

De rationaliteit van het overheidsmanagement in het Belgisch politiek systeem

door Mieke VAN HAEGENDOREN,

Hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.

★

In tegenstelling tot een tiental jaren geleden, wordt de overheid de laatste jaren, en zeker naarmate de economische crisis toeneemt, steeds minder bekwaam geacht tot doeltreffend handelen, tot rationaliteit en efficiëntie. Het overheidsbeleid wordt afgedaan als dilettantisch, incompetent, inefficiënt, irrationeel.

Daarbij rijst de vraag : wat is rationeel, met betrekking tot overheidsbeleid ?

Ik ben geneigd rationeel beleid te hanteren in de betekenis van doelgericht, doeltreffend en doelmatig beleid. Een rationele overheidsbeslissing betekent dan dat op grond van gestructureerde, beschikbare informatie, alternatieve middelen worden afgewogen om de gekozen politieke doeleinden te realiseren. Maar met deze definitie zijn we nog niet zo heel veel verder. Er bestaan immers verschillende soorten rationaliteit, nl. in de zin van een *keuzecriterium* voor de beleidsbeslissing. Zo kan bijvoorbeeld reeds gesproken worden van een economische of een politieke rationaliteit. Bij het eerste wordt een criterium aangelegd voor het collectieve welvaartsoptimum ; het keuzecriterium is een afweging van marginale baten en marginale kosten.

Het politieke keuzecriterium daarentegen is de stemmenmaximalisatie die iedere politicus voor zichzelf of zijn politieke partij nastreeft (1).

De economische rationaliteit kan botsen met de politieke, en zelfs binnen de politieke rationaliteit is een botsing mogelijk tussen de belangen van een bepaalde politicus en de partij als geheel.

In verband met het begrip rationaliteit zou ik zelfs nog dieper willen graven. De overheid stelt zich (in het beste geval) bepaalde doel-

(1) B.G. ZANDSTRA-ANDELA. Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid. In : A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*. Samson, Alphen aan de Rijn, 1978, blz. 250-251.

stellingen, en hanteert middelen om die doelstellingen te bereiken; maar het is absoluut niet zeker dat *deze* middelen zullen leiden tot *dit* bepaald doel. Bepaalde beleidsbeslissingen hebben vaak heel andere gevolgen dan vooropgesteld was. In dit verband verwijs ik naar een artikel van A. Hoogerwerf, waarin hij, op basis van empirisch onderzoek, tot de vaststelling komt dat de nagestreefde doeleinden met de gekozen middelen niet, of slechts in zeer beperkte mate bereikt zijn (2). Vandaar de vraag: is rationeel overheidsbeleid wel de moeite van het nastreven waard? Het valt toch anders uit dan verwacht

De verzuchting « Vroeger was het beter » zou ik tegelijkertijd willen relativeren. Zou het overheidsbeleid vroeger rationeler geweest zijn? Naar mijn weten is hierover nog geen onderzoek verricht, maar mijn intuïtie zou geneigd zijn deze vraag negatief te beantwoorden. Dit probleem dient echter vanuit volgende context benaderd: de *belangstelling* voor de wetenschappelijke benadering van bestuurlijke beslissingen, beleid en planning is betrekkelijk recent; zij kan verklaard worden uit een samenloop van maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke ontwikkelingen. Aan de overheid werden steeds hogere eisen gesteld die hun directe weerslag vonden in de enorme ontwikkeling van het overheidsapparaat zelf. Het personeelsbestand breidde zich van 1971 tot 1978 uit van 542.686 tot 812.797.

Het overheidsbeleid is nu waarschijnlijk niet minder rationeel dan vroeger, maar men zou het rationeler wensen.

Nochtans vrees ik dat rationeel overheidsbeleid een *contradictio in terminis* is. Beslissingen in openbare besturen verschillen van andere, allereerst doordat het beslissingen zijn in zeer complexe organisaties, maar meer nog omdat overheidsmanagement uiteenvalt in twee circuits, het politieke (parlement, regering, politieke partijen, drukkingsgroeperingen), en het ambtelijke, waar het werk wordt verricht opdat het politieke circuit zou kunnen functioneren. Het kenmerkende is nu dat deze twee circuits in één systeem functioneren: zowel politici als ambtenaren zijn gezamenlijk bij management betrokken, elk met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden (3). In de praktijk is geen scheiding mogelijk tussen politiek en bestuur.

