

Efficiency en beloningsstructuur in de overheidsorganisatie

Het rapport Zelfbeheer en de agency-theorie

DRS. H.G. BARKEMA*

In het enkele maanden geleden verschenen rapport Zelfbeheer worden mogelijkheden besproken om te komen tot een meer bedrijfsmatige organisatie van de rijksdienst. Een van de mogelijkheden die worden geopperd, behelst wijziging van de beloningsstructuur van ambtenaren. Een andere aanbeveling betreft het concentreren van specifieke overheidstaken binnen meer zelfstandig opererende organisatorische eenheden. In dit artikel worden deze voorstellen besproken aan de hand van de z.g. „agency“-theorie, een betrekkelijk nieuwe ontwikkeling binnen de economische wetenschap. Deze theorie levert belangrijke inzichten in de problematiek van de optimale organisatie en beloningsstructuur. Daardoor biedt zij een goed kader voor het beoordelen van de genoemde voorstellen uit het rapport Zelfbeheer.

Inleiding

Onlangs werd, omgeven door veel publiciteit, het rapport *Zelfbeheer* gepresenteerd. Het rapport betreft het verslag van een onderzoek van een interdepartementale commissie 1), welke op verzoek van de ministerraad mogelijkheden heeft onderzocht om binnen de overheidsorganisatie te komen tot betere systemen van kostenbeheersing, management en beheer. Belangrijke aanbevelingen in het rapport betreffen enerzijds een sterkere koppeling van beloning van ambtenaren aan hun prestaties, anderzijds een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar kleinere organisatorische eenheden, waarop een gewijzigd budgetsysteem dient te worden toegepast. Met betrekking tot deze meer zelfstandige eenheden wordt de term „zelfbeheer“ geïntroduceerd.

Bovengenoemd rapport staat niet op zich zelf. Het maakt onderdeel uit van de Heroverwegingen, één van de vijf grote operaties ter herstructurering van de overheid 2). Voorts beperkt de hang naar herstructurering zich niet tot de nationale overheid; ook in de particuliere sector valt een dergelijke neiging waar te nemen. Internationaal zijn er eveneens parallellen te trekken. Zo heeft de onlangs overleden president en partijleider van de Sovjetunie, Andropov, opzien gebaard door krachtig te pleiten voor een hogere efficiëntie door middel van kleinere organisatorische eenheden met eigen verantwoordelijkheden, waarbij de beloning nauwer aan prestaties gekoppeld zou moeten zijn.

De aanbevelingen in het rapport *Zelfbeheer* zijn dus in brede zin actueel. In dit artikel zullen we ons echter tot het rapport zelf beperken. Daarbij zullen we enkele van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport analyseren aan de hand van een betrekkelijk nieuwe ontwikkeling binnen de economische wetenschap, de „agency“-theorie. Ter bepaling van de gedachten geven we eerst de voor dit artikel relevante onderdelen van het rapport beknopt weer 3).

Het rapport Zelfbeheer

Met betrekking tot het functioneren van de centrale overheid

wordt de volgende kwaal geconstateerd. De houding van ambtenaren kenmerkt zich door regelzucht, verstarring, formalisme, inflexibiliteit, traditionalisme en risicomijdend gedrag. Voorts vindt overmatig gebruik van overheidsmiddelen plaats; overdadig gebruik van koeriersdiensten, vergadercultus en „knabbelen aan werktijden“ vieren hoogtij. Het gesignaleerde hangt samen met het niet gericht zijn op kostenbeheersing, het gericht zijn op input in plaats van op output, en op beleidsvoorbereiding in plaats van op beleidsuitvoering.

De oorzaken van de kwaal worden gezocht in de structuur en de cultuur van de organisatie. Daarbij ontbreekt onder het heersende budgetsysteem winst als succesindicator en daarmee als prikkel tot kostenbeheersing en kostenminimalisatie. Ook de bureaucratische structuur werkt inefficiënties in de hand. Ten gevolge van de „top-down“-structuur wordt de top belast met veel details, bij voorbeeld het zetten van medeparafen. Dit leidt tot overbelasting van hoger management en beperkte mogelijkheden tot ontplooiing van diensthoofden, wat negatieve motivatieprikkelers en daarmee verdere inefficiënties tot gevolg heeft.

De commissie pleit de volgende remedie. Ten eerste het veranderen van de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van ambtenaren. Hun beloning dient nauwer aan hun prestaties gekoppeld te worden door middel van geld, prestatieverlof, overplaatsing of ontslag. Voorts dienen voorwaarden voor een verhoogde mobiliteit te worden gecreëerd, bij voorbeeld door een aanpassing van secundaire arbeidsvoorwaarden en door het on-

* Interfaculteit Bedrijfskunde Groningen. De auteur is prof. dr. P.W. Moerland en prof. dr. S.W. Douma erkentelijk voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) De commissie was aangevuld met drs. N.P. Mol, afdeling bestuurskunde TH Twente, en dr. ing. Hagendoorn, centrale afdeling organisatie PTT. Daarnaast is gebruik gemaakt van adviezen van prof. dr. P.B. Boersma, hoogleraar openbare financiën, TH Twente.

2) Voor een beknopt overzicht van deze operaties zie L. van der Geest, *Moderne mythologie, ESB*, 14 maart 1984, blz. 245.

3) Voor een uitgebreidere en vollediger weergave van de inhoud van het rapport *Zelfbeheer* zie F. Uit den Bogaard, *Zelfbeheer bij de rijksdienst, ESB*, 21 maart 1984, blz. 279 – 284.

nodig te maken om bij ontslag de gehele formatieprocedure te starten. Genoemde voorstellen komen overeen met het streven naar een meer gelijkwaardige positie van ambtenaren aan werknemers in het bedrijfsleven.

