

Frictie of koppeling

Besluitvormingsproblemen in een gemengde economie

PROF. DR. A.J. VERMAAT*

Economische kwalen

Wanneer op prinsjesdag de troonrede is uitgesproken en de Miljoenennota aan het parlement is aangeboden als vlag op het konvooi van begrotingswetten, barst de stroom van commentaar los. Nu zijn de reacties op de Miljoenennota de laatste jaren gemakkelijk te voorspellen 1). Immers, „de economie is ziek, en het regeringsbeleid deugt evenmin!“. Commentaar en verklaring in een notedop. In tijden van economische stagnatie zoekt men zondebokken. En men behoeft geen marxist te zijn om te kunnen wijzen op de kennelijke feiten van onze economische orde. Zowel in de kring van bestuurders als in die van de wetenschap stelt men zich de vraag *hoe* de economische ordening kan worden verbeterd ter vermindering van de bestaande sociaal-economische problemen. Het gaat hierbij om ordening in ruime zin, dat wil zeggen met inbegrip van de besluitvorming binnen de overheid, de vraag naar de optimale omvang van de overheidsinterventie en de vormen daarvan, de coördinatie van de economische en de politieke besluitvorming, en zelfs de vormgeving van de politieke orde. De publieke besluitvorming blijft dus niet buiten schot, en terecht. Is immers de onbeheersbare en onbetaalbare „stagnerende verzorgingsstaat“ 2) niet een even frequent thema als de crisis in de zogenaamde kapitalistische orde?

De schijnwerper wordt dus in deze beschouwingen volledig gericht op de wijze waarop — in Nederland anno 1980 — de besluitvorming over de grote sociaal-economische categorieën is ingericht. Maar niet nadat is gewezen op aanvullende oorzaken van de gedurende de jaren zeventig als teleurstellend ervaren effectiviteit van het sociaal-economisch beleid 3). Ik geef hier als een beknopte selectie: externe tegenwind, overambitieuzen en inconsistente doeleinden, de „wet“ van de tegenvallende vooruitgang 4) en manco's in de stand van de sociale vakwetenschappen en een te gebrekkige onderlinge integratie van hun resultaten. Een optimale besluitvorming is dus geenszins een panacee voor alle problemen, en zeker niet voor problemen die ontstaan uit de spanning tussen gegeven mogelijkheden en overdreven wensen. Toch is het zinvol om nader in te gaan op het probleem van de beste besluitvorming, al was het alleen maar om te kunnen waarschuwen tegen de gevaren van eenzijdige oplossingen, bijvoorbeeld die welke worden gebaseerd op extreme ideologieën of op al te eenvoudige wetenschappelijke modellen. Het lijkt beter om de plussen en minnen van de voornaamste alternatieven naast elkaar te plaatsen, zodat een afgewogen keuze mogelijk wordt.

Begonnen wordt met een korte typering van de bestaande economische orde. Dit leidt tot een beknopte beschouwing over de relatie tussen staat en maatschappij, en de rol van waarde-oordelen bij de vormgeving van de besluitvormingsstructuur. Vervolgens ga ik in op de zwakke plekken in de marktcoördinatie resp. de politieke besluitvorming, en daarna op de gebrekkige integratie van beide systemen. Ten slotte traceer ik een aantal wegen om deze integratie te verbeteren.

Typering van de Nederlandse economische orde

Als wij uitgaan van de wat losse, maar handzame definitie van economische orde als „het constituerend kader waarbinnen het economisch proces van productie, verdeling en consumptie zich ontwikkelt“ luidt de vraag hoe dit kader in hoofdlijnen is te karakteriseren. Een gangbare en begrijpelijke aanduiding is die van „gemengde economie“, een menging van ten minste twee zuivere coördinatievormen, namelijk de *markt*concurrentie en de *overheids*beslissingen. Nederland staat daarmee ergens (misschien halfweg?) tussen de volkshuishoudingen van de Verenigde Staten en de Sovjetunie — reaaltypisch gezien — en — ideaaltypisch gezien — tussen de vrije ruilverkeershuishouding waarin de overheid zich beperkt tot een minimum aan interventie en de centraal geleide bevelsconomie, waarin de preferenties van de centrale planner doorslaggevend zijn. Nu blijft zo'n aanduiding tamelijk vaag, wanneer niet nader wordt aangegeven op welke wijze en in welke omvang de staatsinterventie plaatsheeft en als niet een classificatie voor zulke gemengde stelsels wordt gegeven.

Op welke manieren en met welke intensiteit intervieneert de overheid in de Nederlandse volkshuishouding? Wat de omvang betreft is het beeld genuanceerd. Enerzijds is er een hoog aandeel van de (bruto) collectieve uitgaven in het nationale inkomen, anderzijds zijn de materiële overheidsbestedingen niet groot en is het aantal overheidsbedrijven tamelijk gering. Enerzijds zijn er tal van wetten en voorschriften, anderzijds is er een grote terughoudendheid om sturend op te treden op een lager dan macroniveau. Ook de inventarisatie van de vormen van interventie levert een wisselend beeld. Vele vormen worden toegepast: overreding, onderhandeling, vergunningen, heffingen, subsidies, geboden en verboden. Een typerend beeld biedt m.i. de particuliere investeringsbeslissing. De

* Hoogleraar economische politiek aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1) Een andere verklaring is uiteraard het feit dat het begrotingsoverleg tegenwoordig „in-de-krant“ wordt gevoerd.

2) Zie vooral J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1978.

3) Uitgebreider in A.J. Vermaat, *Beleid onder de loep, Beleid en Maatschappij*, jg. 3, 1976, nr. 6, blz. 134-146.

4) Dit geldt op het macro-economische vlak waar de succesvolle groeipolitiek van de jaren vijftig/zestig negatieve effecten bewerkstelligde zoals de inflatie, het milieubederf en een afnemende arbeidsmotivatie. Vgl. F. Hartog, *Uitdagingen aan ons economisch stelsel*, in: *Mens en keuze* (Korteweg-bundel), Amsterdam, 1972, blz. 13-31. Dit geldt ook op micro-economisch niveau, met name ten aanzien van de tegenvallende appreciatie van een stijgend inkomen. Vgl. B.M.S. van Praag, A. Kapteyn en F.G. van Herwaarden, *Direct measurement of welfare functions: methods and results*, Leiden, 1977. In zijn proefschrift (*A theory of preference formation*, 1977) wijst Kapteyn in dit verband op a. preference drift en b. reference drift. Dit laatste brengt ons terug bij de consumptietheorie van T. Veblen, terwijl het eerstgenoemde verschijnsel uitvoerig belicht wordt in het werk van T. Scitovsky, *The joyless economy*, Oxford University Press, Londen, 1976.

ondernemer is vrij om te investeren 5), maar moet heel wat instanties aflopen voor de vereiste vergunningen binnen zijn, en zal bij de finale calculatie diverse financiële regelingen moeten betrekken.

Samenvattend kan men stellen dat in Nederland de overheid primair een globaal macro-economisch beleid voert ter realisering van het externe en het interne evenwicht. Daarnaast is er een sterke sociale inslag, die geleid heeft tot een omvangrijke sociale-zekerheidssector, een breed opgezette inkomenshervreiding en een tamelijk ruime collectivering van in beginsel individuele goederen en diensten. Het is begrijpelijk dat men van regeringszijde deze mengvorm heeft getypeerd als een „georiënteerde marktconomie” 6). De ondernemingswijze productie is vertrekpunt, maar de overheid verstrekt een kader om de resultaten van de markt te oriënteren aan een aantal politieke doelstellingen.

Het voorgaande kan in theoretisch opzicht aanschouwelijker worden gemaakt door middel van een classificatieschema. Nu bestaan er vele van zulke classificaties die afwisselend gebruik maken van uiteenlopende indelingscriteria. Essentieel lijkt mij in dit verband de vraag wiens preferenties maatgevend zijn in het economische proces. Met andere woorden, beslissen de burgers als economische subjecten of als politieke subjecten? Deze hoofdas van een stelselpolylogie geeft combinaties aan van economische en politieke soevereiniteit, waarbij soevereiniteit begrepen wordt als preferentiemacht. Het ene uiterste is de pure marktconomie en het andere de pure staatsplanning 7). Op basis van deze gedachte kom ik tot het volgende (eenvoudigste) schema:

- a. *zuivere marktcoördinatie:*
met als uiterste vormen:
 1. anonieme markt („volledige mededinging”);
 2. (bilateraal) monopolie („volledige concentratie”);
- b. *door de overheid gemanipuleerde markt:*
met drie hoofdvarianten:
 1. de gecorrigeerde markt;
 2. de gereguleerde markt;
 3. de gedirigeerde markt;
- c. *zuivere staatsplanning;*
met als uiterste vormen:
 1. anonieme of parametrische planning 8);
 2. imperatieve administratieve planning.

