Het kabinet-Den Uyl en de vernieuwing van het beleid

J. van den Doel

1 Vernieuwing

In 1966 kwamen in ons land drie politieke vernieuwingsbewegingen op die onderling enige verwantschap vertoonden, namelijk: de politieke partij D'66, Nieuws Links in de PvdA en de toenmalige christenradikalen in de konfessionele partijen. Deze vernieuwingsbewegingen brachten een aardschok in de nederlandse politiek teweeg die later in een aardverschuiving zou overgaan: het optreden van het eerste na-oorlogse kabinet dat in meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van politieke partijen wier aanhangers in overwegende mate voorstander zijn van een progressief of een matig progressief beleid.[1] Geen wonder, dat juist sinds het optreden van het kabinet-Den Uyl de belangstelling voor de in 1966 begonnen vernieuwingsbewegingen is opgeleefd. Enkele maanden geleden werden de eerste onderzoeksresultaten van Kroes gepubliceerd,[2] die de oprichters van Nieuw Links allen heeft geïnterviewd en hun archieven op een degelijke wijze heeft bestudeerd. Tegelijkertijd werd de diskussie over de oorspronkelijke doeleinden van D'66 op gang gebracht.[3]

In dit artikel wil ik de relatie aan de orde stellen tussen het beleid dat in 1966 door deze politieke vernieuwers werd voorgestaan en het beleid dat thans door het kabinet-Den Uyl wordt beoogd. Het gaat mij uiteraard niet om het evalueren van elke door dit kabinet voorgestelde begrotingspost noch om een beoordeling van de vernieuwingswil van elke aan het kabinet deelnemende minister of politieke partij. Ik zal slechts pogen de vraag te beantwoorden of de uitgangspunten van het kabinetsbeleid en het krachtenveld waarin het kabinet zijn beleid moet realiseren het mogelijk maken aan de destijds bedoelde politieke vernieuwing gestalte geven.

2 Vernieuwing van het beleid

Het is niet eenvoudig om de door de vernieuwers voorgestelde veranderingen van het beleid in enkele trefwoorden samen te vatten. Immers: zoveel vernieuwers, zoveel zinnen waren er! Daarom beperk ik mij tot de *punten van overeenkomst tussen* de dokumenten die de vernieuwers bij hun eerste optreden hebben gepubliceerd.[4] De gemeenschappelijk door de vernieuwers voorgestelde beleidsveranderingen kunnen mijns inziens worden samengevat als *demokratisering* van de beleidsvorming en *optimalisering* van de beleidseffekten.[5] Demokratisering is een toeneming van demokratie; onder demokratie versta ik een wijze van beleidsvorming waarbij de betrokkenen de mogelijkheid hebben het beleid te beïnvloeden en deze mogelijkheid geëffektueerd zien door te beslissen bij meerderheid van stemmen.[6] In deze zin bepleitte Nieuw Links 'politieke democratie in een socialistische maatschappij',[7] kozen de christen-radikalen voor een 'integrale demokratisering van de maatschappij'[8] en eiste D'66 een 'radicale democratisering van de nederlandse samenleving'.[9] De vernieuwingsbewegingen deden dan ook konkrete voorstellen om de kabinetsformatie, de personele samenstelling van het parlement, het bestuur van gemeenten, het onderwijs, de loonvorming en de partikuliere investeringen aan meerderheidsbeslissingen van burgers te onderwerpen.

Optimalisering van de beleidseffekten betekende voor de politieke vernieuwers het doelbewust streven naar een zo groot mogelijk welzijn van de individuele burgers *vanuit het gezichtspunt van die burgers*. De vernieuwers streefden m.a.w. naar een toestand waarin voor de individuele burgers naar hun maatstaven een zo groot mogelijk overschot tot stand is gebracht van verkregen waarden boven opgeofferde waarden.[10]

De term 'optimalisering' werd door de politieke vernieuwers niet expliciet gebruikt, al waren bijvoorbeeld de sociaal-ekonomische paragrafen uit *Tien over Rood* en *Christen Radicaal* grotendeels ontleend aan Tinbergens theorie van het optimale regime.[11] De wens om het individueel welzijn der burgers te vergroten kwam vooral tot uitdrukking

---

J. van den Doel (1937) was in de jaren 1967-1973 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA en eerste woordvoerder van de oppositie over volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Sinds 1 augustus 1973 is hij gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Nijmeegse Universiteit.
Publicaties o.a.: het proefschrift *Konvergentie en evolutie* (over de dynamica van ekonomische systemen, 1971), artikelen in de bundel *Beleid en Belicht* (1972) en in *Openbare Uitgaven*, en de oratie *Ekonomie en demokratie in het staatsbestuur* (1973).
Adres: Zevenheuvelenweg 59, Berg en Dal

in pleidooien voor vergroting van de publieke sektor. Volgens D'66 diende 'de overheid een zodanig struktuurbeleid te voeren, dat een maximale bijdrage wordt geleverd aan de uitbreiding en verbetering van in ons land achtergebleven openbare voorzieningen'.[12] Volgens Nieuw Links mochten de bestedingen van de konsumenten slechts zodanig stijgen 'dat de financiering van de gemeenschapsvoorzieningen' (....) gegarandeerd is'.[13] De radikalen beschouwden de volkshuishouding als sub-optimaal omdat 'in een vrije marktekonomie de aanwending van onze schaarse produktieve krachten slechts bepaald wordt door op geld waardeerbare, door geld gedekte en voor het individu zichtbare waarden'. Zij vroegen dan ook onomwonden om 'een sterkere stijging van de overheidsuitgaven dan overeenkomt met de trendmatige stijging van het nationale inkomen'.[14]