Ten tweede pleit de commissie een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar diensten met betrekking tot financiën, organisatie en personeel. Deze decentralisatie dient gekoppeld te worden aan een nieuw budgetstelsel voor de dienst. Het diensthoofd wordt verantwoordelijk voor het budget, en daarmee budgethouder. Deze verantwoordelijkheid wordt jaarlijks vastgelegd door middel van een contract, waarin wordt vastgesteld welke output dient te worden geleverd en welke middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld. Indien de bedragen die het diensthoofd besteedt lager zijn dan het hem toegekende budget, wordt er „winst” gemaakt. En deze winst geeft aanleiding tot prestatieprikkels, aldus het rapport, door een gedeelte hiervan aan de dienst ter beschikking te stellen in de vorm van extra middelen, bij voorbeeld apparatuur, of van verbeterde secundaire arbeidsvoorwaarden. Het overige deel van deze winst wordt gestort op een centrale departementale rekening, van waaruit ook gelden worden betrokken in jaren dat „verlies” wordt geleden.

Bovenstaande observaties, analyses en aanbevelingen zijn met name terug te vinden in deel I van het rapport. Deze worden in deel II verder uitgewerkt met betrekking tot een budgetstelsel. Hierbij wordt, in aansluiting op het concept van de prestatiebegroting, de kostenplaatsmethode gepropageerd. Aanbevelingen uit deel I en II zijn vervolgens toegepast op de „Afdeling luchtkwaliteit directie lucht” en „Vervoer directie algemene zaken”, waarvan in deel III verslag wordt gedaan. Aangezien onze analyse echter met name betrekking heeft op deel I zullen we hier niet verder op deze overige delen in gaan.

Relevante probleemvelden

Met betrekking tot de in het rapport aangeroerde problematiek zijn drie verschillende probleemvelden te onderscheiden.

1. Twee typen veranderingen worden ten aanzien van de arbeidspositie van de individuele ambtenaar voorgesteld. Enerzijds veranderingen die samenhangen met een intensievere koppeling van beloning aan prestaties. Anderzijds veranderingen die verband houden met een grotere mobiliteit van ambtenaren. Met betrekking tot mobiliteit en de fricties die hiermee samenhangen komt recent de „property rights”-theorie meer in de belangstelling. De „property rights”-theorie kent als taak enerzijds het identificeren van optimale juridische constructies met betrekking tot het economische proces, anderzijds het voorspellen van economisch gedrag op grond van juridische of contractuele structuren 4). Deze theoretische ontwikkeling heeft daarmee een belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling van de „agency”-theorie, welke in dit artikel als optiek wordt gehanteerd. Deze optiek zal echter met name gehanteerd worden in relatie tot de eerste hierboven aangegeven verandering in de arbeidspositie van de ambtenaar, de koppeling van beloning aan prestatie. Daarbij zullen we ons slechts interesseren voor de tweede voorgestelde verandering, de vergroting van de mobiliteit, voor zover deze met genoemde koppeling samenhangt, bij voorbeeld in de vorm van promotie, overplaatsing of ontslag.

2. Het tweede probleemveld hangt samen met de organisatiestructuur van de centrale overheid, met name met aspecten van de bureaucratische organisatie. Deze organisatie wordt gekenmerkt door een „top-down”-structuur. Inefficiënties die met dit type structuur samenhangen hebben in de particuliere sector veelal geleid tot een specialisatie van topmanagement naar strategische beslissingen, terwijl operationele beslissingen meer tot de taak van het lager management zijn gaan behoren. Problemen die hiermee samenhangen hebben met name in de organisatiekundige literatuur aanleiding gegeven tot veel theorievorming 5). Zoals echter ook in het rapport *Zelfbeheer* wordt opgemerkt, resulteert de bureaucratische organisatiestructuur in negatieve motivatieprikkels. In dit artikel zullen we ons met name met organisatiestructuren bezighouden voor zover ze met deze motivatieprikkels samenhangen.

3. Voorts kan het probleemveld waartoe we ons in dit artikel

beperken, worden gezien vanuit bij voorbeeld een sociologische, juridische, economische of politieke optiek. Met betrekking tot een sociologische optiek valt bij voorbeeld te denken aan de cultuur van de organisatie. In deze bijdrage zullen we ons echter concentreren op een economische optiek, met name op het „agency”-theoretisch gezichtspunt. Het zal daarbij blijken dat juridische raakvlakken aanwezig zijn en de implicaties politieke relevantie hebben.

Agency-theorie

In meer traditionele economische theorieën wordt over het algemeen uitgegaan van kosteloze specificatie van contracten en kosteloze verzameling van hiervoor relevante informatie. Met behulp van arbeidscontracten kunnen daarom kosteloos optimale prestatieprikkels worden gecreëerd. De „agency”-theorie kenmerkt zich daarentegen door de volgende optiek. Individuen streven naar maximalisatie van eigen nut binnen de context van een z.g. „agency”-relatie: een individu (een „gelastigde”, bij voorbeeld een werknemer) levert een inspanning ten behoeve van een ander individu (een „principaal”, bij voorbeeld een werkgever). Deze inspanning is niet noodzakelijk perfect (volledig en kosteloos) bij de principaal bekend. Contracten welke door hem op grond van deze imperfecte informatie worden gespecificeerd, zullen daarom veelal geen optimale prestatieprikkels genereren.

Een groot deel van de „agency”-theoretische literatuur richt zich op de formele analyse van aspecten van deze contracten met het doel optimale beloningsstructuren af te leiden. Daarbij speelt de volgende problematiek een centrale rol. Bezien we de contractuele relatie tussen een principaal en een gelastigde, de agency-relatie, dan kan de principaal de gelastigde prikkels verschaffen door zijn beloning afhankelijk te maken van de variatie in diens output. Variatie in de output wordt echter niet alleen bepaald door de inspanning van de gelastigde, maar ook door diens externe omstandigheden. Indien de beloning van de gelastigde dus afhankelijk wordt gesteld van de variatie in zijn output, draagt hij ook (een deel van) het risico dat door deze externe omstandigheden wordt veroorzaakt. Tegelijk met het probleem van de generatie van prestatieprikkels speelt dus ook het probleem van de verdeling van het risico. Daarbij blijkt een Pareto-optimaal contract, d.w.z. een contract dat zowel vanuit het oogpunt van de verdeling van het risico als uit het verschaffen van prestatieprikkels niet voor een van beide partijen kan worden verbeterd zonder voor de ander minder aantrekkelijk te worden, veelal niet zonder meer mogelijk.

