

Onzuinigheid, onmatigheid en politieke-besluitvormingstheorie

PROF. DR. J. VAN DEN DOEL*

1. Inleiding

Het thema „van gelijk hebben naar gelijk krijgen” veronderstelt dat er mensen in Nederland zijn, vermoedelijk economen, die het gelijk aan hun zijde hebben en zich thans verbijsterd afvragen waarom zij dat gelijk niet hebben gekregen. In werkelijkheid is juist het probleem van onze economische theorie dat we *niet* weten wie gelijk heeft. De juiste theorie inzake de huidige economische crisis moet vermoedelijk nog worden uitgevonden en, ook als zij nu al wél is uitgevonden, weten wij dan pas over een jaar of tien. Op dit ogenblik zijn wij nog bezig om (naar het woord van Schumpeter) in het donker te schieten op een doel dat niet alleen onduidelijk is maar dat bovendien beweegt, en dat nog zonder enige regelmaat.

Maar toch is reeds nu een zinvolle behandeling van het thema mogelijk als wij bedenken dat er drie jaar geleden, in 1977, ten minste twee politiek-maatschappelijke stromingen waren die vonden dat zij gelijk hadden, namelijk de christen-democratische-liberale stroming, die *Bestek '81* presenteerde, en de socialistische stroming die daartegenover een alternatief beleid voorstelde.

Zoals wij allen weten hield het plan *Bestek '81* in dat de collectieve lasten zouden worden gestabiliseerd door een bezuiniging op de overheidsuitgaven en de sociale uitkeringen. Aldus zou een „draagvlak” worden geschapen voor nieuwe werkgelegenheid in de marktsector. Het plan van de oppositie hield daarentegen in dat niet in de collectieve lasten, maar in de reële besteedbare inkomens zou worden gesnoeid. Den Uyl wilde de reële vrij besteedbare inkomens van de modale werknemer zelfs even beneden de nullijn drukken ten einde daarmee een „draagvlak” te scheppen voor nieuwe werkgelegenheid in de „kwartaire sector” (de collectieve-dienstverlening). Samengevat in twee trefwoorden: minister-president Van Agt wilde *bezuiniging* en oppositieleider Den Uyl wilde *matiging*.

Nu, drie jaar later, is noch van de bezuiniging, noch van de matiging iets terechtgekomen. Van Agt en Den Uyl hadden, ieder op hun manier, gelijk maar ze kregen het niet. Natuurlijk, Van Agt heeft sommige uitgaven structureel naar beneden gebogen. Tegelijkertijd heeft hij echter andere uitgaven conjunctureel naar boven gebogen. Het resultaat is dat de collectieve lasten in de gehele kabinetsperiode met meer dan 3% van het nationale inkomen zullen stijgen. De matigingsoproep van Den Uyl leverde evenmin wat op. De reële vrij besteedbare looninkomens bleven niet op of beneden de nullijn maar groeiden rustig door: over de gehele kabinetsperiode zal de reële vrij besteedbare loonstijging van de modale werknemer minstens 3% van zijn loonsom bedragen.

Nu is het in de geschiedenis van de economie vaker voorgekomen dat economen gelijk hadden en het niet kregen. Uit het falen van *Bestek '81* en van de plannen van de oppositie blijkt, dat het geen enkele zin heeft om dit probleem op te lossen door, zoals Ricardo en Stuart Mill deden, een zetel in het parlement te bemachtigen of om, zoals Schumpeter deed, minister van Financiën te worden. Kabinetten en parlementen

zijn — in elk geval op dit moment — veel meer speelbal van een maatschappelijk krachtenveld dan dat zij dat krachtenveld zelf bepalen. Er resten de economen slechts twee wegen:

- hij kan, zoals Keynes, zittend op een heuvel de ondergang van het economisch tranendal doorschouwen en wanhopig zijn verwijten slingeren naar regeerders, die zijn adviezen in de wind sloegen;
- of hij kan, zoals Pareto, politicologie gaan studeren ten einde wetenschappelijk te onderzoeken waarom de aanbevelingen van de economen niet werden uitgevoerd 1).

In dit artikel bewandel ik in kort bestek de weg van Pareto. Tussen droom en daad staan wetten en praktische bezwaren. Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen staat de maatschappelijke besluitvorming. De weg van Pareto is voor een wetenschapsbeoefenaar niet alleen principieel de juiste, maar ook de gemakkelijkste. Pareto moest zich behelpen met de sociologie, die ook toen al niet kon bogen op een indrukwekkende reeks van wetenschappelijke ontdekkingen. Vandaag beschikken we echter over een economische theorie van de politieke besluitvorming („theory of public choice”) 2) die theoretisch enkele resultaten heeft geboekt welke wij zullen toetsen aan de praktijk van het macro-economisch beleid.

