

De economische theorie van de politieke besluitvorming

De economische theorie van de politieke besluitvorming wil het gedrag van de overheid verklaren uit de interactie tussen de wensen en het gedrag van burgers, ambtenaren en politici. Met behulp van speltheorie en econometrie wordt hun gedrag gemodelleerd, waarbij ervan wordt uitgegaan dat iedereen zijn eigenbelang tracht na te streven. Dit leidt bij voorbeeld tot stemmenmaximalisatie door politici en budgetmaximalisatie door ambtenaren. Op het onderzoeksprogramma staan nu de integratie van het gedrag van de genoemde partijen via onderhandelingsprocessen, de invloed op het overheidsgedrag anders dan door verkiezingen en het onderscheid in sociale groepen. Hoewel de moderne politieke economie nog maar zo'n 30 jaar wordt beoefend, heeft ze door haar positieve benadering de visie op het overheidsgedrag ingrijpend veranderd.

PROF. DR. F.A.A.M. VAN WINDEN*

De economische theorie van de politieke besluitvorming houdt zich bezig met de determinanten en effecten van besluitvorming in de politieke sfeer van een maatschappij. Deze sfeer wordt over het algemeen bepaald gedacht door die actoren en hun relaties die van direct belang zijn voor de manier waarop overheden zich gedragen; waarbij overheden als organisaties zich van andere actoren onderscheiden vanwege de succesvolle aanspraak, binnen een bepaald geografisch gebied, op een monopolie van legitiem fysiek geweld¹.

Studies van het onderhavige onderwerp zijn vaak sterk multi-disciplinair getint door het raakvlak met vooral politieke wetenschappen en rechtswetenschappen. De gewenste eenwording van ten minste enkele sociale wetenschappen lijkt vooral gevorderd te zijn op dit onderzoeksterrein, dat ook wel moderne politieke economie, public choice of politieke economie genoemd wordt. De term moderne politieke economie verwijst naar het feit dat de studie van overheidsgedrag, tenminste tot op zekere hoogte, geïntegreerd was in de klassieke economie (Smith, Mill, Marx), toen de economische wetenschap nog politieke economie genoemd werd. De zogeheten marginale (neo-klassieke) revolutie in de tweede helft van de negentiende eeuw bracht met zich mee dat de aandacht in toenemende mate gevestigd werd op het gedrag van individuen (consumenten, ondernemers) en het functioneren van 'atomistische' markten zonder speelruimte voor participanten om de resultaten daarvan te beïnvloeden. Problemen van macht en onderhandelingen – die onlosmakelijk verbonden zijn met het thema politieke besluitvorming – pasten niet in dit onderzoeksprogramma.

Hoewel de ontwikkeling van de welvaartstheorie (met name de theorie van de collectieve goederen) en, na de tweede wereldoorlog, van de macro-economie de aandacht van economen voor de gevolgen van overheidsge-

drag sterk heeft doen toenemen, werd de analyse van de determinanten daarvan overgelaten aan anderen. Zelfs tot op de dag van vandaag is het waarschijnlijk gerechtvaardigd om te zeggen dat economen merendeels niet erg geïnteresseerd zijn in hoe politieke beslissingen tot stand komen. De heersende (normatieve) benadering is in termen van wat overheden zouden moeten doen en niet in termen van wat zij in feite doen (positieve benadering), hetgeen in scherp contrast staat met de gebruikelijke positieve benadering van het gedrag van consumenten en producenten in de marktsector. Het falen van de markt, beoordeeld volgens de criteria van (Pareto-)efficiëntie en rechtvaardigheid, wordt vrij algemeen als een noodzakelijke voorwaarde beschouwd voor overheidsinterventie. Vanwege de betekenis van overheidsbeleid voor de allocatie van 'schaarse, alternatief aanwendbare middelen' – het essentiële aspect van de economische analyse volgens de traditionele definitie – impliceert deze stand van zaken een ernstige lacune in de gangbare economische theorie.

Na de tweede wereldoorlog, maar vooral gedurende de afgelopen twee decennia, is een toenemend aantal economen geïnteresseerd geraakt in dit verwaarloosde onderzoeksterrein dat wijd en zijd bekend werd als 'public choice'; met name door de inspirerende en gedachten prikkelende publikaties en andere professionele activiteiten van Buchanan en Tullock. De toekenning van de Nobelprijs aan Buchanan in 1986 geeft uitdrukking aan de erkenning van

* Hoogleraar Openbare Financiën, vakgroep Micro-economie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam. Dit is een licht gewijzigde vertaling van mijn artikel "The economic theory of political decision-making, a survey and perspective" in: J. van den Broeck (red.), *Public choice*, Kluwer, Deventer, 1988, blz. 9-42. Met dank aan J.S. De Ley.
1. Vgl. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, vijfde herziene druk, Mohr, Tübingen, 1972 (1922).

de relevantie van werk op dit terrein en zal naar verwacht mag worden de verdere ontwikkeling daarvan bevorderen.

Vanuit methodologisch gezichtspunt kan public choice gekarakteriseerd worden door:

- methodologisch individualisme als uitgangspunt;
- de veronderstelling dat individuen hun eigen belang nastreven, dit op rationele wijze doen en daarbij hun nut trachten te maximaliseren (dit is de fundamentele gedragshypothese van public choice);
- het gebruik van methoden en technieken ontleend aan de economische en econometrische analyse.

De eerste twee karakteristieken geven public choice een plaats binnen de traditie van de neo-klassieke economie. Het essentiële aspect is hier dat de neo-klassieke vooronderstellingen ook worden toegepast op de collectieve sector (de politieke sfeer). De grondgedachte is dat er a priori geen reden lijkt te zijn om te verwachten dat de motieven van individuen in deze twee sectoren verschillen. Alleen de omgeving waarin zij optreden is verschillend, in de zin dat deze verschillende soorten restricties oplegt aan de verwezenlijking van hun belangen.

In de volgende paragraaf zal ik een beknopt overzicht geven van onderzoeksthema's en behaalde resultaten². De daaropvolgende paragraaf behandelt enkele beperkingen en tekortkomingen van het verrichte onderzoek. In de laatste paragraaf wordt, tegen de achtergrond van de geuite kritiek, de huidige stand van de wetenschap in perspectief gebracht.

De aandacht wordt toegespitst op de positieve benadering van overheidsgedrag zodat voorbij zal worden gegaan aan twee normatief getinte onderzoeklijnen binnen het bredere onderzoeksgebied, te weten 'constitutional economics' en 'social choice'. Wat het eerste betreft wordt de lezer verwezen naar het werk van Brennan en Buchanan en McKenzie³, voor het laatstgenoemde naar een overzicht van Sen⁴.

Onderwerpen en resultaten

In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste onderzoeksthema's en empirische resultaten.

Wat betreft de onderwerpen kan een vruchtbaar onderscheid worden gemaakt tussen onderzoeken die het min of meer geïsoleerde gedrag analyseren van actoren die bij het politieke besluitvormingsproces betrokken zijn, te weten: kiezers, politici, partijen, ambtenaren en persiegroepen en onderzoeken betreffende de interactie tussen de collectieve sector en de particuliere sector in een economie, de zogeheten politiek-economische modellen.

Kiezers

Omdat tot nu toe bijna alleen maar economieën met een democratisch staatsbestel zijn onderzocht, is het niet verwonderlijk dat kiezersgedrag – de beslissing om al dan niet te gaan stemmen en de keuze van een partij (kandidaat) – een belangrijke rol speelt in de analyse. Volgens Downs wordt dit gedrag bepaald door de nutsverandering die kiezers verwachten van het stemmen op een bepaalde kandidaat of partij⁵. Er zijn hier veel theoretische problemen in het geding. Welke informatie gebruiken kiezers? Concentreren ze zich op de mate waarin hun (economische) belangen verwezenlijkt zijn onder de huidige en, mogelijk, vorige regeringen ('retrospectief stemmen'), of houden ze rekening met partijprogramma's, toekomstige effecten van regeringsbeleid en wellicht zelfs met het stemgedrag van anderen (respectievelijk 'prospectief' en 'strategisch' stemmen)? Zijn persoonlijke omstandigheden bepalend ('pocketbook voting') of juist nationale economische

Economische theorie: de stand van zaken

Niet of nauwelijks beïnvloed door de waan van de dag zijn overal ter wereld economische-wetenschapsbeoefenaren bezig de economische kennis te vergroten en het economische inzicht te verdiepen. Hun bijdragen zijn in het algemeen niet spectaculair en met de resultaten van hun onderzoekingen timmeren zij niet aan de weg. Hun bevindingen worden in internationale vaktijdschriften gepubliceerd die voor niet-ingewijden nauwelijks toegankelijk zijn. Van daaruit sijpelt de verworven kennis langzaam door naar vakgenoten en naar gebruikers bij de overheid en in het bedrijfsleven die er hun voordeel mee trachten te doen. Bijna niemand overziet wat er in alle specialistische wereldjes waarin het economische vakgebied is onderverdeeld, gaande is. Daarom verschijnt in *ESB* een reeks overzichtsartikelen, waardoor de lezers in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de ontwikkelingen in verschillende deelgebieden van het vak. Wat is, theoretisch en empirisch, de stand van zaken en waar houdt men zich aan de frontlijn van de economische wetenschap mee bezig?

