

# Intrinsieke motivatie bij borging van het publiek belang

Intrinsieke motivatie van burgers en van managers in het bedrijfsleven om bij beslissingen rekening te houden met de externe effecten van die beslissingen, vermindert de noodzaak tot overheidsregulering alsmede de implementatiekosten ervan. Ook bij herverdelingsmaatregelen zijn de maatschappelijke kosten lager wanneer er via een breed draagvlak in de samenleving intrinsieke motivatie is verkregen om aan die regels te voldoen. Zo draagt een beroep op moraliteit bij aan minder intensieve overheidsbemoeienis bij de borging van het publiek belang.

**FRANK DEN BUTTER**  
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam en voormalig lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

In *ESB* 4680 (7 maart 2014) staat een drieluik over moraal en publiek belang. Mijn bijdrage geeft gehoor aan de oproep van de redactie om meer discussie over dit onderwerp. Voor een goed zicht op de betekenis van moraal en maatschappelijke normen voor borging van het publiek belang zijn twee kwesties in het drieluik onderbelicht gebleven. Ten eerste de vraag wat onder publiek belang moet worden verstaan en in het verlengde daarvan: wie bepaalt of iets een publiek belang is dat door de overheid dient te worden geborgd. De tweede kwestie betreft de wijze van maatschappelijke ordening waarbij borging het beste kan worden uitgevoerd. In de terminologie van het rapport 'Het borgen van publiek belang' van de WRR (2000a) is dit het onderscheid tussen de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag'. Toegespitst op de discussie over moraal en publiek belang gaat de 'hoe-vraag' over de wijze waarop intrinsieke motivatie kan helpen om het publiek belang op de meest efficiënte wijze te borgen.

## HET 'WAT' VAN PUBLIEK BELANG

Over de precieze duiding van het begrip 'publiek belang' heeft indertijd binnen de WRR een flinke discussie plaatsgevonden tussen enerzijds het staatsrechtelijk en bestuurlijk perspectief (Bovens en Scheltema, 1999) en anderzijds het economisch perspectief (Bovenberg en Teulings, 1999). In de eerste benadering wordt het publiek belang vooral gezien als een door de politiek bepaalde zaak. Daarentegen is het volgens de economische redeneerwijze een publiek belang dat de overheid marktfalen voorkomt en zo goed mogelijk verstoringen van de marktwerking repareert. Daarnaast is ook voorziening van collectieve goederen een publiek belang.

Vanuit het oogpunt van maatschappelijke welvaart zijn beide antwoorden op de 'wat-vraag' beperkt. Wanneer het uitsluitend de politiek is die bepaalt wat een publiek belang is, kunnen vormen van marktfalen buiten beeld blijven. Aan de andere kant heeft de economische zienswijze geen oog voor politiek bepaalde preferenties voor herverdeling. Een brede opvatting van publiek belang combineert deze beide aspecten. Dan kan publiek belang worden omschreven als "een belang van ingezetenen van een land waarbij in een gegeven omstandigheid overheidsbemoeienis een grotere maatschappelijke welvaart kan opleveren dan wanneer er geen overheidsbemoeienis is" (Den Butter, 2011). In deze omschrijving is de bepalende factor van publiek belang dat overheidsbemoeienis een welvaartsvoordeel oplevert, en dus dat de markt zelf hiervoor niet of onvoldoende kan zorgen. Indien het welvaarts optimum dus via de markt zonder overheidsbemoeienis wordt bereikt, is er geen sprake van een publiek belang. Alle argumenten die de theorie van de economie van de collectieve sector aandraagt voor overheidsbemoeienis, vormen hierbij aanleiding voor borging van een publiek belang. Wanneer het om kwesties van herverdeling en maatschappelijke voorkeuren voor solidariteit gaat, kan gesproken worden van een politiek publiek belang. In de gevallen dat marktfalen, gebrekkige marktwerking of voorziening van collectieve goederen om overheidsbemoeienis vragen, is er sprake van een economisch

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in *ESB* en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

publiek belang. Overheidsbemoeienis hoeft niet in alle omstandigheden een welvaartsvoordeel op te leveren. Zo kan bij een herverdeling door de overheid de maatschappelijke welvaartswinst niet opwegen tegen het welvaartsverlies dat het verlies aan efficiëntie bij herverdeling met zich meebrengt. Daarnaast kan reparatie van marktfalen zodanig kostbaar en gecompliceerd zijn dat de welvaartswinst niet opweegt tegen de kosten van overheidsfalen.

