

Over de brug tussen markt en bureaucratie

prof. dr. A.J. Vermaat



Prof. dr. A.J. Vermaat (1939) is hoogle-
raar Algemene Economie aan de eco-
nomische faculteit van de Vrije Univer-
siteit te Amsterdam.

Enkele beschouwingen over sociaal-economische instituties naar aanleiding van het nieuwe CDA-Verkiezingsprogramma 'Uitzicht; Samen werken voor morgen'.

Kernvraag

In het kader van de inspraak hebben hopelijk vele CDA-leden het nieuwe verkiezingsprogramma 1986-1990 gelezen en beoordeeld. Het is werkelijk een keurig stuk geworden; natuurlijk te lang en te gedetailleerd, maar dat zal wel nooit meer anders worden. Het program heeft ook een duidelijke lijn in zoverre, dat het met enkele concrete aanzetten aansluit op de CDA-nota's van de laatste jaren, waarin de thematisering van de gespreide verantwoordelijkheid een soort politiek 'Leitmotiv' is geworden. Het CDA tracht de politieke wil te verwoorden dat de overheid dient terug te treden ten gunste van de eigen individuele en groepsverantwoordelijkheid. Dit laatste echter onder de voorwaarde dat niet te kort zal worden gedaan aan de essentiële overheidstaken, zoals het ordenen van de samenleving¹; het bestellen van de publieke gerechtigheid en het fungeren als het schild der zwakken. Met deze opstelling ben ik het van ganser harte eens. Daar ligt dan ook niet mijn probleem. Het zwakke punt in dit program – en

wellicht ook in de eerdere nota's van het CDA – is gelegen in het vacuüm dat ontstaat als de dirigistische en centralistische overheid inderdaad gaat terugtreden.² Een pleidooi op principiële en pragmatische gronden voor zulk terugtreden is prima. Maar zonder goede maatschappelijke structuren of instituties, die in staat zijn om als 'bedding' voor de maatschappelijke ontwikkelingen te functioneren, dreigt men terug te vallen op varianten van de 19e-eeuwse vrijheidsideologie. Gezien de opgang van overdreven individualisme en ego-tripperi in onze tijd, is dit laat-

- 1) Ik gebruik in dit artikel de termen 'samenleving' en 'maatschappij' als synoniemen; ook de overheidsorganisatie(s) maakt (maken) hiervan m.i. deel uit.
- 2) Na het schrijven van dit artikel in concept-vorm kreeg ik het zomernummer van Christen Democratische Verkenningen onder ogen (1985 nr. 7/8). Ik heb de indruk dat een groot deel van de daar geventileerde gevoelens van ongenoegen met het recente verkiezingsprogramma van het CDA met dit gesignaleerde punt samenhangt. Overigens werd het schrijven van dit artikel sterk gestimuleerd door de lezing die drs. C.J. Klop op 11 mei 1985 hield voor de provinciale ledenvergadering van het CDA-Gelderland te Arnhem.

ste zeker geen denkbeeldig gevaar. Het corrigeren van het ene gevaar garandeert nog niet het bereiken van het juiste evenwicht. Ik noem een voorbeeld. Terecht wenst de programmacommissie dat de overheid zich voortaan – tenzij er calamiteiten dreigen – onthoudt van ingrijpen in de directe loonvorming. Maar gaat het dan ineens wèl goed? Een beroep vanuit de politiek op een goed 'sociaal' gedrag van de zogenaamde sociale partners is structureel gezien toch weinig meer dan illusie-politiek. Zijn wij dan niet

„ Een beroep op goed gedrag van sociale partners is illusie-politiek. „

terug bij de grillen van de vrije markteconomie? De kernvraag, die ik hier wil bespreken naar aanleiding van het nieuwe verkiezingsprogramma, is deze: *Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat het terugtrekken van de overheidsmacht uit tal van maatschappelijke beslissingsmomenten niet leidt tot een sociaal machtsvacuüm?* Dat wil zeggen: hoe bereiken wij, onder vermindering van het optreden van nieuwe eigenmachtigheid een transformatie in een beter functionerende maatschappelijke ordening?

Ik voeg hier nog aan toe dat het stellen en oplossen van dit centrale probleem vooral het CDA ter harte zal moeten gaan. Terecht is met een blik op de verre of nabije historie gezegd, dat bij liberalen de vrijheid en bij de socialisten de gelijkheid tot een politieke afgod dreigde te worden. Een harmonisch evenwicht – waarbij trouwens de broederschap niet wordt vergeten – vergt passende maatschappelijke instituties ter beteugeling van zowel individu als staat. Er is trouwens

nog een puur pragmatische reden om deze weg in te slaan. Een echt terugtreden van de overheid is pas mogelijk wanneer de ambtenaren een nieuwe taak krijgen. Zo niet, dan zal de bureaucratie blokkerend werken, zoals bij decentraliserings- en privatiseringspogingen reeds duidelijk is gebleken.

De overheid: ordenend in wijsheid?

Het is verstandig om een politiek opstel te beginnen bij de overheid. Al eerder heeft o.a. Donner³⁾ gesteld, dat het CDA nog steeds een duidelijke en homogene visie op de overheid mist. Ook in het onderhavige verkiezingsprogramma zitten wat slordig door elkaar heen gemengd: elementen van de soevereiniteit-in-eigen-kring, de subsidiariteitsleer en de leer van de functionele decentralisatie. Nu zijn deze theorieën lang niet altijd met elkaar in strijd, maar soms maakt het wèl uit, welke men kiest.