Een tweede aandachtsveld binnen de agency-theorie is de informele analyse van de samenhang tussen de organisatiestructuur en de beloningsstructuur in een organisatie. Het probleem is dan welke organisatiestructuur optimaal is in samenhang met de informatie op grond waarvan de beloningsstructuur is gespecificeerd. Bij beide genoemde velden is de relatie tot de markt een belangrijk gegeven. Inzichten, welke op grond van het bovenstaande uitgangspunt met betrekking tot de nu weergegeven problemen zijn geformuleerd, worden in de volgende paragrafen gepresenteerd en toegepast 6).

4) E.G. Furubotn en S. Pejovich, Property rights and economic theory: A survey of recent literature, *Journal of Economic Literature*, jg. 10, december 1972, blz. 1137 – 1162.

5) Zie bij voorbeeld O.E. Williamson, The modern corporation: Origins, evolution, attributes, *Journal of Economic Literature*, jg. 19, december 1981, blz. 1537 – 1568.

6) Voor een vollediger overzicht van de agency-theorie zie P.W. Moerland, *Zeggenschap, risico en de verdeling der toegevoegde waarde*, oratie, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1982; S.W. Douma, De agency-relatie en moral hazard, enkele theoretische resultaten, *Bedrijfskunde*, jg. 55, 1983, nr. 1, blz. 5 – 9; H.G. Barkema, *The agency-paradigm, a review*, paper gepresenteerd op de Nationale Onderzoeksdag Bedrijfskunde, Enschede, 1983; H.G. Barkema en S.W. Douma, *Agency-theorie en de concernholding als intermediair*, Paper te presenteren op de Finbedag 1984 te Rotterdam.

Een van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport *Zelfbeheer* betreft de koppeling van beloning aan prestatie. Deze aanbeveling is consistent met agency-theoretische inzichten. Immers, de koppeling van beloning aan prestatie geeft de ambtenaar meer prikkels tot inspanning dan een beloning die minder afhankelijk is van deze inspanning. Een tweede aanbeveling betreft een suggestie met betrekking tot de vorm waarin beloning aan prestatie zou kunnen worden gekoppeld. Bij wijze van prikkel zou in jaren dat (budget)winst wordt gemaakt, een gedeelte hiervan – het rapport noemt 50% – ter beschikking van de dienst moeten worden gesteld in de vorm van extra middelen, bij voorbeeld extra personeel of apparatuur, en verbeterde secundaire arbeidsvoorwaarden. Het resterende gedeelte van deze winst zou moeten worden geboekt op een centrale, departementale rekening, uit welke reserve ook in jaren van verlies zou kunnen worden aangezuiverd. Bij deze tweede aanbeveling zijn de volgende kanttekeningen te maken.

Ten eerste wordt voorgesteld ambtenaren te belonen op grond van „winst”. Deze winst wordt impliciet gezien als een indicator van de prestatie of de output welke door de dienst geleverd wordt. Men kan zich afvragen hoe goed winst als indicator van deze output functioneert. Winst is een functie van enerzijds kosten en anderzijds opbrengsten en daardoor weer van de verkoopprijs en de verkochte aantallen. Gaan we er nu vanuit dat binnen de dienst op grond van de aanbevolen beloningsstructuur inderdaad naar maximale winst wordt gestreefd. Het maximaliseren van deze „winst” kan dan leiden tot een verkoopprijs, een hoeveelheid verkochte „eenheden” of een kwaliteit van deze eenheden die conflicteert met andere overheidsdoelstellingen. Wellicht verricht de overheid juist deze taak omdat zij ontevreden is met de prijs, hoeveelheid of kwaliteit waartegen een onderneming produceert die op winst gericht is. Als voorbeeld mag wellicht gelden de prijs, beschikbaarheid of kwaliteit van verleende diensten als de bezorging van brief- en pakketpost en het verschaffen van infrastructurale voorzieningen als water en elektriciteit met betrekking tot perifeer wonen. Bovenstaande redenering geldt a fortiori indien de overheid monopolist op de betreffende deelmarkt is.

Excessen zijn wellicht te vermijden door hierover in het jaarlijks af te sluiten contract afspraken op te nemen. Met name voor de factor kwaliteit zal dit echter niet altijd eenvoudig zijn.

Ten tweede wordt voorgesteld om bij voorbeeld 50% van de winst van een dienst in de beloning te betrekken. Naar analogie van wat we eerder hebben gezien, houdt een beloning op grond van winst ook een toedeling van risico in, aangezien de winst ook bepaald wordt door onzekere externe omstandigheden. Men kan zich nu afvragen welk percentage van de winst optimaal zou zijn, of meer algemeen, welke gedeelte van de variatie in de output aan de dienst dient te worden toegekend. Het volgende voorbeeld is instructief. Veronderstellen we dat de gelastigde risiconutraal is, of wel dat hij slechts geïnteresseerd is in de verwachte waarde van een zekere opbrengst en onverschillig staat tegenover de waarschijnlijkheidsverdeling hiervan. Voor dit geval kan een Pareto-optimaal contract worden gespecificeerd. Daarbij krijgt de principaal een vast bedrag en de gelastigde het variabele deel van de output. Het effect van de inspanning op de output komt dus volledig bij de gelastigde terecht. Deze heeft daarvoor optimale prikkels om te presteren. Daarnaast komt het effect van de externe omstandigheden voor zijn rekening. Aangezien de gelastigde echter risiconutraal is, waardeert hij dat risico niet negatief. Het contract is dus Pareto-optimaal omdat het de gelastigden optimale prikkels geeft tot presteren en het risico niet aantrekkelijker kan worden verdeeld 7).

