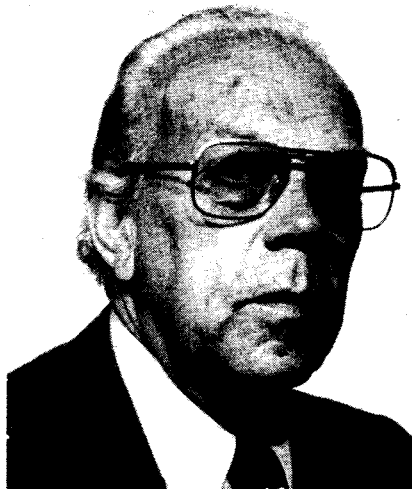


## Big government

De vraag of er een optimale omvang voor het overheidsapparaat bestaat, is opnieuw in discussie. In vele Westelijke landen, merkwaardigerwijs onverschillig hoe groot de omvang van het regeringsapparaat reeds is, vraagt men zich af of de tijd niet is gekomen voor het terugkomen op de bestaande omvang van staatstaken en (vooral) staatsfinanciën. Zijn er grenzen waaraan niet te tornen valt? Veel citeert men „the line we dare not cross” (of woorden van gelijke strekking). Het antwoord op deze vragen kan worden gegeven aan de hand van twee criteria. Het eerste is dat van de effectiviteit van het door de overheid gevoerde beleid, het tweede dat van de aanvaarding van het overheidsgezag door de burgers. De twee hebben met elkaar te maken. Gebrek aan effectiviteit van het beleid kan het gezag van een regering ondermijnen. Een regering die er niet meer op kan rekenen dat de burgers geneigd zijn haar gezag te respecteren, en voorschriften zonder harde dwang na te leven, boet aan effectiviteit in. De praktijk in de landen van Oost-Europa laat zien dat effectiviteit wel degelijk is te realiseren zonder gezagsaanvaarding door de burgers „van binnen uit”, maar dat is niet de manier waarop een Westeuropese democratie kan functioneren. In onze democratische opvatting past aanvaarding van het gezag door burgers met een bescheiden beroep op sancties en niet de alles overheersende dwang.

Een omvangrijk overheidsapparaat kan juist door die omvang zelf gemakkelijk aan effectiviteit inboeten. Men kent de problemen van de bureaucratie „Parkinsons' law en alles wat daarbij hoort. Een Amerikaans onderzoek bracht aan het licht dat 70% van alle actie binnen het overheidsapparaat in eerste aanleg gericht was op het beïnvloeden van een andere instantie binnen de overheid 1). Wie de staatsbureaucratie in actie heeft gezien, al of niet van binnen uit, weet dat dit ook voor Nederland kan gelden. De effectiviteit van het overheidsapparaat wordt vooral van binnen uit bedreigd. Effectiviteit is een eerste eis die men aan een regering mag stellen. Het gaat nu eenmaal niet om het regeren met goede bedoelingen. Het gaat er ook om dat er dingen gebeuren.



Effectiviteit is niet hetzelfde als efficiency. Een grotere organisatie kan lijden aan inefficiency, zonder dat dit onmiddellijk leidt tot minder effectiviteit van het beleid. De implicatie is slechts dat hetzelfde effect van het beleid wordt bereikt met veel hogere kosten.

Richard Rose noemt vijf factoren die de effectiviteit van het regeren kunnen beperken:

1. er zijn beperkingen die worden opgelegd door de mogelijkheid de activiteit van het overheidsapparaat te financieren. Er is, lijkt mij, geen gemakkelijk aan te geven absolute grens aan het deel van het nationaal inkomen dat een regering tot zich kan trekken, maar weinigen zouden vandaag willen pleiten voor een vergroting van het deel van het nationaal inkomen dan de Nederlandse overheid thans tot zich trekt;
2. daar is verder de groeiende gecompliceerdheid van het staatsapparaat bij groei ervan. Met name de groeiende noodzaak van het overleg tussen de verschillende onderdelen van het overheidsapparaat gaat een toenemende rol spelen;
3. naarmate de staatstaken in omvang en diversiteit toenemen is er een groeiende afhankelijkheid van „zachte” technologie. Wij hebben een redelijk inzicht in de mogelijkheid om nieuwe wegen aan te leggen en bruggen te bouwen. Het is veel moeilijker het beleid te ontwikkelen dat misdaad bestrijdt, discriminatie tegengaat of emancipatie bevordert;
4. de toenemende mogelijkheid van onderlinge tegenstrijdigheid van beleid, gevoerd vanuit verschillende regeringsinstanties. Naarmate meer maatschappelijke terreinen object worden van overheidsbeleid neemt de kans op onderlinge strijdigheid van de verschillende beleidsonderdelen toe;
5. als vijfde factor noemt Rose de invloed van de grootte van het overheidsapparaat op de gezagsaanvaarding. Het gaat daarbij om drie mogelijkheden:
  - de overheid vraagt te veel van de burgers. De loyaliteit van burgers heeft nu eenmaal grenzen. Dit geldt in de materiële zin, de mate waarin men

bereid is belasting te betalen en de mate waarin het ontgaan van belastingen (of sociale premies) gebruikelijk of zelfs aanvaardbaar wordt geacht. Het geldt ook in de zin dat er een grens is aan de bereidheid van mensen zich te houden aan voorschriften zonder voortdurende sancties. Het maken van wetten lijkt de goedkoopste manier om overheidsbeleid uit te voeren. In de praktijk kan dat tegenvallen;

- het verlies van gevoeligheid van het systeem voor de verwachtingen van mensen. Naarmate de afstand tot de gekozen politieke autoriteiten groter wordt, wordt het gevaar groter dat de uitvoerende instanties op onpersoonlijke wijze de regels volgen waarmee de loyaliteit van de burger op proef wordt gesteld;
- de groei van „oneigenlijke” regeringsactiviteiten. Mensen hebben bepaalde verwachtingen ten aanzien van de vraag waarmee een regering zich wel en niet moet bezighouden. Weliswaar groeit de sfeer waarin men overheidsbemoedigen accepteert, maar elke samenleving kent op ieder moment grenzen van wat wel en wat niet valt onder de bevoegdheid van de regering.

Deze drie elementen spelen een rol bij de gezagsaanvaarding van de burgers. Een te sterke groei van „big government” hoeft niet onmiddellijk te leiden tot problemen met de gezagsaanvaarding die uitmondten in burgerlijke ongehoorzaamheid of uiteindelijk opstand. Veel waarschijnlijker is een groeiende onverschilligheid der burgers ten opzichte van voorschriften en een toenemende vanzelfsprekendheid van het domweg doen wat je het beste uitkomt, zonder al te precies na te gaan wat wel en wat niet mag.

1) Richard Rose, *Understanding big government. The programme approach*, Londen, 1984.