

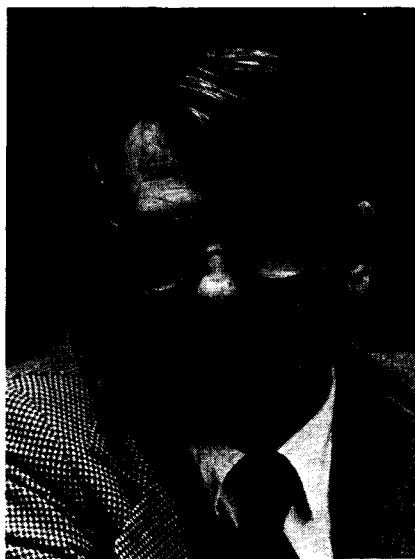
Privilege goods

Eéns in de vier jaar vergast *ESB* ons op een heel nummer vol uitbundige voornemens — niet van de redactie, want dat zijn ingetogen mensen, maar van de auteurs die zij gastvrijheid verleent. Ook nu heb ik mij alweer dagenlang verheugd op dit nummer over verkiezingsprogramma's. Ik vermoed zo dat de bomen van het jaar wel niet helemaal tot in de hemel zullen groeien, maar dat de takken mooi naar het aardse zullen doorbuigen van de werkgelegenheid, het eerlijk delen en het sociale mededogen — en daar monter ik altijd zo van op.

Een ding is zeker, de fantasie waarmee politici zich aanpassen aan de trend van de tijd kan ten voorbeeld staan aan economen, die zo vaak nog een paar veldslagen terug bezig lijken te zijn. Neem bij voorbeeld — om wat in de buurt van dit themanummer te blijven — de ontwikkeling van de economische theorie van de collectieve besluitvorming. Die z.g. „public choice“-theorie heeft een eerbiedwaardige afkomst die terugvoert op het werk van Wicksell en Lindahl (1). In de individualistische traditie van het „fin de siècle“ trachtten deze auteurs de voorwaarden te formuleren waaronder het overheidsbeleid een vertaling zou kunnen zijn van individuele preferenties. Op zichzelf niet zo bijzonder, maar Wicksells grote verdienste was dat hij daarbij gedragwetenschappelijk te werk ging. Hij had er oog voor dat het voor individuele genieters verleidelijk is anderen voor de gevolgen van collectieve keuzen op te laten draaien, zodra de band tussen beslissen, genieten en betalen losser wordt en een dergelijk „strategisch gedrag“ mogelijk maakt.

De cruciale betekenis van strategisch gedrag als storende factor in het collectieve kiezen is na Wicksells oorspronkelijke bijdrage lange tijd wat op de achtergrond geraakt. En in die tussentijd bloeide het kattekwaad op, onder de vigeur van het „aan-een-boom-zo-vol-geladen“-theorema, dat uitdrukking gaf aan het adagium „ieder voor zich en de algemene middelen voor ons alleen“.

In de sedert Wicksells dagen ontwikkelde theorie bleef de individualistische aanpak voorop staan, maar het geobserveerde gedrag verdween uit het beeld om plaats te maken voor theoretische abstracties. Zo wist Arrow met zijn beroemde „impossibility theorem“ een stortvloed van literatuur te ontketenen over de vraag onder welke voorwaarden individuele nutsfuncties al dan niet geaggregeerd kunnen worden tot een collectieve voorkeursordering. Daarbij wonden talentvolle onderzoekers zich op over de tegenslag dat die voorwaarden formeel niet verenigbaar bleken. Inderdaad sneu, maar niet erg relevant als onderzoeksprogramma, zolang niets ter wereld ons duidelijk maakt waarom de politiek zich veel aan individuele voorkeuren gelegen zou laten liggen. „Als alles meeloopt, dan krijgen we optocht“, zo luidt een schoolvoorbeeld van tautologie. De wetenschappelijk relevante vraag is dan of alles meeloopt. Dat doet het niet, zoals blijken zal; dat is de val-



kuil waarin de „public choice“-theorie gelopen is.