3 De regeringsverklaring

De uitgangspunten van het beleid van het kabinet-Den Uyl zijn vastgelegd in de regeringsverklaring van 28 mei 1973.[15] Volgens de minister-president heeft in deze verklaring immers iets 'doorgeklonken van wat de spreukendichter in het Oude Testament bedoelde met de woorden: waar visie, waar uitzicht ontbreekt, komt het volk om'. De kern van de regeringsverklaring wordt m.i. gevormd door de volgende passage:

'In feite is de voortgaande inflatie de uitdrukking van de afwenteling van lasten en verantwoordelijkheden. In toenemende mate rijst het besef, dat dit proces alleen doorbroken kan worden, indien een samenleving bij de besteding van schaarse middelen een rangorde van waarden aanvaardt en de leden van die samenleving ook de kans krijgen mee te beslissen over de bepaling daarvan. Het kabinet wil daarom evenwichtiger verhoudingen in onze economie nastreven binnen het raam van een fundamenteler verandering van onze samenleving, gericht op spreiding van inkomen, bezit, macht, kennis en zeggenschap. Het wenst voorrang te geven aan de verbetering van de dagelijkse leef-, woon- en werkomstandigheden boven een slaafs volgen van technische ontwikkelingen. Het wenst welvaart te richten op welzijn'.[16]

Volgens deze niet geheel éénduidige formulering moet de inflatiebestrijding dus een onderdeel zijn van een beleid, waarvan de centrale doeleinden zijn: het scheppen van kansen om mee te beslissen, en: het richten van welvaart op welzijn. Het kabinet wil 'streven naar grotere mondigheid van de burgers' en tevens afstand nemen van 'een vrijwel onbeperkt streven naar (....) materiële welvaartsgroei'. De doeleinden van de vernieuwers, demokratisering van de beleidsvorming en optimalisering van de beleidseffekten, worden beide overgenomen, in naam terwille van de inflatiebestrijding, die echter op zijn beurt nodig is omdat 'de ervaring leert dat in een inflatoir proces als thans gaande is, gemeenschapsvoorzieningen aan een permanente erosie blootstaan'.

De belangrijkste doelstelling van het kabinet is dan ook uitvoering van een 'kabinetsprogram, dat voorziet in uitbreiding van overheidsvoorzieningen in een aantal essentële sektoren'. Ook in de gefaseerde en geaktualiseerde versie van *Keerpunt '72*, de belangrijkste programgrondslag van het kabinet, wordt uitgegaan van een jaarlijkse stijging van de belastingdruk met 0,6 pct. van het nationale inkomen. Daarbij komt nog een stijging van de sociale verzekeringslasten die, vooral als gevólg van de te verwachten kostenstijgingen van de gezondheidszorg, meer dan 1 pct. van het nationale inkomen per jaar zal bedragen. 'Een dergelijk beleid vergt offers in de persoonlijke sfeer', konkludeert de minister-president terecht.

In de regeringsverklaring is de demokratisering van de beleidsvorming door het kabinet aan de uitbreiding van de overheidsvoorzieningen ondergeschikt gemaakt. Afgezien van de ietwat goedkope mededeling dat het kabinet 'niet bij uitzondering met aktiegroepen zal praten', bevat de regeringsverklaring terzake van de demokratisering op makronivo weinig konkrete voorstellen. Nergens blijkt het besef, dat ook de budgetbeslissingen kunnen worden gedemokratiseerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door beslissingen over uitgaven en belastingen te decentraliseren naar gemeenten en — in de toekomst — naar wijkraden. Voor de gemeenten bevatten de regeringsplannen echter weinig nieuws.[17] Een andere mogelijkheid om de budgetbeslissingen te demokratiseren is te voorkómen dat de rijksbegroting in bilaterale onderhandelingen tussen regering en bedrijfsleven wordt vastgesteld en het parlement (dat georganiseerden èn ongeorganiseerden vertegenwoordigt) slechts de keus heeft tussen goedkeuring van deze begroting

of ontreddering van de gehele volkshuishouding. Weliswaar wijdt het kabinet in de regeringsverklaring enige woorden aan de volksvertegenwoordiging die 'voor een doeltreffend funktioneren van de parlementaire democratie de centrale plaats dient in te nemen die haar in dit stelsel toekomt', doch in de passages over inflatiebestrijding wordt niet zozeer over het parlement gesproken als wel over de eventuele bereidheid van de vakbeweging aan de uitvoering van het kabinetsprogramma mee te werken. Immers: 'De gedeeltelijke doorberekening van loonstijgingen in de prijzen en de indexatieclausules in de collectieve arbeidsovereenkomsten vormen een schijnbaar onverbrekelijk mechanisme, dat de inflatie een permanent karakter dreigt te geven'.