Het zojuist gegeven voorbeeld geeft een extreem aan. Over het algemeen zullen individuen risico-avers zijn. In dit geval, met de beloningsstructuur gebaseerd op output als enige informatie over de inspanningen, zal het voor de overheid over het algemeen niet optimaal zijn de ambtenaar het volledige risico van de output te laten dragen. Er lijkt dus geen Pareto-optimaal contract mogelijk. De vraag blijft echter welke variatie in de beloning van de ambtenaar en de daarbij horende toedeling van risico optimaal is.

In het bovenstaande wordt uitgegaan van uitkering aan de dienst van een percentage van de winst. Een percentage duidt op een speciale vorm van een lineaire relatie tussen beloning en prestatie, nl. een proportionele. Er zijn echter – en dat is de derde kanttekening – ook andere vormen denkbaar. Een alternatief is b.v. een discontinue relatie, waarbij een premie wordt uitgekeerd indien de output een zekere waarde overtreft en een boete wanneer dit niet het geval is. In de literatuur is, voor het geval de gelastigde risico-avers is, het volgende contract aangegeven als Pareto-optimaal: bepaal de output die zou worden geproduceerd indien de gelastigde niet van de situatie van imperfecte informatie gebruik maakt om eigen doeleinden (extra) na te streven, of wel indien hij „te goeder trouw” is 8), onder de slechtst denkbare externe omstandigheden; wordt deze output door de gelastigde niet gehaald, dan is hij noodzakelijkerwijs „te kwader trouw” geweest; definieer voor dit speciale geval een hoge boete 9); indien deze boete hoog genoeg is, zal de gelastigde de mogelijkheid om deze boete op te lopen uitsluiten door te goeder trouw te handelen. In de praktijk zal voorzichtigheid worden betracht met het specificeren van een beloningsstructuur met een dergelijke hoge boete, bij voorbeeld ontslag. In dit verband is echter interessant dat in het rapport *Zelfbeheer* juist gepleit wordt voor een verruiming van de mogelijkheden tot ontslag.

Ook afgezien van de introductie van hoge boetes (of hoge premies) in het contract verdient de mogelijkheid van een discontinue beloningsstructuur de aandacht, wellicht ook omdat in de literatuur de voordelen van dit type structuur uitgebreid worden behandeld 10). Een aantrekkelijk aspect van dit type structuur is tevens dat weinig informatie benodigd is; er hoeft slechts geverifieerd te worden of de output gelijk is aan een bepaalde waarde, dan wel kleiner of groter.

Merkt overigens op dat de in het rapport *Zelfbeheer* voorgestelde beloning in de vorm van een percentage van de winst in feite een hybride is van de boven aangeduide lineaire en discontinue vorm. Immers, pas vanaf het moment dat er winst wordt gemaakt treedt deze lineaire relatie op. Daar beneden wordt geen premie uitgekeerd.

De vierde kanttekening betreft het volgende. Stel dat een perfecte indicator van de output van de dienst voorhanden is, bij voorbeeld in de vorm van „winst”. Een beloningsstructuur die op informatie over deze indicator is gebaseerd, kan dan in Pareto-antagonisme zin verbeterd worden door extra informatie met betrekking tot inspanning op te nemen 11), bij voorbeeld over de externe omstandigheden waaronder de output tot stand is gekomen. Een voorbeeld van een dergelijke beloningsstructuur is het volgende. Specificeer voor verschillende typen externe omstandigheden verschillende hoeveelheden output die als standaard gelden. De gelastigde wordt nu voor iedere standaard output bij de verschillende typen externe omstandigheden een bepaalde beloning in het vooruitzicht gesteld, plus een beloning welke afhankelijk is van de mate waarin de werkelijke output afwijkt van de standaard output. In aansluiting op het rapport *Zelfbeheer* kan dus worden opgemerkt dat het wellicht interessant is om andere indicatoren van de inspanning dan die op output gericht zijn, op hun merites te beoordelen met betrekking tot een nieuwe beloningsstructuur voor ambtenaren.

7) M. Harris en A. Raviv, Some results on incentive contracts with applications to education and employment, health insurance, and law enforcement, *American Economic Review*, jg. 68, maart 1978, blz. 20 – 30. Ter vermijding van misverstand dient overigens opgemerkt dat indien we spreken van het contract van de ambtenaar we een contract in economische zin bedoelen. In juridische zin heeft de ambtenaar over het algemeen geen contract, maar wordt hij benoemd of aangesteld.

8) Het begrip „te kwader trouw” wordt in de engelstalige verzekeringsliteratuur wel aangeduid met „moral hazard”.

9) J.A. Mirlees, Notes on welfare economics, information and uncertainty, in: M.S. Blach, D.L. McFadden en S.Y. Wu (red.), *Contributions to economic analysis*, North Holland, Amsterdam, 1974.

10) Zie bij voorbeeld B. Holmström, Moral hazard and observability, *Bell Journal of Economics*, jg. 10, 1979, nr. 1, blz. 74 – 91 en T.R. Lewis, Bonuses and penalties in incentive contracting, *Bell Journal of Economics*, jg. 11, 1980, nr. 1, blz. 292 – 301.

11) Zie voor een bewijs Holmström, op.cit.

