

# Mogelijkheden en beperkingen van de transactiestaat

Th.C.M.J. van de Klundert

*Emeritus-hoogleraar Universiteit van Tilburg  
t.vandeklundert@uvt.nl*

Introductie van de transactiestaat betekent bestuurlijke vernieuwing op basis van marktanaloge oplossingen. Bij de hervorming van de sociale verzekeringen werkt het, maar wat is er meer mogelijk?

In dit boek staat het begrip transactie bij activiteiten van de overheid centraal. Transacties zijn er in alle soorten en maten. Eenvoudig is het bij koop en verkoop van goederen. De ene partij levert het goed en de andere partij betaalt.

Kredietverlening compliceert de zaak, maar pas echt ingewikkeld wordt het bij asymmetrische informatie. Het gebrek aan informatie kan betrekking hebben op zaken of personen. In het laatste geval moet de ene partij gissen naar het gedrag van de tegenpartij. Termen als *hidden actions* en *moral hazard* duiden aan wat er gaande is. Bekende voorbeelden zijn verzekeringscontracten en principaal-agent relaties.

Om in dergelijke gevallen opportunistisch gedrag in te dammen, zijn extra maatregelen nodig. Daarom wordt bij verzekeringen een eigen risico ingevoerd en wordt de agent vaak door de principaal een bonus in het vooruitzicht gesteld bij adequaat functioneren. Ook bij de overheid doen zich dergelijke problemen voor. Denk alleen maar aan het oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringen.

## De grote drie

Wolfson is van mening dat het transactieconcept goede diensten bewijst bij het oplossen van dit vraagstuk. De auteur benadrukt dat bij een transactie sprake is van directe ruil, wederkerigheid, binding en rekenschap (blz. 13). Elders in dit boek worden de laatstgenoemde kenmerken zelfs aangeduid als “De Grote Drie van transactie” (blz.46). Door sociale verzekeringen op te vatten als transacties tussen de overheid en uitkeringsgerechtigden, komen naast rechten ook plichten op de voorgrond. De spelregels (instituties) zijn daar reeds in belangrijke mate op afgestemd. Uitkeringstrekkers hebben de plicht om iets aan hun situatie te doen. Poortwachters en reïntegratietrajecten zijn daarbij behulpzaam. Werkgevers die te gemakkelijk werknemers naar de WAO verwijzen worden met behulp van sancties gecorrigeerd. Bij de nieuwe opzet van de WAO treedt een uitgekend systeem

in werking dat oneigenlijk gebruik moet indammen. Bij andere sociale verzekeringen en instituties gericht op herverdeling zijn soortgelijke veranderingen wenselijk en mogelijk. Het fundamentele uitgangspunt daarbij is: voor wat, hoort wat.



*Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in bestuur en uitvoering*

**D.J. Wolfson**

WRR/Amsterdam University Press,  
Den Haag/Amsterdam, 2005, 142 blz.

## De transactiestaat

De auteur wil dit beginsel toepassen op alle geledingen van het overheidsbeleid. We moeten via mandatering, delegatie en concessie toe naar een transactiestaat, waarbij een evenwicht tussen beleid en uitvoering wordt beoogd. Het transactieconcept leidt ertoe dat betrokkenen op alle niveaus nadenken over drie vragen: wat willen we bereiken, wat moeten we daarvoor doen en wat mag het kosten?

Het boek omvat drie hoofdstukken en enkele bijlagen met uitwerkingen. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de problematiek van de onvolledige informatie. Tevens worden in dit hoofdstuk de contouren van de transactiestaat als een model voor bestuurlijke vernieuwing geschetst. Kenmerkend voor dit model is een markt-analoog informatie- en sanctie-mechanisme. Centraal bekostigde voorzieningen moeten worden gecombineerd met een individuele tegenprestatie, waarbij maatwerk voorop staat. Inspanningen, zoals het zoeken naar werk of studieprestatie, kunnen worden getoetst, zodat waar nodig sancties kunnen worden toegepast. Ook bij ‘intermediaire leveringen’ binnen of tussen departementen wordt in de transactiestaat uitgegaan van meetbare prestaties en tegenprestaties. Hoofdstuk