In dit verband gaat het primair om de ordenende taak van de overheid. Elke samenleving, en zeker een ingewikkelde als de onze, vergt ordening. Echter niet zomaar een willekeurige ordening, maar één die genormeerd is op recht en gerechtigheid. Wat dit betreft is de overheidstaak even essentieel (= wezenlijk en onmisbaar) als beperkt (= compact), zoals christen-democraten als Zijlstra en Roolvink getuigden. Deze aldus zeer summier verwoorde overheidsvisie sluit naar mijn mening het best aan op het idee van de soevereiniteit-in-eigen-kring.⁴⁾ De afbake-

3) A.M. Donner: Over staatsbeschouwing. *Christen Democratische Verkenningen* 1984 (nr. 4), pp. 167-177.

4) Men make niet de fout om deze leer te vertalen in termen van onderling autonome deelgebieden. Zo leidt dit volgens de journalist H. v. Seumeren (in de Volkskrant d.d. 24-8-1985) zelfs tot een anti-parlementaire houding. Hier is sprake van een tragisch misverstand. Het gaat er immers vooral om de eigenheid van de typerende en richtende normen te benadrukken, maar deze specifieke normen dienen steeds geïntegreerd te worden in de concrete beslissingen. In het verleden gebruikte ik hiervoor de aanduiding: 'relativiteit-in-eigen-kring'. Met B. Goudzwaard kan men ook de term 'normativiteit-in-eigen-kring' hanteren. Een eerdere uiteenzetting over dit onderwerp heb ik gegeven in: 'Verantwoordelijke maatschappij en totalitarisme', opgenomen in de bundel *Honderd jaar partij* onder redactie van A. Veerman & C. Bremmer, Wever, Franeker 1979, blz. 110-124.

ning tussen de overheid enerzijds en de rest van de samenleving anderzijds is hierbij principiëler en consequenter dan bij de subsidia-riteitsleer, waarbij ten diepste slechts de utiliteitsvraag bepalend is voor de vraag: 'publiek of privaat'? Bovendien heeft men dan minder last van problemen voortvloeiend uit bijvoorbeeld de tegenstelling natuur (aards, overheid als leider) versus bovennatuur (domein van het geestelijke, kerk als leider). Ook heeft men minder te maken met de willekeur van vormen van personalisme, hetzij in de zin van 'progressief-ethicisme', hetzij in de zin van 'conservatief-egocentrisme'.

Dus de maatschappelijk rechtvaardige ordening als hoofdtak van de overheid. Statelijke ordening is noodzakelijk, maar niet op elk terrein c.q. niet altijd of overall met dezelfde indringendheid of detaillering. Immers, tijden en omstandigheden variëren.

Sterk schematiserend zou men wat dit betreft drie velden in de samenleving kunnen onderscheiden. Er is een veld waarvan de overheid zich persé niet mag terugtrekken. Bekende voorbeelden hiervan zijn: defensie, politiek, rechtspraak enzovoort. Er is een ander veld, waar de overheid in principe absent moet blijven: kerk, gezin, school enzovoort. Ertussen ligt het derde veld, dat van de opportuniteit. Zal de overheid een weg beheren, een communicatiesysteem, een onderwijsinstituut, dan wel zal een particuliere organisatie dat doen?

Hier is het hoofdzakelijk een kwestie van doelmatigheid enerzijds en van kwaliteit der overheid (en samenleving) anderzijds. Doelmatigheid bedoel ik niet alleen in de strikt technisch-economische betekenis, maar ruimer in de zin van een optimalisering van de samenlevingsdoelen. De term 'kwaliteit van de overheid' bedoel ik in de zin van de mate van democratisch opereren van de overheidsorganisatie (openheid, controleerbaarheid, geen verzet van politieke minderheden, weinig invloed van de bureaucratie, enz.). Het gaat hierbij typisch om een afweging, want ook de kwaliteit van de samenleving (gedrag patronen, welvaart spel, enz.) speelt een rol. Naarmate de mensen respectievelijk

de groepen van zichzelf uit, d.w.z. zonder personele of structurele dwang of restricties, erin slagen om een zinvolle en houdbare samenleving te verwerkelijken, kan de rol van de overheid beperkter qua bereik zijn, niet qua essentie.

In een moderne, complexe samenleving, met al haar specialisaties en differentiaties (waarvoor veelal de traditionele samenlevingscellen uiteenvallen, zodat de integratie van de afzonderlijke normen voor het handelen bemoeilijkt wordt) is het echter een illusie te veronderstellen dat er géén groepsegoïsme zou bestaan. Bij vermindering van spontane sociale controle is het juist zaak om te zorgen voor functionerende samenlevingsstructuren. Hier is de overheidstaak wezenlijk aan de orde, hetzij constituerend of kaderschepend, dan wel regelgevend of zelfs dirigerend.

