

## **De Euro vraagt (herhalingsoproep) om een nieuw politiek bedrijf**

### 1. Samenvatting

Nederland polderland is een rijk land, jaarlijks wordt door de rijksoverheid 200 Miljard uitgegeven, dat is 13.000 gulden per inwoner. In de praktijk zien we uitersten: aan de ene kant worden door de overheid in het belang van toekomstige welvaart enorme investeringen gepland en uitgevoerd, aan de andere kant lijkt de overheid een voortdurend gebrek aan welzijn bij specifieke bevolkingsgroepen te accepteren. Althans zolang media-exposure achterwege blijft. Dit roept de vraag op hoe de rijksbegroting tot stand komt, hoe het geld dat beschikbaar is voor alle beleidstaken van de overheid verdeeld wordt. Dit is formeel de bevoegdheid van de politiek. In de praktijk wordt dit in belangrijke mate uitgemaakt door het ambtelijk apparaat, de Vierde Macht. Doelmatigheid van de besteding van middelen en de oplossing van maatschappelijke problemen staan bij deze bureaucratische besluitvormingsprocessen niet voorop. De invoering van de Europese Monetaire Unie (EMU) en de Europese munt (euro) betekent een nog verdere inperking van de feitelijke invloed van de politiek op de besteding van middelen. Bij het vaststellen van de rijksbegroting zal ze vanaf 1999 (?) gemangeld worden tussen Europese monetaire eisen en de invloed van de Vierde Macht. Dit vraagt opnieuw, maar nu nog dwingender, om een herstel van het politieke primaat. Daarvoor is nodig dat de politiek haar politieke agenda bijstelt. Zij zal zich minder moeten richten op nieuw beleid en falend bestaand beleid (het parlementaire enquête-syndroom) en meer moeten kijken naar de uitvoering en organisatie van bestaand beleid. Alleen dan zal de politiek haar principiële rol als wetgever ook in de praktijk kunnen waarmaken.

#### 2.1. De rijksbegroting als verdeelinstrument voor overheidsuitgaven

De rijksoverheid heeft 2 kerntaken: wetgeving en financiering van overheidstaken. Met dit laatste is jaarlijks 200 miljard gulden gemoeid, dit is de uitgavenkant van de rijksbegroting. Voor het eerst sinds jaren wordt voor bepaalde beleidsvelden weer extra geld uitgetrokken. Zo komen er extra budgetten voor het lager onderwijs, buitenschoolse kinderopvang, computers op school en gehandicaptenzorg. Ook staan nieuwe uitgaven op stapel voor het grote stedenbeleid, de versterking van zeedijken, de bijzondere bijstand en thuiszorg. De hiermee gemoeide bedragen vallen echter in het niet bij de totale uitgaven voor de aanpassing en vernieuwing van de nationale infrastructuur voor transport, industriële lokaties en communicatie. Het gaat hier om een slordige 120 miljard gulden.

In de komende jaren zullen -naast uitgaven voor de nationale infrastructuur- omvangrijke

uitgaven nodig zijn in verschillende andere maatschappelijke sectoren. Ik noem de toenemende zorgbehoefte door de vergrijzing van de bevolking, de geleidelijke toename van inactiviteit door de structurele uitstoot van arbeid agv. technologische vernieuwingen (de compenserende werkgelegenheid in de informatie en communicatie-technologie sector neemt niet verder toe) en het milieu (de bodemsanering is thans onbetaalbaar). Om al deze uitgaven te kunnen financieren zullen nieuwe inkomstenbronnen gevonden moeten worden. Daar komt bij dat aan de inkomstenkant van de begroting de aardgasbaten zullen terugvallen.

Er is de komende jaren met andere woorden veel geld nodig. De vraag doet zich voor hoe de begroting van de rijksuitgaven eigenlijk tot stand komt. Hoe en door wie wordt het beschikbare geld verdeeld? Het antwoord volgens de leer is: door de politiek. Maar zo eenvoudig is het niet.

