



Het aanbod van collectieve voorzieningen

DRS. C. A. HAZEU

Inleiding

Aan het begin van deze eeuw besloeg de collectieve sector in Nederland (naar uitgaven gemeten) zo'n 10% van het nationaal inkomen. In de jaren dertig, tijdens de economische wereldcrisis, werd de 20%-grens gepasseerd. Aan het begin van de jaren vijftig bedroeg het aandeel ruim 30%. Halverwege de jaren zestig was de 40% bereikt en begin jaren zeventig werd de particuliere sector door de collectieve sector voorbijgestreefd. Momenteel bedraagt het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen ongeveer 65%. Deze cijfers illustreren de stormachtige opmars van de collectieve sector. In samenhang met het evolutieproces van nachtwakersstaat tot verzorgingsstaat heeft deze opmars zich — alhoewel niet overal in dezelfde gradatie — in vrijwel alle westerse landen voltrokken. Van begin af aan hebben economen en niet-economen getheoretiseerd en gespeculeerd over de achterliggende oorzaken van dit opmerkelijke economische wapenfeit.

In de literatuur kan een breed spectrum van hypothesen aangaande de oorzaken van de groei van de collectieve sector worden aangetroffen 1). Een cluster van hypothesen verklaart het fenomeen uit welvaartstheoretische motieven. De vraag van de burgers naar collectieve verstrekkingen zou toenemen omdat de groeiende welvaart in toenemende mate gepaard zou gaan met externe effecten (congestieverschijnselen

en andere fricties van het marktmechanisme).

De theorie van de collectieve besluitvorming (public choice), die de laatste decennia steeds meer in zwang is gekomen, heeft ook een serie hypothesen ter verklaring van de groei van de collectieve sector opgeleverd. Met name het budgettaire gedrag van gepassioneerde minderheden (pressiegroepen), politici en ambtenaren zou, in samenhang met de beslisregels in een representatieve democratie, een belangrijke eigensoortige invloed hebben op de omvang van de collectieve uitgaven.

In dit artikel willen we hypothesen die de vraag naar collectieve verstrekkingen tot uitgangspunt nemen — hoe boeiend en belangwekkend ook — laten voor wat ze zijn, en een vergelijking trekken tussen hypothesen die het verloop van het aanbod trachten te verklaren uit een ten opzichte van de marktsector divergerende produktiviteitsontwikkeling, dan wel uit het autonome gedrag van participanten in het besluitvormingsproces. Uitgangspunt daarbij is de in 1967 door W. J. Baumol geformuleerde hypothese van een differentieële produktiviteitsontwikkeling. Eerst zullen we de strekking van de hypothese beschrijven. Dan zullen we bekijken of in Nederland gedurende de afgelopen decennia, waarin de collectieve sector zo uitbundig groeide, aan de voorwaarden van de hypothese is voldaan. Vervolgens zullen we de Baumol-hypothese in een ander licht plaatsen door middel van de beschrijving van een

aantal alternatieve hypothesen die de onevenredige kostenstijging in de overheidssector niet toeschrijven aan technische maar aan gedragskarakteristieken.

Achterblijvende produktiviteitsontwikkeling in de collectieve sector

Naar aanleiding van de niet-aflatende en onevenredige kostenstijgingen die hij observeerde in een aantal dienstverlenende sectoren als onderwijs, uitvoerende kunsten, horeca en dienstverlening door de lagere overheden, heeft Baumol 2) een tweedeling aangebracht in de economische activiteiten. Met behulp van een eenvoudig model laat hij de consequenties van die tweedeling zien. We geven een verbale omschrijving van de werking van dat model. De sommatie van tertiäre (commerciële dienstverlening) en kwartaire (niet-commerciële dienstverlening) sector zullen we sector 1 noemen. De sommatie van de primaire (agrarische) en de secundaire (industriële) sector wordt met sector 2 aangeduid. Gemakshalve wordt er verondersteld dat ten behoeve van de produktie in de verschillende sectoren slechts uitgaven aan de factor arbeid worden gedaan. Deze onrealistische veronderstelling is ingevoerd ter wille van de mathematische eenvoud van het model en is niet van wezenlijke betekenis voor de conclusies. Vervolgens wordt voor sector 1 een constante arbeidsproductiviteit verondersteld, terwijl deze in de andere sector groeit met een bepaalde constant veronderstelde groeivoet. Een volgende

1) Voor een logische ordening en evaluatie van de vele hypothesen verwijs ik naar mijn *De groei van de collectieve sector in Nederland, achtergronden en verklaringen*, brochure no. 14 van het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam, november 1979.

2) W. J. Baumol, Macro-economics of unbalanced growth, *American Economic Review*, vol. 57, juni 1967. Met enige modificaties komt het daar uiteengezette model terug in: W. J. Baumol en W. E. Oates, *The theory of environmental policy; externalities, public outlays, and the quality of life*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1975, hfst. 16.

aanname is dat de mutaties in de lonen van de beide sectoren vanwege een veronderstelde arbeidsmobiliteit, gelijk opgaan. Voorts wordt verondersteld dat de lonen groeien overeenkomstig de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in sector 2.