Het kabinet is voor de verwezenlijking van zijn doeleinden uiteraard afhankelijk van allerlei politieke, ekonomische en ambtelijke machtsposities. Aangezien de demokratisering van de beleidsvorming in de regeringsverklaring niet nader is uitgewerkt, zal ik mij in het vervolg van dit betoog kortheidshalve beperken tot de vraag in hoeverre kiezers, vakbonden en ambtenaren het mogelijk zullen maken dat het kabinet zijn hoofddoelstelling, de door de vernieuwers beoogde vergroting van de publieke sektor, realiseert. De effekten van de zg. oliekrisis laten we daarbij buiten beschouwing, hoewel deze krisis de kracht van onze argumenten versterkt.

4 Kabinet en kiezers

Het stellen van de noodzaak tot vergroting van de publieke sektor is gemakkelijker dan het aantonen van die noodzaak. Uit een vergelijkend onderzoek van Merkies[18] blijkt, dat de minister-president als oppositieleider geneigd was elke overheidsvoorziening als een belangrijke stap te zien in de richting van het optimum van de individuele burger. Niet elke overheidsvoorziening levert echter voor iedereen baten op. En indien overheidsvoorzieningen wél kollektieve baten verschaffen, vergen zij doorgaans individuele offers. Voor een individuele burger is de omvang van de publieke sektor slechts dan optimaal als de marginale gulden, die de staat uitgeeft, eenzelfde nut afwerpt als hij had gedaan indien hij niet via de belastingen in de schatkist was gekomen, maar in de partikuliere sektor was besteed.[19] Ook al zijn huizen, scholen, tanks, wegen en drooggelegde polders nóg zo waardevol, de burger zal zijn marginale (laatste) belastinggulden liever individueel willen besteden wanneer het offer van zijn marginale gulden groter is dan de baten die hij ervan heeft. Vergroting van de publieke sektor schept inderdaad de mogelijkheid tot een groter batig saldo voor de individuele burger. Maar tegelijkertijd schept zij voor elke burger het risiko van een groter nadelig saldo, dat kan ontstaan doordat de publieke baten aan zijn neus voorbij gaan of de partikuliere lasten te zeer op zijn hoofd neerkomen.

Afweging tussen baten en offers op centraal nivo is altijd een slag in de lucht. Weliswaar meent het kabinet dat 'nieuwe technieken van beleidsanalyse bij de afweging mede dienstbaar kunnen zijn'. Doch ook al produceert het ministerie van financien bijvoorbeeld grote aantallen kosten-baten-analyses, dan is hoogstens een politiek meebeslissende elite daardoor van het eventuele nut van overheidsvoorzieningen overtuigd. Kosten-baten-analyses vervullen niet de funktie individuele burgers te motiveren tot steunverlening aan het beleid.

Elk kabinet kent het probleem, dat de baten van sommige voorzieningen in tijd of ruimte ver van de burgers verwijderd zijn; deze baten zijn voor de burgers 'verborgen baten'.[20] Doch voor een progressief kabinet is dit probleem extra groot. Juist de beleidsonderdelen waaraan een progressief kabinet prioriteit wil geven — ruimtelijke ordening, milieubeheer, ontwikkelingssamenwerking — betreffen voorzieningen, waarvan de baten niet onmiddellijk zichtbaar zijn. De mogelijkheid bestaat dat burgers van zulke voorzieningen vooral de kosten voelen. Het verzet tegen de invoering van de 'milieubelasting' is daarvan een illustratie. Juist progressieve kabinetten slagen er onvoldoende in het nut van kollektieve voorzieningen duidelijk te maken zodat juist zij de wens tot belastingverlaging stimuleren. Aangezien uit het onlangs gehouden nationaal politikologisch kiezersonderzoek bleek, dat niet alleen belastingverlaging bij de kiezers de hoogste prioriteit heeft, maar dat ook het getal van hen, *die juist van een regering met de PvdA belastingverlaging verwachten,* toeneemt,[20] moet het kabinet vrezen dat zijn elektorale aanhang zal afbrokkelen zodra het de rekening voor het milieubeleid, het ruimtelijk ordeningsbeleid of het ontwikkelingsbeleid presenteert.

