiek. Politieke partijen kondigen voorgenomen beleidskeuzes aan; mensen kiezen op de partij met de beleidskeuzes van hun voorkeur.

Deze ‘markt voor publieke voorkeuren’ is, mild geformuleerd, nogal problematisch, zelfs als we even heroïsch veronderstellen dat alle kiezers beschikken over een consistente set publieke voorkeuren voor overheidshandelen die stabiel zijn in de tijd, en dat zij volledig geïnformeerd over het aanbod van politieke partijen het stemhokje betreden.

Ten eerste gaan verkiezingen over een ‘pakketbeslissing’. Kiezers stemmen niet op elke beleidskeuze afzonderlijk, maar op een verzameling beleidskeuzes aangeboden door één van de partijen. De kiezer zal de verschillende onderdelen van elk pakket anders waarderen.

Ten tweede gaan verkiezingen over de verdeling van Kamerzetels, terwijl de feitelijke beleidskeuzes gemaakt worden door een – na afloop van de verkiezingen – te formeren kabinet van onbekende samenstelling. Mede hierom bestaat het fenomeen ‘strategische stem’, waarbij niet de voorkeuren van de kiezer leidend zijn, maar de voorkeur voor een coalitie (of ‘grootste partij’).

Ten derde moet de kiezer beslissen op basis van de beschikbare informatie op het moment van stemmen. Per definitie heeft de kiezer geen informatie over gebeurtenissen in de toekomst, de periode waarin het toekomstige kabinet zal regeren. De door

partijen voorgespiegelde beleidskeuzes zijn in die zin noodzakelijkerwijs altijd incompleet ('Als ik geweten had dat in deze kabinetsperiode de grootste financiële crisis sinds de jaren dertig zich zou voordoen, had ik wel op een andere partij gestemd.').

Als gevolg van deze imperfecties in het transactiesysteem tussen mensen en politiek, zijn verkiezingen een volatiele markt van percepties. De kiezer kan er makkelijk voor kiezen rationeel onwetend te blijven over de beleidsvoorkeuren van partijen.

De verkiezingsmarkt (en de hierop volgende coalitievorming) wordt beïnvloed vanuit de domeinen maatschappij en bedrijven. Belangengroepen van allerlei pluimage brengen hun deelbelangen onder de aandacht van politieke partijen (in de hoop de door hen voorgestelde beleidskeuzes te beïnvloeden), de mensen (in de hoop hun keuze te beïnvloeden), en de overheid (in de hoop het beleidsadvies van ambtenaren aan politici te beïnvloeden). Soortgelijke pogingen tot beïnvloeding vinden plaats vanuit de overheid zelf, en door andere (lagere) overheden. De lobbykracht van de belangengroepen varieert met budget en netwerk.

Het punt van dit alles is dat ook al kan een kabinet steunen op een meerderheid van Kamerzetels, dit allerminst wil zeggen

dat (de beleidsvoornemens van) het kabinet óók de publieke voorkeuren van de mensen weerspiegelt.

Politiek

Net als de mensen die op hen stemmen, hebben politici last van feilbaarheidsproblemen, zoals het slecht kunnen inschatten van risico's, uitstelgedrag en verlies-aversie. Ze kunnen bovendien meer gedreven zijn door hun eigen belang, hun loopbaan bijvoorbeeld, dan door de voorkeuren van hun kiezers, waardoor er een sturingsprobleem ontstaat. Ze kunnen zich ook oprecht afvragen (gezien de problemen met de kiezersmarkt hierboven beschreven) waarom mensen nu eigenlijk met tien- of honderdduizenden tegelijk op ze hebben gestemd, en dus een informatieprobleem ervaren.

Bij het sluiten van coalitieakkoorden en ook overigens binnen Kamerfracties, is de politiek vatbaar voor *horse trading* ('Ik steun jouw beroerde voorstel als jij mijn beroerde voorstel steunt.') en (geografische) *pork barreling* ('Ik steun jouw voorstel voor begrotingsgeld naar grote steden als jij mijn begrotingsvoorstel steunt voor geld naar het platteland.'). Politieke partijen en Kamerfracties (vooral die van coalitiepartijen) hebben last

van principaal-agentproblemen (denk bijvoorbeeld aan fractie-discipline of aan partijcongressen).

Politici kampen met tijdhorizonproblemen, zowel inhoudelijk ('Dit probleem lossen we niet op in deze kabinetsperiode, dus schuiven we het door naar een volgend kabinet.') als wat betreft de begroting ('Een groot overschot creëren zou nu het beste beleid zijn, maar er zijn volgend jaar verkiezingen'). Ze hebben bovendien het probleem dat zij de overheid niet kunnen binden aan afspraken die hun zittingstermijn overschrijden.

Bij het formuleren van hun beleidskeuzes, zijn politici zich zelden bewust van verdringingsvraagstukken.

Binnen het domein politiek zijn er dus allerlei mechanismen die verhinderen dat betrokkenen gericht zijn op het behalen van een zo hoog mogelijke welvaartsefficiëntie. De vraagstukken van overheidsfalen binnen het domein politiek concentreren zich bij sturings-, feilbaarheids- en informatieproblemen.

Transacties tussen politiek en overheid

Politici leveren de overheid beleidskeuzes en budget; de overheid op haar beurt verschaft de politiek beleidsadvies en

uitvoeringskracht – dit is de kern van de transactie tussen deze twee domeinen.

Anders dan de kiezersmarkt, die periodiek gehouden wordt en één uitslag kent, heeft de transactie tussen politiek en overheid een permanent karakter. Bovenop het regeerakkoord formuleert de politiek dagelijks nieuwe beleidskeuzes; de overheid levert voortdurend nieuw beleidsadvies en levert permanent uitvoeringsdiensten (van staand beleid).

Sturingsproblemen liggen hierbij op de loer. De politicus (of het kabinet) is nu de principaal en de (ambtelijke top van de) overheid de agent. Het departement van de minister kan 'gevangen zijn' door de betreffende sector. Ambtenaren kunnen hun eigen inhoudelijke overtuigingen hebben, al zijn ze niet gekozen, en ambtenaren kunnen ook hun eigen belang voorop zetten (macht; budget; loopbaan) al zijn ze in publieke dienst. Net als politici zijn ambtenaren vatbaar voor feilbaarheidsproblemen. Deze sturingsproblemen beïnvloeden de manier waarop politici transacties aangaan met de ambtelijke top.

