

Onbeheersbaarheid als politiek fenomeen

Bernard Steunenber

Referentie: B. Steunenber (2026), Onbeheersbaarheid als politiek fenomeen, in: K. Caminada, J.H.M. Donders, C.A. de Kam en O.P. van Vliet (red.), *Bestaanszekerheid voor allen – Sleutelen aan de sociale zekerheid in theorie en praktijk* (Liber Amicorum Kees Goudswaard), Universiteit Leiden: 155-159

Soms lijkt het alsof bepaalde problemen nooit verdwijnen en de actualiteit een aaneenschakeling vormt van zich herhalende patronen. Hoewel de erbij betrokken personen en organisaties in de loop van de tijd verschillen, lijkt er in de kern sprake te zijn van hardnekkige vraagstukken, die zich moeilijk laten oplossen. Dit geldt wellicht ook voor hoe de overheid met beleid en middelen omgaat.

Aan het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw werd duidelijk dat de behoefte aan meer beleid niet langer paste bij de middelen waarover de Nederlandse overheid destijds beschikte. Door uiteenlopende omstandigheden – waaronder het stagneren van de economische groei – begon het gat tussen uitgaven en inkomsten van de overheid onrustbarend te groeien. Experts uitten hun zorg over een onbeheersbare collectieve sector die, volgens de somberste voorspellingen, almaar verder zou uitdijen. Dit leidde tot talrijke studies en rapporten die het probleem onderzochten en aanbevelingen deden om deze ontwikkeling te keren.

Een voorbeeld daarvan is de bundel onder redactie van Wolfson (1981), waarin een keur aan Nederlandse onderzoekers een breed scala aan mogelijke oplossingen presenteerde om tot een ‘beheersbare collectieve sector’ te komen. De Studiegroep Begrotingsruimte, die periodiek advies uitbrengt over het begrotingsbeleid van de Nederlandse overheid, wijdde haar zevende rapport (1983) volledig aan dit thema. Ondanks de aanbevelingen om een andere koers te varen, realiseerden waarnemers zich maar al te goed dat politici weinig bereidheid toonden om de noodzakelijke keuzes te maken. In het voorwoord van haar advies stelt de Studiegroep (1983: 4) dat ‘[n]aarmate de noodzaak van pijnlijke keuzes groter werd, een sterkere neiging ontstond om keuzes uit te stellen’. De Studiegroep pleitte voor een nadere disciplinerende van het begrotingsbeleid. Zij kreeg stapsgewijs vorm in het trendmatige begrotingsbeleid, dat in 1994 door minister van Financiën Zalm is verfijnd door de invoering van een uitgavenkader – met plafonds voor de uitgaven van het Rijk en

de sociale verzekeringen – geldend voor een gehele kabinetsperiode.¹ Dit uitgavenkader is nadien aangevuld met een inkomstenkader. Later kwamen daar Europese afspraken bij ter versterking van de door de lidstaten betrachtte begrotingsdiscipline.

In die roerige periode van een oplopend begrotingstekort en toenemende schuldenlast kregen studenten die kennismaakten met de openbare financiën de indruk dat politici er een rommelige financiële praktijk op nahielden, in plaats van zich sterk te maken voor een ordentelijke en economisch verantwoorde begroting. Althans, dat was mijn – mogelijk naïeve – indruk, opgedaan tijdens vele colleges over openbare financiën, economisch beleid, monetair beleid, gemeentefinanciën en financieel management. Ik kan niet namens Kees Goudswaard spreken, die iets eerder de collegebanken verliet, maar vermoed dat hij tijdens zijn studie een vergelijkbare impressie kreeg.

Een zekere somberheid uit die tijd bleef hangen. Tegelijkertijd werden tal van veelbelovende oplossingen aangedragen, die ik gretig trachtte te plaatsen tegen de achtergrond van de ogenschijnlijke onbeheersbaarheid van het overheidsapparaat. Binnen de beleidswetenschappen werden synoptische benaderingen voorgesteld, gericht op systematische beoordeling en evaluatie van beleid om langs de lijnen van effectiviteit het kaf van het koren te scheiden. Vanuit meer economische invalshoeken werden oplossingen aangedragen uit het bedrijfsleven en de bedrijfseconomie – wat we nu zouden scharen onder het brede label van *New Public Management* – met nadruk op kostentoerekening, opbrengstmeting en efficiëntiebevordering.