Niet alleen de onzichtbaarheid van de baten, doch ook een door de kiezers als onbillijk ervaren verdeling van de kosten vormt een klip waarop het kabinet kan stranden. In feite verlangt het kabinet van de burgers dat zij, in de woorden van Weber, ideëel-rationeel handelen, d.w.z. het kabinet steunen ongeacht de daarmee voor henzelf te bereiken resultaten.[22] Doch volgens Olson[23] hebben burgers meer de neiging doel-rationeel te handelen, d.w.z. zij optimaliseren in overwegende mate hun persoonlijk welzijn en maken het belang van hun medeburgers daaraan ondergeschikt. Beperken wij ons tot de zuivere kollektieve goederen. Het specifieke karakter van zo'n goed is dat iedereen ervan profiteert ook als hij er niet voor behoeft te betalen. Alle burgers hebben dan stellig een gemeenschappelijk belang bij verhoging van het kollektieve voorzieningennivo. Maar zij hebben geen gemeenschappelijk belang bij het betalen voor die voorzieningen. Naarmate elke burger in meerdere mate 'doelrationeel' denkt, dus op een zo groot mogelijk eigen voordeel uit is, zal hij er sterker van overtuigd zijn dat anderen de kosten van de voorzieningen moeten dragen. Dit geldt niet alleen in de huidige situatie waarin de inkomensverdeling zo scheef is doch het geldt ook wanneer de inkomens in sterke mate zouden zijn genivelleerd. Ook dan zullen vele burgers ervan uitgaan dat anderen nóg meer belang hebben bij de kollektieve voorzieningen dan zij en dat die anderen bijgevolg bereid moeten zijn een onevenredig groot deel van de kosten voor hun rekening te nemen. Een toestand waarin de meeste burgers er zelf van overtuigd zijn dat hun bijdrage in de kosten van gemeenschapsvoorzieningen rechtvaardig is, is voor een kabinet, dat zoveel lastenverhogingen oplegt, onbereikbaar.

5 Kabinet en vakbeweging[24]

Niet alleen de individuen in de rol van burger, doch ook de individuen in de rol van vakbondslid maximaliseren volgens Olson hun ekonomisch eigenbelang zoals zij het zelf begrijpen. Het gedrag van een vakbeweging als georganiseerd instituut wordt mede bepaald door hetgeen de vakbondsleden wensen, zodat de vakbeweging het door de leden begrepen eigenbelang moet nastreven. De motieven van vakbondsleiders zijn stellig even edel als die van politici, doch evenzeer als politici genoodzaakt worden te streven naar verkiezingswinst, zijn vakbondsleiders in de maatschappelijke machtsverhoudingen gedwongen zoveel mogelijk leden te werven en moeten zij derhalve in belangrijke mate de opvatting van het randlid verwoorden.

Wanneer de individuen in hun rol van vakbondslid ('doelrationeel') hun eigenbelang nastreven, zullen zij, zoals gezegd, ervan uitgaan dat anderen nóg meer belang hechten aan kollektieve voorzieningen dan zij en dat die anderen bijgevolg bereid moeten zijn een onevenredig groot deel van de kosten voor hun rekening te nemen. Hetzelfde geldt dan voor de vakbond als georganiseerde groep. Een vakorganisatie verwacht van een kabinet, zeker als de PvdA daaraan deelneemt, dat het kabinet verhoudingsgewijs een nóg grotere voorkeur heeft voor kollektieve goederen dan de vakorganisatie zelf. Daarom zal een vakbond pogen niet in de vakbeweging georganiseerde groepen (waaronder de laagstbetaalden) een relatief te groot deel van de lasten te laten dragen met als gevolg dat een aantal door het kabinet gewenste overheidsvoorzieningen achterwege moet blijven. Alle vakbondsnota's, gericht tot kabinetten van diverse pluimage, bevatten pleidooien voor meer overheidsvoorzieningen. Zodra het gespreksonderwerp tussen kabinet en vakbeweging echter verschoven wordt van de baten van kollektieve voorzieningen naar de lasten daarvan, zal de vakbeweging uiteraard bereid zijn zich terwille van die voorzieningen enigszins in de looneisen te matigen. Doch deze matiging zal, ook bij een rechtvaardige inkomensverdeling, minder zijn dan, gezien het belang van kollektieve goederen voor de bij de vakbond aangesloten werknemers, optimaal is.

Vertaling van individuele voorkeuren via vakbondsinstituties leidt — geïsoleerd beschouwd — dus noodzakelijkerwijs tot een neerwaartse druk op het groeitempo van de publieke sektor. Deze konklusie laat de goede trouw van vakbondsleiders en vakbondsleden geheel onverlet en is uitsluitend gebaseerd op Olsons logische analyse van het gedrag van individuen in een bepaalde organisatorische struktuur. Die struktuur wordt gekenmerkt door vrijwilligheid: de beslissingen van de leden van de vakbeweging hebben ter zake van de kollektieve voorzieningen en hun financiering voor de volkshuishouding geen bindend karakter. Net zo min als van de burgers verwacht kan worden dat zij hun

staat financieren met vrijwillige bijdragen i.p.v. met aan hen opgelegde belastingen kan van vakbondsleden worden verlangd, dat zij uit vrije wil meer offeren dan waartoe zij minimaal verplicht zijn.
De ekonomische orde, waarin het kabinet wil funktioneren, is door Kirschen[25] gekarakteriseerd als een 'économie concertée', d.w.z. als een volkshuishouding waarin de overheid haar beslissingen neemt in samenwerking en overeenstemming met georganiseerde belangengroepen, in het bijzonder met de werkgeversorganisaties en de vakbonden. In een dergelijke ekonomische orde beschikt het parlement *onder normale omstandigheden* niet over machtsmiddelen om de kosten van de door de vakbeweging zelf bepleite voorzieningen dwingend aan de leden van de vakbeweging op te leggen. Zolang het kabinet vasthoudt aan het uitgangspunt dat overeenstemming met de vakbeweging belangrijker is dan het uitoefenen van beslissingsmacht door het parlement, zal het kabinet van een deel van zijn ambitieuze programma tot vergroting van de kollektieve sektor moeten afzien.

