



## Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties

**Auteur(s):**

Bogt, H.J.ter.

Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, [h.j.ter.bogt@eco.rug.nl](mailto:h.j.ter.bogt@eco.rug.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D25, 12 juni 2003

**Rubriek:**

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

**Trefwoord(en):**

prikkels

*Fiscalisering lijkt simpel, maar brengt de nodige uitvoeringskwesties met zich mee. Wat zegt de theorie hierover? Niskanen heeft een relevant denkmodel aangeleverd. Hieruit blijkt dat concentratie van de uitvoering bij één overheidsdienst niet zonder meer gunstig is.*

**De kernvraag in dit becommentariërende artikel is: in hoeverre kan de bureaucratietheorie van Niskanen argumenten aandragen voor het gedeeltelijk overdragen van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid aan de Belastingdienst (fiscalisering)<sup>1</sup>? Ik ga beknopt in op enkele aan de bureaucratietheorie te ontleen gezichtspunten. Vanwege ontbrekende informatie, vooral omtrent 'uitvoeringsdetails' bij fiscalisering (die in de praktijk vaak belangrijk zijn), is een goede beoordeling van beide alternatieven nog niet mogelijk.**

### De theorie van Niskanen

Niskanen definieert een bureau als een (grotendeels) door middel van een periodieke bijdrage, een budget, gefinancierde overheidsorganisatie (of non-profitorganisatie). Het verschil tussen inkomsten en uitgaven (de 'winst') van het bureau kan niet als persoonlijk inkomen toevallen aan de 'eigenaren' (bijvoorbeeld politieke bestuurders) of de medewerkers van het bureau<sup>2</sup>. Niskanen betreft twee partijen in zijn beschouwing: de sponsor (de principaal; politici of andere bestuurders die het bureau bekostigen via een budget) en de bureaucraat (de agent; medewerkers van het bureau en in het bijzonder de ambtelijke leidinggevenden ervan).

#### Budgetmaximalisatie

De kern van de bureaucratietheorie is dat bureaus streven naar budgetmaximalisatie of, als alternatief, naar maximale 'discretionaire beheerswinst'. Budgetmaximalisatie houdt in dat de bureaucraten ernaar streven meer van de door het bureau geproduceerde producten aan te bieden dan maatschappelijk gezien optimaal is (allocatieve inefficiëntie). De bureaucraten streven hiernaar omdat met de productiegroei ook de omvang van hun organisatie groeit. Uitgaande van de door Niskanen veronderstelde individuele nutsmaximalisatie, zal de bureaucraat - binnen zekere grenzen - streven naar een zo groot mogelijke productie en organisatie. Een grotere organisatie leidt namelijk tot bijvoorbeeld een hoger inkomen, meer status of meer promotiemogelijkheden voor ondergeschikten. Discretionaire beheerswinst is het verschil tussen het budget dat het bureau werkelijk ontvangt en het minimaal voor de huidige productie benodigde budget. Het gaat er nu om dat de bureaucraat streeft naar speling ('slack') in de organisatie. Dit betekent dat de productie minder efficiënt plaatsvindt dan mogelijk is (het betreft nu dus interne of x-inefficiëntie). Een ambtelijk manager kan de discretionaire beheerswinst weer besteden aan bijvoorbeeld extra medewerkers, een grotere productie, kwaliteitsverhoging van producten, of een gunstig personeelsbeleid<sup>3</sup>.

#### Informatie-asymmetrie

Zowel voor budgetmaximalisatie als discretionaire beheerswinst geldt dat de sponsor de omvang ervan meestal moeilijk en slechts tegen hoge informatiekosten kan bepalen. De sponsor ontbeert bijvoorbeeld veelal goede kennis over de kostenfunctie van een bureau, vooral bij specialistische of eenmalige activiteiten. Hij is dan voor dergelijke informatie sterk afhankelijk van informatie van het bureau en de erin werkzame, ervaren bureaucraten. De effecten van informatie-asymmetrie tussen bureau en sponsor kunnen worden beperkt als het betrokken product goed meetbaar is, de relatie tussen budget (input) en ermee verkregen hoeveelheid product (output) duidelijk is, of als er bijvoorbeeld kennis bestaat omtrent de prijzen die concurrenten hanteren.

