

Tussen planning en vrijheid

DR. C. A. KOOPMAN*

Het zoeken naar een aanvaardbaar evenwicht tussen vrijheid en ordening, tussen centralisatie en decentralisatie, is een permanente opgave in elke economische orde.

In dit artikel ontvouwt de auteur zijn gedachten over een combinatie van planning en individuele vrijheid die past bij de ontwikkelingsfase waarin onze samenleving zich bevindt. In een samengaan van indicatieve planning, zoals in Frankrijk bestaat, met bepaalde vormen van zelfbestuur naar Joegoslavisch model ziet de auteur mogelijkheden om tot een zo gunstig mogelijke afstemming te komen van individuele wensen en collectieve doeleinden.

Dat geldt niet alleen ten aanzien van overheidsbeslissingen, maar ook ten aanzien van de besluitvorming binnen ondernemingen.

Inleiding

Elke economische orde houdt per definitie een beperking in van de vrijheid van het individu, want ordenen betekent niet anders dan het stellen van gedragsregels waaraan individuen zich moeten of behoren te houden. Dat geldt voor de markteconomie waarin de individuele vrijheid slechts schijnbaar heel groot is omdat deze orde is gebaseerd op een sterk gestyleerd en daardoor onjuist mensbeeld 1). Het geldt ook voor de centraal geleide economie waarop tal van socialisten in de vorige en in het begin van deze eeuw hun hoop hadden gevestigd, al blijft in zo'n stelsel van individuele vrijheid niet veel over.

Waar wij naar zoeken is een maatschappelijke — en dus ook economische — orde die een zodanig evenwicht schept tussen ordening en vrijheid dat voldoende recht wordt gedaan aan een aantal eisen: een doelmatige produktie van goederen en diensten, een rechtvaardige verdeling van de resultaten van die produktie, het bieden van ruimte voor verantwoordelijkheidsgevoel en creativiteit en het scheppen van levensvreugde. In dit licht bezien zijn de vrije markteconomie en de centraal geleide volkshuishouding slechts uitersten, waartussen zich een oneindig aantal overgangsvormen bevindt. Om zich zelf te ontplooiën heeft het individu een zekere speelruimte, een zekere mate van vrijheid nodig, die echter inbreuk maakt op de vrijheid van anderen. Reglementering van die vrijheid is daarom noodzakelijk. Maar hoeveel vrijheid, gecombineerd met hoeveel reglementering vormen de basis van de naar ons oordeel ideale (of minst verwerpelijke) samenleving?

Vrijheid en onzekerheid

Meer individuele vrijheid betekent voor de enkeling ook meer onzekerheid omdat hij beslissingen moet nemen die niet alleen zijn huidige bestaan maar ook zijn toekomst in sterke mate beïnvloeden: men dient de moed en het zelfvertrouwen te hebben om het eigen lot te bepalen. Vrijheid eist een grote mate van volwassenheid van zowel het individu als de samenleving. Wij proberen dan ook onze kinderen op te voeden tot zelfstandige mensen die hun eigen beslissingen kunnen en durven nemen, die met andere woorden maatschappelijk weerbaar zijn. Zij moeten in hun latere

leven aan veel onzekerheden het hoofd kunnen bieden. Maar ook een samenleving die een bepaald niveau van ontwikkeling heeft bereikt, tracht op efficiënte wijze met onzekerheden om te gaan.

Men heeft wel gemeend dat planning het maatschappelijk passende middel zou zijn om aan onzekerheden het hoofd te bieden en vorm te geven aan een gewenste toekomst. Wie denkt dat de toekomst beheersbaar is, gaat echter nadrukkelijk of stilzwijgend uit van de veronderstelling dat de toekomst opgesloten ligt in het heden en dat we, als we maar voldoende kennis verzamelen omtrent verleden en heden en de wetten die de ontwikkeling van de samenleving bepalen, de toekomstige ontwikkelingen in de hand kunnen houden. De hieraan ten grondslag liggende misvatting is de opvatting dat de economische wetenschap vergelijkbaar is met de natuurwetenschappen, waarin onveranderlijke wetmatigheden het beeld bepalen, een gedachte die ons door de klassieke economie is opgedrongen. De economie is echter een gedragswetenschap en menselijk gedrag is in beginsel irrationeel en onvoorspelbaar. Bovendien, zegt Keynes, hebben we gewoonlijk niet het minste idee van de directe, laat staan van de meer verwijderde gevolgen van ons handelen.

