

door prof. dr. H. W. J. Bosman

*Prof. dr. H. W. J. Bosman (1922) is sinds 1959 hoogleraar geld-, krediet- en bankwezen aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. Hij is lid geweest van de Sociaal-Economische Raad. Prof. Bosman heeft veel gepubliceerd, vooral op monetair en bankpolitiek terrein.*



## Volkshuishouding en parlementaire democratie

Het is afgezaagd om te zeggen, dat in de huidige Westerse volkshuishouding 50 à 60 % van het nationaal inkomen door de overheid wordt besteed dan wel tot besteding komt via de overheid en de sociale verzekering. Maar uit dit feit blijkt duidelijk dat geheel anders dan vóór 1914 en in veel sterkere mate dan tussen 1914 en 1940 de overheid het zich tot taak rekent de volkshuishouding, althans in grote lijnen, te reguleren.

Men zou dan verwachten niet alleen dat de overheid de instrumenten heeft om de doeleinden die zij zich stelt te bereiken, doch ook dat zij over een besluitvaardige organisatie beschikt om gebruik van de instrumenten in voldoende mate en tijdig te waarborgen.

Aan het een en ander ontbreekt veel. Het enthousiasme over de aan de regering ter beschikking staande instrumenten, waarmee de door dezelfde regering gestelde doeleinden van sociaal-economische politiek in principe zouden kunnen worden bereikt is, in vergelijking tot de eerste naoorlogse decennia, getaand. Niet langer staat meer voorop dat als in het beslissingsmodel het aantal instrumenten maar gelijk is aan het aantal doeleinden, de doeleinden alle kunnen worden bereikt.

Strikt wiskundig is dat zo en iedere serieuze beschouwing moet daarvan uitgaan. Dit betekent in concreto, dat volledige werkgelegenheid en betalingsbalansevenwicht onder een systeem van vaste wisselkoersen alleen simultaan kunnen worden verwezenlijkt, indien niet slechts bestedingspolitiek wordt gevoerd (monetaire politiek en financiële overheidspolitiek), maar ook de ruilvoet tegenover het buitenland kan worden gewijzigd. Dit laatste kan door loon- en prijspolitiek, doch ook door wijziging in de wisselkoers. Onder het stelsel van Bretton-Woods immers, dat van 1945 tot 1971 de internationale monetaire betrekkingen regelde, was wijziging van de wisselkoers mogelijk in geval van een 'fundamentele onevenwichtigheid'. En ook sinds 1979, nu wij met

de meeste leden van de EEG verbonden zijn in een systeem van vaste wisselkoersen, het Europese Monetaire Stelsel, is wijziging van de koers der deelnemende valuta's in principe mogelijk.

Maar na een aantal decennia praktijk blijkt dat de instrumenten niet geheel werken, zoals oorspronkelijk was gedacht. Een daling van de koers van de eigen valuta betekent op zichzelf wel een daling van de ruilvoet van het betreffende land, maar deze daling wordt in een economie waar de lonen zijn geïndexeerd, in sterke mate teniet gedaan door een stijging van kosten en prijzen. En het andere genoemde instrument, het loon- en prijsbeleid, is òf afwezig òf het werkt slechts uiterst gebrekkig.

En hoe staat het met de bestedingspolitiek, die sinds het doorbreken van de Keynesiaanse gedachtenwereld in de praktische politiek zo hoog in de belangstelling staat? Ook hier vindt men in de leerboeken steeds meer over de praktische moeilijkheden bij de uitvoerbaarheid. Dit betreft dan met name de financiële overheidspolitiek en veel minder de monetaire politiek. De monetaire politiek namelijk is een duidelijk afgebakend terrein, waarop de centrale banken een bijzondere kennis en bevoegdheid hebben. Die bevoegdheid gaat in het ene land verder dan in het andere, maar men kan in het algemeen niet zeggen, dat het parlement zich in de meeste landen in sterke mate met die politiek bezig houdt. In Nederland is het zo, dat via de in de Bankwet 1948 geregelde constructie van het aanwijzingsrecht van de minister van Financiën deze een *uiteindelijke* verantwoordelijkheid draagt, terwijl aan de Nederlandsche Bank de specifieke taak van handhaving van de waarde van de geldeenheid is opgedragen.<sup>1</sup>

