



## De rationaliteit van ministeriële verantwoordelijkheid

**Auteur(s):**

R. Nahuis

*De auteur is verbonden aan het CPB en de Utrecht School of Economics. Met dank aan Casper van Ewijk voor commentaar. [R.Nahuis@cpb.nl](mailto:R.Nahuis@cpb.nl)*

**Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4456, pagina 135, 25 maart 2005

**Rubriek:**

Vakliteratuur

**Trefwoord(en):**

De Commissie-Kohnstamm heeft de discussie over zbo's en de rol van ministeriële verantwoordelijkheid aangewakkerd (IBO, 2003-2004). Het democratisch tekort dat ontstaat zonder ministeriële verantwoordelijkheid, is een belangrijk argument voor het terughalen van de zelfstandige organisaties naar een ministerie. Vóór het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganen wordt naar voren gebracht dat er in zo'n organisatie een sterker gevoel van een gezamenlijke missie is, dat uitvoering en beleid gescheiden dienen te worden en dat een apart kosten-batenstelsel veel helderheid verschaft.

Het verschil tussen ministeriële verantwoordelijkheid en een onafhankelijke bureaucraat wordt bepaald door de mate van autoriteit die de minister heeft. Bij een onafhankelijke bureaucraat draagt de minister veel zeggenschap over en ontstaat het democratische tekort. Maskin en Tirole (2004) laten echter zien dat ministeriële verantwoordelijkheid niet in alle gevallen de beste uitkomst oplevert. De kracht van het artikel van Maskin en Tirole is dat ze heel minimaal modelleren en dat de boodschap toch rijk en intuïtief helder is. In een model met twee perioden - zodat sprake kan zijn van herverkiezing - waarin steeds één keuze wordt gemaakt, zijn verder slechts drie parameters (vier in het uitgebreide model) nodig om zowel adverse selection als moral hazard te modelleren en de essentie naar voren te brengen.

De opzet van het model is zo eenvoudig dat hierna alle aannamen aan bod komen. In het artikel vergelijken de auteurs drie situaties: beslissingen vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid (een politicus), beslissingen worden genomen middels een referendum en het nemen van beslissingen is gedelegeerd aan een benoemde bureaucraat (denk aan een rechter, maar ook een zbo lijkt er op). Het kunnen beslissingen zijn over grote infrastructurele werken, het homohuwelijk, de inrichting van sociale zekerheid, enzovoorts. Een referendum leidt in beide perioden tot populair beleid. Een rechter maakt zich geen zorgen om verkiezingen en kiest in beide perioden wat hij denkt dat goed is.

Een politicus wil - afhankelijk van zijn machtslust - de volgende verkiezingen herkozen worden. Machtslust wordt bepaald door het relatieve plezier van het realiseren van de eigen wensen in de periode voor de verkiezingen versus het plezier van nog een periode aan de macht zijn. Dat plezier in de tweede periode hangt af van het profijt van het realiseren van het gewenste beleid in de tweede periode en het 'comfort van het pluche'. De politicus met een beperkte machtslust zal in de eerste periode zijn voorkeur doordrukken omdat hij niet geïnteresseerd is in de tweede periode. Een politicus die graag nog een periode op het pluche zit, zal beleid voeren dat populair is om zijn herverkiezing te bevorderen.

Om te bepalen wat beter is, moet een aantal aannamen worden gemaakt. Een politicus is beter geïnformeerd over wat echt goed is dan de kiezers; hij heeft immers een ambtelijk apparaat en adviesorganen achter zich. Kiezers hebben een voorkeur voor een bepaald type beleid, maar of dat het beste beleid is, hangt af van het onderwerp. Technisch ingewikkelde zaken (de risico's van genetisch gemanipuleerd voedsel) zullen ze moeilijker kunnen beoordelen dan iets over bijvoorbeeld waarden (voor of tegen abortus). Bovendien gaan Maskin en Tirole ervan uit dat politici gemiddeld genomen - maar niet altijd - congruent zijn: ze hebben het beste met mensen voor. Congruente beslissingen zijn beslissingen waar de gemiddelde burger het mee eens is, bijvoorbeeld een infrastructurele verbetering. Een voorbeeld van een niet-congruente beslissing is het oprichten van een museum dat de naam van de politicus draagt.

In een referendum wordt altijd het populaire beleid gekozen en de bureaucraat kiest het beleid dat hem goedgeeft. Als hij congruent is, is dat het goede beleid. Een politicus met een grote machtslust wil herkozen worden en voert dus in de eerste periode populair beleid en kiest in de tweede het beleid dat hem goedgeeft. Deze mengvorm is altijd slechter dan één van de andere alternatieven. Een politicus met een beperkte machtslust kiest al in de eerste periode wat hem goedgeeft. Dat lijkt niet zo mooi maar dat kan het wel zijn: hij kiest immers het goede beleid als hij congruent is. Op basis van die keuze kunnen de kiezers inschatten of hij congruent is. Is hij dat niet, dan wordt hij niet herkozen. Wegsturen is niet mogelijk bij een bureaucraat.

Als de kiezer wel kan bepalen of het beleid werkelijk goed was, heeft het herverkiezingmotief ook invloed op de keuzes die politici maken. De machtslust moet dan wel groot zijn, anders heeft de extra informatie geen invloed. Doordat kiezers kunnen bepalen of het gevoerde beleid al dan niet goed was, gaat de politicus in de eerste periode vaker het goede beleid voeren.

Wanneer moet een minister nu verantwoordelijk worden gesteld en wanneer niet? Bij ingewikkelde zaken is het beter een bureaucraat aan te stellen (de risico's van genetisch gemanipuleerd voedsel) en voor ethische vragen is een politicus of een referendum te prefereren (abortus). Echter, zowel het referendum als de politicus zijn geneigd de belangen van minderheden onvoldoende mee te wegen. Als die belangen relatief groot zijn (het recht op homoseksuele contacten), is de rechter de betere beslisser.

*Literatuur*

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2003-2004) *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, nr. 1.

Tirole, J. & E. Maskin (2004) The Politician and The Judge: Accountability in Government. *American Economic Review*, 94, 4, september.

---