

De Miljoenennota 1986: een spanningsveld tussen informatie- behoefte en informatiehantering

PROF. DR. D.J. WOLFSON*

Telkens weer – ook uit de Miljoenennota 1986 – blijkt dat de beheersbaarheid van volume-ontwikkelingen in de publieke sector grote problemen oplevert. Dat komt volgens de auteur onder meer omdat de structuur van de informatievoorziening bij de overheid ontoereikend is om de efficiency en effectiviteit van het overheidshandelen te beoordelen. In dit artikel zet prof. Wolfson uiteen hoe de informatievoorziening bij de overheid zou kunnen worden verbeterd. Op het (macro-)niveau van de ministerraad en het parlement dient men zich niet langer te verliezen in details. Informatie over de beleidsuitvoering moet op het (meso-)niveau van de afzonderlijke ministeries worden vertaald in „herkenbare patronen“, op basis waarvan de ministerraad strategische richtlijnen voor het te voeren beleid formuleert. De departementen moeten deze richtlijnen vervolgens vertalen in proces-, prestatie- en effectcoördinatoren. Met behulp daarvan kunnen de uitvoerders op micro-niveau aan hun taakstelling worden gehouden. De sleutel tot succes ligt naar de mening van de auteur bij het verbeteren van de informatiestructuur op het meso-niveau.

Inleiding

Tien jaar geleden organiseerde het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven zijn eerste symposium over de Miljoenennota. Inmiddels is deze jaarlijkse bijeenkomst een institutie geworden in het Haagse. Dat bewijst de grote vaste kern van beleidsambtenaren en politici onder de bezoekers en de navolging die dit initiatief gevonden heeft bij anderen, met andere doelgroepen. Het Instituut is zich zelf die tien jaar trouw gebleven: geen publiciteit zoeken op de derde dinsdag, maar tijd en afstand nemen voor reflectie, om nog wel vóór de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer te komen met een eigen inbreng.

In het jargon van vandaag wil het Instituut met dit symposium de transfer bevorderen van inzichten uit de wereld van het wetenschappelijk onderzoek naar die van het beleid. Dat is hard nodig, want zonder de toets van bruikbaarheid, die in de transfer van kennis besloten ligt, dreigt onderzoek aan maatschappelijke relevantie in te boeten; en zonder een voortdurend aanbod van nieuwe methoden en technieken dreigt het beleid in een gezapig kringetje rond te draaien. Te vaak hoor ik politici en ambtenaren zich zelf tegen nieuwe inzichten afschermen met de gemakkelijke redenering dat men in universitaire kring geen oog heeft voor de praktijk. Mijn wedervraag is dan steevast waarom het beleid zo bang is voor beleidsanalyse. „The problem with policy analysis“, zei een Engelse topambtenaar eens tegen mij, „is that it brings to light uncomfortable facts“. Mijn opdracht is aandacht te schenken aan de „technologie“ van de openbare financiën. Welnu, de vorderingen in de beleidsanalyse en in de theorievorming over collectieve besluitvorming zie ik als de twee belangrijkste ontwikkelingen in het vakgebied in de laatste tien jaar. Ik zal mij voornamelijk tot de beleidsanalyse beperken en nagaan in hoeverre de invloed daarvan in het beleid te bespeuren is. De „techniek“ staat daarbij centraal, maar aan normen en

ideologie als verklarende variabelen zal ik niet voorbij kunnen gaan. Er zit ook een draad in mijn betoog, een rode zo u wilt: let op wat ik verderop zal beschrijven als de meso-structuur van informatie en coördinatie. Die is nu nog stiefkind van het beleid. Maar wel een kind met de ontplooiingsmogelijkheden van een Assepoester.

Normen, technieken en ideologie

Tien jaar overheidsfinanciën

In de Miljoenennota 1976 kwam minister Duisenberg met zijn linkse norm: een beperking van de groei van de collectieve lastendruk tot rond 1% van het nationale inkomen per jaar 1). Achteraf blijkt de 1%-norm niet alleen door het kabinet-Den Uyl, maar ook door de kabinetten-Van Agt te zijn gehonoreerd; na correctie voor de trendbreuk als gevolg van de herberekening van het nationale inkomen in 1977 is de lastendruk gestegen van rond 49% in 1976 tot 53,7% in 1982. De stijging is zelfs nog ge-

* Hoogleraar openbare financiën aan de Erasmus Universiteit en voorzitter van het dagelijks bestuur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. De auteur is drs. A.G.J. Haselbekke en drs. C.A. Hazeu erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie. Wat er uiteindelijk staat kunnen zij niet helpen. Dit artikel is mede bedoeld om een indruk te geven van de werkzaamheden aan het facet informatiehantering van het deelprogramma Beheersing van de overheidsuitgaven in het voorwaardelijk gefinancierde programma Economische analyse van overheidshandelen van de vakgroep Openbare financiën en belastingrecht in de economische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie voor een uitvoerige toelichting D.J. Wolfson en B. le Blanc, Een linkse norm, *Socialisme en Democratie*, februari 1976, blz. 55-66.

ringer, als we corrigeren voor de statistische drukverzwaring uit hoofde van de omzetting van vervroegde afschrijving in de WIR-faciliteit en van de kinderaftrek in kinderbijslag, onder Van Agt. Een groot verschil was echter dat Den Uyl het financieringstekort van de gehele overheid wel liet oplopen, maar uiteindelijk tot niet meer dan het structureel aanvaardbare niveau van 4,0% in 1977, terwijl het onder Van Agt explodeerde tot 10% in 1982. Daarop volgde het financiële rampjaar 1983, met een lastendruk van 55,5% en een financieringstekort van 10,7%. In de latere jaren kreeg het inmiddels aangetreden kabinet-Lubbers greep op de zaak. Lastendruk en financieringstekort begonnen te dalen tot, naar verwachting, resp. 51,8% en 7,8% in 1986.

Het waren fascinerende jaren, in dat afgelopen decennium. Ze begonnen met het dóórbreken van het inzicht – in Duisenbergs 1%-operatie – dat een bestedingspolitiek alléén niet het afdoende antwoord was op de oliecrisis van 1973, en dat een ongebreidelde groei van de lastendruk zich niet verdroeg met een dringend noodzakelijke aanpassing van de aanbodzijde van de economie aan nieuwe verhoudingen in de wereldhandel. Ze sleepten zich voort tijdens het interregnum-Van Agt, dat aan dit inzicht geen vorm wist te geven. En ten slotte mochten we de metamorfose aanschouwen van de fractieleider die in belangrijke mate aan het falen van de kabinetten-van Agt om de overheidsuitgaven beheersbaar te maken had bijgedragen, in een bekwaam en krachtig premier van een kabinet dat zich niet geheel zonder reden op de borst klopt over de inmiddels bereikte resultaten.

Die voldaantheid, waarvan minister Ruding in deze Miljoenennota breeduit gewaagt, wordt op drie punten getemperd. Om te beginnen bij een technisch punt: 1987 ziet er nu al slecht uit, omdat de teruggang in de aardgasafzet – zowel in volume als in prijs – in 1986 eenmalig is gemaskeerd door een vervroegde afdracht; dat wreekt zich het jaar daarop.