Het CDA heeft meermalen – en op zichzelf volstrekt terecht – gepleit voor een leefbare samenleving, waarin sprake is van een levend 'midden-niveau', dat de samenleving vormt en plooit, met vermindering van uit de rails gelopen uitersten als de individualistische anarchie (geschoeid op de leest van het individualistisch egoïsme) en de (op de illusie van de alwijze overheid berustende) collectivistische bureaucratie. Maar hoe moet dat 'sociaal ademende middenrif' dan wél geformeerd worden? En is – wanneer men een les uit het verleden wil trekken – de gedachte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie nu zo'n succes geweest? En is het huidige – toch uiterst wankele – op overleg geënte sociaal-economische bestel nu zo'n perspectiefbiedend geheel?⁵⁾ Vormen federalistisch opgezette bestuurlijke organisaties een vertrouwenwekkend scena-

5) Interessant is de volgende conclusie: 'Eindconclusie is dat het particulier noch het openbaar tripartisme een rooskleurige toekomst tegemoet gaat in Nederland en België en dat in de keuze van overleconomie of interventiestaat het element van de interventiestaat zwaar blijft wegen'. Uit: A. Geul, P.W.M. Nobelen & H. Slomp, De komende vijf jaar: overleconomie of interventiestaat ?. *Sociaal Maandblad Arbeid*, juli/augustus 1985, pag. 518.

rio, of slechts een gebrek aan beter? Zou er niet intensiever gezocht moeten worden naar andere vormen van instituties, welke het gedrag van personen en groepen zòdànig kunnen inkaderen en kanaliseren, dat – zij het met de in een dynamische samenleving onvermijdelijke en zelfs nuttige kleine aanvaringen! – men gezamenlijk als het ware ongemerkt wordt gedwongen om niet uit de samenlevingsband te springen. Op deze manier zoekt men de voor het individuele en groepsgegedrag noodzakelijke restricties niet langer in vormen van directe overheidsinterventie, maar in institutionele restricties, waarbij uiteraard de overheid een constituerend aandeel heeft.

Dit heeft een bijkomend voordeel. Nu ligt er voortdurend een zware hypotheek op het overleg in onze gemengde economische orde, met name op het tripartiete overleg aan de top. Geen overeenstemming betekent spanning, maar een overeengekomen compromis kan lijden aan eenzijdigheid (ten gevolge van relatieve machtsverhoudingen), overglobaliteit (ten gevolge van grote verschillen in sectoren of bedrijven), ondoelmatigheid (bij gebrek aan volledige informatie) en ondoeltreffendheid (omdat men bij de gebruikelijke vrijwilligheid op een lager niveau zijn eigen weg kan gaan). Het is dan ook geen wonder dat men in het verleden in Nederland zo vaak om overheidsingrijpen heeft gevraagd. Deze druk op het overleg wordt veel geringer wanneer het gaat om constituerende regelingen in plaats van periodieke, inhoudelijke beslissingen.

Economische ordening: op mars, maar waarheen?

Economisten spreken over het begrip 'economische orde' als het institutionele kader waarbinnen zich het lopende economisch proces van een land voltrekt. Nu zijn hierbij allerlei indelingen mogelijk om de verschillende typen van ordes of stelsels te onderscheiden. Bekende (extreme) grondvormen zijn de centraal geleide bevelseconomie en de vrije gedecentraliseerde markteconomie, waarbij het plan resp. de markt als het coördinatiemechanisme fungeren.

Dit zijn in de praktijk slechts ideaaltypen; in de realiteit gaat het feitelijk om mengvormen, die overigens wel duidelijke trekken van gelijkenis met de twee ideaaltypen kunnen vertonen. In de praktijk zijn er nogal wat varianten te zien, zoals de volgende serie landen aantoonst: USSR, Joegoslavië, Japan, West-Duitsland en de USA. In het nieuwe programma wordt uiteraard *niet* voor een plan-economie gekozen. Uit het hoofdbetoog van het concept-programma blijkt verder dat het CDA van oordeel is, dat de overheid zich teveel en te detaillistisch (d.w.z. teveel in dirigerende zin) heeft bemoeid met de economie. De overheid heeft teveel verantwoordelijkheden van de individuen en de sociaal-economische groepen – zowel uit goede wil als op eigen verzoek van betrokkenen – overgenomen en een wirwar van regels en directieven opgesteld, die al met al demotiverend werken en bovendien afwenteling en inefficiënties uitlokken.

In het nieuwe program zijn talrijke voorbeelden van deze fundamentele stellingname te vinden. Ik beperk mij hier tot een (belangrijk) voorbeeld. Ik citeer: 'Maar de verzorgingsstaat is geleidelijk uit zijn krachten gegroeid. Te makkelijk werd gedacht en gedaan of ongeveer alles wel te beteugelen en te betalen viel, zodra het maar tot staatszorg werd verklaard. Zo kreeg de staat ook veel problemen toegeschoven, welke eigenlijk als voorwerp van maatschappelijke zorg behoorden te zijn herkend. In plaats van een verzorgingsstaat heeft het CDA bij zijn beleid een verzorgingsmaatschappij voor ogen' (uit de Inleiding op 'Uitzicht').

De centrale vraag is echter wèlk beleid hier toe het beste is. Denkbaar is een 'liberalistisch-terugtrekkend' beleid, namelijk wanneer de overheid zich op het sociaal-economisch terrein gaat beperken tot een puur macro-economisch globaal beleid met afschaffing of verwaarlozing van de meso- en micro-economische instrumenten. Dit is zeker de trend momenteel. Het is echter de (langetermijn!) vraag of naast de positieve effecten van zo'n terugtrekken van de overheid er toch

niet een vacuüm zal gaan ontstaan, waaruit weer nieuwe negatieve gevolgen zullen voortvloeien. Minder dirigerend overheids-optreden lijkt mij zeer verstandig toe, maar alleen als men nieuwe feilen weet te vermijden door beter werkende instituties te scheppen.