We hebben ons tot nu toe geconcentreerd op de keuze van de informatie waarop een beloningsstructuur kan worden gespecificeerd, alsmede op de wijze waarop deze informatie in de beloningsstructuur wordt gebruikt. Bezien we, ten vijfde, de vorm waarin deze prestatieprikkels aldus het rapport *Zelfbeheer* dienen te worden verschaft. Voorgesteld wordt deze prikkels te genereren door middel van het uitkeren van extra middelen, bij voorbeeld extra apparatuur en extra personeel, of door het verbeteren van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Wellicht verdient het aanbeveling uitvoeriger te onderzoeken in welke mate de voorgestelde beloningen inderdaad prestatieprikkels verschaffen, bij voorbeeld de prikkels die uitgaan van het uitkeren van extra apparatuur of personeel. Ook zou het misschien aanbeveling verdienen alternatieve middelen tot het genereren van prikkels op hun merites te beoordelen.

Ten zesde wordt voorgesteld om in geval van winst een gedeelte hiervan te doen toekomen aan de dienst. De beloning wordt dus verstrekt aan een collectief. Stel nu dat n individuen een vast salaris hebben en daarnaast gelijkelijk delen in deze collectieve beloning. Ieder individu krijgt dan slechts $1/n$ van de beloning die op grond van zijn inspanning aan de dienst wordt verleend. Stel verder dat een individu rationeel handelt in die zin dat hij zijn inspanning opvoert tot het marginale nut van zijn beloning gelijk is aan het marginale „onnut” van zijn inspanning. Individuen zullen dan hun inspanning tot een relatief laag niveau opvoeren, aangezien het punt waar het marginale nut van hun beloning gelijk is aan het marginale nut van hun inspanning relatief snel wordt bereikt. Dit lage inspanningsniveau is dus het gevolg van het koppelen van individuele prestaties aan collectieve beloningen 12). We komen hier later nog op terug.

Ten zevende bezien we het voorstel om in jaren van winst een gedeelte hiervan uit te keren aan de dienst en de rest op een centrale rekening te storten. Van deze centrale rekening dient in slechtere jaren het verlies te worden afgeboekt. Onder bepaalde condities 13) valt te voorspellen dat de dienst haar beloning zal verhogen door activiteiten op hun variantie te selecteren, wat ten koste gaat van de verwachte opbrengst voor het departement. Gaan we er bij voorbeeld vanuit dat de dienst kan kiezen uit twee activiteiten met een gelijk verwacht resultaat, waarbij de variantie van de uitkomst van activiteit 1 hoger is dan die van activiteit 2. Activiteit 1 heeft dan zowel meer kans op verlies als op een relatief hoge winst. Het door de dienst gemaakte verlies wordt door het departement gedragen. De dienst zal daarom geneigd zijn de activiteiten met de hoogste variantie te selecteren, aangezien de verhoogde kans op verlies niet ten nadele van haar is, terwijl zij wel meedeelt in de mogelijke hoge winst.

Het bovenstaande illustreert twee belangrijke punten. Ten eerste kan de aanbeveling uit het rapport *Zelfbeheer* resulteren in een selectie van activiteiten op grond van hun variantie, wat ten koste gaat van de opbrengsten voor de centrale overheid. Ten tweede relativeert het de wijdverbreide mening, die ook in het rapport aan te treffen is, dat ambtenaren risicomijdend zouden zijn. Immers, in bij voorbeeld het boven omschreven geval zal de ambtenaar aangezet worden tot risicozoekend gedrag.

In het bovenstaande voorbeeld is uitgegaan van twee activiteiten met gelijk verwacht resultaat. Het belang van de beloningsstructuur geldt echter a fortiori indien het verwacht resultaat van één project geringer is dan dat van een alternatieve activiteit, maar de variantie zo groot dat selectie hiervan de beloning voor de dienst maximaliseert. Het departement zou in dit geval nog meer benadeeld worden. Prikkels tot beide gevallen van „uitbuiting” van het departement door de dienst, met name voor het tweede geval waarin de dienst kiest voor een ongunstig verwacht resultaat, zijn echter te verminderen door de beloning niet te baseren op alleen het laatste budgetjaar, maar op grond van een gemiddeld resultaat over een aantal jaren.

Een voorbeeld van een dergelijke beloningsstructuur is het volgende 14). Specificeer een bepaalde norm. Overtreft het gemiddelde resultaat over een zeker aantal afgelopen jaren deze norm, keer dan een premie uit. Wordt deze norm niet gehaald, keer dan niets uit of deel zelfs een boete uit.

Ten achtste, en ten slotte, wordt in het rapport verondersteld dat onder het voorgestelde systeem de eerste jaren forse structurele winsten te verwachten zijn, welke in de vorm van overwinst ten goede zouden kunnen komen aan het departement. Indien

echter ambtenaren de verwachte winst over een aantal jaren maximaliseren en de norm met betrekking tot winst afhankelijk is van hun resultaat uit het verleden, zullen zij wellicht geneigd zijn dit resultaat langzamer te verbeteren dan door de overheid als wenselijk wordt gezien. Ten eerste omdat een forse verbetering van het resultaat in het begin weliswaar aanvankelijk een aantrekkelijke winst oplevert, maar door verhoging van de norm de potentiële beloning in latere jaren drukt. Ten tweede omdat een goed resultaat in het begin geïnterpreteerd wordt als een structurele winst en daarmee aan het departement ten goede komt in plaats van aan de dienst. Met deze verschijnselen zal bij een verandering van de beloningsstructuur wellicht rekening gehouden dienen te worden 15).

De organisatie

In het bovenstaande werden impliciet twee typen beloningsstructuren onderscheiden. Een waarbij de gelastigde de variatie in de output draagt. Hij is dus residueel-inkomstrekker. Er blijft dan voor de principaal een vast bedrag over. En omdat de principaal verzekerd is van dit vaste inkomen, heeft hij geen behoefte aan informatie over de gelastigde. Een tweede type beloningsstructuur vereist wel informatie over de output of andere variabelen welke relevant zijn met betrekking tot de inspanning. De verzameling van deze informatie, als onderdeel van controle, staat echter niet los van de organisatiestructuur. Welke van de twee typen, beloning op grond van controle of door toekenning van het residueel inkomen, aanbeveling verdient hangt o.a. van het volgende af. Ten eerste de kosten van controle. Bij voorbeeld indien het uitvoeren van een taak zeer specialistische kennis vergt, zal het over het algemeen kostbaar zijn dit te controleren. Ten tweede de voordelen welke verband houden met het niet noodzakelijk afhankelijk hoeven zijn van het residuele inkomen en het daarmee samenhangende niet hoeven dragen van risico als functie van het eigen functioneren 16).

