



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Bureaucracy and representative government

Siccama, J.G.

Citation

Siccama, J. G. (1974). Boekbespreking van: Bureaucracy and representative government. *Acta Politica*, 9: 1974(2), 220-223. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449439>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449439>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

band met demografische variabelen is vaak weinig te bespeuren. Zo vinden we bv. niets over de relatie tussen politieke systemen, met name de al dan niet aanvaarding van zo'n systeem door de bevolking, en het niveau van vruchtbaarheid. In het algemeen lijdt het boek door een gebrek aan demografische kennis. Een gunstige uitzondering vormen de hoofdstukken over de effectieve bevolking (dat deel van de bevolking dat een bijdrage levert tot het bereiken van nationale doelstellingen) in de internationale politiek, en de case-study over India en Pakistan. Toetst men deze bundel aan de vier probleemgroepen van Keir Nash, dan moet de conclusie luiden dat maar net aan de eerste groep wordt getipt. Het boek is een nogal eenzijdige terreinverkenning door politicologen, goed bedoeld maar nog weinig vruchtbaar. Om ooit tot vruchtbare resultaten te kunnen komen zal het gezelschap heterogeen moeten zijn.

Ph. van Praag

William A. Niskanen Jr.,

Bureaucracy and representative government.

Chicago and New York (Aldine-Atherton), 1971, x + 241 p., \$ 7.75.

Met als grote voorganger Max Weber hebben beoefenaren van de sociale wetenschappen zich de laatste jaren in toenemende mate met de studie van bureaucratieën bezig gehouden. Aan deze hoofdzakelijk sociologisch en psychologisch georiënteerde studies, heeft Niskanen een micro-economische bijdrage toegevoegd. Niskanen richt zijn vraagstelling niet op de sociale functies van bureaucratieën of op het intern functioneren van deze organisaties, maar concentreert zich op het opstellen van een theorie ter verklaring van de omvang van de productie en de hoogte van de begroting van bureaucratieën. Als eenheid van analyse kiest hij hiertoe een 'bureau', dat wordt gedefinieerd aan de hand van twee kenmerken: 1) de eigenaren en werknemers van deze organisaties eigenaren zich op generlei wijze een deel van het verschil tussen opbrengsten en kosten als persoonlijk inkomen toe; 2) een deel van de inkomsten van de organisatie is afkomstig uit andere bronnen dan de verkoop van goederen en diensten tegen een bepaalde prijs per eenheid produkt (blz. 15). Deze keuze beperkt Niskanens studie in grote lijnen tot overheids- en semi-overheidsinstanties, die geen winstoogmerk hebben en ten minste voor een deel worden gefinancierd door de periodieke toekenning van een overheidsbijdrage.

Over de werking van deze overheidsorganen bestaan tal van opvattingen. Naar analogie met het winststreven van de ondernemer gaat Niskanen er vanuit dat de 'bureaucrat' (het hoofd van een 'bureau' met een afzonderlijke begroting) zich niet opstelt als de passieve uitvoerder van politieke beslissingen, maar zal streven naar de maximering van zijn eigen inkomen, macht, grootte van zijn 'bureau', reputatie, etc. Niskanen neemt aan dat deze variabelen een positieve monotone functie zijn van één variabele: het budget van het 'bureau'. Bijgevolg gaat hij in zijn basismodel (deel III) uit van een omgekeerde situatie: geconfronteerd met de 'vraagfunctie' van de passieve volksvertegenwoordiging (sponsor) naar het door het 'bureau' geleverde produkt, alsmede met de kostenfunctie, wordt de omvang van de productie en de hoogte van de begroting door de 'bureaucrat' daàr bepaald waar de hoogte van het budget maximaal is en waar de totale kosten nog juist worden gedekt.

Dit simpele model dient ter verklaring van de tot dusverre niet geanalyseerde overproductie van door overheidsbureaucratieën geleverde goederen en diensten. Niskanen is ervan overtuigd dat deze overproductie een veel ernstiger probleem vormt dan de inefficiency in het apparaat, een verschijnsel waarmee hij zich in zijn functie heeft bezig gehouden. Het gaat hierbij ook zeker niet om kinderachtige verschillen: onder de veronderstelling van een lineaire vraagfunctie en constante marginale kosten is de productie van een 'bureau' met een passieve sponsor niet minder dan twee keer zo hoog als die van een bedrijfstak met volkomen concurrentie.

Zelfs dit simpele model roept evenwel tal van – ook door Niskanen gesignaleerde – vragen op. In de eerste plaats is de productie-omvang van overheidsorganen dikwijls zeer moeilijk meetbaar. Hiermee wordt ook het opstellen van een kostenfunctie een hachelijke onderneming. Ook is het maar de vraag of er zoiets bestaat en bekend wordt als een uit een 'budget-output functie' (een relatie tussen de hoeveelheid eindprodukt die het 'bureau' levert en de begrotingsbijdrage die de sponsor afhankelijk van deze productie-omvang bereid is toe te kennen) afgeleide vraagfunctie.