De informatie-asymmetrie tussen bewindspersoon en overheid, c.q. de ambtelijke top is groot. Bewindspersonen worden

niet geselecteerd op hun vakkennis (al beschikken ze er wel soms over), en zijn dus voor alle informatie van feitelijke aard en voor beleidsadvies afhankelijk van de (ambtelijke top van de) overheid. Ambtenaren worden hierbij geacht neutrale adviseurs te zijn die zonder aanzien des bewindspersoons feiten, beleids-opties en argumentatie aanleveren. Maar er zijn meerdere voorbeelden van wrijving en wantrouwen tussen bewindspersonen en topambtenaren.

De verdeling van budget heeft een bijzondere plaats in de transacties tussen politiek en overheid, omdat budgetverdeling op onderdelen óók een strijd is tussen ministeries. Meer geld voor X betekent minder geld voor Y. De agenten, is het risico, raken onderling slaags terwijl de onwetende bewindspersoon hoofdschuddend toekijkt of zich mengt in het strijdgewoel. Allocatieproblemen zijn het gevolg.

Niet alleen budgettair, ook inhoudelijk zijn departementen nogal gericht op de eigen bewindspersonen en de eigen beleidsterreinen. Daarom zijn bij de transacties tussen politiek en ambtenarij ook beleidsexternaliteiten een risico op overheidsfalen, net als de stapeling van doelstellingen. Dat wil zeggen: als gevolg

van het overheidshandelen staat het eigen departement er goed op, net als de eigen bewindslieden, maar de effecten van het beleid werken in tegen de doelstelling van een ander departement waardoor de 'grote inefficiëntie' van het overheidshandelen toeneemt.

Topambtelijk kan de wens bestaan een bijdrage te leveren aan het oplossen van de tijdshorizonproblemen van politici. Welvaartsefficiënt beleid op de lange termijn kan worden onderzocht, geagendeerd, en worden voorbereid, ook in de aanloop naar coalitiebesprekingen. Denk aan onderzoeken van de planbureau's naar 'kansrijk beleid', en aan adviezen van de 'Studiegroep Begrotingsruimte' en de 'Studiegroep Duurzame Groei'. Deze wens om de welvaartsefficiëntie van het overheidsbeleid te bevorderen kan op gespannen voet staan met de voorkeuren van de principaal, de politiek.

Als gevolg van de informatie-asymmetrie tussen politiek en overheid, én als gevolg van de omstandigheid dat de top van de overheid een taak ziet in het oplossen van tijdshorizonproblemen, is de relatie tussen politiek en overheid allesbehalve een eenduidige principaal-agentrelatie. Welvaartsefficiënte transacties zijn allerm minst gegarandeerd.

Overheid

Voor onze abstracte afbeelding 2.1 kunnen we volstaan met één domein overheid. Maar in iets praktischer zin moeten we ons realiseren dat ‘de overheid’ bestaat uit allerlei afzonderlijke onderdelen en geledingen. De afstand is groot tussen de resultaten van de transactie van de ambtelijke top met de politiek (in brede zin) en de (handhaving van) wetten en regels zoals die ervaren wordt door mensen en bedrijven. In elke stap in de tussenliggende afstand tussen beleidskeuze en uitvoeringspraktijk bestaan principaal-agentproblemen. Alle betrokkenen zijn bovendien vatbaar voor feilbaarheidsproblemen.

De overheid is de kernvindplaats van efficiëntieproblemen, zowel van de kleine (hoger dan noodzakelijke kostprijzen, mede als gevolg van ‘budgetmaximalisatie’), als van de grote (beleids-externaliteiten, stapelingsproblemen, allocatieproblemen).

Onderdelen van de overheid (in brede zin) kunnen ‘gevangen’ zijn door belangengroepen of sectoren. Dit kunnen (delen van) ministeries zijn, maar bijvoorbeeld ook toezichthouders.

In haar relatie met de mensen (en bedrijven) heeft de overheid te maken met alle typen informatieproblemen, moreel gevaar, averechtse selectie en rationale onwetendheid.

Transacties tussen de overheid en mensen en bedrijven

De overheid levert uitvoeringsdiensten aan de politiek (het bestuur), en de mensen en bedrijven zijn de subjecten van deze dienstverlening. De overheid int belastingen, voert wetten uit, houdt toezicht, verstrekt uitkeringen en subsidies. Waar tijdens de transactie tussen mensen en de politiek de kiezers nog om hun publieke voorkeuren werd gevraagd, worden de mensen (en bedrijven) nu geconfronteerd met het resultaat van hun (collectieve) stem. Feilbaar als we zijn, wil dat wel eens tegenvallen.

‘Meer geld voor zorg’, wat bij de verkiezingen nog een sympathieke keuze leek, betekent, als de overheid eenmaal aan de deur komt kloppen, hogere zorgpremies of een hoger eigen risico. Terwijl de partij waarop we stemden keihard beloofde dat de hypotheekrente onaangetaast zou blijven, is deze belofte in de coalitieonderhandelingen uitgeruild tegen iets anders, en staat plotseling de fiscus op de stoep. De succesvolle lobby voor verlaging van de vennootschapsbelasting waar bedrijven zo blij mee waren, blijkt te worden betaald uit een grondslagverbreding, en is dus een sigaar uit eigen doos.

Bij de transacties tussen de overheid en mensen en bedrijven zit niet alleen de teleurstelling ingebakken, deze subjecten

van de dienstverlening gaan hier ook berekenend mee om. Hun eigen belang prevaleert (de overheid, als principaal, heeft moeite de agenten aan te sturen), en burgers en bedrijven buiten hun informatievoorsprong op de overheid uit, zoals bij uiteringsaanvragen en hun belastingaangiftes. Als gevolg van het overheidsbeleid houden mensen op zich te gedragen zoals ze voorheen deden, waardoor de verdringingsproblemen manifest worden. Mensen, kortom, zijn nu opgehouden kiezer te zijn (waarbij een beroep wordt gedaan op hun publieke voorkeuren) en zijn burger geworden, en (kritisch) consument van overheidsdiensten (waarbij de private voorkeuren de toetssteen vormen). En dan is het weer tijd voor verkiezingen.

Samenvatting

Sommige van de vormen van overheidsfalen, illustreert dit hoofdstuk, komen we tegen in alle domeinen die betrokken zijn bij overheidshandelen, of in alle transacties. Dit geldt specifiek voor feilbaarheidsproblemen (alle betrokkenen, welke pet ze ook opzetten, kampen hier immers mee) en principaal-agentproblemen (het overheidshandelen

is nu eenmaal een lange keten van opdrachtgevers en opdrachtnemers).

