

# Over politiek en economie

DR. K. GROENVELD – DRS. J.A. DE HOOG\*

**De discussie tussen voor- en tegenstanders van het huidige economische beleid concentreert zich vooral op de (in)effectiviteit van een bezuinigingspolitiek tegenover de (in)effectiviteit van een stimuleringspolitiek ten aanzien van het verminderen van de werkloosheid. In dit artikel wordt een geheel andere benadering gevolgd. Betoogd wordt dat democratische overheden op grond van electorale overwegingen nooit anders dan een procyclisch beleid kunnen voeren, ook al hebben voorstanders van actieve anticyclische economische politiek alle gelijk van de wereld. Er kan dan een situatie ontstaan waarin het feitelijke beleid op grond van de verkeerde argumenten wordt verdedigd. Volgens de auteurs is dit nu ook het geval. Niettemin achten zij een stimulerend beleid thans niet opportuun omdat dit het oplossen van de structurele economische problemen alleen maar zou bemoeilijken.**

## 1. Inleiding

Over economische politiek in het algemeen en met name over het economische beleid van het kabinet-Lubbers/Van Aardenne wordt veel geschreven. Zoveel, dat een additionele bijdrage onzijds enige rechtvaardiging behoeft. Daartoe deze inleiding.

Ons inziens komen in de huidige discussie een tweetal zaken onvoldoende uit de verf:

- bij de evaluatie van het beleid wordt in te geringe mate ingegaan op de spanning tussen de effectiviteit van het beleid op korte en op lange termijn; de economische modellen die worden gehanteerd bij de evaluatie van het beleid verschillen in de termijn waarop zij betrekking hebben;
- het specifieke gedrag van de overheid is in de meeste economische modellen niet geëxpliciteerd en wordt meestal verondersteld exogeen te zijn; bij de beschouwingen omtrent het beleid wordt met name door economen te zeer het politieke proces buiten beschouwing gelaten.

Overzien wij deze lacunes in de discussie, dan kan worden gesteld dat te weinig aandacht wordt geschonken aan methodologische problemen die naar voren komen bij het gebruik van economische modellen voor beleidsevaluatie. De bedoeling van dit artikel is deze problemen te expliciteren. Getracht zal worden een standpunt te bepalen ten aanzien van de relatie tussen economische wetenschap en economische politiek. Daarbij – ook wij kunnen het niet laten – wordt het huidige beleid van kritische kanttekeningen voorzien.

In paragraaf 2 gaan wij in op de filosofie van het kabinetsbeleid en op de verdediging van dit beleid. Gaan wij ervan uit dat de bestaande economische onevenwichtigheid kan worden aangeduid als een situatie met „keynesiaanse werkloosheid”, dan menen wij dat op de veelal gebruikte argumenten ter rechtvaardiging van het beleid het nodige valt af te dingen 1). Een positieve waardering van het beleid is evenwel mogelijk uitgaande van neoklassieke (monetaristische) veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn o.i. echter pas geldig op een termijn waarbij mag worden geabstraheerd van de temporele (conjuncturele) onevenwichtigheden waar wij nu voor staan. Met andere woorden, het huidige beleid is te verdedigen uitgaande van de doelstelling structurele onevenwichtigheden op lange termijn te bestrijden. In het licht van de huidige onevenwichtigheden is het beleid evenwel moeilijker te rechtvaardigen.

In paragraaf 3 gaan wij in op de ratio achter de gebruikte argumenten ten gunste van het beleid. Aangegeven wordt dat het politieke gedrag van de huidige coalitiegenoten zeer goed verklaarbaar is uitgaande van de ruiltheoretische benadering in de politologie. Geargumenteed wordt dat, gegeven de perceptie van het economisch proces zoals die bestaat bij het zo te noemen re-

presentatieve politieke subject (de kiezer), een keynesiaanse politiek ter bestrijding van conjuncturele onevenwichtigheden in feite niet kan worden gevoerd.

Deze constatering werpt ons inziens een kritisch licht op het „instrumentalistisch” gebruik van keynesiaanse economische modellen. Wordt in deze keynesiaanse modellen een politieke sector geïncorporeerd, dan voeren deze modellen naar onze mening tot beleidsconclusies waartoe men ook komt op grond van de neoklassieke (monetaristische) modellen. Paragraaf 4 is gewijd aan deze endogenisering van het overheidsgedrag en aan de consequenties ervan voor de beoordeling van het beleid.

## 2. Het economische beleid beschouwd

De economische politiek van het kabinet-Lubbers/Van Aardenne wordt wel aangeduid als een driesporenbeleid. De sporen zijn:

- versterking van de marktsector;
- terugdringing van de collectieve uitgaven en het financieringsstekort;
- herverdeling van arbeidsplaatsen door arbeidsduurverkortingen.