#### BORGING ALS PRINCIPAAL-AGENTPROBLEEM

Bij de zoektocht naar het meest efficiënte antwoord op de 'hoe-vraag' moet worden bedacht dat bij de borging van een publiek belang altijd sprake is van een principaal-agentrelatie (of opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie) tussen de overheid die verantwoordelijkheid draagt voor de borging en de bedrijven of burgers die te maken krijgen met de regelgeving vanwege de borging. Zo hebben bij inkomensherverdeling de burgers meer informatie over hun verdiensten dan de over-

heid. Iets dergelijks geldt in het geval van sociale zekerheid: de uitkeringsgerechtigden kennen hun situatie beter dan de uitkeringsinstanties. Hierbij is het aan de belastingdienst om zo goed mogelijk de informatie over de verdiensten te verkrijgen en aan de uitkeringsinstantie om een goed beeld te krijgen van het recht op een uitkering van degenen die er een aanvragen. Een bedrijf met een milieubelastend productieproces weet beter dan de overheid in welke mate hierdoor het milieu wordt vervuild. De overheid moet dan zorgen voldoende informatie over de vervuilende activiteiten te krijgen voor maatregelen om deze negatieve externe effecten tegen te gaan en het marktfalen te kunnen internaliseren. Evenzeer heeft een bedrijf dat een pioniersfunctie vervult in het ontwikkelen van een nieuwe technologie meer inzicht in het maatschappelijk belang van zo'n innovatie dan de overheid. Toch dient de overheid de omvang van het positieve externe effect van zo'n innovatie goed in te schatten om te kunnen bepalen welke fiscale voordelen of subsidies aan het innoverende bedrijf dienen te worden gegeven om een onderinvestering in nieuwe kennis te vermijden.

De leer van de principaal-agentrelatie, of *agency theory* beschrijft dat er bij regelgeving om het publiek belang te borgen vanwege deze informatieasymmetrie drie typen kosten zijn. In de eerste plaats moeten de bedrijven en burgers kosten maken om aan de overheid als principaal te tonen dat zij zich gedragen volgens de regels die gelden bij de borging van het publiek belang. Dat zijn de nalevingskosten van burgers en bedrijfsleven, waaronder de kosten van informatieverstrekking. Maar ook gaat het hierbij om de kosten om daadwerkelijk aan de wensen te voldoen: kosten van voorbereiding, betalen van (regulerende) heffingen, produceren dan wel verlenen van diensten conform wettelijke normen en vereisten: de zogenoemde *bonding costs*. Ten tweede dient de overheid zich als principaal ervan te vergewissen dat de burgers en bedrijven zich aan de regels houden en binnen de gestelde kaders blijven. Dit zijn de uitvoeringskosten van de overheid: hieronder vallen niet alleen de directe kosten van verlening van vergunningen en toezien op de naleving ervan, maar ook alle voorbereidingskosten en kosten van beoordeling. Dit zijn de *monitoring costs*. Tot slot zal er altijd een verschil zijn tussen wat de overheid precies van burgers en bedrijven bij de borging van het publiek belang verlangt, en de daadwerkelijke uitkomst. Deze residuele kosten van onvolmaakte beleidsafstemming vormen het *residual loss*. Deze drie kostenposten tezamen vormen de implementatiekosten van het borgen van een publiek belang (Den Butter, 2013).

#### INTRINSIEKE MOTIVATIE

De kunst voor de overheid bij de borging van een publiek belang is bij het antwoord op de 'hoe-vraag' dus om het totaal van deze drie kosten zo laag mogelijk te houden. In de traditionele benadering van overheidsregulering stelt de overheid autonoom de regels vast waaraan de burgers of bedrijven zich moeten houden. Of men het met die regels eens is, doet er niet toe. Zulke opgelegde regels betekenen dat de burgers en bedrijven alleen extrinsiek gemotiveerd zijn om zich eraan te houden. Men moet zich aan de regels houden, ook al ziet men het nut er niet van in. Extrinsieke motivatie bij regelgeving brengt heel wat nalevingskosten en uitvoeringskosten met zich mee. Bovendien is de kans groot dat de wenselijke bor-

### Economische theorie van intrinsieke motivatie

KADER 1

Bénabou en Tirole (2003; 2006; 2010) beschrijven aan de hand van verschillende spelsituaties hoe regelgevers bedrijven intrinsiek kunnen motiveren om in hun beslissingen rekening te houden met externe effecten. Intrinsieke motivatie vanuit het gedachtegoed van de rationele keuzetheorie vormt zo een belangrijke verklaring voor maatschappelijk verantwoord ondernemersgedrag.