Schumacher wijst erop dat er een belangrijk verschil bestaat tussen voorspellingen en plannen en dat voorspellingen nogal eens als plannen worden gepresenteerd. Bovendien, zegt hij, gaan wij met betrekking tot de toekomst te veel kwantitatief en te weinig kwalitatief te werk. Als de Grieken iets over de toekomst wilden weten gingen ze naar het orakel van Delphi, waar boven de ingang stond geschreven: „Ken uzelf”. Boven de computer die wij raadplegen, zou een bordje kunnen hangen: „Ken mij” 2).

* Dr. C. A. Koopman is voorzitter van de vakgroep Bedrijfsinformatica en Accountancy van de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Van 1971 tot 1978 was hij lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

1) C. A. Koopman, De vele mensbeelden van de econoom, *Socialisme en Democratie*, 1979, nr. 2, blz. 78-88.

2) E. F. Schumacher, *Small is beautiful. A study of economics as if people mattered*, Londen, 1978, blz. 187.

Het gebruik van apparatuur als een computer om de toekomst te voorspellen, is gebaseerd op de veronderstelling dat de toekomst in een of andere vorm reeds in het heden aanwezig is en dat we slechts de instrumenten en technieken moeten ontwikkelen om haar te ontdekken. Maar dat is een illusie. Astronomen werken met continue functies, maar, zegt Shackle, zodra het om menselijke zaken gaat is de toekomst iets wezenlijk anders dan het verleden en de vraag welke betekenis aan economische plannen moet worden toegekend, beantwoordt hij als volgt: Niemand kan plannen maken waarvan de verwetelijking en het succes gegarandeerd zijn, tenzij hij het lot, dat nu eenmaal de spot drijft met menselijke ambities, zelf kan raadplegen 3).

De betekenis van planning

Betekent dit nu dat planning en het gebruik van computer-modellen van nul en gener waarde zijn? Natuurlijk niet. Maar het voorgaande is wel bedoeld als een waarschuwing om van planning niet te veel te verwachten. Bovendien kan planning geen terrein zijn dat wordt beheerst door specialisten en technocraten maar behoort het een onderdeel te vormen van de politieke besluitvorming. Politiek is immers: trachten met behulp van kennis van verleden en heden een toekomst te creëren. Daarbij is een op doelstellingen gebaseerd plan als grondslag voor het handelen onmisbaar. Want het verschil tussen een voorspelling en een plan — ook de prognoses van het Centraal Planbureau worden ten onrechte plannen genoemd — is juist dat een voorspelling passief is, althans behoort te zijn, terwijl een plan actief is, wat wil zeggen dat het toekomstig handelen erop moet berusten. Tevens zal duidelijk zijn dat om een plan om te zetten in werkelijkheid politieke macht noodzakelijk is.

Een stelsel van gecentraliseerde economische planning betekent de concentratie van de besluitvorming en dus van macht op één centraal niveau en is een schromelijke overschatting van de mogelijkheden van planning. Afgezien van de omstandigheid dat de toekomst in wezen onvoorspelbaar is, moet in dat geval alle voor de besluitvorming vereiste informatie op één centraal niveau worden verzameld, bewerkt en verwerkt. Dat leidt niet alleen tot gigantische hoeveelheden gedetailleerde informatie op één plaats maar noodzaakt tevens, omdat besluitvormers deze hoeveelheden gegevens nooit kunnen verwerken, tot het hanteren van de informatiezeef. Wie deze zeef hanteert, oefent achter de schermen een onvoorstelbaar grote, veelal ongecontroleerde macht uit.

Het geringe succes van overheidssteun aan bedrijven berust mijns inziens op de omstandigheid dat op het niveau van de centrale overheid beslissingen moeten worden genomen met onvoldoende informatie over micro-economische relaties en zonder dat de vereiste controle-instrumenten daar aanwezig zijn. Overheidssteun kan mijns inziens dan ook pas effectief worden verleend als werknemers zoveel invloed op het bedrijfsgebeuren hebben en zoveel informatie ontvangen dat zij ter plaatse deugdelijke controle kunnen (doen) uitoefenen op het gebruik van de versterkte gemeenschapsgelden.