Andere vormen van overheidsfalen zien we vooral terug op specifieke plekken. Alle subvormen van efficiëntieproblemen vinden we geconcentreerd terug binnen de overheid. Reguleringproblemen doen zich vooral gelden in de relatie tussen overheid en bedrijven. Tijdhorizonproblemen concentreren zich bij de politiek. Informatieproblemen en verstoringproblemen doen zich vooral voelen in de relatie tussen de overheid enerzijds en de mensen en bedrijven anderzijds

Wat hebben we geleerd van deze studie en hoe kunnen we deze lessen gebruiken om het overheidshandelen te verbeteren? Het is tijd voor de samenvattende slotbeschouwing.

Slotbeschouwing: Naar een rijker beeld van overheidshandelen

De markt faalt, de overheid grijpt in, hiertoe democratisch gelegitimeerd, en door haar ingrijpen bevordert de overheid de welvaart van allen. In de inleiding van deze studie hebben we dit het verhaal genoemd van de overheid als welwillende goedgezind. Altruïstisch en neutraal lost de goedgezind de problemen op die de boze markt veroorzaakt.

Hiertegenover plaatsen we in deze studie het beeld van de lamme en de blinde. Jazeker, de markt faalt in veel omstandigheden. Markten kunnen inefficiënt zijn of worden, en rechtvaardigheid is op de markt niet te koop. De markt is lam (of blind, net wat u wilt). Maar de overheid is net als de markt ook maar een manier van organiseren, en die kent, net als de markt, fundamentele problemen. De overheid is blind (of lam). Mensen, illustreerde afbeelding 2.1, kunnen ervoor kiezen dingen via de overheid te regelen, of er voor kiezen dat via markten te doen, en in beide gevallen zal dat voordelen hebben, maar ook nadelen. Het is dus zaak 'markt' en 'staat' niet te makkelijk tegenover

elkaar te zetten; beide zijn manieren van organiseren of ordingsmechanismen om voor mensen resultaten te boeken.

Veel van de vijf hoofdvormen van overheidsfalen die we in deze studie inventariseerden lijken zelfs op vormen van marktfalen, of zijn hieraan identiek. Bedrijven kennen principaal-agentproblemen, net als de overheid. Transacties op markten kunnen een probleem worden door informatieproblemen, maar de overheid heeft er ook mee te kampen. Bedrijven worstelen met de feilbaarheid van hun management en medewerkers, en de overheid doet dat net zo goed. De tijdhorizonproblemen die de overheid kent, hebben bedrijven ook, maar dan in de vorm van aandeelhouders die op korte termijn resultaat willen zien terwijl investeren in de toekomst beter zou zijn. Marktfalen en overheidsfalen zijn twee kanten van dezelfde medaille.

Verschillen zijn er ook. Het belangrijkste tussen iets organiseren via de markt of via de overheid is dat bedrijven (veelal)

failliet kunnen gaan, en overheidsonderdelen niet of nauwelijks. De hoofdcategorie efficiëntieproblemen speelt ook (grote) bedrijven parten, maar een inefficiënt bedrijf speelt vroeger of later met z'n voortbestaan, wat ofwel leidt tot ingrijpen, of tot een faillissement. In beide gevallen wordt de inefficiëntie, die de welvaart van allen verlaagt, verholpen. Inefficiëntieproblemen bij de overheid kunnen daarentegen langdurig blijven voortbestaan.

De gevolgen van overheidsfalen, door welke hoofdoorzaak dan ook, kunnen verstrekkend zijn. De maatstaf van overheids-handelen is welvaartsefficiëntie, de vraag of het handelen van de overheid meer maatschappelijke baten oplevert dan maatschappelijke kosten veroorzaakt. Als een of meerdere mechanismen van overheidsfalen zich manifesteren, kan het dus voorkomen dat de overheid de welvaart van de mensen in Nederland verlaagt. Mensen zijn slechter af, door het optreden van de overheid. Onbedoeld.

Gebeurt dat ook? Jazeker. In welke mate? Dat is een goede vraag, die buiten de reikwijdte van deze studie gaat. Maar we kunnen er toch een opmerking over maken.

We stellen vast dat overheidsfalen, zoals gedefinieerd in deze studie, (nog) geen ingeburgerd begrip is binnen de

overheid, de politiek en het maatschappelijk debat. Waar marktfalen een brede bekendheid geniet, is overheidsfalen een nichewoord. Toch bleek tijdens de denksessie in Den Haag met ervaren beleidsonderzoekers en -ambtenaren dat zij moeiteloos concrete voorbeelden van overheidsfalen kunnen opnoemen, ook met verwijzing naar de achterliggende oorzaken ervan.

Bestuurskundigen en politicologen gebruiken het woord 'overheidsfalen' ook, maar in een andere betekenis. Welvaarts-efficiëntie, de maatstaf die in deze studie centraal staat, is een aanvullende maat voor politiek en programmatisch succes of falen. Bestuurskundigen gebruiken het begrip ook in een heel andere context dan hier wordt bedoeld, namelijk wanneer ze 'falende staten' of *failed states* bestuderen. Voor de goede orde: Nederland is allesbehalve een *failed state*.

Dat overheidsfalen als begrip niet is ingeburgerd, wil niet zeggen dat aan de afzonderlijke mechanismen die we in deze studie beschreven geen aandacht wordt besteed. Dat is, in wisselende intensiteit op verschillende plekken binnen de overheid, wel degelijk het geval. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke

kosten-batenanalyses, beleidsevaluaties (ex ante en ex post) en beleidsexperimenten.

Het voorlopige gebrek aan interesse voor het overkoepelende vraagstuk van overheidsfalen zou er natuurlijk op kunnen duiden dat het fenomeen onbelangrijk is, kwantitatief weinig voorstelt, en dus om praktische redenen genegeerd kan worden. Onze hypothese is een andere. Wij hebben een beredeneerd vermoeden dat overheidsfalen omvangrijk is, niet in de laatste plaats door de ‘grote inefficiëntie’ (Kalshoven & Zonderland 2017). In deze studie is ook op meerder plekken vastgesteld: de mechanismen die overheidsfalen veroorzaken leiden ertoe dat de overheid eerder, groter, langduriger, en tegen hogere kosten ingrijpt dan welvaartseconomisch verstandig zou zijn. Overheidsfalen leidt ook en vooral tot een omvangrijkere overheid. We vermoeden bovendien dat het gesprek binnen de overheid moeilijk op gang komt vanwege dat ingeburgerde verhaal van de overheid als welwillende goedzak. Er is, objectief bezien, voor betrokkenen in Den Haag ook weinig te winnen bij het aanzwengelen van het onderzoek naar en debat over overheidsfalen, ook al omdat er geen *quick fix* voorhanden is.