Bovenstaande inzichten passen we eerst toe op de organisatiestructuur van de dienst. Ontvangt een ambtenaar niet het residuele inkomen van zijn prestaties, dan dient hij gecontroleerd te worden, bij voorbeeld door het diensthoofd. Dit heeft voordelen indien de kosten van controle relatief laag zijn. Deze sterkere controle wordt ook in het rapport *Zelfbeheer* bepleit. Zijn de kosten van controle echter relatief hoog, of de nadelen verbonden aan het dragen van residueel inkomen relatief gering, dan zou kunnen worden overwogen de disciplinerende functie van controle te vervangen door toekenning van het residuele inkomen. Een extreem voorbeeld van dit laatste zou zijn: het zelfstandig laten uitvoeren van een bepaalde taak door een professional uit de particuliere sector, waarbij voor de verrichte prestatie wordt betaald. Een belangrijke overweging hierbij is echter of de verhoogde efficiëntie door wijziging van de vorm van disciplineren niet ten koste gaat van bepaalde doelstellingen die de overheid ten aanzien van de taakuitvoering heeft.

12) M. Olson, *The logic of collective action, Public goods and the theory of groups*, Cambridge (mass.), 1965.

13) Voor deze condities zie een analoge, op de „option pricing”-theorie gebaseerde redenering met betrekking tot aandeelhouders en obligatiehouders: M.C. Jensen en W.H. Meckling, *Theory of the firm: managerial behavior, agency-costs and ownership structure*, *Journal of Financial Economics*, jg. 3, 1976, blz. 305 – 360.

14) A. Rubinstein en M.E. Yaari, *Repeated insurance contracts and moral hazard*, *Journal of Economic Literature*, jg. 30, 1983, blz. 74 – 97.

15) Voor een analyse van dit probleem in termen van een multi-periode stochastisch optimalisatiemodel zie M.L. Weitzman, *The „ratchet principle” and performance incentives*, *Bell Journal of Economics*, jg. 11, 1980, nr. 1, blz. 302 – 308.

16) Voor een overeenkomstige redenering met betrekking tot eigenschappen van beslissingsstructuren welke overleven (in Darwinistische zin), zie: E.F. Fama en M.C. Jensen, *Separation of ownership and control*, *Journal of Law and Economics*, jg. 26, nr. 2, blz. 301 – 326 en van dezelfde auteurs in hetzelfde tijdschrift, *Agency problems and residual claims*, blz. 326 – 351.

In het bovenstaande stelden we dat ambtenaren, niet geconfronteerd met een residueel inkomen, prestatieprikkels ontleenden aan het onder controle staan van bij voorbeeld een diensthoofd. Dit hoeft niet nadelig te zijn voor de gecontroleerde ambtenaren, naar analogie van het volgende uit de literatuur bekende voorbeeld 17). Beschouw een produktieteam waarbij de individuele output van de teamleden niet meetbaar is daar deze sterk onderling afhankelijk is. Veronderstel dat de output gelijkelijk over de n teamleden wordt verdeeld. Als eerder uiteengezet zullen teamleden, omdat ze slechts $1/n$ van het resultaat van hun gezamenlijke prestatie ontvangen, geen sterke prikkel tot individuele prestatie ondervinden. Daardoor zal het niveau van hun inspanningen en dus van hun beloning laag liggen. Indien teamleden geïnteresseerd zijn in een hoger inkomen en zich hiervoor meer willen inspannen, dan zullen ze belang hebben bij een controlerende instantie welke hen beloont op grond van informatie over hun individuele inspanning en het recht heeft minder ijverige teamleden te ontslaan en betere aan te nemen. In het geval van de dienst kan het dus in het voordeel zijn van ambtenaren van wie het inkomen afhankelijk is van de output van het team, om onder controle te staan van een diensthoofd met vergaande personele bevoegdheden. Het is voor deze ver(der)gaande bevoegdheden, bij voorbeeld met betrekking tot aanstelling en ontslag, waarvoor ook in het rapport *Zelfbeheer* wordt gepleit.

Tot nu toe interesseerden we ons voor het diensthoofd voor zover deze prestatieprikkels genereerde. Waaraan ontleent het diensthoofd echter zelf zijn prestatieprikkels? Indien zijn inkomen niet varieert met het residuele inkomen van de dienst, zou hij deze dienen te ontfemen aan controle. Dergelijke controle van het diensthoofd, bij voorbeeld door Financieel-Economische Zaken (FEZ), wordt ook in het rapport *Zelfbeheer* bepleit, liever dan dat FEZ zelf de beslissing moet nemen over allerlei kleine investeringen als een nieuwe bureaustoel e.d. Zouden de kosten van toezicht op het diensthoofd echter zeer hoog uitvallen, dan verdient het wellicht aanbeveling het diensthoofd te confronteren met het residuele inkomen van de dienst. Een extreem voorbeeld hiervan is privatisering van de betreffende dienst. Zover zal de overheid echter maar in een beperkt aantal gevallen willen gaan, wederom omdat wellicht andere overheidsdoelstellingen in het gedrang dreigen te komen.

