



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Fiscal responsibility in constitutional Democracy

Mierlo, J.G.A. van

Citation

Mierlo, J. G. A. van. (1981). Boekbespreking van: Fiscal responsibility in constitutional Democracy. *Acta Politica*, 16: 1981(1), 143-146. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452205>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452205>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ringsvraagstukken optreedt. Bovendien is het blijkbaar mogelijk vraagstellingen te ontwikkelen zonder dat een scherp inzicht bestaat in wat de term 'uitvoering van beleid' meer is dan een etiket voor een aantal studies met goeddeels overeenkomstige interesse. De conclusie kan zijn dat 'uitvoering van beleid' een uitdrukking is en geen wetenschappelijk begrip. En dat wreekt zich zodra sprake is van theorievorming met betrekking tot dit object.

De resultaten van onderzoek naar effecten van beleid zijn vanuit de beleidspraktijk gezien zeker zo interessant als vanuit wetenschappelijk gezichtspunt. De bij dit type onderzoek voorkomende problemen zijn vooral van theoretische en methodologische aard. Aan dergelijke problemen laten praktijkmensen zich weinig gelegen liggen. Zij hebben meer interesse voor wat zij met onderzoeksresultaten kunnen doen dan hoe deze tot stand zijn gekomen. Waar wetenschappers en practici elkaar mogelijk kunnen vinden is in de vergelijking van de uitvoering op verschillende beleidsterreinen. Hopelijk kunnen onderzoekers daardoor wat uit de theoretisch-hypothetische sfeer van Dunsire en Hood geraken en resultaten verkrijgen die een grotere reikwijdte hebben dan het op zich overigens waardevolle onderzoek van Mayntz en haar medewerkers.

Literatuur

- Allison, G. T., *Essence of Decision*, Boston 1971.
- Blau, P. M., *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955.
- Bunker, D. R., Policy Sciences Perspectives on Implementation-Processes, *Policy Sciences* 3 (maart 1972), p. 71-80.
- Derthick, M., *New Towns In-town*, Washington (D.C.) 1972.
- Filet, B. C., *Kortsluiting met de bureaucratie*, Alphen aan den Rijn 1974.
- Halperin, M. H., *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington (D.C.) 1974.
- Kaufman, H., *The Forest Ranger*, Baltimore 1960.
- Maarse, J. A. M., boekbespreking, *Acta Politica*, jaargang XI (januari 1976), p. 112-115.
- Maarse, J. A. M., De uitvoering van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1978, p. 122-138.
- Majone, G., en A. Wildavsky, Implementation as Evolution, in: H. E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Volume 2, Beverly Hills 1978, p. 103-117.
- Murphy, J. T., The Education Bureaucracies Implement Novel Policy, in: A. P. Sandler (ed.), *Policy and Politics in America*, Boston 1973, p. 160-198.
- Pressman, J. L., en A. B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley 1973.
- Schuyt, K., K. Groenendijk en B. Sloot, *De weg naar het recht*, Deventer 1976.
- Schuyt, K. e.a., *Een beroep op de rechter*, Deventer 1978.
- Selznick, P., *TVA and the grass roots*, New York 1974.
- Thomassen, J. J. A., Burgers in twee gedaanten, *Beleid en Maatschappij*, jaargang VI, 2 (februari 1979), p. 38-51.
- Veld, R. J. in 't, *Over grenzen van bestuur*, 's-Gravenhage 1978.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964.

Boekbesprekingen

J. M. Buchanan and Richard E. Wagner (eds.), **Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy**, Martinus Nijhoff, Leiden and Boston 1978, pp. X + 180, hfl. 48,70

Niet alleen in West-Europa maar ook in de V.S. wordt het functioneren van de moderne verzorgingsstaat ter discussie gesteld. De Westeuropese en de Amerikaanse variant van de verzorgingsstaat mogen dan wat betreft historische achtergrond en ideologische rechtvaardiging van elkaar verschillen, de problemen waarmee zij te kampen hebben zijn in wezen dezelfde. Eén van deze problemen is de financiering van de steeds talrijker wordende claims op collectieve voorzieningen, waarvan de indiening door alle mogelijke groeperingen door de ideologie van de verzorgingsstaat wordt aangemoedigd en als recht wordt aanvaard. De bekostiging daarvan leidt echter tot een toenemend beslag op het nationaal inkomen waardoor andere prioriteiten (winsten van bedrijven, looninkomens) in het gedrang komen. Daarmee treedt het verschijnsel op dat iedereen meer collectieve voorzieningen wil maar dat niemand voor dat meerdere wenst te betalen. In een ander verband heeft Van den Doel gesproken van 'de Economie van de Onbetaalde Rekening', en dat is een rake typering van de feitelijke situatie.