Ik ga dus na welk licht de economische theorie van de politieke besluitvorming kan werpen op de kwestie waarom Van Agt noch Den Uyl zijn gelijk kreeg, d.w.z. op de vraag waarom er niet is bezuinigd en waarom er evenmin is gematigd.

De oorzaak van het falen van de bezuiniging en van de matiging zal voor veel lezers evident zijn. Democratische besluitvorming deugt nu eenmaal niet. Naar analogie van de uitspraak van de oude Von Mises zwakt democratische besluitvorming heen en weer op een oceaan van economische alternatieven zonder het kompas van de kostprijsberekening. Een democratische besluitvorming is overgeleverd aan het spel van de blinde elementen op de Amsterdamse partijcongressen en het Rotterdamse Afrikaanderplein. Deze kritiek hoort men niet alleen in de eerste klas-coupé van elke willekeurige trein in het Westen des lands, maar ook in de wetenschappelijke literatuur. Tal van internationaal befaamde auteurs als

* Hoogleraar in de welvaartstheorie en de theorie van de economische orde aan de Universiteit van Amsterdam. De auteur dankt Annegreet van Bergen, Jos de Beus (beiden Universiteit van Amsterdam) en Truus Grondsmas (TH Delft) voor hun hulp bij de voorbereiding.

1) Vergelijk: P. Hennipman, *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen a.d. Rijn 1977, blz. 113, voetnoot 335.

2) Zie voor eenvoudige inleidingen in de *theory of public choice*: G. Tullock, *The vote motive*, Hobart Paperback, Londen, 1976; B. S. Frey, *Modern political economy*, Oxford, 1978; N. Frohlich and J. A. Oppenheimer, *Modern political economy*, Englewood Cliffs N.J., 1978; J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, Alphen a.d. Rijn, 1975 en 1978; Cambridge, 1979.

Hayek 3), Friedman 4) en Buchanan 5) wijten de onzuinigheid en de onmatigheid aan de ingebouwde fouten die ontstaan wanneer het parlementair-democratische systeem in de volkshuishouding intervenueert. Ook in Nederland is de kritiek algemeen, waarbij met name Stevers, Hartog en Wolfson een eervolle vermelding ruimschoots hebben verdiend 6).

Naar mijn mening maken alle critici van de democratie evenwel een methodologische fout, die eerder door aanhangers van de Duitse Historische School is gemaakt. Bijvoorbeeld Karl Bücher (1908) beschreef de economie in de middeleeuwen en de vroege renaissance als een „Stadt-wirtschaft“ 7). Maar de Duitse econoom W. Eucken (1940) wees erop dat elke feitelijk bestaande „Stadt-wirtschaft“ een mengvorm was van verschillende zuivere grondvormen, bijvoorbeeld van een gecentraliseerde bureaucratie en een gedecentraliseerd marktsysteem. Die zuivere grondvormen zijn weliswaar abstracties, maar toch absoluut onmisbaar voor de theoretische analyse van de „Stadt-wirtschaft“ 8).

Ook onze Nederlandse „belangengroependemocratie“ (de term is van de politicoloog Daudt) is een mengsel van zuivere grondvormen en wel, naar mijn mening, van drie: de bureaucratie, de representatieve democratie en de overlegeconomie. Deze zuivere grondvormen moeten goed worden onderscheiden omdat anders het gevaar dreigt dat men, op grond van fouten die zijn gemaakt in slechts één zuivere grondvorm, ten onrechte de gehele democratische besluitvorming veroordeelt. In dit artikel beperk ik mij tot een korte behandeling van slechts twee grondvormen: de representatieve democratie en de overlegeconomie. In de representatieve democratie ligt de wortel van de onzuinigheid en in de overlegeconomie ligt de wortel van de onmatigheid.

2. De onzuinigheid in een representatieve democratie

Bezien we eerst de onzuinigheid. Van Agt wilde bezuinigen op de collectieve uitgaven ter wille van een uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector. En deze bezuiniging moest tot stand worden gebracht door het kabinet en het parlement, d.w.z. via de organen van de representatieve democratie. Maar, zoals ik reeds vermeldde, volgens de heersende opinie onder economen zijn die organen van de representatieve democratie allerm minst op deze taak berekend.