Bedacht moet worden dat het spel tussen regelgever en bedrijven een herhaald spel is. Zo kan een straf of beloning op de korte termijn het gewenste effect hebben, maar op de lange termijn leiden tot een extrinsieke motivatie waarbij hoge kosten worden gemaakt om de straf te ontlopen of om de beloning in de wacht te slepen. Bénabou en Tirole geven twee argumenten waarom ondernemers geneigd kunnen zijn tot maatschappelijk verantwoord gedrag, waarbij zij uit zichzelf de externe effecten internaliseren.

In de eerste plaats kan de intrinsieke motivatie voortvloeien uit de wens van de ondernemer zelf om het publiek belang te dienen. In dit geval levert de voldoening die aan een dergelijke houding wordt ontleend, compensatie voor het eventuele kleinere geldelijk gewin. In de tweede plaats kan maatschappelijk verantwoord gedrag worden afgedwongen door de wens van klanten, investeerders of personeel, of meer in algemene zin, door gebleken maatschappelijke voorkeuren. In deze gevallen is het wel essentieel dat het maatschappelijk verantwoord gedrag van de onderneming zichtbaar is. Wanneer de buitenwacht geen weet heeft van het goede gedrag van de onderneming, levert dit geen motivatie op. De kennis dat een onderneming maatschappelijk verantwoord gedrag vertoont, vertegenwoordigt een reputatiewaarde, zowel voor de onderneming zelf als voor de leiding van die onderneming. Het is dus zaak dat informatie over dit gedrag op goede wijze naar buiten wordt gebracht, bijvoorbeeld door certificering of aanprijzing door onafhankelijke waarnemers.

De reputatiewaarde van maatschappelijk verantwoord gedrag kent een U-vormig verloop. In een situatie waarin weinig ondernemingen manifest goed gedrag vertonen, is de reputatiewaarde hoog, omdat de onderneming zich met dit uitzonderingsgedrag in de kijker plaatst. In een situatie waarin veel ondernemingen zich maatschappelijk verantwoord gedragen, daalt de reputatiewaarde. En in het geval dat bijna alle ondernemingen goed gedrag vertonen, levert het veel reputatieschade op wanneer bekend wordt dat een onderneming zich niet goed gedraagt. In dat geval is de reputatie van goed gedrag weer wel veel waard.

ging en feitelijke borging van elkaar verschillen zodat er ook nog eens sprake is van flinke afstemmingskosten.

Veel minder kostbaar is het wanneer de burgers en bedrijven intrinsiek, dus vanuit hun eigen voorkeuren of eigenbelang, gemotiveerd zijn om zich aan de regels te houden. Moraal en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef vormen een belangrijke drijfveer voor intrinsieke motivatie bij het borgen van een publiek belang. Zo draagt een breed draagvlak voor op solidariteit gerichte maatregelen in de sfeer van belastingen en sociale zekerheid bij aan verlaging van de implementatiekosten en aan minder neiging tot afwenteling en fraude in geval van herverdeling. Aan de hand van observaties van boer en schrijver Wendell Berry laat De Bijl (2014) zien hoe betrokkenheid bij het werk tot intrinsieke motivatie kan leiden om buiten het directe eigenbelang zo goed mogelijk met de omgeving rekening te houden. Het rapport 'Doorgroei van arbeidsparticipatie' van de WRR (2000b) beschouwt dit zingevingsargument als een belangrijk motief voor de participatiebeslissing.

Vanuit de economische theorie valt op basis van rationeel gedrag te verklaren dat bedrijven intrinsiek gemotiveerd kunnen zijn om in geval van externe effecten het eigen belang ondergeschikt te maken aan het maatschappelijk belang (Den Butter, 2012; kader 1). Het tweede argument in kader 1 laat tevens zien dat marktomstandigheden kunnen bijdragen aan intrinsieke motivatie om rekening met het publiek belang te houden. Het toont hoe in bepaalde gevallen een beroep op de markt – en gedragsbeïnvloeding van marktpartijen – de kosten van regulering kan verlagen. Wel blijft er sprake van een publiek belang wanneer de markt niet automatisch voor volledige internalisering van het externe effect zorgt.