Het komt mij voor, dat op dit specifiek-

monetaire terrein nog wel de mogelijkheid aanwezig is om een bepaald gewenst beleid tot uitvoering te brengen. Daarbij zal men natuurlijk moeten incalculeren, dat een doorwerking in de bestedingen via het transmissie-mechanisme een bepaalde tijd kan duren, maar daar gaat het nu niet om. Waar het wel om gaat is dat een bepaalde gewenste politiek niet wordt verlamd door tegenwerkende factoren uit de samenleving. Men ziet dat aan het huidige hoge rentepeil, dat een gevolg is van het grote financieringstekort van de overheid en van de wens om de externe waarde van de gulden te verdedigen, ook tegen de krachtige kapitaalstroom naar de Verenigde Staten toe. Het zou technisch gezien natuurlijk mogelijk zijn die hoge rente (tijdelijk) naar beneden te krijgen via een verruimde geldvoorziening, maar de gevolgen die men daarvan voorziet (inflatie, tekort op de betalingsbalans) zijn naar het oordeel der monetaire autoriteiten zo ernstig, dat zij de nadelen van de hoge rente dan maar accepteren om het grotere kwaad te vermijden. Zowel ondernemers als vakbeweging als woningbouwspecialisten hebben zich tegen die hoge rente gekeerd, maar toch blijft de monetaire politiek gehandhaafd. Waarom? Omdat het hier gaat om een speciaal terrein, waarop een specifieke instelling competent is, terwijl deze instelling minder rechtstreeks met de belangengroepen heeft te maken. De regering is ongetwijfeld *uiteindelijk* verantwoordelijk aan het parlement, maar dat is toch wat anders dan dat een minister of de gehele regering een concrete maatregel neemt, waarvoor deze de *onmiddellijke* verantwoordelijkheid draagt. De Staten-Generaal durven het veelal niet aan, zoals bij talloze andere kwesties wel het geval is, bij motie aan te dringen op een wijziging van het monetaire beleid, ook al omdat men meent dat

<sup>1</sup> Vgl. hiervoor het rapport *Inflatie als politiek probleem*, rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU, Den Haag 1976, blz. 18 en 31.

het monetaire terrein moeilijk te doorgronden is of omdat men de specifieke deskundigheid mist binnen de fracties.<sup>2</sup> Hoe anders ligt het bij de financiële overheidspolitiek! Voor de uitgaven heeft de regering de wettelijk vereiste goedkeuring nodig en het is moeilijk voor een minister om alle wensen die bij de afzonderlijke begrotingshoofdstukken worden geuit, onaanvaardbaar te verklaren.

Los van de doorwerking op de volkshuishouding is het voorts zo, dat een belangrijke vermindering of zelfs maar een afremming van de verhoging ten aanzien van vele overheidsuitgaven stuit op reeds eerder aangegane verplichtingen (rente op de staatsschuld!). Verder noodzaakt een vermindering of ombuiging van de overheidssalarissen tot overleg met de ambtenarenbonden, waaruit soms een conflict voortkomt. De ervaring leert, dat van de oorspronkelijk voorziene ombuiging een deel altijd ongedaan wordt gemaakt onder invloed van de Tweede Kamer. Vermindering van publieke werken leidt tot een discontinuïteit in de planning van de ondernemingen, die de werken uitvoeren en tot ontevredenheid in de regio, die van die werken hoopte te profiteren.

Pressiegroepen, waaronder soms ook bepaalde departementen hebben een veel rechtstreekser bemoeienis met de financiële overheidspolitiek dan met de monetaire politiek en dat is een van de redenen waarom de resultaten van de eerstgenoemde politiek zo teleurstellend zijn. Want teleurstellend moet het wel zijn als