Het nieuwe CDA-program heeft ook zeker die intentie. Zo luidt artikel 1 van het hoofdstuk Economische Orde als volgt: 'Het CDA streeft naar een economische orde waarin onderlinge zorg en mede-verantwoordelijkheid gestalte krijgen in voor de burgers herkenbare verbanden. De georiënteerde markteconomie, dat wil zeggen een economie die genormeerd wordt door sociaal en ecologisch verantwoorde voorwaarden en niet ten koste gaat van de ontwikkelingslanden, vormt hiervoor het uitgangspunt'. En aanvullend citeer ik nog uit artikel 2: 'Binnen die randvoorwaarden zijn de sociale partners nauw betrokken c.q. verantwoordelijk voor de ontwikkeling, vaststelling en uitvoe-

’ Minder dirigerend overheids-optreden werkt alleen door beter werkende instituties te scheppen.

ring van het sociaal-economisch beleid. Een intensieve dialoog is noodzakelijk voor de onderlinge afstemming van het overheidsbeleid en het beleid van de sociale partners'. Maar veel meer – en eerlijk gezegd heeft deze klemmende oproep tot intensief overleg en wederzijds respect m.i. weinig substantieels te bieden! – komt er niet op tafel op dit gebied van de economische ordening, met uitzondering van de budgette-

rings- en planningsgedachte ten aanzien van de gesubsidieerde welzijnssectoren.

Is het niet erg optimistisch gedacht om op deze wijze de komende jaren tegemoet te treden? Jaren waarin er genoeg problemen zijn op te lossen. Ik noem slechts de werkloosheid, de komende vergrijzing, de voortgaande technologische revolutie, de permanente druk op het milieu.

Kan ook de verhouding tussen arbeid en kapitaal, tussen werknemers en werkgevers, tussen producent en consument met zoveel distantie worden voortgezet? Kan het noodzakelijke milieubeleid echt effectief gevoerd worden door allerlei regelingen in een kaderwet te plaatsen? Kan het agrarische structuurbeleid in Europa zo de jaren negentig halen?

Ik kan mij helaas niet aan de indruk onttrekken dat het nieuwe CDA-program te weinig fundamentele antwoorden biedt. Teveel wordt volstaan met het 'doorgaan met het oude, maar wel globaler en dus beter'. Ik ben bepaald géén voorstander van allerlei detaillistisch ingrijpen van staatswege, maar op deze wijze zullen de problemen natuurlijk niet echt verdwijnen (hoogstens iets minder duur worden), zodat er na 1990 een nieuwe dirigistische vloedgolf valt te verwachten. Politici en ambtenaren kunnen het 'regelen' toch al zo moeilijk achterwege laten!

Instituties met een menselijke maat: de milieuproblematiek als voorbeeld

Als het CDA de onnipotente overheid als te dwangmatig en (meestal) als te inefficiënt afwijst,⁶⁾ en indien men ook een ongebonden markteconomie onvoldoende acht op grond van haar sociale score, dient men bewust een alternatief te zoeken in de vorm van dusdanige economische instituties, die enerzijds de subjecten in voldoende vrijheid motiveren tot efficiënt handelen maar anderzijds voldoende kanaliserend vermogen vertonen

6) Dit zijn ook de gronden om een planeconomie af te wijzen. Een uitzondering is actueel als het gaat om de realisatie van één dwingend doel voor de gehele samenleving, zoals bijvoorbeeld het winnen van een oorlog.

om de resulterende uitkomsten ook sociaal aanvaardbaar te maken.⁷⁾ Dit is uiteraard gemakkelijker als opdracht te formuleren dan om inhoudelijk in te vullen. Maar als men pleit voor een terugtreden van de staat op sociaal-economisch terrein, dient men de consequenties te accepteren. Anders zal men de keuze tussen het marktkapitalisme met zijn harde (a)sociale realiteiten en het plansocialisme waar vrijheid en democratie kwijnen niet kunnen ontgaan. Vooral het CDA komt de taak toe deze uitdaging met inventiviteit tegemoet te treden; zijnde een politieke partij zonder veel dogmatische stokpaardjes.

Het zou niet alleen qua bladruimte te ver voeren hier een 'blauwdruk' van zulke nieuwe economische instituties te willen geven. Eerlijk gezegd zie ik nog slechts een aantal m.i. bruikbare aanzetten in deze richting. Waar het mij nu om gaat, is deze discussie binnen het CDA te openen. Ik wil mij vanzelfsprekend niet met een Jantje-van-Leiden van deze problematiek afmaken. Daarom zal ik hierna aan de hand van een aantal concrete economische problemen een indicatie geven van de richting die wij m.i. moeten inslaan. Ik beperk mij uitdrukkelijk tot het terrein van de economische ordening. Het gaat dus primair om de typering van de aard van de benodigde nieuwe instituties. Ik wijs er terloops nog op dat ook het Oud-Testamentische Israël bepaalde institutionele arrangementen kende, zoals het sabbathsjaar en het jubeljaar, die vooral bedoeld waren om het egoïsme te kanaliseren (ook tussen de generaties) en het sociale gehalte van de samenleving op peil te houden.

Het is voor de duidelijkheid verstandig te beginnen met een bekend voorbeeld. Tinbergen heeft indertijd in een beroemd geworden artikel de aandacht gevestigd op het probleem van de negatieve externe effecten in de markteconomie.⁸⁾ Hij toonde eerst modelmatig aan dat, wanneer men een aantal zeer vereenvoudigende vooronderstellingen maakt, de decentrale markteconomie de beste institutionele vorm is om een sociaal-

economisch optimum te realiseren. Gaat men echter over op meer realistische omstandigheden, zoals bijvoorbeeld het optreden van negatieve effecten bij het produceren van goederen op de positie van anderen in de samenleving (bijvoorbeeld milieu-effecten), dan zou men aanvullende institutionele regelingen moeten treffen. Tinbergen zelf suggereerde toen dat overheidsingrijpen de aangewezen weg zou zijn; hij gaf de voorkeur aan het stichten van overheidsbedrijven om zulke negatieve externe effecten in de besluitvorming te internaliseren.

