

De intelligentie van ambtenaren

Er was eens.... een ambtelijk apparaat. Het groeide en groeide, totdat het op een gegeven moment uit zijn krachten was gegroeid. Het werd traag en lui. Het ambtelijk apparaat zou echter niet alleen lui, maar ook - als wij Van Niekerk mogen geloven - dom zijn. Ambtenaren zouden meer en meer bereid zijn om - in afwijking van de bestaande theorie - aan de realisering van bezuinigen mee te werken 1). Van Niekerk schaart zich daarmee in het koor van goedgelovigen, dat van mening is dat de mentaliteit van ambtenaren aan het veranderen is. Hij baseert zich daarbij op „een groot aantal persoonlijke waarnemingen”, waarbij hij onder meer verwijst naar de heroverweging. Afgaande op de ervaringen die ik in de afgelopen jaren in het kader van de heroverweging heb opgedaan, ben ik van mening dat er geenszins sprake is van een mentaliteitsverandering onder ambtenaren. De bereidheid van ambtenaren om te bezuinigen is mijns inziens meer schijn dan werkelijkheid.

Niskanen

Het gedrag van ambtenaren zou zich, aldus Van Niekerk, tot voor kort hebben gekenmerkt door een streven naar budgetmaximalisatie. Hij baseert zich daarbij - zonder daar overigens naar te verwijzen - op de theorie van Niskanen. De theorie van Niskanen zou op haar beurt weer een verklaring bieden voor de groei van de collectieve uitgaven. Nu de collectieve uitgaven voor het eerst in absolute zin zullen dalen, is het volgens Van Niekerk de vraag of de traditionele veronderstelling ten aanzien van het gedrag van ambtenaren *nog wel* houdbaar is. Het werkt mijns inziens ten onrechte de indruk dat deze veronderstelling tot voor kort houdbaar was, dat wil zeggen dat deze veronderstelling empirisch werd onderbouwd, althans empirisch niet werd weergelegd 2).

Van empirisch bewijs van de veronderstelling dat ambtenaren naar budgetmaximalisatie zouden streven is, voor zover ik heb kunnen nagaan, niet of nauwelijks sprake. Het is wat dat betreft opvallend dat Niskanen geen enkele poging doet om zijn veronderstelling empirisch te onderbouwen. De beschikbare empirische gegevens hebben bovendien een gemengd karakter. Zo wordt de veronderstelling dat ambtenaren streven naar budgetmaximalisatie ondersteund door een onderzoek van Gist en Carter Hill 3),

maar wordt in een onderzoek van Rutan een vraagteken geplaatst bij de effectiviteit van het streven van ambtenaren naar budgetmaximalisatie 4). Voorts kan worden verwezen naar het onderzoek van Sigelman, die - in tegenstelling tot de suggestie die Van Niekerk wekt - tot de conclusie komt dat de veronderstelling van Niskanen „faults as a descriptive generalization” 5). Een stapje verder gaat Staaf, die concludeert dat ambtenaren niet zozeer streven naar maximalisatie van hun budget, als wel naar maximalisatie van hun inkomen 6).

Daarnaast kan niet iedere ambtenaar worden aangemerkt als een „senior official of any bureau with a separate identifiable budget” 7). Een groot aantal ambtenaren die bij de heroverweging zijn betrokken, beschikt niet over een eigen budget, al kan worden betoogd dat zij een ambtenaar met een eigen budget vertegenwoordigen. De heroverweging betreft bovendien zowel ambtenaren die goederen en diensten produceren, als ambtenaren die de productie van goederen en diensten reguleren. De veronderstelling van Niskanen heeft echter alleen betrekking op ambtenaren die goederen en diensten produceren.

Ten slotte dient te worden bedacht dat de veronderstelling van Niskanen

1) N.C.M. van Niekerk, Budgettaire onzekerheid en begrotingsbesluitvorming, *ESB*, 15 oktober 1986, blz. 1012 e.v.

2) Het suggereert tevens dat er een causale relatie bestaat tussen het streven van ambtenaren naar budgetmaximalisatie en de groei van de collectieve uitgaven en dat deze causale relatie omkeerbaar is. Het valt evenwel buiten het bestek van dit artikel om op deze causale relatie in te gaan. Dat geldt ook voor de verandering in het gedrag van politici, dat in belangrijke mate bepalend is voor het gedrag van ambtenaren.

