



Vertrouwen op eigenbelang

Auteur(s):

W. Dolfsma

De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (fbk) en aan de Universiteit Maastricht (merit). w.dolfsma@fbk.eur.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4453, pagina 64, 11 februari 2005

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

Julian Le Grand ontwikkelt ideeën over de wijze waarop de motieven en de capaciteiten van mensen worden aangesproken wanneer 'de markt' en 'de samenleving' elkaar raken, bijvoorbeeld bij privatisering of de introductie van marktmechanismen.

Le Grand, adviseur van premier Blair, stelt dat een tweetal veronderstellingen over de personae voor wie beleid bedoeld is cruciaal zijn voor het slagen ervan. Ten eerste: wat motiveert zowel de ontvangers als de daadwerkelijke voorzieners van publieke diensten: eigenbelang of altruïsme? Sociaal-democratisch *angehaugten* veronderstellen graag dat mensen ridderlijk zijn en hun eigenbelang vergeten. Liberalen neigen er eerder toe te denken dat we allen alleen maar door welbegrepen eigenbelang gedreven worden, dat we allemaal *kleine luyden* (in het Engels: *knaves*) zijn. Overigens is het zeer wel mogelijk dat iemand op rationele gronden kiest om altruïstisch te zijn. De tweede veronderstelling waar Le Grand naar kijkt, betreft de vaardigheden van ontvangers en voorzieners van publieke diensten. Worden zij gezien als willoze pionnen die te verschuiven zijn, of zijn het eerder ongenaakbare koninginnen die zich niets laten vertellen?

Impliciete vooronderstelling

Impliciet, zo stelt Le Grand, is de veronderstelling die ten grondslag ligt aan de traditionele welvaartsstaat dat ontvangers en voorzieners van publieke diensten ridderlijke pionnen zijn: ze doen wat van hen wordt verwacht en slaan het welbegrepen eigenbelang in de wind. Artsen in een ziekenhuis en docenten aan een universiteit; geen van hen zal de situatie waarin hij zich bevindt naar eigen hand willen zetten. Datzelfde geldt voor patinten en studenten. Vooral liberalen, maar ook wel sociaal-democraten van de 'derde weg' veronderstellen juist dat allen zelfzuchtige *kleine luyden* zijn en zich niet laten voorschrijven wat te doen, als een koningin.

Het is juist omwille van de vooronderstellingen over motieven en vaardigheden van onderdanen dat traditionele modellen voor overheidsbeleid veelal vastlopen. In een model voor overheidsbeleid dat is gebaseerd op opdrachten en controle is de motivatie *de facto* irrelevant. Deze motivatie werkt daarin wel demotiverend, en dan vooral voor intrinsiek gemotiveerde ridders. Een model dat is gebaseerd op vertrouwen werkt niet als mensen eigenlijk *kleine luyden* zijn die slechts het eigenbelang voor ogen houden. Zelfs wanneer uitvoerders en ontvangers een algemener belang voor ogen hebben, is niet op voorhand duidelijk dat dit overeenkomt met het belang van de beleidsmaker. Het gevolg is een proliferatie van monitoren en reguleren.

Motieven uitruilen

Le Grand gaat, in dit overigens kort en helder geformuleerde boek, lang in op de uitruil tussen extrinsieke en intrinsieke motieven. Wat gebeurt er wanneer een *kleine luyde* op zijn intrinsieke motieven wordt aangesproken of wanneer een

ridder op zijn extrinsieke motieven wordt aangesproken? Zijn standpunt is niet zo scherp of ongenueanceerd als dat van Titmuss (1970). Titmuss stelt dat, zodra mensen worden aangesproken op hun extrinsieke motieven, hun intrinsieke motieven zullen worden weggevaagd. In een vergelijkende studie tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk naar het introduceren van betaling voor bloedafdrachten, waar voorheen vrijwillig doneren de regel was, schildert hij een doemscenario bij het inwisselen van intrinsieke motieven voor extrinsieke motieven. De uitkomst is in ieder opzicht slecht: er komt minder bloed beschikbaar, het bloed is van slechtere kwaliteit, duurder, en de overhead stijgt aanmerkelijk.