En daarmee ben ik aangekomen bij de kern van mijn betoog. *De centrale overheid dient zich te beperken tot het op grond van algemene politieke doelstellingen vaststellen van kaders, tot het trekken van hoofdlijnen van een beleid, dat vervolgens gedecentraliseerd kan worden uitgevoerd.*

Decentralisatie van de besluitvorming

Bij het zoeken naar een passend evenwicht tussen planning en individuele vrijheid of, anders gezegd, tussen centralisatie en decentralisatie, moeten we vooral niet dogmatisch te werk gaan. Het verabsoluteren van de mogelijkheden van het marktmechanisme in het economisch stelsel heeft geleid tot vormen van economisch anarchisme. Maar het verabsoluteren van planning leidde tot het stalinisme met zijn ongekende

bureaucratische machtsstructuren. Het gaat om het zoeken van die combinatie van planning en individuele vrijheid die past bij de ontwikkelingsfase waarin onze samenleving zich bevindt. Ik ben mij ervan bewust dat dit nogal vaag klinkt, maar ook dat is een van de onzekerheden waarmee mondige mensen in een volwassen samenleving moeten kunnen leven.

Uitgaande van de thans bestaande situatie constateer ik dat het stelsel van de ondernemingsgewijze productie gedecentraliseerde economische besluitvorming inhoudt en daarom een geschikt uitgangspunt biedt voor onze verdere beschouwingen. In een artikel in het aan de vermaatschappelijking van de onderneming gewijde speciale nummer van het *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* heb ik er op gewezen dat het merkwaardig is dat de vurigste voorstanders van de ondernemingsgewijze productie — dus van decentralisatie van de economische besluitvorming — binnen de onderneming dikwijls de meest hiërarchische structuren voorstaan. Dat is natuurlijk inconsequent en onlogisch. De decentralisatie van de beslissingsmacht kan en mag niet ophouden bij de grens van de onderneming maar moet daarbinnen, vooral als het om grote ondernemingen gaat, haar natuurlijke voortzetting vinden 4).

Afgezien van onze waardering voor de wijze waarop in Joegoslavië het systeem van zelfbestuur is uitgewerkt en toegepast, acht ik de grondgedachte ervan, namelijk de opdeling van ondernemingen in eenheden van drie- à vierhonderd mensen, juist. Op deze manier scheidt men eenheden met een menselijke maat waarin de invloed van werknemers niet een fictie is, maar realiteit kan worden. De zogenaamde Basisorganisaties van Verenigde Arbeid (BOVA's) vormen de grondslag van een systeem waarin mensen op creatieve wijze en met plezier hun werk kunnen verrichten.

Wij moeten de problemen die met de verwetelijking van zelfbestuur samenhangen echter niet onderschatten. Bij mijn laatste bezoeken aan Joegoslavië heb ik geconstateerd dat nu, na ongeveer dertig jaar zelfbestuur, zich in het bijzonder drie problemen voordoen:

- door een proces van gewinning verdwijnt het eerste enthousiasme en neemt de creativiteit van de werkers af. Ook de nieuwe situatie wordt mettertijd weer „gewoon“;
- in de tweede plaats blijkt dat voor velen de onzekerheid die vrijheid met zich brengt, een zodanige belasting vormt dat zij de gang van zaken zoveel mogelijk willen vastleggen in reglementen. De uitwerking van de bepalingen van de grondwet van 1974 en van de wet op de geassocieerde arbeid van 1976 dreigt het systeem van zelfbestuur dan ook te bureaucratiseren en te doen verstarren;
- het derde probleem hangt samen met de informatieverzorging. Wie besluiten moet nemen dient over goede informatie te beschikken en we weten allemaal dat het niet eenvoudig is om alle werkers in voldoende omvang en in het vereiste tempo van de nodige informatie te voorzien. Bovendien doemt ook hier het in het voorgaande gesignaleerde gevaar op van manipulatie bij het selecteren van gegevens.