Klopt ons beredeneerde vermoeden wel? Hoe omvangrijk is overheidsfalen echt? Waar dan, zijn er herkenbare en uitgewerkte voorbeelden? Wat kost overheidsfalen? Welke vormen van overheidsfalen hebben de grootste impact? En wat is er tegen te doen? En door wie? Wat is het handelingsrepertoire? Welk deel van het overheidsfalen is ‘vermijdbaar’ en welk deel ‘onvermijdelijk’? Wat doet de overheid nu al om overheidsfalen te beteugelen? Zijn er zelfcorrigerende mechanismen werkzaam, of zijn die te ontwerpen? Dit zijn vervolgvragen die deze studie oproept, en die samen het karakter hebben van een onderzoeksprogramma.

In het licht van zoveel voorlopig onbeantwoorde vragen past ons bescheidenheid bij het doen van aanbevelingen. Toch proberen we een aantal voorlopige lessen te trekken op basis van onze studie en de gevoerde gesprekken.

1 Bouw een brug tussen de bestuurskundigen en politologen enerzijds en de economen anderzijds.

Ons is gebleken dat tussen beide disciplines niet of nauwelijks contact bestaat. Beide disciplines kijken naar het overheidshandelen door een andere bril, houden zich bezig met

andere vraagstukken vanuit een ander conceptueel kader. We denken dat het bij elkaar brengen van deze twee ‘subculturen’ binnen de Rijksoverheid het denken over het overheidshandelen vooruit kan helpen. Het gesprek tussen beide disciplines zou bijvoorbeeld kunnen gaan over welvaart als criterium, over hoe politiek ‘als belangenstrijd’ zich verhoudt tot politiek als manier om ‘publieke voorkeuren kenbaar te maken’, en over manieren om principaal-agentproblemen binnen de overheid inzichtelijk te maken.

2 Stimuleer binnen de overheid de kennis over en het gebruik van welvaart (in brede zin) als ultieme toetssteen van het overheidshandelen.

Ons is gebleken dat, buiten de kring van (beleids)economen, veel onbekendheid bestaat over het brede welvaartsbegrip. En zelfs binnen de beleidseconomengemeenschap wordt ‘kostenefficiëntie voor de overheid’ nogal eens verward met ‘welvaartsefficiëntie voor de samenleving’. Het is daarom zaak het denken over welvaart te verspreiden en te stimuleren binnen de overheid, inclusief de bijbehorende voetangels en klemmen. Een praktisch beginpunt hiervoor is het

zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Dit is een (verplicht) kader dat gebruikt wordt voor beleidsvoorbereiding, en bevat ordelijke denkstappen om beargumenteerd te komen tot beleid. Een welvaartstoets maakt nu geen deel uit van het IAK; de aanbeveling is dus om dat te veranderen.

3 Stimuleer het goede gesprek over overheidsfalen binnen de (Rijks)overheid.

Als gevolg van zelfselectie trekt de (Rijks)overheid mensen aan met een ‘hart voor de publieke zaak’, wat uiteraard veel voordelen heeft. Zo goed als we juist met slagers graag over diervriendelijkheid praten, en met tech-bedrijven over privacy, zou de overheid zelf het initiatief moeten nemen om allerlei vormen van overheidsfalen ‘intern’ te bespreken. Waar de overheid die gesprekken over diervriendelijkheid en privacy oplegt aan deze private sectoren, ontbreekt een externe partij die de overheid kan dwingen het eigen handelen onder ogen te zien. Voor de overheid is dit daarom een kwestie van zelfdiscipline.

Appendix: Overheidsfalen in de literatuur

Hoe denken wetenschappers over overheidsfalen? Verschillende subdisciplines werken (delen van) het fenomeen overheidsfalen uit. In deze studie hebben we uit een brede literatuur geput, die we hieronder op een rij zetten. Dat doen we door eerst op een abstracter niveau aan te geven welke onderdelen uit de literatuur relevant zijn voor het nadenken over overheidsfalen. Daarna bespreken we enkele specifieke publicaties. Het literatuuroverzicht is nadrukkelijk niet uitputtend, maar bedoeld als handreiking voor wie geïnteresseerd is en verder wil lezen.

Welvaartseconomie

De bril van waaruit we overheidsfalen analyseren in deze studie is een welvaartseconomische bril. Welvaartseconomie richt zich op de welvaart van een samenleving als geheel (Feldman 2017) en meet dit door de welvaart van individuen te schatten en bij elkaar op te tellen. Centraal punt van de welvaartseconomie is de conclusie dat concurrerende markten, onder bepaalde

veronderstellingen, resulteren in een (Pareto-)efficiënte verdeling van middelen. Als ieder individu zijn welvaart maximaliseert, leidt dat via transacties op de markt tot welvaartsmaximalisatie van de samenleving als geheel. Allerlei vormen van marktfalen kunnen verhinderen dat markten niet (goed) werken en dus geen Pareto-efficiënte uitkomst hebben.

Overheidsfalen analyseren we in deze studie vanuit een welvaartseconomisch oogpunt. Overheidsoptreden is efficiënt indien de maatschappelijke baten van dat optreden hoger zijn dan de maatschappelijke kosten.

Het analytisch kader van de welvaartseconomie is bruikbaar voor het analyseren van overheidsfalen. De literatuur wijst in de richting van twee belangrijke problemen met overheidshandelen: efficiëntie en verstoring. Zo legt de welvaartseconomie bloot dat het ontbreken van de directe relatie tussen kosten van overheidsuitvoering en bekostiging hiervan oorzaak kan zijn van

inefficiënt overheidshandelen. Er is geen directe relatie tussen betalen en genieten.

Risico's op verstoring vormen een andere vorm van overheidssfalen. Kern hierbij is dat mensen zich (ook onbedoeld) anders gedragen als gevolg van overheidsbeleid.

Andere aanknopingspunten voor oorzaken van overheidssfalen vinden we in specifieke onderdelen van de economische literatuur (waar de nadruk in deze publicatie op ligt) en in de literatuur van de bestuurskunde en beleidswetenschap. Deze bespreken we hierna.