6 Kabinet en ambtenaren[26]

Kiezers en vakbeweging zullen ten aanzien van het hoofddoel van het kabinet, een snelle groei van de publieke sektor, remmende faktoren zijn zolang de budgetbeslissingen niet zijn gedemokratiseerd. Aangezien de baten van voorzieningen op lokaal nivo gemakkelijker zichtbaar gemaakt kunnen worden dan op centraal nivo zal expansie van de publieke sektor bij de kiezers op minder weerstand stuiten indien een deel van de beslissingen over uitgaven en over belastingen naar lagere bestuurlijke nivo's wordt gedecentraliseerd. De vakbeweging zal ook op centraal nivo van het nut van bepaalde voorzieningen kunnen worden overtuigd, doch niet van de noodzaak evenredig bij te dragen in de kosten daarvan. Daarom dienen de centrale beslissingen over de rijksbegroting, wil het kabinet zijn programma kunnen uitvoeren, onafhankelijk van het bedrijfsleven door kabinet en parlement te worden genomen en ten uitvoer te worden gelegd.
Wanneer de budgetbeslissingen niet op deze wijze worden gedemokratiseerd, bestaat de enige mogelijkheid om althans een gedeelte van het programma van de vernieuwers ten uitvoer te brengen, in het aanbrengen van drastische bezuinigen in sommige beleidssektoren, teneinde zonder belastingverhoging ruimte te scheppen voor expansie in andere beleidssektoren. Reeds in 1967 bepleitten politieke vernieuwers verlaging van de defensieuitgaven. In 1971 kregen zij er oog voor dat van andere overheidsaktiviteiten – bijvoorbeeld wegenbouw, waterstaatswerken, flatbouw, energiecentrales en ruilverkaveling – eveneens een gedeeltelijk negatieve invloed op het individueel welzijn kan uitgaan. Eens daagt bij hen het inzicht dat ook op zichzelf nuttige overheidsaktiviteiten, bijvoorbeeld nieuwbouw voor het wetenschappelijk onderwijs, toch moeten worden verminderd wanneer het financiële offer, dat individuele burgers daarvoor moeten brengen, te zwaar is geworden.
Een minister, die een aldus aangeduid programma van bezuinigingen ten uitvoer wil leggen, stuit echter op de politieke macht van ambtenaren. Het 'omspanningsvermogen' van een minister, d.w.z. diens vermogen zijn wil door te zetten in alle afdelingen van zijn departement, is immers beperkt omdat bij elke hiërarchische tussenschakel een vermenigvuldiging van onjuiste informatie dreigt te ontstaan. Dit kan met behulp van een simpel rekenvoorbeeld worden geïllustreerd.[27] Als elke ambtenaar een maximaal zes ondergeschikten leiding geeft, als een ambtenaar gemiddeld 1/5 van zijn tijd moet besteden aan het ondergaan van supervisie en een leidinggevende ambtenaar nog eens dezelfde tijd moet wijden aan het geven van supervisie, en als de aktiviteiten van elke ambtenaar voor 9/10 in overeenstemming zijn met het ministeriële beleid, dan kan gemakkelijk worden berekend dat van een ambtelijk apparaat van in totaal 252 man, verdeeld over drie hiërarchische nivo's, meer dan 100 man, d.w.z. grote minderheid, bezig is met werkzaamheden die óf neutraal staan ten opzichte van het beleid van de minister óf daartegen ingaan.
Voor het gedrag van leidinggevende ambtenaren is kenmerkend dat zij van overheidsvoorzieningen verhoudingsgewijs meer de baten ondervinden dan de kosten. De baten van meer overheidsvoorzieningen bestaan voor hen bijvoorbeeld in salarisverhoging, machtsuitbreiding, prestigevergroting of voldoening over het maatschappelijk nut van de door hen geleverde diensten. De kosten van die voorzieningen worden echter gedragen door burgers in de vorm van belastingen en door politici in de vorm van stemmenverlies.
Het gevolg is dat leidinggevende ambtenaren door

gebrek aan kostenbesef de neiging hebben om de omvang van hun dienstverlening verder uit te breiden dan voor de individuele burger optimaal is.[28] De ambtenaren behoeven slechts met één beperkende faktor rekening te houden, namelijk dat hun werkelijke kosten door een begroting moeten worden gedekt. Welke offers de burgers en de politici daarvoor moeten brengen, kan hen tot op zekere hoogte onverschillig laten.

