



Bureaucratiekosten

DRS. G. J. BAKKER

Inleiding

De introductie van nieuwe begrippen als *friectkosten*, *verborgen beleidskosten*, *besluitvormingskosten*, *vervlechtingkosten* en *bureaucratiekosten* bewijst dat er in ieder geval niet op de terminologie van de openbare financiën wordt bezuinigd. Maar jammer genoeg zal, net als bij *externe effecten*, „*spill overs*” en het „*free rider*”-gedrag, ook het meetbaarheidsgehalte van deze nieuwkomers weer vrij laag moeten worden ingeschat. Wat dat betreft lijkt onze kennis van de openbare financiën voortdurend te worden verrijkt met begrippen waarvan iedereen de betekenis als het ware op z'n klompen aanvoelt, maar waarmee toch eigenlijk niemand goed uit de voeten kan. Dat geldt in het bijzonder voor het begrip „bureaucratiekosten”, waarover we het in dit artikel willen hebben.

Voor de verlegenheid met het vraagstuk van de bureaucratiekosten kan wellicht nog een historische verklaring worden gegeven. In de oorspronkelijke gedachten-gang zou immers de bureaucratie als strak hiërarchische organisatievorm garant moeten staan voor de meest doelmatige totstandbrenging van het overheidsbeleid¹⁾. Sterker nog: ondoelmatigheid in de organisatie van het aanbod van overheidsgoederen en -diensten werd zelfs per definitie uitgesloten door er vanuit te gaan dat de voor een „behoorlijk bestuur” vereiste ambtelijke zorgvuldigheid en controleerbaarheid hun kostprijs altijd verdienen. Die kostprijs stond zo gezien buiten de economische werkelijkheid en leek dan ook op zichzelf geen aanleiding te geven om met doelmatigheidsprincipes en -noties te worden bestookt.

Inmiddels wordt hierover anders gedacht. Beschouwingen over het bureaucratistisch gedrag hebben duidelijk gemaakt dat de bureaucratie meer is dan een koud gedefinieerde uitvoeringsautomaat waar de burger het beleid uittrekt wat de politicus er voor hem instopt. De bureaucratie heeft een eigen leven waarvoor zij vecht en een eigen geldingsdrang waarvoor zij zich druk maakt. Met die inspanning voert de bureaucratie haar eigen beleid waarvan de kosten weliswaar niet worden geëxpliciteerd, maar toch zullen moeten worden opgebracht en gerechtvaardigd. Zowel het één als het ander verschaft aan het kostenaspect van de werking van de bureaucratie genoeg relevantie om alsnog te worden betrokken bij het oordeel over de efficiency van het overheidshandelen. En dat gebeurt ook, in toenemende mate zelfs. Op papier

getuigt hiervan de opkomst en ontwikkeling van de theorie van het „overheidsfalen”. Meer toegespitst op de concrete beleidspraktijk (in ons land) zien we die relevantie terug bij de aan deze theorie nauw verwante thema's, c.q. saneringsoperaties als heroverweging, privatisering, deregulering, financiële decentralisatie en de reorganisatie van de rijksdienst in het verlengde hiervan.

In dit artikel gaan we nader in op het karakter van de bureaucratiekosten en de betekenis ervan voor bovengenoemde onderwerpen. Daarbij zal blijken dat deze kosten naar hun aard een zekere spilfunctie vervullen in de theorie van het overheidsfalen en als rode draad door de hieraan verbonden thema's lopen. Dat zet ons op het spoor van een gemeenschappelijke noemer bij het streven naar verbetering van de efficiency in het openbaar bestuur, die voor de aanpak van de daarop gerichte saneringsoperaties niet zonder betekenis hoeft te zijn. Voor de nodige achtergrondinformatie zullen we echter eerst wat uitvoeriger moeten stilstaan bij het begrip „bureaucratiekosten” zelf en de logica die er achter schuilt.