Niskanen hanteert in zijn boek de zeer verhelderende en in zijn economische wetenschap gebruikelijke methode van de afnemende abstractie. Zo vergelijkt hij in deel IV eerst het basismodel van het 'bureau' met de analyse van een organisatie die zonder winstoogmerk haar producten aan het publiek verkoopt en derhalve niet uit een begroting wordt gefinancierd. In dit geval zou het bezwaar van de overproductie door het 'bureau' worden weggenomen (hoofdstuk 9). In hoofdstuk 10 komt het 'mixed bureau', dat naast een overheidsbijdrage de opbrengsten uit verkopen aan het publiek als financieringsbron kent, aan de orde, hetgeen voert tot een pleidooi voor subsidies per eenheid produkt in plaats van de toekenning van een bijdrage ineens. De analyse van het 'multi-service bureau', dat meer dan één product voortbrengt, loopt uit in de conclusie dat uitbreiding in de variëteit van het aanbod de organisatie niet alleen tegen onzekerheid indekt, maar ook het budget doet opzwellen (hoofdstuk 11). Aan het slot van deel IV analyseert Niskanen in hoofdstuk 12 de gevolgen van de mogelijkheid dat een begroting over verschillende perioden beschikbaar kan komen, hetgeen op grond van de veronderstelling dat de zittende 'bureaucrat' uitsluitend naar maximalisatie van de begroting onder zijn leiderschap zal streven, leidt tot het hanteren van relatief te lage interestvoeten en tot het inuitvoering nemen van te kapitaalintensieve projecten.

Tussen de delen IV en V bestaat een duidelijke breuk in het boek. Niskanen laat hier de belangrijke veronderstelling van de zich passief opstellende sponsor los teneinde inhoud te geven aan de wijze waarop de volksvertegenwoordiging haar 'budget-output' functie vaststelt. Uitgangspunt is dat de relatie tussen het 'bureau' en de volksvertegenwoordiging theoretisch kan worden weergegeven door de marktvorm van het bilateraal monopolie: de verkoper (het 'bureau') van een product staat in een onderhandelingsrelatie met de koper (de politieke gezagsdragers). Het basismodel en de variaties daarop geven de oplossingen voor situaties waarin het 'bureau' een machtoverwicht bezit; de analyse in deel V geeft vervolgens de oplossingen voor het geval de volksvertegenwoordiging een machtoverwicht bezit. In dit geval neemt Niskanen aan dat het wetgevende orgaan is verdeeld in drie groepen volksvertegenwoordigers die drie soortgelijke bevolkingsgroepen representeren en ieder $\frac{1}{3}$ van de zetels bezetten: de parlementariërs met een grote vraag naar overheidsdiensten (globaal corresponderend met de hoge inkomensgroepen – uitgezonderd de fervente tegenstanders van overheidsingrijpen in deze groep – alsmede met vele

ambtenaren en 'intellectuelen'), de parlementariërs met een middelmatige vraag naar overheidsdiensten en ten slotte de parlementariërs met een lage vraag naar overheidsdiensten (globaal corresponderend met de lage inkomensstrekkers en de ideologische tegenstanders van een machtig overheidsapparaat). Voorts veronderstelt hij dat het leeuwendeel van de begrotingsvoorbereiding plaats vindt in voor de verschillende sectoren van overheidsbeleid ingestelde 'review committees' en dat deze commissies worden gedomineerd door de groep parlementariërs met de grootste vraag naar de betreffende overheidsdienst. De volksvertegenwoordiging zal nu de omvang van de productie en de hoogte van de begroting daar vaststellen waar het relatieve netto voordeel (de opbrengsten minus de belastingen) voor de burgers met de grootste vraag wordt gemaximeerd, terwijl nog juist de goedkeuring van de middengroep in het parlement wordt verkregen. Uit de analyse blijkt dat de oplossing die ingegeven wordt door de eis dat het voorstel in de middengroep een meerderheid verwerft identiek is met het begrotingsvoorstel van het 'bureau': 'Here the review process is a stylized farce with every actor playing his institutional role' (blz. 148). Een strijd om de begrotingshoogte zal slechts dan ontstaan als de door de hoogste groep bepleitte productie-omvang lager is dan de door het 'bureau' voorgestelde.

Door middel van het toekennen van aannemelijke waarden aan de parameters in het model komt Niskanen in hoofdstuk 10 tot de opstelling van een geaggregeerd model voor de 'markt' van openbare diensten in de Verenigde Staten. Hoewel het voor dit onderzoek noodzakelijke statistische materiaal lang niet volledig is, wordt uit zijn berekeningen duidelijk dat de productie van overheidsgoederen door 'bureaus' onder de hiervoor geschetste veronderstellingen aanzienlijk hoger is dan voor het geval dat het netto voordeel voor de gehele samenleving wordt gemaximeerd. De netto voordelen van het optreden van 'bureaus' en de daardoor veroorzaakte grotere productie komen vrijwel uitsluitend ten goede aan de groep met de grootste vraag naar overheidsgoederen – en aan de producenten van deze goederen, de ambtenaren. Volgens Niskanen is deze situatie zeer realistisch aangezien de middengroep bij het ontbreken van de mogelijkheid alternatieve programma's op te stellen vrijwel nimmer tot het sluiten van een coalitie met de groep met de laagste vraag zal overgaan: 'Most legislatures are the captives of their own committees, whose interests, in turn, are usually consistent with the bureaus they purportedly review' (blz. 151).