De belangrijkste hierop betrekking hebbende politieke-besluitvormingstheorie van Nederlandse origine is ongetwijfeld de algemeen bekende sectorspecialistentheorie van Drees 9). Volgens hem wordt het budgettaire gedrag van het parlement in hoge mate beheerst door de dominerende rol van sectorale specialisten die de kosten van de door hen bepleite voorzieningen bagatelliseren en de discussies concentreren op de baten ervan. Deze theorie is uit de praktijk geboren en aldus kan ik hem goed plaatsen. Ik ben immers bijna zeven jaar (1967-1973) in de Tweede Kamer specialist geweest op het terrein van de volkshuisvesting. Door effectief binnen de progressieve fracties te onderhandelen wist ik bijvoorbeeld te berekenen dat in *Keerpunt* '72, het verkiezingsprogramma van PvdA, D'66 en PPR, voor de jaren 1973-1976, een bedrag van f. 6.325 mrd. extra aan uitgaven van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening werd begroot. Ambtenaren van het departement van Financiën die de begrotingsplannen van *Keerpunt* narekenden, slaagden er niet in te bedenken waaraan dit bedrag zou kunnen worden uitgegeven 10).

Hoewel Drees' theorie mij dus vanuit de praktijk aanspreekt, heeft zij m.i. één fundamentele zwakte. Die zwakte is dat de rekening van de gezamenlijke sectorspecialisten uiteindelijk via belastingverhoging en premiestijging aan de kiezers wordt gepresenteerd. De kiezers, die deze rekening niet wensen te betalen, zullen dan overlopen naar de oppositie, die de kwestie van de lastenverzwaring natuurlijk centraal stelt in elke verkiezingsstrijd. Maar een dergelijke massale overloop blijft in de praktijk achterwege. Wat Drees' theorie

niet kan verklaren is waarom bijvoorbeeld het standpunt van een partij als de VVD, die herkenbaar opkomt voor vermindering van de collectieve-lastendruk, nog steeds niet de meerderheid heeft in Nederland. Wie dit feit wél wil verklaren, heeft verschillende mogelijkheden tot zijn beschikking.

De eerste mogelijkheid is het ontwerpen van een conspiratiethorie of, in verzachte vorm, van een manipulatiehypothese. Dit is gedaan door Friedman 11) en, in Nederland, door Daudt 12). Het uitgangspunt van de manipulatiehypothese is dat de burgers belastingen moeten betalen, ook als zij de diensten van de overheid niet op prijs stellen, en dat zij slechts *ja of nee* kunnen zeggen tegen een totaal pakket van collectieve maatregelen. De politieke partijen zouden daar dan slim op inspelen door pakketten aan te bieden, die slechts op enkele onderdelen aan de wensen van de kiezers tegemoet komen.

Ik acht deze manipulatiehypothese net zo onwaarschijnlijk als de linkse manipulatiehypothese dat de grote ondernemingen de consumenten producten aansmeren die zij niet behoeven en dát tegen een prijs, die vele malen hoger is dan de kostprijs. Natuurlijk, grote ondernemingen hebben in onze samenleving daartoe het recht. Maar economen zijn beoefenaars van de gedragswetenschappen en als zodanig hebben zij zich af te vragen of de grote ondernemingen daartoe ook de *macht* hebben. En zolang er een behoorlijke concurrentie is tussen de aanbieders is dat klaarblijkelijk niet het geval.

Ook de op de democratie toegesneden variant van de manipulatiehypothese miskent het bestaan van het fenomeen concurrentie. Volgens Schumpeter is democratie zelfs niets meer dan een institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen waarbij de individuen de beslissingsmacht verkrijgen *door middel van een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers* 13). Mathematisch is aangetoond dat in een tweepartijensysteem slechts die politieke partij de concurrentiestrijd kan overleven die een pakket beleidsmaatregelen aanbiedt dat niet op één, maar op alle onderdelen op de wil van zoveel mogelijk kiezers is afgestemd.

Een andere mogelijkheid om de democratische beslissingen ten gunste van uitgavenverhogingen te verklaren is het construeren van een *inkomsherverdelingstheorie* waarbij de arme meerderheid voor uitgavenverhogingen stemt, die moeten worden betaald door een rijke minderheid. Uitgavenverhogingen zijn populair omdat langs deze weg een drastische (tertiaire) inkomensnivellering kan worden geëffectueerd 14).

Nu blijkt uit een aantal empirische studies dat ook het omgekeerde het geval kan zijn. Verschillende uitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs komen juist aan de rijken ten goede en worden (mede) door de armen betaald. Ook

3) F. A. Hayek, *Law, legislation and liberty*, Volumes I, II, and III, Chicago 1973, 1976 en 1979.

4) M. and R. Friedman, *Free to choose*, New York, 1980.

5) J. M. Buchanan, *The limits of liberty*, Chicago, 1975; J. M. Buchanan, *Freedom in constitutional contract*, Londen, 1978.

6) Zie o.a. T. A. Stevers, *Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden, 1979; H. Daudt en E. van der Wolk (red.), *Bedreigde democratie?*, Amsterdam, 1978.

7) K. Bücher, *Die Entstehung der Volkswirtschaft*, Tübingen, 1908.

8) W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Heidelberg, 1940.

9) W. Drees, *On the level of government expenditure in the Netherlands after the war*, Leiden, 1955.