Eerder verschenen in deze reeks artikelen over:

- moderne vermogensmarkttheorie (*ESB*, 9 mei 1984);
- macro-economische modelbouw (*ESB*, 5 december 1984);
- statische theorieën van de industriële organisatie (*ESB*, 28 augustus 1985);
- dynamische theorieën van de industriële organisatie (*ESB*, 30 juli 1986);
- monetaire theorie (*ESB*, 15/22 april 1987);
- regionale economie (*ESB*, 22 juli 1987);
- economische organisatietheorie (*ESB*, 2 september 1987);
- marketing (*ESB*, 30 maart/ 6 april 1988);
- strategie bepaling door ondernemingen (*ESB*, 7 december 1988);
- arbeidseconomie (*ESB*, 25 januari 1989);
- economische methodologie (*ESB*, 29 maart 1989);
- econometrie (*ESB*, 30 augustus 1989).

ontwikkelingen ('sociotropic voting')? Hoe moet men rekening houden met partij-identificatie? Houden kiezers, in het geval van meer-partijensystemen, coalitiepartijen gelijkelijk verantwoordelijk? Welk soort keuzemodel moet gehanteerd worden en welke (economische) variabelen moeten daarbij gebruikt worden als argumenten in de nutsfunctie? Welke specificatie moet voor deze functie gekozen worden? Is het acceptabel om hetzelfde model op alle kiezers toe te passen? Zo niet, hoe moeten dan groepen kiezers onderscheiden worden?

2. Voor een uitgebreider overzicht wordt verwezen naar: H. van den Doel, *Democracy and welfare economics*, C.U.P., Cambridge, 1979; B.S. Frey, *Modern political economy*, Wiley, New York, 1978; R.P. Inman, *Markets, governments, and the 'new' political economy*, in: A.J. Auerbach en M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, North-Holland, Amsterdam, 1987, hoofdstuk 12; D.C. Mueller, *Public choice*, C.U.P., Cambridge, 1979.

3. G. Brennan en J.M. Buchanan, *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, C.U.P., Cambridge, 1980; R.B. McKenzie, *Constitutional economics*, Lexington Books, Lexington, 1984.

4. A. Sen, *Social choice theory*, in: K.J. Arrow en M.D. Intriligator (red.), *Handbook of mathematical economics*, North-Holland, Amsterdam, 1982, deel III, hoofdstuk 22.

5. A. Downs, *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

Bij het empirische onderzoek wordt kiezersopkomst (de beslissing om te gaan stemmen) over het algemeen gerelateerd aan de nutsverandering (de netto-baten) die een kiezer verwacht van een overwinning door de favoriete partij en de subjectieve waarschijnlijkheid dat haar of zijn stem in dit opzicht beslissend is. Bovendien wordt rekening gehouden met de baten (door vervulling van de 'burgerplicht') en kosten (door de gependeerde tijd) die het stemmen als zodanig met zich meebrengt. Wat betreft de partijkeuze wordt over het algemeen het aandeel in de stemmen of de populariteit (in geval van opiniepeilingen) van partijen gerelateerd aan het niveau of de groeivoet van enkele macro-economische variabelen in het verleden ('retrospectief stemmen'). In het bijzonder maakt men daarbij gebruik van het werkloosheidspercentage, de groeivoet van het nationaal inkomen en het inflatiepercentage. Bovendien wordt rekening gehouden met partij-identificatie en 'bijiendheid' door de introductie van respectievelijk een constante term en het vorige stemmenaandeel in de 'vote function'.

Vooralsnog is het onderzoek naar partijkeuze succesvoller gebleken dan dat naar kiezersopkomst. Uit dit onderzoek komt naar voren dat economische omstandigheden inderdaad een rol lijken te spelen, dat regeringen daar blijkbaar verantwoordelijk voor gehouden worden en dat kiezers 'bijiend' zijn, aangezien ze zich in het bijzonder lijken te concentreren op het nabije verleden. Een probleem is evenwel dat de empirische verbanden nogal instabiel zijn; ze zijn bij voorbeeld vaak gevoelig voor de lengte van de observatieperiode⁶. Verwijzend naar de hiervoor genoemde theoretische kwesties kan dit het gevolg zijn van een onjuiste formalisering van het keuzeproces. Er wordt bij voorbeeld geen rekening gehouden met prospectief of strategisch stemmen of er worden objectieve in plaats van subjectieve (gepercipiëerde) grootheden gebruikt. Hoewel deze kwesties – waaronder het speciale probleem van meer-partijstelsels⁷ – enige aandacht hebben gekregen in de empirische literatuur bestaat er behoefte aan onderzoek waarin deze vraagstukken op een samenhangende en systematische manier behandeld worden. Vaak staat hier echter een ernstig gebrek aan adequate gegevens in de weg.

Zoals eerder werd aangegeven is de verklaring van kiezersopkomst tot nog toe minder succesvol geweest. Hoewel er aanwijzingen zijn dat opkomst positief gerelateerd is aan de mate waarin het er bij verkiezingen om spant ('closeness')⁸, kan de samenhang als zodanig nauwelijks worden verzoend met de veronderstelling van rationeel stemgedrag. De waarschijnlijkheid dat een stem beslissend is zal bij grootschalige verkiezingen immers altijd oneindig klein zijn, hetgeen aanleiding geeft tot liftersgedrag ('free-riding'). Een ander empirisch resultaat dat vermeldenswaard is, betreft de bevinding dat ambtenaren een hogere opkomst vertonen dan andere sociale groepen⁹. Dit voedt het vermoeden dat het electoraat niet als een homogene groep beschouwd moet worden. Door sociale groepen te onderscheiden kan het mogelijk worden te verklaren waarom persoonlijke omstandigheden bij stemgedrag minder belangrijk lijken te zijn dan algemene economische omstandigheden en waarom de invloed van laatstgenoemde zeer instabiel is. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat verdelingsaspecten helemaal niet meetellen, maar het ook in de rede ligt dat politieke besluitvormers geen rekening kunnen of willen houden met omstandigheden op het zuiver persoonlijke vlak (vanwege informatiekosten en het gebrek aan politieke invloed op dat niveau), lijkt het aannemelijker dat kiezers zich concentreren op het welzijn van representatieve individuen van sociale referentiegroepen. Ik zal hier later nog op terugkomen.

Politici

De grondstelling is dat politici gemotiveerd worden door het eigenbelang dat nader wordt aangeduid als het inkomen,

de macht en het prestige ontleend aan de functie¹⁰. Om deze zaken te verkrijgen is het noodzakelijk gekozen te worden. Volgens Downs zullen politici daarom eerder hun beleid afstemmen op het winnen van verkiezingen dan verkiezingen trachten te winnen om beleid te kunnen voeren; een veronderstelling die op z'n minst teruggaat tot Schumpeter¹¹. Dit leidt tot de nog steeds vaak gehanteerde hypothese dat politici het aantal stemmen zullen trachten te maximaliseren. Verwante hypothesen betreffen het maximaliseren van de (verwachte) meerderheid, het procentuele aantal stemmen of de waarschijnlijkheid van het winnen. Welk beleid politici voor dat doel zullen kiezen zal in het algemeen afhangen van de preferentiestructuur van de maatschappij, de politieke invloedsstructuur (denk aan campagnebijdragen), het karakter van de partij die vertegenwoordigd wordt (de bindende kracht van de partijlijn), de relatie met het ambtelijke apparaat dat dergelijk beleid moet uitvoeren en het gedrag van andere politici (partijen). Onderzoek op dit terrein heeft zich toegepast op de relatie tussen politici en kiezers. De overige genoemde factoren worden verwaarloosd, met name door (impliciet) te veronderstellen dat partijen en regeringen homogene entiteiten ('teams') zijn zonder interne belangenconflicten en dat politieke invloed beperkt blijft tot stemmen.

Het meest gebruikte model in dit verband is het 'mediane-kiezermodel'. Veronderstel dat kiezers een ééntoppige voorkeursverdeling hebben voor de alternatieven inzake een één-dimensionele kwestie zoals het gewenste aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen. Er is dan een meest geprefereerd alternatief en andere alternatieven worden onaantrekkelijker gevonden naarmate ze verder van dit alternatief verwijderd zijn. Veronderstel verder dat kiezers zullen stemmen voor het alternatief dat het dichtst bij het meest geprefereerde alternatief ligt (rationaliteit). In dat geval zal beslissen bij enkelvoudige meerderheid, zonder stemonthouding, het alternatief opleveren dat het meest geprefereerd wordt door de mediane kiezer, dat wil zeggen de kiezer wiens ideaal samenvalt met de mediane van de frequentieverdeling van de meest geprefereerde alternatieven. Dit zou betekenen dat – althans in het meest bestudeerde geval van een twee-partijstelsel – partijen (politici) naar het midden van het politieke spectrum gelokt zullen worden en een beleid zullen kiezen dat spoot met de voorkeuren van de mediane kiezer. Er zijn veel empirische toepassingen van het mediane-kiezermodel waarin het mediane inkomen en de mediane belastingdruk worden gebruikt om het concept van de mediane kiezer te operationaliseren. Een van de interessantere studies is het onderzoek van Pommerehne¹² die dit model toepast op Zwitserse gemeenten. Sommige daarvan kunnen worden gekarakteriseerd als directe democratieën, terwijl andere een representatief karakter hebben. De resultaten van dit onderzoek suggereren dat het vraag-georiënteerde mediane-kiezermodel geschikter is voor toepassing op democratieën met referenda dan op indirecte democratieën zonder referenda. Voorts geeft het model voor directe democratieën veel betere resultaten dan een 'tradi-

6. Zie M. Paldam, A preliminary survey of the theories and findings of vote and popularity functions, *European Journal of Political Research*, jg. 9, 1981, blz. 181-199.