Interessanter is de tweede „tegenvaller”. De minister doet wat sneu over de verhouding waarin het gelukt is de lastendruk en het financieringstekort terug te dringen. Met de lastendruk scoort hij twee volle punten beter dan in het regeerakkoord was voorzien, met het financieringstekort 0,4% minder goed (7,8% tegen 7,4%, aan het einde van de kabinetsperiode; het CPB veronderstelt een beter resultaat, een daling tot 7,2%). Je zou bijna denken dat hij het liever andersom had gezien. Hij liever dan ik; dat zou de nekslag geweest zijn voor de binnenlandse bestedingen en de groei. Want groei hangt niet alleen af van efficiënte herschikkingen aan de aanbodzijde, maar ook van een evenwichtige mobilisatie van de effectieve vraag. Mede dank zij het feit dat de minister de aanzienlijke lastenverlaging in de sociale zekerheid niet terugsluist naar een vermindering van het financieringstekort (niet omzet in een belastingverhoging) kan de particuliere consumptie eindelijk weer eens een beetje behoorlijk stijgen (2,5% reëel). Dat is hard nodig, nu de Amerikaanse locomotief niet meer trekt. Als Rudings financiële operatie geheel volgens de plannen was verlopen had de patiënt het niet overleefd, is mijn inschatting. In dat opzicht is er een geluk bij een ongeluk: in een verkiezingsjaar verhoog je geen belastingen, het beleid is door de gong gered 2).

Het derde punt betreft de verdeling van de ombuigingen over niveau- en volumecomponenten. Het blijkt dat ombuigingen tot dusver in hoofdzaak zijn gevonden in niveauverlagingen van inkomensoverdrachten en van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. De volume-ontwikkeling in de collectieve voorzieningen is nauwelijks omgebogen. Daarmee is de werkgelegenheid bij de overheid wel gehandhaafd, maar structureel gezien is dat niet meer dan een geluk bij een ongeluk. Het verraadt een dieper liggend probleem: niveaus zijn nog wel te verlagen, maar volume-ontwikkelingen zijn haast niet om te buigen 3). Voor zover dat het geval is, ligt daarin een bevestiging van Stevers' these, hier tien jaar geleden geponoerd, dat de volume-ontwikkeling in het overheidsbeleid endogeen is geworden 4). Dan blijkt dat zelfs een bekwaam minister die het niet aan politieke wil ontbreekt, de beer nog niet aan de ketting heeft. Dat zou de simplisten die roepen dat we de zaak nou eens even hop-twee moeten saneren, te denken moeten geven. Misschien is het wel heel moeilijk, bereikbaar. Misschien is het beheersbaar maken van de volume-ontwikkelingen in de overheidsuitgaven wel het grootste economisch-politieke probleem waar we voor staan. Vanuit die hypothese zal ik de rest van mijn betoog opbouwen. Het eerste wat

de berentemmer daarbij moet weten, is hoe dat beest in elkaar zit.

Overheid en informatiehantering

De overheid bestaat niet. Wat wel bestaat is een netwerk van bestuurlijke relaties dat veel mensen als *de* overheid blijven beschouwen, met alle verwarrende holistische associaties van dien. Het beeld blijft eenvoudig als we ons beperken tot horizontale en verticale relaties: horizontaal in termen van bestuurslagen en verticaal in termen van beleidskokers met ieder hun eigen EG-commissaris, minister, gedeputeerde of wethouder aan het hoofd. Het wordt moeilijker als dwarsverbanden de duidelijkheid gaan doorkruisen: wetenschapsbeleid is niet alleen een competentie van Onderwijs en Wetenschappen, maar ook van Economische Zaken (technologie) en Landbouw (Wageningen); onderzoekorganisaties (grote technologische instituten, universiteiten) zijn geen onderdelen van de departementale hiërarchie, maar quango's („quasi-autonomous non-governmental organizations”). Vooral dat quasi-karakter maakt de zaak knap ingewikkeld, als we bedenken dat dit verhaal mutatis mutandis niet alleen voor O & W, maar voor ieder departement van bestuur te vertellen is. Het is zelfs niet altijd duidelijk waar dat net ophoudt of opgehangen is. In de overlegeconomie hebben belangengroepen er vaak baat bij de afbakening van relatieve verantwoordelijkheden tussen overheid en particuliere organisaties onduidelijk te houden. „Baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap”, zo heeft Van Doorn dat streven getypeerd 5).

Natuurlijk is dit allemaal al lang bekend. De conceptie van de overheid als pluriforme entiteit staat al meer dan tien jaar in de boekjes 6). Er wordt ook al jarenlang lippendienst aan bewezen in Den Haag in fraaie rapporten over de reorganisatie van de Rijksdienst en zo. Maar het begrip voor wat die pluriformiteit inhoudt, en het trekken van consequenties daaruit, wordt nog even uitgesteld. Toch is de les duidelijk: een zeer complexe en moeilijk beheersbare organisatie als „de overheid” vraagt om zeer geavanceerde management- en informatiesystemen voor de bewaking van efficiency (wordt het goed gedaan?) en effectiviteit (worden de juiste dingen gedaan?). In de mate waarin niet aan deze eis kan worden voldaan dreigt het middel van de overheidsinterventie erger te worden dan de kwaal van het marktfaalen en zal een heroverweging van overheidstaken aan de orde moeten komen.

2) „Als reflectie van het zich evenwichtig ontwikkelende bestedingsbeeld is de productiegroei gelijkmatiger dan voorheen gespreid over de grote sectoren van onze economie”, schrijft het Centraal Planbureau fintjes op blz. 21 van de *Macro Economische Verkenning 1986*. Het CPB verdient respect dat het zijn onafhankelijk inzicht dat het kabinetsbeleid tot dusver de ontwikkeling van een duale economie (met een stagnerende binnenlandse sector) bevorderde ondanks zware politieke druk nooit onder stoelen of banken heeft gestoken. Behalve de vraaguitval onderschat dit kabinet ook de endogene stagnatie als gevolg van een dreigende prijsdeflatie. Hierover b.v. J.M.M. Ritzén, *De Miljoenennota 1985: zuinig of te zuinig?* *ESB*, 3 oktober 1984, blz. 909-913, en diverse kruidige uitspraken van dr. Dreesmann.

3) De Miljoenennota schenkt veel te weinig aandacht aan het belangrijke verschil tussen ontwikkelingen van niveaus en volumina in de publieke sector. Hier is interessant onderzoek naar gedaan in de SER-adviezen inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn van 1979 en volgende jaren, en door G.A. Kessler, *De publieke sector in de jaren tachtig*, *ESB*, 19 oktober 1979, blz. 1065-1072. (Misschien zou minister Ruding ook dit geschrift van Kessler eens moeten lezen). Meer in het algemeen is de informatie over ombuigingen in deze Miljoenennota ontoereikend. Zie hierover A.G.J. Haselbekke en M.P. van der Hoek, *Wie het weet, mag het zeggen*, *ESB*, 2 oktober 1985, blz. 977 e.v.

4) Th. A. Stevers, *Is het overheidsbeleid endogeen?* *ESB*, 27 oktober 1976, blz. 1037-1040.

5) J.A.A. van Doorn, *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978.

6) Al vanaf de eerste druk (1971) in L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, Stenferit Kroese, Leiden, om een voorbeeld te noemen.