we zien dat het beslag van de overheid en sociale verzekering als % van het bruto nationale produkt zowel tijdens het kabinet-Den Uyl als tijdens het kabinet-Van Agt voortdurend is gestegen. Voor de stijging zijn natuurlijk wel redenen aan te geven: het beroep op de sociale verzekering en de overheid nam toe door het grotere aantal werklozen en het achterblijven van de groei van het reële nationale inkomen bij de verwachtingen deed het percentage eveneens stijgen. Minder duidelijk is, waarom het *niveau* van deze groetheid in Nederland zowel hoger moet liggen (58 %) dan in landen als België (52 %) of de Bondsrepubliek Duitsland (46 %). Wie de betreffende grafiek (zie blz. 38 Verslag Nederlandsche Bank over 1980) bestudeert, ziet globaal gesproken, dat West-Duitsland, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met elkaar in dezelfde orde van grootte liggen, dat België daar iets boven uit steekt en dat Nederland even ver boven die groep uitkomt, als dat de Verenigde Staten er onder blijven. Men moet wel tot de conclusie komen, dat de neiging om een beroep op de overheid en de sociale zekerheid te doen in Nederland (en in de Scandinavische landen) sterker is dan in daarmee vergelijkbare landen en dat de instituties en regelingen in de loop der na-oorlogse jaren zo zijn uitgebouwd dat die neiging zich ook kon realiseren. In dit opzicht is er een linkse trek in Nederland aanwezig, ook in partijen en groepen, die zich niet links zouden noemen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Het in noot 1 genoemde rapport dringt erop aan, dat de volksvertegenwoordiging zich meer bezig houdt met de problematiek van de inflatie en het monetaire beleid; t.a.p. bl. 31-32.

<sup>3</sup> Prof. Stevers heeft er als vervolg op zijn jaarlijkse Volkskrant-artikelen op gewezen, dat in de westerse democratieën het politieke systeem onontkoombaar tot werkloosheid leidt, omdat het leidt tot vaak verstarrende korte-termijnmaatregelen en inkomensnivellering die de marktkrachten niet de kans geven tot een fundamenteel herstel van de werkgelegenheid te komen (Th. A. Stevers, *Werkloosheid als gevolg van conflicterende stelsels*, Europa-Instituut R.U. Utrecht, 1981 en: *Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden-Antwerpen 1979). Zijn beschouwing lijkt mij in principe juist, maar de door hem geschetste factoren doen zich in de ene democratie in sterkere mate voor dan in de andere. Ik beklemtoon in de tekst het feit dat in Nederland die factoren in hevige mate werkzaam zijn en in andere landen minder. Voor Nederland zou het al mooi zijn als het wat meer in de pas liep met bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland.

In verband met het genoemde probleem van de kennelijke onmogelijkheid om de collectieve uitgaven terug te dringen is het nog interessant aan te stippen, dat na de oliecrisis van 1973 die collectieve uitgaven in Nederland zeer sterk zijn toegenomen. Dat was wellicht begrijpelijk in verband met het feit, dat de OPEC-landen de gestegen ontvangsten niet onmiddellijk konden besteden en er dus in de niet-OPEC-landen een vraaguitval dreigde met deflatoire tendenties als gevolg. Maar toen die besteding na enige tijd beter op gang kwam en Nederland in de eerste jaren daarna nog geen tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans ging vertonen, zou deze uitgavenstijging van de collectieve sector weer moeten zijn omgebogen. Van enige daling is echter geen sprake geweest, wel bleven de uitgaven van de collectieve sector als % van het bruto nationale produkt na de enorme stijging van 1973 naar 1975 vrij stabiel om vanaf 1977 weer verder te stijgen. (Zie wederom de grafiek op blz. 38, Verslag van de Nederlandsche Bank over 1980.) Een ander voorbeeld is de noodzaak tot winstherstel, waarover reeds zo lang wordt gesproken. Maar terwijl het arbeidsinkomen in de marktsector van 1973 tot 1980 slechts weinig afnam (namelijk van 42,5 tot 41,3 als % van de toegevoegde waarde in die sector), daalde het kapitaalinkomen in zeer sterke mate (namelijk van 8,5 naar 4,4 %) en stegen de overdrachten van marktsector aan collectieve sector van 49 % naar 54,3 %.<sup>4</sup>

