

De kunst van het niets doen

Op het Platform Globalisering heeft minister Andriessen van Economische Zaken heel economisch Nederland opgeroepen om de bakens te verzetten. Ondernemers moeten meer samenwerken met andere organisaties (clusters vormen) en meer kennis en kunde van universiteiten en onderzoeksinstituten halen. Belangenorganisaties in het bedrijfsleven moeten meer assistentie verlenen aan vooral het midden- en kleinbedrijf op het terrein van scholing, technologie, kwaliteitsverbetering, marktontwikkeling en export. Werknemers moeten flexibeler worden en zich meer instellen op het voortdurend opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden. Alleen de overheid, die moet minder gaan doen, aldus Andriessen. Zowel wat betreft het geven van regels als het uitvoeren daarvan. Bij dit laatste is bovendien veel meer uitbesteding mogelijk, of het nu om het milieu gaat, om onderwijs of om arbeidsvoorziening¹.

De roep om minder overheid, minder regelgeving en meer marktwerking is natuurlijk niet nieuw. Al in de jaren zeventig kwam het neo-liberale denken, als reactie op de sterke groei van de welvaartsstaat, de oceaan overwaaien. In de macro-economische literatuur rees twijfel aan de mogelijkheid om economische fluctuaties door middel van een actief conjunctuurbeleid te dempen. In de micro-economische literatuur werd de analyse van het marktfalen aangevuld met die van het overheidsfalen. Het eerste kabinet-Lubbers (1981) zette deregulering hoog op de politieke agenda. In navolging van het bedrijfsleven zou ook de overheid zich op kerntaken moeten concentreren. Maar het aantal regels dat aan burgers en bedrijven werd opgelegd, nam niet af, integendeel. Blijkbaar zijn er politieke krachten die eerder tot meer dan tot minder overheidsingrijpen leiden.

Volgens J.M. Buchanan, een van de grondleggers van de economische theorie van de politieke besluitvorming (public choice), is het politieke proces zo georganiseerd dat de krachten in de richting van expansie van de collectieve sector de tegenkrachten overtreffen². Aan de vraagzijde van de politieke markt vormen zich coalities van belanghebbenden die baat hebben bij specifieke vormen van overheidsbeleid; de kosten van dat beleid worden afgewenteld op de anonieme, niet-georganiseerde meerderheid van consumenten of belastingbetalers. Gevolg: een overaanbod van collectieve voorzieningen. Aan de aanbodzijde van de politieke markt staan politici die zich willen profileren: zij zijn immers niet gekozen om met de armen over elkaar te zitten. 'Nieuw beleid', waarvan de rekening relatief onzichtbaar is, is electoraal aantrekkelijker dan het terugdraaien van bestaand beleid waartegen gevestigde belangen in opstand komen. Binnen het overheidsapparaat zelf hebben ambtenaren meer belang bij uitbreiding van hun activiteiten en het veroveren van de daarbij behorende budgetten dan bij het afstoten van taken waardoor zij zich zelf overbodig maken.

Niettegenstaande deze expansieve krachten is in de jaren tachtig in vrijwel alle OESO-landen de trend van almaar stijgende overheidsuitgaven en begrotingstekorten doorbroken. De belangrijkste reden was dat de ongewenste maatschappelijke effecten daarvan ook aan de gemiddelde kiezer steeds duidelijker werden. Politici met een harde bezuinigingsboodschap wonnen aan populariteit. Overheden moesten op hun schreden terugkeren. Toch is Leviathan nog niet definitief bedwongen. Terwijl op dit moment geen politicus meer voor extra geld of een nieuwe subsidie durft te pleiten, is er een toenemende aandacht voor andere vormen van beleid waarvan de kosten minder zichtbaar op de begroting drukken. Bij voorbeeld het gebruik van fiscale instrumenten voor allerlei goede maatschappelijke doelen (milieuheffingen, btw op diensten, spaarloonregelingen, fiscale begunstiging van R&D-uitgaven) die met grote uitvoeringsproblemen gepaard gaan, of het opleggen van regels die in de betrokken sectoren 'verborgen beleidskosten' veroorzaken (administratieve lasten, beperking van concurrentie, verlies aan dynamiek).

Dat de groei van de collectieve uitgaven is bedwongen, betekent dus niet dat de mechanismen in de richting van meer overheidsingrijpen onder controle zijn. De neiging tot meer regulering kan alleen een halt worden toegevoerd, als ook bij de mediane kiezer het inzicht in de maatschappelijke kosten van collectieve regelingen groeit. Overheid, politici en burgers zullen moeten leren dat de maatschappelijke ontwikkeling heel slecht met behulp van van bovenaf opgelegde regels in een gewenste richting valt te sturen. Daarvoor ontbreekt eenvoudigweg het inzicht in de grillige werkelijkheid. Dit betekent niet dat moet worden afgezien van elke vorm van overheidsinterventie, maar dat het in snel veranderende omstandigheden vaak efficiënter is als overheden zich beperken tot het scheppen van de juiste condities waaronder 'spontaan' gedrag op markten tot gunstige resultaten kan leiden. Of het nu gaat om de uitvoering van het milieubeleid (milieuconvenanten door en in samenwerking met marktpartijen) of om het opzetten van een stelsel van (sociale) verzekeringen dat belangrijke maatschappelijke risico's afdekt. Die ontwikkeling leidt niet per definitie tot minder overheid, maar tot een andere overheid. Een overheid die stuurt op afstand. Die de kunst van het niets doen beheerst.

L. van der Geest

1. *Economische Zaken*, maart 1994, blz. 4.

2. Zie bij voorbeeld J.M. Buchanan, *Politiek schuldbesef*, Rotterdamse Monetaire Studies, nr. 16, Rotterdam, 1984.