

Prof. Dr. D. J. Wolfson

Collectieve besluitvorming

0. Inleiding

Wat hebben de bedrijfshuishoudkunde en de accountancy ons te zeggen bij de analyse van de besluitvorming in de overheidshuishouding? Nog niet erg veel, en dat is jammer, want dat lijkt mij mede debet aan het ervaringsfeit dat de collectieve besluitvorming onvoldoende beheersingsmomenten kent om het productieproces van publieke voorzieningen overeenkomstig onze doelstellingen te laten verlopen. Blijkbaar ontbreekt er nogal wat aan het management van de publieke sector. Het is dan ook tijd om af te stappen van de typisch Nederlandse waanidee dat bedrijfshuishoudkunde en staathuishoudkunde gescheiden werelden zijn: het is tijd voor een bedrijfseconomie van de publieke sector, die zich afvraagt hoe de overheid als *productiehuishouding* met schaarse middelen omgaat en haar productiviteit bewaakt.

Tegen deze achtergrond is mijn betoog opgezet. In par. 1 ga ik kort in op de legitimatie van de publieke sector. Par. 2 gaat over het eigen karakter van collectieve keuzeprocessen. Par. 3 is gewijd aan traditionele formaliseringen van de vraag naar overheidsoptreden, en par. 4 aan de rationalisatie van het aanbod. Par. 5 integreert het voorafgaande in een gedragstheorie van de collectieve besluitvorming. In par. 6 volgen enige conclusies.

1. Markten, machten en motivaties

Welvaart kent twee dimensies: de beschikbaarheid van goederen en diensten, en de beschikkingsmacht daarover. Het gaat in de economie dan ook in hoofdzaak over vraagstukken van beschikbaarheid en beschikkingsmacht of, anders gezegd, over de allocatie (efficiency) en de verdeling (equity). Het allocatievraagstuk beziet de optimale beschikbaarheid van een pakket van *dingen*, terwijl het verdelingsvraagstuk nagaat welke *mensen* over die dingen beschikkingsmacht (mogen) uitoefenen. Naast deze twee vraagstukken van comparatieve statica dient zich in de praktijk ook het stabilisatievraagstuk aan, waarbij we ons afvragen onder welke voorwaarden het economisch systeem naar evenwicht tendeert (Kuipers 1982). Als we stabilisatie evenwel opvatten als de dynamische vertaling van de allocatie- en de verdelingsdoelstelling (hoe efficiënt is de allocatie van de productiefactoren in het licht van groeidoelstellingen, en hoe kunnen fluctuaties in de inko-

mensverwerving en -verdeling worden verminderd?), dan blijven allocatie en verdeling over als de twee hoofddoelstellingen waarop de analyse zich richt.

In een gemengde volkshuishouding wordt de samenhang tussen en binnen allocatie en verdeling nagestreefd met behulp van een tweetal coördinatie-mechanismen: de markt voor individuele en de budgettaire autorisatie voor gecollectiveerde beslissingen. Een markt is een informatie-, coördinatie- en sanctiemechanisme dat stoelt op de ruil van exclusieve, geïndividualiseerde beschikkingsmacht. Het ruilproces openbaart, rangschikt en coördineert de voorkeuren van partijen, en wordt gesanctioneerd door de exclusiviteit van de beschikkingsmacht: geen geld, geen Zwitsers. Als informatiemechanisme over kosten en voorkeuren is de markt in beginsel erg efficiënt. De prijzen van kapitaal en arbeid verschaffen informatie over schaarsteverhoudingen; de haalbare afzetprijs bundelt het uiteindelijke resultaat van de ontwikkeling in koopkracht, behoeften en concurrentieverhoudingen. Omdat aanbod en vraag ondubbelzinnig zijn benoemd in hoeveelheden en prijzen kunnen we zonder al te veel moeite inzicht verwerven in de toegevoegde waarde en het bedrijfsresultaat (Wolfson 1980).

Soms faalt de markt. Dat kan een reden zijn om budgettaire autorisatie te overwegen als alternatief. Bijvoorbeeld wanneer er iets hapert aan de exclusiviteit of *uitsluitbaarheid* van de beschikkingsmacht. Van defensie, tegen een buitenlandse agressor of tegen de zee, valt niemand uit te sluiten. Achter een dijk is iedereen even veilig, ongeacht zijn bijdrage aan het waterschap. Defensie en waterkering lenen zich dan ook niet voor een marktgewijze voorzieningswijze. Het zijn *collectieve goederen*. Zij komen slechts tot stand bij collectieve beslissing en een verplichte deelname aan een collectieve bekostiging. Een bijzonder geval van falende uitsluitbaarheid is wanneer het marktmechanisme bepaalde schaarsten niet registreert en met betrokkenen verrekent. Ons milieu is een schaars collectief goed, en het behoud daarvan kan nopen tot regulering of tot aanvullende heffingen op marktprijzen, wanneer daarin de zogenaamde negatieve *externe effecten* van productie of consumptie niet zijn weerspiegeld.