Het oogmerk is herstel van de vitaliteit van de economie en terugdringing van de werkloosheid. De eerste twee sporen passen in de ideologie: „minder staat, meer markt is goed voor de economie”. Deze ideologie berust op de stelling dat groei-impulsen vanuit de particuliere sector komen en dat een te groot overheidsbeslag op de nationale middelen de levenskracht van de particuliere sector aantast. Op eenvoudige wijze kan deze stelling worden onderbouwd door middel van modellen die de economische groei verklaren met behulp van aanbodvariabelen („supply side economics”) 2). Ons inziens sporen de economisch-politieke aanbevelingen uit „de aanbodeconomie” zeer wel met de inzichten waartoe men komt op grond van walrassiaanse algemene-evenwichtsmodellen of op basis van macro-

\* De auteurs zijn als respectievelijk directeur en wetenschappelijk medewerker werkzaam bij de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting. Zij schreven dit artikel overigens op persoonlijke titel. De inhoud van dit artikel geeft dus niet noodzakelijkerwijs de visie van de Teldersstichting en/of de VVD weer.

1) Zie voor een typologie van onevenwichtigheidssituaties: E. Malinvaud, *Profitability and unemployment*, Cambridge, 1980.

2) Zie voor een verhandeling omtrent „supply-side economics”: J.J. van Duyn, *Aanbodeconomie in Nederland*, in: *De economie van het aanbod*, Preadviezen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1982, Leiden, 1982.

economische varianten daarvan zoals het neoklassieke of het monetaristische model.

Het derde spoor wordt bereden om ingeval de eerste twee sporen niet onmiddellijk leiden tot herstel van de werkgelegenheid, de schaarse arbeidsplaatsen rechtvaardiger te verdelen. In het vervolg van dit artikel zal aan dit derde spoor geen aandacht worden geschonken.

Bovengenoemde modellen ter ondersteuning van de eerste twee sporen rusten echter op veronderstellingen die in strijd zijn met de temporele onevenwichtigheden die wij kunnen waarnemen. Kenmerkend voor de huidige situatie is:

- a. omvangrijke werkloosheid;
- b. stagnerende nationale bestedingen (zowel consumptieve bestedingen als investeringsuitgaven);
- c. een onderbezetting van de productiecapaciteit;
- d. een sterke vermindering van het inflatietempo;
- e. omvangrijke overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans.

Het behoeft weinig betoog dat hier sprake moet zijn van „keynesiaanse werkloosheid”. Het tweede spoor lijkt dan niet de aangewezen weg om de economie uit de depressie te halen. Zo gezien, is het dan ook niet vreemd te moeten constateren dat de gebruikelijke argumentatie ter rechtvaardiging van met name dit tweede spoor discutabel is 3). We zullen nu een aantal veel geventileerde argumenten de revue laten passeren.

1. *De omvangrijke financiering van de overheidsuitgaven op de kapitaalmarkt leidt tot een toename van de marktrente en dus tot lastenverhoging van het bedrijfsleven, waardoor dit minder investeert („crowding out”).* Dit argument staat of valt met twee veronderstellingen. In de eerste plaats wordt verondersteld dat de kapitaalmarkt in Nederland is afgeschermd van de internationale kapitaalmarkt. Immers, indien de kapitaalmarkt in Nederland een geïntegreerd onderdeel is van de internationale markt, wordt de rente veeleer bepaald door de relatieve schaarste aan lang vermogen in het OECD-gebied en slechts in beperkte mate door het beroep van de overheid op kapitaalmiddelen 4). In de tweede plaats wordt verondersteld dat de particuliere investeringen met name afhankelijk zijn van de interestkosten. Zo er een relatie tussen de interestvoet en het investeringsvolume bestaat, is deze relatie waarschijnlijk instabiel 5).
2. *De, met obligaties gefinancierde, toenemende staatsschuld vormt een financiële last voor de volgende generaties.* Dit argument berust op een misverstand, althans voor zover de obligaties in het binnenland worden geplaatst, hetgeen in Nederland voor een zeer groot deel het geval is 6). Het nageslacht erft immers niet slechts de staatsschuld, maar ook de schuldtitels. Dit politiek zeer suggestieve argument („staatschuld is een last voor het nageslacht”) berust op het hantieren van een micro-economische redenering, waar slechts een macro-economische gebruikt mag worden. In paragraaf 3 zullen wij uiteenzetten dat micro-economische redeneringen in de politiek een belangrijke rol spelen. Macro-economisch is staatsschuld grotendeels een schuld van belastingbetalende Nederlanders aan obligaties bezittende Nederlanders, die allen tot dezelfde (toekomstige) generatie behoren.
3. *De overheid dient net als elke huishouding te streven naar een evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven.* Ook dit argument berust op orthodox micro-economisch denken. In tegenstelling tot een willekeurige gezinshuishouding hebben de publieke financiën een sterke invloed op de financiën van de gehele volkshuishouding. Macro-economisch denken sedert Keynes, alsmede de resultaten van de moderne onevenwichtigheidstheorie (zeer relevant in deze crisis!), hebben geleerd dat het naïeve evenwichtdenken in omstandigheden waarin de markten ontregeld zijn, desastreus gevolgen kan hebben. Negatieve en positieve terugkoppelingsmechanismen à la Clower, Leyonhufvud en Patinkin moeten worden tegengegaan door in omvang variërende overheidstekorten 7). Het macro-economische beleid dient in deze zin „activistisch” te zijn ter beperking van onevenwichtigheden op macro-niveau. 8). Onder bepaalde omstandigheden kan dat financieringstekorten of -overschotten met zich brengen.
4. *Monetaire financiering van overheidstekorten is onwenselijk. In dit geval wordt er betaald met ongedekte cheques, met*