Het beheersingsproces heeft positivistische en normatieve aspecten. In positivistische zin gaat het om het beschrijven van wat er gebeurt, om het achterhalen van oorzaken en gevolgen van beleid, om het vergaren van informatie. In normatieve zin zijn het management en de sanctionering aan de orde: het vaststellen van doelstellingen en de sturing om het proces overeenkomstig die doelstellingen te laten verlopen. Academici voelen zich doorgaans veiliger in de beschermde sfeer van de positivistische analyse. Zij dienen zich dan wel te realiseren dat informatie niet maagdelijk tot ons komt. Informatie wordt gehanteerd, in tweeërlei opzicht. Om functioneel te kunnen zijn moeten informatiestromen worden afgestemd op de te bereiken doelstellingen. Daardoor blijven alternatieven echter veelal onderbelicht en dreigt het gevaar dat we alleen maar zien wat we willen zien. Bovendien worden boodschappers van slecht nieuws nog altijd (mond)dood gemaakt, of ten minste in diskrediet gebracht. (Minister Ruding suggereerde op zijn persconferentie ter gelegenheid van de derde dinsdag dat zijn critici „oude grammofoonplaten opzetten”). Beleidsanalyse is mooi, maar het grootste probleem is om die „uncomfortable facts” ook werkelijk in discussie te krijgen. Machthebbers kunnen informatie onderdrukken. Zowel het element van selectiviteit in de waarneeming als het streven naar lijfsbehoud door de informant zetten de waardevrijheid van de analyse onder voortdurende druk 7).

Doelstellingen en resultaten

Programma- en kringloopeffecten

Het is gebruikelijk de doelstellingen van het overheidsbeleid te groeperen naar allocatieve, verdelings- en stabilisatieaspecten. Door micro-economische interventies in de allocatie en de inkomensverdeling probeert de overheid *programma-effecten* te genereren. Daarvan gaan endogene invloeden uit op het macro-economisch evenwicht, de stabilisatie van vraag en aanbod in de economie als geheel. Daarnaast kan de overheid autonome bestedingspolitieke maatregelen nemen om de stabilisatie van het economisch proces te bevorderen. De endogene en de autonome invloeden op het macro-economisch evenwicht genereren te zamen het *kringloopeffect* 8).

Verschillen van inzicht over dat kringloopeffect zijn verantwoordelijk voor het gekissebis van de z.g. economenstrijd tussen de evenwichts- en de onevenwichtigheidstheoretici. Evenwichtstheoretici gaan er van uit dat markten in beginsel uit zich zelf naar evenwicht tenderen, en verwachten niet veel goeds van de overheid als stabilisator. De overheid moet oog hebben voor het gevaar dat haar beleid prijssignalen kan vervalsen; dan is een aanvullend stabilisatiebeleid niet nodig en zelfs niet gewenst. Onevenwichtigheidstheoretici bepleiten een meer actieve stabilisatiepolitiek vanuit een minder optimistische visie op de prijsflexibiliteit en de evenwichtstendenties in het marktmechanisme. Het relatieve gelijk van beide groeperingen is moeilijk aan te tonen, en dat heeft op zich zelf weer veel te maken met de wijze waarop de relevante data worden gepresenteerd, met informatiehantering dus. Dat blijkt ook weer uit deze Miljoenennota, van de evenwichtstheoreticus Ruding die zich, ik zei het al, welhaast excuseert dat hij de vraagzijde niet uit het oog verloren heeft. Er is over de verregaande eenzijdigheid van de benadering van het macro-economisch evenwicht in de successievelijke Miljoenennota's van deze minister natuurlijk veel meer te zeggen, maar laat ik ook mijzelf beheersen. Het macro-economische plaatje wordt in dit nummer door Van Muiswinkel en Pen belicht; ik beperk me hier verder tot het programma-effect 9).

Procesbeheersing

Het optimaliseren van programma-effecten vereist de inzet van informatie-, coördinatie- en sanctiemechanismen, als instrumenten van procesbeheersing. Informatie is nodig over het proces van waardevorming in het pakket van goederen en diensten dat de overheid voortbrengt en over de waardering daarvan bij de burgerij. De waardevorming laat zich schetsen vanuit drie verschillende gezichtspunten (zie schema): als een proces van omzetting van capaciteiten in programma's (bedrijfskundig);

Schema. Het proces van waardevorming a)

Bedrijfskundig	capaciteit	→	verrichtingen in de organisatie	→	project / programma
Systeemtheoretisch:	middelen („input”)	→	productieproces („throughput”)	→	prestaties („output”)
Bedrijfs-economisch	kostensoorten	→	kostenplaatsen	→	kostendragers

a) Met enige aanpassingen ontleend aan M.L. Boeksema en M. Mellink, *Ins & outs*, achtergrondstudie Werkgroep Bedrijfs-economisch beleid en beheer van de Commissie Financieringsstructuur Onderzoek en Ontwikkeling, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.

van middelen in prestaties (systeemtheoretisch) en van kostensoorten in kostendragers (bedrijfs-economisch).

In systeemtheoretische zin transformeert de overheid middelen („inputs”) in prestaties („outputs”). Van dat transformatieproces weten we weinig. Ons inzicht in de productiefunctie van (onderdelen van) de overheidshuishouding is beperkt. Veelal zijn de geleverde eindproducten of prestaties niet rechtstreeks te meten. Dan moeten we ons tevreden stellen met bedrijfskundige indicaties omtrent verrichtingen. We weten niet of de gezondheidszorg mensen veel gezonder maakt noch of we van het wetenschappelijk onderwijs veel wijzer worden. Daarom meten we medische verrichtingen en aantallen afgelegde tentamens, als hopelijk plausible tussenstappen naar meerwaarde. Ook als prestaties getalsmatig te beschrijven zijn (aantallen ontslagen uit ziekenhuizen, aantallen afgestudeerden) zegt dat vaak nog niet veel. Want dan is er nog het verschil tussen de prestatie als zodanig en het *effect* dat ermee wordt bereikt. Met aantallen ziekenhuisontslagen is nog geen indruk ontstaan van de algemene gezondheidstoestand van de betrokken patiënten; een diploma als meester in de rechten verschaft nog geen zekerheid omtrent iemands bruikbaarheid als jurist. Het *potentiële* effect is al niet duidelijk, laat staan of dat effect ook *gewenst* is (hoe lang moet het leven worden gerekt?). Deze problemen zijn al zo'n vijftien jaar geledenesignaleerd in een inmiddels klassiek artikel van Bradford e.a., die het onderscheid introduceerden tussen prestaties („the things directly produced”) en programma-effecten („the thing or things of primary interest to the citizen/consumer”). Sederdien is daar door vele anderen op voortgebouwd 10).

7) Zie over beide vormen van informatiehantering resp. J. Pen, Feitenpresentatie en theorievorming, in: *Schaarste en welvaart. Opstellen aangeboden aan Prof. dr. P. Hennipman*, Stenfort Kroese, Leiden, 1971 en A.P.J. Planken, De onvolkomen theorie van de collectieve besluitvorming, in: D.J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Kluwer, Deventer, 1981.