In andere gevallen is individuele uitsluiting in principe wel mogelijk, maar *niet efficiënt*. Wanneer door overcapaciteit het gebruik van de één niet ten koste gaat van het gebruik van de ander, of wanneer de perceptiekosten van verrekening onevenredig hoog zouden worden - zoals op een nog niet vol bezet wegennet - is tolheffing ondoelmatig. Wegen worden dan ook doorgaans gezien als *quasi-collectieve goederen*, die het beste uit belastingen bekostigd kunnen worden.

Tot zover is nog vol te houden dat de overheid het marktmechanisme slechts aanvult op die terreinen waar het, om technische redenen, verstek laat gaan. Daarnaast blijkt de overheid op grond van paternalistische, dan wel solidaristische motieven 'in te breken' in het marktproces. Van paternalisme is sprake bij het selectief belasten, subsidiëren of zelfs gratis verschaffen van *bemoegoederen* of *(de)merit goods*, met het oogmerk ons individuele consumptie patroon in een bepaalde richting te beïnvloeden

(minder roken, meer sporten). Van solidarisme bij de (*her*)verdeling van de *beschikkingmacht* die uit vraag en aanbod van productiefactoren voortvloeit. Dat gebeurt op drie manieren, door regulering (loonmaatregelen, minimum loon), door het verschaffen van inkomensoverdrachten en subsidies (AOW, openbaar vervoer) en door het aanmerken van bepaalde voorzieningen als sociale grondrechten die als 'vrijgemaakte goederen' gratis worden verschaft (onderwijs aan leerplichtigen). Het gaat bij deze vrijgemaakte goederen niet - zoals bij bemoeigoederen - om het beïnvloeden van het gebruik. Daartoe dient in dit voorbeeld de leerplicht als zelfstandig instrument. Het gaat om het wegnemen van de individuele financiële consequenties daarvan, omdat die voor onderwijs als sociaal grondrecht niet passend geacht worden (Wolfson 1981b, blz. 214-217).

Wat ook het motief voor de overheidsinterventie moge zijn - en soms spelen er verschillende motieven tegelijk - het is duidelijk dat de werking van het marktmechanisme niet altijd tevreden stelt. Ten dele is dat te herleiden op technische onvolkomenheden aan de *aanbodzijde* van het marktproces, die aanleiding kunnen zijn tot de voorziening in (quasi-)collectieve goederen. Daarnaast speelt de behoefte om correcties aan te brengen op de individuele beschikkingmacht die het marktmechanisme genereert, en die bepalend is voor het niveau en de structuur van de effectieve *vraag*. De mate waarin individualistische, paternalistische en solidaristische motivaties hun invloed doen gelden verandert met de tijd (Hirschman 1982). Op het ogenblik neemt de neiging om de overheid corrigerende taken op te dragen duidelijk af, mede onder invloed van een groeiend inzicht dat ook het budgetmechanisme, als alternatief voor de markt, aan falen onderhevig is (Wolfson 1981a, par. 4).

Samenvattend blijkt wel dat de overheid zich op grond van een veelheid van overwegingen met het economisch leven bezig houdt. Anno 1983 gaat zo'n 70% van het nationale inkomen door de boeken van de B.V. Nederland, ter bekostiging van (quasi-)collectieve goederen, bemoeigoederen, inkomensoverdrachten en vrijgemaakte goederen. En dan spreek ik nog niet eens over de hoeveelheid regelgeving. Naar veler overtuiging is de omvang van die bemoeienis thans aan herijking toe. Een hele agenda, dus, voor de wekelijkse directievergadering op het Catshuis. Hoe verhoudt zich de besluitvorming aldaar tot wat we elders gewend zijn?

2. Individuele, bureaucratische en politieke keuzeprocessen

Het kiezen staat centraal in de economie. Merkwaardig is evenwel dat de belangstelling van economen heel lang beperkt is gebleven tot het individuele keuzegedrag. De handboeken beginnen nog steeds met het vertonen van individuen die, bij gegeven gedragsparameters (relatieve prijzen en een budgetrestrictie) ergens indifferent zijn tussen sigaretten en whisky. Deductief voortbordurend wordt het betoog dan opgebouwd naar een situatie van algemeen evenwicht, waarin de allocatie optimaal heet. Bij dat alles gelden de voorkeuren van het individu als uitgangspunt. Tot de jaren zestig

is het bureaucratische en het politieke kiezen in de economische wetenschap grotendeels verwaarloosd. Inmiddels begint daar verbetering in te komen.