3) J.R. Gist en R. Carter Hill, The economic of choice in the allocation of federal grants, *Public Choice*, Bureaucratic productivity; the case of agricultural research, *Public Choice*, 1980, blz. 541; blz. 72.

4) V.N. Rutan Bureaucrat as budgetmaximizer: an assumption examined, *Public Budgeting & Finance*, 1986, blz. 57.

6) R.J. Staaf, The public school system of transition: consolidation and parental choice, in: T.E. Borchering (red.), *Budget and bureaucrats: the sources of government growth*, Duke University Press, Durham, 1977, blz. 138. Overigens beschouwt Niskanen de conclusie van Staaf als een onderbouwing van zijn veronderstelling. Zie W.A. Niskanen, Bureaucrats and politicians, *Journal of Law and Economics*, 1975, blz. 618.

7) W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Adine Atherton, Chicago, 1971, blz. 22.

is ontwikkeld in en voor een tijd van economische groei. Het is de vraag of deze ook opgaat in tijden van bezuinigingen. Op zich kan worden gearchiverd dat het streven naar budgetmaximalisatie zich in tijden van bezuinigingen manifesteert in het voorkomen van aanslagen op dat budget, doch dit verklaart niet waarom ambtenaren een bijdrage aan de realisering van bezuinigingen leveren.

Niskanen herzien

De veronderstelling van Niskanen en zijn volgelingen is dan ook niet zonder concurrentie. In tegenstelling tot hetgeen Van Niekerk suggereert, bestaan er verscheidene andere veronderstellingen over het gedrag van ambtenaren 8). Zo wordt door Migué en Bélanger onderscheid gemaakt tussen een discretionair en niet-discretionair deel van het budget. Het maximaliseren van het *niet-discretionaire* budget boven het niveau dat is vereist om de vraag naar bepaalde goederen of diensten te voldoen, heeft weinig zin. Om die reden zal het streven van ambtenaren, aldus Migué en Bélanger, met name op maximalisatie van het *discretionaire* budget zijn gericht 9). Op grond van deze overwegingen heeft Niskanen zijn veronderstelling dat ambtenaren streven naar budgetmaximalisatie zo bijgesteld in die zin dat de veronderstelling dat ambtenaren streven naar maximalisatie van hun budget sindsdien (1975) tevens de veronderstelling dat ambtenaren streven naar maximalisatie van budgetautonomie (beschikkingsmacht) omvat 10). Het streven naar maximalisatie van budgetautonomie is dus niet, zoals Van Niekerk suggereert, nieuw.

Voorts dient te worden bedacht dat achter de veronderstelling dat ambtenaren streven naar budgetmaximalisatie een andere veronderstelling schuil gaat, te weten dat ambtenaren - tenslotte is ambtenaren niets menselijks vreemd - streven naar nutsmaximalisatie. Door Simon is evenwel betoogd dat ambtenaren niet zouden streven naar nutsmaximalisatie, maar naar „a course of action that is satisfactory or 'good enough'” 11). Hij gebruikt daarbij de term 'satisficing', hetgeen een contaminatie van 'satisfactory' and 'sufficient' is. De veronderstelling dat ambtenaren zouden streven naar nutsmaximalisatie is, volgens Van Niekerk, dan ook discutabel. De wijze waarop hij met die veronderstelling omgaat, is echter nog discutabeler, met name waar hij nutsmaximalisatie verengt tot maximalisatie van het individuele nut of eigen belang. Zoals Van Mierlo in reactie op Pen heeft betoogd, behoort het nut van een ambtenaar niet samen te vallen met diens eigenbelang in termen van inkomen, status e.d. De nutsfunctie van ambtenaren kan zowel diens eigenbelang, als het belang van anderen

of zelfs het algemeen belang – zoals door Weber wordt verondersteld – omvatten 12). Ook het algemene belang kan in principe door het vergroten van het budget worden gediend, hoewel het voor een ambtenaar vrijwel onmogelijk is „to act in the public interest, because of the limit of information and the conflicting interest of others, regardless of his personal motivations” 13). De nutsfunctie van ambtenaren omvat evenwel ook onderdelen die *niet* door een vergroten van het budget worden gediend. Deze zouden zelfs een betere verklaring voor het gedrag van ambtenaren in Groot-Brittannië bieden 14). In dit verband kunnen onder meer de bestuurslasten en de werksfeer, die juist zouden toenemen resp. zou verslechteren door een vergroting van het budget, worden genoemd.