Men ziet de problemen wel, maar is niet in staat of niet bereid er iets aan te doen, tenzij met grote vertraging en dan nog in geringe mate. Typerend hiervoor is het

onderzoek dat in het eerste halfjaar 1981 door een groot aantal ambtelijke werkgroepen is gedaan naar mogelijke stringente ombuigingen in de overheidsuitgaven. We moeten dankbaar zijn voor al het materiaal, dat hieruit is voortgekomen, maar merkwaardig is wel dat een centrum-rechts kabinet niet aan het begin, maar aan het eind van zijn zittingsduur hiertoe opdracht gaf. Toch werd over deze materie reeds 10 à 15 jaar geleden bijvoorbeeld in KVP-kring gedacht (daarvan weet ik het zelf, maar ik acht het waarschijnlijk dat het ook elders gebeurde<sup>5</sup>) en zelf schreef ik hierover in januari 1977: 'Wat collectief in onze maatschappij moet gebeuren, moet mijns inziens opnieuw worden overdacht, want anders ontstaat het gevaar, dat geleidelijk in een aantal individuele behoeften collectief wordt voorzien, zonder dat de welvaart van de burgers daardoor in wezen toeneemt'. 'Dit alles wordt niet gezegd uit tegenzin tegen de collectieve sector, maar wel omdat er een inconsistentie is tussen wat de politieke organen aan collectieve uitgaven op touw zetten en wat de samenleving bereid is te betalen'.<sup>6</sup>

Kennelijk is op dit terrein een groot aantal tegenwerkende krachten werkzaam of zijn de invloeden in de richting van een herbezinning op taken die de overheid op zich heeft genomen in een dikwijls geheel andere situatie, uiterst zwak. Wellicht zijn die invloeden alleen maar aanwezig binnen het Ministerie van Financiën en komen die slechts tot gelding indien de nood hoog gestegen is.

Daar komt bij, dat onze samenleving zo ingewikkeld is geworden dat beslissingen niet meer op korte termijn genomen kun-

<sup>4</sup> Cijfers ontleend aan tabel 7, *Verslag Nederlandsche Bank over 1980*, blz. 39.

<sup>5</sup> Eervol vermeld moet in dit verband worden het rapport *Verlaging van de verhoging. Een onderzoek naar de mogelijke beperking van enige overheidsuitgaven*, Deventer 1971. Het onderzoek werd gedaan door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven in opdracht van het (KVP) Centrum voor Staatkundige Vorming. Het zou interessant zijn na te gaan in hoeverre aan de aanbevelingen van het rapport gehoor is gegeven.

<sup>6</sup> Elseviers Magazine, 8 januari 1977, blz. 14.

nen worden in verband met het noodzakelijke overleg en de inspraak, die vele organen zich hebben verworven.<sup>7</sup> Hoe zeer dit alles ligt in de lijn van een maatschappij van mondige burgers, men vraagt zich alweer af of deze ontwikkeling in Nederland niet verder is gegaan dan die in vergelijkbare staten. Daar komt nog bij dat de regels en procedures in Nederland uitermate gecompliceerd zijn. De staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het eerste kabinet-Van Agt, mr. Brokx, heeft enkele maanden geleden aangekondigd dat op zijn terrein naar een vereenvoudiging van deze procedures moet worden gestreefd, maar alweer doemt de vraag op: waarom pas thans en niet bij het begin van zijn optreden? Regeeren is toch vooruitzien?

Het grote aantal overheidsorganen en de ingewikkelde taak daarvan maakt de coördinatie daartussen uiterst moeilijk. Het Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff) heeft een toch eigenlijk beschamend oordeel uitgesproken: 'Het politiek-bestuurlijke stelsel slaagt er niet in de politieke wil binnen een overzienbare termijn om te zetten in bestuurlijk handelen. De samenwerking in het beleid is gebrekkig, goede afwegingsinstrumenten ontbreken en de flexibiliteit neemt af. Daardoor vergen procedures gedurig meer tijd, is op alle gebieden sprake van een geringe slagvaardigheid en wordt het bestuurlijk handelen steeds meer achterhaald door de feiten'.