Ondanks de goede bedoeling is dit een simplistische oplossing. Dit blijkt direct als men beseft dat er vele situaties bestaan waarin de realiteit afwijkt van de ideale veronderstellingen waaronder de markteconomie zelfstandig het optimum kan bereiken. Ik noem in dit verband slechts de vele afwijkingen van een toestand van volledige mededinging op de markt, dat wil zeggen van situaties waarin marktpartijen de ruimte hebben om de prijsvorming zelf te beïnvloeden. Dit kan ondermeer optreden bij een beperkt aantal marktpartijen, gebrek aan homogeniteit van de verhandelde goederen, of dalende marginale produktiekosten. In al deze gevallen zou de raad van Tinbergen op hetzelfde neerkomen: Maak er maar overheidsbedrijven van of laat de staat het marktgedrag maar controleren! Dit zou weldra leiden tot een centraal geleide economie, waarvan o.a. Tinbergen zelf – zij het in een ander verband – een aantal sterk negatieve eigenschappen heeft opgesomd. Bovendien is het een simplistische gevolgtrekking, omdat men pas kan kiezen na een onderlinge vergelijking van de aanwezige alternatieven. In dit geval blijkt bovendien de markt tamelijk robuust te zijn

7) Dit geldt zowel voor de huidige generatie (voldoende bestaanszekerheid en aanvaardbare welvaartsverschillen) als ten aanzien van de komende generaties (bewaren van de schepping en het zorgen voor een voldoende cumulatie van kennis en kapitaal).

8) J. Tinbergen, *The Theory of the Optimum Regime*, in: *Selected Papers*. Noordhollandse Uitgeversmaatschappij, Amsterdam 1959. pp. 264-307.

voor dergelijke (kleine) afwijkingen van de ideale basisveronderstellingen voor een optimum. Met andere woorden, een beperkte afwijking van de ideale markt behoeft nog geen eindresultaat te geven dat vèr weg ligt van het oorspronkelijke optimum. Het voorgaande neemt echter geenszins weg, dat de markteconomie behept is met onvolkomenheden, en niet alleen met micro-economische feilen. Deze laatste kunnen zo belangrijk worden, dat er inderdaad op de een of andere manier moet worden geïnterveneerd.⁹⁾ Daarmee zijn wij terug bij de centrale vraag van dit artikel, namelijk: Op welke wijze en met behulp van welke (mede door de overheid) te creëren instituties kan men het sociale optimum het best bereiken?

Laten wij nu het milieu-probleem eens nader bezien in het licht van de hierboven geformuleerde doelstelling. Het probleem heeft talloze facetten, waarbij met name in een aantal gevallen (lucht, water) de complicatie optreedt van de internationale verwevenheid. Omdat ik de lezer geen totale blauwdruk heb beloofd, beperk ik mij in dit verband tot de lokale milieu-problematiek waarvan de bodemverontreiniging een typerend voorbeeld is. Er zijn hierbij globaal gesproken twee typen van problemen, namelijk a) duurzame vergiftiging, en b) tijdelijke overbelasting, welke in beginsel door het zelfreinigende vermogen kan worden verwerkt (zoals bijvoorbeeld een tijdelijke overbemesting).

Het tegengaan van over-verontreiniging kan men in beginsel op vier manieren aanpakken: 1) vergunningssystemen, 2) heffingssystemen, 3) verontreinigingsrechten en 4) publieke produktie van afbraak van verontreiniging resp. compensatie ervan. In het laatste geval zorgt de overheid voor een fysieke compensatie van de door producenten en consumenten voortgebrachte verontreiniging. Dit vergt uiteraard uitgaven, die via de algemene belastingen kunnen worden gefinancierd. Doorgaans zal men gebruik maken van specifieke heffingen, die tevens een afremmend effect hebben op de produktie van milieudruk, waardoor een combi-

natie met de als tweede genoemde methode optreedt. Een dergelijk gecombineerd systeem is aantrekkelijk wanneer het gaat om een groot aantal relatief kleine vervuilers, waarbij bovendien de vervuilingseffecten geografisch gespreid zijn. Gaat het echter om belangrijke en geconcentreerde verontreinigingen, dan past men in Nederland veelal het vergunningssysteem toe, waarbij aan de verlening van de vergunning doorgaans beperkende voorwaarden worden verbonden.

Hoewel men bij dit systeem streeft naar het hanteren van algemeen toepasbare criteria, stuit men in de praktijk toch op enkele ernstige uitvoeringsproblemen. In de eerste plaats is er een ambtelijke procedure nodig, waarbij problemen als rechtsongelijkheid, tijdsverlies, arbitrariteit en verschillen in beperkende voorwaarden kunnen voorkomen. Dit leidt tot onzekerheden en wrevel. In de tweede plaats is het moeilijk om de totale milieudruk effectief te beheersen, vooral wanneer de economie in een bepaalde regio sterk groeit. Men kan moeilijk de vergunningseisen voortdurend bijstellen, tenzij het nieuwe aanvragen zijn, zodat nieuwe vestigingen relatief achtergesteld worden.