Met de opkomst van de moderne micro-economie is in de analyse van de aanbodzijde van het proces inmiddels wel gemeengoed dat bureaucratieën anders functioneren dan individuen, ongeacht of we daarbij aan grote ondernemingen denken of aan de Staat der Nederlanden. Voortbouwend op o.a. het werk van Cyert en March en Simon heeft Leibenstein (1966, 1976, 1979) de consequenties doordacht van situaties waarin individuen hun beslissingen niet (geheel) voor eigen rekening en verantwoording nemen. In de bureaucratie zien we dat agenten - (groepen van) individuen - door de hele hiërarchie heen betrekkelijk ruime vrijheidsgrenzen genieten om zich in meerdere of mindere mate op het doel van de organisatie te richten. Hun inspanningen zijn daarbij een functie van persoonskarakteristieken (ijver, de neiging te dienen) en van (de)motiverende elementen in hun omgeving (de stijl van leiding geven, de aard van het werk en de organisatie, de carrièremogelijkheden). Essentieel is evenwel dat nut en offer niet rechtstreeks met elkaar worden geconfronteerd, zoals op een markt. Dientengevolge zijn de gedragsparameters wat minder duidelijk, en kan er een verlies optreden van wat Leibenstein 'constraint concern' noemt. Dit alles leidt ertoe dat rationeel gedrag in een bureaucratie niet alleen *begrensd* is door informatietekorten en inertie (zoals bij Simon's 'bounded rationality') maar ook nog eens *selectief*, omdat de individuele inzet in zekere zin 'aan de beleefdheid van meneer' wordt overgelaten. Leibenstein spreekt in dit verband van 'onvolledige contracten', die de oorzaak kunnen zijn van 'X-inefficiëncies'. De betekenis van deze X-inefficiency van het bureaucratisch gedrag laat zich als volgt samenvatten: 'If the value of minimum inputs needed under 'full' rationality (constraint concern = 1) is V_o , and actual inputs needed are V_a (and if $V_o = K_o L_o$; $V_a = K_a L_a$), then $\frac{V_a - V_o}{V_a}$ is a measure of X-inefficiency' (Wolfson 1982).

Tot zover de algemene verschillen tussen het individuele en het bureaucratische gedrag. Het maakt, tenslotte, verschil uit of een bureaucratie vanuit een bedrijfseconomische of vanuit een politieke invalshoek functioneert. De besluitvorming bij de overheid is gewoonlijk een vorm van politiek-bureaucratische besluitvorming. Die politieke dimensie levert een drietal belangrijke verschillen op met de bedrijfseconomische verschijningsvorm van de bureaucratie. Ten eerste zijn de doelstellingen van de economische politiek veel ruimer dan die van het individuele of bedrijfseconomische keuzegedrag (Wolfson 1981). Ten tweede zijn winstdelingsarrangementen, die in de particuliere bureaucratie veelal de kosten van leiding en organisatie kunnen drukken (Alchian en Demsetz 1972), in de publieke sector veelal niet op hun plaats. En ten derde handhaaft de Staat, ipso facto, een machtsmonopolie in het publieke domein. Wanneer bureaucraten dientengevolge in een *monopoloïde situatie* komen te staan tegenover hun principalen in de politiek (Niskanen 1971), en tegenover het publiek (Wolf 1979;

De Alessi 1983), dan blijkt pas goed hoe groot de verschillen zijn tussen de werkelijkheid en de vroege varianten van de theorie van de collectieve besluitvorming.

3. De democratisering van de vraag

De theorie van de collectieve besluitvorming verwaarloosde aanvankelijk het bestaan van bureaucratische en monopolistische aanbodsituaties en richtte zich geheel op de ideale afstemming van het overheidsbeleid op de vraag van individuele burgers. Zo ontstond wat ook in de Nederlandse literatuur veelal wordt aangeduid als de leer van de 'public choice'. Dit leerstuk is terug te voeren op baanbrekend werk van de Zweedse economist Wicksell, die als eerste getracht heeft de voorwaarden te formuleren waaronder het overheidsbeleid een vertaling zou zijn van individuele preferenties (Hennipman 1977, blz. 190 e.v.).

Wicksell zocht systematisch naar analogieën en verschillen tussen individuele en collectieve beslissingen. In de markt kiest ieder individu voor zichzelf, en draagt daarbij in beginsel de consequenties van zijn eigen beslissingen. Collectieve besluitvorming vereist niet alleen dat *de betrokken voorkeuren op één noemer* gebracht worden, maar brengt bovendien met zich mee dat weerstrevende individuen zich veelal niet aan de werking van een gemeenschappelijk besluit kunnen onttrekken (kruisraketten) of zouden mogen onttrekken (belastingbetaling). In de normatieve zin noopt dat tot grote zorgvuldigheid in de besluitvorming, die idealiter unaniem zou moeten zijn. Ook Wicksell zag al in dat ons dat in de praktijk niet erg ver zou brengen en de moderne, met name door Arrow (1963) geïnspireerde literatuur legt zich dan ook toe op de vraag hoe een democratisch bestel aanvaardbare meerderheidsbeslissingen kan genereren.