8) De notie van het programma-effect is in de Nederlandse literatuur geïntroduceerd door Th.A. Stevers, in zijn *Openbare financiën en economie*, Stenfort Kroese, Leiden, 1971. Daarnaast onderscheidde hij, in de keynesiaanse traditie van die dagen, het macro-economische bestedingseffect van de overheidsinterventie op de effectieve vraag. Met het hier genoemde *kringloopeffect* heb ik de totale macro-economische invloed van de overheid op zowel de vraag- als de aanbodzijde van het economische proces op het oog.

9) De redactie gaf mij drie jaar geleden al een kans om te mopperen over wat ik zag en zie als een onvruchtbare „conjunctuur der paradigmata”, in mijn Economisch herstel als maatschappelijk proces, *ESB*, 8 september 1982, blz. 960-967.

10) Zie D.F. Bradford, R.A. Malt en W.E. Oates, The rising cost of local public services; some evidence and reflections, *National Tax Journal*, jg. 22, 1969, blz. 185-202. De meest vruchtbare Nederlandse auteur op dit terrein is H.M. van der Kar. Van hem noem ik hier bij voorbeeld Gezondheid, is zorg te meten?, *Openbare Uitgaven*, jg. 11, 1979, blz. 235-249; Beheersen en begroten, in Wolfson (red.), op. cit. (noot 7); en Het meten van overheidsvoorzieningen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-huishoudkunde*, juli-september 1983. Erg interessant is ook R. Gerritse, *De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1979. De lagere overheid komt aan de orde in J.L. Jansen, *Gemeentelijke prestaties en effect-maatstaven*, te verschijnen in het oktobernummer van *B&G*.

In de marktsector liggen de informatieproblemen heel wat minder moeilijk. Op een markt wordt de nuttigheid (de toegevoegde waarde) van outputs geobjectiveerd in relatieve prijzen, die tevens het maatschappelijke effect openbaren in termen van subjectieve, maar klaarblijkelijke, consumentenvoorkeuren („revealed preference”). Objectieve waardevorming en subjectieve waardering zijn in één kengetal gevangen: winst of verlies. Volumina (q) zijn ter markt geïndividualiseerd, in een individuele bepaling van eigendomsrechten („property rights”): ik ga op mijn fiets naar de markt om mijn koe te kopen. Dat vergemakkelijkt de prijsbepaling (p): waarde is altijd een produkt van volume en prijs. We kunnen een prijs noemen omdat we weten waar we het over hebben.

Eigendomsbepaling en prijsvorming maken de markt in beginsel tot een efficiënt informatie-, coördinatie- en sanctiemechanisme. Relatieve prijzen persen een geweldige hoeveelheid informatie samen over schaarsteverhoudingen aan de aanbodzijde en consumentenvoorkeuren aan de vraagzijde van de markt. Op basis van die informatie passen individuele actoren hun hoeveelheden eigendomsrechten aan, met (veranderingen in) prijzen als coördinatoren. Omdat die eigendomsrechten geïndividualiseerd zijn, is ook de sanctie geregeld: boter bij de vis.

Publieke voorzieningen zijn als regel niet geprijsd. We weten wat ze kosten, maar niet wat ze opbrengen (hoeveel nut ze stichten). Daar komt bij dat individuele hoeveelhedaanpassing vaak wordt bemoeilijkt door alles-of-niets-situaties. Kruisvluchtwapens komen er wel of niet. Wie er geen prijs op stelt kan bij plaatsing alleen nog maar emigreren. Bovendien komt de kiezer maar eens in de zoveel tijd aan het woord, om zich uit te spreken over door derden samengestelde pakketten van beleid, als kavels boeken op een veiling – relatief goedkoop misschien, maar slechts bij toeval naar individuele smaak. En als er al hoeveelhedaanpassing mogelijk is wordt de kiezer meestal met een monopolioïde aanbod geconfronteerd; in het berichtenverkeer is er nog steeds nauwelijks te ontkomen aan Tante Pos. Ten slotte wreken de moeilijkheden van doelgroepbepaling en individuele uitsluiting zich in de ontkrachting van sancties door de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik, ontduiking en strategisch gedrag in al die gevallen waarin niet individueel wordt afgerekend, maar collectief bekostigd.

Natuurlijk faalt ook de markt in veel opzichten, dat is genoegzaam bekend. We moeten niet denken in ideaaltypen, maar in

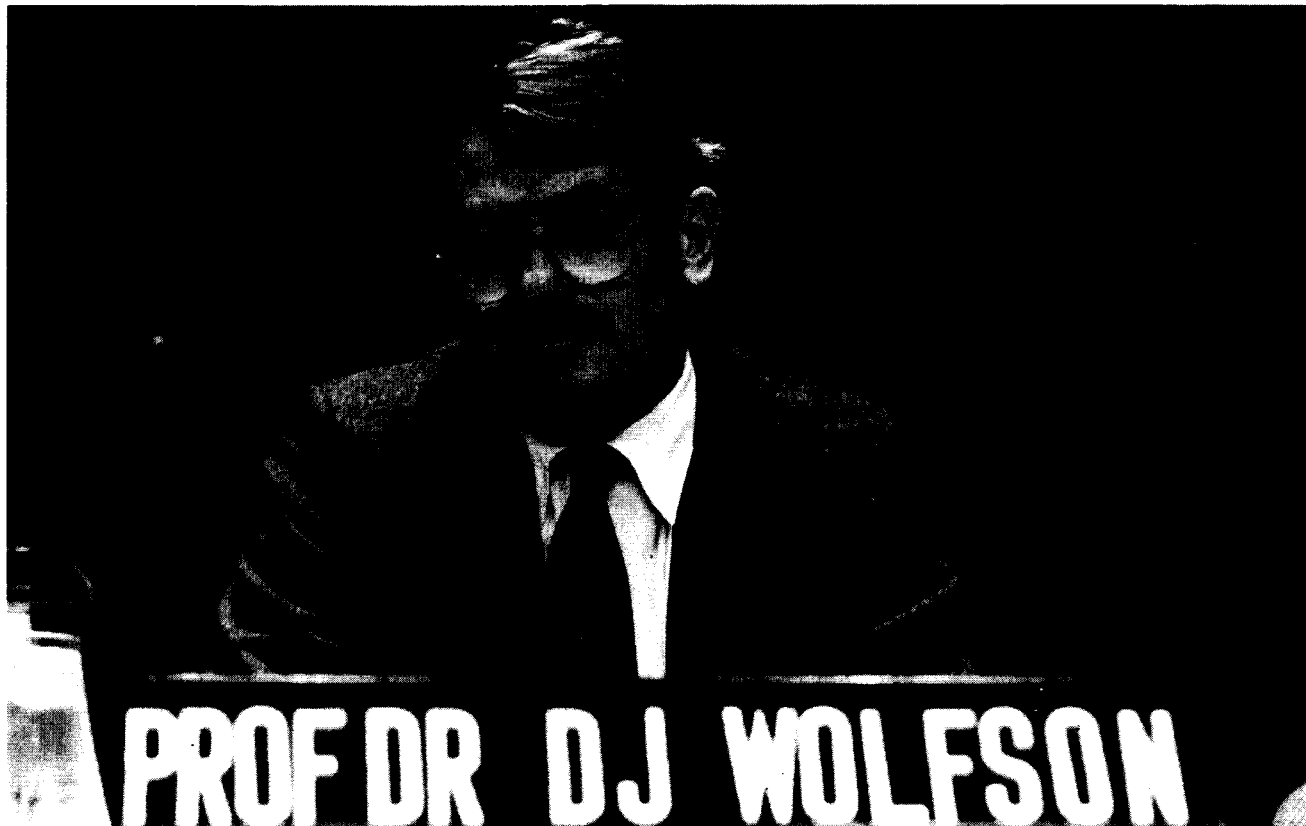
comparatieve voordelen van dan weer het markt- en dan weer het budgetmechanisme; het gaat om het vinden van de optimale mengvorm in de economische orde 11). Wie na wil gaan in hoeverre de ontwikkeling van de desbetreffende theorie een bijdrage kan leveren aan de optimalisatie van het beleid – dat was mijn doel – stuit evenwel op een merkwaardig feit: zowel in de beleidsanalyse als in de economische theorie van de collectieve besluitvorming hebben de informatie-, coördinatie- en sanctieaspecten van het budgetmechanisme in omgekeerde volgorde aandacht gekregen. Wie de band tussen beslissen, betalen en gebruiken teloor laat gaan, verliest een belangrijk sanctiemechanisme; die gedachte weet iedere politicus inmiddels te reproduceren. Dat is dan ook de ratio achter de pleidooien voor privatisering, dan wel (her)invoering van het profijtbeginsel 12). Ook het bureaucratisch gedrag in beleidscoördinatie krijgt inmiddels volop aandacht, het meest vruchtbaar in theorievorming die aansluit bij het werk van Simon en Leibenstein 13). Maar problemen van informatievoorziening en -hantering blijven sterk onderbelicht in de traditionele „public choice”-theorie 14). En met