In hun pogingen om de publieke sektor op niet-optimale wijze te vergroten vinden de ambtenaren volgens Galbraith een trouwe bondgenoot in het bedrijfsleven.[29] Een belangrijk deel van de overheidsuitgaven is immers komplementair met parkuliere aktiviteiten verbonden. Uit samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is niet alleen het vaak gereleveerde doch moeilijk aantoonbare 'militair-industriële komplex' in de defensieburokratie ontstaan, doch ook een eventueel 'hydraulisch komplex' in de waterstaatsburokratie[30] of een mogelijk 'bulldozerkomplex' in de stadsontwikkelingsburokratie. Zulke burokratische komplexen plegen het welzijn van de individuele burger te verstoren, enerzijds door de aard van de produkten, anderzijds doordat deze produkten alleen tot stand kunnen komen wanneer de kosten via de belastingen aan individuele burgers worden opgelegd.

Volgens Kooiman hangt het omspanningsvermogen van een minister af van zijn aard, die 'bestuurlijk', 'deskundig' of 'politiek' kan zijn.[31] Daaraan dient te worden toegevoegd dat het vooral ook afhangt van zijn doeleinden. Een minister die de voorzieningen van zijn departement wil uitbreiden zal kunnen rekenen op loyale medewerking van het ambtenarencorps. Een minister die wil bezuinigen, zal echter op felle tegenstand stuiten. Niet zelden wordt zulk een minister, na een periode van konfrontatie met zijn ambtenaren, evenwel door hen overtuigd van het nut van de door het departement geleverde diensten. Zo verging het minister Drees op het departement van verkeer en waterstaat,[32] zo lijkt het thans ook minister Vredeling op defensie te vergaan.[33] De schaarse elementen in het kabinetsbeleid, die op beperking in plaats van op expansie van de publieke sektor zijn gericht, zullen stellig door het ambtenarenapparaat afdoende worden 'gefaseerd en geaktualiseerd'.

7 De smalle marge van een progressief beleid

In hetzelfde jaar waarin Bell het einde der ideologieën aankondigde schreef Lindblom een geruchtmakend artikel in de *Public Administration Review*,[34] waarin hij twee methoden van beleidsvorming tegenover elkaar stelde, namelijk de synoptische en de inkrementele methode.[35] Te onzent hebben Kooiman[36] en Aquina[37] reeds voor dit artikel aandacht gevraagd. In de synoptische methode wordt het beleid op fundamentele wijze vanaf de grond opgebouwd: een hiërarchie van doeleinden wordt geformuleerd; alle mogelijke middelen worden geïnventariseerd; van alle middelen worden de baten en de kosten berekend; slechts die middelen worden aangewend die een maximaal overschot van baten boven kosten beloven. In de inkrementele methode wordt de bestaande situatie als gegeven beschouwd: de doeleinden worden bij de gegeven mogelijkheden aangepast; louter marginale veranderingen van de bestaande situatie worden in beschouwing genomen; van elk alternatief onderzoekt men een beperkt aantal effekten; slechts dat alternatief wordt gekozen waarover in brede kring overeenstemming mogelijk is. Een uniek voorbeeld van de toepassing van de synoptische methode is het volkshuisvestingsbeleid van minister Bogaers, die in 1963 een geheel nieuw 'pluriform en expansief bouwbeleid' ontwierp en uitvoerde.[38] Volgens Dror vindt men het beste voorbeeld van de toepassing van de inkrementele methode in de militaire technologie 'where incremental change results in the often noted tendency of a nation's armed forces to be excellently prepared for the last war'.[39]

De politieke vernieuwers hebben in de formulering van de door hen gewenste beleidsveranderingen de synoptische methode toegepast. D'66 beschreef een geheel nieuw staatsrechtelijk bestel; Nieuw Links bepleitte een radikaal ander inkomensbeleid; de christen-radikalen koncipiëerden een volkomen afwijkende buitenlandse politiek.[40] Zij hielden daarbij alleen in theoretische zin rekening met het bestaande: volgens de huidige minister-president waren zij 'anti-institutions' en vooral ook 'anti-history'. Zij maten de baten van de door hen voorgestelde beleidsveranderingen breed uit, doch negeerden de kosten die aan snelle veranderingen verbonden zijn. De vernieuwers hadden tezeer de neiging om de synoptische methode als optimaal te zien

en de inkrementele als anti-optimaal. Wat voor de burger optimaal is of niet hangt echter af van de wijze waarop voor hem een maximaal overschot van baten *boven kosten* wordt verkregen. Wanneer de kosten van een diskontinu beleid voor hem te hoog worden, is het optimaal beleid slechts met 'smalle marges' te veranderen.[41] De staatssekretaris van volkshuisvesting, Schaefer, heeft dit ingezien. In de oppositieperiode stonden de progressieve partijen, vanuit een synoptische visie, op het standpunt dat de woonomstandigheden in de binnensteden zo slecht waren dat deze binnensteden drastisch moesten worden gesaneerd door afbraak van ca. 50.000 woningen per jaar. Het 'wegbulldozeren' van oude wijken zou echter zeer hoge materiële en immateriële kosten teweeg hebben gebracht. Het beleid van Schaefer is dan ook terecht minder ambitieus, namelijk gericht op een inkrementele verbetering door vernieuwing en herstel van het *bestaande.*

Wat geldt voor het volkshuisvestingsbeleid, geldt ook voor het kabinetsbeleid in het algemeen. Het zou vanuit het gezichtspunt van een burger niet optimaal zijn als het kabinet zou pogen de bestaande samenleving te 'wegbulldozeren' en opnieuw in te richten op basis van de blauwdrukken der politieke vernieuwers. Een dergelijk beleid zou van de individuele burgers onaanvaardbaar hoge offers vergen. Juist het streven der vernieuwers om de optimaliteit *van de individuele burger* centraal te stellen verplicht het kabinet in veel gevallen tot een beleid van kleine stappen, m.a.w. een inkrementeel beleid.

