



## Economische politiek: hoe en waarom?

**Auteur(s):**

G.J.M. de Vries\*

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.**De auteur was tot voor kort directeur Algemene Sociaal-Economische Aangelegenheden en is thans directeur Sociale Verzekeringen.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4341, pagina 14, 4 januari 2002

**Rubriek:**

Boekbespreking

**Trefwoord(en):**

beleid

---

*De relatie tussen de theorie en de praktijk van economische politiek kan worden geanalyseerd met het gelaagde model van Wolfson.*

**Het jongste boek van Dik Wolfson biedt "een tussenstand van het onderzoek naar een nieuwe vormgeving van de economische politiek", aldus het voorwoord. Het informatieprobleem staat centraal: wordt de relevante kennis gebruikt, worden mensen op hun verantwoordelijkheden aangesproken en welke rol spelen de maatschappelijke organisaties en hiërarchische geledingen hierin?**

De studie maakt bij het doorbladeren bepaald een afwijkende indruk van andere leerboeken over economische politiek. Het bevat slechts één tabel, één grafische voorstelling met vraag en aanbodcurven en één grafiek met staafdiagrammen. Wel bevat het boek diverse schema's alsook een groot aantal tekstkaders. De schema's betreffen vaak de weergave van besluitvormingsprocessen; in andere gevallen verschaffen ze zicht in de structuur van bestuurlijke problemen en bestuurlijke instituties.

Hiermee wordt het hoofdthema van het boek goed benaderd. De studie wil de lezer kennis bieden over de relevante taken waarbinnen de politiek op economisch terrein opereert. Deze kennis is tweeledig. De meeste pagina's van het eerste deel zijn gewijd aan de theoretische grondslagen van de economische politiek. Het tweede deel betreft de toepassing hiervan op enkele belangrijke beleidsterreinen.

### Theorie

De moderne indruk die het boek maakt, spoort goed met de concrete inhoud van dit eerste, theoretische deel. Op gemakkelijk hanteerbare wijze wordt de lezer meegenomen langs onderwerpen als de karakteristieken van de moderne verzorgingsstaat, de nieuwe institutionele economie, het vraagstuk van het optimale bestuursniveau, verdelingsvraagstukken en de houdbaarheid van het beleid, die zo essentieel is voor het vertrouwen in het bestuur. Deze onderwerpen worden behandeld in hoofdstukken waarin een aansprekende, heldere stijl wordt gecombineerd met korte verwijzingen naar het diepgravende, achterliggende gedachtegoed.

Bij de bronvermelding van deze theoretische funderingen verschijnt de naam van Wolfson nogal eens. Hij heeft zich dan ook met veel aspecten van de publieke sector bezig gehouden, hetgeen hem bij uitstek geschikt maakt om de inzichten die met deze wetenschappelijke studies zijn verkregen, op toegankelijke wijze te verwoorden.

### Beleidseconomen

Wolfson geeft zich nogal wat moeite het verschil tussen economische theorie en economische politiek te duiden: de economische politiek stipuleert gewenste uitkomsten, terwijl de economische theorie de alternatieve wegen analyseert die naar uiteenlopende doelen kunnen leiden. Daarom stelt Wolfson: "In de overgang van theorie naar politiek slaat de vraagstelling om". Ofschoon deze observatie strikt zakelijk gezien juist is, vind ik dat deze formulering de afstand tussen economische theorie en economische politiek meer vergroot dan nuttig is. De afstand tussen theorie en praktijk is zo groot geworden dat er van een regelmatige gedachtenwisseling tussen theoretici en praktijkbeoefenaren steeds minder sprake is. Beleidseconomen hebben dit gat gevuld. Zij proberen, om met Van Sinderen te spreken, "een brug te slaan tussen de wetenschap en het beleid"<sup>1</sup>.

Zonder kennis te hebben van het doel, wordt het analyseren van alternatieve instrumenten om doelen te bereiken, knap lastig. Wolfson illustreert de tegenstelling aan de hand van het doel (een reis van Rotterdam naar Amsterdam) en de verschillende routes en vervoersmiddelen om dit doel te bereiken. "Maar", schrijft Wolfson, "wat u, als Rotterdammer, in Amsterdam te zoeken hebt, gaat mij niet aan" (bladzijde 88). In een boek waar informatie, en juist ook het ontbreken daarvan, zo centraal staat, is dit een opmerkelijke uitspraak. Natuurlijk is het zo dat informatie van het doel van de reis van eminent belang kan zijn voor het selecteren van het juiste reisadvies. Wie het doel kent zal geen tijd verliezen aan het exploreren van alternatieven die in het licht van het beoogde eindresultaat, als zuiver hypothetisch aangemerkt moeten worden.

### Gelaagd model

Onvolkomen informatie leidt Wolfson tot de keuze van een gelaagd model. Dit model geeft aan hoe, rekening houdend met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende niveaus en instituties, de uitvoering kan worden gedecentraliseerd door middel van transacties of contracten. Deze decentralisatie blijft niet beperkt tot een enkele laag. Integendeel, "het gaat om ketens van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, waarin de opdrachtnemer op ieder niveau weer opdrachtgever is aan het niveau daaronder, totdat de burger is bereikt" (bladzijde 108).