Tegen die achtergrond ontmoette ik Kees Goudswaard in 1985 tijdens een congres van het International Institute of Public Finance in Madrid. Hoewel tijdens dergelijke bijeenkomsten een breed scala aan papers wordt gepresenteerd, stond dit congres in het teken van *The relevance of public finance for policymaking*. In de plenaire sessies kwam vooral de invloed op de overheidsfinanciën aan bod van demografische ontwikkelingen in Westerse landen. Al toen was duidelijk dat de leeftijdsopbouw van de bevolking in veel landen een beleidsmatige en financiële uitdaging ging vormen – een probleem dat nog altijd actueel is. Ook Nederland ziet zich geconfronteerd met toenemende vergrijzing, die zich vertaalt in hogere zorgkosten en oplopende uitgaven voor ouderdomsvoorzieningen, met name de AOW. Daarbij komt dat het ontbreken van acceptabele en betaalbare alternatieven leidt tot verminderde doorstroming op de woningmarkt, omdat ouderen liever in hun vaak te ruime woning blijven wonen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2023; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2025). Hoewel ook destijds de relevantie van openbare financiën voor beleid ter sprake kwam, ontging mij – als eerstejaars

1 Zie bijvoorbeeld: Boorsma (2010).

congresbezoeker – de indruk dat dit daadwerkelijk heeft geleid tot een ander beleid of gewijzigde begrotingspraktijk, zowel hier als elders.

Terwijl Kees Goudswaard zich in toenemende mate verdiepte in de sociale-zekerheidsproblematiek, met bijzondere aandacht voor de betaalbaarheid en houdbaarheid van pensioenen (Goudswaard, 2002; Goudswaard *et al.*, 2016), koos ik een ander pad, geïnspireerd door in feite dezelfde problemen. Misschien kwam dat door de multidisciplinaire opzet van de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, of door de open houding van mijn promotor en enthousiaste begeleider Peter Boorsma. Ik raakte steeds meer geïnteresseerd in de manier waarop ambtenaren en politici zich gedragen. Het werk van Downs (1957; 1967), Niskanen (1971) en Van den Doel (1978) bood voor analyses een uitstekend uitgangspunt. Deze auteurs toonden aan dat politici en ambtenaren binnen de overheid over eigen motivaties beschikken, die niet noodzakelijkerwijs op het publieke belang zijn gericht. Het publieke belang blijkt, in die visie, eerder het resultaat te zijn van een verzameling uiteenlopende, vaak tegenstrijdige belangen.

Ook het proefschrift van Koopmans (1968), waarin de besluitvorming binnen de rijksoverheid wordt geanalyseerd, bood een belangrijke *eyeopener*. Daaruit blijkt dat de minister van Financiën binnen het kabinet een lastige en kwetsbare positie inneemt tegenover vakministers die weinig bereidheid tonen tot samenwerking als het gaat om uitgavenbeheersing. Zij tonen een voortdurende honger naar middelen om – in de ogen van de *spending departments* – relevante beleidsproblemen op te lossen, en daardoor een weerzin tegen uitgaventemperering. Daarbij komt dat alle vakministers de bui wel zien hangen: wie in de begrotingsonderhandelingen een collega afvalt, kan later op weinig steun rekenen wanneer bezuinigingsvoorstellen het eigen departement treffen. Deze vorm van non-interventie leidt tot een gebrek aan collectieve steun voor financiële discipline. Dat maakt duidelijk dat in de discussie over beheersbaarheid van de overheidsfinanciën ook een politiek gezichtspunt onmisbaar is.

Mijn fascinatie voor de invloed van politiek op beleid en begroting leidde uiteindelijk tot mijn eerste publicatie over dit onderwerp, later verschenen in *Acta Politica* (Steunenberg, 1987). Daarin werd een empirische relatie aangetoond tussen de gemeentelijke bruto uitgaven per hoofd van de bevolking en het aantal raadscommissies, gecontroleerd voor andere factoren. De uitkomst was een positieve correlatie, wat suggereert dat politieke specialisatie bijdraagt aan opwaartse uitgavendruk. Terwijl mijn onderzoek zich verder ontwikkelde, bleef de vraag naar de politieke determinanten van begrotingsbeleid mij boeien. Een wijdverbreide veronderstelling is dat meerjarenbegrotingen de opwaartse druk op het uitgavenpeil kunnen beperken, maar dat blijkt slechts onder strikte voorwaarden het geval te zijn: stabiele politieke voorkeuren, homogeniteit binnen coalitiepartijen, een goede relatie tussen de minister van Financiën en de premier, en zo nodig hoge transactiekosten voor herziening van het uitgavenkader (Steunenberg, 2021).

Deze factoren verklaren waarom in de praktijk – bijvoorbeeld bij het recente kabinet-Schoof – de begrotingsdiscipline moeilijk te handhaven bleek vanwege sterk uiteenlopende beleidsprioriteiten.