8 Enkele konklusies

In de jaren zestig kwamen in ons land een drietal vernieuwingsbewegingen op, wier gemeenschappelijke doeleinden wij samenvatten als demokratisering van de beleidsvorming en optimalisering van de beleidseffekten. Beide doeleinden vinden gestalte in de uitgangspunten van het beleid van het kabinet-Den Uyl dat, evenals de vernieuwers, het bereiken van optimaal welzijn vooral mogelijk acht via een verdergaande vergroting van de publieke sektor doch dat, in tegenstelling tot hen, de demokratisering daaraan ondergeschikt lijkt te maken. Een snelle groei van de publieke sektor zonder gelijktijdige demokratisering van de budgetbeslissingen zal evenwel niet uitvoerbaar blijken, omdat met de vakbeweging geen blijvende overeenstemming over de lastenverdeling zal worden bereikt en omdat de politieke steun van de kiezers zal afbrokkelen, aangezien de baten van zulk een beleid minder zichtbaar zullen zijn dan de kosten. Enige vernieuwing van het beleid kan dán alleen plaats vinden door niet slechts nieuwe overheidstaken aan te vatten, doch tevens het vervullen van sommige oude taken — bijvoorbeeld op het gebied van verkeer, waterstaat, landbouw, energieproduktie, defensie of nieuwbouw voor het wetenschappelijk onderwijs — te verminderen. Ik ontken niet dat aan vele overheidsvoorzieningen belangrijke baten zijn verbonden. Doch indien de offers voor de individuele burgers, in het bijzonder voor de laagstbetaalden onder hen, nóg groter zijn dan de baten is het niet optimaal dat de overheid deze voorzieningen ook in de toekomst op dezelfde voet blijft verschaffen. Zolang de budgetbeslissingen nog niet zijn gedemokratiseerd moet de neiging om elke overheidsvoorziening als een stap te zien in de richting van het optimum van de individuele burger, worden ingetoomd. Voorlopig dient, naast expansie van sommige beleidssektoren, tevens een daaraan evenredige bezuiniging in andere beleidssektoren plaats te vinden, ook al stuit dit op grote weerstanden bij het ambtenarencorps, dat tot op zekere hoogte onverschillig staat tegenover de offers die burgers voor de geleverde overheidsdiensten moeten brengen.

In het voorafgaande hebben wij geschetst hoe de macht van kiezers, van vakbonden en van ambtenaren er toe kan bijdragen dat het kabinet de met synoptische methoden ontworpen (d.w.z. vanaf de grond opgebouwde) beleidsalternatieven der politieke vernieuwers niet uitvoert. Door de bestaande machtsverhoudingen in Nederland is het kabinet in veel gevallen gedwongen zich te beperken tot inkrementele (d.w.z. de status quo tot uitgangspunt nemende) veranderingen in het beleid. De politieke vernieuwers behoeven dat echter niet zonder meer te betreuren. Zij zelf stelden immers niet hun eigen optimaliteit centraal doch de optimaliteit van de individuele burgers. En aangezien de *richting* van de beleidsveranderingen de juiste is, zijn deze individuele burgers ook met inkrementele veranderingen zeer gebaat.[42]