Dit model verenigt twee voordelen. Ten eerste decentraliseert het de besluitvorming naar het niveau waarop de relevante micro-informatie beschikbaar is. Ten tweede incorporeert het qua uitvoering het middel van de 'transactie', waardoor prestatie en tegenprestatie simultaan worden geregeld. Lang niet alles kan in een gelaagd model tot een oplossing worden gebracht. Om deze keuzeproblematiek te vergemakkelijken, is een besluitvormingsstructuur uitgewerkt (bladzijde 110). "Het gelaagde model" schrijft Wolfson, "is veeleisend." Dit lijkt me een terechte waarschuwing. Overheidsoptreden is alleen op zijn plaats wanneer rechten en plichten niet geïndividualiseerd in balans kunnen worden gebracht. Er zal dus altijd extra inspanning nodig zijn om dit gebrek aan evenwicht te compenseren.

## Toepassing

In deel <sup>2</sup> van het boek gaat Wolfson in op enkele praktijkvoorbeelden die te maken hebben met de vraag of we tot een optimale allocatie komen. Hij gaat hierbij in op de grote infrastructurele projecten en op het beleidsterrein van 'wonen, mobiliteit en ruimte'.

Bij de behandeling van grote infrastructurele projecten geeft Wolfson aan dat een kosten-batenanalyse (kba) een goed middel is om alle dimensies van het probleem boven tafel te krijgen. Of de kba's ook tot goede besluitvorming leiden, is volgens hem minder duidelijk. Het gaat om beslissen onder onzekerheid, waarbij er veel aanvechtbare aannames worden gemaakt en waar de verschillende belanghebbenden invloed op uitoefenen.

Ook bij het onderwerp wonen, mobiliteit en ruimte constateert Wolfson dat de optimale allocatie niet wordt bereikt. De regulerende werking van het prijsmechanisme om tot een vanuit economische oogpunt betere allocatie te komen, komt onvoldoende tot zijn recht. Essentieel voor het bereiken van een verbeterde allocatie is de bereidheid van de politiek om de werkelijke kosten door te berekenen. De rol van belanghebbende en politiek sterke lobbygroepen zijn echter mede van invloed op de uitkomsten van dit proces.

Het derde onderwerp betreft 'arbeid, onderwijs en sociale zekerheid'. Wolfson heeft een scherp oog voor de tekortkomingen die zich in het verleden op deze beleidsterreinen hebben voorgedaan. Dit betreft evenwel niet de armoedeval, aldus Wolfson, omdat deze berust op "die analytische denkfout over het arbeidsaanbod". Wolfson meent dat de mensen als regel werkloosheid als negatief en onvrijwillig ervaren en stelt dat diegenen die de armoedeval als probleem percipiëren van het tegendeel uitgaan. Wordt hier niet iets ten onrechte als denkfout aangemerkt? De armoedeval is juist een probleem omdat werklozen wel aan de slag willen, maar als dat dan gebeurt, blijkt dat werken niet loont.

De wao heeft, zoals verwacht mag worden, Wolfson's volledige aandacht. Hij verwacht dat het gelaagde model ook hier zijn heilzame werking zal doen. De maatregelen die de commissie-Donner voorstelt en die te ingrijpend zijn naar de smaak van Wolfson, worden dan overbodig. In essentie komt het erop neer dat "bij de uitvoering de concretisering van de inspanningsverplichting om samen te werken aan schadebeperking wordt gedecentraliseerd naar de werkgever, de gevalsbehandelaar en de cliënt. De afspraken daaromtrent komen op individuele basis en in maatwerk tot stand; ze worden met geïndividualiseerde stimuli ondersteund en met sancties afgerekend. Transactie vervangt hier de ongeloofwaardige fijnmazigheid van overregulering. Kortom: rechten bij wet, en plichten volgens afspraak" (bladzijde 228).

## D.J. Wolfson,

Theorie en toepassingen van de

economische politiek,

uitgeverij Coutinho, Bussum, 2001,

255 pagina's, € 22,46.

## Evaluatie

Als men deze toepassingen beziet, zijn de aarzelingen of het gelaagde model aan vele problemen een eind kan maken, niet geheel verdwenen. Een belangrijk punt hierbij is de vraag wat te doen bij onvoldoende presteren door de opdrachtnemer ofwel de uitvoerder. Anders dan bij private contracten kan men geen schadeloosstelling verlangen: uiteindelijk is het toch de belastingbetaler die de rekening krijgt te dragen<sup>2</sup>. Bovendien, hoe zakelijk kan een transactie zijn als de uitvoerder een lagere overheid is? Deze heeft immers een eigen politieke verantwoordelijkheid, zoals bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet door gemeenten. Wat kan men doen als de opdrachtnemer zich beroept op overmacht, bijvoorbeeld doordat men bij een krappe arbeidsmarkt niet de juiste mensen kan krijgen? En hoe definieert men in concreto de uitkomsten die men wil bereiken? Wanneer is bijvoorbeeld de reïntegratie van arbeidsongeschikten geslaagd, al bij x procent of pas bij y procent? Wolfson, die met dergelijke vragen bekend is, vindt in concurrentie een deel van de oplossingen. Daar zit iets contradictoires in, want het ontbreken van concurrentie is nu juist veelal de oorzaak van overheidsinterventie. Natuurlijk kan men concurrentie vergroten door het aanbrengen van condities, maar dat zal, zo valt te vrezen, toch altijd behelpen blijven

---

1 J. van Sinderen, Afscheid van de beleidseconomie, *ESB*, 28 september 2001, blz. 736-739.

2 Alleen wanneer de opdrachtnemer een private partij is die zich bevindt op een markt met volledige mededinging, hoeft dit niet altijd het

geval te zijn, maar bij grote bestedingen zal de concurrentie altijd onvolkomen zijn.

Copyright © 2002 - 2003 Economisch Statistische Berichten ( [www.economie.nl](http://www.economie.nl) )