Ik meen echter dat het wat dit laatste punt betreft, gaat om een bij de huidige stand van de technologie oplosbaar probleem. Overigens meen ik dat het, de genoemde moeilijkheden ten spijt, zeker de moeite waard is decentralisatie van de besluitvorming binnen de onderneming na te streven. Daarbij laat ik het vraagstuk van de eigendomsverhoudingen buiten beschouwing omdat behandeling ervan dit artikel te veel zou doen uitdijen. Decentralisatie van de besluitvorming heeft wel het een en ander, maar niet alles, te maken met de eigendomsverhoudingen.

3) G. L. S. Shackle, Keynes and today's establishment in economic theory: a view, *Journal of Economic Literature*, juni 1973, blz. 517.
4) C. A. Koopman, De onderneming en de economische orde, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, september/oktober 1979, blz. 364-376.

Centralisatie bij decentralisatie

De geschiedenis heeft bewezen dat uitsluitend het marktmechanisme niet in staat is om de gedecentraliseerde beslissingen van ondernemingen te coördineren en tegelijk al de in de inleiding van dit artikel genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Hoewel de markt een aantal taken min of meer bevredigend kan vervullen — onder meer het tot uitdrukking brengen van de voorkeuren van consumenten, waarvoor wij thans geen beter alternatief hebben — zal de overheid met een stelsel van globale planning het kader van het coördinatiesysteem moeten scheppen. Omdat Frankrijk de bakermat is van indicatieve planning zullen we enige aandacht besteden aan het daar ontwikkelde stelsel.

Het Franse planningsstelsel berust op de gedachte dat het marktmechanisme het volgende fundamentele gebrek vertoont: omdat de toekomst niet voorspelbaar is, houden individuele besluitvormers er zeer verschillende ideeën omtrent die toekomst op na, hetgeen op de markten tot zeer uiteenlopende, ja zelfs tegengestelde reacties leidt, wat niet bevorderlijk is voor de doelmatigheid van het gebeuren. Een nationaal plan, berustend op het verzamelen en uitwisselen van informatie, dat de individuele plannen van bedrijven op elkaar afstemt, verkleint de onzekerheid en maakt een efficiënter gebruik van onze hulpbronnen mogelijk. Planningcontracten tussen overheid en bedrijven spelen in dit stelsel een belangrijke rol. Deze overeenkomsten kunnen verschillende vormen hebben, waarvan volgens Collis en Turner de volgende thans van belang zijn:

- de programmacontracten waarbij ondernemingen toestemming krijgen hun prijzen te verhogen ten einde investeringen te financieren, op voorwaarde dat de productie, de investeringen en de exportplannen zijn afgestemd op de doelstellingen van het nationale plan;
- gezamenlijke actieprogramma's van bepaalde bedrijfstakken 5).

Ik ben van mening dat het Franse stelsel van indicatieve planning heel goed kan worden gecombineerd met bepaalde elementen van zelfbestuur, in het bijzonder met de decentralisatie van de besluitvorming binnen ondernemingen. Interessant is dat Mitterrand maatregelen in deze richting heeft aangekondigd. Het is opvallend dat Collis en Turner in hun, op de mate van centralisatie en concentratie gebaseerde indeling van thans bestaande planningsystemen, het Franse en het Joegoslavische model naast elkaar en ongeveer in het midden plaatsen. Beide stelsels bevatten interessante elementen met betrekking tot het op elkaar afstemmen van centrale en decentrale tendenties.

In een combinatie van elementen van beide stelsels kunnen ondernemingen beslissingen nemen die enerzijds worden gedragen door besluiten van de zogenaamde BOVA's en anderzijds passen in het kader van de doelstellingen van het nationale plan en de daarvan afgeleide planningovereenkomsten. Gezien de onzekerheden die de toekomst ook bij dit systeem zal blijven bieden, is een terugkoppelingsmechanisme onontbeerlijk, zodat op grond van de maatschappelijke ontwikkelingen en hetgeen van de plannen is verwezenlijkt, de plannen regelmatig kunnen worden bijgesteld.

Het verwerkelijken van de doelstellingen

In de inleiding tot dit artikel heb ik een aantal doelstellingen genoemd die wij door middel van het overheidsbeleid moeten verwezenlijken. Een essentiële vraag is dan ook of het geschetste stelsel, beter dan het bestaande, daartoe in staat is. Wij zullen ter beantwoording van die vraag de in de inleiding genoemde punten achtereenvolgens aan de orde stellen.