10) J. van den Doel, *Economie en democratie in het staatsbestuur*, *Oratie Nijmegen*, Deventer, 1973, blz. 26-27 (voetnoot 117).

11) M. Friedman, *De teerling die wij niet mogen werpen*, in: Daudt en van der Wolk, op.cit., blz. 27-28.

12) Het gaat hier om de zogenaamde Ostrogorski-paradox. Deze is besproken in: H. Daudt, *De politieke toekomst van de verzorgingsstaat*, *Beleid en Maatschappij*, juli/augustus 1976, blz. 180-183. De paradox is weerlegd in: J. van den Doel, *Inflatie en economische orde*, *Beleid en Maatschappij*, januari 1977, blz. 13, noot 34, alsmede in een door T. Bezembinder op het *politico-genetmaal 1980* gepresenteerd paper.

13) J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism en democracy*, fourth edition, Londen, 1954, blz. 269.

14) Voorbeelden van zulke inkomsherverdelingstheorieën treft men aan in J. M. Buchanan en G. Tullock, *The calculus of consent*, Ann Arbor, 1962, 1965.

theoretisch is deze inkomensherverdelingstheorie niet sterk. In mijn boek *De economie van de onbetaalde rekening* 15) geef ik verslag van theoretisch onderzoek met behulp van wiskundige modellen, waaruit blijkt dat een poging van de arme meerderheid om een rijke minderheid onevenredig zwaar te treffen zal stuklopen op enerzijds het probleem van de stemcyclus (veroorzaakt door de zogenaamde paradox van Arrow) en anderzijds op de politieke macht van de „midden-groepen” die in elke representatieve democratie op de wip zitten en daardoor kunnen bereiken dat inkomensherverdeling niet zozeer aan de allerarmsten ten goede komt, maar zich concentreert op inkomensoverdrachten van de allerrijksten naar de modale man 16).

Democratische beslissingen ten gunste van uitgaven- en collectieve-lastenverhogingen, kunnen op een veel eenvoudiger manier worden verklaard. In deze verklaring stemmen de kiezers vóór uitgavenverhogingen en verhogingen van de collectieve lasten omdat zij deze verhogingen willen.

Methodologisch gezien is elke stelling over de kiezerswil m.b.t. collectieve goederen onvalsifieerbaar. Er vindt immers op grote schaal afwenteling plaats van collectieve lasten. De modale econoom in Nederland concludeert hieruit dat de werknemers deze collectieve lasten niet wensen. De evenboven-modale econoom zal daarentegen kunnen aanvoeren dat deze afwenteling wordt veroorzaakt door de overlegeconomie die de werknemers de mogelijkheid biedt én loonstijgingen én collectieve voorzieningen te incasseren en daardoor de keus tussen „frisdrank en onderwijs” te ontlopen.

Beide typen economen kunnen hun stelling bewijzen met empirisch materiaal, dat is verkregen uit de bestudering van het feitelijk bedrag van de individuen (de methode van „revealed preference”). De ene econoom kan wijzen op de empirie van het afwentelingsgedrag en de andere econoom kan herinneren aan de empirie van de blijvende electorale steun aan regeringen, die de aanhoudende stroom van economische kritiek op het geldverslindende overheidsbedrijf domweg naast zich neerleggen 17).

De keus tussen de ene theorie en de andere kan dus niet plaatsvinden op empirische gronden. Dit is overigens een bekend probleem in de economische theorie. Ook de controverse tussen keynesianen en monetaristen kan immers niet op empirische basis worden beslecht. Uiteindelijk geeft de maatschappijbeschouwing dan de doorslag.

We kennen nu de „ellende” van de representatieve democratie: de kiezers willen vermoedelijk geen bezuiniging. Maar is er ook een „verlossing”? Ook al wil de meerderheid der kiezers niet bezuinigen, een regering die dat wél wil, is dan niet machteloos. Zij kan haar bezuinigingsplannen toch doorzetten door gebruik te maken van de techniek van de „political business cycle”. De „political business cycle” is al vóór de tweede wereldoorlog ontdekt door Kalecki en in het midden van de jaren zeventig uitgewerkt door Nordhaus 18). De theorie van deze „cycle” is gebaseerd op de idee dat de kiezer niet alleen weinig begrijpt van macro-economie, maar bovendien kort van memorie is. Wat in het verleden gebeurd is, vindt de kiezer van aanmerkelijk minder belang dan wat er in het heden gebeurt.

Volgens Nordhaus spelen Amerikaanse presidenten daarop in door het eerste jaar van hun bewind een aantal harde maatregelen te nemen, die weliswaar op de lange termijn heilzaam zijn voor de economie, maar op korte termijn impopulair. Als dan, vier jaar later, de verkiezingen plaatsvinden is het grootste leed vergeten en zijn zelfs, met een beetje geluk, de positieve effecten van de harde maatregelen al zichtbaar. Ondanks het aanvankelijk impopulaire beleid is de herverviering van de zittende president dan verzekerd.