Hoewel een aggregatie van voorkeuren die volledig recht doet aan de individuele vraag naar beleid in abstracto nogal wat puzzels kan opleveren blijkt dat in de praktijk niet het grootste probleem. Ook in een pluriforme maatschappij lukt het vaak om unanimiteit te bereiken over de procedures waarmee conflicterende verlangens moeten worden verzoend. Dat brengt tegenstellingen dicht bij een oplossing, want als we het eens zijn over de spelregels valt het spel althans te structureren. En wat de uitkomst van het politieke spel betreft, daarin blijkt *stemmenruil* vaak uitkomst te kunnen bieden in situaties die op het eerste gezicht geblokkeerd lijken. Van den Doel (1978, blz. 127 e.v.) geeft het aardige voorbeeld van het vermaarde parlementaire bondgenootschap van 1917, toen christen-democraten en socialisten gelijk overstaken en elkaar steunden bij de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs en de invoering van het algemeen kiesrecht.

Naast het 'voorschrift' - de normatieve vraag wat er zou *moeten gebeuren* staat de 'beschrijving' - de positivistische vraag wat er *in feite gebeurt*. Ook hierin ging Wicksell ons voor. Hij had er oog voor dat het voor individuele genietters verleidelijk is anderen voor de gevolgen van collectieve keuzen op

te laten draaien, zodra de band tussen beslissen, genieten en betalen losser wordt. Dan dreigt uitvretersgedrag, dat ons doet denken dat het bij collectieve bekostiging niets uitmaakt of wij persoonlijk niet knoeien met onze belastingaangifte, of ons anderszins aan maatschappelijke spelregels onttrekken. Wicksell kende zijn pappenheimers, en was een vurig pleitbezorger van het profijtbeginsel, als markt-analoog prijsvormings- en uitsluitingsmechanisme in de publieke sector.

Wicksell's bespreking van wat we inmiddels *strategisch gedrag* zijn gaan noemen steunt op de gedragshypothese dat de mens zijn eigenbelang nastreeft, als verklaring voor vraag naar beleid. Ook voor de verklaring van het beleidsaanbod van politici helpt die eigenbelangveronderstelling ons een heel eind op weg, en daarbij blijkt pas ten volle hoezeer de traditionele theorie tekort schiet. Het curieuze is namelijk dat daarin voetstoots wordt aangenomen dat politici zonder machtsmisbruik als volkomen concurrenten rivaliseren om de gunst van de kiezer. Dat is een grove miskennis van de empirische werkelijkheid. We zagen al dat politici er in slagen om kiezersvoorkeuren op grond van paternalistische motieven te doorbreken met bemoeigoederen. Soms hebben ze daarvoor een mandaat (ook heideneu mogen in Staphorst niet gemengd zwemmen van de goegemeente; B & W zijn daarin volstrekt gelegitimeerd door de meerderheid); soms is dat mandaat minder duidelijk (geen Franse TV op de kabel). Maar er is meer. Evenmin als op de markt heerst er in het politieke bestel volkomen concurrentie. Ook politici streven, vanuit hun eigenbelang, naar machtsposities op hun 'markt'. Die machtsposities verwerven zij door een kundig hanteren van informatie, door zaken 'mooier voor te stellen dan ze zijn'. En zij consolideren die macht door het verschaffen van wat ik elders 'privilege goods' (machtsgoederen) genoemd heb, waarmee zij de clientèlegroepen en georganiseerde achterbannen aan zich binden (Wolfson 1979). Dat kan allemaal omdat de kiezer niet alleen onkundig wordt gehouden (informatiehantering) maar ook zijnerzijds uit inertie veel te veel overlaat ('het maakt niets uit'; 'ze doen maar'). Daarbij komt dat de consument marktgoederen tenminste nog één voor één kan sanctioneren, door ze te kopen of af te wijzen. Maar bij politieke programma's gaat het om slikken of stikken van een ondeelbaar pakket van vermeende nuttigheden waarvan geen zinnig mens de hoeveelheid, de kwaliteit of het hem toe te rekenen aandeel in de bekostiging kan overzien. Kortom, het democratisch gehalte van ons bestel is allesbehalve volkomen (Planken 1981). We leven niet in een wereld waarin alle kiezers ook materieel gelijkberechtigd zijn, maar in een meer monopolistische participatiestructuur, in wat Lindblom (1977) een 'polyarchie' genoemd heeft. Daarin is de politieke macht wel pluriform maar slechts gedeeltelijk gedemocratiseerd. Dat past niet in ons normatieve plaatje, maar dat bepaalt dan ook niet hoe de besluitvorming in feite verloopt. Empirisch staat vast dat 'de betrokken voorkeuren', die ik aan het begin van deze paragraaf met opzet nog niet nader specificieerde, niet alleen die van de kiezers zijn, maar ook die van de aanbieders van beleid. Die blijken het in belangrijke mate voor het zeggen te hebben.

