



# Staatsanarchie en budgetdemocratie

DRS. N. C. M. VAN NIEKERK

## Inleiding

Wat is er mis met onze overheid? Dat kan men zich afvragen bij het lezen van een commentaar van een vooraanstaand lid van de Tweede Kamer naar aanleiding van het verschijnen van een rapport over het functioneren van de rijksdienst 1). „Sluipenderwijze glijdt onze parlementaire democratie af in de richting van een soort staatsanarchie, waarin het overheidsapparaat niet langer functioneert als een doelmatig instrument ten dienste van de gekozen organen . . .”, zo schrijft deze volksvertegenwoordiger met een welhaast Thorbeckiaanse bezorgdheid 2).

Wie die bezorgdheid nog niet deelt — bij de overheid zijn er overigens maar weinigen die denken dat het goed gaat — die leze zelf het rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (kortweg naar haar voorzitter „Commissie-Vonhoff” genoemd). De Commissie somt als belangrijke knelpunten op de verkoking van beleidssectoren, het veelal ontbreken van een integrale afweging van beleidsonderdelen, de overbelasting van de ambtelijke top, een onevenwichtige verhouding tussen de politieke en ambtelijke top enerzijds en de vele gespecialiseerde afdelingen in de rijksdienst anderzijds, alsmede het ontbreken van inzicht in de effecten van het beleid en van voortgangscntrole en evaluatie van beleidsmaatregelen.

Vooropgesteld moet worden dat het rapport van de Commissie-Vonhoff betrekking heeft op het functioneren van de rijksdienst en niet op het functioneren van de gehele overheid. De rijksdienst vormt echter een zo centraal onderdeel van ons staatsbestel dat een verbreding van het vraagstuk tot het functioneren van de totale overheidsmachinerie voor de hand ligt.

In dit artikel plaatsen wij de door de Commissie-Vonhoff gesignaleerde knelpunten tegen de achtergrond van inzichten die ontleend zijn aan de economische theorie van de budgetdemocratie. Vervolgens zullen wij trachten aan deze inzichten criteria te ontleen waarmee enkele centrale elementen van de aanbevelingen die de Commissie-Vonhoff heeft gedaan om te komen tot verbetering van het functioneren van de rijksdienst, kunnen worden beoordeeld.

## — Marktgebreken

Economen zijn keuze-deskundigen en houden zich dus vooral bezig met het analyseren van keuze- of besluitvormingsmechanismen. Grof gezegd zijn er twee van die mechanismen: het markt- en het budgetmechanisme. Beide hebben gemeen dat zij ertoe dienen onze welvaart te vergroten door vraag naar en aanbod van goederen en diensten met elkaar te confronteren. In het geval van de vrije markt gebeurt dat heel direct: vragers en aanbieders staan via de prijs rechtstreeks met elkaar in contact. Het budgetmechanisme of de budgetdemocratie kenmerkt zich door politiek-ambtelijke schijven tussen vraag en aanbod. Voorkeuren van burgers worden eerst via politieke vertegenwoordigers omgezet in beleid en dat beleid dient vervolgens ambtelijk te worden uitgevoerd.

Een bekentenis is hier meteen op haar plaats. Hoewel men van economen anders had mogen verwachten is van een evenwichtige verdeling van de aandacht over beide besluitvormingsmechanismen eigenlijk nooit sprake geweest. In de economische theorie is het primaat vooral gelegd bij het bestuderen van het functioneren van de markt als coördinatiepunt van vragers naar en aanbieders van goederen en diensten. De budgetdemocratie is daarbij niet uit het oog verloren, maar is toch hoofdzakelijk opgevat als een soort vangnet voor die goederenvoorziening waarvoor per definitie levering via de markt niet mogelijk is (collectieve goederen), of waaraan bij marktgewijze voorziening belangrijke bezwaren kleven.