Aldus redenerend schetsen Nordhaus en anderen een politieke-conjunctuurcyclus, waarin de numerieke waarde van macro-economische grootheden als het financieringstekort, het reële loonpeil en de overheidsbestedingen het eerste jaar van een ambtsperiode betrekkelijk laag zijn en, naarmate de verkiezingen naderen, geleidelijk stijgen om, vlak na de verkiezingen, weer met een sprong te dalen.

Dit fenomeen kan worden gecombineerd met een door Goudzwaard gelanceerd idee 19), dat ik omschrijf als de idee van de *ondeelbaarheid van het haalbare offer*. Goudzwaard betoogt dat onze democratie niet bestand is tegen een repeterend offer van elk jaar, bijvoorbeeld, één á twee procent. Wél haalbaar is een eenmalig, maar groter offer ineens van, bijvoorbeeld vijf procent. Goudzwaard denkt daarbij weliswaar aan een loonoffer, maar zijn gedachte is uiteraard ook toepasbaar op een offer inzake de collectieve uitgaven. Zijn theorie komt er in het algemeen op neer dat men beter een patiënt in één keer een hele hand kan afhakken dan elk jaar een vinger amputeren.

Goudzwaard is echter een christelijke idealist, die meent dat Van Agt deze chirurgische ingreep thans, één jaar vóór de verkiezingen, moet uitvoeren. De theorie van de „political business cycle” leert echter, dat Van Agt dan volgend jaar electoraal zal worden verslagen. Hoezeer ik dit persoonlijk ook zou toejuichen, als beoefenaar van de politieke-besluitvormingstheorie acht ik het niet realistisch Van Agt tot een dergelijke zelfmoordpoging aan te zetten.

Wie tegen de wil van de kiezers wil bezuinigen op de collectieve uitgaven, moet geen christelijke idealist zijn maar een politieke schurk, die weliswaar een groot, éénmalig bezuinigingsoffer van het Nederlandse volk verlangt, maar niet één jaar vóór, doch onmiddellijk na de verkiezingen. Eerst 1982 zal dus het jaar van de bezuinigingen zijn. Wie dan zijn kans laat schieten, zal tot 1986 moeten wachten op een nieuwe gelegenheid.

3. De onmatigheid in een overlegeconomie

We laten de onzuinigheid nu rusten en bezien vervolgens de onmatigheid. Den Uyl wilde loonmatiging ter wille van een uitbreiding van de werkgelegenheid in de kwartaire sector. Deze loonmatiging moest tot stand worden gebracht via de instituten van de overlegeconomie. Reeds in de *Miljoenennota 1980* werd echter de verzuchting geslaakt dat de loonstijging aanmerkelijk hoger was uitgekomen, dan het percentage waarvan de regering was uitgegaan 20). „De belangrijkste oorzaak van de hogere dan beoogde stijging moet worden gezocht in het feit, dat de nullijn voor de initiële contractlonen niet is gerealiseerd”. En dit was volgens de Miljoenennota geen eenmalig verschijnsel. „In de afgelopen jaren heeft een dergelijke overschrijding van de aanvankelijk beoogde of geraamde initiële loonstijging zich herhaaldelijk voorgedaan”. En dit bleek uit een tabel, waarvan ik slechts een gedeelte presenteren en die ik heb aangevuld met de cijfers voor de jaren 1980 en 1981.

15) H. van den Doel, *De economie van de onbetaalde rekening*, Utrecht, 1980, blz. 47-49.

16) J. van den Doel en T. Grondsmas, Inkomensverdeling, en politieke-besluitvormingstheorie, *Acta Politica*, november 1979, blz. 433-478.

17) In de Verenigde Staten woedt op dit moment een belangrijke discussie over de interpretatie van de in Californië en Michigan aangenomen grondwetsamendementen waarbij het recht tot belastingheffing door de meerderheid der kiezers constitutioneel is beperkt. Het empirisch onderzoek ondersteunt de these, dat deze kiezers in meerderheid positief staan tegenover een verdere uitbreiding van de overheidstaken. Zie P.N. Courant, E.M. Gramlich en D.L. Rubinfeld, Why voters support tax limitation amendments: the Michigan case, in: *National Tax Journal*, maart 1980, blz. 1-20.

18) Zie over de „political business cycle” o.a.: W.D. Nordhaus, The political business cycle, in: *Review of Economic Studies*, april 1975, blz. 169-190; A. Lindbeck, Stabilization policy in open economies with endogenous politicians, *American Economic Review*, mei 1976, blz. 70-88; B.S. Frey, Keynesian thinking in politico-economic models, *Journal of Post Keynesian Economics*, 1978, no. 1, blz. 71-81.