Het nemen van rationele beslissingen vereist een « gesloten » beslissingssituatie waarin de beslisser de verschillende elementen (probleemstelling, nagestreefde waarden, alternatieven, met hun verschillende

(2) A. HOOGERWERF. Resultaten van onderzoek naar effecten van overheidsbeleid. In: *Res Publica*, 1979, 3, 427-442.

(3) B.G. ZANDSTRA-ANDELA, *a.w.*, blz. 253-255.

gevolgen...) volledig kan overzien en kan voorspellen wat de gevolgen van de verschillende alternatieven zullen zijn.

* Gesloten beslissingssituaties doen zich in de praktijk van het openbaar bestuur zelden of nooit voor. Bovendien is de scala van waarden en doeleinden veel groter dan in bedrijfshuishoudingen, en zelfs met elkaar tegenstrijdig (4). Algemeen welzijn is zeer relatief; keihard daarentegen zijn de pogingen tot vergroting van voordelen door *verschillende* maatschappelijke groepen. Maar een voordeel voor de ene is meestal een nadeel voor de andere. Het resultaat is dat in het openbaar bestuur in het algemeen niet op grote schaal fundamenteel nieuwe wegen ingeslagen worden. Beslissingen komen meestal stukje bij beetje tot stand, langzaam en voorzichtig, zonder grote hiaten met wat voordien voor handen was : *incrementalisme*. Dit begrip duidt op « een behoedzame besluitvorming, waarbij de teweeggebrachte veranderingen beperkt zullen zijn wat betreft hun inhoud of hun werkingsgebied of beide. Juist omdat de veranderingen niet groot zijn, kan men met vallen en opstaan proefondervindelijk ervaren of beslissingen de gewenste effecten hebben. Blijkt men de goede richting uit te gaan, dan kan men een volgend stapje wagen ; is dit niet het geval, dan kan men zonder veel kleerscheuren op de dwalingen zijns weegs terugkeren en een poging in een andere richting wagen » (5).

De besluitvorming gebeurt niet alleen stapvoets, maar ook vanuit *verschillende* beslissingscentra.

Enerzijds was er nl. een uitbreiding van de overheidstaken, en een verschuiving van het zwaartepunt naar de centrale overheid, maar anderzijds ligt een heel deel besluitvorming bij de lagere overheden (provincies, gemeenten), bij parastatalen, bij het particulier initiatief.

Het is nl. zo dat we niet te maken hebben met één centrum van waaruit de bewegingen en beslissingen van het politiek systeem geregeld worden. Het overheidsbeleid gebeurt ook in zeer grote mate *indirect*. Het is niet ondenkbaar dat bij een indirecte besturing, via vele autonome beslissers zowel de vrijheid van de individuen en kleinere eenheden als de effectiviteit bij het nastreven van centrale doeleinden groter zijn dan bij een rechtstreeks centraal beslissen (6). Wanneer we ons beslissingssysteem vergelijken met de geleide systemen van de Oostbloklanden is deze bewering niet eens zo fantasistisch. Verstrekkende bestuursbeslissingen, op basis van een grootscheepse rationele

(4) U. ROSENTHAL *et al.*, *Openbaar bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving*, Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1977, blz. 177.

(5) *a.w.*, blz. 185.

(6) *a.w.*, blz. 194-196.

planning, zouden wel eens hoogst irrationeel en gevaarlijk kunnen zijn omdat zij een bestaande situatie verstoren, zonder te weten wat de gevolgen zullen zijn.

« In aansluiting op het voorgaande dient nog gewezen op één vorm van besluitvorming, nl. het besturen via het niet-beslissen. Soms betekent dit het handhaven van de status quo, soms kan het een verandering bevorderen die onafhankelijk van de beslissers plaats vindt, omdat het ook betekent dat actieve tegenmaatregelen achterwege blijven.

Het politieke systeem van parlementaire democratie, met partijpluralisme en coalitieregeringen bevordert het incrementalisme in het openbaar bestuur, ten koste van de zgn. rationaliteit.