De in het oog springende consequentie van deze veronderstellingen voor de kostenontwikkeling is dat de kosten per eenheid produkt in sector 1 voortdurend zullen groeien, terwijl ze in sector 2 constant zijn. Dit geldt ongeacht de ontwikkeling van de vraag. Op basis van het model van Baumol geven we nu een tweetal varianten weer die zich van elkaar onderscheiden naar de gemaakte veronderstellingen t.a.v. de reactie van de vraag op de ongelijke kosten- en prijsontwikkeling van de produkten van de twee sectoren.

Variant A

Stel dat t.a.v. de produktie van beide sectoren een prijselasticiteit van 1 geldt. Dat betekent dat het budget dat de consumenten voor elk van de goederenpakketten uittrekken, gelijk mee groeit met de groei van hun inkomen. Voorts veronderstellen we dat de prijzen proportioneel zijn aan de kosten per eenheid produkt.

Onder deze vraagcondities zal de veronderstelling van een regelmatige positieve ontwikkeling van de produktiviteit in sector 2 leiden tot een voortdurende afname van de vraag naar de produktie van sector 1. Onder die omstandigheden zal de produktie van sector 1 derhalve gerealiseerd worden met een gelijkblijvend aandeel van het totale arbeidsaanbod. Bij een gelijkblijvende verdeling van het arbeidsaanbod over de beide sectoren, blijft de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van de economie in zijn geheel gehandhaafd.

De conclusie naar aanleiding van variant A kan dus luiden dat door de veronderstelde prijselasticiteit van 1 en ongeacht de gelijkblijvende relatieve arbeidsinzet, de produktie van sector 1 als gevolg van een achterblijvende produktiviteitsontwikkeling in het gedrang komt en de tendentie heeft om uiteindelijk te verdwijnen. Immers, door de prijs- en kostenstijgingen in die sector moet de vraag naar de produkten van die sector het navenant ontgelden. De groei van de economie in zijn geheel weet zich daarvoor te handhaven.

Variant B

Deze variant is gebaseerd op de veronderstelling van volkomen prijsinelasticiteit van de vraag naar beide goederenpakketten. Dat betekent dat ongeacht de prijs- en kostenontwikkeling dezelfde relatieve hoeveelheden worden gevraagd. Dat leidt ertoe dat de bestedingen aan de produktie van sector 1 almaar toenemen terwijl de bestedingen aan de

produktie van sector 2 niet veranderen. De consequentie voor het arbeidsaanbod is dat dit zich steeds meer zal gaan concentreren in sector 1.

De conclusie naar aanleiding van variant B is dat de produktie van sector 1 zich weet te handhaven, ondanks de ongunstige prijsontwikkeling. Dit kan worden verklaard uit een geringe prijsgevoeligheid van de vraag naar de produktie van sector 1. De handhaving van de produktie in sector 1 gaat gepaard met toenemende uitgaven t.b.v. die sector. Om de achterblijvende arbeidsproductiviteitsontwikkeling te compenseren is het noodzakelijk dat sector 1 een toenemend beslag legt op het totale arbeidsaanbod. Uiteindelijk concentreert het volledige arbeidsaanbod zich in sector 1. Daardoor tendeeft de groei van de economie asymptotisch naar 0.

Beoordeling

Het bovenbeschreven model is uiteraard een onwettelijk model. Vele verschijnselen zijn er niet in opgenomen.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De pretentie van Baumol reikt echter niet verder dan de explicatie van één bepaald mechanisme. Daarvoor is het model in al zijn eenvoud geschikt en verschaft het werkelijke inzichten. Zoals voor elk model geldt, wordt de waarde van de conclusies bepaald door het werkelijkheidsgehalte van de veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen. Het realiteitsgehalte van de twee cruciale veronderstellingen van het model zullen we aan de hand van de Nederlandse situatie aan een nadere beoordeling onderwerpen. Deze twee veronderstellingen zijn:

- de economie bestaat uit twee sectoren; in de ene sector is er niet of nauwelijks sprake van groei van de arbeidsproductiviteit, in de andere sector valt hierin een duidelijke groei te constateren;
- de loonontwikkeling in de beide sectoren gaat gelijk op; de „technological progressive” sector is de trendsetter.