In de praktijk gaan welvaart en welzijn in het ene deel van de samenleving samen met een gebrek daaraan in andere delen van de samenleving. Door de media is gewezen op het gebrek aan welzijn in het lager onderwijs (te grote klassen, werkdruk docenten, vervuiling en verkrotting van schoolgebouwen) en in de zorg (zwaar gehandicapten, ouderenzorg). Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Waarom zijn er zulke klappen gevallen bij kwetsbare groepen als kinderen, ouderen en gehandicapten? Heeft de politiek dit op zijn geweten? Heeft zij bij de algemene beschouwingen voldoende aandacht geschonken en passende beleidsmaatregelen afgedwongen? Hoe is de rijksbegroting tot stand gekomen?

## 2.2. Begrotingsmechanismen

Internationaal vermaarde bestuurswetenschappers als Wildavsky en Niskanen<sup>1</sup> hebben de politieke besluitvormingsprocessen over staatsbegrotingen diepgaand geanalyseerd. Niskanen heeft beargumenteerd dat ambtenaren streven naar budgetmaximalisatie, omdat budgetomvang direct correspondeert met status, het eigenlijke nagestreefde doel. Dat het verwerven van status een belangrijke beweegreden is voor ambtenaren klinkt plausibel. Toch is in dit verband interessanter kennis te nemen van Niskanens' visie op de machtsverhoudingen tussen politici en (top)ambtenaren. Waar politici het formele monopolie hebben op het verstrekken van opdrachten en de beschikbaarstelling van (financiële) middelen, hebben ambtenaren het 'primaat' van kennis, deskundigheid en inzicht in de resultaten van beleid en de uitvoering. Niskanen spreekt van een machtsevenwicht, een tweezijdig monopolie. Toch is hij van mening dat de balans in de praktijk doorslaat ten gunste van de ambtenaren. Ook dit is heel aannemelijk. Immers: wie plaatst -afgezien van de media- een onderwerp op de politieke agenda (waarvoor kennis en deskundigheid nodig is)? En wie doet de begrotingsvoorbereiding (waarvoor ook kennis en deskundigheid nodig is)?

---

1 Aaron Wildavsky, 'The politics of the budgetary proces', 1964.  
William Niskanen, 'Bureaucracy and representative government', 1971.

Wildavsky concludeerde dat begrotingsbeslissingen (in Amerika) worden genomen door een 'inner circle' van politici en beleidsmakers/topambtenaren. Het is niet goed in te zien waarom zijn conclusie niet ook op Nederland van toepassing zou zijn, met dit verschil dat de invloed van politici bij ons geringer is. Immers, in Nederland wordt anders dan in Amerika bij regeringswisselingen de ambtelijke top niet vervangen (dit zijn in Amerika politieke benoemingen). Wildavsky stelde ook vast dat de begroting van jaar z vrijwel overeenkomt met de begroting van de voorgaande jaren w, x en y. Dit spoot met Niskanens' notie van budgetmaximalisatie. In eenvoudig taalgebruik: De overheid geeft al het geld uit dat ze ontvangt en volgens hetzelfde stramien (verdeling) als de voorgaande jaren.

Resumerend:

- \* ambtenaren hebben de grootste invloed op de totstandkoming van de (rijks)begroting;
- \* de (rijks)begroting is in sterke mate constant over de jaren

Als dit zo is, dan betekent dit dat er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de (rijks)begroting. Sluit de rijksbegroting goed aan bij de in de tijd veranderende noden van de samenleving (de doeltreffendheidsvraag)? En wordt er zorgvuldig omgegaan met de beschikbare middelen (de doelmatigheidsvraag)?

### 2.3. De Vierde Macht

Het landelijke ambtelijk apparaat wordt in de bestuurskundige literatuur ook wel aangeduid met 'de Vierde Macht'<sup>2</sup>. De Vierde Macht bestaat uit het gehele overheidssysteem van ministeries (beleidsfunctie), adviesorganen en uitvoeringsorganisaties (zoals alle Zelfstandige Bestuurs Organen, kortweg ZBO's). Een bastion van de Vierde Macht -overtuigend beschreven in Intermediair-<sup>3</sup> vormt het personen-netwerk 'Nederland Distributieland', het informele adviesorgaan van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Dit bastion oefent grote invloed uit op de politieke besluitvorming over de nationale infrastructuur. Zij heeft alweer nieuwe schoten voor de boeg gelost: de 2de Luchthaven en het Industrie- en havengebied 2de Maasvlakte. Er staan kolossale belangen op het spel. In dit verband is het belangrijk vast te stellen dat de Vierde Macht niet per definitie het algemene belang hoeft te vertegenwoordigen. De in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitgevoerde studie

2 Het begrip 'Vierde Macht' werd geïntroduceerd door R. Crinice le Roy in 'De Vierde Macht, de ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de Staat', 1971.