7. Vgl. P.S.A. Renaud en F.A.A.M. van Winden, On the importance of elections and ideology for government policy in a multi-party system, in: M. Holler (red.), *The logic of multiparty systems*, Kluwer, Dordrecht, 1987, blz. 191-207.

8. Zie D. Mueller, op.cit., blz. 123.

9. B. Jaarsma, A.J.H.C. Schram en F.A.A.M. van Winden, On the voting participation of public bureaucrats, *Public Choice*, jg. 48, 1986, blz. 183-187.

10. Zie Downs, op.cit.

11. J.A. Schumpeter, *Capitalism, socialism, and democracy*, Allen and Unwin, Londen, tweede, herziene uitgave, 1947.

12. W.W. Pommerehne, Institutional approaches to public expenditure, *Journal of Public Economics*, jg. 9, 1978, blz. 255-280.

tioneel' model waarin het gemiddelde inkomen en de gemiddelde belastingdruk als bepalende variabelen zijn opgenomen en geen rekening wordt gehouden met institutionele aspecten van politieke besluitvorming. Voor representatieve democratieën blijken aanbodfactoren als de invloed van ambtenaren belangrijk te zijn.

Al met al leiden de empirische resultaten verkregen met mediane-kiezermodellen niet tot een eenduidige conclusie. Bovendien zijn deze modellen hevig bekritiseerd vanuit methodologisch en theoretisch gezichtspunt¹³. Afgezien van enige econometrische problemen, die bij voorbeeld het belang van het mediane inkomen versus andere inkomensniveaus en het door de mediane kiezer meest geprefereerde uitgavenniveau in het ongewisse laten, moet geconcludeerd worden dat het model om een groot aantal redenen onge-

schikt is voor toepassing op representatieve democratieën:

- de mediane kiezer is in het algemeen alleen beslissend in geval van besluitvorming bij enkelvoudige meerderheid aangaande een één-dimensionale kwestie¹⁴;

- het model is over het algemeen alleen van toepassing op situaties waarin alle kiezers gaan stemmen (geen stemonthouding);

- verondersteld wordt dat de deelnemers volledig geïnformeerd zijn wat betreft de relevante besluitvormingsaspecten. De ongelijke invloed van informatiekosten op politieke participatie - wat het interessant maakt voor politici en partijen om zich te richten tot speciale sociale groepen¹⁵ - en, om een ander punt te noemen, de empirisch geconstateerde 'bijziendheid' van kiezers, worden verwaarloosd;

- het feit dat verkiezingen alleen met regelmatige tussenpozen worden gehouden, geeft politici die het eigenbelang nastreven de gelegenheid af te wijken van de voorkeuren van de mediane kiezer, en wel des te meer naarmate kiezers inderdaad 'bijzand' zijn;

- het kan niet uitgesloten worden dat politici (partijen), als monopolistische aanbidders van collectieve goederen, zullen samenspannen in plaats van elkaar te bestrijden omwille van de stemmen (met name in geval van een twee-partijenstelsel)¹⁶;

- de veronderstelling dat politici en partijen ten koste van alles verkiezingen willen winnen omdat ze machteloos zouden zijn in de oppositie, lijkt te sterk. Dat is in nog sterkere mate het geval met de veronderstelling dat ze streven naar (een vorm van) stemmenmaximalisatie. Wat het laatste betreft lijkt het plausibeler dat zij zich eerst tegen de verkiezingsdatum om een toereikend stemmenaandeel bekommeren¹⁷. En wat het eerste betreft lijkt het aannemelijker dat politieke invloed een min of meer geleidelijk toenemende functie is van de omvang van een partij¹⁸. Dergelijke veronderstellingen richten de aandacht op de belangen (ideologie) van politici en de partijen die zij vertegenwoordigen, en daarmee ook op de aard van de verhouding tussen deze actoren. Tot op heden ontbreken echter public-choice-modellen van het gedrag van politici die uitgaan van dergelijke meer realistische veronderstellingen en daarbij voldoen aan de eisen van het methodologisch individualisme;

- het is onrealistisch om alle andere vormen van politieke participatie dan stemmen te verwaarlozen, zoals bij voorbeeld de invloed van ambtenaren op het overheidsbeleid die elders in de public-choice-literatuur juist sterk wordt benadrukt (zie hierna);

- de veronderstelling van een homogene overheid - zelfs indien partijen nog als homogeen beschouwd zouden kunnen worden - kan niet worden gehandhaafd in geval van meer-partijenstelsels met coalitiegeregeringen. Bovendien is het dan, gezien de complexiteit van coalitievorming, helemaal niet duidelijk welk stemmenaandeel vereist is voor deelneming aan een coalitie.

Politieke partijen

Zoals vermeld, wordt in public-choice-modellen vaak geen onderscheid gemaakt tussen politici en politieke partijen. Ze worden in het algemeen geacht dezelfde doeleinden na te streven ('team'-veronderstelling). Vanuit het gezichtspunt van het methodologisch individualisme moet echter onderkend worden dat:

- politici op enige afstand opereren van de partijen die zij vertegenwoordigen (ze bevinden zich in een andere positie in het politieke besluitvormingsproces), hetgeen de aandacht vestigt op de betekenis van de partijlijn;
- de opwaartse mobiliteit binnen partijen beperkt is, hetgeen impliceert dat de kans om ooit politicus te worden voor de meeste leden te verwaarlozen is;
- de algemene empirische observatie van fracties of partijvleugels binnen partijen het bestaan van interne belangenconflicten indiceert.

Tot nu toe zijn maar weinig modellen ontwikkeld waarin rekening wordt gehouden met dergelijke kwesties. Een voorbeeld, binnen de context van het mediane-kiezermodel, is een studie van Coleman¹⁹ waarin partijkandidaten voor hun nominatie zowel binnen als met andere partijen moeten wedijveren. Het gevolg is dat zij over het algemeen een positie zullen kiezen tussen de positie van de mediane kiezer binnen de partij en die van het gehele electoraat.

Afgezien van de wijze waarop conflicterende belangen binnen partijen met elkaar worden verzoend, is enige aandacht besteed aan aspecten van partijgedrag zoals uitgaven voor verkiezingscampagnes en informatieversterving²⁰. Wat het laatste betreft wordt verwacht dat partijen zullen tenderen naar een mediane positie en een dubbelzinnig standpunt over kwesties waarvoor kiezers weinig gemotiveerd zijn om zich goed te laten informeren (in het bijzonder die welke betrekking hebben op de allocatie van collectieve goederen, ten gevolge van het 'free-rider'-probleem). Daarentegen wordt een veel duidelijkere minderheidspositie verwacht ten aanzien van herverdelingskwesties die van speciaal belang zijn voor minderheidsgroepen en waarvoor laatstgenoemde gemotiveerd zijn om informatie te vergaren (in het bijzonder die welke verband houden met hun inkomstenbronnen of geografisch gebied). Dit zou tot overbesteding inzake wetgeving betreffende deelbelangen kunnen leiden, en tot onderbesteding inzake wetgeving betreffende meer algemene belangen. Het gedrag van partijen ten opzichte van andere partijen en de resultaten daarvan in de vorm van stabiliteit en efficiëntie, zijn onderzocht met behulp van ruimtelijke modellen. De partijen strijden om de kiezersgunst binnen een beleidsruimte die wordt opgespannen door een of meer dimensies waarlangs de voorkeuren van de kiezers op een bepaalde manier zijn verdeeld. Zoals te verwachten was, zijn deze modellen op dezelfde problemen gestuit als waarmee het mediane-kiezermodel is geconfronteerd. In geval van een

13. Zie: T.C. Bergstrom en R.P. Goodman, Private demands for public goods, *American Economic Review*, jg. 63, 1973, blz. 280-296; T. Romer en H. Rosenthal, The elusive median voter, *Journal of Public Economics*, jg. 12, 1979, blz. 143-170.

14. Vgl. J.M. Enelow en M.J. Hinich, *The spatial theory of voting*, C.U.P., Cambridge, 1984.

15. Zie bij voorbeeld Downs, op.cit.

16. Vgl. D.A. Wittman, Parties as utility maximizers, *American Political Science Review*, jg. 67, 1973, blz. 490-498.

17. Vgl. A. Breton, *The economic theory of representative government*, Aldine, Chicago, 1974; B.S. Frey en L.J. Lau, Towards a mathematical model of government behaviour, *Zeitschrift für Nationalökonomie*, jg. 28, 1968, blz. 355-380.