4. De rationalisatie van het aanbod

Het begrotingsbeleid omvat het gehele proces van kiezen, autoriseren, ten uitvoer leggen en controleren van uitgaven en ontvangsten. In de overheids-huishouding ligt het accent daarbij traditioneel op de autorisatiefunctie, op de rechtmatigheid van de inzet van middelen (inputs) voor bepaalde doelen. Daarmee is de vraag of die inzet aan de beoogde behoefte tegemoet komt nog niet beantwoord. Hier blijft een belangrijk verschil met de markt als voorzieningsbestel. Op markten kan de winst worden opgevat als een benaderende indicator van *efficiency* in het beheersen van kosten en *effectiviteit* in het inspelen op behoeften. Daarnaast is de winst tevens de voor-naamste continuïteitsbepalende factor. Aan de aanbodzijde van het publieke productieproces is de informatie over de technische betrekkingen tussen hoeveelheden productiefactoren (input) en de daarmee geproduceerde hoeveelheid product (output) meestal gebrekkig, zo niet geheel afwezig. Aan de vraagzijde is, door het ontbreken van een afzetmarkt, de effectiviteit of doeltreffendheid van de publieke productie moeilijk achterhaalbaar. Een en ander impliceert een grote informatie-achterstand. Een voorbeeld: bij collectieve besluitvorming inzake politie is uit de budgettering van *middelen* (inputs zoals personeel, voertuigen, communicatiesystemen) niet zonder meer duidelijk welke diensten (outputs zoals verkeersregeling, ordehandhaving en opsporing) daarmee zullen worden aangeboden. De *effecten* (in termen van verkeersveiligheid of rechtshandhaving) zijn nog moeilijker vast te stellen, omdat zij mede afhangen van wisselende omgevingsfactoren terwijl de *waardering* van het publiek vaak al helemaal niet te voorspellen valt ('M.E.-weg ermee'/'Goed dat er politie is').

De moderne bedrijfseconomie van de publieke sector stelt naast de autorisatiefunctie de keuzefunctie en de controlefunctie van de begroting op de voorgrond. De laatste decennia is veel aandacht besteed aan de verbreding van investeringsanalyses tot *kosten-baten analyses*, waarin gepoogd wordt alle *maatschappelijke* kosten en baten - inclusief de externe effecten die bij een bedrijfseconomische calculatie buiten het beeld blijven - op één noemer te brengen en in contante waarden te herleiden, teneinde het beste uitgavenprogramma te identificeren uit een reeks van alternatieven. Varianten op dat thema zijn *kosten-effectiviteitsanalyses* ter identificatie van de laagst mogelijke inzet aan middelen in die gevallen waarin het doel al vast staat, en *multicriteria-analyses* voor situaties waarin het herleiden van verschillende categorieën baten op één geldnoemer problemen oplevert. Het succes van dit soort pogingen tot rationalisatie van het aanbod hangt evenwel af van twee cruciale voorwaarden, die in de desbetreffende literatuur niet of nauwelijks worden onderkend.

In de eerste plaats vereist een inhoudelijke beleidsanalyse inzicht in de hoeveelheid, de kwaliteit, de effecten en de waardering van en voor het overheidsproduct dat met het betrokken programma wordt gegenereerd, zo zagen we al. Veelal schiet de meetbaarheid van de 'output' nog tekort, en ontbreekt het inzicht in effecten en waardering. Dat geldt zowel voor een analyse van de overheidsinvesteringen als voor uitgaven in de lopende sfeer,

zoals uit het voorbeeld van politiediensten duidelijk geworden zal zijn. Op deze problematiek, alsmede op de vraag hoe output- en effectindicatoren bestuurlijk hun plaats kunnen krijgen in de begrotingssystematiek wordt elders in dit nummer ingegaan door Van de Kar.

In de tweede plaats is nog geenszins verzekerd dat een vermindering van het informatietekort ook tot een vermindering leidt van de machtspolitieke *informatiehantering*. In par. 2 en 3 werd geconcludeerd dat de rationaliteit in de politieke bureaucratie niet alleen begrensd en selectief is, maar dat het eigenbelang ambtenaren en politici bovendien naar een machtsoverwicht doet streven. Voor politici komt er dan nog bij dat iedere dag van een politiek leven de laatste kan zijn. Het is dan ook volstrekt verklaarbaar dat de denkhorizon van de doorsnee-politicus korter is dan die van de gemiddelde ondernemer, zoals Duisenberg terecht benadrukte in zijn commentaar op mijn eerdergenoemde pre-advies voor de Accountantsdag 1980.