*alle gevolgen van dien.* Dit argument betreft een hardnekkige mythe, die echter „in politicis” een eigen leven leidt, waaraan het gemakkelijk in het gehoor liggen ervan niet geheel vreemd zal zijn. Monetaire financiering wordt afgewezen, omdat dit de inflatie kan aanwakken en daarmee de positie van de gulden verzwakken. Berekeningen wijzen uit dat de onderbezetting van de productiecapaciteit momenteel zodanig is dat de vrees voor inflatie bij monetaire financiering ongegrond is 9). Alhoewel de positie van de gulden dus uit dien hoofde geen gevaar hoeft te lopen, kan men zich afvragen of een, door monetaire financiering geïnduceerde, (kleine) depreciatie van de gulden, uit oogpunt van de wenselijkheid van een „export-led growth”, niet wenselijk zou zijn 10). Daarover zijn de meningen verdeeld. Er vindt overigens in toenemende mate „indirecte monetaire financiering” plaats door de verkoop door de overheid van obligaties en onderhandse leningen aan het bankwezen en het buitenland, eveneens bronnen van geldschepping 11).

5. *Economisch gezien is de collectieve sector veel te groot en tast deze het draagvlak van de economie, vooral de exportsector, aan.* In feite hebben wij hier niet met een economisch-theoretische, maar met een politieke redenering te maken. Er bestaat geen magisch, theoretisch, constant procentueel beslag van de collectieve sector op de economie dat niet mag worden overschreden. De toelaatbare omvang van de collectieve sector wordt bepaald door de (verschuivende) voorkeuren der burgers. Ten opzichte van de VS is de omvang van onze collectieve sector in enge zin (de overheidsbestedingen) normaal te noemen. Waar wij internationaal een opmerkelijke positie innemen, is de hoogte van de overdrachten in het kader van de sociale zekerheid. Theoretisch kunnen deze overdrachten economisch „neutraal” plaatsvinden. De overdrachten leggen immers geen „beslag” op de nationale middelen. De overdrachten bewerkstelligen slechts een herverdeling van deze middelen. De praktijk van het laatste decennium laat echter iets anders zien en verschijnselen als afwenteling, fraude en een verslechterende fiscale en economische „moraal” in het algemeen, hebben deze neutraliteit ondergraven. Hoe dit ook zij, de draagvlakgedachte berust op verouderd fysiocratisch denken. Een economie wordt gedragen door die sectoren die produceren wat wij met z'n allen wensen. Niet omdat de exportsector het draagvlak van de economie is, moet deze sector worden gekoesterd, maar omdat het niet voor enig misverstand vatbaar is dat de gemiddelde Nederlander graag en veel in het buitenland koopt.

Met deze voorbeelden hebben wij getracht aan te tonen dat in de economisch-politieke presentatie van het beleid soms foutieve of te simpele argumenten voor de bezuinigingspolitiek van het kabinet-Lubbers/Aardenne worden aangedragen. Op het eerste

3) Economisten van keynesiaanse huize laten dan ook niet na deze argumenten te bestrijden. Zie bv. J. Pen, Keynes, Keynes, Keynes, *Intermedi-air*, 3 juni 1983, blz. 1-9. Verderop zullen we trachten aan te tonen dat een keynesiaans stimuleringsbeleid om *politieke redenen* toch niet gevoerd moet worden.

4) Zie b.v. C.J. Prins, Enkele determinanten van de rente-ontwikkeling in Nederland, *ESB*, 16 februari 1983, blz. 160-162.

5) Zie b.v. M.K. Evans, *Macroeconomic activity*, New York, 1969, blz. 137.

6) Zie C. de Galan, Staatsschuld, *ESB*, 27 juli 1983, blz. 655. Volgens De Galan is circa 12 procent van de staatsschuld in buitenlandse handen.

7) Zie voor een overzicht bv. A. Drazen, Recent developments in macroeconomic disequilibrium theory, *Econometrica*, jg. 48, 1980, blz. 283-306.

8) Zie ook S.K. Kuipers, Een liberaal macro-economisch beleid, activistisch of vaste regels?, *Liberaal Reveil*, jg. 25, 1984, blz. 42-50.

9) Zie S.K. Kuipers en A.H. van Zon, Output and employment growth in the Netherlands in the postwar period: a putty-clay approach, *De Economist*, jg. 130, 1982, blz. 38-70.

10) Otten maakt zeer terecht de opmerking dat ingeval men via loonmatiging tracht de concurrentiepositie te verbeteren, deze poging niet gefrustreerd mag worden door een continu appreciërende gulden. Zie F.F. Otten, De drie sporen van het kabinetsbeleid, *ESB*, 19 oktober 1983, blz. 937-940.