Begrip

De term bureaucratiekosten weerspiegelt geen vast omlind begrip. Met betrekking tot de overheidssector komen we het doorgaans tegen in de volgende twee betekenissen:

- a. alle kosten die met de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van het overheidsbeleid zijn gemoeid. Deze invulling van het begrip wordt gegeven door de werkgroep Heroverweging Binnenlands Bestuur²⁾. Zij raamt de omvang van de bureaucratiekosten op basis van de personeelsbezetting in het openbaar bestuur, waaruit een bedrag van f. 23,4 mrd. voor 1980 en (bij ongewijzigd beleid) een bedrag van f. 25,0 mrd. voor 1984 resulteert³⁾;
- b. bureaucratiekosten als verspilling van economische waarde, veroorzaakt door de inefficiënte werking van de overheidsbureaucratie: voor een gegeven outputniveau worden te veel input gebruikt⁴⁾. Doordat de overheidsoutput zich moeilijk of nauwelijks laat meten, stuit ook de kwantificering van bureaucratiekosten in deze zin op problemen.

De onder a. gegeven definitie heeft een

duidelijke pragmatische grondslag. Voor de genoemde werkgroep gold in dit opzicht het vaststellen van een uniforme basis voor de te berekenen besparingsvarianten. De daarbij aangehangen filosofie is eenvoudig: minder bureaucratie leidt tot minder bureaucratiekosten en levert een overeenkomstig bezuinigingsbedrag op. Deze simpele gedachte komen we – min of meer als leidend motief zelfs – opnieuw tegen bij de eerder genoemde operaties die ter sanering van de overheidsfinanciën inmiddels in gang zijn gezet⁵⁾.

De onder b. gegeven definitie is geënt op een theoretische verklaring van geconstateerde ondoelmatigheden in de organisatie van het aanbod van overheidsgoederen en -diensten. In aansluiting bij de door Leibenstein geïntroduceerde notie over het bestaan van X-inefficiëncies⁶⁾, worden bureaucratiekosten in deze theorie vereenzelvigd met de ondoelmatige werking van de (overheids)bureaucratie als strak hiërarchische organisatievorm. Aldus wordt in termen van verspilling het karakter van bureaucratiekosten op voorhand vastgelegd. Dit roept weliswaar met name voor de overheidssector de bekende meetproblemen op, maar daar staat tegenover dat deze afbakening van het begrip enkele interessante openingen biedt. Hierbij gaat het dan in eerste aanleg om het vaststellen van de oorzaak en achtergronden van organisatorische ondoelmatigheid en - in het verlengde hiervan – vervolgens om het opsporen van de samenhang tussen de omvang van de organisatie en de mate waarin bureaucratiekosten optreden, alsmede om het aftasten van verschillen tussen particuliere en overheidssector op het punt van de bureaucratiekosten. De hiermee verkregen inzichten brengen ons ongetwijfeld een stap verder in de discussie over de aanpak en vormgeving van actuele maatregelen ter verbetering van de efficiency van het overheidsapparaat. Het verdient dan ook de moeite nader in te gaan op de theorievorming met betrekking tot het verschijnsel bureaucratiekosten in de zin van organisatorische ondoelmatigheid. Daarmee belanden we in de theorie van het bureaucratistisch gedrag die we hieronder in kort bestek zullen bespreken aan de hand van het onlangs verschenen werk van Breton en Wintrobe.

1) L. W. Vroom, *Bureaucratie: het veelzijdig instrument van de macht*, dissertatie 1980, blz. 68.

2) *Heroverweging Binnenlands Bestuur*, Deelrapport 2, Kamerstuk 16 625, nr. 7.

3) Exclusief defensie, onderwijs, belastingen en buitenlandse dienst, op. cit., blz. 4.

4) Moesen spreekt in dit verband van „overkosten”. W. Moesen, *Gemeentelijke uitgaven en bureaucratiese kosten*, *Openbare Uitgaven*, 1982 (nr. 6), blz. 274.

5) Regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers, *Staatscourant*, 22 november 1982.

6) Met X-(in)efficiency wordt gerefereerd aan de (on)doelmatigheid in de voortbrenging van goederen en diensten bij een gegeven outputniveau. Zie H. Leibenstein, *Allocative efficiency vs X-efficiency*, *American Economic Review*, jg. 56, nr. 3, 1966, blz. 392 e.v. Zie voor een recente beschrijving van de verschillende efficiency-begrippen: D. J. Wolfson, *The quest for public sector efficiency in less developed countries*, bijdrage aan het IFFP-congres, Kopenhagen, 1982.

waarin de logica van dit gedrag op de voorgrond wordt geplaatst 7).