Hoe is dit voor België nu specifiek het geval ?

1. Participatie en verzuiling.

De invloed van de politieke partijen is toegenomen, zowel in het openbaar leven als in het individuele leven van de burgers (7). Maar deze tendens werd ook al meer dan veertig jaar geleden aangeklaagd door Leopold III, toen hij de ministers verweet dat zij onder een té grote invloed stonden van de partijbureau's. Sindsdien zijn er nochtans belangrijke accentverschuivingen. De meest voor de hand liggende is dat de impact van de politieke partijen is toegenomen, in dezelfde mate waarin de staatsinterventie zelf is toegenomen. Daarnaast stellen we vast dat de politieke partijen sedert de tweede wereldoorlog duidelijker de functie kregen van overkoepeling van het netwerk van verzuilde organisaties. Deze konden groeien omdat de staat hun activiteiten meer en meer ging subsidiëren of hun bepaalde overheidstaken toevertrouwde. De verstrekking van onderwijs, de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen door de vakbonden zijn voorbeelden van overheidstaken die ook, en vooral waargenomen worden door de zuilorganisaties, met overheidsgelden. Daarnaast vertonen de politieke partijen de neiging binnen en buiten de netwerken van de zuilen beleidsproblemen naar zich toe te halen en in de politieke arena te gooien, die niets met partijpolitiek te maken hebben (bijv. benoeming van rechters, hoogleraren aan de rijksuniversiteiten, journalisten bij de BRT...) (8).

(7) Zie o.m. het speciaal nummer . Particratie, *Res Publica*, 1981, 1.

Zie ook : L. DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog. In : *Res Publica*, 1981, 1, 53-107.

(8) L. HUYSE, Politisering en professionalisering in België. *Hoofdreferaat op het Vlaams-Nederlands sociologencongres*. Antwerpen, 1979, blz. 15.

Het resultaat is het bestaan van drie, hecht-geïntegreerde machtsblokken, waarvan de invloed ver reikt, én in de diepte (op alle niveau's van de besluitvorming, van nationaal tot gemeentelijk), én in de breedte. Deze machtsblokken zijn tegelijkertijd autonoom tegenover de staat, maar toch leven zij uit zijn hand via overheidssubsidiëring van de eigen activiteiten. Dit heeft tot gevolg dat de overheid inzake onderwijs, cultuur en vrije tijdsbesteding, jeugdwerk, ziekenzorg ed. in scherpe concurrentie staat met het zgn. vrije initiatief dat zij bovendien zelf financiert. Beslissingen die op deze materies betrekking hebben, worden bijgevolg niet centraal genomen; er is een — soms grote — marge voor onderhandelen, voor niet-beslissing, voor afwenteling op de overheid van financiële lasten. Rationeel is dit alles natuurlijk niet.

De overkoepeling van de drie machtsblokken gebeurt — veel meer dan vroeger — door de politieke partijen. Binnen iedere zuil dreigt onenigheid tussen rivaliserende fracties; de politieke partijen worden meer en meer belast met het zoeken naar interne compromisvorming, naar samenhang en interne cohesie, en vormen op die manier de koepls van organisaties die meer en meer een partijpolitieke tint krijgen (9).

In Nederland brokkelden de zuilen de afgelopen twintig jaren af, parallel met het verschijnsel van de ontkerkelijking. In België gebeurde het tegengestelde: de verzuiling nam toe, bevroor de machtsverhoudingen en leidde tot een monopolie van de drie machtsblokken. Het resultaat: extreme partijpolitisering, ook voor kwesties die er niets mee te maken hebben. Voor alles en nog wat worden evenwichten nagestreefd die soms verantwoord zijn, maar ook vaak onredelijk. De evolutie van de politieke partijen van de laatste tien jaren bemoeilijkt de rationaliteit van de besluitvorming nog meer: de communautaire opsplitsing, die de compensatiepolitiek tot het absurde doordrijft.

2. Kapitaal en arbeid.

De invloed van de financiële en economische drukkingsgroeperingen is zo oud als de Belgische staat zelf, en zij heeft zeker niet altijd het rationalisme van de besluitvorming in de hand gewerkt. Denken we maar aan de speculatiegolf tegen de regering Pouillet-Vandervelde in 1926, of aan de funeste deflatiepolitiek van de bankiersregering-Theunis in 1934-1935.