Ook is er in de derde plaats in dit vergunningssysteem een veel te geringe stimulans in de richting van nieuwe technieken die de netto verontreiniging verminderen. Daarom is het niet verbazingswekkend dat het bedrijfsleven zich de laatste jaren voorstander betoont van het zogenaamde 'bubble-up' concept, waarbij het accent ligt op de controle en regulering van de uiteindelijke milieudruk. Dit betekent in wezen een verschuiving

9) In dit verband past het volgende citaat: 'Gesteld kan worden dat het de taak van de overheid is zo veel mogelijk de voorwaarden te scheppen die vervuld moeten zijn, wil de onzichtbare hand zijn werk kunnen doen. Economische politiek houdt dan niet in dat mensen worden gedwarsboemd in hun streven naar eigen welvaart, maar dat zij ertoe worden gebracht vrijwillig zodanige beslissingen te nemen dat de maatschappelijke welvaart daarmee het beste is gediend. Dwang past daar niet bij en werkt bovendien averechts'. Aldus: J.G.A. van Mierlo, *Echte Public Choice, Openbare Uitgaven* 1985 (nr. 4) pag. 148.

ten gunste van een stelsel van (in principe onderling verhandelbare) verontreinigingsrechten. Men mag dan slechts het milieu belasten indien en voorzover men beschikt over een passend verontreinigingsrecht, waar uiteraard voor betaald moet worden. Economisch gezien is dit een aantrekkelijke benadering, omdat het veel meer flexibiliteit en dynamiek toelaat. Langs deze weg is het eveneens mogelijk om in de loop van de tijd wijzigingen in het milieu-regime aan te brengen, bijvoorbeeld door het verontreinigingsrecht zelf aan een depreciatie te onderwerpen (zodat men of betere technieken moet toepassen, of extra rechten op verontreiniging moet aankopen). Met het oog op het voorkomen van duurzame overbelasting of vergiftiging van het milieu, dient men dit rechtensysteem aan te vullen met een andere regeling. Men kan hierbij denken aan een beperking op het eigendomsrecht op de grond in die zin dat men verplicht is om periodiek de kwaliteit van de grond te laten toetsen op straffe van verlies van de beheersrechten. Men kan ook denken aan een combinatie met het als vierde genoemde systeem der publieke reiniging.

Het bovenstaande is niet meer dan een indicatieve illustratie. Het gaat om het bewust creëren van dusdanige instituties, dat mensen zelf weer bij hun handelen voldoende rekening hebben te houden met zulke negatieve externe effecten, door dergelijke gevolgen als het ware in de besluitvorming op microniveau te integreren.

Het institutionele probleem van de arbeidsmarkt

Vervolgens wil ik de lezer confronteren met een meer macro-economisch probleem, namelijk dat van de loonvorming. Het lijdt geen twijfel of hierbij is sprake van beperkte concurrentie. Men kan zelfs zeggen dat er via gewoonte (inclusief strijd!) en via de wet dusdanige institutionele regelingen zijn geschapen, dat de macro-economische loonvorming grotendeels is losgemaakt van de banenmarkt. Er heeft zich met andere woor-

den een over-globalisering voorgedaan, waaraan enkele belangrijke problemen zijn verbonden. Zo neigt de loonvorming in ons land naar uniformiteit (en meestal ook naar nivellering), wanneer op centraal niveau wordt onderhandeld over de loonontwikkeling. Een dergelijke uitkomst behoeft bepaald niet aan te sluiten op de specifieke situaties op de diverse segmenten van de arbeidsmarkt resp. regio's in het land, zij het dat in zulke persistente gevallen noodwegen worden gezocht. Ook kan een centrale – al of niet geleide! – loonvorming leiden tot een te laag resp. een te hoog algemeen loonniveau in verhouding tot de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Voorbeelden hiervan kende Nederland gedurende de jaren vijftig resp. in de jaren zeventig. In het eerste geval raakte de arbeidsmarkt overspannen, waardoor niet alleen overrationalisatie werd geïnduceerd maar ook overspannen toekomstverwachtingen werden gecreëerd met betrekking tot de inkomensgroei. In het laat-

’ Het gaat om het bewust creëren van zodanige instituties, dat mensen zelf weer rekening houden met negatieve gevolgen van hun handelen. ’

ste geval ontstond er structurele werkloosheid vanwege de verslechterde exportpositie, terugloop van nieuwe investeringen wegens geërodeerd rendement en extra afstoot van arbeidsplaatsen. Met andere woorden, een loonvorming op 'te hoog' niveau welke teveel losgemaakt wordt van de concrete arbeidsmarktomstandigheden, neigt naar een macro-economische labiliteit. Gezien het voorgaande is het geen verras-

sing als velen zich in Nederland uitspreken voor een gedifferentieerde loonvorming. Bij een andere gelegenheid heb ik al een voorstel gelanceerd om aan deze gedachte een nadere institutionele uitwerking te geven.¹⁰⁾ De grondgedachte hierbij is om binnen een op centraal niveau tripartiete te onderhandelen bandbreedte (waarbij de macro-economische aspecten tot gelding komen) de nadere loonvorming te differentiëren op decentraal niveau van bedrijfstak of onderneming. Bij dit laatste kan men specifieke criteria een rol laten spelen, zoals bijvoorbeeld de specifieke stijging der arbeidsproductiviteit, de prijsontwikkeling in de betreffende branche en de stand van het betreffende segment der arbeidsmarkt. Het lijkt raadzaam aan dit systeem restricties toe te voegen teneinde afwenteling van loonkosten op de consument (via extra prijsverhogingen) of op de gemeenschap (via extra werkloosheid) tegen te gaan, met name voor die gevallen waarin sprake is van geringe groei van de arbeidsproductiviteit en weinig effectieve concurrentie. Men kan hierbij denken aan de hoogte van de te betalen sociale premies, de eventueel te voeren prijsbeleid resp. aan de belastingheffing. Het zou hier te ver voeren om in details te treden, maar de teneur is steeds hetzelfde. Gestreefd moet worden naar het invoeren van nieuwe institutionele vormen of regels zodanig dat een beter werkbaar maatschappelijk compromis wordt gevonden dan bij de traditionele markt, de dirigistische overheid of de vrijblijvendheid van het overleg aan de top.¹¹⁾ Zelfs al zou men in Nederland overgaan tot zo'n hierboven aangeduid nieuw systeem van loonvorming, dan bleven er vooralsnog arbeidsmarktproblemen bestaan. Ik noem er drie. In de eerste plaats is er nog volop werkloosheid, al weet niemand precies de exacte gegevens. In de tweede plaats impliceert een gedifferentieerde loonvorming nog niet automatisch dat er geen onevenwichtigheden op de verschillende deelmarkten zullen bestaan. De vraag naar bepaalde typen van arbeidskracht wijzigt zich voortdurend, zowel conjunctureel als structureel. Ook de