Ter toelichting het volgende over de drie varianten van de gemanipuleerde marktconomie. Van een „gecorrigeerde markt” is sprake indien het overheidsoptreden primair is gericht op een globaal, marktconform macro-economisch beleid, aangevuld met een microbeleid dat is gericht op het wegnemen van niet-optimale marktuitskomsten (kartelbeleid, wegwerken van fricties op de arbeidsmarkt, stabilisatie van markten voor landbouwproducten enz.). Van een gereguleerde markt” is sprake indien het overheidsoptreden, naast het eerder genoemde, ook sectorbeleid op mesoniveau omvat 9). Van een „gedirigeerde markt” is sprake indien de overheid ook regelmatig en op ruime schaal op directe wijze ingrijpt op het microniveau, in casu de bedrijven. Op basis van dit schema kan men Nederland anno 1980 plaatsen op de overgang van de gecorrigeerde naar de gereguleerde markt.

In de gemengde economie ziet men dus de overheid interveniëren omdat enerzijds de markt feilen vertoont en anderzijds sprake is van collectief geformuleerde wensen die afwijken van de via de markt geuite preferenties. De vraag is hoe beide coördinatiesystemen *gekoppeld* worden. Met andere woorden, hoe verhoudt zich de (micro-economische) marktcoördinatie tot de overheidsbeheersing (die primair macro-economisch is)? Werkt het geheel zoals men wenst? De overheid beschikt stellig over een aantal beleidsinstrumenten, die zij kan inzetten om het geformuleerde beleid te effectueren, maar is het beleid wel voldoende effectief? Kan de overheid inderdaad de volkshuishouding reguleren? Dit valt te betwijfelen. Immers, is de Nederlandse volkshuishouding niet wezenlijk te typeren met de nevenschikking van markt-

macht en overheidsmacht, waarbij de koppeling moet geschieden langs „overleg en samenwerking”? 10) Niet voor niets etiketteert men de Nederlandse volkshuishouding met de term „overlegeconomie”, waarvan de keerzijde vanzelfsprekend de „veto-economie” is. Met deze laatste aanduiding bedoel ik het feit dat een vruchtbaar overleg op nationaal niveau tussen overheid, werkgevers en werknemers geblokkeerd kan worden door slechts één van de drie, tenzij op de een of andere manier een machtswoord kan worden gesproken. Wanneer nu de koppeling van marktcoördinatie en overheidsbeheersing loopt over de schijf van het overleg, kan men allerhande fricties verwachten bij deze koppeling. Beschouwingen over een betere economische ordening dienen zich dus niet alleen rekenschap te geven van de feilen van markt resp. politieke besluitvorming, maar moeten ook aandacht schenken aan de koppeling van beide systemen. Alvorens op deze drie punten in te gaan, wil ik wijzen op de rol van waarde-oordelen bij de keuze van de economische orde en wel waarde-oordelen die betrekking hebben op de relatie tussen staat en maatschappij.

Staat en maatschappij

De constatering dat de economische macht gedeeld is tussen de overheid en andere, primair economisch gekwalificeerde organisaties, brengt menige auteur tot de verzuchting dat de parlementaire democratie danig is uitgehold, en dat de moderne verzorgingsstaat in feite een al of niet versluierde vorm van (neo) corporatisme is 11). Over dit oordeel kan men van mening verschillen 12), maar wezenlijker is dat iemands normatieve visie op staat en maatschappij hierbij als referentiepunt fungeert. Het oordeel over de beste economische orde zal hiervan mede afhangen. Het vinden van de „beste” institutionele structuur van een volkshuishouding is niet een zaak van analyse alleen, zoals bijdragen van de speltheorie en de moderne welvaartstheorie eveneens duidelijk maken 13).

5) Met een enkele uitzondering voor sommige bedrijfstakken. Overigens vormt de lappendeken van vereiste vergunningen en de welhaast chaotische organisatie daarvan een duidelijke adstructie voor de stelling dat dit een uitvloeisel is van allerlei specifieke beleidswensen (planologie, veiligheid, milieu e.d. terreinen) en niet voortvloeit uit de wens om een systematisch van overheidswege gestuurde economische ontwikkeling te realiseren.

6) Vgl. de nota *Selectieve groei*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1976.
7) De aard van de politieke orde staat hier theoretisch buiten. De centrale planner kan zowel een dictator zijn als een parlementair kabinet.

8) D.w.z. planning met centraal vastgestelde prijzen.

9) Men kan voor de gereguleerde markt nog een nader onderscheid maken, nl. a. de indicatieve planning, waarbij overheid en bedrijfsleven niet-bindende plannen (prognoses) opstellen, b. de incitatieve planning, waarbij de overheid het plan voor zichzelf als taakstellend opvat en de bedrijven via financiële instrumenten in de planrichting stimuleert, en c. de contractuele planning, waarbij de partijen zich onder sancties en overige condities verbinden tot een gemeenschappelijk plan.

10) Deze term impliceert geenszins het afwezig zijn van conflicten. Vgl. hierover: W. Albeda en P. J. Vos, De overlegstructuur in de economische orde, in: *Economische orde*, preadviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, Stenfort Kroese, Leiden 1977, blz. 51-79. In dit verband kan nog worden gewezen op de drie grondvormen, die De Jong onderscheidt voor de verhouding tussen (bedrijfs)huishoudingen, nl. concurrentie, samenwerking en beheersing, en zijn opvatting dat geen van deze drie grondvormen innerlijk erg stabiel lijkt. Vgl. H. W. de Jong, *Paradoxe economie*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1979.

11) Vgl. over dit onderwerp de recente bundel: H. J. G. Verhallen, R. Fernhout en P. E. Visser, *Corporatisme in Nederland*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1980.

12) De mening dat de parlementaire democratie steeds verder uitgehold wordt, lijkt mij uiterst discutabel. Afgezien van als abnormaal ervaren tijden als een wereldoorlog, is er m.i. eerder een stijging van de politieke soevereiniteit over de economie te constateren. Dat men van een uitholling spreekt ligt in de kennelijk sneller gestegen politieke ambities en verwachtingen.

13) De welvaartstheorie illustreert dit met de bijdragen over de z.g. convergentietheorieën. Voor de stand van de speltheorie zie men: A. Schotter en G. Schwödiauer, *Economics and the theory of games: A survey*, *Journal of Economic Literature*, jg. 18, 1980, blz. 479-527.

Een discussie over de besluitvorming in Nederland behoef dus niet per se tot een eensluidende conclusie te leiden, zelfs al is men het over de analytische zaken volmaakt eens. De drie ideologische 14) hoofdstromen in ons land verschillen toch significant wanneer het gaat om de relatie tussen staat en maatschappij.

Het *liberalisme* gaat uit van het primaat van de zelfontplooiing van het individu. Hiertoe is voldoende vrijheid nodig. Voor zover individuen onderling in conflict komen, het individuele handelen te kleinschalig is en externe relaties een nationaal optreden nodig maken, komt de overheid in beeld. Maar haar taak dient beperkt te blijven. Zij is welhaast instrumenteel van karakter, en mag niet overheersend worden.

Het *socialisme* — hier in de variant van de sociaal-democratie — erkent weliswaar het belang van de zelfontplooiing van de mens, maar vanuit een andere optiek. Het belang van het individuele wordt verankerd in de constituerende gemeenschap, en wordt daarmee secundair. Voorts wordt de nadruk niet langer gelegd op de formele vrijheid („het mogen”) maar op de materiële vrijheid („het kunnen”), hetgeen de uitdrukking is van het primaat van het gelijk(waardig)heidsdenken van het socialisme.