18. Vgl. G.J. Stigler, Economic competition and political competition, *Public Choice*, 12, 1972, blz. 91-106.

19. J.S. Coleman, Internal processes governing party positions in elections, *Public Choice*, 2, 1971, blz. 35-69.

20. Zie D. Mueller, op.cit., blz. 117-120.

multi-dimensionale beleidsruimte en een twee-partijstelsel bij voorbeeld, is het noodzakelijk voor stabiliteit (zodat een beleid niet door een alternatief beleid electoraal verslagen kan worden) dat wordt verondersteld dat kiezers min of meer identiek zijn²¹. Omdat er veel meer stabiliteit lijkt te bestaan dan door deze modellen wordt gesuggereerd, wordt in recent onderzoek aandacht besteed aan de betekenis van onvolledige informatie (onzekerheid) en institutionele beperkingen²².

De analytische complexiteit neemt aanzienlijk toe in geval van meer-partijstelsels, met name door de mogelijkheid van coalitieregeringen²³. Om rekening te kunnen houden met dergelijke coalities moet het probleem van de samenstelling alsmede het probleem van de batenverdeling – in termen van portefeuilles en beleid – opgelost worden. De aard van deze problemen wijst in de richting van de speltheorie, die inderdaad vaak wordt toegepast. De meeste theoretische analyses en empirische toepassingen houden zich daarbij bezig met de problematiek van de samenstelling van coalities. Aan de batenverdeling is veel minder (empirisch) onderzoek gewijd²⁴. Een gewilde hypothese inzake coalitievorming is die van de 'minimum winning coalition' van Riker²⁵. Volgens deze hypothese zijn alleen die coalities levensvatbaar die partijen uitsluiten waarvan het gewicht (zetelaandeel) onnodig is om aan het meerderheids criterium te voldoen en een kabinet te vormen. Politiek wordt hier beschouwd als een 'zero-sum game'. Empirisch is deze hypothese inferieur gebleken aan de zogeheten 'minimal connected winning coalition'-hypothese van Axelrod²⁶, die stelt dat partijen met minder belangenconflicten een winnende coalitie zullen vormen. Partijen die ideologische 'kloven' overbruggen zullen deel uitmaken van een dergelijke coalitie, alhoewel ze de coalitie groter maken dan noodzakelijk is²⁷. Een afdoende theoretische onderbouwing van deze hypothese ontbreekt echter. Er zijn ook nog onopgeloste problemen met de verklaring van minderheidscoalities en tamelijk vaak voorkomende super-(niet-minimale) coalities.

Andere bestudeerde vraagstukken betreffen de effecten van kiesstelsels (meerderheidsstelsel, evenredigheidsstelsel) op de verhouding tussen aantallen stemmen en parlementaire zetels of tussen laatstgenoemde en ministersposten, de levensduur van coalities, de beleidsschokken veroorzaakt door regeringswisselingen en de mogelijkheid van strategisch stemgedrag²⁸. Vooral nog is weinig aandacht besteed aan de dynamiek van partijstelsels, in het bijzonder de opheffing en oprichting van partijen. Het is overigens vreemd dat modellen van coalitievorming over het algemeen geen model van kiezersgedrag incorporeren, gezien het feit dat partijen door kiezers worden gevormd²⁹.

Ambtenaren

De invloedrijkste hypothese over het gedrag van ambtenaren stelt dat ze zullen trachten hun budget te maximaliseren³⁰. Deze hypothese staat in sterk contrast met het traditionele gezichtspunt van een volgzaam en onderdanig ambtenarenapparaat.

Niskanen baseerde deze hypothese op de veronderstelling dat ambtenaren het eigenbelang nastreven en op de aard van de omgeving waarin zij handelen. Wat het laatste betreft is het gebrek aan informatie bij politici om het werk van ambtenaren op adequate wijze te kunnen controleren cruciaal. Er is een ernstig informatieprobleem inzake de baten en noodzakelijke kosten van veel activiteiten die zij ondernemen (denk aan het probleem van het achterhalen van de voorkeuren voor collectieve goederen). Het tweede probleem heeft te maken met het feit dat ambtenaren vaak monopolistische aanbieders zijn van de goederen en diensten waarin zij voorzien. Hierdoor verkrijgen zij gespecialiseerde kennis, hetgeen nog wordt versterkt door het ge-

middeld relatief korte verblijf van gekozen politici in de overheidsorganisatie. Het gevolg is dat ambtenaren enige speelruimte hebben om de eigen belangen te bevorderen. De vraag is dan welke deze belangen of doelstellingen zijn. Hoewel ze uiteindelijk een grote verscheidenheid van monetaire en niet-monetaire zaken kunnen betreffen – zoals salaris, macht, secundaire arbeidsvoorwaarden ('perks'), reputatie en een gemakkelijk leven – zijn de meeste ervan gerelateerd aan de omvang van het budget dat hen wordt toegekend door de politici. De uitkomst van dit model is dat wordt geproduceerd tegen minimale kosten (technische efficiëntie), maar op een schaal die groter is dan optimaal voor de politici of de bevolking wier belangen laatstgenoemde verondersteld worden te vertegenwoordigen; de marginale kosten zijn groter dan de marginale baten. Hoewel outputmaximalisatie een doel is dat in de organisatie-literatuur wel wordt toebedacht aan de managers van grote bedrijven³¹, geeft Niskanen geen sterke onderbouwing aan zijn hypothese. Voorts zij opgemerkt dat produktie tegen minimale kosten impliceert dat er geen overschot zal zijn voor het salaris en de faciliteiten waarin ambtenaren verondersteld worden geïnteresseerd te zijn. Dit heeft Migué en Bélanger³² ertoe gebracht een model te ontwikkelen waarin ambtenaren verondersteld worden een voorkeur te hebben voor zowel de omvang van de produktie als het budgetoverschot (het discretionaire budget). Het gevolg is dat kostenminimalisatie niet meer voorkomt, zodat technische inefficiëntie gepaard gaat met een budget dat te groot is vanuit het gezichtspunt van de politici. In de literatuur komen empirische aanwijzingen voor dat de produktiekosten in de publieke sector hoger zijn dan ze in de particuliere sector zouden zijn³³. Wat betreft de technologiekeuze bij de produktie is voorts gesuggereerd dat de produktie niet alleen inefficiënt zal zijn maar bovendien te arbeidsintensief³⁴.

Al met al is de stand van zaken op dit onderzoeksgebied zodanig dat nog niet gesproken kan worden van een overtuigend en algemeen model van het gedrag van ambtenaren. De betrokken kwesties zijn zeer complex. Een belangrijk probleem is bij voorbeeld het effect van mobiliteit en concurrentie binnen en tussen afdelingen van het ambte-

21. G.H. Kramer, On a class of equilibrium conditions for majority rule, *Econometrica*, jg. 41, 1973, blz. 285-297.

22. Vgl. P. Coughlin en S. Nitzan, Electoral outcomes with probabilistic voting and Nash social welfare maxima, *Journal of Public Economics*, jg. 15, 1981, blz. 113-121; K. Shepsle, Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models, *American Journal of Political Science*, jg. 23, 1979, blz. 27-39; D.A. Wittman, Elections with n voters, m candidates and k issues, in: Holler, op.cit., blz. 129-134.

23. Zie Holler, op.cit.

24. Zie M. Laver, The relationship between coalition policy and party policy, *European Journal of Political Economy*, jg. 1, 1985, blz. 243-269; N.J. Schofield en M. Laver, Bargaining theory and cabinet stability in European governments, in: Holler, op.cit., blz. 137-152.

25. W.H. Riker, *The theory of political coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.

26. R. Axelrod, *Conflict of interest*, Markham, Chicago, 1970.

27. Zie A. de Swaan, *Coalition theories and cabinet formations*, Elsevier, Amsterdam, 1973; M. Taylor en M. Laver, Government coalitions in Western-Europe, *European Journal of Political Research*, jg. 1, 1973, blz. 205-248.

28. Zie Holler, op.cit.

29. Zie F.A.A.M. van Winden, *On the interaction between state and private sector*, North-Holland, Amsterdam, 1983.

30. Zie W.A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Chicago, 1974.

31. Vgl. W. Orzechowski, Economic models of bureaucracy: survey, extensions, and evidence, in: T.E. Borchering (red.), *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, Duke University Press, Durham, 1977, blz. 229-259.

32. J.L. Migué en G. Bélanger, Toward a general theory of managerial discretion, *Public Choice*, jg. 17, 1974, blz. 27-43.

33. Bij voorbeeld Orzechowski, op.cit.

34. Zie Orzechowski, op.cit.

lijke apparaat. Volgens Breton en Wintrobe³⁵ zou dit zelfs tot gevolg kunnen hebben dat elke informatieverstorende afdeling – en bijgevolg het gehele ambtenarenapparaat – eerder te klein dan te groot is. Ook zouden ambtenaren er de voorkeur aan kunnen geven bevorderd te worden naar een hogerop in de hiërarchie geplaatste, en mogelijk kleinere afdeling in plaats van te trachten de eigen afdeling uit te breiden. In dit opzicht is het van belang op te merken dat politici over meer middelen kunnen beschikken om het gedrag van ambtenaren te controleren dan gesuggereerd wordt in het model van Niskanen. Activiteiten van afdelingen kunnen elkaar bij voorbeeld overlappen of concurrentie ondervinden van particuliere aanbieders.