Publiekekeuzetheorie

Publiekekeuzetheorie is een stroming binnen de bestuurskunde en economie waarin politieke vraagstukken en de betrokken spelers worden geanalyseerd met behulp van economische principes. James Buchanan en Gordon Tullock (1962) worden beschouwd als de moderne grondleggers. Samen schreven ze *The calculus of consent; logical foundations of constitutional democracy*. Buchanan won de Nobelprijs economie in 1986.

In publiekekeuzetheorie wordt gedrag van burgers, in de rol van stemmers, politici en ambtenaren, verklaard vanuit het

najagen van het eigen belang. Vanuit de theorie worden diverse risico's voor inefficiënt overheidsoptreden duidelijk, zoals rond efficiëntie (de noodzaak om coalities te vormen leidt tot inefficiënte beleidsstapeling), sturing (hoe zorgen mensen dat een politicus besluit in het publieke en niet in zijn eigen belang?; hoe kunnen kabinetten langetermijnplannen maken?; hoe kunnen politici weerstand bieden tegen lobby's van bedrijven of belangengroepen?; hoe kunnen politici toezicht houden op een sector zonder 'gevangen' genomen te worden?) en informatie (kiezers hebben beperkte informatie over de partijprogramma's).

Informatie-economie, contracttheorie en transactiekosten-economie

Hoe komen spelers ('agenten' in economisch jargon) tot beslissingen, en specifiek tot overeenkomsten met andere partijen? Welke informatie gebruiken ze daarbij en hoe doen ze dat? Hier houdt micro-economie zich onder andere mee bezig. Drie stromingen binnen micro-economie die zich specifiek bezig houden met de rol van informatie, het sluiten van contracten en de moeite die het kost om tot overeenstemming te komen, zijn respectievelijk informatie-economie, contracttheorie en

transactiekosten-economie. Kerndenkers zijn George Akerlof, Michael Spence, en Joseph Stiglitz die gezamenlijk een Nobelprijs voor hun werk ontvingen in 2001.

De drie stromingen – die deels overlappen – benadrukken dat agenten informatie niet perfect kunnen verwerken (er zijn cognitieve grenzen, waardoor ze bijvoorbeeld risico's slecht kunnen inschatten, in het denken vaak gebruik maken van vuistregels, et cetera). Een ander belangrijk uitgangspunt in deze literatuur is dat informatie niet gelijk is verdeeld over spelers (informatie-asymmetrie). Iemand die een zorgverzekering afsluit weet bijvoorbeeld meer over zijn eigen gezondheidsrisico's dan de verzekeraar. Het kost moeite (tijd, denkkracht, geld) om informatieachterstanden weg te werken. Deze transactiekosten kunnen zo hoog zijn, dat mensen er voor kiezen de informatie niet te verzamelen.

De literatuur van informatie-economie, contracttheorie en transactiekosten is relevant voor het analyseren van overheidsfalen, omdat deze literatuur licht werpt op de kosten van informatieverwerving – noodzakelijk om efficiënt beleid te maken. Spelers kunnen immers hun informatievoorsprong uitbuiten tegenover de overheid (zoals wanneer de overheid niet weet of

een boerenbedrijf zich aan alle subsidievoorwaarden houdt, een risico op 'moreel gevaar'), waardoor de overheid genoopt is kosten te maken om deze achterstand weg te werken (door het monitoren en controleren van bedrijven die subsidie ontvangen). De kosten-batenverhouding van overheidsoptreden kan hierdoor negatief uitvallen.

Gedragseconomie en gedragswetenschappen

Zojuist noemden we al dat mensen informatie niet perfect kunnen verwerken. Bij het nemen van beslissingen maken ze niet gebruik van alle beschikbare informatie, maken mensen regelmatig denkfouten. Deze feilbaarheid is slechts één van de inzichten uit de gedragswetenschappen. De pioniers op dit terrein zijn de psychologen Daniel Kahneman (2011) en Amos Tversky. Kahneman won als psycholoog de Nobelprijs economie in 2002.

Andere inzichten uit de gedragswetenschap zijn dat mensen niet altijd (economisch) rationeel handelen, bijvoorbeeld omdat ze niet altijd hun eigen belang nastreven en niet altijd consistent handelen. Dit heeft consequenties voor overheids-optreden, omdat de voorkeuren van burgers bijvoorbeeld niet

goed terechtkomen bij de politiek (omdat kiezers voordelen op de korte termijn laten prevaleren in plaats van die van de lange termijn). Een ander voorbeeld is dat verkeerde beleidskeuzes gemaakt kunnen worden omdat politici moeite hebben met het op waarde schatten van kleine risico's met grote impact.

Bestuurskunde en beleidsevaluatie

Bestuurskunde is multidisciplinair en maakt gebruik van inzichten uit de politicologie, rechten, sociologie én economie. Zo is publiekekeuzetheorie en het van daaruit analyseren van overheidsoptreden niet alleen gemeengoed in de economie maar ook in de bestuurskunde.

Toch zijn er ook bestuurskundigen (en beleidswetenschappers) die overheidsoptreden op een andere manier analyseren dan economen. Daarbij wordt overigens vaak het woord 'beleidsfalen' gebruikt, wat synoniem lijkt voor 'overheidsfalen', maar dat niet is. Het belangrijkste onderscheid met economen is dat bestuurskundigen beleid niet zozeer beoordelen op maatschappelijke kosten en baten, maar kijken naar hoe het beleid tot stand is gekomen (legitimiteit van het proces), of voorgenomen doelen zijn behaald en of het beleid politiek

succesvol is. *Framing* is daarbij een belangrijk begrip, omdat het in de bestuurskunde ook gaat om het beeld dat belanghebbenden hebben over het overheidsoptreden, wat tijd- en plaatsgebonden is. Het evalueren op uitkomsten (programma's) kan niet sec gebeuren, omdat het ook gaat om de vraag wie de doelen heeft opgesteld en volgens wie ze bereikt zijn.

Met dit andere perspectief op evaluatie, bekijken bestuurskundigen vaak andere typen voorbeelden dan de economen als zij overheidsfalen bestuderen. Zo gaat overheidsfalen in de economische literatuur over de maatschappelijke kosten en baten van een ingreep (bijvoorbeeld: het subsidiëren van zonne-energie), terwijl in de bestuurskundige of beleidswetenschappelijke literatuur specifieke vormen van overheidsoptreden en de perceptie hiervan bij burgers en media centraal staan (bijvoorbeeld: was het bouwen van het Operahouse in Australië overheidsfalen? (Bovens & 't Hart 1998)).