Bureaulegic

De traditionele theorievorming over de werking van de bureaucratie vertakt zich in twee brede stromingen, waarvan de extreme standpunten zo ongeveer haaks op elkaar staan:

- de bureaucratie is vanwege de hiërarchische machtsstructuur in combinatie met hoog gekwalificeerde inputs een per definitie efficiënte organisatievorm 8);
- de bureaucratie is per definitie inefficiënt („too great for any given output”)9), omdat bij volkomen „top down”-discipline geen optimale benuttingsgraad van de factor arbeid wordt bereikt en er bij onvolkomen discipline ruimte ontstaat voor het nastreven van eigenbelang binnen de organisatie.

Ten aanzien van beide denkrichtingen zijn intussen verschillende nuanceringsaangereikt, waarvan we de kernpunten op basis van de door Breton en Wintrobe besproken literatuur als volgt kunnen samenvatten 10). Voor de eerstgenoemde stroming geldt dan dat de nadruk wordt gelegd op de relatief efficiënte werking van de bureaucratie in de gedachte dat het bureaucratisch gedrag zich hetzij door competitie binnen en tussen organisatie-onderdelen, dan wel door bestaande „budget constraints” of louter persoonlijke restricties (zoals integriteit) zal oriënteren op het bereiken van een zo groot mogelijke doelmatigheid. Kernpunt bij nuancerings in de tweede stroming is dat de bureaucratie juist relatief inefficiënt werkt vanwege de ingebakken monopoliepositie van organisatie-eenheden. Bureaucratisch gedrag is daarvan de typische exponent en manifesteert zich in de neiging beheersbudgetten te maximaliseren, dan wel een zo groot mogelijk verschil tussen gegeven budget en minimaal noodzakelijke kosten als ruimte voor het „eigen beleid” te creëren.

Deze uiteenlopende visies blijken vooral in de discussie over de relatie tussen de omvang van de bureaucratie en de mate van (in)efficiency nogal hard met elkaar te botsen 11). Het gaat hierbij om het — met name voor de reorganisatie van het openbaar bestuur overigens niet onbelangrijke — vraagstuk van de bureaucratiese entropie: is er bij toenemende omvang van de organisatie sprake van een min of meer natuurlijk verwordingsproces dat tot toenemende bureaucratiekosten leidt? In statisch opzicht wordt dan gedacht aan verschijnselen als „control loss” (informatie-c.q. communicatiestoornissen door de grote afstanden tussen de hiërarchische niveaus 12), en in dynamisch opzicht aan de bekende neiging tot budgetmaximalisatie al dan niet gekoppeld aan de handhaving (daartoe) van evidente „mistakes” in de bureaucratie 13).

Tussen deze twee stromingen in plaatsen Breton en Wintrobe hun theorie van het bureaucratisch gedrag, die zowel op organisaties in de publieke als particuliere sec-

tor van toepassing wordt geacht 14). Deze theorie concentreert zich op de gedachte van het „selective behaviour”, welke er kort gezegd op neerkomt dat er in de bureaucratie op volstrekt rationele gronden wordt gekozen voor efficiënt dan wel inefficiënt handelen 15). Die keuze — dat wil zeggen de discipline ten aanzien van het gezag op de diverse niveaus — is dan afhankelijk van een „prijs” die in de vorm van *vertrouwensrechten* 16) binnen de organisatie via ruil tot stand komt. Als surrogaatmarkt fungeert hierbij het netwerk van onderlinge contacten, informatiekanaal e.d., terwijl als marktform de volledige mededinging wordt beargumenteerd zodat bij de analyse het instrumentarium van de neoklassieke theorie kan worden toegepast.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage

Dit (markt-conform) selectief handelen is mogelijk door de natuurlijke tekortkomingen van de bureaucratie: de ruimte voor én neiging tot het nastreven van eigen belang. De „capacity of selective behaviour” wordt dan ook in termen van bureaucratiekosten gedefinieerd: „It is the amount by which the output costs are reduced when bureaucrats choose to be efficient and the amount by which they are increased when their behaviour is inefficient” 17). Een nieuw punt is echter dat deze kosten niet variëren met de *mate waarin* selectief gedrag voorkomt, maar juist met de *wijze waarop* het zich manifesteert. Selectief gedrag is in deze visie immers niet noodzakelijkerwijs inefficiënt!