11) R.Th.V.M. Pouw, Indirecte monetaire financiering door de overheid, *ESB*, 23 februari 1983, blz. 185-186.

gezicht zou er dus veel voor te zeggen zijn het huidige beleid te vervangen door een beleid gericht op stimulering van de effectieve vraag. Met deze conclusie zou dit artikel kunnen eindigen, ware het niet dat ons inziens het tweede spoor niettemin onze voorkeur verdient. Deze voorkeur wordt echter ingegeven door andere argumenten dan die welke zoëven de revue zijn gepasseerd. Wij gaan verderop in op de ons inziens goede argumenten. In de volgende paragraaf zal eerst een politicologische verklaring worden gegeven van het verschijnsel dat het beleid soms op grond van onjuiste argumenten wordt verdedigd. Zoals zal blijken, is het politieke gedrag van de coalitiegenoten zeer goed verklaarbaar uitgaande van de ruiltheoretische benadering in de politicologie 12).

### 3. Politicologie en economie

Politicologie kan men omschrijven als de wetenschap die zich bezighoudt met de verklaring van politiek gedrag of met het gedrag van politici. Waar het in dit gedrag gaat om het maken van keuzen ten einde doelstellingsfuncties te maximaliseren kan de economische wetenschap van dienst zijn. Ook in de politiek gaat het om de aanwending van schaarse middelen teneinde doeleinden te bereiken. Politici kunnen worden gezien als producenten van beleid met als opbrengst politieke macht. Deze macht is dan een afgeleide van de electorale steun. De theorie van Downs 13) is een voorbeeld van een toepassing van een economische benadering in de politieke wetenschap 14).

De relatie tussen politici en electoraat wordt daarin gezien als een ruilverhouding. In de stemmenmaximalisatietheorie van Downs wordt verondersteld dat deze ruilverhouding zich manifesteert op een markt met volkomen concurrentie 15). In navolging van Uitermark zijn wij van mening dat men in een economische benadering van de politiek beter aansluiting kan zoeken bij modellen van monopolistische mededinging 16). Immers, het electoraat bestaat in feite uit gescheiden deelmarkten. Voorts is het aangeboden product niet homogeen. Elke politieke partij tracht een eigensoortig product aan te bieden, aangepast aan de smaak van het segment van het publiek waarop zij zich richt. Van een monopolie op de deelmarkt is evenwel geen sprake. De kiezersgunst kan zich wijzigen, maar psychologische barrières tussen de deelmarkten zijn aanwezig.

Ten dele bestaan de scheidingen op de deelmarkten vanwege onzekerheid of gebrek aan informatie. Informatielacunes, ofte wel het niet transparant zijn van de politieke markt in zijn totaliteit leidt waarschijnlijk tot inertie of, anders gezegd, tot „gehechtheid” aan een bepaalde politieke partij 17). De fricties op de markt impliceren dat veranderingen in de aard van het aangeboden product van een bepaalde politieke partij bij gegeven voorkeuren van het electoraat niet onmiddellijk leiden tot verschuivingen in het keuzegedrag van het electoraat. Anderzijds behoeft een politieke partij niet onmiddellijk van koers te veranderen bij een wijziging van de voorkeuren van kiezers. Er bestaan aldus fricties op de politieke markt. Fricties die evenwel op lange termijn veel geringer zijn. Op lange termijn kan een politieke partij niet straffeloos de ontwikkelingen aan de vraagkant van de markt negeren. Met andere woorden, op lange termijn gelijkt de markt vorm van de politieke markt op die van volledige mededinging. Bedacht moet ook worden dat op de meer lange termijn toetreding van nieuwe aanbieders tot de politieke markt mogelijk is.

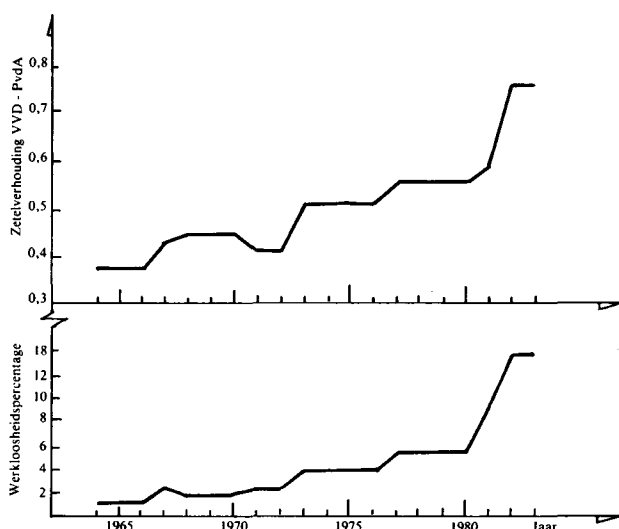
Ten einde het gedrag van politici te verklaren moet er een veronderstelling worden gemaakt met betrekking tot de voorkeuren van de representatieve kiezer. Ten aanzien van die voorkeuren op het terrein van het financieel-economisch beleid veronderstellen we dat de kiezer een micro-economische perceptie heeft van de economische werkelijkheid. Anders gezegd: de kiezer veronderstelt dat het economisch gebeuren zich voltrekt conform een neoklassiek evenwichtsmodel. In een dergelijk model leidt het rationele gedrag van de afzonderlijke individuele subjecten tot algemeen economisch evenwicht. Op basis van dit model komt men tot de conclusie dat de overheid zich heeft te gedragen zoals elk individueel economisch subject. Als voor een individuele huishouding geldt dat het de „tering naar de nering” dient te zetten, moet dat ook gelden voor de overheidshuishouding. Dit impliceert in het algemeen dat in tijden van voorspoed de kiezer een

expansie van de overheidsuitgaven zal toejuichen of tolereren, terwijl deze kiezer van mening is dat de overheid „de broekriem moet aanhalen” als het economisch slechter gaat.