Op de verbeteringen die deze commissie

voorstelt ga ik nu niet in; zij liggen voor de hand en het is van belang dat er met spoed aan wordt gewerkt. Maar onontkoombaar dringt zich de vraag op: is het nodig, dat de overheden (centrale en lagere) zoveel regelen en zich met zoveel bemoeien. Moeten we, of we nu van links of van rechts komen, niet constateren, dat het uit de hand is gelopen en zou men zich niet kunnen voorstellen dat de ombuigingsexercities van de ambtelijke werkgroepen onderwerp van diepgaand overleg worden tussen regering en volksvertegenwoordiging, zodat bijvoorbeeld na 2 jaar komt vast te staan welke suggesties worden gevolgd en in welke mate en dan bij voorkeur met een omgekeerde bewijslast, dus niet: waarom zou men deze of gene suggestie opvolgen, maar: wat is er tegen en wat gebeurt er voor ernstigs als het voorstel wordt gevolgd. De algemene tendentie zou veel meer moeten zijn, dat het bestaande als zodanig ter discussie wordt gesteld. Prof. Boorsma, die met een aantal student-assistenten te zelfder tijd als de ambtelijke werkgroepen aan herwaarderingsvoorstellen heeft gewerkt (en daarbij met name het profijtbeginsel centraal stelde), legt in de inleiding tot zijn publikatie de nadruk op de wenselijkheid van een 'synoptisch ombuigingsbeleid', dat gericht is op herwaardering van taken ('rooien') in tegenstelling tot een niet-synoptisch, decrementeel beleid ('snoeien').<sup>8</sup> Men kan het volmondig met de auteur eens zijn dat het eerste verre de voorkeur verdient boven het laatste.

Bij een hoge gemiddelde welvaart als in

<sup>7</sup> Een duidelijk voorbeeld van het slechts moeizaam kunnen veranderen van sociaal-economisch beleid is te vinden in de uiteenzetting van minister Albeda over de gang van zaken bij Sociale Zaken tijdens het eerste kabinet-Van Agt. Zie W. Albeda, *Koershouden bij tegenwind*, Christen Democratische Verkenningen 6/81, blz. 303-309.

Bij zijn aftreden als minister van Economische Zaken zei drs. Van Aardenne, dat het loskomen van de automatische groeifilosofie van de jaren zestig en begin zeventig meer tijd heeft gekost dan het mocht kosten, mede dank zij het verdovende middel aardgas (Financieel Dagblad, 10 september 1981).

<sup>8</sup> P. B. Boorsma, *Sanering in de collectieve sector*, Technische Hogeschool Twente, Onderafdeling der Bestuurskunde, 1981, blz. 1.

Nederland aanwezig is, dient dan overigens de situatie van de personen en gezinnen die zich op het minimum-niveau bevinden, alle aandacht te krijgen. Het moet niet uitgesloten worden geacht, dat hogere rechtstreekse inkomensoverdrachten naar deze groepen wenselijk zijn als subsidies en aan het inkomen gebonden prijzen drastisch worden verminderd. Maar ook in dit opzicht ziet men het trage van ons gehele bestel, want Drees Jr. heeft er reeds lang geleden in woord en geschrift en met het geven van vele voorbeelden op gewezen, dat het uit een oogpunt van een optimale besteding en allocatie van produktiemiddelen veel logischer is om achterblijvers met ongedifferentieerde koopkracht te helpen dan met kunstmatige prijsverlagingen voor specifieke bestedingen.<sup>9</sup>

Vanzelf ligt de taak van regering en parlement dus voor ons: een voortdurende herwaardering van overheidstaken. De controle van de volksvertegenwoordiging op de regering zou zich dan ook veel meer juist hierop moeten richten en de Kamerleden, die de laatste jaren moties bij tientallen indienen, zonder dat zij zich blijkbaar afvragen welk nut in deze enorme kwantiteit is gelegen, zouden zich dan in het bijzonder met het geheel opnieuw overdenken van de overheidstaken moeten bezig houden. Het begrotingsdebat zou zich eveneens veel meer in dit kader moeten afspelen.

Kan ons parlementaire bestel, zoals het nu eenmaal is gegroeid, dit opbrengen? De bedoeling is een antwoord te zoeken in het kader van het bestaande grondwettelijke en wettelijke kader, want alweer: over wijzigingen van dat kader wordt men het niet eens, zoals de discussie over ettelijke hervormingsvoorstellen, met name van D'66 heeft aangetoond.