### Effecten fiscalisering

Valt er op basis van de hier geschetste hoofdlijnen van de bureaucratietheorie en enkele toevoegingen eraan, nu iets te zeggen over de mogelijke effecten van fiscalisering van het arbeidsmarktbeleid?

#### Concurrentieverhoging?

In de eerste plaats valt te constateren dat de fiscalisering bepaald geen beweging is in de richting van een grotere invloed van de markt.

Niskanen geeft aan dat hij het op de markt plaatsen van de activiteiten van bureaus eigenlijk veelal de beste oplossing vindt. Daarbij gaat hij er uiteraard van uit dat voldoende concurrentie aanwezig is en dat die markt behoorlijk functioneert. Het is twijfelachtig of dit het geval is bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Verder is sterke concentratie van taken bij de Belastingdienst, evenmin een voorbeeld van de door Niskanen als 'één-na-beste' oplossing aangedragen vergroting van de onderlinge concurrentie tussen bureaus. In de huidige situatie bestaat misschien ook weinig 'echte' onderlinge concurrentie, maar er zijn wel meerdere instanties betrokken bij de beleidsuitvoering. Dit laatste kan ertoe leiden dat men 'scherp blijft', te meer daar Niskanen aangeeft dat in situaties waarin er concurrerende bureaus zijn, elk bureau - vanwege het streven naar groei - de neiging heeft belendende taken toe te voegen aan het bestaande pakket. Dergelijke prikkels, al zijn ze misschien ook nu niet groot, zouden geheel kunnen verdwijnen als één organisatie de uitvoering sterk overheerst.

### *Optimisme fiscalisering?*

De mogelijkheden van de bureaucraat voor budgetmaximalisatie of het behalen van discretionaire beheerswinst, hangen af van de informatie-asymmetrie die bestaat tussen sponsor en bureaucraat. Hoe zit het nu met de informatie-asymmetrie tussen de sponsor (stel: de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de bureaucraat (de leidinggevenden van de huidige instanties en, na fiscalisering, de Belastingdienst)? Valt er iets te zeggen over mogelijke veranderingen die met fiscalisering optreden in de informatie-asymmetrie? Een goede beoordeling is nog moeilijk, al was het maar omdat een bestaand en zichtbaar alternatief (de huidige situatie) wordt vergeleken met een slechts in zeer globale contouren geschetst alternatief<sup>4</sup>. Voor dit alternatief zijn alle haken en ogen nog grotendeels onzichtbaar en over het wegwerken daarvan kan bij de 'intuïtieve' of uitgesproken voorstanders van fiscalisering gemakkelijk optimisme bestaan. Hoe dan ook, er valt slechts in algemene termen iets te zeggen over de tussen betrokken partijen bestaande informatie-asymmetrie over bijvoorbeeld de activiteiten op het gebied van arbeidsmarktbeleid, de aan te bieden hoeveelheden product en de werkelijk noodzakelijke kosten ervan. Evenmin is de mogelijke ontwikkeling van de agentschaps- en informatiekosten ter beperking van de informatie-asymmetrie helder. Trouwens: is voldoende bekend welke gevolgen veranderingen hebben voor bijvoorbeeld werkzoekenden en bedrijven?