### CULTUUROMSLAG BIJ FINANCIËLE INSTELLINGEN

De economische rationaliteit om via intrinsieke motivatie externe effecten te vermijden biedt een les om een cultuuromslag in het gedrag van de bankiers te bewerkstelligen. Intrinsieke motivatie betekent hier dat de bankiers zelf handelen naar de externe effecten die hun beslissingen hebben. De kredietcrisis en de navolgende schulden crisis hebben getoond dat die externe effecten immens groot kunnen zijn. De literatuur beschrijft hoe de steeds grotere complexiteit en verstrengeling van financiële instellingen via allerhande innovatieve derivaten tot besmettingsgevaar heeft geleid en daarmee tot externe effecten (Caballero en Simsek, 2013; Gai *et al.*, 2011). Het macroprudentieel toezicht beoogt om deze externe effecten te internaliseren. Helaas is er bij de pogingen om de ethiek en het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van de bankiers te veranderen vooralsnog weinig aandacht voor de intrinsieke motivatie om deze externe effecten te internaliseren. De bankierseed en de rem op bonussen hebben geen betrekking op de externe effecten van beslissingen op derden zoals bankklanten, andere banken en belastingbetalers. Ook de psychologen en sociologen die DNB in dienst heeft om naar de besluitvormingsprocessen binnen de directiekamers van de financiële instellingen te kijken (DNB, 2013), richten zich niet op de manier waarop de bankiers besmetting proberen te vermijden. De vier ambities voor het interne toezicht, zoals geformuleerd in het Jaarverslag 2013 van DNB, gaan evenzeer voorbij aan de achterliggende oorzaak van de systeemcrisis (DNB, 2014). Bij al dit streven naar een cultuuromslag

blijkt weinig besef dat het echte probleem een externaliteit betreft waarbij winst kan worden gemaakt op kosten van de maatschappij omdat bankiers bij hun beslissingen risico's op de maatschappij kunnen afwentelen.

### CONCLUSIE

De moderne welvaartstheorie leert dat de kosten van regulering om publieke belangen te borgen het laagst zijn wanneer burgers en bedrijven intrinsiek gemotiveerd zijn om maatschappelijk verantwoord gedrag te vertonen. Dit geldt zowel voor de kosten van overheidsbeleid bij herverdeling als voor de kosten van regelgeving bij marktfalen. Bedrijven, waaronder banken, dienen in hun strategisch gedrag rekening te houden met hun publieke taak. Dit publiek belang is gediend met intrinsieke motivatie bij het internaliseren van de externe effecten die het op expansie en de eigen winst gerichte gedrag met zich meebrengt.

### LITERATUUR

- Bénabou, R. en J. Tirole (2003) Intrinsic and extrinsic motivation. *Review of Economic Studies*, 70(3), 489–520.
- Bénabou, R. en J. Tirole (2006) Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652–1678.
- Bénabou, R. en J. Tirole (2010) Individual and corporate social responsibility. *Economica*, 77(305), 1–19.
- Bijl, P.W.J. (2014) Een ervaringsperspectief op marktordening en publieke belangen. *ESB*, 99(4680), 137–139.
- Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (1999) Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht. In: Derksen *et al.* (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. Den Haag: WRR, 19–136.
- Bovens, M.A.P. en M. Scheltema (1999) Rechtstatelijke redeneerpatronen. In: Derksen *et al.* (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. Den Haag: WRR, 137–173.
- Butter, F.A.G. den (2011) Marktwerking en het 'wat' en 'hoe' van het publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 43(2), 78–92.
- Butter, F.A.G. den (2012) Cultuuromslag bij de banken begint bij herstel besef van publiek belang. *Me Judice*, 7 augustus.
- Butter, F.A.G. den (2013) The perspective of public sector economics on regulation: transaction costs and the agency model. In: Alemanno, A. *et al.* (red.) *Better business regulation in a risk society*. New York: Springer, 119–134.
- Caballero, R.J. en A. Simsek (2013) Fire sales in a model of complexity. *Journal of Finance*, 68(6), 2549–2587.
- Derksen, W., M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105. Den Haag: Sdu.
- DNB (2013) *Leading by example – Gedrag in de bestuurskamers van financiële instellingen*, Brochure De Nederlandsche Bank, maart.
- DNB (2014) *Jaarverslag 2013*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, maart.
- Gai, P., A. Haldaney en S. Kapadias (2011) Complexity, concentration and contagion. *Journal of Monetary Economics*, 58(5), 453–470.
- WRR (2000a) Het borgen van publiek belang. *WRR Rapporten aan de Regering*, 56.
- WRR (2000b) Doorgroei van Arbeidsparticipatie. *WRR Rapporten aan de Regering*, 57.