Met deze gedachtengang presenteren Breton en Wintrobe niet alleen een rationele grondslag voor het verschijnsel van de klassieke X-inefficiency, maar geven daaraan tevens een interessante nuancing. Het allocatief neutrale verschil tussen feitelijke kosten en minimaal noodzakelijke kosten bestaat uit een positieve en een negatieve component: uit X-efficiency, respectievelijk X-inefficiency 18). De omvang van dit verschil wordt via de informele circuits volledig bepaald door de aard van het selectieve gedrag. Afhankelijk van de „prijs” zal er voor ieder beleids onderdeel sprake zijn van hetzij een positieve, dan wel een negatieve afwijking van het kosten-niveau dat in het strikt formele patroon besloten ligt. De formele structuur ligt aldus als het ware ingebed in de informele structuur en wordt in feite hierdoor ook beheerst: via ruil met het bevoegd gezag vindt de noodzakelijke formalisering van de werkelijke kosten plaats. Dat er (ex ante) niet alleen in negatieve zin maar ook in positieve zin kan worden afgeweken van het formele kostenpatroon, impliceert dat er geen „regelvaste doelmatigheid” bestaat. We kunnen dit het beste begrijpen wanneer we een vergelijking maken met de ondoelmatigheid die naar voren treedt bij zogenaamde stiptheidsacties, of beter gezegd, de doelmatigheid die wordt bereikt wanneer

van een volkomen regeldiscipline enige afstand wordt genomen.

De vraag rijst nu in hoeverre het ontstaan van bureaucratiekosten naar hun (dualistische) aard en omvang wezenlijk verschilt in publieke en particuliere organisaties. Die vraag lijkt met name voor de thema's deregulering en privatisering niet onbelangrijk en laat zich al een heel eind beantwoorden wanneer we tegen de achtergrond van de door Breton en Wintrobe gelanceerde gedachten nader ingaan op de rol die bureaucratiekosten vervullen in de theorie van het overheidsfalen.

Overheidsfalen

„Het zou geen benadering van een maatschappelijk welzijns optimum kunnen opleveren, indien men het falen van de markt zou inruilen tegen een nog groter falen van de collectieve sector”, aldus Goedhart, die met deze opmerking als één van de eersten in ons land benadrukt dat de keuze voor een particuliere of collectieve voorzieningswijze mede dient te berusten op de afweging tussen markt- en budgetgebre-

7) A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct: an economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organisations*, Cambridge University Press, 1982.

8) Dit ideaaltypen van de bureaucratie stamt in origine op de denkbeelden van Max Weber. Een uitvoerige beschouwing hiervan wordt gegeven in de reeds aangehaalde dissertatie van Vroom.

9) Aldus concludeert L. von Mises, *Bureaucracy*, New Haven, 1944.

10) De discussie over het bureaucratisch gedrag is in ons land met name gevoed door de inaugurele oraties van Koopmans en Van der Doel, beide opgenomen in *Openbare Uitgaven*, 1973, nr. 4, blz. 154 resp. 171.

11) Zie bij voorbeeld de tamelijk felle discussie tussen Dobra en Auster in *Public Choice*, 1983, jg. 40, nr. 1, blz. 95 e.v., respectievelijk nr. 3, blz. 211 e.v.

12) W. Moesen, (op. cit.) tracht hiervoor een empirische bevestiging te geven via een cross-section-analyse van de apparaatkosten bij gemeenten van verschillende grootte. Zie ook: K. Hartley, *The economics of bureaucracy and local government*, Institute of social and economic research, University of York, Reprints series: economics, nr. 316, 1980, blz. 150 e.v.

13) Zie voor een kritische beschouwing hierover: M. Beck, *Toward a theory of public sector growth*, *Public Finance/Finances Publiques*, 1982, nr. 2, blz. 173 e.v.

14) Breton en Wintrobe, op. cit., blz. 32, stellen dat ook in particuliere organisaties de meeste beslissingen het karakter van zuivere beleidsbeslissingen dragen. In de particuliere sector wordt dit beleid getoetst aan de markt en in de publieke sector aan de kiezer. Voor de doelmatigheidsanalyse van de werking van de bureaucratie maakt dit geen verschil uit.

15) Zie in dit verband ook D. J. Wolfson, op. cit., blz. 3.