2 gaat over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de samenleving. Wat kunnen we aan de markt overlaten en wat niet? Kenmerken als rivaliteit en exclusiviteit bieden enig houvast, maar al snel blijkt de maatschappelijke taakverdeling afhankelijk van ideologische voorkeuren. Daarbij komen de beperkingen van de transactiestaat aan het licht. In hoofdstuk 3 staat de hoe-vraag centraal. Bij de introductie van de transactiestaat moet rekening worden gehouden met afwentelingsgedrag, intrinsieke motivatie en diverse rolpatronen. Er is een maatschappelijk draagvlak nodig, maar vanzelfsprekend is dit niet in een samenleving waar mensen zoveel mogelijk willen bepalen en zo min mogelijk ‘betalen’.

## Kanttekening

Wolfson is van mening dat het transactiebegrip beter bruik-

baar is dan de bekende doelmatigheidsconcepten als Pareto-optimaliteit en het Coase-theorema. Bij Pareto-optimale veranderingen blijft de inkomensverdeling buiten beschouwing. Weliswaar is er in de literatuur nagedacht over compensatie, maar het criterium als zodanig biedt geen inzicht in de wenselijke verdeling. Bij Coase doet zich een soortgelijk probleem voor, omdat onderhandelen over de internalisering van externe effecten pas mogelijk is als de eigendomsrechten zijn vastgelegd en de transactiekosten laag zijn. “*De transactiestaat combineert recht en ruil tussen private en/of publieke partijen in een kaderstelling waarin doelmatigheid is gewogen met die andere criteria*”, zegt Wolfson (blz. 28). Die andere doelstellingen zijn verdeling en houdbaarheid. Of houdbaarheid een afzonderlijke doelstelling is dan wel de dynamische interpretatie van de beide andere, laat ik hier in het midden. Echter, de claim van de auteur over de superioriteit van de transactiestaat in het kader van de welvaartsstaat overtuigt als zodanig niet. Natuurlijk is in discussies over sociale verzekeringen de inkomensverdeling in het geding. Elke mutatie in de spelregels heeft consequenties voor de verdeling. Daarover valt met het begrip transactie echter niets naders te zeggen, evenmin als met de ideeën van Pareto en Coase.

De opvattingen van Wolfson over de economische wetenschap passen in het neoklassieke stramien. Uitgangspunt is de individuele nutsbeleving, waarbij wordt uitgegaan van een ruime verzameling van verklarende variabelen. Naast traditionele argumenten in de vorm van beschikking over individuele en (quasi-)collectieve goederen is er aandacht voor toegang van anderen tot (quasi-)collectieve goederen (gebonden overdrachten) en de welvaart van anderen in het algemeen (ongebonden overdrachten). Op alle variabelen zit in het model van Wolfson een specifieke storingsterm, omdat individuele keuzen worden doorkruist door het eigenmachtig optreden van politici, ambtenaren of privaatrechtelijke organisaties. Het idee is dat de transactiestaat de verstoringen beperkt. Over de formulering van een collectieve welvaartsfunctie wordt overigens niet gerept. Misschien moeten we ook niet die kant op.

Machtsfactoren zijn niet weg te denken in het spectrum van politieke besluitvorming. De concentratie van het bedrijfsleven gaat door, ondanks de nuttige activiteiten van de NMa. Economische macht is geen op zich zelf staand fenomeen, maar heeft een belangrijke uitstraling op politiek en cultureel terrein. De heterodoxe literatuur, die zijn wortels heeft in de *oude* institutionele economie en de historische school, gaat hier nader op in. Als dit de meer realistische voorstelling van zaken is, heeft dan het transactiebegrip wel een functie? Het antwoord luidt ontkennend als het enkel om een verlaging van de transactiekosten gaat, zoals in de *nieuwe* institutionele economie vooropstaat. Het begrip is daarentegen wel degelijk van grote waarde in de brede betekenis, die Wolfson eraan geeft. Door duidelijk te maken waar het in wezen om gaat en waar de verantwoordelijkheden moeten worden gelegd, draagt het denken in deze termen bij aan een spreiding van macht. Daarbij is niet alleen van belang wat de overheid doet, maar evenzeer hoe het bedrijfsleven functioneert. In een transactiestaat moet ook maatschappelijk verantwoord ondernemen mijns inziens hoog op de agenda staan. Het gaat om transparantie, maatschappelijke verantwoordelijkheid en vertrouwen op alle niveaus. Het bedrijfsleven op grond van *a priori* argumenten als consumentensoevereiniteit buiten spel laten, is wel gemakkelijk, maar niet wenselijk. Natuurlijk moet de economische wetenschap geen partij kiezen in politieke