(9) L. HUYSE. De moeilijke jaren. De Belgische politiek in de jaren zeventig. In: *De Nieuwe Maand*, 1979, 4, 178.

De invloed van de vakbonden daarentegen op het overheidsbeleid is de laatste veertig jaren toegenomen, en valt daarom meer in het oog. Zij kan vooreerst toegeschreven worden aan de toename van het aantal leden, ook in overheidsdienst. Bevorderingen zijn er normaal alleen politiek : dit heeft uiteraard een politisering van het ambtenarencorps tot gevolg, die zich vaak meer identificeren met de zuil die hen patrooneert dan met hun dienst. Maar even verantwoordelijk, en misschien nog meer voor de toenemende invloed van de vakbonden is de ontwikkeling van de *overlegeconomie* zelf, waarvan het Pact van Sociale Solidariteit van 1944 de hoeksteen was. Enerzijds werd het overleg georganiseerd op het niveau van de bedrijven, sectoren en nationaal, maar belangrijker was nog dat de bouwstenen gelegd werden voor de naoorlogse verzorgingsstaat : de sociale zekerheid voor werknemers werd veralgemeend en verplichtend gesteld. De daaropvolgende jaren zagen alleen een kwantitatieve uitbreiding van het systeem naar andere sociale groepen en andere risico's. Het beheer van dit stelsel ligt in handen van de sociale partners ; de overheid kijkt toe, en steekt toe.

De naoorlogse periode zag een toenemende tussenkomst van de overheid in het economisch leven. Maar wie is die overheid concreet ? Vaak de sociale partners aangevuld met politici en ambtenaren. Zie bij voorbeeld het Nationaal Comité voor Economische Expansie, opgericht in 1960 en de overlegorganismen op sectorieel vlak, het Controlecomité voor Electriciteit en Gas, voor het staalbeleid, het Overleg- en Controlecomité voor petroleum (10).

Maar in dit alles is de overheid een zwakke overheid : zij neemt zelden zelf beslissingen, is meestal scheidsrechter. Dergelijke gang van zaken bemoeilijkt uiteraard een rationele besluitvorming.

3. Drukkingsgroeperingen allerhande.

De overlegeconomie zou zelfs als proto-type kunnen gelden van de besluitvorming in de verzorgingsstaat. Denken we hierbij bijvoorbeeld aan de gezondheidszorg. Artsensyndicaten, Caritas Catholica, ziekenfondsen maken in feite het beleid ; de overheid financiert, en trekt pas aan de noodrem wanneer het de financiële spuigaten uitloopt.

De overheid wordt voor heel wat zaken aangesproken, en verantwoordelijkheid gegeven, maar in feite heeft ze zeer weinig bevoegdheden. Dit geldt niet alleen sectorieel, maar ook op het niveau van de lagere overheden.

(10) *Dertig jaar Belgische arbeidsverhoudingen*. Uitgegeven door de Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen, Kluwer-Deventer, 1977, *passim*.

Voor zover er beslist wordt, gebeurt dit door belanghebbende deelgroepen, en bijgevolg zegeviert het sectorbelang steeds — of meestal — boven het algemeen belang. Niet alleen het sectorbelang, ook de zuilbelangen : heelwat publieke functies worden waargenomen door verzuilde organisaties, voor wie de belangenbehartiging van de zuil even belangrijk is als hun sectorfunctie. De zuilen bezetten de staat. Eigenlijk kunnen we niet meer vaststellen *wie* nu eigenlijk *waarvoor* verantwoordelijk is.

Een tweede vaststelling is de vraag waarover beslist wordt. Terugkomende op het probleem van de gezondheidszorg, stellen we vast dat de beslissingen van financiële aard zijn. De effecten van het beleid zijn vooreerst moeilijk te meten, en als het al mogelijk is, gebeurt het in termen van de voorzieningen zelf : meer dokters en meer ziekenhuisbedden zouden tot een betere volksgezondheid moeten leiden. Doordat de effectiviteit van artsen, ziekenhuizen enz. in het beleid niet ter discussie is, wordt de welvaart van de voorziening genomen als indicator van het welzijn van de patiënt. Vermits we zo weinig weten over de effectiviteit van het gezondheidsbeleid, kunnen we eigenlijk alleen met zekerheid zeggen dat hogere overheidsuitgaven zullen zorgen voor meer werkgelegenheid in deze sector, en voor hogere inkomsten voor de betrokkenen (11). Verlenging van de leerplicht zal *zeker* de werkgelegenheid bevorderen. De rest is wishfull thinking.