3 Frank Siddiqui in Intermediair nr. 51 (1996), 'De lobby achter de Betuwelijn'.

van de Delftse hoogleraar Pols<sup>4</sup> dient ter illustratie. Pols plaatst grote vraagtekens bij de macro-effecten van de uitbreiding van de luchthaven en zeehaven capaciteit op de economische groei en de werkgelegenheid.

Een voorbeeld van een ander 'bastion', waarvan onduidelijk is of zij een afgewogen beleid ontwikkelt en uitvoert, is het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. De betutteling en regelgeving richting het onderwijsveld leidt al jaren tot grote problemen. De kwaliteit van met name het lager onderwijs staat als gevolg hiervan zwaar onder druk. Tegenover evidente negatieve beleidseffecten staan geen duidelijke positieve beleidseffecten.

Kinderen, ouderen en gehandicapten hebben met elkaar gemeen dat hun effectieve organisatiegraad zwak is. Kinderen zijn niet georganiseerd, hun ouders hebben het te druk. Ouderen en gehandicapten zijn wel georganiseerd, maar de invloed van hun vertegenwoordigers op de Vierde Macht is beperkt. Zij hebben 'media-exposure' nodig om op de politieke agenda te komen. Ouderen en gehandicapten zijn belangrijke doelgroepen van het beleidssector van de gezondheidszorg. Deze sector mag zich in zijn geheel in een stijgende politieke belangstelling verheugen. In het paarse regeerakkoord is een jaarlijkse groei van 1.3% van het budget afgesproken. Dit groeipercentage zal in de komende jaren hoger gaan uitvallen.

De gekozen voorbeelden dienen ter illustratie van de constatering dat de Vierde Macht als een redelijk in zichzelf besloten systeem functioneert. Haar invloed op de inrichting en het functioneren van de samenleving is, door haar dominante positie bij zowel de begrotingsvoorbereiding en -vaststelling, als de voorbereiding en uitwerking van wetgeving, alsmede haar primaat van de uitvoering, vele malen groter dan die van de landelijke politiek. Daarbij staat allerm minst vast dat de Vierde Macht in alle gevallen een afgewogen maatschappelijk gewenst beleid dient. Bij zo'n beleid gaat het om het integraal verwezenlijken van zaken als volledige werkgelegenheid, optimale gezondheid, kwalitatief goed onderwijs, voldoende woningvoorraad, enzovoorts.

#### 2.4. Ondoelmatigheid in de rijksbegroting

De overheid werkt minder doelmatig dan doorgaans (door de politiek) wordt aangenomen. Een empirisch gegeven is dat de totale produktiviteit in de kwartaire sector in de periode van 1980-1992 met 8% gedaald is<sup>5</sup>. Dit is een harde maatstaf voor

---

4 A. Pols, 'Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie', mei 1997, studie in opdracht van de WRR.

5 Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Verkenningen 1994. Bij deze meting is de kwartaire sector als volgt gedefinieerd: ze omvat het primair-, voortgezet en hoger onderwijs, de ziekenhuizen en specialisten, de geestelijke gezondheidszorg, de extramurale zorg, de ouderenzorg, de gehandicaptenzorg, justitie, politie en brandweer, de belastingdienst, de sociale zekerheid, de openbare bibliotheken en het openbaar vervoer.

toegenomen ondoelmatigheid van het functioneren van de rijksoverheid.