Dat vangnet is bijzonder groot gebleken. De budgetdemocratie heeft er borg voor gestaan dat vele goederen en diensten die de toets van het marktmechanisme niet hebben kunnen doorstaan nu geheel of ten dele door de overheid worden bekostigd. De motieven die zijn aangedragen om overheidsinterventie te beargumenteren zijn niet ontleend aan een vermeende optimale werking van het budgetmechanisme maar afgeleid uit de zogenoemde marktgebreken. Tot die marktgebreken behoren in de eerste plaats de *externe effecten*, dat wil zeggen die gevolgen van ons consumeren en produceren die niet in de prijzen van

goederen zijn uitgedrukt en waarvan sommigen profiteren (positieve externe effecten) en anderen last hebben zonder daarvoor vergoed te worden (negatieve externe effecten). Ook kan de marktgewijze voorziening gepaard gaan met *verdelingseffecten* die tot overheidscorrectie aanleiding geven. Voorts is er de mogelijkheid dat bij schaalvergroting van particuliere productie de meeropbrengsten toenemen en de marginale kosten afnemen, hetgeen kan leiden tot ongewenste *monopolievorming*. En als overheidsinterventie niet met deze argumenten kan worden gemotiveerd dan zijn er altijd nog andere *marktvolkomenheden* zoals onvoldoende of ongelijk beschikbare informatie voor consumenten en/of producenten en marktprijzen die geen weerspiegeling vormen van schaarsteverhoudingen.

Resumerend kunnen we stellen dat onze liefde voor de bestudering van het marktmechanisme en haar gebreken blijkbaar zo groot is geweest, dat wij aan een fundamentele analyse van een alternatieve besluitvormingswijze — het budgetmechanisme — vrijwel niet zijn toegekomen 3). „Because the market has „failed”, the activity should be conducted by government”, is steeds het adagium geweest 4). Maar dat ook het budgetmechanisme gebreken zou kunnen vertonen is lange tijd niet bij ons opgekomen.

## Gebreken van het budgetmechanisme

Toch heeft McKean ons al in het midden van de jaren zestig gewezen op deze „curious asymmetry in our thinking” 5), daarmee tevens de grondslag leggend voor wat wij zullen noemen „de theorie van het overheidsfalen”. In deze theorie wordt, overeenkomstig de analyse van de marktgebreken, gewezen op „technische” gebreken van het budgetmechanisme. Het gaat er dus niet om te constateren dat mensen die op de een of andere wijze werkzaam zijn in de overheidsmachinerie fouten maken. Dat doen we allemaal en er is geen enkele reden te veronderstellen dat politici en ambtenaren meer of minder fouten maken dan degenen die werkzaam zijn

1) *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, december 1980.

2) Ed van Thijn, *Democratie in doodsnood, Binnenlands Bestuur*, 9 januari 1981.

3) Een uitzondering dient hier te worden gemaakt voor economen van de z.g. „public-choice”-school (Buchanan e.a.) die de neoklassieke denkwijze van individuele nutsmaximalisatie hebben toegepast op de politiek-ambtelijke besluitvorming.

4) R. McKean, *Divergence between individual and total costs within government*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 54, 1964, nr. 3, blz. 244.

5) *Idem*, blz. 245.

in de marktsector. Neen, het gaat erom dat aan het budgetmechanisme als zodanig gebreken kunnen kleven die maken dat de voorzieningswijze van publieke goederen en diensten niet optimaal plaatsvindt.

Wolf komt de eer toe deze in wezen simpele gedachte grondig te hebben uitgewerkt 6). Geheel in de lijn van de gedachtengang van McKean merkt Wolf op dat marktgebreken wel een *noodzakelijke* maar niet een *voldoende* rechtvaardiging vormen voor overheidsinterventie. Van een voldoende rechtvaardiging kan pas sprake zijn als de gebreken die inherent zijn aan een marktgewijze voorziening de potentiële gebreken van een publieke voorzieningswijze blijken te overtreffen.

Wolf deelt de gebreken van het budgetmechanisme in in vier categorieën, die min of meer al tegenhangers van de marktgebreken kunnen worden beschouwd. Zo zijn er de *interne effecten* (ambtelijke procedures) en daarbinnen *particuliere oogmerken* waardoor individuele voordelen kunnen toevallen aan degenen die in de overheidssector werkzaam zijn omdat zij zich wellicht meer laten leiden door hun eigen en groepsvoorkeuren dan door maatschappelijke belangen. In de tweede plaats zijn er de *verdelings-effecten* die met overheidsmaatregelen gepaard gaan. Het is geenszins uitgesloten dat overheidsactiviteiten — zelfs activiteiten die gericht zijn op het tegengaan van ongewenste verdelingseffecten die het gevolg zijn van het vrije spel van de markt — nieuwe onrechtvaardigheden oproepen. Ook willekeur bij het nemen van beslissingen en ongelijke spreiding van macht kunnen het gevolg zijn.