19) B. Goudzwaard, Begroting vuurproef voor democratie, *Trouw*, 17 september 1980.

20) *Miljoenennota 1980*, blz. 16-17.

Tabel. Oorspronkelijke beleidsuitgangspunten en realisaties met betrekking tot de loonontwikkeling in bedrijven (procentuele mutaties t.o.v. voorafgaand jaar)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Uitgangspunt	14,5	13,0	8,5-9	8-8,5	6,5-7	5,5-6	7,5	6
Realisatie	15,7	12,8	10,9	7,8	7,3	6,5-7	6,5	>8

Bronnen; Miljoenennota 1980, blz. 17, MEV 1980 en MEV 1981.

De bij herhaling opgetreden overschrijding van de aanvankelijk voorziene loonontwikkeling wordt in de *Miljoenennota 1980* vooral toegeschreven aan het feit dat specifieke contractloonverbeteringen te hoog zijn uitgekomen. Hiervan worden enkele voorbeelden genoemd: herstructurering van verloningsverhoudingen in sommige cao's, het aanbrenge van vloeren in de initiële loonstijgingen, het aanbrenge en optrekken van vloeren in de vakantiebijslag, het realiseren van VUT-regelingen op kosten van de werkgevers.

Voor goed begrip van deze tabel dienen we ons te realiseren dat de geraamde uitgangspunten van de regering in feite al een knieval inhielden voor het georganiseerde bedrijfsleven. Immers, de uitgangspunten hielden rekening met een vrijwel volledige prijscompensatie, inclusief een vrijwel volledige compensatie van de gestegen collectieve lasten. Anders gezegd: de regering legde er zich reeds bij voorbaat bij neer dat de gestegen collectieve lasten vrijwel geheel (met uitzondering van de indirecte belastingen) in de lonen werden afgewenteld.

Maar zelfs dit royale aanbod is elk jaar opnieuw door de vakbeweging van tafel geveegd. Uit de tabel blijkt, dat in de jaren 1974-1981 (dus in de periode van de kabinetten-Den Uyl en -Van Agt) de gerealiseerde nominale loonstijging minstens 5 á 6% hoger is dan het toch al imposante stijgingspercentage, waarvoor de regeringen al bij voorbaat waren gecapituleerd (21). Niet dat de vakbewegingscentrales zich niet coöperatief opstelden. Iedereen siddert thans van heilige ontroering onder het luisteren naar de fraaie psalm van A. Groenevelt (de voorzitter van de Industriebond FNV) dat hij koopkracht wil inleveren voor werkgelegenheid, maar in 1976 steeg precies een zelfde gezang op uit de keel van de heldentenor W. Kok (voorzitter van de FNV) en een dezer dagen publiceerde de FNV opnieuw een rekenvoorbeeld met deze strekking. De FNV en de Industriebond FNV bezitten evenwel geen machtsmiddelen om zo'n coöperatief aanbod ook bij hun achterban af te dwingen. Elke groep binnen de FNV heeft de vrijheid voor zich zelf extraatjes te eisen die niet worden afgewogen tegen de eisen van anderen, maar eenvoudig bij de

eisen van anderen worden opgeteld. De FNV als geheel heeft niet de macht om, synoptisch, een keus te maken tussen koopkracht en werkgelegenheid, maar is slechts in staat om de dromen van duizenden vrouwtjes Piggelmees botweg te aggregeren. Aldus ontstaat een beleid waarbij én koopkrachtbehaving wordt geëist, én enkele procenten initiële loonstijging, én arbeidstijdverkorting, én verbeteringen van de loonstructuur. Het is dan ook niet verwonderlijk dat, toen de metaalonderhandelingen begonnen en de staking bij „De Schelde” uitbrak, de matigingspsalm van David al in het tweede vers moduleerde tot gekrijs om de gouden tempel van Salomo.

Tinbergen, De Galan en ik hebben in 1976 de gang van zaken bij het loonoverleg gesimuleerd met behulp van het bekende model van het „prisoners' dilemma” (22). We veronderstelden dat iedereen weliswaar de noodzaak van loonmatiging inzag maar het met de anderen oneens was over de inkomensverdeling. Elke persoon of groep bleef ernaar streven de inkomensverdeling ten gunste van zich zelf te veranderen. Dit trachtte hij te bereiken door te proberen minder te matigen dan de anderen en in elk geval te voorkomen dat hij meer matigde dan de anderen. Dit op zich zelf menselijke streven was echter fataal in een overlegeconomie, niet omdat daarin overleg plaatsvindt, maar omdat dit overleg vrijblijvend is. Is er eenmaal consensus bereikt, dan is elke bond of groep vrij om deze weer ongedaan te maken als het op betalen aankomt, zonder dat de deurwaarder dan op de stoep staat.

