



Ambtenaar of zelfstandige?

Auteur(s):

Groot, H.L.F. de
Nahuis, R.

Beide auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de KUB.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4093, pagina 135, 12 februari 1997

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

publieke, sector, uit, de, vakliteratuur

Er wordt heftig gediscussieerd over verzelfstandiging van overheidsdiensten. Een bekend voorbeeld is de studiefinanciering. Doet de Informatie Beheer Groep dit efficiënter (zoals de voorstanders van verzelfstandiging beweren), of dreigt een achteruitgang van de kwaliteit? In recent onderzoek bestuderen Hart, Shleifer en Vishny deze vraag met een contractmodel ¹.

Dat model werkt als volgt. Met een ambtenaar sluit de overheid een contract waarin een salaris wordt overeengekomen. De ambtenaar moet altijd verantwoording afleggen aan de overheid. Is de overheid niet tevreden over de geleverde dienst, dan kan de ambtenaar ontslagen worden. Wanneer de dienst wordt uitgevoerd door een zelfstandige aanbieder, dan specificeert het contract prijs en kwaliteit van de te leveren dienst. Verondersteld wordt dat de overheid en de zelfstandige aanbieder tot elkaar veroordeeld zijn: voor de aanbieder is er geen andere potentiële vrager naar de dienst, en voor de overheid is er geen andere potentiële aanbieder (bijvoorbeeld vanwege kennisvoordelen). Er zijn twee 'innovaties' mogelijk. De aanbieder van de dienst kan enerzijds de productiekosten van de dienst verlagen en anderzijds een kwaliteitsverbetering nastreven. Verondersteld wordt dat een kostenverlaging gepaard gaat met een verlies aan kwaliteit en dat kwaliteitsverhoging kosten met zich meebrengt.

De vraag is nu, wat de prikkels zijn voor de gecontracteerden. Zowel de zelfstandige aanbieder als de ambtenaar streven naar maximaal netto gewin uit de relatie met de overheid (die maximale welvaart nastreeft). In het geval van publieke voorziening zal de ambtenaar voor alle voorgestelde wijzigingen in de manier van produceren van de dienst toestemming moeten vragen aan de overheid en moeten onderhandelen over een nieuw salaris. De kracht van de ambtenaar in deze onderhandelingen wordt ondermijnd door de mogelijkheid die de overheid heeft de ambtenaar te ontslaan en te vervangen door een nieuwe (die een deel van de door de oorspronkelijke ambtenaar bedachte innovaties kan realiseren). Als gevolg hiervan heeft de ambtenaar te weinig prikkels tot innovatie, noch voor kostenreductie, noch voor kwaliteitsverbetering.

Bij een zelfstandige dienst is de situatie anders. Het contract bevat hier alleen bepalingen over de kwaliteit. De gecontracteerde is volledig vrij om de kosten van het aangeboden product te verlagen, zolang de contractuele verplichtingen maar nagekomen worden. Bedenk hierbij, dat het onmogelijk is om de kwaliteit van een dienst volledig in een contract vast te leggen. Bij kwaliteitsverbeteringen daarentegen zal de gecontracteerde met de overheid in overleg willen treden om een hogere prijs voor de aangeboden dienst te bewerkstelligen. Deze noodzaak tot her-onderhandelen werkt ontmoedigend, zodat de kwaliteitsinnovaties geringer zullen zijn dan maatschappelijk optimaal is. Toch zal een verzelfstandigde dienst meer aan kwaliteitsinnovaties doen dan een ambtenaar. Immers, in de onderhandelingen over een hogere vergoeding heeft de dienst een sterkere positie tegenover de overheid (er is geen alternatief), terwijl de ambtenaar ontslagen kan worden.

Kortom: beide eigendomsvormen zijn sub-optimaal, maar welke eigendomsvorm het slechtste is hangt af van de aard van de dienst. Wanneer kwaliteit zwaar weegt en kwaliteit goed in het contract is vast te leggen, is verzelfstandiging al gauw voordelig. Het leidt tot lagere kosten, terwijl de overheid de aanbieder aan een bepaalde kwaliteit kan houden. Verder worden kwaliteitsverbeterende innovaties sterker aangemoedigd dan bij publiek eigendom. Waar kwaliteit niet zo objectief meetbaar en toetsbaar is, heeft een publieke aanbieder de voorkeur. Een contract met een ambtenaar impliceert immers dat niet alleen afspraken over het resultaat (prijs en kwaliteit), maar ook over de precieze werkwijze gemaakt kunnen worden. Dat voorkomt excessieve schade door kostenreductie. Op deze wijze komen de auteurs tot de conclusie dat verzelfstandiging van gevangenen niet aanbevelenswaardig is. Kostenbesparingen zullen hier al snel tot een - moeilijk aantoonbare - achteruitgang van de behandeling van gevangenen leiden.

Voor Nederland is de verzelfstandiging van de studiefinanciering een aardig voorbeeld. De schade die resulteert uit kostenreductie is waarschijnlijk gering (verkeerd geadresseerde brieven of te laat uitbetaalde beurzen). De kwaliteitsverbeteringen door innovaties kunnen echter aanzienlijk zijn. Denk aan snellere beschikbaarheid van meer betrouwbare informatie voor politiek en onderwijsinstellingen. Verzelfstandiging lijkt dus een goede keuze geweest; niets gaat boven Groningen.

Het hier besproken contractmodel is aardig, maar niet volledig. Een heilzaam (of schadelijk) effect van concurrentie tussen zelfstandige aanbieders wordt door de auteurs bijvoorbeeld a priori uitgesloten. Eveneens wordt de problematiek van de toegankelijkheid van de dienst en gelijkheid (tweedeling!) min of meer genegeerd. Ook wordt de rol van zelfzuchtige politici niet belicht en streven ambtenaren niet naar maximalisatie van bijvoorbeeld hun macht en invloed in het politieke besluitvormingsproces. Het laatste woord over verzelfstandigingen van Nederlandse publieke voorzieningen is dan ook nog niet gezegd. Maar dat er in deze discussie aandacht moet zijn voor de contracten tussen overheid en uitvoerders, dat hebben Hart, Shleifer en Vishny overtuigend aangetoond.

1 O. Hart, A. Shleifer en R.W. Vishny, The proper scope of government: theory and an application to prisons, *NBER Working Paper*, nr. 5744, september 1996.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)