De ongemakkelijke relatie tussen politiek en beleid, en meer specifiek die tussen de voortdurende beleidshonger en de schaarste aan middelen, blijft een boeiend thema. In het rationalistische, synoptische model van het maken van beleid wordt doorgaans uitgegaan van het formuleren van objectieve doeleinden waarvoor middelen beschikbaar komen, om daarmee de koers uit te stippelen. Daarbij wordt een redelijkheid verondersteld aan de kant van beleidsmakers, waarbij wordt gestreefd naar efficiëntie en het bereiken van doelstellingen die gebaseerd zijn op een algemeen belang of de grootste gemene deler binnen de samenleving. Wat daarmee wordt bedoeld is niet altijd duidelijk. Shepsle (1992) heeft overtuigend betoogd dat concepten als het ‘algemeen belang’ of de ‘wil van de meerderheid’ lege begrippen zijn, die daardoor nauwelijks disciplinerend werken. In zijn visie gaat het eerder om een optelsom van uiteenlopende deelbelangen, die soms in een tijdelijke gelegenheidscoalitie gezamenlijk optrekken. Omdat bij collectieve besluitvorming verschillende mogelijke meerderheden bestaan, is een veelheid aan uitkomsten denkbaar – voor veel belangrijke voorkeuren is theoretisch gezien wel een meerderheid te vormen.

Een alternatieve benadering ligt in incrementele beleidsmodellen, waarin meer aandacht uitgaat naar de feitelijke besluitvormingspraktijk. Belangen – ook die van politici zelf – en de dominantie van belangengroepen spelen daarin een grotere rol. Hoewel er uiteenlopende uitwerkingen bestaan, biedt deze literatuur interessante inzichten in hoe politiek en beleid met elkaar omgaan. Sabatier (1988) introduceerde het concept van de *advocacy coalition*, bestaande uit actoren die fundamentele overtuigingen over beleid delen, maar flexibel zijn in operationele kwesties. Dergelijke coalities kunnen met hun ideeën langdurig een beleidsveld domineren. Schmidt (2008; 2010) bouwde hierop voort met haar discursieve benadering, waarin de rol van ideeën en het belang van voortdurende argumentatie centraal staan: door blijvend te debatteren over beleidsdoelen en -middelen behouden beleidsmakers en politici zicht op wat voor hen van belang is.

In dat voortdurende proces van argumentatie krijgen beleid en begroting betekenis en worden zij met elkaar verbonden. Die relatie is niet vanzelfsprekend, maar wordt politiek geconstrueerd en geïnterpreteerd. Daarmee verdwijnen problemen van onbeheersbaarheid niet, maar worden ze onderdeel van het politieke discours. Pas wanneer politici ervan overtuigd raken dat onbeheersbare overheidsfinanciën een probleem vormen – bijvoorbeeld doordat financiële markten negatief reageren, of doordat urgente maatschappelijke noden onvoldoende kunnen worden aangepakt – wordt beheersbaarheid een thema dat politiek gewicht krijgt. Deze ongemakkelijke relatie tussen beleid en middelen, tussen ambities en de begroting, zal

ons daarom blijven vergezellen als een terugkerend patroon – omdat de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven uiteindelijk een politiek fenomeen is.

LITERATUUR

- Boorsma, Peter B. (2010), *Van oude economen de ideeën die voorbij gaan*, Enschede: Universiteit Twente (afscheidsrede)
- Doel, J. van den (1978), *Demokratie en welvaartstheorie*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row
- Downs, Anthony (1967), *Inside bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company
- Goudswaard, K.P. (2002), Zijn de pensioenproblemen in Europa beheersbaar?, *Tijdschrift voor pensioenvraagstukken*, 4, 104-108
- Goudswaard, K.P., C. van Ewijk, J. de Haan, F. van der Lecq, en B. van Riel (2016), Verkenning van een nieuw type pensioenregeling, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(3), 266-280
- Koopmans, Lenze (1968), *De beslissingen over de rijksbegroting*, Deventer: Kluwer
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine-Atherton
- Raad Volksgezondheid & Samenleving (2025), *Het rimpeleffect: tijd voor een samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte benadering van veroudering*, Den Haag: Raad Volksgezondheid & Samenleving
- Sabatier, Paul A. (1988), An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168
- Schmidt, Vivien A. (2008), Discursive institutionalism. The explanatory power of ideas and discourse, *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326
- Schmidt, Vivien A. (2010), Taking ideas and discourses seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism', *European Political Science Review*, 2(1), 1-25
- Shepsle, Kenneth A. (1992), Congress is a 'they', not an 'it'. Legislative intent as oxymoron, *International Review of Law and Economics*, 12(2), 239-256
- Steunenberg, B. (1987), Begrotingsbeslissing en politieke specialisatie, *Acta Politica*, 22(3), 257-270
- Steunenberg, B. (2021), The politics within institutions for regulating public spending: conditional compliance within multi-year budgets, *Constitutional Political Economy*, 32(1), 31-51
- Studiegroep Begrotingsruimte (1983), *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Studiegroep Begrotingsruimte (2023), *Bijsturen met het oog op de toekomst*, Den Haag: rijksoverheid
- Wolfson, D.J. (red.) (1981), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer: Kluwer