Gegeven de veronderstelde werking van de politieke markt betekent dit dat politieke partijen die meer dan andere een expansie van de overheidsbestedingen propageren ten tijde van economische voorspoed de kiezersgunst krijgen, terwijl ze deze gunst verliezen in de depressie. Het omgekeerde geldt nu met betrekking tot partijen die meer dan andere aandringen op een „zuinig” overheidsbeleid.

Ter illustratie van de mogelijke juistheid van deze stelling aanschouwen we de onderstaande figuur. In deze figuur vindt men de ontwikkeling van het werkloosheidspercentage en de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal Tweede-Kamerzetels van de VVD en het aantal Tweede-Kamerzetels van de PvdA. Meten we het economisch getij d.m.v. het gemiddelde werkloosheidspercentage in de periode tussen twee opeenvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer en de electorale voorkeur op de lixks-rechtsschaal 18) in de periode d.m.v. bovengenoemde zetelverhouding, dan lijken de geschetste ontwikkelingen de stelling dat de gemiddelde kiezersvoorkeur conjunctuur gevoelig is te ondersteunen. Naarmate het „slechter” gaat verschuift de voorkeur in de richting van die partij die het terugdringen van de expansie in de overheidsbestedingen het meest sterk propageert, de VVD.

Figuur. Electorale verhoudingen en economische ontwikkelingen



Bronnen: C. van der Eijk en B. Niemöller, *Electoral change in the Netherlands*, Amsterdam, 1983 en Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1983*, 's-Gravenhage, 1983.

12) Overigens sluiten wij niet uit dat dit politieke gedrag ten dele voortkomt uit gebrek aan informatie en onwetendheid. Zie voor de achtergronden en opleiding van Kamerleden: J.Th.J. van den Berg, *Herkomst, ervaring en toekomstperspectief van kamerleden*, in: M.P.C.M. van Schendelen, *Leden van de Staten-Generaal*, Den Haag, 1981, blz. 21-73.

13) A. Downs, *An economic theory of democracy*, New York, 1957.

14) Deze toepassing geniet nog steeds grote belangstelling. Zie b.v. C. van der Eijk en B. Niemöller, *Electoral change in the Netherlands*, Amsterdam, 1983.

15) Downs, op.cit.

16) P.J. Uitermark, *Economie en politiek in de verzorgingsstaat*, *Acta Politica*, jg. 15, 1980, blz. 433-491.

17) Gebrek aan informatie en de daarmee gepaard gaande onzekerheid leiden ons inziens tot vertragingen in de aanpassingen, ook op politieke markten. Zie ook K. Groenveld, *Onevenwichtige markten*, Meppel, 1982.

18) Bepalend voor de plaats van een politieke partij op de hier bedoelde schaal is de stellingname van de partij ten aanzien van sociaal-economische problemen. Zie voor een indeling van de partijen op een dergelijke schaal Van der Eijk en Niemöller, op.cit., en ook P.K. Keizer, *Inflatie als politiek economisch verschijnsel*, Leiden, 1982.

Door middel van de schatting van de parameters van een eenvoudige enkelvoudige regressievergelijking waarbij het werkloosheidspercentage de zetelverhouding „verklaart”, kan aan deze stelling een kwantitatieve inhoud worden gegeven. De schattingsresultaten zijn:

$$Z = 0,0281 \cdot u + 0,3697 \quad R^2 = 0,961 \\ (12,13) \quad (25,0) \quad DW = 2,58$$

waarin Z de verhouding tussen de aantallen Tweede-Kamerzetels van VVD en PvdA voorstelt en u het werkloosheidspercentage. De gevonden t-waarden (cijfers tussen haakjes), de determinatie-coëfficiënt als de steekproefgrootte van Durbin-Watson geven aan dat de schattingsresultaten zeer betrouwbaar zijn en dat meer dan 96% van de variatie in Z wordt verklaard (19).

Dit electorale gedrag, voortkomend uit een neoklassieke micro-economische perceptie van de representatieve kiezer, verklaart wellicht waarom een keynesiaans beleid geen kans heeft (20). Als het „goed” gaat en er van de overheidsbegroting een remmende invloed zou moeten uitgaan, ziet de kiezer de noodzaak hiervan niet in; als het „slecht” gaat wenst de kiezer een procyclisch remmend beleid. Het is aannemelijk dat de politiek in haar argumentatie aansluit bij de perceptie van de representatieve kiezer. Dit geeft wellicht mede een verklaring van de aard van de argumentatie ten gunste van het huidige beleid zoals geformuleerd in paragraaf 2. Deze argumentatie is immers conform de perceptie van de representatieve kiezer. De politieke markt werkt voorts naar onze mening zodanig dat die partijen die als gevolg van de conjunctuurbeweging hun electoraal aandeel zien dalen, hun produkt zullen aanpassen in de richting van het gevraagde beleid. Het is dan ook niet verbazingwekkend te constateren dat het binnen de PvdA gepropageerde economische beleid lijkt op te schuiven in de richting van dat van de VVD (21).