Het beleid van de verzorgingsstaat is gebaseerd op een aantal ficties; zoals

- verkorting van de arbeidsduur zal de werkgelegenheid bevorderen ;
- versterking van de eerste lijn gezondheidszorg zal de tweede lijn ontlasten ;
- subsidiëring van culturele verenigingen verhoogt het culturele peil van de bevolking.

Zitten we dus zo maar wat aan te modderen ?

4. De organisatie zelf van de overheidsadministratie.

Ook de overheidsadministratie bevordert irrationaliteit, irrationaliteit die voortvloeit uit het feit dat zij werd opgezet in een periode die grondig verschilt van de onze : de overheidsadministratie werd gehiërarchiseerd

(11) Ph.A. IDENBURG. Welzijnsbeleid in de verzorgingsstaat. In : *De verzorgingsstaat bestuurlijk een chaos ?* Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde. Congrespublicatie 1979, blz. 10-23.

en pyramidaal geconcipieerd. Alle administratieve eenheden worden bestuurd vanuit een centraal punt, en de verantwoordelijkheid wordt gerealiseerd binnen een verticaal opgezette organisatie, waarbij elk hoger niveau de vrijheidsmarges van het lagere niveau inperkt. Dit systeem leidt tot een overlast voor de centrale besturen, parallel met een terug-treden van de wetgever, die zijn verantwoordelijkheid meer en meer laat aan de uitvoerende macht via kaderwetten.

Daarnaast is de overheidsadministratie ingedeeld in duidelijk van elkaar gescheiden departementen, die er slechts met grote moeite in slagen één en ander te coördineren.

Het is nu zeer de vraag of de staatshervorming aan deze problematiek veel zal verbeteren.

Specifiek voor België komt er nog bij dat naast de centrale administratie nog een parallelle administratie ontstaan is, nl. deze van de ministeriële kabinetten. Daar het bovendien steeds meer voorkomt dat ex-kabinetleden op hoge posten in de administratie « gearachuteerd » worden, kan men in deze van een uitdijende (partijpolitieke) olievlek spreken.

Deze ambtelijke structuren beantwoorden niet meer aan de eisen van de verzorgingsstaat : zij laten m.n. « chantagetechnieken » en « parasitair gedrag » toe, en stimuleren dit zelf, zie o.a. de coalities van belangengroeperingen met tegengestelde belangen, die onderling tot overeenstemming komen om de kosten af te wentelen op de overheid. Het voorbeeld van de gezondheidszorg spreekt in dit verband boekdelen. De afnemende economische groei drukt ons op dit falen van de overheidsorganisatie.

De conclusies uit deze bedenkingen zijn uiteraard niet erg optimistisch. Maar heel de vraag hierbij is : vanuit welk referentiepunt ? In het verleden vinden we geen voorbeelden van én efficiëntie én pluralistische democratie. En rondom ons kijk ik ook tevergeefs rond. Of is efficiënt overheidsbeleid dan toch een utopie ?

Summary : Rational public decision-making in Belgium.

Rational public decision-making is nearly impossible for two reasons : the organisational complexity of public services and the existence of two circuits, a political one (parties, parliament...), and an administrative one (bureaucracy).

Moreover, public decisions are made by different pressure groups, and from different decision centres.

In Belgium the impact of political parties is steadily increasing, up to the point where they function as master-organisations that have set up their own institutions to carry out public tasks (e. g. education). In the socio-economic field the government acts more often as an arbitrator and money-supplier than as a decision-maker.

In the welfare state the government's position in the whole field of decision-making amounts to delegating decisions to private organisations and pressure groups, which in due course leads to corporatism and irrationality.

Finally, the organisation structure of the civil service itself stimulates irrationality because it was set up as a pyramid hierarchy in a time when the government did not have many tasks.