Vervolgens noemen wij in navolging van Wolf de *toenemende kosten* van overheidsactiviteiten. Het gaat hier om kosten die voortvloeien uit het veelal ontbreken van mogelijkheden in de publieke sector om de produktiviteit te vergroten. En wanneer die mogelijkheden er wel zijn worden de produktiviteitsverbeterende technieken vaak niet toegepast omdat de prikkel daartoe ontbreekt.

Ten slotte zijn er dan nog de *onvoorzienne neveneffecten*, door anderen ook wel aangeduid als „collective action externalities”, die het gevolg kunnen zijn van overheidsinterventie. Die effecten kunnen zich onmiddellijk, maar ook — als gevolg van de doorgaans dichtbij gelegen horizon van politiek — in de wat verdere toekomst voordoen.

Op deze „theorie van het overheidsfalen” is uiteraard kritiek mogelijk. Evenals de „theorie van de marktgebreken” is zij gestoeld op welvaarts-theoretische concepties, hetgeen betekent dat een empirische uitwerking — denk aan het meten van de genoemde effecten — vrijwel is uitgesloten. Ook houdt dat in dat aan dynamische factoren geen aandacht wordt gegeven.

Overigens wijst Peacock erop dat de analyse van Wolf door haar statische karakter nog aan bepaalde gebreken van de politiek-ambtelijke besluitvorming voorbij gaat 7). Immers, bepaalde beleidsmaatregelen kunnen in de particuliere sector een zekere overheidsafhankelijkheid oproepen die aanleiding geeft tot een gedrag dat is gericht op het uitlokken van nieuwe beleidsmaatregelen. Als voorbeeld noemt Peacock de financiële steun aan het bedrijfsleven die tot gevolg kan hebben dat ondernemers hun inventiviteit en energie gaan steken in het uitoefenen van politieke druk in plaats van in het zoeken naar nieuwe afzetmarkten en naar mogelijkheden om de kosten te drukken 8).

De waarde van de „theorie van het overheidsfalen” ligt — samengevat — vooral hierin dat er elementen aan kunnen worden ontleend die de *richting* van de gebreken van de budgetdemocratie aangeven. Meer dan dat deze een grondslag vormt voor het vaststellen van de *omvang* van die gebreken in termen van welvaartsvermindering.

---

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

---

### Bloemlezing

Biedt Wolfs typering van de gebreken van de budgetdemocratie een bruikbaar kader voor een analyse van de knelpunten bij de Nederlandse overheid? Een beantwoording van deze vraag dringt zich op. Een theorie is immers om te worden getoetst, dus ook de „theorie van het overheidsfalen”. Het rapport van de Commissie-Vonhoff alsmede enkele achtergrondstudies die ten behoeve van deze Commissie zijn opgesteld, verschaffen het empirische materiaal dat voor een dergelijke toetsing gebruikt kan worden. Eigenlijk zouden wij daarbij — indien de spelregels voor economen in acht zouden worden genomen — falsificatie moeten nastreven. Wij beperken ons hier echter tot een verificatie door illustratie, ofte wel een bloemlezing van de knelpunten die de Commissie-Vonhoff en rapporteurs van de achtergrondstudies hebben opgesomd. Dat is wel zo aardig, en voor ons doel voldoende. Aldus zetten we de gebreken van de budgetdemocratie nog eens op een rij en laten daar enkele geciteerde knelpunten op volgen (tussen haakjes staan de namen van de voorzitter van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst en de auteurs van de achtergrondstudies).

### Interne effecten en particuliere oogmerken

— „Het interdepartementale krachten-

veld wordt — vooral in de hiërarchisch hogere regionen — vaak als een „jungle” ervaren: het recht van de sterkste, het hanteren van trucs ten opzichte van elkaar, onderlinge rivaliteit, onderlinge stammenoorlogen” (Kottman).

— „Domeinbewaking van de departementen” (Kooiman).

— „De ministers zijn primair behartigers van departementale belangen” (Vonhoff).

— „De ambtelijke cultuur wordt gekenmerkt door grote aandacht voor details, regelzucht, angst voor onzekerheden en overaccentuering van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ambtelijke rechtspositie” (G. Brand e.a.).