Laten we ervan uitgaan dat van 10% van de middelen gezegd kan worden dat ze ondoelmatig besteed wordt: 20 miljard. Met deze 20 miljard wordt het totaal aan beleid 'B' gefinancierd. Dit betekent dat een gelijkblijvende 'output/outcome' van beleid 'B' mogelijk is tegen lagere uitgaven dan 20 miljard. Stel dat het beleid 'B' voor 12 miljard gerealiseerd zou kunnen worden, dan wordt er 8 miljard verspild, oftewel 4% van de rijksbegroting. Dit is niet meer dan een fictieve schatting die echter duidelijk maakt om welke enorme bedragen (en beleidspotentieel) het gaat. Met dit bedrag zou gewenst beleid 'G' gefinancierd kunnen worden, waarvoor nu geen geld beschikbaar is. Dit zou het bureaucratisch tekort genoemd kunnen worden. (Over de verspilling van formatieplaatsen door ongevraagde beleidsproductie wil ik het in dit verband niet hebben; dat zou als het bureaucratisch surplus gezien kunnen worden.)

### 3. Het EMU-korset

De invoering van de EMU heeft, zoals algemeen bekend mag worden veronderstelt, grote consequenties voor de rijksbegroting. De invoering van de EMU en de Europese munteenheid van de euro legt harde monetaire eisen op aan de rijksbegroting en de speelruimte voor de landelijke politiek. Bij deelname aan de EMU mag het begrotingstekort niet meer bedragen dan 3% en mag de totale staatsschuld niet groter zijn dan 60% van het Bruto Nationaal Produkt. Laat ik de gevolgen van de EMU voor de speelruimte van de landelijke politiek met een metafoor illustreren: De E(M)U als bedrijf met een holdingstructuur. De aaneengesloten lidstaten zijn de BV's. Het E(M)U-apparaat vormt de staf van het bestuur, de voorzitter van het bestuur is de president van de Europese Centrale Bank. Weliswaar is er een Raad van Toezicht, bestaande uit de Europese Regeringsleiders, maar die gaat alleen over benoemingen. Het bestuur van de holding bepaalt de beleidsruimte van de BV's op grond van de monetair-financiële eisen. Daartoe beschikt het bestuur over een planning & control-cyclus: een totaalset van maatregelen en instrumenten waarmee de door de afzonderlijke BV's opgegeven kosten en resultaten van de bedrijfsvoering (de begroting van de BV's) op basis van op concern-niveau overeengekomen monetaire criteria, output- en prestatie-normen beoordeeld worden, tijdens het begrotingsjaar gevolgd en eventueel bijgesteld. Bij overschrijdingen van nationale begrotingen treden monetaire sancties in werking, waardoor de beleidsruimte van de betreffende BV's (verder) verkleind wordt. Dit is wat er waarschijnlijk ook in werkelijkheid zal gaan gebeuren: Met de introductie van de EMU ontstaat een planning & control-cyclus op Europees niveau, waaraan het integrale politieke beleid van de aangesloten lidstaten ondergeschikt is. Zoals Jelle Zijlstra onlangs zei: 'Van een monetair beleid kun je alleen zeggen dat het de voorwaarde is voor alle



andere vormen van beleid.<sup>6</sup>

#### 4. De mangel

De invloed van de Vierde Macht werpt een nieuw licht op de discussies over de euro. De conclusie is immers helder. Met de euro wordt een tweede muur gebouwd rondom het uiterst beperkte speelveld van de landelijke begroting. De landelijke politiek wordt gemangeld tussen het EMU-korset en het bureaucratisch tekort. Aan de ene kant trekt de Vierde Macht aan de touwtjes. Of zoals Niskanen stelt: 'Door de informatie-kloof is de bureaucraat in staat om zijn (aanbod)monopolie beter uit te buiten dan de politicus zijn (vraag)monopoliepositie kan benutten'<sup>7</sup> Aan de andere kant wordt de landelijke politiek geconfronteerd met een vermindering van formele zeggenschap over de eigen begroting ten gunste van de EMU. De macht van de politiek wordt letterlijk (nog verder) uitgehold. Waar de politiek tot nu toe de intrinsieke ondoelmatigheid van de begroting kon omzeilen door de omvang van de totale begroting te verhogen, zal dat met de EMU niet meer kunnen. De financiële speelruimte zal naar een minimum tenderen.