Buchanan en Wagner hebben in hun later geschreven maar eerder gepubliceerde boek *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes* (1977) de oorzaak van deze problematiek gezocht in de wijze waarop heden ten dage Keynesiaanse beginselen in de economische politiek worden toegepast. Daarbij hebben zij vooral de Amerikaanse praktijk op het oog. In hun zienswijze leidt 'functionele financiering' tot permanente begrotingstekorten, creatie van waardeloos geld, inflatie en werkloosheid, verkeerde allocatie van hulpbronnen, een uitdijende publieke sector en afwenteling van collectieve lasten op toekomstige generaties. Volgens hen zijn dit de onvermijdelijke consequenties van de Keynesiaanse Revolutie: de beer, in de zin van een gulzige en onverzadigbare Leviathan, is los!

Een remedie tegen deze verwording van de economische politiek is, nog steeds volgens Buchanan en Wagner, niet eenvoudig, omdat de onzalige beslissingen van de politici zijn gebaseerd op de voorkeuren van de kiezers. En sinds 1960 zijn deze kiezers het slachtoffer geworden van de onjuiste Keynesiaanse opvatting dat de overheidsbegroting niet in evenwicht hoeft te zijn. De door Keynesiaanse gedachten bevangen kiezers zijn er dus de oorzaak van dat de overheid boven zijn stand leeft en het economische systeem ontwricht.

De aanzet van deze gedachtengang hebben Buchanan en Wagner eerder gegeven in een artikel getiteld 'The Political Biases of Keynesian Economics', dat ter discussie

sie stond op een studieconferentie in 1976 in Virginia. *Fiscal Responsibility* is het verslag van deze conferentie en bevat naast het genoemde artikel zes andere bijdragen plus de commentaren daarop. Het merendeel van deze bijdragen maakt van de gelegenheid die het artikel van Buchanan en Wagner biedt, gebruik om het functioneren van de overheid, en in dit geval natuurlijk vooral van de Amerikaanse overheid, te bekritisieren. William Breit schetst in zijn artikel *Stating the Leviathan: balanced budget prescriptions before Keynes*, de goede oude tijd toen begrotingen nog sluitend waren en geeft de ideologische rechtvaardigingen van deze praktijk door een lange rij van auteurs, weer. Hij eindigt met een overzicht van de discussies in de jaren dertig toen de norm van een begrotingsevenwicht in twijfel werd getrokken en laat zien, dat het vasthouden aan deze norm vooral werd ingegeven door de angst van een ontketende Leviathan.

Herbert Stein haakt in zijn *The Decline of the Budget-Balancing Doctrine, or How the Goods Guys Finally Lost*, op dit thema in, maar poneert, in tegenstelling tot de opvatting van Buchanan, Wagner en eigenlijk ook Breit, dat ook vóór 1929 de Amerikaanse overheid zich niets gelegen liet liggen aan het beginsel van een begrotingsevenwicht en aan de leerstelling dat overheidsschulden die in tijden van oorlog en rampspoed worden aangegaan, zo spoedig mogelijk moeten worden afgelost.

Abba Lerner (*Keynesianism: alive, if not so well, at forty*) levert een gedegen commentaar op de Keynesiaanse benadering, alsmede een genuanceerde kritiek op enkele moderne interpretaties van de Keynesiaanse theorie.

Burkhead en Knerr bespreken in hun *Congressional Budget Reform: New Decision Structures*, de hervormingsvoorstellen die het Congress recent heeft gedaan ten aanzien van de begrotingsprocedures. De bedoeling van deze voorstellen is om het Congress meer invloed te laten uitoefenen op de totstandkoming van de begroting, maar Burkhead en Knerr verwachten na een analyse van de voorstellen niet dat deze doelstelling zal worden verwezenlijkt.

William Niskanen gaat in zijn *The Prospect for Liberal Democracy* in op het probleem, dat veranderingen in de politieke besluitvormingsstructuren tegen de kenmerken van een democratisch politiek systeem in, steeds meer door factoren buiten dat systeem en steeds minder als gevolg van democratische besluitvorming zelf, tot stand komen. Hij doet daarom voorstellen om wijzigingen in besluitvormingsprocedures weer op te voeren op de agenda van constituerende politieke besluitvorming.