Ook voor hogere niveaus in de organisatie speelt het probleem van de generatie van prestatieprikkels een rol, bij voorbeeld wie controleert FEZ? Op het hoogste niveau van de organisatie dienen we op grond van de inzichten in deze sectie een instantie te vinden die nog wel controleert, maar zelf niet meer gecontroleerd wordt en daarom residuele inkomensrekker is. Het valt te betogen dat dit de „gewone” burger is; immers, hij draait via bij voorbeeld de belastingen uiteindelijk op voor het resultaat van het departement in het bijzonder en van de centrale overheid in het algemeen. Een probleem is dat de gewone burger weinig prikkels krijgt om de top van een departement te controleren, omdat hij de opbrengsten van deze controle, bij voorbeeld via lagere belastingen, met miljoenen anderen deelt. Het loont daarom een volksvertegenwoordiging in te stellen, welke het geaggregeerde belang van de burgers vertegenwoordigt 18).

De markt

Eerder introduceerden we al impliciet de arbeidsmarkt met betrekking tot de bevoegdheden van het diensthoofd om personeel aan te trekken of te ontslaan. We gaan nu expliciet op de arbeidsmarkt in, waarbij we beginnen met de voor de centrale overheid externe markt. Wenst de centrale overheid, en dus ook de dienst, op die externe markt individuen aan te trekken, dan dient het nut dat een individu aan het aangeboden contract ontleent, ten minste gelijk te zijn aan een bepaalde waarde, zeg een marktbeperking. Daarbij zijn de volgende overwegingen relevant:

a. indien individuen risico-avers zijn en de overheid biedt meer zekerheid dan het bedrijfsleven, dan zou de geldelijke waarde van het contract dat de overheid aanbiedt lager kunnen zijn. Introduceert de overheid echter, bij voorbeeld op grond van aanbevelingen uit het rapport *Zelfbeheer*, een nieuwe beloningsstructuur met een variabel element en daarmee risico,

dan dient de verwachte geldelijke waarde van het door de overheid aangeboden contract hoger te zijn dan voorheen om aan de marktbeperking te voldoen;

- b. prestatieprikkels kunnen ook worden gegenereerd door de mobiliteit van ambtenaren ten opzichte van de externe markt te verhogen, bij voorbeeld door de mogelijkheden tot ontslag te verruimen. Het gevolg is een sterkere disciplinerende door de arbeidsmarkt, daar anderen om deze plaats kunnen concurreren 19). Voor een verhoogde mobiliteit, bij voorbeeld door ontslag, wordt ook in het rapport *Zelfbeheer* gepleit. Een andere mogelijkheid tot verhoging van de mobiliteit is het versterken van het selectie karakter van de proefperiode. Het gevolg van hogere mobiliteit is echter, naast een verhoogde efficiëntie van de dienst, een grotere mate van onzekerheid voor de ambtenaar. Ook om deze reden dient dus de verwachte geldelijke waarde van het door de overheid aangeboden contract hoger te zijn dan voorheen om aan de marktbeperking te voldoen;
- c. het verschil in geldelijke waarde dat de overheid op de arbeidsmarkt in vergelijking met andere vragers moet bieden om aan personeel te komen is daarnaast afhankelijk van het (on)nut van de door het individu te leveren inspanning. Wordt een individu op grond van de nieuwe beloningsstructuur geprikkeld tot een hoger inspanningsniveau dan zal, indien individuen inspanning negatief waarderen, de geldelijke waarde van dit contract hoger dienen te liggen dan voorheen;
- d. we gingen tot nu toe uit van „de” externe markt. Door het gedifferentieerde karakter van de gevraagde arbeid kan men echter spreken van verscheidene deelmarkten. Met betrekking tot al deze deelmarkten dient de overheid aan een marktbeperking te voldoen, wil ze concurrerend zijn. Indien dus bij voorbeeld de overheid de neiging heeft met betrekking tot inkomens een sterkere nivellering door te voeren dan andere vragers van arbeid, dan valt te voorspellen dat de overheid problemen zal ondervinden bij het aantrekken van personeel voor de hogere functies;
- e. de centrale overheid, en daarmee de dienst, dient dus rekening te houden met het marktmechanisme. In de praktijk zal de overheid echter, bij voorbeeld op grond van sociale overwegingen, niet geneigd zijn zich bij het ontslaan en aannemen van individuen volledig door het marktmechanisme te laten leiden. Streeft een diensthoofd daarentegen, op grond van zijn beloningsstructuur, naar maximale winst, dan zal hij geneigd zijn om indien zich voor een vacature verscheidene individuen aanbieden, diegene te kiezen met de hoogste gepercipieerde produktiviteit. Deze gepercipieerde produktiviteit hoeft uiteraard niet gelijk te zijn aan de „werkelijke” produktiviteit. Een dergelijk beleid kan leiden tot een relatief hoge efficiëntie. Een neveneffect zou echter kunnen zijn dat bepaalde groepen op grond van hun lager gepercipieerde produktiviteit een geringere kans op werkgelegenheid bij de overheid hebben. En dat is wellicht weer in strijd met andere sociale overwegingen van de overheid. Een remedie hiertegen zou kunnen zijn om hierover precieze afspraken te maken in het jaarlijks met het diensthoofd af te sluiten contract met betrekking tot het budget dat hem ten dienste wordt gesteld.

Bezien we vervolgens de interne markt van de centrale overheid. Via deze interne markt kunnen nu prestatieprikkels gecreëerd worden door ambtenaren om bepaalde posities te laten concurreren. Met betrekking tot mobiliteit op deze markt speelt

17) A.A. Alchian en H. Demsetz, Production, information costs, and economic organization, *American Economic Review*, jg. 62, 1972, nr. 5, blz. 777 - 795.

18) Deze volksvertegenwoordiging wordt weer door de burgers gecontroleerd, waarbij bij voorbeeld beloond of gestraft wordt door via stemgedrag de onderlinge hiërarchie van vertegenwoordigers te wijzigen. Bij deze controle speelt informatie die de individuele burger bereikt op grond van informatieverzameling door instellingen die het geaggregeerde belang van burgers op grond van hun individuele, directe betaling vertegenwoordigen, bij voorbeeld de kranten, een belangrijke rol.