— „Het overheersen van deelbelangen — onder meer blijkend uit de vele betrekkelijk kleine en gesloten beleidscircuits — die gepaard gaan met een onevenredige blokkeringsmacht ten opzichte van onwelgevallige veranderingen” (G. Brand e.a.).

### Verdelingseffecten (machtsconcentratie en willekeur)

— „Van de diensten van de verzorgingsmaatschappij kunnen met name zij profiteren die in en tussen de „kokers” hun weg weten te vinden” (Tjeenk Willink).

— „Teveel wordt er een willekeurig beleid gevoerd” (Kooiman).

— „Keuzen welke onderwerpen wel en welke niet op de agenda komen worden onvoldoende systematisch overwogen” (Vonhoff).

### Toenemende kosten (verspilling, gebrek aan vernieuwing)

— „Veel, vooral de grotere, beleidsprojecten kampen met ernstige vertragingen” (Kottman).

— „Weerstanden tegen nieuwe initiatieven”, „men vaart te veel op routine” (Kooiman).

— „Hoge bestuurlijke kosten” door het slecht op gang komen van decentralisatie van rijkstaken (Vonhoff).

---

6) Charles Wolf, A theory of non-market failure: framework for implementation analysis, *The Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979, nr. 1, blz. 107-139. Zie ook: Alan Peacock, On the anatomy of collective failure, *Public Finance*, 1980, nr. 1, blz. 33-43; Horst Recktenwald, Zur Theorie des Staatsversagens, *Public Finance*, 1980, nr. 1, blz. 72-78; alsmede enkele artikelen in *The Economics of Politics*, The Institute of Economic Affairs, Londen, 1978, in het bijzonder Charles K. Rowley, Market 'failure' and government failure, blz. 29-44.

7) Alan Peacock, op. cit., blz. 41.

8) Vgl. ook Th. A. Stevers, De invloed van bedrijfssubsidies op het economische stelsel, in: N. C. M. Niekerk (red.), *Bedrijven tussen staat en markt*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/Kluwer, Den Haag/Deventer, 1980.

- „Evaluatie van resultaten van beleid wordt nagenoeg niet verricht” (Vönhoff).
- „Gebrek aan controle op beleids-effecten” (Kooiman).
- „Ontbreken van instrumenten om effecten van beleid in te schatten” (Kooiman).

Hoe men ook tegen deze eenvoudige citaten-verificatie aankijkt, duidelijk is wél dat een aantal door de Commissie-Vönhoff c.s. genoemde knelpunten opvallend sporen met de typering van Wolf. Wellicht dat er in Nederland meer dan in de Verenigde Staten (waar Wolf zich op richt) sprake is van groepsbelangen binnen het overheidsapparaat in plaats van particuliere oogmerken van politici en ambtenaren. Wellicht ook dat onvoorzienne neveneffecten in de Verenigde Staten door de veel grotere betekenis die doelmatigheidsonderzoek daar heeft, al kunnen worden aangetoond, terwijl in Nederland zelfs de instrumenten nog ontbreken om beleidsresultaten in te schatten, laat staan te evalueren. Maar alles overziende vorm de „theorie van het overheidsfalen” in elk geval een welkome impuls voor het toch aan enige vernieuwing toe zijnde instrumentarium van de analyse van het overheidsfunctioneren en het overheidsbeleid.

### Richting aanbevelingen

*Elk kent de laan, die derwaart gaat*, zo luidt de titel van het (derde) rapport van de Commissie-Vönhoff. De Commissie heeft daarmee willen aangeven dat onder haar leden grote concensus bestaat over de richting van de aanbevelingen om de rijksdienst beter te laten functioneren. Drie elementen staan bij die aanbevelingen centraal, te weten:

- de onderlinge *samenhang* in het zicht op maatschappelijke problemen;
- een evenwichtige *afweging* van belangen;
- de *flexibiliteit* van de organisatie en de beleidsinstrumenten 9).

Hierbij rijst de vraag of uit de theorie van het overheidsfalen normen zijn af te leiden die overeenkomen met de zojuist aangehaalde elementen. Net als uit de neo-klassieke theorie richtlijnen zijn af te leiden voor een beter functioneren van het marktmechanisme, moet het mogelijk zijn uit de theorie van het overheidsfalen” normen te ontwikkelen voor een optimalere werking van het budgetmechanisme.