16) Waar met betrekking tot het ruilobject op de gewone markt sprake is van „law-based property rights”, gaan Breton en Wintrobe bij de ruil binnen de muren van de organisatie uit van „trust-based property rights” die voor de betrokkenen een soortgelijke zekerheid waarborgen (vertrouwen op non-interventie, promotie, handhaving bereikte posities enz.).

17) Breton en Wintrobe, op. cit., blz. 7.

18) Breton en Wintrobe, op. cit., blz. 56.

ken 19). Die afweging lijkt vandaag de dag steeds meer in het voordeel van de markt uit te komen. De ontwikkeling van de theorie van het overheidsfalen heeft hierbij – zij het niet als enige factor 20) – een belangrijke rol gespeeld.

Uit de bijdragen van met name Wolf en Peacock blijkt dat de theorievorming met betrekking tot de gebreken van het budgetmechanisme in essentie is gericht op het doelmatigheidsaspect van de overheidsbureaucratie 21). Bureaucratiekosten staan dan ook centraal in de discussie over de ins en outs van het overheidsfalen, zij het dat zich daarbij een opmerkelijk verschil in beoordeling begint af te tekenen. Aan de ene kant luidt namelijk het oordeel over bureaucratiekosten overwegend *negatief*, waarbij deze worden opgevat als vermijdbare kosten, c.q. ongewenste verspillingen die met maatregelen als vergroting van de competitie, toepassing van horizonwetgeving en verbetering van de besluitvormingsprocedures moeten worden tegengegaan 22). Aan de andere kant zien we evenwel dat in recente literatuur ook *positief* wordt geoordeeld over het verschijnsel bureaucratiekosten. Hierbij overheerst dan de opvatting dat bureaucratiekosten onvermijdelijk verbonden zijn aan het overheidsoptreden en dat de vermeende verspilling als schaduwzijde ervan voornamelijk op een onjuiste beeldvorming berust 23).

Dit verschil in beoordeling hoeft echter niet te verbazen, wanneer we teruggrijpen op de door Breton en Wintrobe ontvouwd gedachtengang over het dualistische karakter van bureaucratiekosten. De positieve (X-efficiency) en negatieve (X-inefficiency) component ervan sluiten immers goed aan bij het dito verschil in beoordeling, waardoor aan bureaucratiekosten dan ook een zekere spilfunctie in de theorie van het overheidsfalen kan worden toegekend. Staan blijft dan nog de vraag hoe we ervan afkomen, dat wil zeggen hoe X-inefficiëncies kunnen worden vermeden en X-efficiëncies kunnen worden bevorderd. Daarvoor heeft het zin onze aandacht te richten op het onderscheid tussen „organizational failure” en „political failure” dat door Dennis Young al in 1977 werd gemaakt ten aanzien van de gebreken van de budgetdemocratie 24). Tot de eerste groep kan dan de ondoelmatigheid worden gerekend die rechtstreeks samenhangt met de keuze voor inefficiënt gedrag via het informele circuit. De tweede groep gebreken – het politieke falen – heeft daarentegen betrekking op de heerschappij van de bureaucratie over de formele structuur: „Political failure occurs where the collective decision-making machinery of government is used to determine the goals of government bureau's” 25).

Als we het probleem van de bureaucratiekosten bij de wortel willen aanpakken, ligt zo gezien de oplossing voor de hand. Herstel in eerste aanleg het primaat van de politiek over de bureaucratie ter vermijding van X-inefficiënt gedrag en streef vervolgens – ter bevordering van X-efficiency in het beleidsproces – naar een zo groot mogelijke afstemming van de formele re-

gels en patronen op het minimaal noodzakelijke kostenniveau. Deze twee wezenlijk verschillende, maar overigens wel noodzakelijkerwijs in elkaars verlengde liggende elementen lopen bij de huidige saneringsoperaties (in ons land) dwars door elkaar heen. Daarmee lijken deze operaties voornamelijk op een schot hagel waarmee de schaduwkant van de overheidsbureaucratie in al zijn geledingen wordt bestookt, misschien ook wel verwond, maar zeker niet zal worden uitgeschakeld.