Wat betreft de doelmatigheid van het regeringsbeleid is Nederland in verhouding tot landen, waar één partij de reële mogelijkheid heeft een meerderheid te behalen, in het nadeel. In Frankrijk kan de socialistische meerderheid het land regeren, zoals zij dat verkiest (en zij schijnt te gaan in de richting van een keynesiaans geöriënteerde bestedingspolitiek en nationalisatie van zo goed als alle banken); in Groot-Brittannië voert de conservatieve regering nu al enkele jaren een politiek, die in veel opzichten als monetaristisch kan worden aangeduid. Als de Franse regering haar politiek even rigoureuus voert als de Britse dat heeft gedaan, dan kunnen wij interessante vergelijkingen maken. Maar waar het in dit artikel om gaat is dat er in die landen een politieke meerderheid is, die niet een meerderheid onder het kiezersvolk behoeft te representeren, die het land *bestuurt*, omdat er een nauwe band is tussen kabinet en meerderheid.

Op basis van de evenredige vertegenwoordiging komt zo'n meerderheid van één partij niet gemakkelijk tot stand: de praktijk in Nederland, België en de Bondsrepubliek Duitsland bewijst dat. En hoe meer partijen, hoe moeizamer de coalities tot stand komen en hoe langer dat duurt (Nederland) of hoe sneller de kabinetten wisselen (België). De partijen en hun leiders hebben een sterke invloed op de vorming van het kabinet, zowel wat programma als zetelverdeling betreft en ook de te kiezen ministers zijn of bekende partijfiguren of zij worden toch duidelijk tot een bepaalde partij gerekend (als zij geen lid waren, worden zij dat prompt bij toetreding tot het kabinet!). Dit is een uitvloeisel van het feit dat ook ons politieke stelsel steeds meer monistische trekken gaat vertonen, met name bij de kabinets-

<sup>9</sup> Bijv. W. Drees Jr. en F. Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen 1968, o.a. blz. 109. P. Lansbergen bestrijdt een ideologische voorkeur van links voor de collectieve bekostigingswijze; (P. Lansbergen, *Misverstanden over profijtgedachte*, Binnenlands Bestuur, 31 juli 1981).

formaties.<sup>10</sup> Dat betekent echter dat politieke beslissingen ook steeds moeilijker tot stand te brengen zijn omdat zij veel meer afhankelijk zijn van overeenstemming tussen de fracties in het parlement en steeds minder van eenheid van inzicht tussen de ministers. Die ministers, in ieder geval als zij van buiten de fracties komen, hebben ook weinig of geen invloed meer op het regeringsprogramma, want dat is in moeilijke onderhandelingen tussen de fracties via de fractieleiders voor elkaar gebracht. In politicologische geschriften wordt vaak gewezen op de toenemende macht van de regering, omdat het in onze gecompliceerde samenleving technisch niet meer mogelijk is alles in wetten te regelen en dus veel moet worden overgelaten aan regelgeving door de regering.<sup>11</sup> Dat is slechts schijnbaar in tegenspraak met wat ik beweert. De regering heeft inderdaad veel te regelen en controle van het parlement daarop is niet gemakkelijk, maar grote structurele wijzigingen (zoals een ombuiging van overheidsuitgaven of een ander stelsel van sociale zekerheid) zijn onmogelijk geworden, omdat daarover natuurlijk tussen een aantal partijen overeenstemming zou moeten zijn en deze niet meer tot stand komt.

Wat zou hieraan te doen zijn? Om een misschien opkomend misverstand direct de kop in te drukken: ik zal niet pleiten voor een zakenkabinet, want ik zie zeer wel in, dat vele beslissingen niet alleen op basis van deskundigheid maar ook van