Het effect van deze vrijheid is duidelijk: als er één bond is, die eenzijdig wil matigen (bijvoorbeeld de Industriebond) dan probeert een andere bond (bijvoorbeeld de Voedingsbond) daarvan te profiteren door met veel misbaar zijn matigingsbereidheid op te zeggen. De leden van de Voedingsbond kunnen dan niet alleen hun inkomensposities ten opzichte van de leden van de Industriebond verbeteren, maar kunnen bovendien voorkómen dat hun inkomensposities verslechteren ten opzichte van de vrije-beroepsbeoefenaren, die ook niet matigen.

Het gebrek aan matigingsbereidheid bij de Voedingsbond heeft in een volgende ronde natuurlijk weer een fatale invloed op de matigingsbereidheid van de leden van de Industriebond. Zij willen niet achteruitgaan ten opzichte van de Voedingsbond en weigeren verder elke matiging. Uiteindelijk matigt niemand meer en vertolkt C. Schelling, de voorzitter van de Voedingsbond, het algemene *gesundenes Volksempfinden* als hij onbeschaamd zegt: „Met elke roep om werkgelegenheid steunen we de winstmakers. Daarom moeten we anders gaan aankijken tegen die werkgelegenheid”.

De enige manier om aan dit „prisoners' dilemma” te ontsnappen is te voorkomen dat de één kan parasiteren op de matigingsbereidheid van de ander. Dit hebben Tinbergen, De Galan en ik een democratische aanvaarding van dwang genoemd. De parasitaire beleidsalternatieven, waarbij de één wel matigt en de ander niet, worden verboden en de gezamenlijke individuen kiezen bindend, bijvoorbeeld via een referendum, tussen de beleidsalternatieven waarbij óf iedereen matigt óf niemand.

Op dit voorstel van Tinbergen en de zijnen barstte in 1976 de kritiek los. De voornaamste critici daarbij waren de toenmalige economen Albada en Pais (verbaasd zich in elkaars gezelschap te bevinden). Albada meende dat het „prisoners' dilemma” ook zonder enige dwang ophefbaar

21) Een dergelijke tabel, die een langere periode betreft, is gepubliceerd en geanalyseerd in J. de Beus en H. van den Doel, Interest groups in Dutch domestic politics, in: R. T. Griffiths (red.), *The economy and politics of the Netherlands*, 's-Gravenhage, 1980. Meer dan een half jaar voordat deze publikatie verscheen, werd de vermoedelijk inhoud ervan gekritiseerd door W. Driehuis, Enige aspecten van loonbeleid en loonontwikkeling in de jaren zestig, *ESB*, 20 februari 1980, blz. 200-213.

22) J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek (I en II), *ESB*, 17 maart en 1 september 1976, blz. 264-268 en 828-831.

was 23). Pais meende dat het „prisoners' dilemma” ook met dwang niet ophefbaar was 24). Geen van beide critici kon vermoeden dat juist hun latere kabinet-Van Agt-Albeda-Pais de schitterendste illustratie van de theorie zou verschaffen van alle naoorlogse kabinetten 25). Immers, na een verkiezings-campagne waarin iedereen was duidelijk gemaakt dat de broekriem moest worden aangehaald, werden in 1977 twee regeerakkoorden gesloten: één tussen de PvdA en het CDA, en één tussen de VVD en het CDA. Beide akkoorden gingen uit van een meerjarige nullijn in de besteedbare inkomens. Deze nullijn was (in de terminologie van SER-voorzitter J. W. de Pous) de „nationale consensus” van dat jaar.

De eerste twee jaar van zijn bestaan probeerde het kabinet-Van Agt-Albeda-Pais deze „consensus” via de instituten van de overleconomie in beleid om te zetten. Het resultaat was navenant. In 1978 en 1979 steeg het reële, vrij besteedbare inkomen van de modale arbeider niet met nul maar met, in totaal, vijf procent. Begin 1980 werd de overleconomie daarom tijdelijk buiten werking gesteld door een aantal loonmaatregelen. Zelfs als rekening wordt gehouden met de inhaaleffecten daarvan, zoals de *MEV 1981* doen, zullen deze loonmaatregelen effectief zijn: het reële vrij besteedbare inkomen van de modale werknemer zal in 1980 en 1981 met, in totaal, twee procent dalen. Het beeld van de periode-Van Agt-Albeda-Pais is dus heel duidelijk: de instituten van de overleconomie faalden jammerlijk en de instituten van de geleide economie hadden succes.