Naar onze mening zal met name in tijden waarin de economische ontwikkeling sterk geprononceerd is de consensus tussen de politieke partijen ten aanzien van het te voeren economische beleid toenemen vanwege de juist in die tijden sterk geprononceerde kiezerswil. Onder dergelijke omstandigheden zal ook de consensus over het wenselijke sociaal-economische beleid tussen de kiezers onderling vrij groot zijn, zodat het gehanteerde concept van de representatieve kiezer de werkelijkheid waarschijnlijk niet te zeer geweld aandoet.

Verkeren we daarentegen in een „state of tranquility” (gelijkmatige, evenwichtige economische ontwikkeling), dan voldoet dit concept in mindere mate. De neiging tot profilering zal dan relatief sterk zijn en het is met name in die jaren adequaat te spreken over deelmarkten op de politieke markt. Er is derhalve in een dergelijke situatie sprake van monopolistische mededinging, waarbij de marktaandelen van de politieke partijen niet sterk aan verandering onderhevig zijn. Dat de polarisatie tussen VVD en PvdA zich manifesteerde aan het eind van de jaren zestig en aan het begin van de jaren zeventig (betrekkelijk conjunctuurloze jaren) kan mogelijk mede aldus worden verklaard. Uit de figuur zien we in deze jaren dan ook geen geprononceerde economische ontwikkeling en evenmin een geprononceerde verandering in de zetelverhouding VVD/PvdA.

#### 4. Wetenschap en politiek: het beleid nader beschouwd

In paragraaf 2 hebben wij ons op theoretisch-economische gronden afgezet tegen de „politieke” argumentatie achter de huidige „krimppolitiek”. Dat het ons inziens hier gaat om een politieke argumentatie, moge duidelijk zijn uit de inhoud van de vorige paragraaf.

Op basis van de ruiltheoretische benadering in de politieke wetenschap hebben wij aannemelijk gemaakt dat, ingeval een anti-cyclische keynesiaanse politiek met het oog op onevenwichtigheden op de korte termijn wenselijk is, een dergelijke politiek niet zal worden gevoerd. Dit komt voort uit de omstandigheid dat politici zich bij hun gedrag noodgedwongen laten leiden door de perceptie die kiezers hebben van de economische werkelijkheid. Veronderstellen wij dat deze perceptie micro-economisch is, dan zullen de overheidsbestedingen in tijden van hoogconjunctuur

expanderen en in tijden van laagconjunctuur in neerwaartse richting worden omgebogen.

Het overheidsgedrag is, met andere woorden, endogeen en heeft een procyclische werking.

Keynesiaanse modellen zijn in feite een formalisatie van het procyclische gedrag van de particuliere sector aan de hand waarvan kan worden gekwantificeerd in welke mate de overheid te-gengas moet geven om het destabiliserende gedrag van de particuliere sector te compenseren. In de keynesiaanse modellen is het overheidsgedrag exogeen verondersteld, hetgeen het mogelijk maakt de overheidsbestedingen alsmede de belastingdruk in decisiemodellen als instrumentvariabelen te hanteren. Is het overheidsgedrag endogeen, dan ontbreken echter de instrumenten om het economische proces te sturen. Een instrumentalistisch gebruik van dergelijke modellen is dan niet mogelijk. In een *democratie* is het overheidsgedrag noodzakelijkerwijs een afspiegeling van een individueel micro-economisch gedrag. Macro-economisch is dit gedrag evenwel pas rationeel indien wij mogen abstraheren van keynesiaanse onevenwichtigheden.

Gegeven bovenstaande constatering ten aanzien van overheidsgedrag is het in feite minder noodzakelijk dit gedrag afzonderlijk te modelleren. Immers, de overheid golft in belangrijke mate mee met de conjunctuur. De pogingen van economisten als Van Winden e.a. om het overheidsgedrag te endogeniseren en de aldus te vinden relaties toe te voegen aan het „keynesiaanse” model, zullen, naar wij verwachten, uitlopen op de constatering dat het toevoegen van een dergelijke „politieke” sector aan het economische model, dat slechts het gedrag van de particuliere sector beschrijft, overbodig is (22).

Zo gezien, leidt endogenisering van overheidsbeleid tot de conclusie dat de democratische staat geen sturende staat kan zijn. „Grote broer” kan in 1984 niet ingaan tegen het destabiliserende gedrag van zijn onderdaan. De conclusie kan aldus niet anders zijn dan dat de overheid geen *activistische* keynesiaanse politiek zal voeren. De vraag is nu of dit te betreuren valt. Met andere woorden: stel dat de overheid binnen onze politieke constellatie een anti-cyclisch beleid zou kunnen voeren, dient ze dan daartoe over te gaan? Ons antwoord hierop is nee.

Voor de argumentatie van deze opinie, is het noodzakelijk het onderscheid tussen economische politiek *op korte termijn* en *op lange termijn* naar voren te halen. Keynesiaanse politiek gericht op het elimineren van *temporele* onevenwichtigheden vertraagt ons inziens de aanpassingen die noodzakelijk zijn om de *structurele* onevenwichtigheden op te heffen. Met het oog op de vitaliteit van de economie *op lange termijn* zijn het deze laatste structurele onevenwichtigheden die onze aandacht verdienen.