Nu we verschillende stromingen in de brede economische, bestuurskundige literatuur hebben geïdentificeerd die inzichten bieden voor het nadenken over overheidsfalen, bespreken we hierna enkele specifieke publicaties. Hoe wordt overheidsfalen door verschillende auteurs gedefinieerd? Wat zijn oorzaken van

overheidsfalen? En, tot slot, hoe is overheidsfalen in verschillende Nederlandse beleidsterreinen onderzocht?

Definitie en soorten overheidsfalen

Het begrip ‘overheidsfalen’ is op zichzelf al onderwerp van discussie. Want wat valt onder de definitie en wat niet? Krueger (1990) legt uit dat het lastig is om één bevredigende definitie van overheidsfalen te geven. De definitie is al gauw te breed of juist te smal. Een brede definitie van overheidsfalen luidt als volgt: overheidsoptreden (of gebrek om op te treden) leidt tot een ‘minder dan optimale’ situatie (niet Pareto-efficiënt). Op deze manier opgevat, vallen alle vormen van marktfalen die niet gecorrigeerd worden door de overheid onder overheidsfalen. En ook alle situaties waarin de overheid ingrijpt met een minder optimaal resultaat dan de wanneer de markt zelf zijn werk kan doen. Dat is wat ruim.

Overheidsfalen, stelt Krueger, kan ook nauw gedefinieerd worden: er is sprake van overheidsfalen als handelen door de overheid leidt tot een inferieure uitkomst vergeleken met een laissez-faire houding. Maar deze nauwe afbakening heeft volgens Krueger twee problemen: 1. Het is onbekend hoe de wereld

eruit zou hebben gezien onder laissez-faire (de *counterfactual* ontbreekt); 2. De definitie maakt geen onderscheid tussen het falen van de overheid om publieke goederen te realiseren (goed openbaar bestuur bijvoorbeeld) en overheidsfalen waarin overheidsoptreden heeft geleid tot een sub-optimale uitkomst voor private goederen. Zo'n onderscheid lijkt echter wel wenselijk, omdat we het bij overheidsfalen juist willen hebben over de gebreken om publieke goederen efficiënt te realiseren. De overheid is immers dé aangewezen partij die verantwoordelijk is voor publieke goederen.

Hoewel Krueger de definitiekwestie niet oplost, stelt ze wel dat in de praktijk twee soorten overheidsfalen worden onderscheiden: falen door in te grijpen en falen door als overheid niet in te grijpen (*failures of commission and omission*). Dit onderscheid wordt ook door anderen gemaakt, zoals Winston (2006) in zijn boek *Government Failure versus Market Failure*.

Een nuancering van het begrip ‘overheidsfalen’ komt uit de hoek van bestuurskundige Ringeling (1993, zoals besproken in Veraart 2007): overheden hebben, vergeleken met de markt, veel complexere opgaven, waardoor prestaties van de overheid niet één op één vergeleken kunnen worden met die van de markt.

Verder is beleid volgens bestuurskundigen doorgaans niet zo ondubbelzinnig dat onderzoekers eenvoudig kunnen bepalen of beleidsdoelen gehaald zijn en of iets dus beleidsfalen of -succes is (Peters 2015). Of beleid het stempel 'succes' krijgt, hangt bovendien ook maar af van welke doelen geëvalueerd worden en door wie.

De bestuurskundigen Bovens et al. (2001) leggen uit dat de vraag of iets overheidsfalen of -succes is, door verschillende personen verschillend beantwoord zal worden. Beleidsevaluatie en het stempel van succes of falen is namelijk afhankelijk van de tijd-, ruimtelijke, culturele en politieke factoren. Beleid kan worden geëvalueerd qua proces (in hoeverre is de manier waarop het beleid is gemaakt succesvol en legitiem?), qua programma (in hoeverre zijn de vooraf gestelde doelen van het beleid bereikt door het overheidsoptreden?) en soms qua politiek (in hoeverre is het overheidsoptreden politiek gezien succesvol?) (McConnell 2010; Bovens & 't Hart 2016; Peters 2015).

Oorzaken en uitingen van overheidsfalen

Wolf (1979) onderscheidt vier redenen waardoor overheidsfalen optreedt: 1. het ontbreken van de link tussen opbrengsten en

de kosten bij de overheid; 2. doelen en standaarden binnen een overheidsorganisatie; 3. ongewenste neveneffecten; 4. verdere onrechtvaardigheid. We lopen de redenen één voor één af.

- 1 Het ontbreken van de link tussen opbrengsten en kosten bij de overheid. Daar waar een bedrijf failliet gaat bij structureel hogere (productie)kosten dan opbrengsten, geldt deze directe link niet bij overheden.
- 2 Doelen en standaarden binnen de overheidsorganisatie. De doelen en standaarden die binnen een overheidsorganisatie gelden zijn niet per se degenen die tot de grootste efficiëntie of grootste maatschappelijke waarde leiden. Een voorbeeld: als een departement een groot budget heeft, heeft het departement meer aanzien. Voor een departement geldt dus het interne doel om een zo groot mogelijk budget te krijgen, terwijl dit niet per se het publieke belang dient. Een ander voorbeeld is dat het binnen de overheid belangrijk wordt gevonden om 'mee te gaan met de tijd en technologie', wat zich uit in diverse technologieprojecten binnen de overheid, die niet allemaal succesvol zijn, noch in het publieke belang.

- 3 Ongewenste neveneffecten van overheidsingrijpen. Volgens Wolf kenmerkt overheidsingrijpen zich door “*blunt instruments whose consequences are both far-reaching and difficult to forecast*”.
- 4 Verdellende ongelijkheid. Overheidsingrijpen kan leiden tot een nieuwe en ongelijke verdeling van macht (bevoegdheid om over iets te beslissen) en/of inkomen. Zelfs als dit overheidshandelen bedoeld was om meer gelijkheid te creëren. Door een select groepje aan te wijzen als degenen die beslissen over of iemand wel of niet in aanmerking komt voor een voorziening, vindt verdellende ongelijkheid plaats, wat op zichzelf weer kan leiden tot integriteitsrisico's zoals corruptie.

Keech en Munger (2015) onderscheiden twee typen overheidsfalen: substantief overheidsfalen en procedureel overheidsfalen. Het eerste gaat om vormen van falen door het onvermogen of de onwil om bepaalde doelen te realiseren, zoals het handhaven van openbare orde, het voeren van een degelijk fiscaal en monetair beleid of het verkleinen van risico's op transactiekosten bij bijvoorbeeld principaal-agentrelaties. Procedureel

overheidsfalen gaat over het onvermogen van de overheid om collectieve keuzes te vertalen in beleidsbeslissingen. Of er nu sprake is van meerderheidsstemmen, onderhandelen of andere procedures, ze hebben allemaal hun beperkingen. Hierdoor is het voor een overheid moeilijk om beleidsbeslissingen te nemen die eerlijk en vrij van willekeur zijn en die leiden tot de grootste welvaart van iedereen.