19) De positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de burger vertoont hiermee overeenkomsten met die van de raad van commissarissen ten aanzien van de aandeelhouders.

informatie over het betreffende individu een belangrijke rol 20). Deze informatie kan gebaseerd zijn op de output of op een andere met betrekking tot de inspanning relevante variabele. In geval van een diensthoofd, of een andere ambtenaar binnen de dienst, zou deze informatie bij voorbeeld gebaseerd kunnen zijn op het jaar na jaar winst maken van de betreffende dienst. Afgezien van eventuele directe prikkels tot het nastreven van winst op grond van zijn beloningsstructuur, kan een ambtenaar dus ook worden geprikkeld tot het streven naar winst door de mogelijkheid om op de interne arbeidsmarkt zijn positie te verbeteren.

Daarbij kan de situatie optreden dat informatie die met betrekking tot mobiliteit relevant is, gebaseerd is op een variabele die niet alleen van de eigen inspanning afhankelijk is, maar ook van die van anderen. Een voorbeeld van een dergelijke variabele is de door de dienst gemaakte winst 21). In dit geval zal een ambtenaar niet alleen geneigd zijn te concurreren om een positie met een aantrekkelijke beloningsstructuur, maar ook om een omgeving die de met betrekking tot de mobiliteit relevante variabele(n) positief beïnvloedt. In het eerste geval zal bij voorbeeld het diensthoofd trachten promotie te maken. In het tweede geval zal hij trachten zijn omgeving te verbeteren door of van omgeving te veranderen door bij voorbeeld hoofd te worden van een dienst waar meer winst wordt gemaakt, of zijn eigen omgeving te verbeteren door bij voorbeeld zijn personeelsbeleid.

Mobiliteit brengt voor de overheid echter ook kosten met zich mee. Met betrekking tot overplaatsing kunnen bij voorbeeld de volgende kosten worden onderscheiden. Ten eerste kosten die samen gaan met de overplaatsing van een type functie naar een andere, bij voorbeeld hertrainingskosten 22). Ten tweede kosten die verband houden met ruimtelijke mobiliteit. De overplaatsing van de centrale directie van de PTT van Den Haag naar Groningen is van dit laatste een sprekend voorbeeld.

Besluit

In dit artikel is ingegaan op aanbevelingen uit het rapport *Zelfbeheer*, waarbij op grond van de agency-theorie een aanzet is gegeven tot een analyse van aspecten van de beloningsstructuur, de organisatie en de arbeidsmarkt in hun onderlinge samenhang. We kunnen ons nu afvragen wat de praktische waarde is van deze analyse.

Aan de ene kant wordt deze waarde beperkt doordat een betrekkelijk monodisciplinaire benadering wordt gegeven van een multidisciplinair probleem. Daarnaast gaat het om een theorie die nog niet als volwassen is te beschouwen. Ten eerste is de onderlinge afstemming tussen theorievelden als enerzijds dat met betrekking tot de beloningsstructuur en anderzijds in relatie tot de organisatie nog weinig gevorderd. Ten tweede mist de theorie nog voldoende empirische ondersteuning.

Aan de andere kant is de agency-theorie gebaseerd op een „realistischer” set veronderstellingen dan traditionele economische theorieën; er wordt immers niet noodzakelijk verondersteld dat kosten van het specificeren van contracten en van het verzamelen van de hiervoor relevante informatie gelijk zijn aan nul. Daarnaast is gedrag dat we op grond van agency-theoretische inzichten voorspellen, consistent met gedrag dat bij de huidige centrale overheid wordt waargenomen. Op grond van agency-theoretische inzichten valt immers te voorspellen, dat als gevolg van een vaste beloning en geringe mobiliteit dit gedrag zich zal kenmerken door een relatief laag inspanningsniveau en een relatief hoog consumptieniveau. Dit voorspelde gedrag is consistent met waargenomen gedrag als gesignaleerd in het rapport *Zelfbeheer*. Hierin wordt, zoals we eerder zagen, gesproken van „knabbelen aan werktijden”, verstarring, inflexibiliteit, risicomijdend gedrag en een overmatig gebruik van overheidsmiddelen, bij voorbeeld cooliersdiensten.

In het licht van bovenstaande overwegingen dienen uitspraken op grond van de agency-theorie dus met enige voorzichtigheid naar een praktische context te worden vertaald, bij voorbeeld in termen van kanttekeningen welke instrumenteel zouden kunnen zijn ten aanzien van een eventueel vervolg op het rapport *Zelfbeheer*. Verdere analyse lijkt uiterst zinvol gezien de besparingen die bij de centrale overheid mogelijk zijn; zo wordt in het rapport gesproken van een besparing van f. 125 mln. bij een verbetering van de bedrijfsvoering van 1%.

Een laatste suggestie met betrekking tot een aspect waarmee in een volgend rapport meer rekening zou kunnen worden gehouden betreft het volgende. Niet alleen zoals in het rapport wordt benadrukt, beïnvloedt de structuur van de organisatie haar cultuur, maar omgekeerd ook de cultuur haar structuur, bij voorbeeld veranderingen in deze structuur. Met betrekking tot de invloed die een cultuur op haar opgelegde veranderingen kan hebben is wederom de verhuizing van de centrale directie van de PTT van Den Haag naar Groningen een sprekend voorbeeld. En wat geldt voor een centrale directie, kan a fortiori gelden voor de gehele centrale overheid.

Harry Barkema

20) Het is juist om reden van deze informatie dat de interne arbeidsmarkt veelal beter functioneert dan de externe arbeidsmarkt. Zie bij voorbeeld O.E. Williamson, Organizational form, residual claimants and corporate control, *Journal of Law and Economics*, jg. 26, 1983, nr. 2, blz. 351 – 366.

21) E.F. Fama, Agency problems and the theory of the firm, *Journal of Political Economy*, jg. 88, 1980, blz. 288 – 307.

22) F.H. Clarke en N. Darrough, Optimal employment contracts in a principal-agent relationship, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1983, nr. 4, blz. 69 – 90.