Een meer bevredigend en algemener model van vraag en aanbod inzake overheidsgoederen en -diensten zou niet alleen rekening moeten houden met voornoemde aspecten die verwijzen naar de verhouding tussen ambtenaren en politici, maar ook met de invloed van pressiegroepen op het gedrag van ambtenaren, waaronder die van politieke partijen³⁶. Bovendien zou rekening moeten worden gehouden met het feit dat ambtenaren indirect de besluitvorming van overheden kunnen beïnvloeden door parlementslid te worden, door deel te nemen aan pressiegroep activiteiten, en als kiezers; denk aan hun hogere opkomst bij verkiezingen. Empirisch onderzoek toont aan dat van deze mogelijkheden uitgebreid gebruik wordt gemaakt³⁷. Een dergelijk breder perspectief op vraag- en aanbodfactoren zou voorts kunnen bijdragen aan de discussie of er daadwerkelijk sprake is van een overmatig aanbod van overheidsgoederen en -diensten.

Belangengroepen

Hoewel over het algemeen erkend wordt dat het gedrag van belangengroepen buitengewoon belangrijk is voor de verklaring van overheidsbeleid, zijn hun activiteiten het minst formeel-modelmatig onderzocht. Dit is ongetwijfeld te wijten aan de complexiteit van de interacties en onderhandelingen die hierbij een rol spelen en aan het gebrek aan adequate gegevens.

Analytisch gezien kan hier een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten problemen: de factoren die de totstandkoming van georganiseerde belangengroepen bepalen en de manier waarop dergelijke groepen de politieke besluitvorming beïnvloeden. Bij het eerste heeft het pionierswerk van Olson³⁸ een belangrijke rol gespeeld. Kernpunt daarin is dat liftersgedrag de organisatie van een belangengroep in de weg kan staan door de collectievegoederenaspecten die eraan verbonden zijn. Een belangengroep wordt hier gedefinieerd door een gemeenschappelijk belang dat de leden van de groep door collectieve actie zouden kunnen realiseren. In geval van een kleine groep zou dit probleem overwonnen kunnen worden vanwege de niet te verwaarlozen invloed van het gedrag van iedere afzonderlijke deelnemer op het groepsresultaat en de betere mogelijkheden om elkaars activiteiten te controleren en de naleving van sociale normen af te dwingen. In geval van een grote groep, zoals een vakbond of een consumentenorganisatie, zullen echter selectieve prikkels met het karakter van particuliere goederen, of anderszins dwang nodig zijn, aldus Olson. Een aantal implicaties die hij afleidt uit zijn 'logic of collective action' wordt door hem besproken in een latere studie³⁹. Zo wordt bij voorbeeld beargumenteerd dat landen geen symmetrische organisatie van alle groepen met een gemeenschappelijk belang zullen vertonen. Sommige groepen, zoals consumenten, belastingbetalers, werklozen en armen, missen de selectieve prikkels of de kleine aantallen die voor organisatie benodigd zijn. Olson komt verder tot de conclusie dat stabiele maatschappijen bevorderlijk zullen zijn voor de geleidelijke totstandkoming van dergelijke groepen. Voorts stelt hij dat zulke groepen eerder georiënteerd zullen zijn

op de herverdeling van inkomen en vermogen ('rent seeking'⁴⁰) dan op de produktie van additionele output. Olson verwacht dat dergelijke 'distributional coalitions' de economische groei zullen vertragen en de complexiteit van regulering en de rol van de overheid zullen doen toenemen.

Bij het tweede probleem – de manier waarop belangengroepen de politieke besluitvorming beïnvloeden – kan een onderscheid gemaakt worden tussen middelen, gedrag en resultaten (vgl. de trits: 'structure', 'conduct' en 'performance' uit de industriële-organisatieliteratuur). Politiek belangrijke middelen waarover belangengroepen kunnen beschikken zijn: informatie, geld, of middelen om de economie te beïnvloeden, zoals werk- of investeringsstakingen die overheidsbeleid belemmeren, belastingopbrengsten verminderen en kiezershoudingen veranderen⁴¹.

Er zijn zeer weinig studies die zich expliciet bezighouden met het gedrag van belangengroepen. Een interessant theoretisch onderzoek is dat van Becker⁴². In dit onderzoek verkrijgen belangengroepen zuiver herverdelende politieke invloed door het uitoefenen van politieke druk. Subsidies worden verdeeld en gefinancierd via belastingen. Vanwege transactie- en efficiëntiekosten die worden veroorzaakt door nadelige prikkeleffecten van belastingen en subsidies, overstijgen de belastingen echter de uitgaven aan subsidies. In de evenwichtstoestand is de druk om subsidies te verhogen precies gelijk aan de druk om belastingen te verlagen, terwijl de marginale kosten van deze pressie gelijk zijn aan de marginale opbrengsten. Hoewel dit model moet worden beschouwd als een verkennende poging om overheidsbeleid in verband te brengen met het gedrag van belangengroepen, omdat belangrijke andere politieke besluitvormers er geen onafhankelijke rol in spelen, is het een belangrijke eerste stap.

Empirisch onderzoek dat zich bezighoudt met de politieke invloed van belangengroepen beperkt zich in het algemeen tot de verhouding tussen middelen en resultaten waarbij het gedrag dat daar tussen staat buiten beschouwing wordt gelaten. Veelal gaat het om casus-studies die zich concentreren op een specifieke sector van de economie en specifieke politieke gunsten. Frey⁴³ geeft een samenvatting van empirische onderzoekingen die zich bezighouden met de ongelijke mate van protectie tegen buitenlandse concurrentie tussen bedrijfstakken. Zijn conclusie is dat tariefmuren en 'non-tariff barriers' positief gerelateerd zijn aan de sociaal-economische betekenis en de concentratiegraad van import-concurrerende bedrijfstakken. Zwakke bedrijfstakken en sectoren met grote aantallen laag-geschoolde en laag-betaalde werknemers blijken een goede kans te hebben op het verkrijgen van protectie.

Esty en Caves⁴⁴ noemen drie tekortkomingen van dit soort onderzoek. Ten eerste wordt de aandacht beperkt tot

35. A. Breton en R. Wintrobe, *The logic of bureaucratic conduct*, C.U.P., Cambridge, 1982, blz. 9.

36. Zie bij voorbeeld L.S. Friedman, *Microeconomic policy analysis*, McGraw-Hill, New York, 1984, blz. 348 e.v..

37. Zie bij voorbeeld F.A.A.M. van Winden, *Man in the public sector*, *De Economist*, jg. 135, 1987, blz. 1-28.

38. M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1965.

39. M. Olson, *The rise and decline of nations*, Yale University Press, New Haven, 1982.

40. R.D. Tollison, *Rent seeking: a survey*, *Kyklos*, jg. 35, 1982, blz. 575-602.

41. Zie M. Gärtner, *A politico-economic model of wage inflation*, *De Economist*, jg. 129, 1981, blz. 183-205.

42. G.C. Becker, *A theory of competition among pressure groups for political influence*, *Quarterly Journal of Economics*, 9, 1983, blz. 371-400.

43. B.S. Frey, *International political economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, blz. 58.

44. D.C. Esty en R.E. Caves, *Market structure and political influence: new data on political expenditures, activity, and success*, *Economic Inquiry*, jg. 21, 1983, blz. 24-38.

een specifiek resultaat van politieke invloed (zoals invoerrechten). Ten tweede is meestal onduidelijk waar en wanneer de politieke besluiten genomen zijn. Ten derde wordt de rol van uitgaven bij de verwerving van politieke invloed verwaarloosd. In hun onderzoek proberen ze aan deze tekortkomingen tegemoet te komen door wetten te bestuderen die van betekenis worden geacht voor een steekproef van bedrijfstakken. Tevens hebben ze informatie ingewonnen bij de lobby-organisaties van deze bedrijfstakken omtrent hun voorkeuren op wetgevingsgebied gedurende deze jaren en het succes dat ze geboekt hebben. Wat betreft de lobby-uitgaven is onderzocht of ze een onafhankelijke rol vervullen, dan wel een faciliterende rol. In het laatste geval zijn lobby-uitgaven transactiekosten die noodzakelijk zijn om de structurele eigenschappen van een bedrijfstak om te zetten in effectieve invloed. De statistische resultaten suggereren dat lobby-uitgaven beide rollen vervullen, hetgeen wijst op de zwakte van de 'structure performance'-benadering die politieke activiteiten immers verwaarloost.

De meeste empirische studies over de politieke invloed van belangengroepen gaan over de effecten van regulering die indirect tot inkomenshervreiding leiden. Empirische ondersteuning voor hun invloed op directe inkomensverdrachten wordt gerapporteerd in een recente studie van Plotnick⁴⁵.

De verbanden tussen de activiteiten van belangengroepen en de groei van de collectieve sector en tussen genoemde groei en de macro-economische prestaties van een land, zijn nog nauwelijks onderzocht⁴⁶.