Le Grand is minder categorisch. Na een bespreking van empirisch onderzoek, presenteert hij een economische visie op de verhouding tussen extrinsieke en intrinsieke motieven. Het gaat Le Grand om de vraag hoe het aanbod van publieke diensten beïnvloed wordt door de mate waarin de aanbieders aangesproken worden op hun extrinsieke motieven. Voor een deel van de aanbieders spelen intrinsieke motieven een rol bij hun beslissing bij te dragen. Wanneer zij nu worden aangesproken alsof zij geen ridders maar kleine luyden zijn, trekken zij zich terug. Gevolg is een terugbuigende aanbodcurve. De precieze vorm van de aanbodcurve is afhankelijk van toevallige omstandigheden, maar de strekking van het argument is duidelijk. Inspelen op extrinsieke motieven van mensen kan leiden tot een mogelijke terugval van het aanbod van 'ridders', voor wie de regelmatige kloppende schouder voldoende is. Om dan toch voldoende aanbod of inzet te krijgen, zal een behoorlijk hogere prijs betaald moeten worden en daarmee een groter budget beschikbaar moeten zijn.

Beleid

Een overheid moet robuust beleid formuleren - robuust in de zin dat het de intrinsiek gemotiveerden niet ontmoedigt en tegelijkertijd de

zelfzuchtige knaves tot actie aanzet. Le Grand stelt dat we zowel op eigenbelang als op altruïsme kunnen vertrouwen. Cruciaal is wel dat daarvoor de juiste voorwaarden gecreëerd zijn. Le Grand werkt deze voorwaarden uit voor een vijftal voorbeelden: gezondheidszorg, onderwijs, pensioenen, het oormerken van belastingmiddelen en de 'demogrant' (een startkapitaal voor jongeren dat de staat financiert uit de publieke middelen).

Falen

Een belangrijke overweging bij de vormgeving van robuust beleid voor een sector is de manier waarop met twee typen falen wordt omgegaan. Systeemfalen heeft voor Le Grand betrekking op imperfecte informatie, wat ertoe leidt dat partijen en vooral lijdende voorwerpen van beleid de gevolgen van hun beslissingen niet kunnen overzien. Deze imperfecte informatie wordt vooral veroorzaakt door onzekerheid, en is minder gerelateerd aan een asymmetrische verdeling van de beschikbare informatie. Dit zou vooral voor onderwijs en nog meer voor gezondheidszorg gelden, omdat de aangeboden diensten complex zijn en de gevolgen van verkeerde keuzes soms pas veel later duidelijk worden. Daarnaast is er individueel falen, waarvan Le Grand vier vormen noemt. Ten eerste de technische onkunde een noodzakelijke mentale taak uit te voeren, ten tweede een zwakke wil, ten derde emotionaliteit die beslissingen beïnvloedt, en als laatste een mogelijke eerdere ervaring die de perceptie onterecht gekleurd heeft waardoor objectief gezien een foutieve beslissing gemaakt wordt.

Normaliter zou Le Grand voorstellen om het geld de gebruiker te laten volgen. Omdat vooral in het geval van publieke diensten de eerder genoemde vormen van falen een rol spelen, wil Le Grand de klant echter geen onbeperkte zeggingskracht geven. Ook gelijkheidsoverwegingen of (grondwettelijke) verplichtingen - zoals in het geval van gezondheidszorg - kunnen maken dat een markt zonder overheidsbemoeienis ongewenst is. Daarnaast moet, gegeven de vormen van falen, voorkomen worden dat door de aanbieder geïnstigende vraag zou ontstaan, wat slechts kosten laat stijgen. Le Grand stelt quasi-markten voor: de klant krijgt een budget, maar kan dat niet altijd in alle vrijheid besteden. Hij pleit zo voor tevoren vastgestelde budgetten ten behoeve van gebruikers, door een hele keten heen. Het persoonsgebonden budget (pgb) is een voorbeeld. Huisartsen zouden ook dergelijke budgetten moeten krijgen om hun inkopen bij ziekenhuizen te bekostigen. De eerste uitkomsten lijken gunstig. Efficiëntie in het gebruik van de budgetten wordt gestimuleerd, zowel bij altruïsten als bij *kleine luyden*. Is het daarmee een robuust systeem?