In principe zou het mogelijk moeten zijn de temporele en structurele onevenwichtigheden in de juiste tijdsvolgorde op te heffen. Hangen de structurele problemen samen met een te grote collectieve sector (te groot in de zin dat deze veel groter is dan overeenstemt met de prioriteiten in de samenleving) en de temporele problemen met een tekort aan effectieve vraag, dan zou men kunnen beginnen met een stimuleringspolitiek ten einde het bestedingsevenwicht te herstellen, waarna men vervolgens in deze situatie het beslag van de collectieve sector terug kan schroeven.

19) Dat het hier gaat om een *partiële* verklaring van electorale ontwikkelingen is evident. Wij pretenderen geenszins met deze kwantitatieve onderbouwing de politieke mechanismen afdoende te beschrijven. Het gaat hier om de illustratie van het betoog.

20) Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze redenering een andere is als die welke men hoort in monetaristische kringen. Aldaar kan worden vernomen dat als gevolg van de zogenoemde „rationele verwachtingen” van de economische subjecten een keynesiaanse politiek niet effectief is. Zie b.v. R.E. Lucas, *Understanding business cycles, Stabilization of the domestic and international economy*, Carnegie-Rochester Conference Series, Amsterdam, 1977, blz. 7-29. In ons artikel wordt betoogd dat een keynesiaanse politiek niet wordt geïmplementeerd.

21) Opmerkelijk zijn bij voorbeeld de artikelen van de sociaal-democraat Wolfson in *Socialisme en Democratie* en in *Liberaal Reveil*. Zie D.J. Wolfson, Een socialistische loon- en prijspolitiek, *Liberaal Reveil*, jg. 25, 1984, blz. 30-41 en D.J. Wolfson, Socialistische inkomenspolitiek, *Socialisme en Democratie*, jg. 40, 1984, blz. 119-128.

22) Zie voor een dergelijke poging F. van Winden en B. van Velthoven, *A politico-economic keynesian model*, Universiteit van Leiden, juli 1983.

ven. Naar analogie: pas als de patiënt koortsvrij is, kan hij zonder gevaar worden geopereerd.

Deze sequentiële aanpak is echter vanwege wederom politieke processen onmogelijk. Immers, in geval een stimuleringspolitiek tijdelijk een positief effect zou hebben, zou daarmee een politiek klimaat worden geschapen dat het onmogelijk maakt de structurele onevenwichtigheden weg te werken. Om in het beeld van de vorige alinea te blijven: de noodzaak tot operatie zou niet worden ingezien wanneer de koorts is verdwenen. Met andere woorden, een stimuleringspolitiek, hoe rationeel ook met het oog op de deflatoire situatie op dit moment, zou, indien een dergelijke politiek effect heeft, een groot deel der politici ervan weerhouden het karwei af te maken. Daarmee worden dan de structurele problemen op lange termijn vergoet.

In dit verband kan worden gewezen op de huidige discussie tussen politici en wetenschappers omtrent de mogelijkheid het bezuinigingsbeleid te versoepelen. Te constateren valt dat, nu er sprake is van enig conjunctureel herstel, de politieke wil om het beleid voort te zetten verflauwt. Ter zijde kunnen wij opmerken dat dit conjunctureel herstel niet zozeer het gevolg is van het bezuinigingsbeleid, maar veeleer van de, mede door de expansie van de overheidsbegroting in de VS veroorzaakte, wederopleving van de wereldeconomie.

Leggen wij het primaat bij het bestrijden van de onevenwichtigheden op lange termijn (welke samenhangen met een te groot aandeel van de collectieve sector in ruime zin in het nationale inkomen), dan moet op dit moment worden ingespeeld op het politieke klimaat dat wordt geschapen door de depressie. Juist nu zijn de kiezers bereid een beleid te steunen dat gericht is op teruggingdring van de collectieve uitgaven, hoe irrationeel dat ook is gezien de effecten op korte termijn.

Keren wij terug tot de stelling dat het overheidsgedrag endogeen is. De consequentie ervan is, dat een overheidssector nauwelijks werkt als een „built-in-stabilizer” 23). Immers, in een deflatoire situatie werken de politieke krachten in de richting van een deflatoire bezuinigingspolitiek. Een uitweg zou de opheffing van de democratische besluitvorming zijn. Immers, een welwillende despoot zou in staat zijn het keynesiaanse tegengas te geven. Het is met name vanwege onze voorkeur voor de bestaande democratische procedures dat wij een dergelijke machtsconcentratie bij de overheid verwerpen.

Onze conclusies ten aanzien van het beleid laten zich nu als volgt puntsgewijs samenvatten:

- de huidige bezuinigingspolitiek wordt soms op grond van verkeerde argumenten verdedigd;
- ter bestrijding van de temporele onevenwichtigheden is de bezuinigingspolitiek discutabel;
- in een democratie als de onze zal de overheid geen keynesiaanse politiek voeren vanwege de perceptie van de kiezers;
- endogenisering van het overheidsgedrag leidt tot de conclusie dat dit gedrag procyclisch werkt;
- een beleid gericht op stimulering van de effectieve vraag moet worden afgewezen, omdat een dergelijk beleid leidt tot omstandigheden die een, met het oog op de structurele onevenwichtigheden noodzakelijke, saneringspolitiek onmogelijk maken;
- op grond van de vorige stelling kunnen wij ons verenigen met het huidige macro-economische beleid.