Politiek-economische modellen

Politiek-economische modellen zijn bedoeld om de interactie tussen de collectieve en de particuliere sector te beschrijven. Tot op heden is de aandacht vooral gericht geweest op de interactie tussen consumenten-kiezers en de overheid (in het bijzonder de regerende politici). Frey⁴⁷, een van de pioniers op dit terrein, geeft de volgende toelichting: "the basic idea of a politico-economic model is that the voter's evaluation of government performance, and therefore a government's chance of staying in power, depends substantially on economic conditions; and that the government in turn seeks to manipulate the economy in order to stay in power and to maximize its utility (e.g. by putting ideological programs into action)".

Gestimuleerd door Nordhaus⁴⁸ houdt een groot deel van deze literatuur zich bezig met de zogeheten politieke conjunctuurcyclus ('political business cycle'), een golfbeweging in de economische bedrijvigheid die veroorzaakt wordt door politieke besluitvorming. Nordhaus toonde de mogelijkheid van zo'n cyclus aan door gebruik te maken van een model dat in essentie op de volgende veronderstellingen gebaseerd is:

- de regering tracht het (verwachte) aantal stemmen bij de komende verkiezing te maximaliseren, omdat de betrokken politici hun herverkiezing zeker willen stellen;
- kiezers hebben een negatieve waardering voor werkloosheid en inflatie, houden de regering daarvoor verantwoordelijk en zijn retrospectief en min of meer 'bijziend' bij de bepaling van hun oordeel over deze (vermeende) beleidsresultaten;
- de regering is in staat werkloosheid en inflatie te beïnvloeden langs een gepostuleerde Phillips-curve die een negatieve relatie tussen deze twee variabelen weergeeft en waarbij de inflatieverwachtingen zich geleidelijk aanpassen aan de waargenomen werkloosheid.

Onder deze veronderstellingen zal de regering de werkloosheid doen dalen voor de verkiezingsdatum, voordeel trekkend uit de vertraagde aanpassing van de inflatie, terwijl ze na de verkiezing de werkloosheid zal laten oplo-

pen om de inflatie af te remmen en een gunstige positie voor de volgende verkiezingsronde te verkrijgen. Nordhaus' stimulerende onderzoek heeft een ware golf van publikaties veroorzaakt, waarin de theoretische voorwaarden en de empirische relevantie van een politieke conjunctuurcyclus worden onderzocht⁴⁹. De algemene conclusie lijkt te zijn dat er geen sterke empirische bewijsvoering is voor het bestaan van een dergelijke cyclus.

Een van de problemen is dat de aandacht vaak geconcentreerd wordt op economische resultaten in plaats van het gebruik dat de overheid maakt van haar beleidsinstrumenten. Een interessanter model van het overheidsgedrag in dit opzicht is ontwikkeld door Frey en Schneider⁵⁰. Het heeft de volgende eigenschappen:

- evenals in het model van Nordhaus wordt de aandacht toegespit op de relatie tussen het eigenbelang nastrevende (regerende) politici en kiezers; politieke partijen worden verondersteld de belangen te delen van de politici waardoor zij vertegenwoordigd worden;
- de belangen van de kiezers worden weergegeven door een populariteitsfunctie, waarin de werkloosheid, de inflatie en de macro-economische groeivoet van het reëel beschikbaar inkomen als argumenten voorkomen;
- in tegenstelling tot Downs wordt verondersteld dat politici (partijen) in plaats van stemmen een nutsfunctie trachten te maximaliseren waarbij het nut bepaald wordt door de mate waarin ideologische doeleinden verwezenlijkt worden. Ideologie wordt geoperationaliseerd door te veronderstellen dat linkse (rechtse) partijen streven naar een groter (kleiner) aandeel van de overheidsuitgaven in het nationaal inkomen;
- omdat regeringsverantwoordelijkheid als een noodzakelijke voorwaarde wordt gezien voor de verwezenlijking van ideologische doeleinden zullen politici proberen de macro-economische variabelen te beïnvloeden die in de populariteitsfunctie voorkomen als ze een tekort aan populariteit verwachten;
- afgezien van deze, cruciaal geachte, herverkiezingsrestrictie op de beleidsruimte van politici wordt rekening gehouden met economische en administratieve restricties; wat het eerste betreft wordt bij voorbeeld op de budgetrestrictie gewezen, terwijl wat het laatste betreft verondersteld wordt dat ambtenaren slechts geleidelijke (incrementele) beleidsveranderingen toestaan. De veronderstelde relatie tussen het feitelijke beleid en de doeleinden van de regering wordt de reactiefunctie genoemd.

Op basis van empirische toepassingen betreffende de VS, Groot-Brittannië en West-Duitsland, en vergelijkingen met andere modellen (waaronder een traditioneel macro-economisch model met een exogene overheid), concluderen Frey en Schneider dat hun model een tamelijk goede benadering van de werkelijkheid oplevert. Meer in het bijzonder zouden in geval van een populariteitstekort zowel linkse als rechtse regeringen de overheidsuitgaven blijken te verhogen om de populariteit te doen toenemen, terwijl in geval van een verwacht populariteitsoverschot linkse regeringen een hang

45. R.D. Plotnick, An interest group model of direct income redistribution, *Review of Economics and Statistics*, 1986, blz. 594-602.
46. Vgl. D.C. Mueller, *The growth of government*, IMF-Staff Papers, 1987, blz. 133.

47. B.S. Frey, Politico-economic models and cycles, *Journal of Public Economics*, jg. 9, 1978, blz. 203.

48. W.D. Nordhaus, The political business cycle, *Review of Economic Studies*, jg. 42, 1975, blz. 169-190.

49. Zie bij voorbeeld: V.K. Borooah en F. van der Ploeg, *Political aspects of the economy*, C.U.P., Cambridge, 1983; D.A. Hibbs Jr. en H. Fassbender, *Contemporary political economy*, North-Holland, Amsterdam, 1981.

50. Zie Frey, op.cit.

vertonen naar een hogere collectieve-uitgavenquote dan rechtse regeringen. Als gevolg van de administratieve restrictie zouden de uitgaven verder sterk blijken samen te hangen met het voormalige uitgavenniveau.

De kritiek op dit model is als volgt samen te vatten. Ten eerste zijn de verschillende bij het onderzoek gehanteerde varianten van het model niet volledig consistent. Ten tweede zijn, zoals eerder opgemerkt, schattingen van populariteitsfuncties opmerkelijk instabiel gebleken. Ten derde wordt het gedrag van belangrijke actoren (zoals pressiegroepen) verwaarloosd of onbevredigend vorm gegeven (ambtenaren). Ten vierde lijkt de nadruk op de hervormingsrestrictie te groot; immers, in de werkelijkheid zien we dat politici voortijdig aftreden, kabinetten vallen, partijen soms geen regeringsverantwoordelijkheid willen dragen en politici nogal eens hun carrière in de particuliere sector verkiezen voort te zetten. Bovendien is het in meer-partijenstelsels met coalitieregeringen onduidelijk hoe de hervormingsrestrictie gemiddeld moet worden. Ten vijfde, en voor mij is dat het belangrijkste kritiekpunt, mist het eigenlijke innovatieve aspect van het model, de introductie van ideologie, een theoretische uitwerking en operationalisatie in termen van individuele belangen of voorkeuren; er wordt zelfs geen poging gedaan om ideologie te relateren aan de argumenten in de populariteitsfunctie, wat in het bijzonder onbevredigend is vanwege het aangehangen gezichtspunt van het methodologisch individualisme. Niettegenstaande deze kritiek is het model van Frey en Schneider zeker een stap voorwaarts in de ontwikkeling van politiek-economische modellen. In het bijzonder omdat aandacht wordt besteed aan institutionele aspecten. In dit opzicht verhoudt hun model zich gunstig tot enkele andere, meer algemene politiek-economische modellen die in recente tijd ontwikkeld zijn, zoals het mediane-kiezermodel van Meltzer en Richard⁵¹ en het interessante, maar zeer abstracte spel- theoretische model van Aumann en Kurz⁵².

Kritiek

Het doel van de voorgaande paragrafen was een indruk te geven van de enorme hoeveelheid werk die verricht is op het terrein van de (positieve) moderne politieke economie vanaf het eind van de jaren vijftig.

Alvorens een poging te wagen om enig perspectief te brengen in de ontwikkeling van het onderzoek op dit gebied, zal ik eerst wijzen op een aantal beperkingen en tekortkomingen van het huidige onderzoek.

1. Er is nog geen bevredigend antwoord op de vraag waarom individuen hun stem uitbrengen bij grootschalige verkiezingen, ondanks het feit dat hun directe invloed op de verkiezingsuitslag verwaarloosbaar is⁵³.

2. Wat betreft het gedrag van politieke partijen is tot op heden relatief weinig aandacht besteed aan het gedrag en de invloed van facties (vleugels) binnen politieke partijen en aan meer-partijenstelsels. Het laatste is ongetwijfeld te wijten aan de overheersend Anglo-Amerikaanse onderzoeksoriëntatie. Aangezien de meeste democratieën worden gekenmerkt door meer-partijenstelsels en partijen doorgaans een heterogeen karakter hebben, zou het onderzoek in sterkere mate dienen te worden gericht op de bestudering van kwesties als de vorming en het gedrag van coalitieregeringen en de invloed van de partijlijn en de partijdiscipline op het gedrag van politici. Een ander verwaarloosd gebied betreft de vorming, de ontwikkeling en de mogelijke opheffing van politieke partijen.