Men behoeft Niskanens theorie van de overheid, die zeer sterk op een empirische illustratie voor de Verenigde Staten lijkt toegeschreven, niet blindelings te aanvaarden. Het doet met name vreemd aan dat Niskanen vrijwel volledig voorbij gaat aan de Downsiaanse 'theory of the state' en de daarop gevolgde uitwerkingen en verfijningen. Ook is merkwaardig dat in het geaggregeerde model wordt verondersteld dat de overheid uitsluitend collectieve goederen levert – die per definitie in gelijke hoeveelheid voor iedere groep beschikbaar komen en niet in afzonderlijke eenheden via de markt kunnen worden geleverd –, terwijl de analyse van het elementaire 'bureau' zoals gesignaleerd meer van toepassing schijnt op overheidsdiensten die splitsbare, eventueel via de markt te leveren producten voortbrengen. Niskanen komt in deel VI tot drieërlei soort aanbevelingen. De eerste categorie behelst veranderingen in de structuur van de overheidsbureaucratie en het beloningsstelsel voor bureaucraten. Deze veranderingen komen neer op een vergroting van de concurrentie tussen 'bureaus' en een voortgezette decentralisatie resp. op het instellen van prijzen voor bureaucraten die hun kosten onder de toegekende be-

groting weten te houden. Daarnaast bepleit de schrijver dat in grotere mate een beroep op het bedrijfsleven wordt gedaan om de door de overheid gewenste productie te verzorgen. Teneinde de coalitie van de commissies en de 'bureaus' te doorbreken en de positie van de President en het Congres te versterken suggereert Niskanen de specialisatie van politieke gezagsdragers (ministers en parlementariërs) op te heffen. Als compensatie hiervoor zou een permanente staf van deskundigen in iedere overheidssector de periodiek van samenstelling wisselende commissies moeten bijstaan. Om de grotere vraag naar overheidsdiensten te koppelen aan het dragen van grotere lasten zou ten slotte de in naam progressieve belastingstructuur in de Verenigde Staten, die volgens Niskanen door het bestaan van aftrekposten etc. in feite proportioneel is, door een werkelijk progressief stelsel moeten worden vervangen.

Niskanens beschouwingen vallen zonder twijfel in goede aarde bij wetenschapsbeoefenaren die het marktmechanisme de naar hun inzicht te omvangrijke plaats van de collectieve sector willen laten innemen. Zijn analyse doet sterk denken aan de in Nederland door Drees geïnitieerde opvatting dat de pressiegroepen (groepen met een grote vraag) in verschillende sectoren van overheidsbeleid de doorslag geven en een hun welgevallige stijging van de overheidsuitgaven bewerkstelligen. Daartegenover staan evenwel opvattingen volgens welke het particuliere bedrijfsleven een machtoverwicht ten opzichte van de collectieve sector inneemt en er in slaagt de rol van de overheid tot te geringe proporties terug te brengen. Galbraith is van de aanhangers van dit standpunt wel de bekendste. Gedacht kan ook worden aan de opvatting van Downs dat de relatief grotere geïnformeerdeheid over de voordelen van de door de overheid geleverde goederen de overheidsbegroting teveel beknot.

De grootste verdienste van Niskanens werk in deze beschouwingen lijkt mij dat hij de aandacht vestigt op de actieve rol van de bureaucratie en hiervoor een model verschaft. Het benadrukken van de relatie tussen de gespecialiseerde 'bureaus' en de begrotingscommissies alsmede met pressie- en actiegroepen, de ambtenaren inclusief, lijkt mij waardevol omdat ze ingaat tegen de gedachte dat overheidsingrijpen in de meeste sectoren de lage inkomensgroepen ten goede zou komen.

J. G. Siccama

Werkgroep Nationaal Verkiezingsonderzoek 1972,

De Nederlandse kiezer '72.

Alphen aan de Rijn (Samsom Uitgeverij), 1973, – 118 p.

Verkiezingen in Nederland leveren nog altijd geen uitslag op. Althans geen uitsluitend over de richting die 'de Nederlandse kiezer' na de verkiezingen met het regeringsbeleid zou willen inslaan. Dat geeft een vrijbrief aan politici om de verkiezingsuitslag naar eigen inzicht uit te leggen. Sinds enkele jaren kunnen zij daarbij bovendien nog putten uit de grabbelton aan gegevens van het Nationaal Verkiezingsonderzoek.

Op zich levert dit onderzoek een schat aan nuttige en onmisbare gegevens op voor diegenen die bij hun analyse iets dieper willen graven dan de gebruikelijke verlies- en winstpercentages. Met name de gegevens over het stemgedrag van constante kiezers, wisselaars en thuisblijvers, enkele sociaal-structurele kenmerken van de kiezers en hun politieke opvattingen vormen interessant basismateriaal. Door de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 18 jaar is in dit onderzoek vooral ook