11) Zie over het relatieve falen van markt- en budgetmechanismen mijn Continuïteitsvoorwaarden voor de verzorgingsstaat, in: Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Preadviezen 1981*, herdrukt in: G.M.J. Veldkamp (red.), *Ombuigingen in de sociale zekerheid, een paradox voor de economie van de jaren tachtig*, Kluwer, Deventer, 1983.

12) Over het profijtbeginsel als bestuurlijk sanctiemechanisme is veel geschreven door A.G.J. Haselbekke, zie bij voorbeeld zijn Het profijtbeginsel en de beheersing van de collectieve sector, in: Wolfson (red.), op. cit. (noot 7) en zijn recente bijdrage aan het Grand Design-congres.

13) Een goed voorbeeld is A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct*, University Press, Cambridge, 1982.

14) Wie informatieproblemen verwaarloost en denkt dat politici in ernst rekenschap afleggen aan hun kiezers om herkozen te worden komt alras tot de formulering van naïeve „median-voter”-modellen. Zie bij voorbeeld J.G.A. van Mierlo, *Echte public choice, Openbare Uitgaven*, jg. 17, 1985, blz. 146-156. „Politici ambiëren veelal geen tweede ambstermijn”, merkt Drees droogjes op in zijn *Nederlandse Overheidsuitgaven*, Vuga, Den Haag, 1985, blz. 27. Ze gaan binnen ruime grenzen gewoon hun gang. En waar ze wel steun zoeken bij de publieke opinie (bij voorbeeld uit loyaliteit met het partijbelang) is papier een geduldig medium voor informatiehantering en zelfverheffing, zoals ook weer uit deze Miljoenennota blijkt.



informatie moet het allemaal beginnen. Optimale informatie is natuurlijk geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor een optimaal beleid.

Beheersniveaus

In de loop van de jaren zestig werd het informatieprobleem ontdekt door de politiek. Dat leidde tot pleidooien voor openbaarheid van bestuur. Het toenmalige anti-revolutionaire kamerlid Barend Biesheuvel was een groot pleitbezorger: hij beschreef zich zelf in de Tweede Kamer als Open Barend. Toen het gelach verstomde kwam niemand op de gedachte dat openbaringen vaak meer vragen oproepen dan antwoorden opleveren. In de tussentijdse vijftien jaar dreigt de parlementaire controle meer en meer te verdrinken in een zondvloed van informatie. De stapels papier op het Binnenhof zijn zo hoog dat Kamerleden moeite hebben een gesprekspartner te vinden die er hetzelfde snippertje uitgetrokken heeft 15). Niet alleen de controlerende macht, ook de uitvoerende macht kampt met grote problemen in de informatievoorziening. Strategisch belangrijke informatie wordt soms achtergehouden, zo niet door de uitvoerende dienst (Walrusaffaire) dan wel door de politieke leiding. En wat voorkomt naar het Ministerie van Financiën is, welhaast als regel, te laat, onvolledig, slecht gestructureerd en onhanteerbaar, aldus het geruchtmakende openhartige zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte 16). Het gevolg is dat ook de minister-raad, als coördinerend orgaan, volstrekt onvoldoende is geïnformeerd over wat er eigenlijk gebeurt.

Organisaties die willen bloeien moeten leren verantwoordelijkheden zorgvuldig te structureren naar beheersniveau en hun informatievoorziening aan die structuur aan te passen. Dat geldt ook voor grote netwerken als „de” overheid, die in dezen nog heel wat kunnen leren van grote ondernemingen. De heer Dekker van Philips wil niet weten wat er mankeerde aan die videorecorder die in Appelscha is aangeboden voor reparatie, maar wel welk percentage van de in Europa verkochte videorecorders er terugkomt: dát is de strategische variabele, die op meso-niveau te aggregeren en op macro-niveau te overzien valt. Ministers weten zulke dingen niet. Zij krijgen te weinig operationele, in termen van prestaties of effecten gerangschikte informatie. Dat leidt tot een defensieve belangstelling voor details die het beleid in opspraak kunnen brengen en staat het ontwikkelen van een strategisch management in de weg. Het beleid wordt meer bepaald door incidenten (Iraniërs op Schiphol) dan door het vreemdelingenbeleid als grote lijn 17). Dat is niet op te lossen met op zich zelf nuttige vernieuwingen als heroverwegingsoperaties; een particuliere onderneming die de dagelijkse gang van zaken niet voor ogen heeft en alleen maar bijstuurt via periodieke reorganisaties, gaat onherroepelijk ten onder. Maar dat is nog niet alles. Als men zich in het dagelijkse management al niet verliest in details op micro-niveau, verlaat men zich op nietszeggende aggregaten op macro-niveau. Veel besluitvorming blijft steken in „kaders”, in afspraken over het toelaatbare tekort of ponsd-ponsd verdeelde ombuigingen als beoogde resultaten, zonder de oorzaken van budgettaire ontwikkelingen op de snijtafel te krijgen in termen van strategisch te beïnvloeden grootheden 18).

Besturen en beheersen vereist een informatiestructuur die in staat stelt op basis van adequate richtlijnen te delegeren naar het volgende echelon: van macro naar meso, en van meso naar micro. Omgekeerd is er een terugkoppeling nodig van details naar strategische variabelen, en van strategische variabelen naar aggregaten: van micro naar meso en van meso naar macro. De sleutel tot succes ligt in het versterken van de meso-structuur van informatie en coördinatie, als verbindende schakel tussen beleidsformulering en uitvoering. Bij informatie gaat het om het van „beneden” naar „boven” verdichten van incidenten tot herkenbare patronen: bepaalde series video's blijken vaker kapot te zijn; bepaalde beleidsinstrumenten werken slecht; bepaalde diensten worden (te) duur. Bij coördinatie gaat het om het zodanig organiseren van terugkoppelingen dat dit soort informatie beschikbaar komt, en om het gevoelig maken van de uitvoeringsorganisatie voor strategische richtlijnen 19).