politieke visie moeten worden genomen.<sup>12</sup> Alleen denk ik dat de politieke visies niet het monopolie zijn van de partijen, die nu eenmaal de invloed ondergaan van persiegroepen en toevallige factoren en vooral van de wens om de volgende verkiezingen te winnen. Het parlement moet uiteraard het laatste woord hebben; dat is alpha en omega van de parlementaire democratie. Maar dat betekent niet dat het ook het eerste woord moet hebben. Het lijkt mij namelijk een groot verschil uitmaken of de fractievoorzitters in de reeds genoemde moeilijke onderhandelingen het regeringsprogramma vaststellen, dan wel dat het initiatief in meerdere mate wordt genomen door de kandidaat-ministers zelf, daartoe uitgenodigd door de formateur. Ik zie namelijk een mogelijkheid dat figuren van verschillende politieke visie en uiteenlopende binding met een partij (hetgeen ook kan betekenen: wel een politieke visie, maar geen lid van een partij) het met elkaar eens worden over het programma. *De partijen beklemtonen van nature de verschillen.* Op sociaal-economisch gebied bijvoorbeeld gaat de Partij van de Arbeid in wezen nog steeds uit van een keynesiaanse gedachtengang, dat de werkloosheid met vergroting van de collectieve bestedingen kan worden bestreden, en voorts legt deze partij nog steeds grote nadruk op het regelen door de overheid, laatstelijk bijvoorbeeld door beleggingsvoorschriften voor institutionele beleggers te vragen. Ook ligt het accent in sterke

<sup>10</sup> Prof. Koekkoek legt de nadruk op het nog steeds bestaande dualisme; daarbij moet ik opmerken, dat ik vooral de situatie in de laatste 10 à 15 jaar op het oog heb, waarin de onmacht om tot politieke oplossingen van economische problemen te komen, manifest werd (A. K. Koekkoek, *Partijleiders en kabinetformatie*, ac. proefschrift, Deventer 1978, blz. 600).

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld J. van Putten, *Demokratie in Nederland*, Utrecht-Antwerpen 1975, blz. 74.

<sup>12</sup> In het huidige stelsel overheerst overigens de politieke visie. Dr. Ginjaar was bekwaam op het terrein van de milieu-hygiëne, maar kon als VVD-er niet blijven in een ander kabinet dan het CDA-VVD-kabinet van Agt; Van der Stoep werd in ruime kring gewaardeerd om zijn buitenlandse beleid, maar moest met het kabinet-Den Uyl verdwijnen.

<sup>13</sup> Terecht wijst prof. Kolnaar op het verschil in theorie (*Gespreide verantwoordelijkheid*) en praktijk in het CDA als het gaat om de houding ten opzichte van de markt. (A. H. J. Kolnaar, *Economische orde en economische politiek of het ontheemde CDA*, Christen Democratische Verkenningen, september 1981).

mate op de zorg voor de laagste inkomens. Het CDA is sterk verdeeld en niet steeds duidelijk<sup>13</sup>, maar een gematigd-monetaristische koers wordt daar in ieder geval in sterkere mate aangehangen dan links van deze partij. De VVD staat mijns inziens zonder meer op dit standpunt, terwijl van D'66 vanuit de praktijk nog geen mening bekend kan zijn. Dat maakt praktische overeenstemming tussen de partijen bijzonder moeilijk, maar eenzelfde moeilijkheid behoeft niet op te treden bij *figuren* die zich bij het vormen en uitdragen van een sociaal-economische visie niet in de eerste plaats leiden door wat een partij daarover denkt. Als dus een aantal bewaamde, gezaghebbende maar allerminst kleurloze personen het met elkaar eens worden, dan lijkt het mij niet ondenkbaar, dat – onder voorwaarde dat geen motie van wantrouwen wordt aanvaard – het kabinet, dat intern dus voldoende homogeen moet zijn, steunt op wisselende meerderheden in de volksvertegenwoordiging. Het is ook meer gevraagd zich bijvoorbeeld als fractie tevoren te binden aan een sterke ombuiging in de collectieve uitgaven, dan een concreet voorstel voor zulk een ombuiging te accepteren. Daar komt nog bij dat ik meen dat in een dergelijke situatie ook de fractiediscipline minder kan en moet zijn. Hoewel het in de lijn van het wezen der fracties ligt, dat men zal proberen te komen tot een homogene opstelling zal in de door mij geschetste situatie meer dan thans ieders individuele beoordeling de doorslag geven.