Maar hier wreekt zich de eenzijdige oriëntatie van de economische wetenschap waarop in het begin van dit artikel al is gewezen. Voor het marktmechanisme weten we het wel. Bevorder een zo groot mogelijke mobiliteit van productiefactoren, streef naar grote aantallen

aanbieders en vragers en zorg ervoor dat producenten en consumenten goed geïnformeerd zijn en laat je er verder niet mee in: de prijzen doen vanzelf hun werk. Voor de budgetdemocratie is zo'n stelregel veel moeilijker aan te geven, eenvoudig omdat de essentiële kenmerken van dit mechanisme te weinig zijn blootgelegd 10). Ruil, overleg en onderhandelingen zijn in de budgetdemocratie de centrale mechanismen die vraag en aanbod bij elkaar moeten brengen. Belastingen en sociale premies vormen daarbij weliswaar een „prijs” maar kunnen niet worden opgevat als een echte weerspiegeling van de schaarste aan publieke voorzieningen. Daarvoor zitten er tussen de eerste fase waarin kiezers hun stem geven in ruil voor beloften van politici en de laatste fase waarin de uitkomsten van het beleidsproces weer neerslaan bij diezelfde kiezers te veel schakels.

Ook al staat de economische theorie van de politieke besluitvorming vergeleken met de theorie van het marktmechanisme nog in de kinderschoenen, toch lijkt het wel mogelijk een voorzichtige poging te doen richting te geven aan aanbevelingen om het functioneren van het overheidsapparaat te verbeteren. Uiteraard ligt het voor de hand die aanbevelingen te zoeken in een richting die de gesignaleerde gebreken van de budgetdemocratie zoveel mogelijk tracht te voorkomen of tegen te gaan.

In het algemeen is het dan geboden steeds opnieuw de *feitelijk* geconstateerde gebreken die aan overheidsinterventie zijn verbonden te vergelijken en af te wegen met de *potentiële* knelpunten die zich kunnen manifesteren indien de activiteiten aan het vrije spel van de markt zouden worden overgelaten. Meer toegespitst op de overheidssector is het gewenst individuele oogmerken (hobbyïsme) en onevenredige groepsbelangen (verkokering) terug te dringen, machtsconcentraties op te heffen door het competitie-element te bevorderen, nieuwe ideeën voor beleid en programma's een kans te geven en evaluatie van beleid krachtig te stimuleren door middel van het laten uitvoeren van studies die beogen de richting en mogelijk de omvang van effecten van overheidsmaatregelen vast te stellen.

Geconstateerd kan worden dat van de drie elementen die bij de aanbevelingen van de Commissie-Vönhoff centraal staan om het functioneren van de rijksdienst te verbeteren, vooral „een evenwichtige *afweging* van belangen” kan worden bevorderd door de criteria die aan de „theorie van het overheidsfalen” kunnen worden ontleend, nader uit te werken.

### Slot

Welvaartstheoretici hebben zich jaren bijverd om de werking van het marktmechanisme diepgaand te onderzoeken.

De nadruk heeft daarbij vooral gelegen op het aantonen van een aantal technische gebreken van de werking van het marktmechanisme. Aan dat „falen” van de markt zijn vervolgens motieven ontleend om overheidsinterventie te rechtvaardigen. Het budgetmechanisme — als alternatief voor het marktmechanisme — heeft daardoor geleidelijk sterk aan betekenis gewonnen. Zo zeer, dat het hoog tijd werd ons af te vragen of het budgetmechanisme niet ook een aantal gebreken vertoont die — consequent doorgeredeneerd — een nieuwe kijk afdwingen op de werking van het marktmechanisme.

De fricties in ons overheidsbestel die de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst en een aantal onderzoekers hebben geconstateerd, illustreren dat een „theorie van het overheidsfalen” niet zonder betekenis is. Wolf heeft voor zo’n theorie een belangrijke basis gelegd door een typering te geven van de gebreken van de budgetdemocratie. Een analyse van die gebreken biedt tevens een normatief kader voor het doen van aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van de overheidsmachinerie.

Te weinig wordt nog onderkend dat men de budgetdemocratie de beste dienst kan bewijzen door haar net zo grondig als het marktmechanisme te analyseren en te kritiseren.

**N. C. M. van Niekerk**

---

9) *Elk kent de laan, die derwaart gaat*, op. cit., blz. 15.

10) Zie voor een verdienstelijke Nederlandstalige poging J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, 2e druk, Alphen aan den Rijn, 1978.