Loonontwikkeling

We beginnen met de tweede veronderstelling. Deze veronderstelling lijkt gerechtvaardigd voor Nederland, met name ten aanzien van de afgelopen twee, belangrijke, decennia. In 1962 heeft de toenmalige minister Toxopeus het trendbeleid voor de initiële ontwikkeling in de

ambtenarensalarissen ingevoerd. Formeel werd vastgelegd dat de ambtelijke salarisontwikkeling de salarisontwikkeling in de particuliere sector zou volgen. Nadat een aantal ambtenarensalarissen eerst in een paar jaar tijds stevig werd opgetrokken (de z.g. „Toxopeus-ronden”) werden de mutaties in de ambtenarensalarissen gekoppeld aan de uitkomsten van de belangrijkste cao's in de particuliere sector. Sindsdien heeft het bereik van het trendbeleid zich ook uitgestrekt tot de salarisontwikkeling in een aantal particuliere, maar sterk door de overheid gesubsidieerde sectoren als gezondheidszorg, welzijnswerk, e.d. (de z.g. trendvolgers). Baumols veronderstelling dat de beloningen in de sector die geen of weinig arbeidsproductiviteitsgroei doormaakt de beloningen in de andere sector zou volgen is ruimschoots gerechtvaardigd voor de Nederlandse situatie gedurende de achterliggende twee decennia.

Dichotomie

Bij de andere veronderstelling van Baumol, de opdeling van de economie in twee sectoren, waarbij de overheidsproduktie gerekend wordt tot de sector met de constante arbeidsproductiviteit, zullen we wat uitvoeriger stilstaan. Het onderscheidend criterium bij Baumols tweedeling is de rol die de factor arbeid speelt in het productieproces. In de dienstensector is arbeid veelal eindprodukt, waardoor substitutie door kapitaalgoederen niet goed mogelijk is. Daardoor zijn er slechts incidenteel mogelijkheden om arbeidsproductiviteitsgroei te verwezenlijken. Het persoonlijke contact leraar-leerling is in hoge mate bepalend voor de leerprestatie. Uitbreiding van de klassegrootte of vervanging van de leraar door audio-visuele media kan leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van het onderwijs. Een ander terrein waarop Baumol zijn hypothese heeft toegepast, de podiumkunst, levert het volgende voorbeeld op. Een orkest dat de vijfde symfonie van Beethoven in 10% minder dan de voorgeschreven duur uitvoert, realiseert daarmee nog geen produktiviteitsstijging van 10%. Een vervanging van zijn lijfelijke aanwezigheid door een filmregistratie draagt evenmin bij tot het welbevinden van de bezoekers.

In de andere sector zijn de consumenten niet geïnteresseerd in de arbeid zelve, maar is de factor arbeid slechts een instrument voor het verwezenlijken van een eindprodukt. Deze sector heeft een veel flexibelere produktiefunctie. Zodra de prijsverhouding daartoe aanleiding geeft zal, binnen de technische mogelijkheden, arbeid gesubstitueerd worden voor kapitaal.

De veronderstelling t.a.v. de rol die de factor arbeid in de twee sectoren speelt, is extreem. Baumol geeft dat grif toe. In werkelijkheid is de tweedeling geen

absolute, maar een graduele. Baumol draagt zelf een aantal voorbeelden aan waar technologische innovatie een bijdrage heeft geleverd aan de produktiviteitsontwikkeling in de dienstensector.

Als het model wel rekening zou houden met een beperkte produktiviteitsgroei in de dienstensector, verandert echter niet de richting waarin de ontwikkelingen gaan; slechts het tempo waarin het proces zich voltrekt vertraagt. Het model is gebaseerd op een tendentie; de tendentie van de differentiële produktiviteitsontwikkeling. Baumol ventileert een fatalistische visie op dit proces³). In de overheidsproductie weegt de dienstensector relatief zwaar. Uit dien hoofde legt de overheid een toenemend beslag op het nationaal inkomen. Op het oog een onafwendbaar proces!

Empirie

Inmiddels is er enig empirisch onderzoek op gang gekomen, waarin de hypothese van Baumol is getoetst. Het empirisch onderzoek heeft zich voornamelijk beziggehouden met de veronderstellingen t.a.v. de produktiviteit. De veronderstellingen over het verloop van de prijselasticiteit zijn voor lief genomen. Wij komen daarop in de volgende paragraaf nog terug. Voordat tot toetsing van de produktiviteitsveronderstellingen kon worden overgegaan stonden de diverse auteurs voor de taak betrouwbare prijs- en produktiviteitsindices⁴) te ontwikkelen. Het vinden van geschikte maatstaven om kwaliteitsveranderingen in uit te drukken vormt een belangrijk onderdeel van deze problematiek.

Het empirisch onderzoek naar de feitelijke produktiviteitsontwikkeling is het verst gevorderd in de VS. Een onderzoek dat veel aandacht heeft getrokken is dat van Bradford, Malt en Oates⁵). Hun onderzoek betreft de kostenontwikkeling in de VS van een aantal met name door lagere overheden verleende diensten als onderwijs, gezondheidszorg, politie en brandweer. Hun conclusie is dat een in vergelijking tot de particuliere sector achterblijvende produktiviteitsontwikkeling de oorzaak is van de opvallende kostengroei op deze vier terreinen.