De mesostructuur als invalshoek

De pijnlijke bevindingen van de Studiegroep Begrotingsruimte zijn ter harte genomen. Zij hebben geleid tot de instelling van een project *Financiële Informatievoorziening Rijksdienst*. De desbetreffende projectspecificatie van 11 januari 1985 gewaagt van een toekomstbeeld waarin Financiën in gestandaardiseerde en geautomatiseerde vorm wordt geïnformeerd vanuit departementale, met prijs- en volumegegevens onderbouwde verplichtingenramingen. De laatste nieuwsbrief van het project (juli 1985) maakt bovendien melding van een ervaringenonderzoek bij een aantal grote ondernemingen. Heel mooi, maar daarmee zijn we er natuurlijk nog niet.

De informatiebehoefte

De uiteindelijke opgave is om informatie over verplichtingen (inputs) te koppelen aan proces-, prestatie- en effectindicatoren (van throughputs en outputs) om na te kunnen gaan in hoeverre doelstellingen worden gehaald en maatschappelijke behoeften bevredigd. Want alleen langs die weg kunnen we kiezen of instrumenten moeten worden vervangen (de efficiency-vraag: wordt het goed gedaan?; werkt het?) of doelstellingen herzien (de effectiviteitsvraag: worden de juiste dingen gedaan?; worden maatschappelijke behoeften optimaal gediend?). Behalve de vorm is ook het aggregatieniveau van de informatievoorziening van belang. Informatie moet hanteerbaar gemaakt worden, en wel in drieërlei opzicht.

In de eerste plaats moeten ministerraad en parlement, als coördinerende en controlerende organen op bestuurskundig macro-niveau, niet worden overspoeld met details. Zij moeten hun data gepresenteerd krijgen in wat ik hierboven „herkenbare patronen” noemde. Op grond daarvan kunnen strategische richtlijnen worden meegegeven aan het meso-niveau (individuele bewindslieden en departementen). Die richtlijnen moeten afdwingbaar zijn. Indicatoren dienen derhalve geformuleerd te worden in termen van regelbare processen, prestaties of effecten, waaraan het meso-niveau op zijn beurt de uitvoerders op micro-niveau kan houden 20). In de tweede plaats is een zorgvuldige aggregatie noodzakelijk om tijdig knelpunten (afwijkingen van de norm) te onderkennen die nadere kosten-batenanalyse vereisen. Dat is een mooie, maar kostbare techniek, die we niet in het wilde weg moeten gebruiken; ook met informatievoorziening moeten we kostenefficiënt omspringen. En ten slotte moeten informatie-, coördinatie- en sanctiemechanismen zo worden opgezet dat het zwaar beladen centralistische politiek-bestuurlijke circuit wat ontlast wordt.

Dit eisenpakket ziet er vervaarlijk uit. In de volgende paragraaf zal blijken dat het nogal meevalt. Er is erg veel „technologie” beschikbaar voor wie bereid is het beleid stuurbaar en controleerbaar te maken. (Die bereidheid blijkt, aan het slot, de

15) Zie hierover bij voorbeeld het Tilburgse afscheidscollege van Ph.A. Idenburg, zoals samengevat in *Vrij Nederland* van 10 augustus 1985.

16) *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983, blz. 63 e.v.

17) Dat is ook wel begrijpelijk voor wie zich realiseert hoezeer de beleidsvoering gebukt gaat onder de druk van de waan van de dag in de publieke opinie, die noopt tot het bedienen van de galerij. Deze conclusie is niet in strijd met de in noot 14 verwoorde opvatting dat aanbieders van beleid nauwelijks inhoudelijk rekenschap afleggen. Juist omdat er geen hanteerbare informatie over de resultaten van het beleid beschikbaar is, kunnen politici de publieke opinie afkopen met loze gebaren. Zie over de hier bedoelde neiging tot „symbolic response” Ch. A. Wolf, A theory of non-market failure: framework for implementation analysis, *The Journal of Law and Economics*, 1979, blz. 107-139.

18) In deze geest ook Drees, op. cit. (noot 14), i.h.b. blz. 84 en 238.

19) Zie over de strategische positie van de meso-structuur in de informatievoorziening N.C.M. van Niekerk, Toets op proces, *ESB*, 14 november 1984, blz. 1084-1087 en, meer uitvoerig, *Rekenschap van creativiteit*, Eindrapport van de Commissie Financieringsstructuur Onderzoek en Ontwikkeling, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, i.h.b. hoofdstuk 4.

20) Een proces moet regelbaar zijn, wil het hoe dan ook beheerst kunnen worden. Zie hierover J.M.M. Ritzen, Over de beheersbaarheid van de kwartaire sector, in: Wolfson (red.), op. cit. (noot 7).

heroïsche veronderstelling van dit artikel.) Bovendien hoeven we niet altijd zo moeizaam van processen, prestaties of effecten naar instrumenten en doelstellingen te redeneren. Het kan ook andersom, door rechtstreeks de werking van instrumenten te analyseren of de actualiteit van doelstellingen. Om al deze abstracties wat toe te lichten, ten slotte, een aantal voorbeelden, voor iedere hier beschreven aanpak één of twee.

Indicatoren, doelstellingen en instrumenten

Effectindicatoren. Idealiter zoeken we naar effectindicatoren waarin niet alleen de geobjectiverde waardevorming, maar ook de waardering van de consument tot uitdrukking is gebracht. Het is bijna een platvloerse waarheid, maar het profijtbeginsel levert natuurlijk de simpelste effectindicator op, voor zover het feitelijk gebruik van voorzieningen kan worden vastgesteld. Als tarieven op alternatieve kosten zijn gebaseerd leveren de door consumenten geopenbaarde klaarblijkelijke voorkeuren doorgaans een redelijke benadering van het verschaft nut. Daarmee is tevens de centralistische besluitvorming over de omvang van voorzieningen ontlast: die omvang wordt aangepast aan de effectief gebleken vraag (21). Als inkomenspolitieke redenen zich verzetten tegen toepassing van het profijtbeginsel, staat het instrument van de inkomensprijs ter beschikking voor wie de daardoor verscherpte fiscale en allocatieve problematiek van hoge marginale tarieven voor lief wil nemen. Rechtstreekse vaststelling van effecten buiten het prijsmechanisme om is bijzonder moeilijk. Een oplossing kan weer gevonden worden op meso-niveau, in een zeer zorgvuldige samenstelling van adviesorganen ten behoeve van de articulatie van maatschappelijke behoeften en voorkeuren (22).