Wicksell en Lindahl trachtten de overheidssector markt-analoog in te bouwen in een algemeen-evenwichtsmodel van volledig vrije mededinging, dat rond de eeuwwisseling niet eens zo'n kwade benadering van de empirische werkelijkheid was. In de prijstheorie en in de leer van de economische orde zijn we in de jaren dertig van dat ideaaltypen afgestapt, met de opkomst van de theorie en praktijk van de onvolkomen mededinging, en met Schumpeters analyse van de dynamiek van de vooruitgang. En hoewel de welvaartstheorie nog lange tijd — ogen toe en niet bang — vasthield aan de fictie van volkomen concurrentie is ook daar de „second best“-oplossing inmiddels ingeburgerd. Maar de formele „public choice“-theorie houdt vast aan de fictie van een atomistische machtsverdeling en van volkomen informatie (kennis \neq macht?). Er zijn wel wat buiten dit paradigma vallende theorieën over bureaucratistische machtsvorming, over ambtenaren die budgetten maximaleren, maar dat zijn dan ambtenaren die normatief „buiten de orde“ zijn: de politici blijven conceptueel gevangen in de evenwichtstendentie van het „median voter“-model.

Musgrave heeft met zijn bekende conceptie van *merit goods* (bemoegoederen) voor het eerst op ruime schaal aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat niet alleen het bureaucratische maar ook het politieke proces aanbodbepaalde factoren kent, dat politici de goegemeente soms hun eigen preferenties opleggen, in plaats van de wensen van de soeverein veronderstelde kiezers te volgen. Het merkwaardige is dat de literatuur een dergelijke machtsuitoefening op voorhand als begrensd heeft verondersteld, door ervan uit te gaan dat hier slechts paternalisme in het spel zou zijn. Nu is wat Vader Staat doet weliswaar niet goed in de ogen van individualisten zolang zij dat niet expliciet goedkeuren, maar kwaadaardig hoeft het daarom nog niet te zijn. Hoef niet, nee. De centrale gedragsveronderstelling in de economie is evenwel dat een ieder zijn eigen belang nastreeft, óók politici dus. Als empirisch zou blijken dat politici daarbij

vrijheidsgrenzen hebben om hun eigenbelang ten koste van elkaar en van de kiezer na te streven is de weg vrij voor wat ik elders *privilege goods* (machtsgoederen) genoemd heb 2). Voorbeelden van privilege goods zijn te vinden in de vele konijnen die in de verkiezingstijd uit de hoed getoverd worden, om minderheden in pressiegroepen te binden zonder dat de grote meerderheid daar om gevraagd heeft, in de hoop met veel gemeenschapsgeleid wat stemmen te kopen door politieke produktdifferentiatie: een vaste oeververbinding voor Zeeuws-Vlaanderen, waar de meeste Zeeuwen — blijkens enquêtes — niet echt op zitten te wachten en die verder niemand interesseert — een politiek „kosteloze“ zaak dus, die mischien nog wat stemmen meepikt.

In een informatiebestel waarin grote partijen onevenredig meer aandacht krijgen dan kleine, en fractieleiders interessanter zijn dan fractieleiden kan de producentensovereiniteit welig tieren, alle illusies over democratie ten spijt. Daarbij komt dat de consument marktgoederen tenminste nog één voor één kan sanctioneren, door ze te kopen of af te wijzen. Maar bij politieke programma's is het slikken of stikken van een ondeelbaar pakket van vermeende nuttigheden waarvan geen zinnig mens de hoeveelheid, de kwaliteit of de prijs kan overzien. En dan laat ik nog daar of de preferentiemakelaars aan het Binnenhof soms niet onbehoorlijk naar zich toerekenen, als ze onze stem inbrengen in coalitieonderhandelingen. Kortom, ik wens u sterkte, op de 26e mei.

Was hier nu een cultuurpessimist of, erger nog, een anti-democraat aan het woord? Nee hoor. Zonder collectieve voorzieningen, en zonder politici als preferentiemakelaars zouden we moeten doormodderen als hollenmensen, en daar hebben we het klimaat niet voor. Maar laten we nu, bij al die goede voornemens van de politiek waar dit nummer bol van staat, onszelf eens voornemen een beetje geïnteresseerd te zijn, ook in ons onderzoeksprogramma. Daarin moeten we loskomen van abstracties en tautologieën over het democratisch gehalte van de economische politiek en, in het voetspoor van Wicksell, méér dan tot dusver empirisch nagaan hoe de participanten in het collectieve-besluitvormingsproces zich gedragen, en hoe we dat gedrag kunnen laten sporen met onze voorkeuren. Je moet pessimist durven zijn om optimist te kunnen worden, dat is de les die ik uit Wicksell getrokken heb: de mens is van nature goed, maar de medemens niet.

1) Zie voor hun belangrijkste bijdragen R. A. Musgrave en A. T. Peacock, *Classics in the theory of public finance*, MacMillan, Londen, 1958, blz. 72-118 en blz. 168-176.

2) D. J. Wolfson, *Public finance and development strategy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979, blz. 14 e.v.