Spann⁶) geeft naast een verslag van enig eigen onderzoek een overzicht van de belangrijkste onderzoeken die op het gebied van de produktiviteitsontwikkeling bij de overheid zijn gedaan. Hij komt tot de conclusie (blz. 127) dat de produktiviteitsontwikkeling in de overheidssector doorgaans nihil is en soms zelfs negatief. Spann interpreteert deze uitkomsten niet zonder meer als een bevestiging van de „ziekte van Baumol”. Hij toetst daarnaast een alternatieve hypothese waar we in de volgende paragraaf op terugkomen.

Alternatieve hypothesen t.a.v. de kostenontwikkeling in de collectieve sector

In de optiek van Baumol is de groei van de collectieve sector volledig inherent aan de aard van het produkt dat die sector aflevert. Zijn artikel van destijds had vooral de bedoeling om aan criticiasters van de overheid duidelijk te maken dat de ongunstige kostenontwikkeling geen kwestie zou zijn van inefficiency, mismanagement of onvoldoende kostenbesef, maar voortvloeide uit de aard van het overheidsprodukt.

We zullen nu een aantal alternatieve hypothesen behandelen die de oorzaak van het verschijnsel juist zoeken bij doelstellingen en gedrag van economische subjecten in de overheidsorganisatie. Daarbij zullen we onze aandacht tevens richten op het onderbelichte gedeelte van Baumols theorie: de passieve reactie van de overheid op de ongunstige kostenontwikkeling. De te bespreken hypothesen zijn gestructureerd rond de volgende thema's: a. bureaucratie en monopoliepositie (de vadsige overheid); b. incrementalisme en producentensovereiniteit (de bezige overheid); c. „merit good"-filosofie en marktwerking (de zorgzame overheid) en d. rechtsstaat en verzorgingsstaat (de kwetsbare overheid). De laatste twee adstructies hebben de jongste traditie. Ze zijn een typerend uitvloeisel van de post-industriële verzorgingsstaat.

De vadsige overheid

We refereerden zojuist aan het onderzoek van Spann. Naast de ontwikkeling van maatstaven om de produktiviteitsgroei van de overheidssector te kunnen meten heeft hij zich beziggehouden met een vergelijking van de produktiviteitsontwikkeling in de overheidssector met die in de particuliere dienstensector. Het blijkt dan dat de particuliere dienstensector over het algemeen wel een positieve produktiviteitsontwikkeling doormaakt, zij het dat deze lager ligt dan het gemiddelde voor de gehele particuliere sector⁷).

Volgens Spann is er meer aan de hand dan enkel de ontwikkeling waarop Baumol het oog had gericht. Daarom heeft hij nader onderzoek gedaan. Voor een vijftal terreinen vergelijkt Spann⁸) de produktiviteitsontwikkeling van diensten die in overheidshanden zijn met vergelijkbare bedrijven die particulier bezit zijn en op de markt moeten concurreren. Deze vijf terreinen zijn: vliegtuigmaatschappijen, brandweer, ziekenhuizen, elektriciteitsbedrijven en vuilnisophaaldiensten. De uitkomst van dit vergelijkend onderzoek, die kan worden afgelezen aan de kosten- en produktiviteitsmaatstaven die Spann hanteert, is dat voor het merendeel van de sectoren geldt dat de bedrijven die in overheidshanden zijn minder efficiënt

werken. Slechts in het geval van overheidsziekenhuizen die in een bepaalde jurisdictie moeten concurreren met particuliere ziekenhuizen blijken er geen kosten- en kwaliteitsverschillen te constateren. Met grote stelligheid weet Spann de oorzaak van zijn uitkomsten te determineren: de inefficiency van de overheidssector is het gevolg van haar monopoliepositie. De afwezigheid van competitieve krachten wordt nog versterkt doordat burgers doorgaans de mogelijkheden moeten ontberen om de overheidsproductie af te slaan dan wel de aangeboden hoeveelheden af te stemmen op de uiteenlopende behoeften. De afwezigheid van de tucht van de markt leidt tot een minder hevige reactie op prijsprykkels en een andere mentaliteit t.a.v. de kostenbeheersing. In dit verband is tevens van belang dat er binnen de overheids sfeer krachtige pressiegroepen (als leerkrachten, artsen, welzijnswerkers enz.) zijn, die gekant zouden zijn tegen kostenbesparende innovaties.

Spann wijst vervolgens op het onderscheid tussen publieke voorziening en publieke productie. Als oplossing voor het tegengaan van de gesignaleerde inefficiency in de overheidssector bepleit hij de uitbesteding van een groot aantal collectieve voorzieningen aan de particuliere bedrijvensector. In tegenstelling tot Baumol, gelooft hij dat de divergerende kostenontwikkeling gedeeltelijk gemitigeerd kan worden.