En wat zien we nu, in 1981? De regering weet de smalle weg naar een effectief loonbeleid, doch weigert deze te bewandelen. De *Miljoenennota 1981* en de *MEV 1981* zijn gebaseerd op een loonstijging van 8%. En hoewel Van Agt, Albeda en Pais inmiddels eelt op hun knieën hebben van het bidden, liggen zij opnieuw voor het altaar van de vakbeweging met het vriendelijke verzoek of die daar alsjeblieft zes procent van wil maken. En natuurlijk hoort bij dit ritueel dat de regering zegt vol vertrouwen te zijn dat dit gebed ook zal worden verhoord.

Maar in werkelijkheid gelooft de regering er zelf niet meer in. Als het kabinet serieus meende dat de vakbeweging akkoord zou kunnen gaan met een loonstijging van slechts 6%, had het immers de geraamde belastingopbrengst en de uitgaven (voor o.a. het Werkloosheidsfonds) in de Miljoenennota wel op dat percentage gebaseerd. Maar het kabinet heeft zich al bij voorbaat bij de negatieve uitkomst van het loonoverleg neergelegd en in de begrotingsstukken een loonstijging van 8% ingecalculleerd. En de minister van Sociale Zaken Albeda heeft daar al aan toegevoegd: „Als het bij die verhoging (van 8%, JvdD) blijft komt er geen loonmaatregel” 26).

Zo zien we hoe de traditionele matigingsoproep aan de vakbeweging in zeven jaar is geëvolueerd van een serieus gemeende, doch aan dovemansoren gerichte kanselrede van Den Uyl, die zich zelf zag in de rol van boetprediker, tot een niet gemeende grap van Van Agt die zich zelf blijkbaar vooral ziet als hoofdrolspeler in de poppenkast.

Het kabinet-Van Agt heeft het strategische beleidsinstrument van de geleide loonpolitiek opnieuw uit handen gegeven en zijn begroting laten dicteren door de werkgevers en de werknemers. En hoe hebben die op de begroting gereageerd? Met kreten van afschuw en verzet! Het feit dat juist de „sociale partners” deze ontwerp-begroting fel hebben bekritiseerd kan slechts worden verklaard als een maskerade van de onontkoombare conclusie, dat de professionele kaderleden van de georganiseerde belangengroepen de enigen zijn in dit land die door het kabinet op hun wenken worden bediend.

Dank zij de instituties van de overleconomie zal de reële vrij besteedbare loonstijging over de gehele kabinetsperiode niet nul, maar ten minste 3% bedragen. En juist deze drie procent waren voldoende geweest voor het bieden van een nieuw perspectief aan de bestrijding van de werkloosheid. In een unaniem uitgebracht SER-rapport 27) staan berekeningen, waaruit kan worden afgeleid dat, wanneer de modale werknemer gedurende ca. vier jaar zijn reëel besteedbaar loon jaarlijks met 0,8% minder had laten stijgen, daarmee jaarlijks 40.000 nieuwe arbeidsplaatsen in de kwartaire sector hadden kunnen worden gecreëerd zodat de werkloosheid na vier jaar ca. 110.000 man minder zou zijn geweest dan thans het geval is.

Elk procent, waarmee de in 1977 afgesproken nullijn inmiddels is overschreden, representeert dus het falen van onze volkshuishouding om de problemen van de jaren tachtig op te lossen met instituten uit de jaren zestig. Niet op de representatieve democratie maar op de overleconomie is de conclusie van Hayek van toepassing dat wij „onbedoeld een mechanisme hebben geschapen (—) dat een pakket van maatregelen produceert dat niet alleen door niemand wordt gewenst maar dat bovendien nooit als één geheel door enige rationeel denkende geest zou kunnen worden goedgekeurd omdat het innerlijk tegenstrijdig is” 28).

J. van den Doel

23) W. Albeda, *Arbeidsverhoudingen in inflatie, Beleid en Maatschappij*, januari 1977.

24) A. Pais, *Liever geen illusies, ESB*, 26 mei 1976, blz. 503-504.

25) Voor meer algemeen empirisch onderzoek van het „prisoners' dilemma” zie S. Maital en Y. Benjamini, *Inflation as prisoners' dilemma, Journal of Post Keynesian Economics*, 1980, no. 4, blz. 459-481. De beide auteurs suggereren „that, although few people would unilaterally forgo a pay boost, many would willingly support a broadly based wage freeze if coupled with price controls”.

26) *Elsevier Weekblad*, 29 september 1980.

27) Sociaal-Economische Raad, *Advies over het behouden de creatie van arbeidsplaatsen in de kwartaire sector*, 's-Gravenhage, 1979, nr. 21, blz. 32.

28) Hayek, a.w., III, blz. 6: „It appears that we have unwittingly created a machinery (—) which produces an aggregate of measures that not only is not wanted by anybody, but that could not as a whole be approved by any rational mind because it is inherently contradictory”.

Voorzitter en inleiders op de discussiemiddag „Van gelijk hebben naar gelijk krijgen” (foto: Klaas van der Roest fotografie)