Een ambtenaar wordt, aldus Jackson, dan ook voortdurend voor de afweging geplaatst of hij „should ... strive for a larger budget which will increase his salary and his psychic income or should ... increase his ease of administration and his leisure through a smaller budget 15). Op grond van deze overwegingen verwachten Breton en Wintrobe dat „careful empirical work would reveal that there is a great deal of observable bureaucratic behavior which is inconsistent with the hypothesis of budget maximalization” 16). In plaats van de veronderstelling dat ambtenaren streven naar budgetmaximalisatie, lanceren zij de veronderstelling dat ambtenaren een selectief gedrag ten toon spreiden. Ambtenaren hebben, aldus Breton en Wintrobe, de keuze „to be sometimes efficient (cooperative collaborative) and sometimes inefficient (uncooperative, uncollaborative) in dealing with their superiors” 17).

In het licht van de theorie van Breton en Wintrobe is een coöperatieve houding van ambtenaren ten opzichte van de bezuinigingen, geenszins verwonderlijk. Integendeel, het is mogelijk dat het streven naar nutsmaximalisatie in tijden van bezuinigingen beter wordt gediend door een coöperatieve houding, althans door de schijn te wekken van een coöperatieve houding, dan door een niet-coöperatieve houding. Het spoot ook beter met een andere veronderstelling ten aanzien van het gedrag van ambtenaren, te weten dat zij risico's vermijden. Het streven van ambtenaren is er mijns inziens op gericht om te 'scoren' en wanneer dat een positieve opstelling ten opzichte van de bezuinigingen vereist dan zullen zij een coöperatieve houding aannemen. Achter deze coöperatieve houding gaat echter vaak een minder coöperatieve houding schuil. Ambtenaren mogen wellicht lui zijn, maar dom zijn zij niet. Zij plegen uiteraard niet openlijk verzet. In het jargon wordt dat 'killing by kindness' genoemd.

De moraal

De moraal van het verhaal is dat ambtenaren weliswaar een coöperatieve houding ten opzichte van de bezuinigingen tentoonspreiden, maar dat deze coöperatieve houding meer schijn dan werkelijkheid is. Het gedrag van ambtenaren in Frankrijk is in dit verband illustratief. Deze waren, aldus Alberts, waarschijnlijk, zelfs hoogstwaarschijnlijk, intelligent genoeg om te begrijpen dat zij hun machtspositie het best konden behouden door zich loyaal op te stellen. Iedere ambtenaar kende zijn positie, gedroeg zich daarvoor en probeerde deze te verbeteren en nodigde daarom zijn meerdere en diens echtgenote van tijd tot tijd op een maaltijd, bij voorkeur in een niet al te slecht restaurant 18). En het ambtelijk apparaat leefde nog lang en gelukkig.

F.K.M. van Nispen

Universitair docent beleidsontwikkeling en -analyse aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur is D.J. Kraan en J.G.A. van Mierlo erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

8) Zie voor een recent overzicht Ch. Rowley en R. Elgin, *Towards a theory of bureaucratic behavior*, in: D. Greenaway en G.K. Shaw, *Public choice, public finance and public policy*, Basil Blackwell, Oxford, 1985.

9) J.L. Migué en G. Bélanger, *Towards a general theory of managerial discretion*, *Public Choice*, 1974, blz. 45/46.

10) Niskanen, op.cit.

11) H.A. Simon, *Administrative behavior: a study of decisionmaking processes in administrative organization*, The Free Press, New York, 1976 blz. XXIX.

12) J. Pen, *Slechte mensen*, *Openbare Uitgaven*, 1985, blz. 38-40 alsmede J.G.A. van Mierlo, *Echte public choice*, *Openbare Uitgaven*, 1985, blz. 150. Vergelijk tevens de 'mixed-motivated bureaucrat' van A. Downs, *Inside bureaucracy*, Little Brown and Company, Boston, 1967, blz. 88.

13) Niskanen, op.cit., blz. 39.

14) M. Kogan, *An over-simplified model*, in: W.A. Niskanen, *Bureaucracy: servant or master? (lessons from America)*, Institute of Economic Affairs, Londen, 1973, blz. 79.

15) P.M. Jackson, *The political economy of bureaucracy*, Allan, Oxford, 1982, blz. 133.