3) Vgl. Baumol, op. cit., noot 1, blz. 423: „... inexorably and cumulatively, whether or not there is inflation, administrative mismanagement or malfeasance, ... budgets will almost certainly continue to mount in the future, just as they have been doing in the past”.

4) Een complicatie waar we in dit korte bestek niet uitgebreid op kunnen ingaan vormt de meting van de produktiviteitsontwikkeling in de overheidssector. Omdat de produktiewaarde van de door de overheid geproduceerde goederen en diensten niet m.b.v. een marktprijs kan worden afgelezen, verloopt de wijze van registratie in de macro-economische boekhouding afwijkend. In de Nationale Rekeningen wordt de output van de overheid gelijkgesteld aan de input (lonen \times arbeidsvolume). Die conventie maakt het onmogelijk om veranderingen van de arbeidsproductiviteit op te tekenen. De onderzoeker die daar toch uitspraken over wil doen zal daarom eigen maatstaven moeten ontwikkelen.

5) M. A. Bradford, R. A. Malt en W. E. Oates, The rising cost of local public services: some evidence and reflections, *National Tax Journal*, vol. 22, juni 1969.

6) R. M. Spann, Rates of productivity change and the growth of state and local governmental expenditures, in: T. E. Borchering (ed.), *Budgets and bureaucrats: the sources of governmental growth*, Durham, North Carolina, 1977, hfst. 6.

7) Vgl. voor Nederland: Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1980*, Den Haag, 1976, blz. 56, tabel III. 2.

8) R. M. Spann, Public versus private provision of governmental services, in: T. E. Borchering (ed.), op. cit., noot 6, hoofdstuk 4.

Het argument van de afwezigheid van markttriggers als bron van inefficiency in de overheidssector heeft een zeer lange traditie en wordt met name in de Amerikaanse literatuur nog onverminderd geoefend (zie Spann). Ook Bradford c.s. 9) beschrijven dit argument. Naar aanleiding van een vergelijkend onderzoek dat zij terloops hebben gedaan naar de kostenontwikkeling van particuliere en publieke scholen, verwerpen zij de hypothesen evenwel. Dat is geheel in de geest van Baumol.

De tegengestelde resultaten van Spann en Bradford c.s. geven ons geen aanleiding om als scherprechter t.a.v. de door hen getoetste hypothesen te fungeren. Ook voor dit terrein geldt het adagium „much more research is needed” (in Nederland is er nog nauwelijks onderzoek op dit terrein gedaan) voordat tot verantwoorde conclusies kan worden overgegaan.

De bezige overheid

Bij de behandeling van het model van Baumol was sprake van een tweetal varianten met verschillende prijselasticiteiten. De waarden van deze elasticiteiten bepalen de volumeontwikkeling. Baumol suggereert dat voor de niet-commerciële dienstverlening variant B opgaat. De overheid blijkt maar zelden componenten van haar pakket van dienstverlening af te stoten, ondanks een voortdurende verslechtering van de kostenverhouding met andere sectoren. Er is sprake van prijsinelastische goederen. De oorzaak daarvan kan men zoeken in het incrementale karakter van het besluitvormingsproces. Traditioneel wordt er bij de overheid slechts aan de marge geëvalueerd (wie mag welk beslag leggen op de begrotingsruimte). Een integraal (her) afwegingsproces zou conflictontwikkend zijn. Een achterhaalde prioriteitstelling kan daardoor ondanks relatief toenemende benodigde offers gehonoreerd blijven.

Incrementalisme en producentensoeveriniteit staan een systematische nacalculatie en effectiviteitstoetsing in de weg. Vaak geldt: wat is, blijft. In het bedrijfsleven gaan jaarlijks heel wat bedrijven failliet; de opheffing van een overheidsdienst is daarentegen een hoogst zeldzame gebeurtenis. Overheidsdiensten die hun werkerterrein dreigen kwijt te raken, gaan naarstig op zoek naar ander werk. Zo houdt b.v. de cultuur-technische dienst zich al lang niet meer bezig met ruilverkaveling. Rijkswaterstaat kan men rekenen tot de meest enthousiaste voorstanders van een doorlaatbare Oosterscheldedam. Dat is een uitdaging voor de geweldige, gespecialiseerde know-how die in dat apparaat vertegenwoordigd is.

De zorgzame overheid

Voor de commerciële dienstverlening

— en daarbij speelt de tucht van de markt een belangrijke rol — lijkt veel vaker de eerste variant die we n.a.v. het Baumol-model hebben onderscheiden op te gaan. Een drietal vormen van deze variant doet zich voor: de productie verdwijnt volledig, de productie wordt overgenomen door de huishoudelijke sector of de productie gaat geheel of gedeeltelijk door de overheid gesubsidieerd worden.