Is in het liberalisme de staat eigenlijk niet meer dan een uitvloeisel van het welbegrepen eigenbelang van de samenlevende individuen („*contrat social*”), in het socialisme is de staat veeleer de architect van de maatschappelijke orde. Hoewel beide visies uit een zelfde huis stammen, nl. dat van de Verlichting waarin de autonome mens als hoogste autoriteit werd gekwalificeerd, blijkt er dus een aanzienlijk verschil in visie te bestaan met betrekking tot de relatie staat en maatschappij. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sommige auteurs, die de verzorgingsstaat zien als een politiek compromis tussen liberalisme en socialisme, twijfelen aan de stabiliteit van dit compromis en er allerlei kwalen aan toeschrijven 15).

Nu is er in een driestromenland als Nederland gauw een politiek compromis noodzakelijk in de politieke besluitvorming, maar de stabiliteit wordt voornamelijk geleverd door de steun der christen-democraten! Deze stroming, die is ontstaan als reactie op het klassieke liberalisme en die zich later eveneens heeft verzet tegen de klassenstrijd, heeft vermoedelijk de laatste halve eeuw in Nederland gedomineerd. De bedoelde visie op staat en maatschappij heeft men vanouds getypeerd als een *organische* 16). Het accent ligt nu niet op de relatieve onderschikking van staat aan maatschappij of omgekeerd, maar ligt op de eenheid van beide. Het zijn beide (weliswaar te onderscheiden) kringen in één samenleving van mensen binnen een bepaald territoir. Bij de onderlinge verhouding staat niet centraal de vraag *wie beslist* (wie de baas is), maar de vraag op basis van *welke criteria* een beslissing genomen dient te worden. *Elk* overheidsingrijpen is dus ten principale toelaatbaar, *mits* het berust op een voldoende rechtstitel. Dit vloeit voort uit de opvatting dat het de wezenlijke taak van de overheid is te zorgen voor de publieke orde en de publieke gerechtigheid.

Geconstateerd kan dus worden dat verschillen in waardeoordelen een rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag welke de beste economische orde is. Dit neemt uiteraard niet weg dat het onder ogen zien van feiten en de resultaten van wetenschappelijke theorieën zo'n keuze meer verantwoord maakt.

Feilen van de markt

In beginsel biedt de markt een voortreffelijk coördinatie-systeem dat in staat is zonder al te veel kosten de acties van honderdduizenden huishoudingen te koppelen en in de afruil-verhoudingen op een bepaald moment de actuele relatieve schaarsten te weerspiegelen. Laten wij dit positieve punt niet vergeten, wanneer we nu de gebreken van de markt de revue

laten passeren. Die zijn er zeker want de „onzichtbare hand” is noch perfect, noch altijd onzichtbaar.

De markt biedt immers geen volledige oplossing voor het coördinatieprobleem. Vanouds is een uitzondering gemaakt voor de voorziening met de zuiver collectieve goederen, al is de scherpe definitie van dit begrip pas veel later gekomen 17). Naast de markt is er dan behoefte aan de een of andere beslissende „autoriteit”. Evenmin viel het economisten moeilijk om te erkennen dat gevallen van natuurlijk monopolie resp. van dalende grenskosten een overheidsbeleid nodig maken. Ook zijn de ogen opengegaan voor de (positieve of negatieve) externe effecten, die letterlijk buiten de markt omgaan. Een internalisering van zulke effecten acht men soms wenselijk — namelijk bij overschrijding van bepaalde drempels, die zelf weer voorwerp zijn van een besluitvormingsproces buiten de markt om — waarbij de markt ingekaderd wordt, bijvoorbeeld door heffingssystemen en/of vergunningstelsels, dan wel marktsluiting optreedt.

Sinds de jaren dertig van deze eeuw heeft men in brede kring erkend dat de markt ook aanvulling behoeft op het vlak van de macro-economische coördinatie. De overheid krijgt de taak om de conjunctuur te dempen. Men kan hierbij ook noemen de behoefte om specifieke markten te stabiliseren, zoals bijvoorbeeld de bouwmarkt en sommige agrarische markten. In deze gevallen spelen de tijdsfactor (lengte productieperiode en constructieperiode van nieuwe capaciteit) en de „overreactie” van marktpartijen een belangrijke rol. Geldt de behoefte aan overheidsinterventie eveneens voor de lange-termijntoewijking in de productiestructuur van de volkshuishouding? Hier botsen de meningen. Sommigen achten de flexibiliteit en de (gedeeltelijke) anonimiteit van de markt superieur, anderen het totale overzicht en de bestendigheid van de overheidsplanning. Het gaat hierbij om onzekerheid (in de terminologie van Knight) en niet om calculeerbare „risks”.

In dit opzicht is de markt a priori niet meer dan een goede korte-termijninformant. Het vermogen van de markt om vooruit te zien is niet groter dan dat van de deelnemende partijen. Maar wie zegt dat de overheid in dit opzicht hoger scoort? Het gaat hierbij om een uiterst gecompliceerd vraagstuk, waarbij tenminste de volgende deelp Problemen een rol spelen:

- hoe vermijdt men een over- of onderuitbreiding in de capaciteit?
- hoe schat men zo goed en zo snel mogelijk toekomsttendities, zodat mogelijkheden en toekomstproblemen kunnen worden onderkend?
- wie neemt en wie draagt de risico's?
- hoe worden besluitvormingsprocessen onderling zo op elkaar afgestemd dat de keuzeruimte niet onnodig wordt verkleind?

14) Een ideologie wordt hier positief gedefinieerd als het geheel der ideeën dat ten grondslag ligt aan een bepaalde levens- en wereldbeschouwing, met name met betrekking tot de gewenste maatschappelijke orde.

15) Zie o.a. I. Sewandono, *Theorie achter de verzorgingsstaat, Beleid en Maatschappij*, jg. 4, 1977, blz. 115-128, en S. W. Couwenberg, *Publiekrecht en economische orde, ESB*, 6 augustus 1980, blz. 870-875.

16) Men kan hierbij onderscheid maken tussen de rooms-katholieke versie van het leerstuk der subsidiariteit en de calvinistische variant van de soevereiniteit-in-eigen-kring. Voor zover er verschillen bestaan, preferer ik de laatste. Overigens is de term „sovereiniteit” niet op te vatten als autonoom, maar veeleer als „eigen-normativiteit”. Vgl. A.J. Vermaat, *Verantwoordelijke maatschappij en totalitarisme*, in: A. Veerman e.a., *Honderd jaar ARP*, Wever, Franeker, 1979, blz. 110-124. T.a.v. andere visies kan men de genoemde drie als relativistisch kenmerken. Als absolutistische ideologieën zijn te beschouwen die, welke óf de staat aan de maatschappij volstrekt ondergeschikt willen maken (zoals b.v. het anarchisme of het reactionair-conservatisme óf de maatschappij aan de staat (fascisme of marxisme).

17) Vgl. P.A. Samuelson, *The pure theory of public expenditure, Review of Economic and Statistics*, 1954, blz. 386-389. Overigens noemde A. Smith al voorbeelden waarin op politieke gronden een collectivisering van individuele goederen diende plaats te vinden.

Het valt niet in te zien waarom de markt of de overheid hier automatisch de winnaar zou zijn; een tussenoplossing zou bevredigender kunnen blijken te zijn.

Naast bovengenoemde feilen bestaan er nog op twee andere punten bedenkingen tegen de markt. Als eerste noem ik het verschijnsel van de samenklontering, hetzij horizontaal hetzij verticaal 18). Het gaat hierbij om een aantal facetten. In de eerste plaats is er het probleem van de zogenaamde statische inefficiëntie, vanwege de structurele economische overcapaciteit die bij monopolioïde en oligopoïde markten zou optreden. Nu is meting van deze verspilling een moeilijke materie 19). Trouwens ook de meting van het concentratieverschijnsel is een ingewikkelde zaak, vooral wanneer men rekening houdt met de intensivering en de liberalisering van de internationale handel 20). Voorts dient aandacht te worden besteed aan de opvatting van auteurs als Schumpeter die aan monopolioïde marktvormen een grotere dynamische efficiëntie toeschrijft ter zake van de sneller verschuivende technologie. In de tweede plaats is er het probleem van de aantasting van de consumentensovereïnteit, of neutraler geformuleerd, het probleem van de onevenwichtige informatieverdeling tussen producenten en finale consumenten. De vraag hierbij is in hoeverre de „countervailing power” van consumentenorganisaties voldoende tegenwicht kan bieden. In de derde plaats geldt dat de opgetreden concentratie vanwege de wisselwerking tussen de economische en de technische schaalvergroting mede heeft geleid tot het ontstaan van omvangrijke concerns, meestal in de vorm van transnationale ondernemingen, waarmee een speciale politieke dimensie wordt toegevoegd. In de vierde plaats betekent concentratie tevens een wijziging van de inkomensverhouding, en daarmee is het tweede punt van kritiek op de markt genoemd.