3. De bestaande modellen van coalitievorming staan geheel los van de kiezersgedragmodellen, ondanks het feit dat partijen uit kiezers bestaan⁵⁴.

4. Wat politieke stelsels betreft is de aandacht bijna volledig geconcentreerd op democratieën met regelmatige verkiezingen, ondanks het feit dat dergelijke stelsels in de minderheid zijn⁵⁵.

5. Er wordt te veel aandacht besteed aan verkiezingen als middel om het overheidsgedrag te beïnvloeden, met name in de politiek-economische modellen. Er bestaan nog vele andere wijzen van politieke participatie, waarvan niet alleen tussen verkiezingen gebruik kan worden gemaakt maar ook gedurende verkiezingscampagnes om het resultaat daarvan te beïnvloeden; denk aan campagnebijdragen en de (lobby-)activiteiten van pressiegroepen⁵⁶.

6. Vanwege de verwaarlozing van instituties en de selectieve aandacht voor politieke invloed, hebben ruimtelijke modellen van electorale concurrentie problemen met de verklaring van de mate van politieke stabiliteit die in werkelijkheid wordt waargenomen⁵⁷.

7. Relaties tussen de overheidsorganen binnen een land – zoals tussen centrale en lokale overheden⁵⁸ – of tussen die van verschillende landen zijn tot nu toe nog nauwelijks formeel-modelmatig onderzocht. Wat het laatste betreft kan meer in het algemeen gesteld worden dat kwesties van internationale politieke economie tot op heden relatief weinig aandacht hebben gekregen⁵⁹.

8. Tot nog toe zijn bijzonder weinig algemeen politiek-economische modellen – dat wil zeggen macro-economische modellen met endogeen overheidsgedrag – ontwikkeld⁶⁰. Empirische toepassing van deze modellen wordt vaak gehinderd door gebrek aan adequate gegevens. De bestaande modellen schieten verder in het bijzonder te kort wat betreft de integratie van het gedrag van ambtenaren en pressiegroepen.

9. De vigerende hypothesen betreffende het gedrag van politici en ambtenaren zijn te simplistisch en in ieder geval zeer onbevredigend vanuit het gezichtspunt van het algemeen aangehangen methodologisch individualisme, aangezien de relatie tussen de veronderstelde doeleinden (stemmenmaximalisatie, ideologie, budgetmaximalisatie) en iets wat herkend zou kunnen worden als het eigenbelang van individuen niet expliciet wordt gemaakt. In dit kader is het onder meer van belang dat de relaties tussen politici en politieke partijen voldoende dienen te worden uitgewerkt en dat ook afdoende rekening wordt gehouden met de interne organisatiestructuur van de overheid. Een soortgelijke kritiek is van toepassing op de populariteits-

51. A.H. Meltzer en S.F. Richard, A rational theory of the size of government, *Journal of Political Economy*, jg. 89, 1981, blz. 914-927; van dezelfde auteurs: Test of a rational theory of the size of government, *Public Choice*, jg. 41, 1983, blz. 403-418.

52. R.J. Aumann en M. Kurz, Power and taxes in a multi-commodity economy (updated), *Journal of Public Economics*, jg. 9, 1978, blz. 139-161.

53. Zie A.J.H.C. Schram, *Voter behavior in economic perspective*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 1989.

54. Voor een poging tot integratie, zie Van Winden, op. cit.

55. Een uitzondering is J.-D. Lafay, *Empirical analysis of politico-economic interaction in the East-European countries*, *Soviet Studies*, 1981.

56. Vgl. Breton, op.cit., en D.K. Foley, State expenditure from a marxist perspective, *Journal of Public Economics*, jg. 9, 1978, blz. 221-238.

57. Vgl.: Inman, op.cit.; Shepsle, op.cit.

58. Zie: H. de Groot, Decentralized decisions in bureaucracies as a principal-agent problem, *Journal of Public Economics*, jg. 2, 1988, blz. 323-337; P.S.A. Renaud, *Studies in applied political economic modelling*, Springer Verlag, Berlijn, te verschijnen; P.S.A. Renaud en F.A.A.M. van Winden, *Gemeentefinanciën en gedecentraliseerde besluitvorming*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.

59. Vgl. Frey, *International political economics*, en Holler, *The logic of multiparty systems*.

60. Zie B.C.J. van Velthoven, *The endogenization of government behaviour in macroeconomic models*, Springer Verlag, Berlijn, 1989.

functies die gebruikt worden om het stemgedrag te beschrijven. Het wordt niet voldoende duidelijk gemaakt waarom kiezers geïnteresseerd zouden zijn in het niveau of de ontwikkeling van de macro-economische variabelen die in deze functies worden gebruikt. Waarom zou een gepensioneerde die het eigenbelang nastreeft zich bijvoorbeeld zorgen maken om (geringe) veranderingen in de werkloosheid⁶¹? Opvallend is bovendien de verwaarlozing van de consumptie van overheidsgoederen in deze modellen⁶².

10. "Pocketbook politics, in the guise of economic self-interest, narrowly defined, figures heavily – and rather uncritically – in social science thinking about politics", aldus Kinder en Kiewiet⁶³. Zoals eerder opgemerkt lijken empirische resultaten betreffende kiezersgedrag een enge interpretatie van eigenbelang in de weg te staan. In toenemende mate wordt geconcludeerd dat het niveau van sociale groepen het relevante niveau van onderzoek zou moeten zijn in plaats van het zuiver individuele ('pocketbook') of het nationale ('sociotropic') niveau⁶⁴. Niet alleen lijken mensen zich voor informatie over wat met hen zelf zou kunnen gebeuren aan dergelijke groepen te refereren (waarbij opinieliders een belangrijke rol spelen), het is ook het niveau waarop sociale normen zich ontwikkelen. Daarmee zou tevens een beter uitgangspunt kunnen worden verkregen voor een systematisch onderzoek naar de betekenis van sociale normen, die in de literatuur of geheel worden verwaarloosd of op een ad hoc-manier worden geïntroduceerd (zoals 'burgerplicht' om de opkomst van kiezers bij verkiezingen te verklaren). Voorts dient hier opgemerkt te worden dat een verschuiving in de aandacht van het zuiver individuele niveau naar dat van sociale groepen de vigerende veronderstelling van gegeven preferenties onder druk zal zetten. Omdat de referentiegroepen van mensen in de tijd kunnen veranderen kunnen hun voorkeuren dat ook.

Perspectief

Veel van de beperkingen en tekortkomingen die in de voorgaande paragraaf zijn opgesomd, zijn van het normale 'verder onderzoek is nodig' of 'onderwerp van lopend onderzoek'-gehalte. Gezien de jeugdigheid van dit onderzoeksgebied is het niet verrassend dat het nog steeds sterk gekenmerkt wordt door 'eerste benaderingen' die op verdere uitwerking en toetsing wachten. Dit wil niet zeggen dat er hier geen obstakels in de weg staan. In deze laatste paragraaf zou ik graag drie belangrijke hindernissen willen aanduiden.

De eerste heeft te maken met de recent bepleite verschuiving in de aandacht van het zuiver individuele niveau naar dat van sociale groepen. Afgezien van het feit dat deze verschuiving in de praktijk een minder strikte interpretatie van het methodologisch individualisme met zich mee zal brengen dient zich hier een belangrijk probleem aan. Aangezien iedere theorie abstractie vereist, komt men voor de vraag te staan welke sociale groepen moeten worden onderscheiden. Nu bestaan er achtenswaardige oudere economisch-theoretische stromingen die in dit opzicht bijzonder suggestief zijn. Ik verwijs naar de Marxistische traditie die voor het onderscheid tussen politiek relevante sociale groepen de betekenis benadrukt van de positie die mensen innemen met betrekking tot de structuur van het productieproces. Dat een synthese van deze benaderingen zou kunnen leiden tot bruikbare en interessante resultaten wordt gesuggereerd door de zogenoemde 'belangenfunctie-benadering'⁶⁵. Ervan uitgaande dat individuen op zichzelf over het algemeen politieke invloed ontberen en dat daarom representatieve individuen van sociale groe-

pen 'focal points' worden voor hun gedrag, wordt in deze benadering een elementair onderscheid gemaakt tussen vier van zulke groepen op basis van hun positie in het productieproces: werknemers in de overheidssector, werknemers in de particuliere sector, kapitaaleigenaren en 'afhankelijken' (met een inkomen uit overdrachten). Voor het representatieve individu van elke groep wordt een 'elementaire belangenfunctie' geformuleerd die het nut aanduidt dat het individu ontleent aan de marktgoederen en niet-marktgoederen waarover beschikt kan worden. Een belangrijk kenmerk van de benadering is dat wordt toegelaten dat verscheidene van dergelijke functies relevant kunnen zijn voor het gedrag van een individu, als gevolg van de volgende factoren of motieven: aangeboren altruïsme, meervoudige posities (lidmaatschap van verschillende groepen), mobiliteit (subjectieve waarschijnlijkheid in een andere positie te geraken), en pressie (waarvan de accumulatie kan leiden tot 'gevestigde belangen'). Dit leidt tot de formulering van 'complexe belangenfuncties', die gewogen samenstellingen van elementaire belangenfuncties betreffen, waarbij de gewichten de mate aangeven waarin de belangen van andere groepen bevorderd worden als gevolg van voornoemde motieven. Merk op dat in geval van pressie de belangen van anderen worden gediend, omdat het individu er door dezen (via sancties) toe gebracht wordt zo te handelen, hetgeen dit motief van de andere motieven onderscheidt. Merk verder op dat voorkeuren aan verandering onderhevig zullen zijn, omdat de gedragsmotieven zich in het algemeen in de loop van de tijd zullen wijzigen.