Het is naïef te veronderstellen dat de elegante besluitvormingsmodellen die de besliskunde heeft opgeleverd tegen dit soort realiteiten zijn opgewassen. Als een kabinet waarin D'66 en de PPR een open Oosterschelde eisen wil overleven, dan komt er een doorlaatbare dam als privilege good om de milieulobby te binden. Ook al wisten alle ingewijden toen al dat het veel te duur werd. In de moderne democratie worden boodschappers van slecht nieuws niet meer ter dood gebracht, zij worden slechts monddood gemaakt. De Commissie-Vonhoff wist tenminste waarover ze het had, ze noemde haar eindrapport: 'Voordat de la klikt'.

5. Collectieve besluitvorming als gedragstheoretisch vraagstuk

In zekere zin is de theorievorming inzake de collectieve besluitvorming een voortdurende strijd tegen de dubbele misvatting dat het daarbij zou gaan om de democratisering van de vraag of de rationalisatie van het aanbod. Democratisering en rationalisatie zijn normatieve idealen die hecht in onze cultuur verankerd liggen. Zaken dus, waar niemand met goed fatsoen tegen kan zijn. Dat is verraderlijk, want het gaat niet in de eerste plaats om wat we zouden willen, maar om wat er in feite gebeurt. De economie als wetenschap beschrijft de mens niet zoals hij zou *moeten* zijn, maar zoals hij *blijkt* te zijn; pas daarna volgt de toetsing aan de norm. Er is wel degelijk plaats voor een normatieve beoefening van de economie, doch wie de analyse van de feitelijkheid gemakshalve overslaat loopt het gevaar in zijn eigen sprookjes te gaan geloven.

Het zijn niet alleen de kiezers die vragen om beleid, en niet alleen de bewindslieden die iets te bieden hebben. In de collectieve besluitvorming zijn vraag en aanbod gevangen in een complex en interactief netwerk van participanten. Het verhaal is op verschillende manieren te vertellen. Laat ik beginnen bij de kiezer. Eens in de vier jaar - of zoveel vaker als onvoorzienbaar is - verschaft hij een vrijwel blanco mandaat aan zijn preferentie-

makelaar op het Binnenhof om zijn zaken te behartigen. Vanwaar die delegatie? Deels omdat het nu eenmaal niet anders kan (we kunnen niet iedere keer allemaal overal over meebeslissen), deels omdat de essentie van veel overheidsbeleid is dat de burgers de effecten daarvan pas kunnen beoordelen en eventueel als noodzakelijk aanvaarden nadat het beschikbaar gekomen is (Berg 1976, blz. 311), en deels uit inertie en een gevoel van machteloosheid ('ze doen maar'). Reeds deze achtergrond zou voldoende moeten zijn om in te zien dat het begrip 'representatieve democratie' in een contradictio in terminis kan verzanden. Maar nee, de traditionele leer van de 'public choice' redeneert glashard verder dat - wanneer we vooral maar van machtsvorming blijven abstraheren - de volksvertegenwoordigers en het kabinet zich met het oog op hun herverkiezing op de modale kiezer zullen moeten richten. Wanneer er geen problemen zijn, dan zijn er geen problemen, dat is zeker waar, maar daarmee is de bijdrage van deze benadering dan ook wel uitgeput.

De machtsvraag is daarmee evenwel nog geenszins uitputtend gesteld, want in ons hedendaagse bestel hebben de parlementariërs zich op hun beurt het alleenvertegenwoordigingsrecht van de vraag naar beleid gaandeweg uit handen laten nemen. Naarmate hun verantwoordelijkheden toenamen lieten zij die uithollen door de corporatistische partner, de professionele dienstverlener, het adviesorgaan, de pressiegroep, en de beroepsrechter. De *corporatistische partner* kwam in het beeld naarmate de overheidsbemoeienis zich uitbreidde tot wat in ons verzuilde land voorheen aan het 'particuliere initiatief' was voorbehouden. Daarbij sloop er een weeffout in onze democratische staatkunde. Naarmate de overheid er niet in slaagde de subsidiaire organen haar wil op te leggen werden de gekoloniseerden al gauw kolonisator. Zo is het parlement verstrikt geraakt met lobby's uit het bedrijfsleven (het groene front, de vakbeweging) en de kwartaire sector (de onderwijsmaffia en de medische dienstverlening) die, om niet te zeer gecontroleerd te worden, de controle maar in eigen hand gehouden hebben. In materiële zin wordt de parlementaire controle uitgevoerd door specialisten die meer zicht hebben op hun sectorale achterban dan op de alternatieven waarmee zij zouden moeten wegen. De *professionele dienstverlener* is de profane alom-tegenwoordige in ons bestel. Hij beheerst het veld. Hij voert de boventoon in het adviesorgaan, de actie in de pressiegroep, en de ondertoon in de ministeriële verantwoordelijkheid. Het *adviesorgaan* is het geïnstitutionaliseerde katekwaad, althans voor zover daarin mensen zitten die banden onderhouden met geïnstitutionaliseerde maatschappelijke groeperingen. Begonnen of althans bedacht om het deskundigenoordeel te kanaliseren is de adviesfunctie meer en meer gaan dienen als dekmantel waaronder pressiegroepen hun koekoekseieren kwijt kunnen. *Pressiegroepen* zijn de spreekbuis van gepassioneerde minderheden. Zij herstellen een evenwicht dat de meerderheidsregel dreigt te verbrijzelen, zo houden romantici ons voor. De werkelijkheid is grimmiger. Het gaat niet altijd om minderheden, en het valt niet in te zien waarom pressiegroepen in een onevenwichtig bestel nu juist tot het evenwicht zouden bijdragen. De *beroepsrechter*, tenslotte, representeert een nagenoeg vergeten groep onder