Zelfs indien aan alle voorwaarden van het (statische) Pareto-optimum zou zijn voldaan, uit men kritiek op de resultaten van de markt op grond van politieke en ethische motieven aangaande de inkomensverdeling. Het gaat hierbij om twee aspecten. In de eerste plaats kan bij elke beginverdeling van behoeften en middelen via de markt — indien aan de gestelde voorwaarden is voldaan — een Pareto-optimum worden bereikt. Voor zover men de ene inkomensverdeling boven de andere verkiest, zou men dit moeten inbrengen via de verdeling van economische hulpbronnen (inclusief „human capital”). Dit is geen eenvoudige zaak; bovendien heeft de markt de neiging om bepaalde cumulatieve processen te stimuleren.

In de tweede plaats kan men als burger een „minder ongelijke” inkomensverdeling verkiezen boven een „efficiëntere” economie, dat wil zeggen een Pareto-optimale situatie deklasseren. M.i. is dit de meest „wezenlijke” kritiek op het marktstelsel, omdat hierbij een politiek waardensysteem wordt gesuperponeerd op de markt. Hiermee rijst uiteraard het cruciale vraagstuk in welke mate men de voordelen van een efficiënte markt kan behouden, wanneer men zulke politieke waarden — voor zover zij in een gegeven situatie nogal afwijken van de primaire marktresultaten — wil afdwingen 21).

Hiermee zijn de belangrijkste punten van kritiek op de markt als coördinatiesysteem geschetst. Op ten minste drie punten lijkt mij een voldoende politieke consensus te ontbreken om te kunnen stellen dat een corrigerend, globaal en marktconform overheidsingrijpen de genoemde „feilen” voldoende opheft. Dit betreft:

- de eventuele planning van de lange-termijnontwikkeling van de produktiestructuur;
- de redressering van de overmacht bij sterke marktconcentraties;
- het doen sporen van de inkomensverdeling waartoe de markt leidt, met politieke aspiraties.

Feilen in de publieke besluitvorming

Ook hierbij mag worden begonnen met de positieve opmerking dat — los van de visie op staat en maatschappij — de een

of andere politieke-besluitvormingsmethode rationeel is voor bepaalde typen van beslissingen in de volkshuishouding. Te noemen zijn hier de constituerende besluiten, de zogenaamde ja/nee decisies (b.v. wel of niet de Markerwaard inpolderen) en de voorziening met collectieve goederen 22). In dit verband zijn ook gewezen op de gevolgtrekking die men kan maken uit de groepstheorie van Olson. Met name bij grotere „groepen” kan er sprake zijn van vergaande non-participatie, waardoor een sub-optimale positie wordt bereikt 23). Een actieve rol van de overheid kan in zo'n geval tot actie en welvaartsverbetering leiden, *mits* het probleem van de kostentoedeling bevredigend wordt opgelost. Ook vanwege de kosten van onderhandelingsprocessen kan men onder bepaalde voorwaarden het hanteren van een stemregel een efficiënt instrument noemen. Dit alles — de voorzichtige formulering wijst daarop al — houdt niet in dat de publieke besluitvorming feilloos zou werken. Een snel uitdijende literatuur vermeldt tal van kwestieuze punten. Ten einde enige schematisering aan te kunnen brengen, sta ik achtereenvolgens stil bij enkele problemen die resp. samenhangen met het feit dat voor onze politieke orde representatie en meerderheidsregel hoofdkenmerken zijn, voorts de werking van het budgetmechanisme, en de aanzienlijk omvang van de overheidshuishouding.

Het karakter van de politieke orde

Uit de economische politicologie is bekend dat het gebruik van de meerderheidsregel tot problemen kan leiden. Zo is het mogelijk dat het verschijnsel van „cycling” optreedt, dat wil zeggen dat er geen persistente meerderheid bij een bepaalde keuze is te vinden 24). Maar ook het verschijnsel van de minderheidsgroep kan problemen opleveren. Enerzijds als het gaat om zeer gepassioneerde burgers; stemmenruil biedt immers niet altijd een oplossing, en zeker niet indien de feitelijke stemmenruil plaatsvindt op het niveau van de vertegenwoordigers. Anderzijds als het gaat om een bepaalde deelgroep die systematisch als minderheid te voorschijn komt. Op den duur ondermijnt dit hun acceptatie van de geldende

18) Interessant is dat al uit de zeventiende eeuw de gedachte dateert dat de marktconcurrentie te gering („monopolium”) noch te sterk („polyopolium”) mag zijn. De kameralist Becher koos daarom voor de tussenvorm van het „propolium”, een soort van monopolistische concurrentie.

19) Vgl. K. Cowling en D.C. Mueller, The social costs of monopoly power, *The Economic Journal*, 1978, blz. 727-748.

20) Vgl. hierover J. van den Doel, *Economische macht als multidisciplinair probleem*, paper Congres 1980 Studiekring Post-keynesiaanse economie. Ondanks enkele interpretatieproblemen kan men uit de CBS-publikatie, *Concentratie en deconcentratie in nijverheid en delfstoffenwinning*, reeks SEO, Den Haag, 1975, de conclusie trekken van een doorgaande concentratie over de periode 1950-1971 (gemeten in Theil-coëfficiënten). Lindbeck neigt overigens tot de conclusie dat de effectieve concurrentie in de laatste decennia niet is afgenomen. Vgl. A. Lindbeck, *The political economy of the new left*, Harper & Row, Londen, 1978, blz. 77 e.v.

21) Men kan dit vraagstuk ook omgekeerd formuleren, nl. in welke mate leidt het gevoerde inkomensherverdelingsbeleid tot resultaten wanneer men de markt in stand laat. En is dan voor de huidige constellatie niet de conclusie, dat men van (de instrumenten voor) de tertiaire verdeling weinig afweet, dat de maatregelen in het domein van de secundaire verdeling een zeer laag rendement lijken te hebben en dat effecten van maatregelen op het vlak van de primaire verdeling een lange uitwerkingstijd vergen?

22) Zelfs wanneer de nu in het laboratorium verkerende „demand-revealing” methoden operationeel zouden zijn, moet er beslist worden over de vraagstelling en de condities.

23) Olson onderschat m.i. de graad van participatie — zelfs in grote groepen — in verband met factoren als intersubjectieve nutsfuncties, interactie, leergedrag en positieve anticipatie.

24) Op micro-niveau leidt dit tot het belangrijke „Arrow-impossibility” theorema d.w.z. dat onder redelijke veronderstellingen geen garantie kan worden gegeven voor het bestaan van een sociale welvaartsfunctie gebaseerd op aggregatie van individuele voorkeursfuncties, zodat men het definiëren van „algemeen belang” op deze basis verder kan vergeten.

beslisregels, en kan de democratische politieke orde zelf onder druk komen te staan. Een dergelijk voortdurend verkeren in een minderheidspositie kan zich met name voordoen bij culturele minderheidsgroepen, maar evenzeer bij beslissingen over de toedeling van de kosten van aangenomen besluiten. Dit is een belangrijk punt gezien de importantie van het thema van de inkomensverdeling 25).