In deze benadering wordt het gedrag van de overheid in eerste instantie bepaald door de belangen van degenen die deze organisatie vormen: politici en ambtenaren. In de mate waarin de voornoemde motieven effectief zijn, zullen echter ook de belangen van groepen buiten deze sector bevorderd worden. Hier moet nog aan worden toegevoegd dat als het overheidsbeleid prikkeleffecten met zich meebrengt, de belangen van de groepen waarvoor deze werkzaam zijn in aanmerking zullen worden genomen, voor zover dit door werknemers in de overheidssector bevorderlijk wordt geacht voor de verwezenlijking van hun eigen belangen. Dit wordt 'structurele dwang' genoemd. De belangenfunctie-benadering verschilt van de Marxistische door de meer prominente plaats die aan individuen wordt toegekend en het onderscheid tussen ten minste vier sociale klassen. Bovendien wordt de wenselijkheid van kwantitatieve-theorievorming benadrukt. Deze benadering onderscheidt zich voornamelijk van de traditionele 'public choice'-benadering doordat de aandacht wordt toegespitst op sociale groepen in relatie tot de sociale productiestructuur en de nadruk op andere vormen van structurele dwang en pressie wordt gelegd dan die alleen te maken hebben met verkiezingen. De benadering is toegepast op een aantal onderzoeksthema's, zoals belastingen, sociale zekerheid, overheidsschuld, het gedrag van lokale overheden, door politieke besluitvorming veroorzaakte economische fluctuaties, kiezersgedrag en de vorming van rege-

61. Vgl. D.A. Hibbs Jr., The dynamics of political support for American presidents among occupational and partisan groups, *American Journal of Political Science*, jg. 26, 1982, blz. 312-332.

62. Zie A.J.H.C. Schram en F.A.A.M. van Winden, Revealed preferences for public goods: applying a model of voter behavior, *Public Choice*, jg. 60, 1989, blz. 259-282.

63. D.R. Kinder en D.R. Kiewiet, Sociotropic politics: the American case, *British Journal of Political Science*, jg. 11, 1981, blz. 131.

64. Vgl. G.H. Kramer, The ecological fallacy revisited: aggregate-versus individual-level findings on economics and elections and sociotropic voting, *American Political Science Review*, jg. 3, 1983, blz. 92-111; M.S. Weatherford, Economic conditions and electoral outcomes: class differences in the political response to recession, *American Journal of Political Science*, jg. 4, 1978, blz. 917-938.

65. Vgl. Van Winden, op.cit.; Van Velthoven, op.cit.

ringscoalities. De tot dusver verkregen resultaten suggereren niet alleen dat verdere uitwerking van deze benadering waardevol kan zijn, maar ook dat een verschuiving van de aandacht van het zuiver individuele niveau naar dat van sociale groepen mogelijk en lonend is.

Een tweede belangrijke hindernis die een verdere ontwikkeling van de moderne politieke economie (de belangfunctie-benadering inbegrepen) in de weg kan staan, betreft het modelleren van onderhandelingsprocessen of pressie-activiteiten in brede zin. Hoewel het een bijkans alomtegenwoordig probleem is, is het nog niet op afdoende wijze opgelost, voor zover het al expliciet wordt onderkend. Recente ontwikkelingen in de speltheorie, in het bijzonder de zogeheten non-coöperatieve benadering van coöperatieve resultaten, lijken in dit opzicht bemoedigend te zijn, maar hebben nog weinig invloed gehad op de politiek-economische modellering⁶⁶.

Een derde belangrijke hindernis ten slotte, betreft het gebrek aan adequate data om politiek-economische theorieën toe te passen en te toetsen. Gedeeltelijk is dit ongetwijfeld een kwestie van tijd en een ongemak waar alle onderzoekers mee moeten leven. Het is evenwel van belang te constateren dat in dit geval de informatie grotendeels geleverd moet worden door dezelfde organisatie als die onderzocht en mogelijk bekritiseerd wordt. Bovendien kan de overheid niet door een andere organisatie worden gedwongen de informatie te leveren, zoals de overheid dat kan in geval van een particuliere organisatie. De bewering in een recente publikatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁶⁷, dat statistieken die verband houden met de overheid nooit behoord hebben tot de meest systematische, best gedefinieerde en best geklassificeerde onderdelen van de ambtelijke statistiek, stemt in dit opzicht tot nadenken. Overigens is het informatieprobleem – de manier waarop subjectieve waarnemingen en verwachtingen tot stand komen – een vraagstuk dat de gehele economische theorie doordringt.

Niettegenstaande de hindernissen die de moderne politieke economie zal moeten nemen in haar verdere ontwikkeling, is haar kracht reeds zodanig dat haar plaats binnen de economische discipline (en in de politieke wetenschap) verzekerd lijkt. Zij ontleent deze kracht in het bijzonder aan de volgende prestaties. Ten eerste heeft zij, bij haar pogingen de politieke besluitvorming als een belangrijk allocatiemechanisme voor schaarse hulpbronnen op te nemen in de gangbare economische theorie, aangetoond verder te kunnen komen dan het uiten van vage beweringen. De formele modellen die zijn ontwikkeld, kunnen in principe worden toegepast en tegen rivaliserende hypothesen worden getoetst. Ten tweede is de mogelijkheid geopend tot het ontwikkelen en analyseren van politiek-economische modellen die expliciet rekening houden met het endogene karakter van politieke besluitvorming. Dit is ook van belang voor de modellering van het gedrag in de particuliere sector, in zoverre dit gedrag mede bepaald wordt door het verwachte overheidsbeleid⁶⁸. Voor zover dit inderdaad het geval is volgt hieruit dat de gebruikelijke scenario's betreffende het overheidsbeleid zijn gebaseerd op verkeerd gespecificeerde modellen. Ten derde heeft de ontwikkeling van de moderne politieke economie geleid tot een herbezinning op de theorie van de economische politiek. Als de overheid niet langer beschouwd kan worden als de exogene welwillende dictator zoals die impliciet figureerde in de traditionele theorie van de economische politiek, zal de effectiviteit van politieke adviezen vanuit een andere hoek moeten worden beoordeeld. Deze verandering van visie zal hoogstwaarschijnlijk een aandachtsverschuiving met zich meebrengen van de overheid naar andere actoren die bij het politieke besluitvormingsproces betrokken zijn. Verder valt te verwachten dat het zal leiden tot een grotere aandacht voor de structurele aspecten van dat proces (de

'regels van het spel'), zoals hun invloed en beïnvloedbaarheid. In dit kader kunnen twee andere lijnen van politiek-economisch denken van potentieel belang worden, te weten: constitutionele economie⁶⁹ en sociale-keuzetheorie⁷⁰ ('social choice', betreffende de analyse van keuzestelsels waarbij als primitieve termen voorkeuren en regels gehanteerd worden). Ten slotte acht ik een sterk punt van de moderne politieke economie dat zij de mogelijkheid aantoonst om op ten minste één terrein van betekenis tot van de unificatie van de sociale wetenschappen te komen en de vruchtbaarheid laat zien van de toepassing van de instrumenten en methoden van de economische theorie. Daarbij heeft zij het mogelijk gemaakt om tot strenge kwantitatieve theorievorming te komen en de ontwikkelde theorieën te toetsen aan de hand van feitelijke dan wel experimentele data.

Het onderzoeksprogramma van de moderne politieke economie is ambitieus. Het heeft ook tegenstand onderzocht, zowel binnen de economische professie als daarbuiten. Een gedeeltelijk cynische verklaring van deze tegenstand wordt gegeven door Stigler⁷¹: "one reason for this scientific conservatism (...) is presumably that older scholars wish to protect their specific human capital (...). Schumpeter's view that a science progresses through the dying off of its old professors has some truth. A second reason for the conservatism is that these extensions of economics have not in general assisted economics in dealing with their traditional economic problems (...). I believe that, in time, there will be a useful feedback (...)". Hoe dit ook moge zijn, naar mijn mening kan er geen twijfel bestaan over de relevantie van de vragen die de moderne politieke economie stelt en probeert te beantwoorden.

Frans van Winden

66. Zie: A. Alesina, Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 102, 1987, blz. 651-678; J.J.M. Potters en F.A.A.M. van Winden, *Political pressure as transmission of information*, Universiteit van Amsterdam, 1989.

67. CBS, *CBS-select 2*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983, blz. 61.

68. Vgl. R.E. Lucas Jr., *Econometric policy evaluation, A Critique*, *Journal of Monetary Economics*, Supplement Series, nr. 1, 1976, blz. 19-46.

69. Zie: Brennan en Buchanan, op.cit.; McKenzie, op.cit.

70. Zie Sen, op.cit.

71. G.J. Stigler, *Economics – the imperial science?*, *Scandinavian Journal of Economics*, jg. 86, 1984, blz. 301-313.