scholingswensen en preferenties vertonen een eigen beweging, zodat soms forse verschillen tussen vraag en aanbod op deelsegmenten optreden. In de derde plaats is er een micro-economisch begrijpelijke maar macro-economisch verkeerde koppeling in de loonvorming present. Geschematiseerd gaat het om het volgende. De reële lonen hebben de neiging de stijging van de arbeidsproductiviteit in de loonleidende sectoren te volgen. In delen van de economie met een lagere produktiviteitsgroei betekent dit een tendens tot uitstoot van arbeid door inkrimping of door middel van rationalisatie. Dit betekent een tendentie tot vergroting van het aantal inactieven, zodat de sociale premies moeten stijgen. Zelfs als de actieve werknemers deze premiestijging niet afwentelen (hetgeen normaliter voor een deel wel zal gebeuren) stijgen hierdoor de arbeidskosten, hetgeen een verdere stimulans is tot verhoging van de arbeidsproductiviteit. Het is niet gezegd dat dit proces altijd tot grote werkloosheid zal leiden, maar – zeker in de context van een sterk stijgende groei van de potentiële beroepsbevolking en een langzame groei van de economie qua arbeidsplaatsen – is de kans op een grondige verstoring van de arbeidsmarkt hiermee evident aanwezig. Voor een deel kan deze onjuiste 'terugkoppeling' vermeden worden door een eerder beschreven wijziging van het institutionele systeem van de loonvorming. Maar een bredere aanpak is noodzakelijk. Naar mijn mening kan langs de volgende weg een (deel van de) oplossing worden gevonden. Hiermee zou tevens de oplossing van het emancipatievraagstuk gediend zijn. Het kernidee is om te gaan werken met in beginsel verhandelbare arbeidsrechtcertificaten. Dit biedt een zeer algemene mogelijk-

10) A. J. Vermaat, Naar een nieuw systeem van geconditioneerde loonvorming in Nederland, *Economisch Statistische Berichten* (67) 1982, pp. 504-510.

11) Gezien de commotie die ontstaan is na de lancering van enige ideeën door de fractievoorzitter van het CDA dr. B. de Vries, merk ik hierbij nog op dat de aard en de rol van de 'c.a.o.' zeker aan heroverweging toe is.

heid om aangepaste antwoorden te vinden op zowel algemene arbeidsoverschotten (resp. tekorten) als op specifieke onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Bestaan er immers overschotten aan een bepaalde vorm van arbeidsprestatie, dan zal er niet alleen een tendentie tot relatieve loondaling zijn, maar kan men tevens het aantal per jaar te werken arbeidsuren verminderen. Bij arbeidsschaarste is het omgekeerde uiteraard aan de orde. Bovendien biedt dit een mogelijkheid om ook een variatie naar leeftijdsklasse aan te brengen. Zowel jonge (bijvoorbeeld jonger dan 23 jaar) als oudere arbeidskrachten (bijvoorbeeld ouder dan 55 jaar) zou men een gestaffelde reductie op het aantal gratis aan te bieden uren kunnen opleggen. Men blijft in dit systeem vrij om meer uren te werken, maar men dient dit recht dan eerst van anderen te kopen. Een vorm van registratie is onvermijdelijk (zoals bij elk eigendomsrecht trouwens); in dit geval kan het bovendien bijdragen aan de fraudebestrijding. Een positief neveneffect is de automatische introductie van een soort minimum-inkomen, namelijk bij verkoop van het aanbodsrecht wanneer men inactief moet of wil blijven. Hierdoor wordt tevens het probleem van de *marginale* lastendruk op arbeidsinkomsten verlicht, want het eventueel betalen voor het leveren van een grotere arbeidsinspanning binnen dit systeem functioneert als een soort van 'lump-sum' heffing, hetgeen volgens de gangbare belastingtheorie valt te prefereren.

Het lijkt onnodig een speciale regeling te maken voor de gezinssituatie. Of men wel of niet getrouwd is resp. samenwoont is niet van invloed op de toekenning van de arbeidsrechten. Wil een man of vrouw de huishouding verzorgen, dan verkoopt hij of zij het eigen arbeidsrecht en toucheert daarbij de opbrengst ervan als een vervangend inkomen. Aanvullend zal overigens een kinderbijslageregeling noodzakelijk blijven.