Schot hagel

De overheid faalt: ze is onbestuurbaar, de weg van haar regelzucht is onbegaanbaar en haar inmiddels bereikte omvang is onbetaalbaar. De overheid is kortgezegd een „maatschappelijk probleem” 26). De heersende problematiek in ons land is breed uitgemeten door de commissie-Vonhoff en de uit het leven gegrepen gebreken van de budgetdemocratie kunnen als een fraaie illustratie, of zelfs verificatie, worden gezien van de theorie van het overheidsfalen 27). De op deze theorie geïnspireerde – en door het werk van de commissie-Vonhoff flink aangemoedigde – saneringsoperaties zijn dan ook alle direct of indirect gericht op de werking van de bureaucratie, met als ogenschijnlijk leidende gedachte dat minder bureaucratie de bestuurbaarheid verbetert, de begaanbaarheid van het „regelwoud” vergroot en de (maatschappelijke) kosten van het overheids-handelen vermindert.

Niet voor niets wordt derhalve de strijd tegen de bureaucratie op een breed front ingezet. Tot de wapenuitrusting behoren: privatisering, deregulering, heroverweging, (financiële) decentralisatie en reorganisatie van de rijksdienst. De strijd kenmerkt zich door een grote eensgezindheid over de plaats van het slagveld: Den Haag. Voor de rest lopen de meningen echter al gauw uiteen:

a. over de *effectiviteit* van de ingezette wapens:

– privatisering en deregulering verdienen een genuanceerde afweging van voor- en nadelen 28);

– heroverwegingsoperaties kunnen geen vrucht dragen zolang de politieke inslag ontbreekt 29);

– de reorganisatie van het binnenlands bestuur (i.c. financiële decentralisatie) en van de rijksdienst zullen bij gebrek aan politieke lading hun kracht niet anders dan als losse flodder kunnen bewijzen;

b. over de te voeren *strategie*: moeten alle wapens tegelijk worden ingezet of is een zekere „dosering van de sanering” gewenst, of zelfs noodzakelijk? 30)

c. over het eigenlijke *doel* van de strijd:

– terugdringing van het overheidsingrijpen vanuit een politieke visie op de economische orde (idealistisch motief bij privatisering/deregulering), dan wel vanuit een economische visie op de politieke orde (heroverweging markt- en budgetgebreken)?;

– vergroting van de efficiency bij de totstandbrenging van het overheidsbeleid?;

– botweg bezuinigen onder druk van de financiële omstandigheden?

Zo te zien zijn er genoeg redenen voorhanden om de strijd tegen de bureaucratie voorshands alleen op papier te voeren, ware het niet dat zulks bijna zeker in het voordeel van de vijand werkt. „De wijze waarop we nu bezuinigen doet de bureaucratie vaak toenemen”, zo verzucht de regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst wellicht dan ook niet ten onrechte 31). De vraag rijst echter of dit überhaupt wel nodig is? Gegeven immers het verschil van inzicht over de doelstelling van de uiteenlopende saneringsoperaties, zou een herstel van het politieke primaat eigenlijk alleen al uit democratisch oogpunt geen slechte start betekenen. Daar

19) C. Goedhart, *Hoe collectief is de collectieve sector, Openbare Uitgaven*, 1977, nr. 1, blz. 7. N. C. M. van Niekerk wijst op de verschillende mogelijkheden om ook de gebreken en knelpunten van de budgetdemocratie in termen van inefficiëncies te analyseren. Zie daarvoor zijn bijdrage in: M. Brouwer en M. J. Ellman (red.), *De collectieve sector in de crisis*, 1983, blz. 103 e.v.

20) Minstens zo belangrijk lijkt in dit opzicht de onderkenning dat in de traditionele welvaarts-theorie te somber wordt gedacht over de doelmatigheid van het marktmechanisme bij bepaalde imperfecties. Zie hierover: P. H. Admiraal, Property rights en deregulering, *ESB*, 11 augustus 1982, blz. 815.

21) De door Wolf geformuleerde budgetgebreken vinden alle direct of indirect hun oorsprong in het „eigen beleid” van de bureaucratie. Zie Ch. Wolf, A theory of non-market failure: framework for implementation analysis, *The Journal of Law and Economics*, 1979, nr. 1, in het bijzonder blz. 116-131. Een nadere uitwerking in deze richting wordt gegeven door A. Peacock, On the anatomy of collective failure, *Public Finance/Finances Publiques*, 1980, nr. 1, blz. 33 e.v. 22) R.A. Musgrave stelt dit soort maatregelen uitdrukkelijk tegenover de zijns inziens te drastische voorstellen van de zogenaamde „Leviathan-theorists” die in de VS in dit verband pleiten voor grondwettelijke restricties met betrekking tot de doorgroei van de collectieve sector, zodat de overheid als het ware tegen zichzelf in bescherming wordt genomen. Zie hiervoor zijn bijdrage in: H. F. Ladd en T. N. Tideman (red), *Tax and expenditure limitations*, The Urban Institute, Washington 1981, blz. 77.