Le Grand (1991) bespreekt overheidsfalen aan de hand van de drie belangrijkste typen overheidsinterventies: 1. overheidsdienstverlening; 2. beprijzing (het heffen van belasting of het verstrekken van subsidie); en 3. regelgeving. Waardoor kan overheidsfalen bij elk van deze interventies worden veroorzaakt?

Bij dienstverlening (1) kan overheidsfalen optreden omdat overheden vaak monopolisten zijn. Zij zijn de enige partij die de dienst verleent (bijvoorbeeld: het verstrekken van paspoorten) en andere marktpartijen kunnen deze diensten niet overnemen. Vanwege het gebrek aan concurrentie is de overheidsorganisatie inefficiënt.

Bij de beprijzing (2) kan overheidsfalen onder andere optreden doordat de overheid niet de 'juiste' prijsprikkel weet

te geven (subsidies creëren vanuit maatschappelijk perspectief een te hoge vraag naar de dienst of het product) of doordat de verantwoordelijken die een belasting invoeren, dit meer doen vanuit eigenbelang dan vanuit het belang van consumenten.

Bij regelgeving (3) kan overheidsfalen zich onder andere voordoen omdat de overheid niet beschikt over de relevante informatie (of capaciteit) om de juiste regels in te voeren en te handhaven of bijvoorbeeld omdat de verantwoordelijken die de regels opstellen beïnvloed worden door eigen belang of lobby's van belanghebbenden.


Overheidsfalen in de Nederlandse literatuur

Ook in de Nederlandse literatuur zijn economische of bestuurskundige (beleids)studies te vinden die ingaan op de vraag hoe overheden hun ingrijpen het beste kunnen vormgeven of – de andere zijde van de medaille – hoe ze overheidsfalen kunnen voorkomen.

Een eerste voorbeeld is de studie *De Calculus van het Publieke Belang* van Teulings et al. (2003), die ingaan in op vraagstukken waarbij de markt niet in staat is het maatschappelijk belang te borgen. Dit noemen zij publieke belangen. De auteurs

presenteren een denkkader om bij een vraagstuk stap voor stap na te gaan of en zo ja van welke vormen van marktfaalen sprake is, welke overheidsdilemma's er zijn en tot slot wat geschikte instituties zijn voor overheidsingrijpen. De centrale redenering, dat de maatschappelijke baten van overheidsingrijpen afgezet moeten worden tegen de kosten hiervan, komt overeen met deze studie.

Het WRR-rapport *Het borgen van publiek belang* (2007) raakt aan de literatuur over overheidsfalen. Het rapport gaat over hoe de overheid publieke belangen kan behartigen. Via wat voor soort uitvoeringsconstructies kan de overheid publieke belangen behartigen, zoals private partijen, een ministerie of een zelfstandig bestuursorgaan? En hoe kan de overheid zorgen dat de uitvoerende partij het publieke belang in het oog houdt? Bijvoorbeeld door regels op te stellen of concurrentie onder uitvoeringspartijen te bevorderen. Hoewel dit rapport geen systematische analyse van het fenomeen overheidsfalen bevat, raakt het rapport aan de discussie over overheidsfalen door de zoektocht naar vormen van overheidsingrijpen en -sturing waarbij het publieke belang (oftewel de maatschappelijke baten) het grootst zijn.



In de Nederlandse literatuur zijn ook enkele beleidsstudies die markt- en overheidsfalen binnen een specifieke markt onderzoeken. In *Wegen van publiek belang* (2007) onderzoeken Hof en collega's vormen van marktfalen bij de aanleg, exploitatie en gebruik van wegen. Per vorm van marktfalen, bespreken de auteurs correctiemechanismen en mogelijke vormen van overheidsfalen. Andere voorbeelden zijn het rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010), met een analyse van de Nederlandse woningenmarkt, en het boek van Veraart (2010) met daarin een sectie over overheidsfalen in netwerksectoren, dat wil zeggen sectoren waar productie en distributie afhankelijk zijn van een gezamenlijk netwerk, zoals de elektriciteitssector.

Lijst van afbeeldingen

Hoofdstuk 1

- Afbeelding 1.1 Welke transacties doen mensen met de vier grote domeinen?
- Afbeelding 1.2 Waar vinden we marktfalen?
- Afbeelding 1.3 Welke domeinen en transacties zijn van belang bij het nadenken over overheids- en politiek falen?

Hoofdstuk 2

- Afbeelding 2.1 Welke domeinen en transacties zijn van belang bij het nadenken over overheids- en politiek falen?
- Afbeelding 2.2 Welke efficiëntieproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?
- Afbeelding 2.3 Welke informatieproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?
- Afbeelding 2.4 Welke sturingsproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?
- Afbeelding 2.5 Welke feilbaarheidsproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?
- Afbeelding 2.6 Welke verstoringsproblemen kunnen overheidsfalen veroorzaken?
- Afbeelding 2.7 Welke typen problemen veroorzaken overheidsfalen?

Literatuurlijst

- Akerlof, G. (1970). The market for “lemons”. *Quarterly journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Bovens, M. A. & 't Hart, P. T. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666.
- Bovens, M. A., 't Hart, P. T. & Peters, B. G. (Eds.) (2002). *Success and failure in public governance: A comparative analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Bovens, M. A. & 't Hart, P. T. (1998). *Understanding policy fiascoes*. Transaction publishers.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor paperbacks.
- Coase, R. (1964). The regulated industries: Discussion. *American Economic Review*, 54(2), 194-197.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010). Woningmarktbeleid tussen marktfalen en overheidsfalen. *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. SER-rapport.
- Feldman, A. M. (2008). Welfare Economics. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.
- Hof, B. J. F., Poort, J. P., & Baarsma, B. E. (2007). *Wegen van publieke belangen*. SEO.
- Keech, W. R., & Munger, M. C. (2015). The anatomy of government failure. *Public Choice*, 164(1-2), 1-42.
- Jacobs, B. (2018). The marginal cost of public funds is one at the optimal tax system. *International Tax and Public Finance*, 1-30.
- Friedman, M. (1965). *Capitalism and freedom*. University of Chicago press.

- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- Kalshoven, F. & Zonderland, S. (2017). *Naar een nieuw sociaal contract*. De Argumentenfabriek.
- Krueger, A. O. (1990). *Government failures in development (No. w3340)*. National Bureau of Economic Research.
- Lange, O. (1936). On the economic theory of socialism: part one. *The review of economic studies*, 4(1), 53-71.
- Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British journal of political science*, 21(4), 423-442.
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing.
- Romijn, G. & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB/PBL.
- Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., & Dalen, H. P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Tullock G. (2008). Public Choice. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.
- Veraart, M. D. L. (2007). *Sturing van publieke dienstverlening*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Wolf Jr., C. (1979). A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *The Journal of Law and Economics*, 22(1), 107-139.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang. WRR-rapport 56*. Sdu Uitgevers.

Over de auteurs



Frank Kalshoven

is een van de oprichters van De Argumentenfabriek. Hij heeft een veelgelezen wekelijkse column in de Volkskrant, *Het Spel & De Knikkers*. In 2014 publiceerde hij zijn boek *Groeiland, Helder denken over economische bloei in Nederland*. In 2016 publiceerde hij samen met Silvie Zonderland *Zó werken lange systemen*, het eerste boek in de reeks *Lange systemen*. Het vervolg hierop, *Naar een nieuw sociaal contract*, verscheen in 2017.
Mail: frank@argumentenfabriek.nl

De Argumentenfabriek

De Argumentenfabriek is het denkbedrijf dat mensen en organisaties helpt om gestructureerd na te denken over hun eigen complexe vragen. Bij de Argumentenfabriek werken 28 mensen vanuit één locatie.



Majelle Verbraak

is een ervaren kaartenmaker/denkbegeleider van De Argumentenfabriek. Ze heeft meegewerkt aan projecten op onder andere de gebieden milieu, energie, gemeenten en zorg. Met plezier helpt zij mensen en organisaties om tot de kern van een vraagstuk te komen en structuur aan te brengen in de berg informatie.
Mail: majelle@argumentenfabriek.nl

Lezers die dit boek interessant vonden, kunnen hun hart ophalen door deze boeken ook te bekijken



Naar een nieuw sociaal contract

Frank Kalshoven en Silvie Zonderland

Kan het beter? Dat is de vraag die in deze studie centraal staat.

Kan wat beter? Het sociaal contract van Nederland. Dit boek richt zich voornamelijk op de sociaal-economische hoofdstukken uit het sociaal contract. De vrijheden en beperkingen die samenhangen met onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, wonen, zorg en pensioen. De nadruk ligt hierbij op de aansluiting tussen systemen, op het contract als geheel, en minder op de afzonderlijke hoofdstukken hierin. Hoe kan een nieuw sociaal contract eruit zien? Wat moet er minimaal in staan en welke 'kanspakketten' zijn mogelijk?

Voor meer informatie

www.argumentenfabriek.nl/nl/producten-kopen-of-gratis-downloaden/

www.langesystemen.nl

secretariaat@argumentenfabriek.nl

Of 020 - 412 4001



Innoveren binnen lange systemen

Robin Fransman en Maarten Gehem

Hoe kunnen we binnen het huidige sociale contract lange systemen beter op elkaar laten aansluiten?

Dit boek neemt de bestaande lange systemen als startpunt en bekijkt de rol van uitvoerende organisaties hierbinnen, zoals: zorgverzekeraars, pensioenfondsen, banken, corporaties, maar ook onderwijsinstellingen, uitvoerders van sociale zekerheid, en arbeidsmarktintermediairs. Resultaat: vijftien innovatieve ideeën die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Zoals: een 'Funda' voor zorg- en ouderenwoningen of één persoonlijk overzicht van alle mogelijkheden en financieringsbronnen om je bij te scholen op de arbeidsmarkt. De ideeën uit dit boek zijn de smeerolie voor het bestaande sociaal contract van Nederland.

Voor meer informatie

www.argumentenfabriek.nl/nl/producten-kopen-of-gratis-downloaden/

www.langesystemen.nl

secretariaat@argumentenfabriek.nl

Of 020 - 412 4001



Zó leven sociale huurders in lange systemen

Katrin Weber en Marit Lüschen

Hoe werken de lange systemen uit in de praktijk van mensenlevens?

En welke kansen voor verbetering liggen hier? *Sociale huurders en lange systemen* geeft op basis van interviews met sociale huurders inzicht in de manier waarop lange systemen uitwerken in hun levens. De abstracties uit het boek *Zó werken lange systemen* worden in dit kwalitatieve onderzoek concreet. Bekijk in hoe lange systemen een rol spelen in het leven van sociale huurders en lees ideeën waarmee woningcorporaties het leven van huurders kunnen verbeteren.

Voor meer informatie

www.argumentenfabriek.nl/nl/producten-kopen-of-gratis-downloaden/

www.langesystemen.nl

secretariaat@argumentenfabriek.nl

Of 020 - 412 4001



Zó werken lange systemen

Frank Kalshoven en Silvie Zonderland

Langs welke lijnen is Nederland ingericht, en hoe werkt dat?

Voor alle beleidsmakers en strategen die over de schutting van hun domein willen en durven kijken. In het land en in Den Haag. Dit boek gaat over de manieren waarop lange systemen elkaar beïnvloeden. En de manier waarop de systemen het leven van mensen sturen. Lange systemen beïnvloeden elkaar sterk en zijn slecht op elkaar afgestemd. Dat is de hoofdboodschap van dit boek. Het is feitelijk en analytisch, gericht op de huidige inrichting van onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, wonen, zorg en pensioen. Het goede nieuws is dat er volop kansen zijn om Nederland beter in te richten. Het boek is een open uitnodiging aan de lezer om hierover mee te denken.

Voor meer informatie

www.argumentenfabriek.nl/nl/producten-kopen-of-gratis-downloaden/

www.langesystemen.nl

secretariaat@argumentenfabriek.nl

Of 020 - 412 4001

**Markt en
staat is een verhaal
over de lamme en
de blinde**

Overheids- succes vergroot de welvaart

Markten falen. Dit is algemeen bekend. En de overheid dan? Is die perfect? Daar denken weinig mensen graag over na. Toch is overheidssfalen het onderwerp dat in dit boek centraal staat. Wat is het? Hoe werkt het? En als we eenmaal weten wat falen is, wat is overheidssucces dan?

Dit boek is voor alle beleidsmakers, -denkers, en politici die de publieke zaak een warm hart toedragen. Een goed functionerende overheid kent haar eigen zwakheden. En gaat vervolgens aan het werk om die weg te poetsen.