Een kritische noot

Het boek roept een aantal vragen op. Zo is het de vraag waarom extrinsieke en intrinsieke motieven conceptueel lijnrecht tegenover elkaar worden gezet. In werkelijkheid bestaan ze naast elkaar. Uit neurologisch onderzoek blijkt dat voor beslissingen soms dat deel van de hersenen wordt gebruikt dat rationele beslissingen neemt, en soms dat deel van de hersenen waar emoties of ideeën over rechtvaardigheid overheersen. Deze delen van onze hersenen zijn gescheiden, terwijl gebeurtenissen in onze omgeving bepalen welk deel van de hersenen actief wordt (Rosenau, 2003). Het is bovendien mogelijk dat ook de vragende partij door intrinsieke en extrinsieke overwegingen gedreven wordt. Het is niet duidelijk hoe dat de vraagcurve verandert.

Wanneer op voorhand onduidelijk is voor welke soort motieven iemand gevoelig zijn zal, is Le Grand's indeling minder behulpzaam. Temeer daar Le Grand twee combinaties (zelfzuchtige pionnen en ridderlijke koninginnen) niet bespreekt. Ook de tweedeling met betrekking tot de vaardigheden van mensen roept vragen op. Bestaat er werkelijk geen continuüm tussen pionnen en koninginnen? Het overheidsbeleid is er niet per se mee gediend wanneer verondersteld wordt dat burgers van een land allen de vaardigheden van een koningin hebben. Is iedereen wel in staat tot een dergelijke zelfredzaamheid? En dan de vier vormen van persoonlijk falen: sommige van de vormen sluiten aan bij bekende thema's (Elster, 1986). Er bestaat echter een aanmerkelijke overlap tussen bijvoorbeeld de emotionaliteit en negatieve ervaring uit het verleden. Het is ook denkbaar dat systeemfalen en persoonlijk falen onderling samenhangen.

Uitvoering

Voor beleidsmakers zijn dit misschien academische vragen. Zij zouden eerder de robuustheid van het beleid dat Le Grand voorstelt ter discussie stellen. Het venijn zit hem uiteraard in de details van stelsels. Le Grand maakt niet duidelijk dat een stelsel van tevoren vastgestelde budgetten niet de intrinsieke motieven zal ondermijnen. Le Grand stelt voor dat aanbieders van diensten als medisch specialisten langs de publieke weg een lagere vergoeding krijgen dan private aanbieders van vergelijkbare diensten. Volgens hem komt dat tegemoet aan de ridderlijke motieven van mensen die ervoor kiezen in de publieke sector te werken, omdat zo middelen vrijgemaakt kunnen worden voor het algemeen belang. Maar laten deze ridders zich ook uitbuiten als hun visie van het algemene belang niet strookt met die van een overheid, of als de vergoeding wel erg laag uitvalt in vergelijking met de vergoedingen in de private sfeer? Altruïsten zijn immers niet totaal gespeend van iedere vorm van calculatie.

Het zal ongetwijfeld enige tijd kosten voordat partijen uitgevonden hebben hoe een systeem werkt, en hoe dat het best uit te baten ten eigene faveure. Tegen die tijd kunnen de regels uiteraard bijgesteld worden. Wijzigingen in het systeem leiden echter tot vervelende overgangsregelingen en onduidelijkheden en kunnen de aanvankelijke doelstellingen ondermijnen.

Conclusie

Le Grand levert in dit boek een veelheid aan ideeën om de welvaartsstaat ("*a system run by knights to the benefit of pawns*") om te vormen tot "*a system run by knaves in the service of queens*". Een moderne staat die ruimte laat voor welbegrepen eigenbelang én altruïsme. De belangrijkste boodschap is misschien wel dat vertrouwen op de goede bedoelingen van de ander een vereiste is, maar dat een vergelijkbare overgave vereist is als de ander gezien wordt als zelfzuchtige *kleine luyde*. Zo verwijst Le Grand de uitspraak van minister van Sociale Zaken, De Geus, dat beleid "*bijna te sociaal*" kan zijn "*om in te praktisch te werken*" naar het rijk der fabelen.

Wilfred Dolfsma

Literatuur

Elster, J. (1986) *Rational Choice*. Oxford: Blackwell.

Rosenau, P. (2003) *The Competition Paradigm*. Lanham, md: Rowman & Littlefield.

Titmuss, R. (1970) *The Gift Relationship - From human blood to social policy*. London: Allen & Unwin.

Copyright © 2005 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)