In de loop der tijd is een aantal particuliere dienstverleningen die het op de markt niet kon bolwerken, vrijwel volledig verdwenen. Men denke aan de schoenmaker of de kruidenier. Een aantal andere producties is buiten de economische boekhouding komen te vallen. Een beroemd voorbeeld is de barbier die vervangen is door het zelfscheren. De toegenomen verbreiding van allerhande elektrische apparaten is de doodklap geworden voor een groot aantal dienstverlenende bedrijven. Daarmee is deze productie niet ongedaan gemaakt, maar verplaatst naar de huishoudelijke, niet geregistreerde, sector. Een gedeeltelijke verplaatsing van productie vloeit ook voort uit de explosie van de doe-het-zelf-sector; een explosie die eveneens geïnduceerd is door de arbeidskostenontwikkeling.

De derde, van toenemend belang zijnde, mogelijkheid is dat de overheid bijspringt. Het is typerend voor de welvaartsstaat dat er voor sommige producties die zich op de markt niet langer kunnen handhaven een „merit good”-filosofie wordt ontwikkeld. De overheid vervult steeds meer de functie van vergaarbak voor produktiviteitskneusjes. Aanvankelijk betrof deze overheidsbijstand alleen de particuliere dienstensector. De begrotingsposten voor subsidies aan culturele en educatieve doeleinden (bibliotheeken, musea, uitvoerende kunsten, een opinieweekblad, een krant enz.) hebben de laatste jaren een substantiële ontwikkeling doorgemaakt. Dat is de ontwikkeling die werd voorzien door Baumol toen hij in 1967 zijn artikel schreef.

Inmiddels is er een nieuwe schrede op dit pad gezet. In toenemende mate geldt de „merit good”-benadering nu ook voor industriële bedrijven en bedrijfstakken die uit de markt dreigen te worden gedrukt. Sinds begin jaren zeventig de werkloosheid drastisch is toegenomen, is de overheid er steeds meer toe overgegaan de sanerende werking van het marktproces te begeleiden met allerhande pijnstillers. Soms met behulp van herstructureringsmaatschappijen (NEHEM, regionale herstructureringsmaatschappijen), maar vaak door middel van directe individuele bedrijfssteun, is er een weinig doelbewust en doordacht EHBO-beleid gevoerd. Soms is achteraf getracht om enige samenhang in dit beleid aan te brengen. De kern van de zaak is dat door de recente economische ontwikkelingen in de trits econo-

mische doelstellingen alle nadruk is komen te liggen op de werkgelegenheidsdoelstelling.

Daardoor is in zekere zin het accent van het karakter van arbeid en werkgelegenheid verschoven van productief naar consumptief. Door het kelderen van de schaduwprijs van arbeid staat niet langer de vraag primair of de opgeofferde produktiefactoren opwegen tegen de op de markt tot uiting komende waardering voor het gerealiseerde produkt. Deze „merit good”-benadering die in brede kring opgeld doet — blijktens de jongste miljoenennota ook in het regeringskamp — blijkt onder meer uit de pleidooien voor de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen in de kwartaire sector. Omdat de andere sectoren daartoe onvoldoende aanknopingspunten bieden dienen in de kwartaire sector op grote schaal nieuwe arbeidsplaatsen te worden gecreëerd ter oplossing van de werkloosheidsproblematiek.

De productie van de kwartaire sector kan men in het algemeen rekenen tot de individuele goederen. Goederen die blijkbaar via de markt niet of onvoldoende op vrijwillige basis tot stand worden gebracht. Desalniettemin wordt er wel verondersteld dat er behoefte (latente vraag) is aan de produkten van de kwartaire sector. Typerend voor de „merit good”-benadering nu is de omkering van de vraag/aanbodverhouding. Eerst moet het aanbod worden gecreëerd en vervolgens zal de vraag van de burgers/consumenten zich openbaren. Het scheppen van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector moet daarom gepaard gaan met een bewustmakingsproces. Met een vleugje scepsis zou men kunnen spreken van „welzijns-marketing” en de exploratie en exploitatie van „probleemmarkten”. Omdat de toepassing van de „merit good”-filosofie in de kwartaire sector zich niet verstaat met volledige bekostiging van haar productie d.m.v. marktprijzen, heeft een marginale analyse van de koopkrachtige vraag plaats gemaakt voor een analyse c.q. speculatie aangaande de intensiteit van de behoeften van de burger/consument. Van den Doel met name heeft er in menige publikatie op gehamerd dat er nog vele onvervulde maatschappelijke behoeften zouden zijn. Het topje van de ijsberg manifesteert zich in de vorm van overvolle klassen, collegebanken, wachtkamers enz.