Prestatie-indicatoren. Prestatiebegrotingen koppelen in volumina uitgedrukte prestaties aan de daarmee gemoeide middelen. Bij de huidige stand van zaken kennen we op nationaal niveau alleen nog maar prestatiebegrotingen zonder autoriserende functie, als informatieve bijlage bij traditionele „input”-begrotingen. De Commissie Financieringsstructuur Onderzoek en Ontwikkeling heeft onlangs voor het wetenschappelijk onderzoek een geleidelijke overgang op autorisatie door middel van prestatiebudgetten bepleit. Kwaliteitstoetsing en vraagarticulatie zouden moeten plaatsvinden op het niet-ambtelijke meso-niveau van overkoepelende wetenschappelijke gremia, waardoor de ministeriële en departementale bemoeienis wordt teruggedrongen tot „meta-sturing”. De reallocatieve gevolgen van prestatieafhankelijke budgetmutaties zijn in dit model voor verantwoordelijkheid van de betrokken onderzoekorganisaties; ook dit ontlast het politiek-bestuurlijke circuit (23). Deze gedachtengang laat zich in beginsel verruimen tot bij voorbeeld de onderwijssector: bepaal ten departemente alleen de eindtermen waaraan de verschillende onderwijsvormen moeten voldoen alsmede de „all-in” normbedragen per leerling, en maak de schoolbesturen verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. Dan kan er in Zoumeer een héél groot gebouw te huur worden aangeboden.

Procesindicatoren. Daar waar prestaties niet goed meetbaar zijn staat in beginsel de procesindicator beschikbaar. In bijzonder interessant en beleidsrelevant onderzoek heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), uitgaande van het feitelijke voorzieningengebruik in een basisperiode, dergelijke indicatoren ontwikkeld ten behoeve van planvorming door middel van vooruitberekening volgens welomschreven regels. Gebruiksindicatoren (aantallen leerlingen, patiënten, uitgeleende boeken) worden daarbij ingezet als een normaliserende benadering van de vraag naar bijbehorende voorzieningen. Voor dergelijke ramingen staat een tweetal methodieken beschikbaar. In de z.g. *basisramingen* wordt zowel rekening gehouden met de onderliggende specifieke demografische ontwikkelingen (daling van geboorten, vergrijzing) als met de overige autonome ontwikkelingen in het gebruik per hoofd van bepaalde voorzieningen (stijgende deelneming per hoofd aan het voortgezet en hoger onderwijs; daling van gemiddelde verpleegduur per patiënt in ziekenhuizen als gevolg van veranderingen in de behandelingsmethodiek). In de z.g. *demografische ramingen* wordt de demografische ontwikkeling als enige onafhankelijke variabele opgevoerd. De overige autonome ontwikkelingen worden niet meegenomen; het gebruik van elke voorziening per hoofd van de relevante demografische

groep(en) wordt constant gehouden, het gaat alleen om het aantal hoofden. Ten slotte wordt op basis van het volgens één van beide methodieken geraamde voorzieningengebruik de bijbehorende personeelssterkte bepaald, uitgaande van een constante personeelsinzet per gebruiker of gebruiksindicator op het niveau van een daartoe gekozen basisjaar. Dit betekent bij voorbeeld dat het aantal leerlingen per leraar in het onderwijs constant wordt gehouden op het niveau van het basisjaar. Daarmee is een normstellende procesindicator ontstaan, als grondslag voor planvorming (24).

Planvorming op deze basis stelt, over een breed front van voorzieningen en geaggregeerd naar meso-niveau, in het licht welke consequenties er voortvloeien uit de demografische ontwikkeling en wat het kost of oplevert om rekening te houden met autonome verschuivingen aan de vraagzijde. Dat is al heel wat; het levert op zich zelf geen garantie voor een zorgvuldige politieke afweging van prioriteiten, maar het maakt althans zichtbaar wat er gebeurt bij ongewijzigd beleid volgens de basisraming dan wel de nog stringentere demografische raming. Een door de ministerraad vastgesteld schema van personeels/dienstenverhoudingen kan dan vervolgens operationele ijkpunten op meso-niveau verschaffen voor afspraken omtrent exogeen en endogeen te compenseren begrotingsoverschrijdingen (en -onderschrijdingen: wat het departement binnen de norm weet te realiseren aan efficiencyverbeteringen mag het houden, zou ik dan zeggen).

Twee opmerkingen zijn in dit verband nog van grote betekenis. Slechts bij uitzondering zal het verantwoord zijn procesindicatoren te gebruiken voor het van buitenaf sturen van productieprocessen (het *opleggen* van bepaalde personeels/dienstenverhoudingen aan het uitvoerende management). Efficiency en effectiviteit zijn primaire verantwoordelijkheden van het uitvoerende management die niet straffeloos kunnen worden uitgehold door betutteling van hogerhand. Procesindicatoren zijn in beginsel slechts hulpmiddelen voor de autorisatie van inputs, en moeten een ontwikkeling naar eigen verantwoordelijkheid en prestatiebudgettering niet in de weg staan.

Een tweede opmerking betreft het politieke gevaar dat besloten ligt in een methodiek die met enthousiasme omarmd zal worden door ministers die er budgettaire groei mee zien geïndiceerd, en zo enigszins mogelijk gesaboteerd door ministers die de demografie tegen zich hebben. Als de politiek wel de plussen, maar niet de minnen verwerkt, zijn we nog verder van huis. Inspelend op het eigenbelang van betrokkenen is het zaak diegenen die op plussen hopen duidelijk te maken dat er niets te verdelen valt als diegenen die de minnen moeten invullen niet over de brug worden getrokken. Afspraken omtrent methodieken en bijbehorende spelregels zullen in de praktijk alleen hard gemaakt kunnen worden in het pre-constituerend beraad van een nieuw kabinet. Daar moet de beoogde minister-president met name die ministers van wie een grote ombuigingsinspanning verwacht wordt bij het kruisje laten tekenen. Op weg naar 1986 is het dus de hoogste tijd om de bovenbedoelde schema's voor te bereiden.

Doelstellingen. Het werken met indicatoren helpt bij het expliciteren van beleidsdoelstellingen: in hoeverre laten we kwaliteitsverbeteringen – voor zover bij voorbeeld gerepresenteerd door een verandering van de genormeerde personeels/dienstenverhoudingen – toe? Welke veranderingen in exogene omgevingsvariabelen nemen we mee, en welke niet? Het voorkomt dat impliciete (veranderingen in) doelstellingen met het beleid weglopen. In de volkshuisvesting, bij voorbeeld, is het schaarstebeleid van na de oorlog gaandeweg veranderd in een kwaliteitsbeleid.

21) Er kunnen problemen ontstaan bij ondeelbaarheden, maar die zijn in principe oplosbaar. Zie hierover par. 2 van mijn in noot 11 genoemde preadvies.

22) Zie *Rekenschap van creativiteit*, op. cit. (noot 19), hoofdstuk 4.

23) Zie ook hiervoor *Rekenschap van creativiteit* (noot 19) en *Ins & outs* (noot 10).

24) Meer hierover in SCP, *Trendrapport Kwartaal Sector 1983-90*, Rijswijk, 1984, en in R. Goudriaan, H. de Groot en F. van Tulder, *Public sector productivity: recent empirical findings and policy applications*, voordracht op het 41e congres van het International Institute of Public Finance, Madrid, 1985.