De representatieve democratie brengt eveneens perikelen met zich voor een optimale besluitvorming. Het kan niet anders of er ontstaat een flinke „ruis” wanneer de individuele preferenties van miljoenen burgers vertaald moeten worden door een beperkt aantal politici tijdens de verkiezingsperiode en vooral tussen twee verkiezingen in. Een volgend punt is dat de politiek zich met vele zaken bezighoudt, zodat de kans op strijdpunten groot is en de selectie van politici door burgers minder gemakkelijk wordt. In de literatuur noemt men in dit verband wel de zogenaamde Ostrogorski-paradox, waarin tot uitdrukking wordt gebracht de mogelijkheid dat in een twee-partijstelsel (dat door sommigen uit kiezersoogpunt optimaal wordt geacht!) een partij de stembus wint, hoewel deze op elk onderdeel van de politieke stellingname de minderheid representeert 26). Nu kent ons land (gelukkig) een meer-partijstelsel, waardoor dit extreme gevolg niet zo hoeft te worden gevreesd, maar het maakt het verschijnsel van politieke „ruis” wel aannemelijk. Bovendien is voor veel kiezers een veel-partijstelsel bezwaarlijk vanwege de geringe voorspelbaarheid van coalities na de verkiezingen. Trouwens men zou kunnen verdedigen dat de kiezers nimmer een coalitie aanwijzen, maar hoogstens sommige denkbare coalities onmogelijk maken. Deze factoren dragen bij tot de versterking van de non-participatie van de burger, die mede te verklaren is uit overwegingen van kosten, onverschilligheid of vervreemding 27). En een lage participatiegraad is weer weinig bevorderlijk voor de legitimiteit van de politieke besluitvorming.

Verder ontstaat een sub-optimale vertaling van wensen der burgers door politici indien er sprake is van onvoldoende informatie bij de kiezers. In dit geval kunnen politici — althans wanneer er kan worden beschikt over niet-zuiver collectieve goederen — bepaalde groepen bevoordelen zonder dat anderen dit voldoende beseffen 28). Dit te meer, wanneer de informatie over de relatie tussen kosten en baten van voorzieningen gering is 29). Hierop sluit de constatering aan dat de tijdshorizon van de kiezer in het algemeen beperkt is, en daarmee vermoedelijk ook de tijdshorizon van de politicus. Volgens Bernholz zal dit in de praktijk neerkomen op de lengte van de periode tussen twee verkiezingen 30). Op dit punt van het rekening houden met de toekomst behoeft de politieke besluitvorming dus niet a priori beter te werken dan de markt.

Een volgend punt van overweging is het optreden van allerlei goed georganiseerde belangengroepen. In negatief opzicht geldt dat deze groepen over middelen en wegen beschikken om invloed op de politiek uit te oefenen. Deze groepen laten zich niet alleen luidkeels in de media horen, maar zij zijn volop betrokken bij het uitoefenen van politieke druk. En niet alleen rond de verkiezingstijd — wanneer zij meer of minder versluierd stemaadviezen geven — maar gedurende de gehele rit van het kabinet. Nu kan men hier afkeurend over spreken 31), maar ik beperk me hier tot de constatering dat dit een van de factoren is, die „ruis” in het systeem veroorzaken. Dit verschijnsel van georganiseerde belangengroepen duidt immers nog op iets anders, namelijk op het feit van de *meervoudige representatie* van de burger. De burger treedt niet alleen (soms) als kiezer op, maar laat zich op talrijke manieren vertegenwoordigen, zowel binnen het economisch domein als er buiten. Daarbij kunnen uiteraard fricties of inconsistenties optreden (zelfs in het individuele handelen op een deelterrain is een subject slechts beperkt doelrationeel). Soms kan dit zelfs leiden tot verhoudingen en situaties die lijken op maatschappelijke schizofrenie. De verfunctionaliseerde moderne mens ten voeten uit! Tenzij men uitgaat van een a-priorisme waarin de politiek het primaat

heeft boven andere kringen in de samenleving, dient men de resultaten van politicologische modellen te relativiseren. Tenzij men maatschappelijke organisaties ondergeschikt wil maken aan de staat, zal men wegen moeten zoeken om een zekere mate van integratie in de maatschappelijke besluitvorming te bereiken.

Het bestaan van maatschappelijke pressiegroepen wordt in de literatuur ook betrokken op de snelle groei van de collectieve uitgaven (maar ook pogingen om fiscale groepsvoordelen binnen te halen vallen hieronder). Onmiskenbaar zijn de claims, die op deze wijze worden gelegd en die leiden tot uitbreiding van overheidstaken. De snelle economische groei in de jaren zestig creëerde een sociaal klimaat waarin veel mogelijk was. De constatering van een bestaande nood — meestal een achterstand ten opzichte van andere groepen — werd vrijwel automatisch vertaald in een uitnodiging aan de overheid dit te verhelpen. De democratie werd meer en meer opgevat als het stelsel waarin iedere behoefte moest worden gehonoreerd. Deze ontwikkeling werd ondersteund doordat steeds meer arbeidskrachten als aspirant-ambtenaar belanghebbende werden en doordat het hanteren van het budgetmechanisme als een katalysator ging werken. Immers, bij financiering via de algemene middelen is de band tussen genieten en betalen vrijwel doorsneden 32).

Het budgetmechanisme

Genoemd is al het opstuwende effect op de overheidsuitgaven dat zich laat gelden wanneer de band tussen genieten en betalen wordt losgemaakt. Dat leidt tot problemen als de groei van de economie stilvalt en als de premie- en belastingbetaler zijn plicht niet honoreert en op zoek gaat naar afwentelingsmogelijkheden of zelfs naar illegale praktijken (zoals die welke worden samengevat onder de noemer „zwart circuit”).

Het functioneren van het budgetmechanisme in een volkshuishouding als één van de coördinatiesystemen vergt juist een scherp traceren van de zuivere voorkeuren voor collectieve of gecollectiveerde goederen en diensten 33). De prijs werkt

25) Niet elke nivellering behoeft tegen de zin van de rijken in te gaan, want denkbaar is dat zij hieraan positieve gevoelens ontnemen. In de praktijk kan het voorkomen dat én rijken én armen inleveren ten gunste van de „middengroepen”. Vgl. J. van den Doel en T. Grond-sma, Inkomensverdeling en politieke besluitvormingstheorie, *Acta Politica*, 1979, blz. 433-478.

26) Vgl. D.W. Rae en H. Daudt, The Ostrogorski paradox: a peculiarity of compound majority decision, *European Journal of Political Research*, jg. 4, 1976, blz. 391-398.

27) Vgl. J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1978, of D. C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

28) Men leze hierover S. Rose-Ackerman, Inefficiency and reelection, *Kyklos*, jg. 33, 1980, blz. 287-307.

29) Uit verkiezingsonderzoek is bekend dat relatief veel PvdA-stemmers van de PvdA verwachten dat deze partij de belastingen zal ver-lagen, hetgeen wijst op vergaande onwetendheid. Overigens kan men politieke partijen soms misleidende reclame verwijten, vooral wanneer de financiële onderbouwing ontbreekt.

30) Verband hiermee houdt de ondermeer in de VS waargenomen politieke conjunctuurgolf. Vgl. hierover W.D. Nordhaus, The political business cycle, *Review of Economic Studies*, 1975, blz. 169-190, of: B.S. Frey, Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen, *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 1976, blz. 95-120.

31) Meestal noemt men dit dan „neo-corporatisme”. Vgl. A. Wassen-berg, Neo-corporatisme: de carrière en de schutkleuren van een begrip, H. G. J. Verhallen e.a., *Corporatisme in Nederland*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1980, blz. 337-369.

32) In dit verband kan worden gewezen op het frappante gebrek aan inzicht van de doorsnee-belastingbetaler in de feitelijke verdeling van de belastingdruk en de eigen positie.

33) Pogingen om dit te bereiken via z.g. „demand-revealing” metho-den zijn in een laboratoriumfase. Het is echter de vraag of deze benadering kan leiden tot „first-best” oplossingen. Immers, volgens het onmogelijkheidstheorema van Hurwicz bestaan er geen metho-den die tegelijkertijd de zuivere preferenties als dominante strategie openbaren, voldoen aan de Lindahl-Samuelson-voorwaarden voor de voorziening met collectieve goederen en géén netto transfers impliceren.

immers niet als rem en maatstaf. En juist in het proces van de politieke besluitvorming is het zo profijtelijk om door strategisch gedrag de voorkeuren te verbergen.

Een bijkomend bezwaar tegen het budgetmechanisme is het wegvallen van het prijsvormingsproces zodat zowel een schaarste-indicator ontbreekt als een maatstaf voor de efficiëntie van de produktie. Mogelijk is dit mede een verklaring voor de conclusie van Blankart, dat bij gelijksoortige activiteiten het overheidsbedrijf tegen een hogere kostprijs werkt dan de particuliere onderneming 34).