### *Ambtelijke monopolies?*

Als de sponsor afspraken maakt met en toezicht houdt op slechts één tegenpartij, in plaats van meerdere partijen, ligt het op het eerste gezicht voor de hand dat dit kostenverlagend werkt en mogelijkheden biedt om budgetmaximalisatie en discretionaire beheerswinst te beperken. Op basis van de ontwikkelingen in de vs heeft Niskanen hier echter zijn twijfels. In de vs was lange tijd vooral sprake van beperking van de 'concurrentie' binnen de overheidssector. De bij bepaalde activiteiten betrokken bureaus werden bijvoorbeeld samengevoegd met als argument dat dit schaalvoordelen zou bieden, of coördinatie vanuit de centrale overheid zou vergemakkelijken. In feite, aldus Niskanen, werden zo monopolieposities gecreëerd of versterkt, waarbij vervolgens weinig bleek van schaalvoordelen. In elk geval kwamen ze, vanwege monopoliemacht, niet terecht bij de belastingbetaler. Bovendien bleek weinig van een betere coördinatie vanuit het centrale niveau. Dit laatste kan een gevolg zijn van bijvoorbeeld ontbrekende kennis en informatie op het centrale niveau, of het delegeren van toezichthoudende taken aan een specifieke afdeling van een ministerie. Bij de medewerkers van zo'n afdeling kan vanwege intensieve onderlinge contacten al snel veel begrip ontstaan voor de 'problemen' van het bureau<sup>5</sup>. In de huidige situatie zijn meerdere partijen, soms met vele regionale 'vestigingen' (bijvoorbeeld gemeenten), betrokken bij het arbeidsmarktbeleid. Dat maakt het waarschijnlijk dat meer tijd en kosten gemoeid zijn met overleg. Anderzijds kunnen deze partijen, zoals al eerder opgemerkt, elkaar 'scherp houden'. Bovendien maakt dit het soms relatief eenvoudig om de prestaties van soortgelijke organisaties of vestigingen globaal te vergelijken, wat voor de sponsor aanleiding kan zijn bepaalde organisaties vragen te stellen.

### **Conclusie**

Niskanens bureaucratietheorie is gebonden qua tijd en politieke omgeving en volgens sommigen inmiddels minstens gedeeltelijk achterhaald, bijvoorbeeld omdat hij geen rekening houdt met de rol van belangengroepen. Verder beschouwt Niskanen de sponsor en het bureau als homogene partijen, wat vaak niet in overeenstemming is met de werkelijkheid. Bovendien heeft hij de neiging sterk uit te gaan van economische efficiëntie, terwijl het in politiek gestuurde organisaties dikwijls ook gaat om bijvoorbeeld zorgvuldigheid, politieke rationaliteit en politieke efficiëntie<sup>6</sup>. Ondanks mogelijke beperkingen, is het echter zinvol aandacht te schenken aan de theorie van Niskanen. Dan kan worden geconcludeerd dat hij weinig argumenten aandraagt die zonder meer pleiten voor een sterkere concentratie van het arbeidsmarktbeleid binnen één overheidsdienst, wat een gevolg zou zijn van de fiscalisering.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

---

**1** Zie de artikelen van Versantvoort en Donker van Heel in dit ESB-Dossier voor een korte schets van de huidige praktijk en de fiscalisering.

**2** W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago/New York, 1971, blz. 15-16.

**3** Zie J.L. Migué en G. Bélanger, 1974, *Towards a general theory of managerial discretion*, *Public Choice*, jrg. 17, blz. 27-43; A. Breton en R. Wintrobe, *The equilibrium size of a budget-maximizing bureau*, *Journal of Political Economy*, jrg. 83, nr. 1, 1975, blz. 195-207.

**4** De huidige uitvoeringsorganisatie is ook pas vrij recent ontstaan en is wellicht nog niet uitgekristalliseerd.

**5** W.A. Niskanen, *Bureaucracy: servant or master?*, The Institute of Economic Affairs, Londen, 1973, blz. 38.

**6** Zie ook H.G. Geveke en B. Steunenberg, *Het ambtelijk apparaat als monopolist*, *Bestuurskunde*, jrg. 4, nr. 5, 1995, blz. 221-230; H.J. ter Bogt, 2003, *A transaction cost approach to the autonomization of government organizations: A political transaction cost framework*, *European Journal of Law and Economics*, jrg.16, nr. 2, verschijnt binnenkort.