16) A. Breton en R. Wintrobe, *The equilibrium size of a budgetmaximizing bureau: a note on Niskanen's theory of bureaucracy*, *Journal of Political Economy*, 1975, blz. 205.

17) A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct: an economic analysis of competition, exchange and efficiency in private and public organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, blz. 31.

18) A. Alberts., *Inleiding tot de kennis van de ambtenaar*, Van Oorschot, Amsterdam 1986, blz. 100.

Naschrift

Van Nispen geeft een waardevolle aanvulling op een van de onderdelen van mijn betoog, namelijk het deel dat betrekking heeft op de veronderstelde verandering in het budgettaire gedrag

van ambtenaren. Jammer is echter dat uit de reactie van Van Nispen gemakkelijk de indruk zou kunnen ontstaan dat mijn atikel van oktober 1986 uitsluitend gaat over de rol van ambtenaren in de begrotingsbesluitvorming. Mijn betoog strekte evenwel veel verder. Ik heb veranderingen geconstateerd in het budgettaire gedrag van alle deelnemers in de besluitvorming over de rijksbegroting, dus ook van politici en van belangengroepen. Voor alle duidelijkheid voeg ik daar nog aan toe dat het budgettaire gedrag van de te onderscheiden actoren mijn inziens een sterke onderlinge samenhang kent. Een gemeenschappelijke achtergrond van die attitudewijziging schuilt - denk ik - in de veranderde voorkeuren van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de rol van de overheid in het algemeen en het gewenste niveau van overheidsuitgaven in het bijzonder. Sedert het midden van de jaren zestig spreekt een steeds groter deel van de bevolking zich uit voor een verlaging van het uitgavenniveau. In 1983 vond 63% van een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking dat de overheidsuitgaven omlaag zouden moeten. In 1967 was dat 22% 1).

Het budgettaire gedrag van ambtenaren kan alleen goed worden beoordeeld in de ruimere context van de besluitvorming over de rijksbegroting 2). Het gedrag van ambtenaren is in hoge mate afhankelijk van de lijnen die in de politiek worden uitgezet en politici, op hun beurt, zijn per definitie gevoelig voor de voorkeuren van kiezers en belangengroepen. In dit geheel van vervlechtingen is het empirisch vaststellen van gedragsveranderingen een hachelijke onderneming. Ik ben de eerste die erkend dat mijn beschrijving van het budgettaire gedrag net zo speculatief is als die van de door Van Nispen genoemde auteurs. Maar toch, met zorgvuldig waarnemen en een

beetje nadenken kun je de werkelijkheid dicht benaderen.

Voor zover het gaat om de rol van de ambtenaren denk ik dat Van Nispens conclusie nauwelijks verschilt van mijn waarneming. Ambtenaren werken meer dan in het verleden mee aan het realiseren van bezuinigingen. Het stellen van de vraag welke diepere motieven daaraan ten grondslag liggen is interessant, maar doet weinig af aan de geconstateerde gedragsverandering.

Overigens betreur ik het wel dat Van Nispen in mijn artikel aanleiding vindt om te beweren dat ik ambtenaren dom zou vinden. Misschien ben ik dom, maar in de korte passages over ambtenaren in mijn artikel heb ik juist gewezen op het profijt dat overheidsdienaren kunnen hebben van het verlenen van medewerking aan bezuinigingsoperaties. Is de directeur-generaal voor het hoger onderwijs dom als hij beweert dat het onderwijsbeleid aan effectiviteit zou kunnen winnen als het aantal ambtenaren op het Ministerie van O & W zou verminderen? Of zou hij met een dergelijke uitspraak misschien zijn invloed (willen) vergroten? Het zou pas echt dom zijn als je als ambtenaar geen oog zou hebben voor legitieme politieke doelstellingen die de wil van de kiezers weerspiegelen.

N.C.M. van Niekerk

1) Zie SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*, Rijswijk, september 1986, blz. 358. Overigens is het percentage na 1983 weer gedaald. In 1986 vindt 47% van de ondervraagden dat de uitgaven omlaag moeten, 11% dat de uitgaven omhoog moeten en 43% vindt dat de uitgaven moeten blijven zoals zij zijn.

2) Zie N.C.M. van Niekerk, *Changes in budgetary behavior and the consequences for public management*, voordracht voor een internationaal colloquium op 16 en 17 februari 1987 te Neuchatel, Zwitserland.