Wij kunnen deze verschijnselen ook traditioneel benaderen. Waar geen prijsmechanisme werkt wordt de oneindigheid van de menselijke behoeften nog slechts in bedwang gehouden door eventuele gebruikerskosten en de tijdsfactor. Om de markt te ruimen treedt

9) Vgl. Bradford c.s., op. cit., noot 5, blz. 192-193.

er dan een plaatsvervangend mechanisme in werking: hoeveelhedsrationering („queueing“): numeri fixi, lange wachttijden). Men kan dan pleiten voor uitbreiding van de voorzieningen. Maar met hetzelfde recht van spreken kan men de bestudering articuleren van de mogelijkheden om in de kwartaire sector het prijsmechanisme in een of andere vorm in te schakelen.

De kwetsbare overheid

Onze laatste adstructie heeft betrekking op de overheid als rechtsstaat. Het beschermen en uitdragen van de rechtsstaatgedachte is een ideaal dat in de overheid belichaamd is. Daardoor laat de overheid als producent zich niet zonder meer vergelijken met een particuliere producent. Beide kunnen te kampen hebben met produktiviteits- en efficiencyproblemen, maar de overheid moet daarnaast aan haar klanten te allen tijde volledige zekerheid, betrouwbaarheid en het uitzicht op een uniforme behandeling bieden. De idee van de rechtsstaat vereist die superieure kwaliteiten. De overheid schept het maatschappelijk kader en dat schept verplichtingen. Burgers stellen aan de overheid eisen t.a.v. rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en kunnen zich zeer gefrustreerd voelen als daar naar hun gevoelens onvoldoende aan wordt voldaan. Dat betekent dat de overheid t.a.v. haar productie (nog) zorgvuldiger te werk moet gaan dan particuliere producenten: de overheid mag geen fouten maken.

Schultze 10) hanteert in dit verband het „do no direct harm“-maxime dat wel voor de overheid, maar niet voor het marktmechanisme geldt. Hij verklaart deze eis aan de democratische overheid uit haar ontstaansgeschiedenis als reactie op de almacht van de vorsten. Sinds de opmars van de constitutionele democratie maakt de rechtsstaat daar onlosmakelijk deel van uit. Machtsuitoefening werd voortaan omkleed met allerlei waarborgen die minderheden en individuen moesten vrijwaren van een meerderheidstirannie. Dat uit zich o.a. in de gedetailleerdheid van overheidsregelingen en de creatie van mogelijkheden tot beroep en bezwaar. Dat brengt voor de overheid uiteraard kosten met zich. Naarmate de overheid meer het budgettaire instrument is gaan beroeren, wordt ook daar de consequentie van de eis geen pijn te mogen doen steeds duidelijker. We willen dit illustreren aan de opbloei van de verzorgingsstaat, waar een systeem van gunsten heeft plaatsgemaakt voor een systeem van rechten. Aan problemen als het moeilijk meetbare produkt 11) van de welzijnssector en de verbrokkelde en verkokerde uitvoeringsstructuur — resultaat van het voortbouwen op het verzuilde particuliere initiatief — gaan we nu maar even voorbij.

In de welzijnssector heeft de stelregel

dat de overheid geen fouten mag maken tot gevolg gehad, dat in de loop der tijd steeds hogere eisen zijn gesteld aan de kwaliteit 12) van de dienstverlening en de deskundigheid van de dienstverleners. Goed betaalde beroepskrachten hebben het werk van goedwillende amateurs overgenomen en mogelijke initiatieven uit die hoek bij voorbaat gefrustreerd. In de welzijnssector „... waar gesproken kan worden van een professie-inwording, is er een bijna autonome druk in de richting van verhoging van de opleidingseisen en dus ook in de richting van verbetering van de arbeidsvoorwaarden“ 13). Het opschroeven van de kwalificatie-eisen en het gelijktijdig aantrekken van dergelijk hooggekwalificeerd personeel bestendigt de riante marktpositie van de groep die aan de eisen voldoet. Nevenevol 14) van de gemiddeld opmerkelijk hoge kwalificatie-eisen die de overheid aan haar personeel stelt, is dat een grotere afname van de inkomensongelijkheid er door is tegengegaan.

Dat de combinatie rechtsstaat-verzorgingsstaat een dure is, wordt ook duidelijk als we een uitstapje maken naar de overdrachtssector. De consequenties van de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid die aan de verzorgingsstaat gesteld worden, willen we verduidelijken aan de hand van de statistische begrippen „fout van de eerste soort“ en „fout van de tweede soort“. Stel dat de overheid met een bepaald uitgavenprogramma doelgroep A op het oog heeft. Doordat het echter onmogelijk is om in wetten en andere regelingen de aanspraken zo fijnzinnig en gedetailleerd vast te leggen, bereikt het uitgavenprogramma feitelijk groep B (zie figuur 1a).

Figuur 1.



Een fout van de eerste soort doet zich voor wanneer leden van doelgroep A worden uitgesloten van het profijt van het uitgavenprogramma. Een fout van de tweede soort treedt op wanneer uitgaven neerslaan bij personen buiten de doelgroep. De statistiek leert dat wanneer men de fout van de eerste soort probeert te verkleinen de fout van de tweede soort onvermijdelijk groter wordt.