de participanten in de collectieve besluitvorming. Toch speelt ook hij - wellicht tegen wil en dank - inmiddels een hoofdrol. Hoe meer hooi de parlementaire democratie op haar vork neemt, hoe sterker de noodzaak om zaken alleen globaal te regelen in kaderwetten, ter invulling door de 'wetgever in ruime zin'. En zo bepaalt niet de gekozen volksvertegenwoordiger, maar de beroepsrechter uiteindelijk wat passend werk is, hoe het woonrecht vorm krijgt en hoe de ruimtelijke ordening er uit ziet. Zo wordt het beleid op de automatische piloot gezet en de verantwoordelijkheid voor de terugkoppeling ontgaan. Want de rechter weegt geen alternatieven - dat is niet zijn taak - hij interpreteert een eenmaal ingezette koers en corrigeert afwijkingen.

Tot zover de vraag naar beleid. Ook de uitvoerende macht - als representant van het aanbod - is pluriform; tal van bestuurslagen (EG, Rijk, provincie, gemeenschappelijke regeling, gemeente) en tal van verkokerde beleidssectoren werken driftig langs elkaar heen. Ambtenaren en politici bespelen elkaar en hun omgeving ter optimalisatie van hun eigenbelang. Adviesorganen dienen als parkeerplaats voor politieke risico's. Corporatistische partners, pressiegroepen en loslopende intellectuelen worden vooruit gestuurd om de weg te bereiden voor het eigen gelijk. (Een minister tegen schrijver dezes - woordelijk - 'weet jij nou een hoogleraar die mij adviseert wat ik wil?').

In de jungle van de bestuurlijke werkelijkheid heeft de theorie van de collectieve besluitvorming slechts overlevingskansen als zij de mens niet formaliseert in logische gedachtenspelletjes, maar neemt zoals hij is: homine lupus - als de mens een wolf. Het eigenbelang als regulerende motivatie leidt wel tot optimalisatie, maar dan volgens het recht van de sterkste, een recht dat slechts ten dele door altruïsme getemperd wordt (Collard 1981). Dat geldt ook voor het budgetmechanisme. Optimalisatie en democratische legitimatie zijn dan ook verschillende zaken, want democratie - als atomisering van de macht - is een mooi ideaal, maar volgt niet uit het menselijk streven (Wolfson 1981). De democratie moet nog steeds - dag in dag uit - op de roofridders bevochten worden.

6. Conclusies

Ik heb een somber beeld geschetst van het 'kwaliteitsverlies' dat op kan treden als in de besluitvorming de tucht van de markt als systeem van voorkeurspeiling en als sanctiemechanisme te gemakkelijk terzijde wordt gesteld. Moeten we daarom terug naar de nachtwakerstaat? Die conclusie valt niet uit het voorgaande te trekken, waarin slechts is aangegeven dat niet alleen de markt, maar ook het budget zijn beperkingen heeft als voorzieningsmechanisme. Dat inzicht kan ons helpen bij het vinden van de verkieslijke weg naar welvaart.

Verbeteringen in de collectieve besluitvorming vereisen inspanningen in drie verschillende werelden: in die van de *ideeën*, van het *onderzoek*, en van

de *instituties*. In de wereld van de ideeën is er ruimte voor een fundamentele herbezinning op het domein van de politiek. Teleurstellende ervaringen met het budget als instrument van beleid kunnen juist inspireren tot een vernieuwing van het denken over de relatieve betekenis van de overheid, van andere organisatievormen en van het privé domein, waarbij er aanleiding lijkt om vooral dat laatste wat meer te ontzien.

Als onderzoekprogramma is er in de eerste plaats behoefte aan inzicht in de economische gevolgen van overheidsgedrag (outputmeting, informatiehantering, afwenteling), en aan bestuurlijke beheersingsmethodieken, méér dan aan formele modellen die we niet kunnen specificeren. Hier ligt een boeiend en te lang verwaarloosd werkerrein waarop ook de bedrijfshuishoudkunde en de accountancy belangrijke bijdragen kunnen leveren.