Verder is bekend dat het budgetstelsel als zodanig inefficiënties incorporeert. Het hanteren van begrotingen in grote organisaties zonder dat er sprake is van fysiek controleerbare prestaties stimuleert het verspillend gedrag om de kans op budgetkortingen in een volgende periode te minimaliseren. Nog sterker wordt dit verspillend effect wanneer men overstapt op een soort van declaratiestelsel.

De omvang van de overheidshuishouding

Ook de grote omvang van de overheidshuishouding geeft in de praktijk van beleidsvorming en beleidsuitvoering aanleiding tot sub-optimaliteit. Het parool van de functionele en territoriale decentralisatie wordt wel beleden, maar de natuur is hier sterker dan de leer. Naast regentisme speelt hierbij een rol de minimalisering van het eigen belastinggebied van de lagere overheid, het sterke accent op de uniformering van voorzieningen en de krachtige departementalisering. Dit laatste impliceert dat de rijksoverheid zelf evenmin een monoliet is, hetgeen weer aanleiding is tot versterking van de „ruis”. Men kan hieraan nog een aantal factoren toevoegen. Koopmans 35) heeft indertijd een aantal zwakke plekken in de besluitvorming van kabinet en parlement geanalyseerd, waarbij vooral de zwakke positie van de financiële specialisten, inclusief de minister van Financiën, aan het licht kwam. Bovendien moet men als toppoliticus voldoende gepantserd zijn om de golven van emotie te weerstaan die onvermijdelijk — rechtstreeks of via de media — ontspringen wanneer een minder welgevallige regeling door een bewindsman wordt voorgesteld. Wanneer faalangst deel uitmaakt van de eigenschappen van zo'n politicus, is dit een extra stimulans tot immobilisme en beleidsverstarring.

Verder moet men erkennen dat de omvang van de overheidsactiviteiten — directe en indirecte — zo immens is geworden, dat van de theoretisch aangeprezen totale afweging van kosten en baten weinig terecht komt. Het dagelijks incrementalisme voert de boventoon. Zozeer zelfs, dat het lange-termijnbeleid ondergesneeuwd dreigt te raken onder de paperrassen die de korte-termijnzaken begeleiden. Het structurele begrotingsbeleid is aan de kant gezet; misschien begrijpelijk maar even onjuist. *Bestek '81* — of men het toejuicht of niet — is verdwenen achter de stapel van wijzigingsvoorstellen.

Hierbij komt een ander probleem. Weet een regering wel wat zij wil? Dat wil zeggen, is men in staat om een consistent beleid op te zetten met inachtneming van de onderlinge rivaliteit van nagestreefde doeleinden. Dit slaat zowel op de formulering van de beleidsdoeleinden als op de beleidsuitvoering. Immers, om een concreet voorbeeld te noemen, wil men tegelijk een volledige en volwaardige werkgelegenheid, een uitgebreid stelsel van werkloosheidsvoorzieningen en het marktmechanisme als coördinatiesysteem, dan is de kans groot dat door de *institutionele verstarring* van de arbeidsmarkt — zowel de loonmarkt als de arbeidsplaatsenmarkt — een laag werkloosheidspercentage op den duur niet te handhaven is zonder een steeds snellere inflatie, zonder vergroting van het financieringstekort van de overheid en zonder een steeds onbevredigender ontwikkeling van de produktiestructuur van de volkshuishouding 36).

Wat betreft de kans op sub-optimaliteit uit hoofde van factoren die liggen op het vlak van de uitvoering van beleid, wijs ik korthedshalve op de bijdragen van Niskanen, Buchanan, Wagner e.a.. Hierbij gaat het om het gedrag van ambte-

lijke bureaus die streven naar maximalisering van de hun toegemeten budgetten. Daarbij komt het vermoeden van een tekortschietende efficiency die ontstaat door een gebrek aan rivaliteit en informatie over kostenstructuren aan de kant van de opdrachtgevende politici. Ten slotte wordt een optimale beleidsuitvoering ook bedreigd door de wens steeds nieuwe en verfijndere regelingen te maken. Hier geldt: van een regeling komt een regeling! Dit proces lijkt onstuitbaar door te gaan. Het besturen van de samenleving door wetgeving is vervangen door regeren via AMvB's en circulaire 37).

Samenvatting

Het voorgaande samenvattend, kan men zich niet aan de conclusie onttrekken dat ook de publieke besluitvorming en uitvoering met feilen behept is. Althans, het langs deze weg valoriseren van de individuele preferenties stuit op talrijke distorsies. In de beleidsuitvoering zijn onder meer ondoeltreffendheid (budgetmaximalisatie) en ondoelmatigheid (inefficiëntie) reële risico's. In de beleidsvorming zijn er tal van „ruis” veroorzakende factoren, zoals gebrekkige representatie, stemmenruil door politici op afstand van de kiezers, de scheiding van kosten en baten en het verbergen van de zuivere voorkeuren. Een zelfstandige rol speelt hierbij het verschijnsel van de maatschappelijke belangengroepen.

Naast de adequaatheid van de politieke besluitvorming wordt hiermee ook de legitimiteit ervan ter discussie gesteld. Het toenemen van non-participatie van de burger als kiezer, een systematische distantie door minderheidsgroepen, de opkomst van de burgerlijke ongehoorzaamheid ondermijnen deze legitimiteitswaarde. Wordt het overheidsgezag niet evenzeer bedreigd door te veel doen als door te weinig doen?

Fricties in de overlegeconomie

In de loop der historie heeft men een steeds duidelijker zicht gekregen op de feilen van de markt. Hand in hand hiermee is gegaan een toenemende overheidsbemoeienis met de volkshuishouding. Zo is onze gemengde economische orde ontstaan. Bij de eerdere typering daarvan is reeds gewezen op het probleem van de integratie van beide coördinatievormen. Het essentiële van de overlegeconomie toch is de nevenschikking van overheid en markt, zodat in wezen de gewenste koppeling via overleg tot stand moet worden gebracht. Nu blijkt in de praktijk telkens weer dat deze gewenste koppeling onvoldoende werkt, dat er allerlei fricties blijken te bestaan. De overheid beschikt bijvoorbeeld over een aantal instrumenten om de inflatie af te remmen (discontovoet, belastingtarieven e.d.), maar zonder medewerking van het bedrijfsleven is de effectiviteit van het beleid gering. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van de werkloosheid. Op welke oorzaken kan men deze fricties terugvoeren?

Een eerste oorzaak ligt op het macroniveau. De centrale werknemers- en werkgeversorganisaties hebben uiteenlopende doeleinden en belangen. Een rechtstreekse confrontatie proberen zij te ontgaan door af te wachten wat de overheid kan bijdragen aan de oplossing van hun rivaliteit. Zij kunnen een afwachtende houding innemen juist doordat de overheid zich primair verantwoordelijk acht voor de macro-economische ontwikkeling van de volkshuishouding. En zelfs nadat de regering getracht heeft het bedrijfsleven mee te

34) Geciteerd bij C. A. de Kam en F. G. van Herwaarden, *Congres Public choice and public finance, Openbare Uitgaven*, jg. 10, 1978, blz. 239.

35) L. Koopmans, *Beheersing van overheidsuitgaven, Openbare Uitgaven*, jg. 5, 1973, blz. 154-170.

36) Voor een scherp requisitoir in dit opzicht zie men P. Korteweg, *Het financieringstekort in de jaren tachtig, Openbare Uitgaven*, jg. 12, 1980, blz. 217-226.

37) Vgl. het themanummer „Onbestuurbaarheid van Nederland”, *Beleid en Maatschappij*, jg. 7, 1980, nr. 2 (februari).

krijgen door bepaalde concessies te doen of speciale verlangens in te willigen, kan men relatief gemakkelijk afhaken.

Een tweede oorzaak ligt op het mesoniveau. Afspraken op centraal niveau tussen regering en overkoepelende organisaties blijken vaak van een zeer beperkte waarde te zijn, doordat de zelfstandige vakbonden en bedrijfstakgewijze georganiseerde werkgeversorganisaties zich afwenden van zulke akkoorden. Hierbij is dus sprake van een fragmentatie in de besluitvorming.

Een derde oorzaak ligt op het microniveau. Wanneer individuele werkgevers en werknemers zich belemmerd achten door afspraken op een hoger niveau, kunnen zij zich daaraan veelal onttrekken. Een lage organisatiegraad en demonstratie-effecten bevorderen dit verschijnsel.