De eisen die de rechtsstaat stelt, betekenen in de praktijk dat de overheid de fout van de eerste soort zal trachten te minimaliseren. Dat kan ertoe leiden dat in een wet de aanspraken zo ruim zijn geformuleerd, dat de fout van de eerste soort wordt uitgesloten (zie figuur 1b). Zulks heeft b.v. plaatsgehad bij een

basisvoorziening als de AOW. Ongeacht de inkomens- en vermogenspositie van het subject, kan een ieder die aan het objectieve leeftijdscriterium voldoet, aanspraken doen gelden. Als het voor de overheid al doenlijk zou zijn om individuele gevallen te beoordelen, zou dat een onuitputtelijke bron van (vermeende) rechtsongelijkheid en bijbehorende frustraties vormen.

De kans op rechtsongelijkheid en frustraties is groter bij krappere (conform figuur 1a) geformuleerde regelingen als de WAO en de ABW. De praktijk leidt er echter vaak toe dat de uitvoerders van deze regelingen het potentieel van mogelijke rechtsongelijkheid (fout van de eerste soort) zullen trachten te verkleinen door de regelingen ruim te interpreteren. Gelijktijdig daarmee nemen dan het oneigenlijk gebruik en het misbruik (fout van de tweede soort) toe. Drees en Gubbi 15) stellen dat „... een ambtenaar die een uitgaaf verzorgt (b.v. uit hoofde van de Bijstandswet, of studietoelagen) weet dat zijn minister (wethouder) moeilijkheden krijgt bij één ten onrechte afgewezen verzoek maar niet bij een dozijn verstrekkingen te veel“.

Conclusie

We hebben een aantal hypothesen beschreven die de omvang van de collectieve sector verklaren uit een relatief nadelige kostenontwikkeling van die sector. Daarbij hebben we de hypothese van

10) C. L. Schultze, *The public use of private interest*, Washington DC, 1977, blz. 70-72.

11) Gebrekkige outputmeting werkt productentoeverreïteit in de hand. In dit verband stelt Van Doorn dat: „... naarmate blijkt dat de professionele werkers zich beroepen op hun unieke deskundigheid inzake de door hen aangeboden diensten, en zich bovendien afficheren als degenen die zó waardevolle activiteiten ontplooiën, dat iedere navraag naar de graad van doelmatigheid van het werk, — om van kosteneffectiviteit nog maar te zwijgen — als een affront van de hand wordt gewezen“. (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*, Meppel, 1978, blz. 323.

12) Of en in hoeverre verbeterde kwaliteit, in termen van input, zich vertaalt in een grotere waardering van de dienstverlening door de consument, staat te bezien.

13) Bram Peper, *Beheersproblemen in de welzijnssector* in: Van Doorn en Schuyt (red.), op. cit., noot 11, blz. 138.

14) Een ander nevenevol van het oprukken van de overheid in welzijnsland is dat het vrijwilligerswerk er door weggedrukt wordt. Vrijwilligers verliezen hun motivatie als elders iemand betaald wordt voor hetzelfde werk. De vrijwillige bijdragen aan welzijnswerk, e.d. zijn, zowel in natura als in klinkende munt, geslonken. Daardoor kan zich een olievlekwerking voordoen.

15) W. Drees en F. T. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen, 1968, blz. 37.

Baumol centraal gesteld. Baumol benadrukt een technische karakteristiek: de aard van het overheidsprodukt zou geen of weinig stijging van de arbeidsproductiviteit toestaan. Daarnaast hebben we een aantal alternatieve hypothesen besproken die het gedrag van de participanten in het collectieve besluitvormingsproces als oorzaak van de ongunstige kostenontwikkeling determineren. Met andere woorden: niet het produkt maar de producent is maatgevend.

De stand van zaken van het onderzoekswerk staat ons vooralsnog geen eenduidige conclusies toe. Waar die zich voordoet lijkt het echter wenselijk een al te eenzijdige aandacht voor de „ziekte van Baumol” te nuanceren. Bij het in beschouwing nemen van de kostenontwikkeling van de collectieve sector zullen de volgende vier verschijnselen

mede in de overwegingen moeten worden betrokken:

- de afwezigheid van marktprikkels in de collectieve sector;
- de wijze van besluitvorming in de collectieve sector, die gericht is op conflictvermijding. Daardoor kunnen eenmaal gestelde prioriteiten die, gezien de kostenontwikkelingen, achterhaald zijn toch gehonoreerd blijven;
- de overdracht van produktiviteitskneusjes van de marktsector aan de collectieve sector;
- de bijzondere positie van de overheid als behoedster van de rechtsstaat en het streven van de participanten in het collectieve besluitvormingsproces naar risicovermijding, hetgeen uitmond in een (vermeende) hogere kwaliteit van de overheidsprestaties.

C. A. Hazeu