Dat het marktmechanisme een doelmatige productie tot gevolg zou hebben is een illusie. Een goed werkend marktstelsel veronderstelt immers volledige informatie van de marktpartijen, een voorwaarde waaraan nooit kan zijn voldaan. Daar komt nog bij dat marktpartijen hun beslissingen

nemen op grond van bedrijfseconomische overwegingen, wat betekent dat tal van lasten, de zogenaamde externe effecten van de productie, op de samenleving worden afgewenteld en dus niet in de economische calculatie worden betrokken. Een nationaal indicatief planningstelsel heeft dus als voordeel dat het zich, behalve met de onzekerheden van de markt, ook bezighoudt met andere onzekerheden zoals die van het milieu. Volgens Meade moet de overheid daarom een aantal samenhangende plannen opstellen die elk een andere weg aanduiden die de economie kan gaan ten aanzien van het milieu en waaruit een keuze kan worden gemaakt 6). Samen-vattend meen ik dat met betrekking tot de efficiency van de productie indicatieve planning een gewenste aanvulling is op het marktmechanisme.

Op het tweede punt, een rechtvaardige verdeling van de resultaten van de productie, behoef ik in dit verband niet diep in te gaan. Een van de ernstigste bezwaren tegen het functioneren van de markt is dat het leidt tot onaanvaardbare situaties op het gebied van de inkomensverdeling. Hoewel de overheid op dit gebied ook nu actief is, scheidt het beschreven stelsel van besluitvorming mogelijkheden om een aanvaardbaar evenwicht tussen individuele wensen en collectieve mogelijkheden tot stand te brengen.

De overige in de inleiding genoemde doelstellingen staan in nauw verband met elkaar, terwijl hun verwerkelijking mijns inziens in gunstige zin wordt beïnvloed door decentralisatie van de besluitvorming. Massaproductie heeft namelijk structuren geschapen van een omvang die creativiteit verstimt en verantwoordelijkheidsgevoel en plezier in het werk verloren doet gaan. Slechts door het splitsen van grote verbanden in eenheden met een menselijke maat kan het werk weer iets worden dat met vreugde wordt verricht, althans zonder tegenzin wordt gedaan omdat men de uit te voeren processen kan overzien en beheersen. Ervaringen in Joegoslavië en Zweden, in het laatstgenoemde land uitsluitend met betrekking tot de uitvoerende arbeid, bevestigen deze stelling, al werd mij in beide landen verzekerd dat door gewenning het aanvankelijk enthousiasme op den duur vermindert.

Ook de werkgelegenheid kan in het beschreven stelsel beter worden beheerst. De macro-economische effecten van mechanisering en automatisering kunnen in de indicatieve plannen en de planningovereenkomsten worden verdisconteerd, terwijl in de onderneming zelf, binnen de BOVA's, ieder in staat is mee te denken over oplossingen op het gebied van beheerste mechanisering en automatisering, waarbij de apparatuur niet de arbeid beheerst maar een dienende functie heeft ten einde de creativiteit van mensen te vergroten en de arbeid te verlichten en veraangamen 7). Wie dagelijks met de machines omgaat kent de mogelijkheden en onmogelijkheden ervan het best en is vindingrijk genoeg om deze in dienst van de mens te stellen.

Ten slotte kan in een stelsel van indicatieve planning beter dan thans het geval is, worden voorkomen dat wij door de reclame worden gemanipuleerd, zodat niet ons behoeftenpatroon wordt afgestemd op de productie, maar omgekeerd de productie van goederen en diensten wordt afgestemd op onze reële behoeften. In een stelsel van indicatieve planning kunnen met andere woorden ook de uitkomsten van een doordacht consumptiebeleid systematisch worden verwerkt 8).

5) R. K. Turner en C. Collis, *The economics of planning*, Londen Basingstoke, hfst. 4 en 5.

6) J. E. Meade, *The theory of indicative planning*, Manchester, 1970.

7) H. C. Dekker, C. A. Koopman, S. Matić en M. Poček-Matić, *Planning in a Dutch and a Yugoslav steelworks: a comparative study*, Amsterdam, 1976.