Het streven is daarbij onder andere geweest om autonome veranderingen in de neiging tot verzelfstandigd wonen te accommoderen. De daardoor gerealiseerde verbetering in de kwaliteit van het bestaan heeft zeer veel gekost zonder dat die kosten expliciet zijn afgewogen tegen mogelijke kwaliteitsverbeteringen op andere terreinen van overheidszorg. Het wonen is zalig verklaard zonder dat de advocaat van de duivel aan het woord gekomen is.

We kunnen, zoals gezegd, de actualiteit van doelstellingen ook rechtstreeks aan de orde stellen. Kijk bij voorbeeld eens naar het openbaar vervoer. In de jaren vijftig vond de politiek dat het individuele verlangen naar een eigen autootje geaccomodeerd moest worden. De maatschappelijke kosten (congestie b.v.) werden zo beperkt doorberekend dat het openbaar vervoer in financiële moeilijkheden kwam. Inmiddels heten we energiebewust en milieuvriendelijk, maar benzineprijzdalingen worden nog steeds klakkeloos doorgegeven, onder druk van de „blijdat-ik-rij“-lobby. Dat kost ons subsidies aan het openbaar vervoer ten belope van 1% van het nationale inkomen.

Instrumenten. Een stralend voorbeeld van de beleidsanalyse van instrumenten is nog steeds het subsidie-onderzoek dat de COBA tien jaar geleden verrichtte 25). Dat heeft veel invloed gehad; het pleidooi voor prestatiesubsidiëring is niet zonder respons gebleven, zo bleek hierboven al. Wat nog te weinig aandacht krijgt is de cumulatieve werking die van een verkeerde instrumentkeuze uit kan gaan. De neiging om alles wat los en vast zit te subsidiëren – zowel auto's (impliciet) als treinen (expliciet); zowel lokaties (in de woningbouw) als woon-werkverkeer (allebei expliciet, nota bene) – brengt ons niet verder. Het helpt ons achterop, want het leidt tot hoge belastingen en een ontmoedigend bruto-nettotraject in de fiscaliteit. Zo'n beleid kost welvaart. Omdat ook nog blijkt – uit de profijtstudies van het SCP – dat de inkomensverdeling er niet noemenswaard door verbetert, proberen we van objectsubsidies naar geïndividualiseerde subsidies te gaan (huursubsidie), maar dat verscherpt de bruto-nettoproblematiek weer. Een dergelijk verhaal laat zich vertellen over ons omgaan met het belastinginstrumentarium. Ook daar leidt sturing alras tot ontsporing. Pogingen om de bestuurlijke neiging tot zelfvernietiging tegen te gaan – zoals de instelling van de Commissie-Oort – verdienen steun.

Slot

Pas als we het geheel van mogelijkheden overzien dat de hier besproken technieken ons bieden, wordt duidelijk dat de volume-ontwikkelingen beheersbaar te maken zijn voor wie wil (mijn eerder ingevoerde heroïsche veronderstelling). Die technieken dienen niet alleen te worden benut voor een verbetering van de bedrijfsvoering, maar ook voor een nadere selectie van taken, waar doelstellingen zijn achterhaald of instrumenten ondeugelijk zijn gebleken.

De *Miljoenennota 1986* onderkent de hier gesignaleerde problemen, met name in hoofdstuk 6, dat geheel is gewijd aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven 26). Maar het blijft grotendeels bij signaleren, analyseren en uitleggen. Het politieke engagement om er iets aan te doen ontbreekt: men is er kennelijk nog niet uit. Evenmin als in voorafgaande jaren en voorafgaande kabinetperiodes is er sprake van een duidelijke profilering van de politieke wil om volumina te beheersen. Om te beginnen geeft de nota een onvoldoende inzicht in de macro-economische aggregaten die de ontwikkeling van 's rijks financiën beschrijven en de zwakke plekken in de beheersbaarheid daarvan blootleggen. Het is welhaast ondoenlijk houvast te krijgen op de vraag hoeveel er nu is omgebogen, en waar: hoe is de pijn verdeeld over volumina en niveaus, over rijk en lagere overheden, over exogene en endogene compensaties bij de verschillende departementen? Zij voorziet niet in een in redelijkheid objectieveerbare informatiebehoefte, maar hanteert informatie ter ondersteuning van het kabinetsbeleid. Dat is niets nieuws, in de Haagse politieke cultuur, maar ook niet iets om ons als democratische samenleving bij neer te leggen. Evenmin als bij de voorspelbaarheid waarmee het parlement zich ook nu weer zal verliezen in honderden vragen over details, zonder die ene centrale vraag te stellen of het kabinet nu werkelijk meent met dit stuk de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen in voldoende

mate voorbereid te hebben, en zonder duidelijk te specificeren wat in het vervolg aan informatie verlangd wordt.

Voor zover de *Miljoenennota* afdaalt naar onderliggende ontwikkelingen op meso-niveau praat zij over de „verkeerde“ problemen: Oosterschelddammen, open-einderegelingen, afdrachten aan de EG. We *wisten* van het begin af aan dat het Oosterscheldeproject een bodemloze put zou kunnen blijken. Wie toch aan zo'n project begint heeft tot taak de *overige* uitgaven zo beheersbaar te maken dat tegenslagen kunnen worden opgevangen, zoals ook particuliere ondernemingen voorzieningen treffen voor risicovolle investeringen. In concreto: geen risicovolle uitgaven zonder een versleuteling *op voorhand* van het risico in termen van concreet geplande ombuigingen (in de personeels/dienstenverhoudingen, bij voorbeeld) van mogelijk te compenseren bedragen. En dan eens kijken hoeveel ministers er nog vóór stemmen. Hetzelfde geldt voor open-einderegelingen. De achterliggende rechten kunnen we alleen geloofwaardig formuleren als we weten hoe we ze gestand doen als het tegenvalt. Evenzo voor EG-verplichtingen.

Aandacht voor volume-ontwikkeling vereist de hoogste prioriteit, nu dit kabinet heeft aangekondigd de niveaus van inkomensoverdrachten en (semi-)ambtelijke arbeidsvoorwaarden verder te willen ontzien en te verwachten valt dat een kabinet van een andere samenstelling daar zeker niet anders over zal denken. Dat vraagt om de politieke wil – vast te leggen in het preconstituerend beraad van het volgende kabinet – om de beschikbare methoden en technieken in te zetten om ook het eigen apparaat aan te pakken, en om de ambtelijke inzet om door rationalisatie van het voorzieningenpakket verdere „blinde“ kortingen op niveaus te voorkomen. Niet bang zijn voor „uncomfortable facts“. *Als* we de volume-ontwikkeling in de overheidsuitgaven in de hand willen krijgen. *Als*. Zelfs dit kabinet heeft daarmee nog geen serieus begin gemaakt. Het is blijkbaar moeilijk.

D.J. Wolfson

25) Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA), Het instrument subsidie. Een leidraad voor het subsidie-onderzoek, *Beleidsanalyse*, 1976, nr. 1, blz. 11-71.

26) Aan inzicht ontbreekt het niet, getuige bij voorbeeld de inleiding van J.K.T. Postma, directeur-generaal van de Rijksbegroting, op 25 september 1985 op de studiedag over de *Miljoenennota 1986*, georganiseerd door de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Het bestuurlijk-politieke probleem is om *uitzicht* te scheppen op het toepassen van moderne inzichten.