Noten

1 L. P. J. de Bruyn e.a., *De nederlandse kiezer '73,* Alphen a.d. Rijn 1973, blz. 89.
2 R. Kroes, Nieuw Links in de PvdA, *Intermediair,* 28 sept. 1973, blz. 1-13.
3 G. Nooteboom, De 'radicale democratisering' van D'66, *Civis Mundi,* 1973, blz. 219-223.
4 Initiatiefcomité van D'66, *Appèl* aan iedere nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie, 15 september 1966; H. van den Doel, H. Lammers e.a., *Tien over Rood,* Amsterdam 1966; B. de Gaay Fortman & W. in 't Veld, *Christen Radicaal,* Kampen 1967.
5 Zie over het verband tussen demokratisering en optimalisering: A. Hoogerwerf, *Veranderingen van politieke stelsels,* oratie Nijmegen, Alphen a.d. Rijn 1969, blz. 12-13; A. Hoogerwerf, Drie blijvende uitdagingen voor politieke vernieuwers, Civis Mundi, 1971, blz. 341-346; A. Hoogerwerf, Rationalisering en demokratisering van het beleid, *Bestuurswetenschappen,* september 1973, blz. 305-315.
6 R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory,* Chicago 1956, blz. 34-35.
7 *Tien over Rood,* a.w., blz. 21.
8 *Christen Radicaal,* a.w., blz. 36.
9 *Appèl D'66,* a.w., blz. 7.
10 J. van den Doel, *Ekonomie en demokratie in het staatsbestuur,* oratie Nijmegen, Deventer 1973, blz. 6; A. C. Michalos, Rationality between the Maximizers and the Satisficers, *Policy Sciences,* 1973, blz. 238-243.
11 J. Tinbergen, The Theory of the Optimum Regime, in: Jan Tinbergen, *Selected Papers,* Amsterdam 1959, blz. 264-304.
12 *Appèl D'66,* a.w., blz. 8.
13 *Tien over Rood,* a.w., blz. 48.
14 *Christen Radicaal,* a.w., blz. 35, 141 en 152.
15 *Regeringsverklaring kabinet-Den Uyl en debatten,* Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1973, blz. 1-11.
16 *Regeringsverklaring,* a.w., blz. 3.
17 E. L. Berg, Weinig nieuws over financiële positie gemeenten, *De Nederlandse Gemeente,* 21-9-1973, blz. 441-443.
18 Zie ook de ekonomisch-politieke doelstellingsfunktie van de PvdA in 1959 en 1972: A. H. Q. M. Merkies, *Van prognose naar programma's,* oratie Vrije Universiteit, 1973, blz. 26.
19 De juistheid van deze stelregel wordt thans ook door politikologen erkend; zie bijvoorbeeld: J. M. Mitchell & W. C. Mitchell, *Political Analysis and Public Policy,* Chicago 1969, blz. 597.
20 A. Downs, Why the Government Budget is Too Small in a Democracy, *World Politics,* 1960, blz. 541-563.
21 De Bruyn e.a., a.w., blz. 7 en 8.
22 M. Weber, *Gezag en bureaucratie,* ingeleid door A. van Braam, Rotterdam 1972, blz. 21.
23 M. Olson, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups,* Cambridge 1965, blz. 5-52 en 66-97.
24 Zie ook: J. van den Doel, Politieke vernieuwing, *Wending,* november 1973, blz. 472-483.
25 E. S. Kirschen e.a., *Economic Policy in Our Time,* Second edition, Part I, Amsterdam 1968, blz. 187.
26 Zie hierover uitvoeriger: J. van den Doel, *Ekonomie en demokratie in het staatsbestuur,* a.w., blz. 19-24.
27 Zie ook: G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy,* Washington 1965, blz. 149-150.
28 Zie ook: W. A. Niskanen, The Peculiar Economics of Bureaucracy, *American Economic Review,* 1968, blz. 293-294; L. Koopmans, Beheersing van de overheidsuitgaven, *Openbare Uitgaven,* december 1973.
29 J. K. Galbraith, *The New Industrial State,* Londen 1967, blz. 296-317.
30 Zie daarover: G. P. A. Braam, *Invloed van bedrijven op de overheid,* Meppel 1973, blz. 71-78.
31 J. Kooiman, Beleidsvorming en ambtelijke invloed, *SISWO-congres beleidsanalyse,* 18 december 1972.
32 W. Drees en M. de Brauw, *Bezuinigen ... met beleid,* 's-Gravenhage 1972, blz. 6, 23 en 25.
33 J. A. A. W. in 't Velt & M. F. Seckel, Keerpunt in de defensieuitgaven?, *ESB* 17-10-1973, blz. 908-910.
34 Ch. E. Lindblom, The Science of 'Muddling Through', *Public Administration Review,* 1959, blz. 79-88, herdrukt in: A. Etzioni (ed.), *Readings on Modern Organizations,* Englewood Cliffs 1969, blz. 154-166, alsmede herdrukt in: L. C. Gawthrop (ed.), *The Administrative Process and Democratic Theory,* New York etc. 1970, blz. 205-218.
35 Aanvankelijk gebruikte Lindblom andere benamingen. Zie echter D. Braybrooke & Ch. E. Lindblom, *A Strategy of Decision,* New York 1963, blz. 37-57; Ch. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy,* New York 1965; Ch. E. Lindblom, *The Policy-making Process,* Englewood Cliffs 1968.
36 J. Kooiman, *Besturen is beslissen,* Meppel 1971, blz. 5.
37 H. J. Aquina, Beleidsanalyse in de politicologie, in: A. Hoogerwerf (ed.), *Beleid Belicht,* deel I, Alphen a.d. Rijn 1972, blz. 39-58.
38 P. Bogaers, Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid, *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1964,* hoofdstuk XI, no. 7.
39 Y. Dror, Muddingh Trough-'Science' or Inertia?, in: Etzioni, a.w., blz. 168.
40 *Appèl,* a.w., blz. 4-5; *Tien over Rood,* a.w., blz. 30-45; *Christen Radicaal,* a.w., blz. 73-110.
41 De term 'smalle marges' is ontleend aan: J. M. Den Uyl, De smalle marge van democratische politiek, *Socialisme & Democratie,* 1970, blz. 299-320.
42 Den Uyl, a.w., blz. 309.