zaken, zoals de auteur benadrukt, maar asymmetrische informatie is alom tegenwoordig. De grenzen van de economische wetenschap zijn dan ook niet exact te bepalen en een bevoorrechte positie in het luchtledige is niet te vinden.

### Publieke onderneming

Wolfson sluit ‘maatschappelijk ondernemen’ niet uit, maar ziet grote beperkingen bij de verwezenlijking. Privatisering staat mede daarom niet hoog op zijn agenda. In de studie wordt bijvoorbeeld gewaarschuwd voor te veel marktmacht van particuliere verzekeraars bij de uitvoering van de WAO: “*Het kabinet gaat ten aanzien van particuliere verzekeraars te gemakkelijk uit van coöperatief gedrag*” (blz. 111). Ook de gang van zaken rond de spoorwegen is onderwerp van kritiek. De operette rond Lovers maakt duidelijk dat concurrentie op het spoor niet werkt bij een dichtbezet net. Bovendien functioneert een concessieoverkomst niet perfect. Wat is bijvoorbeeld het rollend materieel nog waard als aan het einde van de rit de concessie niet wordt verlengd? Voor activiteiten met schaafeffecten, zoals spoorwegen en grote zeehavens, ziet de auteur betere mogelijkheden in een *missiegestuurde publieke onderneming*, waarin de juridische eigendom bij de overheid berust, maar het management wordt uitbesteed. Het management moet werken binnen een kader – de ‘missie’ – dat vastlegt in hoeverre maatschappelijk rendement moet prevaleren over puur commerciële resultaten. De toetsing blijft beperkt tot hoofdlijnen door onafhankelijke commissarissen bijgestaan door een regeringsvertegenwoordiger. Als voorbeeld dient het functioneren van de Nederlandsche Bank, hoewel de missie wellicht niet altijd zo duidelijk te formuleren is als bij deze onderneming.

Ook zbo’s passen in de visie van Wolfson, mits verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed worden gespecificeerd. Terughalen naar de departementen is niet wenselijk, omdat deze tussenstructuur een betere verbinding kan leggen met de professionele inbreng vanuit de maatschappij. De vraag blijft natuurlijk hoe je monopolisten voldoende kunt disciplineren. De discussies rond de salarissen van managers in dit soort organisaties zijn een teken aan de wand. Ook de transactiestaat heeft behoefte aan een cultuur met voldoende burgerzin, publieke dienstbaarheid en persoonlijke inzet. Gemakkelijk is dit niet. Daarvan is de auteur zich terdege bewust: “*De culturele factor is vermoedelijk het grootste struikelblok in de ontwikkeling van een transactiestaat*” (blz. 105).

### Slot

De beoogde culturele omslag komt er echter mijns inziens niet zolang economen blijven uitgaan van een gekleurd wereldbeeld in termen van marktwerking tegen elke prijs. Wolfson neemt in feite een tussenpositie in. Zijn theoretische fundering is gebaseerd op het neoliberale uitgangspunt van de soevereine consument, maar de nadruk op rechten en plichten verwijst naar ethische principes. Het ‘marktdenken’ wordt gerelativeerd, omdat er dingen zijn die de markt niet aan kan.

Het geheel is geschreven in de specifieke stijl, die we van Wolfson gewend zijn. Elementaire zaken uit de publieke economie worden helder uitgelegd en met schema’s nader toegelicht. De ideeën over de brede toepasbaarheid van het transactiebegrip en de missiegebonden publieke onderneming zijn sociale innovaties, die hun waarde in de praktijk kunnen bewijzen. Kortom het boek is onderhoudend, inspirerend en uitdagend.

Theo van de Klundert