In de studie van Koekkoek *Partijleiders en kabinetsformatie* is een uitvoerig overzicht opgenomen van parlementaire, respectievelijk extraparlamentaire elementen<sup>14</sup> in het proces, waarbij een kabinet geformeerd wordt. Daaruit blijkt wel hoe

flexibel ons stelsel in dit opzicht is. Wat mij voor ogen staat is combinatie van een aantal aspecten uit het extra-parlementaire gedeelte van Koekkoek's overzicht, bijvoorbeeld 'Het kabinet voert programmapunten van verschillende partijen uit', 'Geen fractie draagt verantwoordelijkheid voor het optreden van de regering'.

De redelijke zekerheid van te steunen op bepaalde fracties waarover ministers graag beschikken, zal minder worden, maar de daadkracht van het kabinet als geheel en de indruk, die dit op de bevolking maakt, zullen toenemen. Een zekere mate van 'populisme' zal onvermijdelijk zijn, maar dat zal weer betekenen, dat het parlement zo'n kabinet niet zo spoedig naar huis zal sturen. Daarbij zal ook van het kabinet een grote mate van voorzichtigheid worden gevergd om ook van zijn kant de verhouding tot het parlement niet te zwaar op de proef te stellen.

Het voordeel van de hier bepleite constructie is, dat concrete wettelijke maatregelen weliswaar door het parlement moeten worden goedgekeurd, doch dat een bepaalde politieke groepering in mindere mate dan thans tegenover de kiezers de verantwoordelijkheid draagt voor die maatregelen. Er is immers geen rechtstreekse band meer tussen fractie enerzijds en kabinet of bepaalde ministers anderzijds. Verder behoeft een fractie ook niet meer te vuren en te zwaard een kabinet te bestrijden omdat men in de oppositie is.<sup>15</sup> Ik verwacht van een zodanig stelsel ook – en dat was mede de aanleiding tot het naar voren brengen – dat persiegroepen minder invloed zullen krijgen. Een fractielid, dat het al of niet met een regeringsmaatregel eens is, behoeft ook veel minder concessies te doen aan de fractie als geheel, want de regering behoeft de steun

<sup>14</sup> A. K. Koekkoek, t.a.p. 488-489.

<sup>15</sup> Een van de bezwaren die ik heb tegen het functioneren van het huidige stelsel is dat als men niet in het kabinet is vertegenwoordigd, men automatisch in de oppositie is (althans bij middelgrote of grote fracties). Waarom zou een fractie niet veel meer elk regeringsvoorstel op eigen merites kunnen beoordelen?



van de meerderheid, niet meer in dezelfde mate de steun van de specifieke fracties. Dat betekent natuurlijk niet, dat er geen regelmatig overleg zou moeten worden gevoerd tussen kabinet en fractieleiders. Ik kan mij voorstellen, dat velen van deze voorstellen zullen schrikken, ze lijken op een 'Umwertung aller Werte'. Zo is het niet bedoeld; het partijwezen is voor een democratie een essentiële zaak, en de fracties blijven de aangewezen organen om het regeringsbeleid te bespreken, maar verschil van inzicht tussen de partijen mag niet tot verlamming in het beleid leiden. Als de volkshuishouding op de geschetste wijze gesaneerd is en/of als de verschillen van inzicht tussen de partijen minder grote proporties aannemen, kan men best weer tot kabinetten met een sterker parlementair karakter overgaan. Omdat ik geen wijziging in wettelijke regelingen voorstel, kan men al naar de situatie handelen. Ik wijs er voorts nog op, dat extra-parlementaire kabinetten in onze staatkundige geschiedenis soms voortreffelijk werk heb-

ben gedaan. Ik denk bijvoorbeeld aan het kabinet-Cort van der Linden tijdens de eerste wereldoorlog. Na de tweede wereldoorlog is er een sterk accent op parlementaire kabinetten gekomen; ik wil dat accent alleen wat terugbuigen.

Als econoom ben ik dus uitgekomen bij een voorstel over een enigszins andere politieke gedragslijn. Of men nu al dan niet met mijn suggestie instemt, men zal toch tot regels en procedures moeten komen, waardoor een effectief regeringsbeleid wederom mogelijk wordt. Het heeft voor economen geen zin om analyses te verrichten en voorstellen te doen, als er geen mogelijkheid bestaat om die analyses en voorstellen in politiek om te zetten.

Tilburg, september 1981.