In de gemengde economie is er dus sprake van een zekere speelruimte in de besluitvorming omdat men zich kan onttrekken aan beoogde of bestaande afspraken. De besluitvorming is daarmee veel vrijblijvender dan de tucht van de markt waar gemaakte contracten nageleefd moeten worden resp. de dwang van overheidsmaatregelen (althans indien gebruik wordt gemaakt van aanwezige sancties). Het zal duidelijk zijn dat deze koppelingsproblemen zich niet alleen voordoen op de macro-economische beleidsvelden. Ook op het niveau van de bedrijfstakproblematiek (sanering, herstructurering, beheersing van productiecapaciteit) ziet men patsituaties ontstaan ten gevolge van te vrijblijvende besluitvorming. Ook wanneer de overheid door middel van een soort van publieke institutionalisering een gemengde markt creëert (zoals b.v. te zien is in de volkshuisvesting en delen van de landbouw) ontstaan fricties, die in dit geval meestal tot uitdrukking komen in langdurige vraag- of aanbodoverschotten.

Met het voorgaande zijn de problemen van de gemengde economische orde getekend. Deze zijn drieërlei. De vrije werking van de markt vertoont belangrijke gebreken. De feilen van de publieke besluitvorming worden in toenemende mate onderkend. De integratie van beide coördinatievormen levert aanzienlijke fricties op. Welke institutionele oplossing is voor dit dilemma te vinden?

Bescheidenheid is gewenst. Welke oplossing men ook voorstelt, de bestaande sociaal-economische problemen zijn niet alleen ontstaan door een rammelende economische orde en dus evenmin oplosbaar door een gewijzigde ordening. Verder geldt dat Nederland historisch, cultureel en juridisch sterk verbonden is met West-Europa. Het aantal vrijheidsgraden is beperkt, en zeker op korte termijn. Dit geldt niet alleen in politiek opzicht, maar ook vanuit de optiek van de economische orde zelf. Om het eens te zeggen in de terminologie van Kornai, de keuze van een economische orde bestaat helaas niet uit het per onderdeel selecteren van de component die het beste uitkomt, maar het gaat om het kiezen van een totaalpakket dat innerlijk voldoende consistent is (38).

Drie oplossingswegen 39)

Het komt mij voor dat er — binnen het kader van een democratische politieke orde — drie wegen zijn om een oplossing te zoeken voor het gesignaleerde orderingsprobleem, en het zal niemand verrassen dat hierbij een trait d'union is te leggen met de eerder genoemde politieke filosofieën.

De eerste weg is de liberalistische (40). De basisformule van deze benadering is te verwoorden met het adagium: „terug naar de markt"! Gezocht wordt naar het herstel van de marktwerking door het verwijderen van de vallen en klemmen die een goedwillende, maar slecht werkende staat heeft aangebracht. De overheid dient met name af te zien van dirigerend gedrag. Natuurlijk blijven er overheidstaken ten aanzien van de economie. De zorg voor evenwichtige externe relaties, het dempen van de conjunctuur, het verbeteren van de marktwerking, onder meer door te sterke concentraties tegen te gaan en het verschaffen van een sociaal vangnet bijvoorbeeld via een systeem van negatieve inkomstenbelasting (om de „incenti-

ves" in stand te houden!) zijn de voornaamste voorbeelden. Accenten liggen dus op de constituerende taak van de overheid en op een globaal, marktconform beleid zodat de efficiëntie van de marktcoördinatie zoveel mogelijk intact wordt gelaten en het overheidsbeleid zoveel mogelijk aan vaste regels is gebonden.

De tweede weg is de socialistische (41). De nadruk wordt in deze benadering gelegd op de noodzaak een afdoende politieke integratie te realiseren. De losse eindjes in de bestaande besluitvorming in de volkshuishouding moeten aan elkaar worden geknoopt, opdat de geldende vrijblijvendheid — die de beleidseffectiviteit doorkruist — kan worden afgevangen. In beginsel is dit de weg van centralisatie en „verstatelijking", al kan er bekeken worden in welke mate gebruik gemaakt kan worden van functionele en territoriale decentralisatie. Ten principale wordt de staat drager van de verantwoordelijkheid voor het gehele economische proces en mitsdien bekleed met het bevoegd gezag tot uitdrukking komend in het ter beschikking staan van voldoende en specifieke instrumenten, die met dwingende sancties effectief aanwendbaar zijn. Natuurlijk kunnen economische subjecten of groepen een zekere speelruimte behouden en kan er op onderdelen sprake zijn van een markt, maar er is een centrale coördinatie door middel van ten minste contractuele planning noodzakelijk.

De derde weg vindt voornamelijk aanhangers onder christen-democraten en kan aangeduid worden met de term organisatorisch (42). Langs deze weg tracht men een stelsel van gespreide verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op te bouwen door in te spelen op het verschijnsel van de afzonderlijke maatschappelijke kringen en de opgetreden groepsvorming. Op deze wijze wil men een tussenweg vinden tussen een uiterst vrijblijvende besluitvorming en een alles dirigerende overheid. Men drukt dit wel eens uit met de stelling dat het niet gaat om de keuze tussen „meer" of „minder" overheidsingrijpen, maar om „ander" overheidsgedrag. Deze gedachte blijkt ook uit het verlangen dat de overheid enerzijds terugtreedt (vooral met betrekking tot dirigerend gedrag), maar anderzijds meer regelt (in constituerende zin). In dit laatste wordt tot uitdrukking gebracht dat de overheid de hoedster is van een adequaat rechtsbestel. Maar de staat is geen Sinterklaas, en de schatkist is geen doos van Pandora. De zorg voor publieke gerechtigheid zal — althans in een parlementaire democratie — wat betreft de klassieke grondrechten weinig fundamentele problemen geven. Maar als het gaat om de zogenaamde sociale grondrechten is enige nuancering gewenst. De overheid kan op dit terrein medeverantwoordelijk worden geacht. Dit betekent enerzijds dat de overheid géén „niet-thuis" mag geven als het gaat om werkloosheid, inflatie, armoede en sociale onzekerheid in de samenleving. Voor zover zij beschikt over een passend instrumentarium, dient zij dit ook aan te wenden. Maar anderzijds moet de overheid zich niet overal verantwoordelijk voor verklaren en niet altijd bereid zijn taken van anderen over te nemen. De overheid dient ervoor te passen om voortdurend opgezadeld te worden

38) Kornai spreekt in dit verband — afwijzend — over de idee van een supermarkt! Vgl. J. Kornai, The dilemma's of a socialist economy: the Hungarian experience, *Cambridge Journal of Economics*, jg. 4, 1980, blz. 147-157.

39) Er is een vierde oplossingsweg denkbaar, maar ik heb deze niet willen associëren met D'66. Ik bedoel de technocratische oplossing waarin „deskundigen" of „specialisten" worden belast met het nemen van besluiten. Men denke in dit verband aan een recent voorstel van de WRR om een z.g. regeringscommissie te belasten met de bevoegdheid te beslissen over de ontwikkeling van de investeringen en de productiestructuur. De fundamentele zwakte van deze weg is het politieke vacuüm; deskundigen kunnen altijd adviseren.

40) Ik vermijd de term „liberaal" liever, omdat ik niet weet of binnen de VVD veel aanhangers zijn van de ideeën van M. Friedman c.s.

41) In dit verband de sociaal-democratie.

42) Ik vermijd liever de term „corporatistisch", enerzijds vanwege de onheuse identificatie ervan met het Italiaanse fascisme, anderzijds omdat zuiver corporatisme m.i. juist de essentiële overheidstaak negeert.

met eenzijdige verlangens van groepen en individuen. Zij dient belangengroepen te confronteren met plichten, wanneer zij — en terecht overigens in deze visie — hun rechten op deelname aan het sociaal-economische-besluitvormingsproces opeisen.

Misschien is het dienstig enkele voorbeelden te geven van zulke oplossingen in de geest van de gereconstrueerde overlegeconomie, waarbij door de koppeling van rechten en plichten een deel van de bestaande vrijblijvendheid kan worden geneutraliseerd.