**K. Groenveld  
J.A. de Hoog**

23) Idem, blz. 5

(vervolg van pag. 569)

grote, overkoepelende organisaties, waarvan de leiders beseffen dat hun leden direct baat hebben bij een efficiënte, bloeiende economie. Van strijdigheid tussen het gedrag van deze organisaties en het belang van de leden is geen sprake. Ook dergelijke „omvattende” groeperingen passen in het analytische schema van Olson.

Met deze verklaring van groei en stagnatie wijkt Olson sterk af van de gangbare economische theorieën, die verschillen in het groeitempo aan allerlei macro-economische grootheden trachten toe te schrijven. Bekend is b.v. de benadering van Harrod en Domar, waarin het optimale groeitempo wordt afgeleid uit de spaarneiging en de kapitaalcoëfficiënt, later aangevuld met het tempo van de technische ontwikkeling. Of de empirische studie van Denison, die groeiverschillen in een aantal ontwikkelde landen tracht te verklaren uit verschillen in de beschikbaarheid van produktiefactoren, de technische ontwikkeling, schaalvoordelen en de hoeveelheid „human capital” in de economie. Olson gaat heel anders te werk, door zich te baseren op de logica van micro-economische gedragingen en te proberen van daaruit implicaties voor macro-economische ontwikkelingen af te leiden. In zekere zin is zijn benadering fundamenteler van aard.

Waar het echter om gaat is of Olsons theorie ook steun vindt in de empirie. In hoeverre wordt het veronderstelde negatieve verband tussen de vorming van belangengroepen en de economische groei door de feiten bevestigd? Olson zelf presenteert in zijn boek een aantal correlaties die een zekere (zij het zwakke) bevestiging van zijn theorie lijken op te leveren, en onlangs is ook in Nederland een interessante studie verricht op basis van gegevens over 103 onafhankelijke staten, waarvan de voorzichtige conclusie luidt dat de economische groei trager verloopt in landen waar belangengroepen meer politieke invloed hebben 3). Ook anderen hebben geprobeerd de theorie van Olson te toetsen 4), maar er zal veel meer onderzoek nodig zijn om haar werkelijk een empirische fundering te geven. Daarbij is het een handicap dat Olson niet duidelijk specificeert hoe de verbanden tussen de aanwezigheid van pressiegroepen, de uitoefening van pressie en de gang van zaken in de economie precies liggen.

De moeilijke toetsbaarheid van de theorie van Olson was ook een van de belangrijkste kritiekpunten van de Groningse

hoogleraar Angus Maddison, die op 15 juni jl. in de Erasmus Universiteit te Rotterdam op uitnodiging van de Rotterdamse Monetaire Studies, rechtstreeks met Olson in debat trad. Maddison, zelf auteur van een indrukwekkend boek over ontwikkelingsfasen van het kapitalisme 5), wierp Olson verder voor de voeten dat zijn groeitheorie zich slechts op één factor concentreert en een groot aantal andere factoren, die zeker óók van invloed zijn op de economische groei, buiten beschouwing laat. Met name noemde Maddison het gevoerde macro-economische beleid, belangrijke schokken in de economie, de technologische wedloop, de omvang en de groeivoet van de kapitaalgoederenvoorraad, de beschikbare hulpbronnen, de kwaliteit van de beroepsbevolking, de bezettingsgraad van de productiecapaciteit en de koloniale uiting van ontwikkelingshulp. Deze factoren zouden in elke groeitheorie op een of andere manier moeten figureren. Olson echter beperkt zich ondanks zijn herhaalde verzekering dat hij geen monomaan wil zijn, tot één factor.

Natuurlijk heeft Maddison gelijk en is Olson onvolledig als hij de complexe werkelijkheid van groei en stagnatie in uiteenlopende samenlevingen tot één factor tracht te herleiden. En men kan zijn twijfels hebben over de relevantie van Olsons theorie voor b.v. de Zuid Amerikaanse landen, de centraal geleide stelsels in het Oostblok of de ontwikkelingslanden. Heel andere factoren dan de Olsoniaanse kartelvorming zijn daar waarschijnlijk doorslaggevend voor het gebrek aan groeikracht. Maar voor het verklaren van de stagnatie in de Westerse, geïndustrialiseerde landen lijkt Olson een belangrijke factor op het spoor te zijn. Bovendien is het een grote verdienste van Olson dat hij zijn macro-theorie probeert te funderen op hypothesen over micro-economisch gedrag en aldus een brug probeert te slaan tussen twee werelden die in de hedendaagse economiebeoefening vaak nog door een diepe kloof gescheiden zijn.

**L. van der Geest**

3) L.B. van Snippenburg, *Belangengroepen en economische groei: een cross-nationale studie*, *Sociologische Gids*, 1984, nr. 2.

4) Zie Dennis C. Mueller (red.), *The political economy of growth*, Yale University Press, New Haven/Londen, 1983.

5) Angus Maddison, *Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme*, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1982.