#### 5. Herstel van het primaat van de politiek

Het voorgaande betoog roept verschillende prangende vragen op: waarom ziet de politiek het dreigende gevaar gemangeld te worden niet? Wat heeft de landelijke politiek eigenlijk nog te vertellen? Wie bepaalt de politieke agenda? Het voert in dit bestek te ver op al deze vragen antwoorden te geven. Ik beperk mij tot de achterliggende oorzaken.

Frappant is dat uitgerekend Duisenberg in zijn hoedanigheid als Minister van Financien in het kabinet Den Uyl met de 1%-operatie de eerste stap zette richting onderwerping van het politieke bedrijf aan de begrotingsdiscipline. Het is een historisch feit dat sinds de jaren '80 het politieke gebruik bestaat om omwille van begrotingsdiscipline politieke verlangens af te wijzen. Sindsdien is de begrotingsdiscipline het uitgangspunt van alle regeerakkoorden.

Een ander gegeven is het gebrek aan dualisme in de landelijke politiek: De regering voert het regeerakkoord uit, de kamer moet instemmen, want het regeerakkoord is een gezamenlijk besluit van de coalitiepartijen. Dit maakt er de kansen op een doorlopend politiek-inhoudelijke debat niet groter op. Er resteert zo alleen een technocratische uitvoering van overeengekomen beleid, speelveld van de Vierde Macht.

---

6 Geciteerd in de Volkskrant van 17 februari 1997, "Tegenstanders EMU alleen eensgezind in hun ongenoegen".

7 Mark van Twist en Jurian Edelenbos in Binnenlands Bestuur nr. 18 (1997), 'Overheidsdienaren missen de tucht van de markt'.

Wat geheel ontbreekt is politieke aandacht voor bestaand beleid. Er is veel meer bestaand beleid dan nieuw beleid, burgers merken veel meer van wat er al is dan van wat er nog gaat komen. Toch heeft de politiek weinig interesse in de uitvoering van beleid en de werkelijke effecten, noch toont zij veel belangstelling voor de organisatie van de uitvoeringstaken. De politiek richt zich eenzijdig op nieuw beleid en -doordat zij de rekening gepresenteerd krijgt, de kat bijt zich in zijn eigen staart- op het falen van bestaand beleid. Hier ligt de kern van het probleem.

Mr. H.D. Tjeenk Willink, sinds kort vice-president van de Raad van State<sup>8</sup>, heeft het rond 1985 al vastgesteld<sup>9</sup>: 'Politici en topambtenaren hebben geringe aandacht voor de uitvoering van beleid. Kamerdebatten, vergaderingen van de ministerraad en overleg op hoog ambtelijk niveau gaan vrijwel altijd over nieuw beleid, over wensen, maatregelen en wetten die het bestaande stelsel aanvullen.' Tjeenk Willink zei ook 'dat politici niet wezenlijk geïnteresseerd zijn in de bureaucratie. Ze drijven op een gebrekkige kennis van de exacte gang van zaken in de ambtelijke wereld, hun sturende en controlerende taak stelt weinig voor, met als gevolg dat de vormgeving van de bureaucratie voornamelijk in handen is van de ambtenaren zelf.'

Er is overigens in 12 jaar niets veranderd, afgezien van de grootscheepse privatiserings- en verzelfstandigingsoperatie van rijkstaken, die, het moet in dit verband gezegd, in ieder geval geen doelmatigheidswinst heeft opgeleverd.

De spectaculaire toename van de inzet van politieke instrumenten als de parlementaire enquête (zware variant) en het parlementair onderzoek (lichte variant) is een graadmeter voor de 'crisis' waarin het politieke bestel zich al geruime tijd bevindt<sup>10</sup>. Sinds 1945, nu 52 jaar geleden, zijn er ca. 30 parlementaire enquêtes en -onderzoeken geweest. 25 Daarvan zijn uitgevoerd sinds 1976. Zie onderstaande grafiek:

---

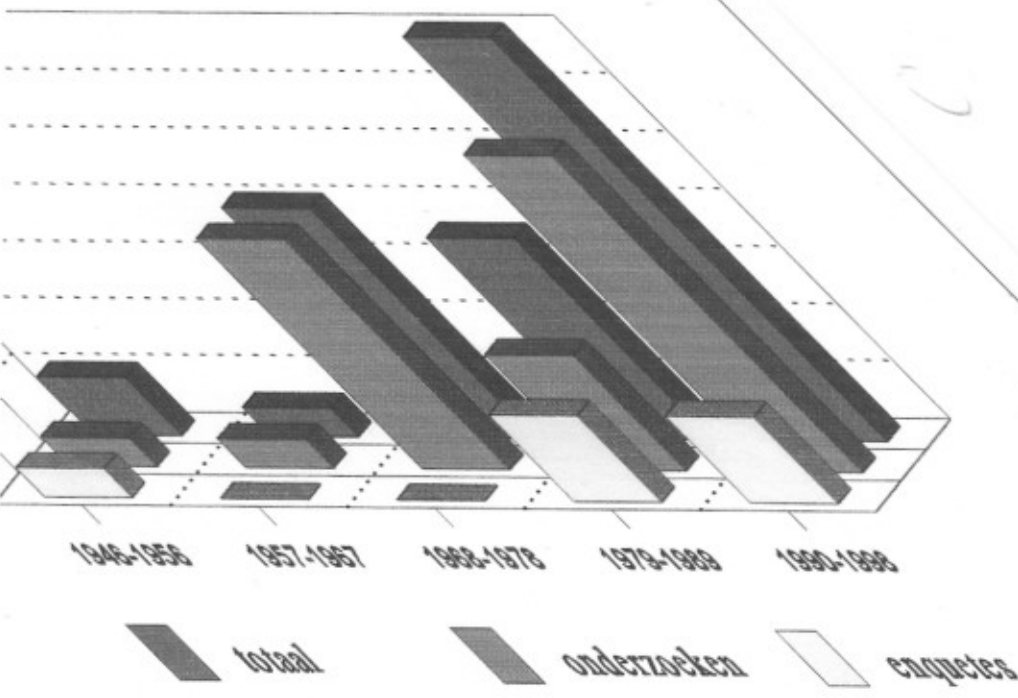
8 voorheen onder meer rijkscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst en voorzitter van de Eerste Kamer.

9 Citaten uit NRC Handelsblad, 'Privatisering leidde tot bureaucratie der dubbele loyaliteiten', 19 november 1994.

10 Dit is op zich een oude notitie. Zo schreven Van den Berg en Molleman al in 1975 over 'Crisis in de Nederlandse politiek'.

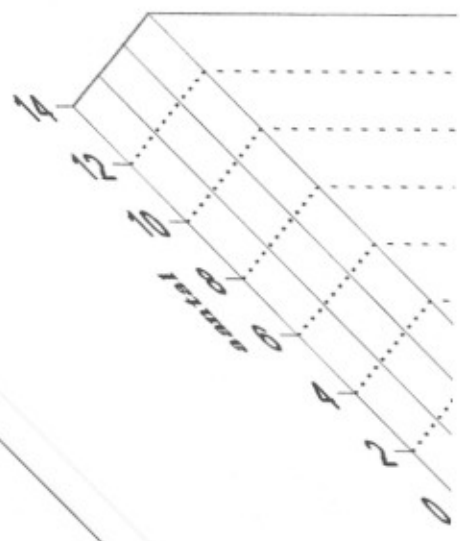
onderzoeken

WO II



Parlementaire enquetes

per decennium



Gebrek aan politieke aandacht voor de uitvoering en organisatie van beleid leidt tot het falen van de politiek. De politiek moet haar politieke agenda bijstellen, wil zij ontsnappen aan de mangel van de euro en de Vierde Macht. Zij zal haar aandacht niet op nieuw beleid, maar op de uitvoering en organisatie van bestaand beleid moeten richten. Alleen dan kan zij meer greep op de begroting en het bestuur krijgen. Dit zal ten koste gaan van de invloed van de Vierde Macht. Herstel van het politieke primaat is de enige weg om met Vonhoff te spreken<sup>1</sup> - niet derwaarts gaat.