In de wereld van de instituties koester ik ten slotte twee verlangens. In de eerste plaats een zover terugtreden van het primaat van de politiek dat het parlement zijn controlefunctie weer materieel aankan. Dat betekent niet alleen een herbezinning op wat vandaag de dag als privé domein zou moeten worden gerespecteerd, maar ook een anders omgaan met de resterende gemeenschapstaken en de controle daarop. In concreto vraagt dit om een wezenlijke decentralisatie van Rijkstaken en parlementaire verantwoordelijkheden naar andere territoriale en functionele regelkringen (Hazeu 1983), alsmede een grootscheepse opruiming onder adviesorganen als wangedrochten van pseudo-participatie en als alibi voor parlementaire vaandelvlucht. Die afbraak van de radenrepubliek - of liever radenmonarchie - is het meest democratisch gezinde voorstel dat de laatste tien jaar inzake ons bestuur gedaan is (door de WRR, Vonhoff en vele anderen); recentelijk zijn hiervoor concrete voorstellen gedaan door de werkgroep-Van der Ploeg, laten we hopen dat het kabinet zich hier nu eens sterk voor maakt! Een parlement dat door het afsluiten van vluchtwegen *gedwongen* wordt zich tot hoofdzaken te beperken is een sterk parlement. Het pleidooi voor meer persoonlijke ondersteuning van individuele kamerleden levert geen alternatief; het gaat voorbij aan het gevaar van een nieuwe vlucht in het door medewerkers aangereikte detail. Wel is het zinvol parlementaire commissies meer gelegenheid te geven voor het inwinnen van een 'second opinion' bij *onafhankelijke* instanties, zoals het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

In de tweede plaats zou ik mijn pleidooi voor een betere democratische bewerktuiging willen uitbreiden tot de media als tegenmacht. De politieke journalistiek verdient een krachtige kwalitatieve opwaardering, teneinde op haar beurt de kwaliteit van de parlementaire controle te kunnen bewaken. Dat mag best iets kosten. Het is een eis van democratie dat Den Haag Vandaag weer niet van gisteren wordt.

Literatuur

- Alchian, A. A., en Demsetz, H., 'Production, Information Cost and Economic Organization', *American Economic Review* 62 (1972), pp. 777-95.
- Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, tweede druk, New York (John Wiley), 1963.
- Berg, E. L., 'Grenzen aan de groei van de overheid; de vierde macht', *Bestuurswetenschappen*, 30 (1976).
- Collard, D., *Altruism and Economy*, tweede druk, Londen (Martin Robertson), 1981.
- De Alessi, L., 'Property Rights, Transaction costs, and X-Efficiency', *American Economic Review*, 73 (1983), pp. 64-81.
- Doel, J., van den, *Democratie en welvaartstheorie*, tweede druk, Alphen (Samson), 1978.
- Hazeu, C. A., 'Van smalle marges naar malle charges', *Beleid en Maatschappij*, 10 (1983), pp. 65-75.
- Hennipman, P., *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen (Samson), 1977.
- Hirschman, A. O., *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton (University Press), 1982.
- Kuipers, S. K., 'Economisch herstel en de werking van de markteconomie', *ESB*, 20 oktober 1982, pp. 1122-30.
- Leibenstein, H., 'Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'', *American Economic Review*, 56 (1966), pp. 392-415.
- Leibenstein, H., *Beyond Economic Man*, Cambridge (Harvard), 1976.
- Leibenstein, H., 'The Missing Link' - Micro-Micro Theory?', *Journal of Economic Literature*, 17 (1979), pp. 477-502.
- Lindblom, Ch. E., *Politics and Markets*, New York (Basic Books), 1977.
- Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago (Aldine), 1971.
- Planken, A. P. J., 'De onvolkomen theorie van de collectieve besluitvorming' in D. J. Wolfson, red., 1981b.
- Wolf, Ch., 'A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis', *The Journal of Law and Economics*, 22 (1979), pp. 107-39.
- Wolfson, D. J., *Public Finance and Development Strategy*, Baltimore (Johns Hopkins), 1979.
- Wolfson, D. J., 'De afweging van nut en offer bij de overheid', in *Duel en dans om de miljardenbalans*, Amsterdam (Nivra), 1980.
- Wolfson, D. J., 'Beeldvorming in de theorie van de economische politiek', in P. J. Eijgelshoven en L. J. van Gernerden, red., *Inkomensverdeling en Openbare Financiën, Opstellen voor Jan Pen*, Utrecht (Spectrum), 1981.
- Wolfson, D. J., 'Continuïteitsvoorwaarden voor de verzorgingsstaat', in Vereniging voor de Staathuishoudkunde, *Preadviezen 1981*, Leiden (Stenfert Kroese) 1981a, herdrukt in G. M. J. Veldkamp, red, *Ombuigingen in de sociale zekerheid, een paradox voor de economie van de jaren tachtig*, Deventer (Kluwer), 1983.
- Wolfson, D. J., red., *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer (Kluwer), 1981b.
- Wolfson, D. J., *Public finance and the quest for efficiency*, Rotterdam (discussion paper series, Institute for Economic Research, EUR, nr. 8213/P), 1982.