8) C. A. Koopman, Informatieverzorging van de consumptieve besluitvorming, in: *Samenleving en onderzoek*, Leiden, 1979, blz. 275-292.

De politieke relevantie

Het zoeken naar een passend evenwicht tussen planning — dus centralisatie — enerzijds en decentralisatie van de besluitvorming (ook binnen ondernemingen) anderzijds vereist veel kennis van en inzicht in de bestaande maatschappelijke verbanden, de relaties in het economisch bestel in het bijzonder en vooral ook van de mentaliteit van de hedendaagse mens. In dit verband maakt Schumacher een aantal behartigenswaardige opmerkingen die erop neerkomen dat socialistische produktiesystemen in het algemeen meer van de mensen vergen omdat ze niet eenvoudiger, maar juist ingewikkelder zijn dan kapitalistische stelsels. De kracht van het stelsel van de particuliere eigendom, zegt hij, is juist gelegen in zijn ontstellende eenvoud: er is slechts één doel waaraan alles ondergeschikt wordt gemaakt: rendement 9).

Hij wijst er vervolgens op dat het leven in het algemeen en het economisch leven in het bijzonder veel ingewikkelder zijn en voortdurend van ons verlangen dat tegenstellingen die in beginsel onverzoenbaar zijn, toch met elkaar worden verzoend 10). Om dit te bereiken, zijn nodig: kennis, nuchterheid, een pragmatische instelling, de bereidheid de samenleving te veranderen — waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat men daarbij ook wel eens fouten maakt — en vooral soepelheid van geest om plannen voortdurend bij te stellen op grond van nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Het zal duidelijk zijn dat voor de schijnzekerheden van dogmatisme in deze gedachtengang geen plaats is.

Zijn er reële kansen op verwerkelijking van de hiervoor geschetste beginselen? De komende tijd zal blijken of Mitterand erin slaagt om het in Frankrijk bestaande planningstelsel te combineren met meer zeggenschap voor werknemers en zo een instrumentarium te scheppen ter bestrijding van de werkloosheid. Uit zijn tot nu toe gevoerde beleid is in ieder geval duidelijk geworden dat hij niet terugschrikt voor ingrijpende maatregelen. Wij zullen de ontwikkelingen daar aandachtig volgen.

Biedt ook de huidige politieke situatie in Nederland perspectieven voor een stelsel waarin indicatieve planning en decentralisatie van de besluitvorming hand in hand gaan? Centrale planning zal in onze grootste politieke groepering, het CDA, geen enthousiaste aanhangers vinden. Maar dat vormen van globale planning met overlegstructuren in de Franse stijl er op onoverkomelijke bezwaren zouden stuiten, kan ik mij ook weer niet voorstellen. Daar staat tegenover dat de decentralisatiegedachte een geschikte voedingsbodem moet vinden in het in de voormalige AR levende beginsel van de soevereiniteit in eigen kring en het in de oude KVP aangehangen subsidiariteitsbeginsel. De PvdA zal met planning als zodanig weinig moeite hebben. Dogmatisch ingestelde naturen zullen hun overspannen verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van de centrale overheid om het economisch mechanisme te sturen, wat moeten temperen. Maar ik heb sterk de indruk dat de voorstanders van decentralisatie in deze partij in de meerderheid zijn en dat hun aantal nog toeneemt. In VVD-kringen is het vertrouwen in het marktmechanisme nog groot, al is bij een aantal sociaal-liberaal ingestelde voormannen en -vrouwen een kentering te bespeuren. Ten slotte heeft Keynes niet voor niets geleefd. D'66 ten slotte zal als pragmatisch ingestelde politieke groepering met de geschetste standpunten weinig moeite hebben.

De beste garantie voor het totstandkomen van een beleid dat in overlegstructuren opgestelde globale plannen gedecentraliseerd laat uitvoeren en controleren, is vooralsnog dan ook samenwerking tussen CDA, PvdA en D'66. Veel hangt er echter van af of Mitterand met zijn beleid successen zal boeken. Als dat het geval is, zal zijn beleid zeker navolging vinden.

C. A. Koopman

9) E. F. Schumacher, op. cit., blz. 213.

10) Idem, blz. 215.