23) Zie bij voorbeeld H. Kaufman, Fear for bureaucracy: a raging pandemic, *Public Administration Review*, januari/februari, 1981, blz. 1-9, en van dezelfde auteur, *The Administrative behaviour of federal bureaucrats*, The Brookings Institution, Washington, 1981. Zie ook T. Goodsell, *The case for bureaucracy*, Catham, New Jersey, 1983.

24) N. C. M. van Niekerk, Consumer problems in the public sector: a framework for research, *Journal of Consumer Policy*, 1977-3, blz. 205 e.v.

25) D. Young, blz. 208.

26) Aldus P. Kalma, *Hollands Maandblad*, dec. 1982, blz. 20.

27) Zie daarvoor N. C. M. van Niekerk, Staatsanarchie en budgetdemocratie, *ESB*, 22 april 1981, blz. 370 e.v.

28) Zie bij voorbeeld P. J. M. Hofhuis, *Doen en laten*, Onderzoekreeks nr. 6, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1983; respectievelijk de verschillende bijdragen over deregulering in het themanummer van *Beleid en Maatschappij*, augustus 1982.

29) N. C. M. van Niekerk, De politiek van het heroverwegen, *ESB*, 12 januari 1983, blz. 34 e.v.

30) Zie in dit verband het *Werkplan 1983* van de regeringscommissaris voor de rijksdienst, Kamerstuk 17 353, nr. 6.

31) Zie H. D. Tjeenk Willink in een interview met *Openbare Uitgaven*, 1983, nr. 2, blz. 65.

komt dan bij dat dit, zoals we hiervoor uiteenzetten, tevens de meest „logische” stap is om de gevreesde bureaucratiekosten te lijf te gaan 32). Eerst dán heeft het ook echt zin om gericht verder te sleutelen aan de doelmatigheid in de werking van het overheidsapparaat. Dat kan door het nemen van diverse maatregelen die een bij uitstek efficiency-bevorderend karakter dragen en die als zodanig natuurlijk niet allemaal tegelijk kunnen en hoeven te worden geconcretiseerd.

Slot

Bureaucratiekosten laten zich naar hun aard moeilijk kwantificeren. Wat dat betreft vormen ze geen vreemde eend op het terrein van de openbare financiën. Geluk-

kig echter betekent het lage meetbaarheidsgehalte van de verschillende begrippen in dit vakgebied niet dat de leer der openbare financiën slechts een vleugellamme theorie behelst als het gaat om het formuleren van aanbevelingen voor de concrete beleidspraktijk. De ontwikkelde analyses kunnen immers wel degelijk de *richting* aanwijzen om het economiseren van de collectieve sector in goede banen te leiden. Een essentiële voorwaarde daarbij is evenwel dat de politiek dan zélf haar meest geëigende taak niet verwaarloost en zonder mankeren de „weging van het onweegbare” ter hand neemt 33).

Dat primaat geldt ook ten aanzien van het vraagstuk van de bureaucratiekosten. Op grond van een theoretische analyse van de oorzaak, achtergrond en het karakter van deze kosten – verlopend van absolute

naar relatieve en van relatieve naar comparatieve efficiency van het overheidsapparaat – mag worden verwacht dat herstel van het politieke primaat zowel de eerste als beste stap zal zijn tot de beheersing van de overheidsfinanciën door bestrijding van bureaucratiekosten.

G. J. Bakker

32) Herstel van het politieke primaat is in ons land eerder bepleit door: E. van Thijn, De overheid kent geen weg terug, *Openbare Uitgaven*, 1981, nr. 2, blz. 59 e.v.; door F. W. Rutten, Prioriteit voor werkgelegenheid en economische groei, *ESB*, 5 januari 1983, blz. 7, alsmede door de regeringscommissaris voor de Rijksdienst in zijn *Jaarbericht 1983*.

33) C. Goedhart, *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, 1975, blz. 9 en 332.