Ook is het mogelijk om voldoende impulsen in te bouwen ter bevordering van de scholing. Nu werken slechts de voorlichting en feitelijke beloningsverhoudingen. Bij het

voorgestelde systeem kan men ook de omvang van het arbeidsrecht per persoon met een specifieke scholing laten variëren, terwijl bovendien de verhandelde arbeidsrechten een verschillende prijs zullen doen. Verder is het mogelijk om vanuit de doelstellingen van het inkomensverdelingsbeleid een vloer in de markt te leggen door inkoop van arbeidsrechten van staatswege.

De lezer zal van mij niet de stelling vernemen dat langs deze weg alle arbeidsmarktproblemen zullen worden opgelost. Wél dat op deze manier een kans aanwezig is om met behoud van de individuele vrijheid en arbeidsmotivatie een meer optimale toestand te bereiken dan tegenwoordig de praktijk is. Bovendien kan men dan in Nederland de verleiding weerstaan om alles te zetten op de kaart van een generiek verplichte arbeidstijdverkorting, die vanwege de opgeroepen economische perikelen de beoogde sociale voordelen bij lange na niet zal kunnen bewerkstelligen.

Tot zover enkele voorbeelden van institutionele vernieuwingen op de arbeidsmarkt. De strekking is steeds dezelfde: Tracht dusdanige regelingen te constitueren dat het dirigerende overheidsinterveniëren wordt teruggedrongen zonder terug te vallen in de sociale neveneffecten van een ongeregelde vrije markt.

Slotopmerkingen: discussie gevraagd

In het voorgaande heb ik enkele suggesties gedaan voor een andersoortige aanpak van het economisch beleid in Nederland door meer gebruik te maken van eigendomsrechten. Ik besef dat met het geven van enige indicatieve suggesties de problemen nog lang niet opgelost zijn. Er zullen tai van tegenwerpingen te maken zijn. Wel, die zou ik gaarne vernemen. Een echte inhoudelijke discussie zou dit CDA-blad bepaald niet misstaan. Er zullen talrijke vormgevings- en invoeringsproblemen blijken te zijn. Ook dat is geen onoverkomelijk probleem. Een geldstelsel, een wisselkoerssysteem, de sociale zekerheid zijn niet van de ene op de andere dag en zonder problemen tot stand

gebracht. Bovendien, een wettelijke regeling (of nog eenvoudiger: een circulaire van een departement!) blijkt in de praktijk minder simpel (uit) te werken dan een ambtenaar, een politicus of een journalist geneigd is aan te nemen.

In het voorgaande heb ik mij voornamelijk beperkt tot het domein van de arbeidsmarkt. Het zou niet moeilijk zijn de voorbeelden uit te breiden tot andere markten of segmenten van de economie. Ik noem slechts evidente beleidsprobleemgebieden als de landbouw, de volkshuisvesting, het onderwijs en de gezondheidszorg. Ik zal er hier niet verder op ingaan. Wel is het mogelijk dat een lezer zal tegenwerpen: Maar wat te zeggen van de besluitvorming over de *collectieve* goederen en diensten? Dit zijn andersoortige situaties, waarvoor ook andere institutionele oplossingen gewenst zijn. Een enkele opmerking ter illustratie hiervan. Wanneer het gaat om de klassieke (zuivere) grondrechten en om keuzen van het ja/nee-karakter is de collectieve politieke besluitvorming de aangewezen weg. De overheid kan zich hiervan niet terugtrekken. Wel is het mogelijk om politieke procedures te verbeteren, bijvoorbeeld met behulp van corrigerende referenda (om de politieke stemmenruil tussen coalities bij essentiële vraagstukken te mitigeren) en bijvoorbeeld met een regeling voor gewetensbezwaarden om hen vrijstelling van een verplichting te geven tegen financiële overcompensatie (naar draagkracht te berekenen). Voor wat betreft de zuiver collectieve goederen en diensten, waarbij de te produceren (en dus te consumeren) hoeveelheden in beginsel variabel zijn, is de mogelijkheid ontwikkeld van zogenaamde vraagrevelatiemethoden, die met behulp van een subtiel aansporings(heffings)systeem de burger stimuleren om zijn ware preferenties voor het collectieve goed te openbaren. Via dergelijke methoden wordt zowel het parasitaire ontwijkingsgedrag van de belastingbetaler als het parasitaire overdrijvingsgedrag van de voorzieningenvrager vermeden.¹² Deze methoden bevinden zich overigens nog in een experimenteel stadium. Wel bestaan er goe-

de vooruitzichten voor de operationele toepassing ervan op lokale collectieve goederen, waarbij de burgers voldoende kennis zullen hebben van de ter discussie staande voorzieningen.

Afsluitend hoop ik de lezer duidelijk gemaakt te hebben, dat er volop mogelijkheden bestaan om de markteconomie te reconstrueren door middel van de creatie van nieuwe sociaal-economische instituties. Deze hebben niet het karakter van een dirigistisch interveniëren van staatswege, noch van een ineffectief, want vrijblijvend, overleg tussen de sociale partners aan de top. Wil men niet terecht komen in een maatschappelijk vacuüm als de politiek de overheid doet terugtreden op economisch terrein, dan zal men ook moeten zorgen voor nieuwe effectieve instituties. Met de aangereikte voorbeelden hoop ik de relevantie van deze benadering te hebben aangetoond. Moge een verdere discussie hierover leiden tot de nodige verdieping.



12) In Nederland is hierover helaas weinig geschreven. Voor verdere details kan ik slechts verwijzen naar: A.J. Vermaat. *Vraagrevelatie-methoden voor collectieve goederen*. Researchmemorandum 1984-1, Economische Faculteit, Vrije Universiteit, Amsterdam 1984.