Op *microniveau* moet voor de individuele burger weer gaan gelden, dat afspraken — waarvan geldt dat hij of zij daar medeverantwoordelijk voor is — nagekomen en betaald moeten worden. Dit is een pleidooi in drieërlei richting. In de eerste plaats moeten mensen kunnen meebeslissen. De consument moet beter georganiseerd (en daardoor geïnformeerd) worden om beter te kunnen beslissen over het consumentenbelang. De arbeider moet medezeggenschap krijgen in het bedrijf door de moderne onderneming om te bouwen tot een hechte associatie van arbeid en kapitaal. Maar meebeslissen betekent hier: ook meedelen in financiële risico's, meedelen in overwinsten maar ook meebufferen bij tegenslagen (waartoe de cao ruimte dient te laten). In de tweede plaats betekent het een pleidooi voor de versterking van de financiële band tussen actie en kosten, waarbij een zekere individualisering onontkoombaar is. Te denken valt hierbij aan zaken als de versterking van het profijtbeginself voor geleverde overheidsdiensten, enige re-privatisering van gecollectiviseerde goederen en diensten en enige de-collectivisering in de sfeer van de sociale verzekeringen. A la Douben 43) kan men denken aan een drietrapsregeling; een volksverzekering op het niveau van de sociale minima, daarboven per groep of bedrijfstak verdergaande regelingen en wil men een nog betere verzekering, dan moet men dit maar zelf financieren. In de derde plaats betekent dit een pleidooi om het individu te verbieden op cruciale punten af te wijken van groepsbeslissingen, waaraan hij (of zijn groepsvertegenwoordigers) heeft (hebben) meegewerkt. In dit verband dient de organisatieplicht ernstig te worden overwogen. Bij niet-nakoming van afspraken kunnen dan ook effectieve sancties worden getroffen. Dit geldt overigens ruimer; de bestaande tolerantie ten aanzien van zaken als belastingontduiking, sociale fraude en het zwarte circuit is ontoelaatbaar.

Op *mesoniveau* is een organisatorische versterking van de rol van bedrijfstakken of sectoren wenselijk. Een scherpe en exacte indeling is weliswaar niet statistisch gegeven, maar in feite is het niveau waar de kernbeslissingen in het bedrijfsleven worden genomen. De kartelvorming, de loonvorming en het sectorbeleid illustreren dit voldoende. Daarom moet de primaire verantwoordelijkheid voor zaken als de lonen, de ontwikkeling van arbeidsplaatsen en productiecapaciteit, de kwaliteit van de arbeid hier worden gelegd. De bestaande verschillen in omstandigheden, de concentratie van informatie op dit niveau, de zwakte van de overkoepelende organisaties en de noodzaak om de overheid niet te overbelasten pleiten hiervoor. Dit impliceert wel een vastere organisatie, de opbouw van een werkbare democratische besluitvorming en de mogelijkheid om bedrijfstaksbesluiten door de overheid een collectieve verbindendheid te geven.

Nog drie kanttekeningen ter completering van dit meso-beeld. In de eerste plaats zal er sprake zijn van een tamelijk grote variatie tussen bedrijfstakken ten aanzien van de organisatievorm en de reikwijdte van afspraken. De onderlinge situatie verschilt immers soms aanzienlijk (concentratiegraad, internationale gevoeligheid, groeifase e.d.). Een grotere differentiatie in lonen en arbeidsvoorwaarden ligt in de lijn der verwachtingen. In de tweede plaats acht ik de rol van de regionale overheid in dit verband ondergeschikt. Een zekere delegatie van middelen en taken naar provincies of gewesten kan op zich zelf best worden verdedigd, maar men make zich geen illusies over de effecten daarvan op de regionale sociaal-economische ontwikkeling. In de derde plaats de opmerking dat de rol van de overheid geenszins uitgespeeld is. Een

belangrijke taak is voor haar weggelegd in constituerend opzicht, het toetsen resp. verbindend verklaren van bedrijfstaksbesluiten en op het vlak van uitvoeringscontrole en het nemen van sancties.

Op *macroniveau* behoeft aan het voorgaande weinig te worden toegevoegd. De overheid blijft belast met het globale macro-economische beleid. Verder blijft waardevol het voorzien in procedures voor informatie en overleg ter voorbereiding van latere concrete afspraken op lager niveau en ter advisering van het eigen overheidsbeleid. Met name kunnen op dit centrale niveau ook besproken worden de wijzen van controle en sancties in de economie. Strikt genomen verandert er op dit niveau niet zoveel, omdat er immers zo weinig bindend geregeld was.

Typend voor deze conceptie zijn dus de volgende elementen 44):

- een deel van de verantwoordelijkheid wordt teruggespeeld naar maatschappelijke groepen resp. individuen;
- de markt wordt niet terzijde gesteld, maar nader gestructureerd door meer bindend bedrijfstakoverleg;
- de overheid neemt minder claims op zich en laat dirigerend gedrag zoveel mogelijk achterwege; en
- de overheid vervult haar taak als hoedster van de rechtsorde vooral door het verschaffen van een juist marktkader, — het voeren van een globaal macro-economisch beleid en het uitvoeren van een toetsend en controlerend bedrijfstaksbeleid.

Afweging: wie van de drie?

Ik wil niet beweren dat het voorgaande exposé vrij is van waarde-oordelen. Wat ik heb geprobeerd is een overzicht te geven van de feiten van de markt, van de politieke besluitvorming en van de fricties die optreden in een gemengde economie, aangevuld met een schets van drie oplossingswegen (voor zover men de bestaande situatie wil wijzigen) tegen de achtergrond van drie onderscheiden politieke filosofieën. Maar ik wil niet verhehlen waar mijn persoonlijke voorkeur op dit moment ligt, namelijk bij de derde oplossingsweg. In deze slotparagraaf wil ik deze voorkeur nader verwoorden.

De socialistische weg is de consequentie van de huidige ontwikkelingsgang: de weg die — bewust of onbewust — is ingeslagen bij de proclamatie van de verzorgingsstaat. Het is een proces geweest dat is voorspeld door diverse auteurs (bijvoorbeeld door Schumpeter, Burnham en Hayek) en dat moet uitlopen op een vergaande centralisatie en „verstatelijking”. Dit betekent enerzijds het steeds verder uitschakelen van de markt, waardoor een forse prijs in termen van welvaart zal moeten worden betaald. Anderzijds betekent dit een overbelasting van de staat als probleemoplosser. Het gevaar is zeker niet denkbeeldig dat de parlementaire democratie deze last niet aankan en eronder zal bezwijken.

De liberalistische weg heeft alle vertrouwen in de concurrerende markt, maar onvoldoende kan worden duidelijk gemaakt hoe hierbij het recht van de sterkste kan worden ingetoomd. Wat ontbreekt is niet alleen een voldoende dosis sociaal gevoel, maar ook een institutionele oplossing voor het opdringen van de maatschappelijke belangenorganisaties. De overheid kan bij dit alles niet worden gemist. Zij dient bijvoorbeeld door middel van wetgeving de economische democratisering een reële kans te geven.

Wat resteert is een middenweg, die extreme oplossingen tracht te vermijden onder honorering van de eigen taak en

43) Vgl. N.H. Douben, *Sociale zekerheid, een economische benadering*, Stenfert Kroese, Leiden, 1979.

44) Als voornaamste publikaties verwijs ik naar CDA-commissie-Steenkamp, *Gespreide verantwoordelijkheid*, Den Haag, 1978, en P. de Haan en R. Fernhout, *Economisch ordeningsrecht en gespreide verantwoordelijkheid*, *AR-Staatkunde*, jg. 48, 1978, blz. 476-486.

plaats van maatschappelijke kringen en organisaties, maar die tegelijk vasthoudt aan de overheid als hoedster van het publieke rechtsbelang. De overheid zorgt voor een evenwichtige verdeling van rechten en plichten. Dit impliceert geen eindeloze harmonie. Het biedt wel een gemeenschappelijke basis van instemming om al experimenterend zo'n ordening op te bouwen en daarmee de nu nog bestaande vaagheid te

doen verdwijnen. Het impliceert niet minder de bereidheid van de burger om een stukje zekerheid in te ruilen voor het behoud van een eigen beslisruimte. Een sequeel hiervan is dat de politiek het belang van de inkomenspolitiek relativeert en terugspeelt naar de partners in het bedrijfsleven.

A.J. Vermaat