

Roeien tegen de stroom op

In zijn onderzoek naar de aard en oorzaken van *The wealth of nations* trok Adam Smith meer dan twee eeuwen geleden de conclusie dat het streven naar eigenbelang de belangrijkste drijfveer is van het economisch handelen: „It is not from the benevolence of the butcher, the brewer or the baker that we expect our dinner, but from their regard of their own interest”. Daarmee stond hij aan het begin van een traditie van economisch onderzoek naar de productie en distributie van goederen en diensten in de vrije-marktsector. Veel van de ideeën van Smith zijn inmiddels herzien of verlaten, maar het fundamentele uitgangspunt dat het het streven naar eigenbelang is dat de economische machinerie in beweging zet, is vrijwel onaangetast gebleven.

Het onderzoek naar de productie en distributie van goederen en diensten in de publieke sector is pas veel later goed op gang gekomen. De officiële opvatting is dat in die sector uitsluitend het algemeen belang wordt gediend. Het najagen van eigenbelang in de publieke sector wordt als een uitermate verwerpelijke bezigheid beschouwd, die minachting en veroordeling oproept.

Aldus is een wat merkwaardige tegenstelling geschetst. Personen die in de marktsector actief zijn, zijn gelegitimeerd om zich — weliswaar met inachtneming van bepaalde restricties — enkel en alleen op het eigen voordeel te richten; aan hun collega's die toevalligerwijs de overheid als werkgeefster hebben, zouden deze motieven geheel vreemd zijn: zij zetten zich slechts in tot nut van 't algemeen.

Het is duidelijk dat deze voorstelling van zaken een karikatuur is van de werkelijkheid. Er is geen rijkspsychologische dienst die sollicitanten bij de overheid van eigenzuchtige strevingen bevrijdt en deze vervangt door motieven van publieke dienstbaarheid. Toch wordt aan de suggestie alsof dat laatste bij allerlei vormen van overheidshandelen immer voorop zou staan, strikt vastgehouden.

In de literatuur op het gebied van de openbare financiën is de laatste jaren echter meer aandacht ontstaan voor het proces van collectieve besluitvorming en de rol van de verschillende deelnemers aan dat proces. Daaruit zijn bij hen allerlei andere motieven naar voren gekomen dan uitsluitend het behartigen van het algemeen belang. Bij pressiegroepen ligt het in de aard dat zij een specifiek groepsbelang nastreven, ook al wordt dat om tactische redenen dikwijls als algemeen belang voorgesteld, maar ook het gedrag van politieke partijen, ambtenaren en ministers laat zich soms beter verklaren op basis van andere hypothesen dan alleen die van publieke dienstbaarheid. Gangbare veronderstellingen zijn b.v. dat politieke partijen streven naar stemmenmaximalisatie in plaats van exclusief gericht te zijn op het algemeen belang, en dat ambtenaren zich niet altijd gedragen als zich wegcijferende, loyale uitvoerders van het uitgezette beleid, maar er op afzonderlijke departementen en afdelingen eigen doelstellingen op na houden, waarvan budgetmaximalisatie een van de belangrijkste is. Daardoorheen lopen zowel bij ambtenaren als bij ministers en kamerleden dan nog allerlei andere, zoveel mogelijk onderhuids blijvende, privé-doelstellingen, zoals het verwerven van aanzien, goede posities, gunstige vooruitzichten e.d.

Nu hoeft dit eigen- of groepsbelang van beleidsmakers lang niet altijd ten koste te gaan van de kwaliteit van hun prestaties, maar waar het hier om gaat is dat niet de schijn wordt opgehouden van iets dat, als het al bestaat, slechts sporadisch voorkomt: een exclusieve gerichtheid van

personen of instanties op het algemeen belang. Dat zou de analyse van de werking van de publieke sector vertroebelen. Bovendien moeten we, als we ervan uitgaan dat in de publieke sector allerlei belangen door elkaar heenlopen, ook de consequenties daarvan trekken voor de organisatie van de besluitvorming. De kans dat individuele en groepsdoelstellingen binnen de publieke sector afbreuk doen aan het bereiken van collectieve doeleinden, dient te worden geminimaliseerd. Omdat de fictie van het algemeen belang lang stand heeft gehouden, is dat nu niet altijd het geval.

Dat komt heel duidelijk aan het licht bij het analyseren van ombuigingsoperaties in de collectieve sector 1). Hier is duidelijk sprake van conflicterende belangen binnen het overheidsapparaat. Wanneer op het hoogste politieke niveau is besloten tot een lijn van matiging in de uitgaven van departementen, kan het gebeuren dat deze lijn binnen het uitvoerend apparaat niet ten uitvoer wordt gebracht. Dat begint al op het niveau van de minister. Een minister op wiens departement een meer dan evenredig deel van de ombuigingen drukt, wordt beschouwd als een zwak onderhandelaar. Hij lijdt prestigeverlies en krijgt een slechte pers. Zijn partij vreest voor stemmenverlies als hij te veel inlevert. Die minister zal zich daarom in de ministerraad beijveren voor het veiligstellen van de groei van zijn begroting. Maar als eenmaal de bezuinigingen over de begrotingshoofdstukken zijn verdeeld, dan herhaalt het proces zich op departementaal niveau, als de minister met zijn ambtenaren op de afzonderlijke directies tot concretisering van de ombuigingen moet komen. Dat gaat zo door tot in de laagste regionen. Afgezien van de minister van Financiën heeft niemand in het overheidsapparaat direct belang bij bezuinigingen. Intussen oefenen politieke partijen en pressiegroepen druk uit op parlement en bureaucratie tot het initiëren van nieuw beleid, om op die manier stemmenwinst te behalen of groepsbelangen veilig te stellen. De opwaartse druk op de begroting overtreft de neerwaartse vele malen in kracht.

De conclusie uit dit alles kan slechts luiden dat ombuigen in de collectieve sector een roeien tegen de stroom op is. Als men ernst wil maken met ombuigingsoperaties 2) zal er iets moeten veranderen in de organisatie van de collectieve besluitvorming. Dan zal de stroom de andere kant op moeten worden geleid. Dat betekent dat pressiegroepen, ministers, kamerleden en ambtenaren er belang bij krijgen de groei van de overheidsuitgaven te beperken. In dat geval zal bij het naar voren brengen van verlangens ook de rekening moeten worden onderkend 3). Ik ben ervan overtuigd dat het bureaucratische apparaat in staat is zeer veel bezuinigingen door te voeren zonder wezenlijke aantasting van het niveau van de voorzieningen, als ambtenaren op een of andere manier belang zouden krijgen bij het realiseren van besparingen. In de voor ons liggende magere jaren zou het nuttig kunnen zijn als eens in die richting werd verder gedacht.

L. van der Geest

1) Zie hierover ook de interessante openbare les van dr. P. B. Boorsma, *Naar de versoberingsstaat*. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat, Enschede, 1980.

2) Ik laat de noodzaak of wenselijkheid van ombuigingen op zich hier verder in het midden.

3) Niet ten onrechte heeft Van den Doel in *HP* van 26 januari jl. de huidige gang van zaken gekarakteriseerd als de „economie van de onbetaalde rekening”.