Buchanan en Wagner verzuchten in hun openingsartikel, waarin zij hun verwachtingen van de conferentie vooraf en hun evaluatie van de conferentie achteraf uiteen zetten, dat zij onaangenaam zijn verrast door de magere bijval die zij voor hun stellingname hebben ondervonden. Pen heeft er in zijn boekbespreking in *The Economist*¹ terecht al op gewezen, dat er weinig echte Keynesianen op de conferentie aanwezig waren. Dat heeft er ook toe geleid dat er in de artikelen geen vurige pleidooien voor de Keynesiaanse beginselen alsmede radicale afwijzingen van de opvattingen van Buchanan en Wagner voorkomen. Niet alleen de artikelen, maar ook de commentaren daarop, die eveneens in de bundel zijn opgenomen, gaan een heel eind mee met het betoog van Buchanan en Wagner. De deelnemers hebben hun best gedaan sympathie te betuigen met de ideeën van Buchanan en Wagner, maar zijn er anderzijds niet voor teruggeschrokken de vinger op zwakke plekken in het betoog van de redacteuren te leggen. Het resultaat is een nuancering van de overdrijvingen in de opstelling van Buchanan en Wagner, maar geen fundamentele

kritiek, zelfs niet van een overtuigde Keynesiaan als Lerner.

William Meckling bijvoorbeeld valt de opvatting van Buchanan en Wagner aan dat de V.S. een gevaarlijke Keynesiaanse neiging vertonen tot begrotingstekorten en vorming van overheidsschulden. Hij laat zien dat niet in de jaren zestig, toen de Vietnamese oorlog op zijn hoogtepunt was, maar pas in de jaren zeventig de staatschuld snel toenam, en dat past niet in de gebruikelijke verklaring voor de vorming van staatschulden. Niettemin eindigt hij zijn artikel met de opmerking dat 'er tegenwoordig sprake is van een explosie in het overheidsstreven om alles en iedereen te reguleren'. Armen Alchan maakt het in zijn commentaar op de bijdrage van Stein nog bonter wanneer hij instemmend Mencken citeert die heeft gezegd: 'Wanneer ik een politieke vergadering aanschouw heb ik het gevoel te kijken naar een bende gangsters die hun leider kiezen wiens taak het is om je te beroven van have en goed'. Mancur Olson, die evenals Buchanan en Wagner voortkomt uit de Virginia Public Choice School, oefent in zijn commentaar op het oorspronkelijke artikel van Buchanan en Wagner kritiek uit op de wijze waarop zij het ontstaan van inflatie verklaren. Buchanan en Wagner stellen dat begrotingstekorten inflatie veroorzaken, maar Olson maakt de mogelijkheid van een omgekeerde relatie ook aannemelijk: de loonprijs-spiraal maakt begrotingstekorten voor politici politiek aantrekkelijk. Daarnaast bekritiseert Olson het doctrinaire monetarisme van Buchanan en Wagner, de opvatting van Buchanan in zijn vroegere publikaties dat staatschulden afwenteling van lasten op latere generaties betekenen, alsmede de opvattingen van Buchanan en Wagner over het democratische proces, met name hun stelling dat de kiezers steeds toenemende begrotingstekorten wensen.

Pen besluit zijn boekbespreking met de fundamentele opmerking, dat geen enkele conferentiedeelnemer heeft gesteld dat Buchanan en Wagner het helemaal mis hebben met hun benadering van de financieringsproblemen van de verzorgingsstaat, en dat niemand heeft gezegd: 'het probleem is niet dat er te veel, maar juist dat er te weinig Keynesianisme is'. Pen stelt zich op als advocaat van de duivel, en dat is niet zo verwonderlijk voor iemand die eens de vurigste pleitbezorger van het Keynesiaanse denken in de Nederlandse economische politiek was (mijn kroongetuige: de drukken van zijn bestseller *Moderne Economie* in de Aula-reeks uit de jaren zestig). Hij leeft zich in de positie van een doorgewinterde Keynesiaan in en zegt dan dat die de loon-prijs spiraal en de betalingsbalans van de V.S. zou hebben gebrandmerkt als belemmeringen voor het voeren van een expansieve Keynesiaanse politiek, waarvan het succes afhankelijk is van de aanwezigheid van een inkomenspolitiek en van internationale monetaire stabiliteit. Het ontbreken van deze twee voorwaarden zou gevaarlijker zijn dan de voorkeuren van Keynesiaanse beginselen die Buchanan en Wagner aan de Amerikaanse overheid toeschrijven. Dat de vak-econoom Pen hier voor zichzelf spreekt is duidelijk, evenals met betrekking tot zijn afrekening met Buchanan's opvatting over de vorming van staatschulden, alsmede met de monocausale en dus eenzijdige verklaring van Buchanan en Wagner voor het ontstaan van inflatie.

Kan ik instemmen met Pen's vernietigende oordeel dat een fundamentele verdediging van het Keynesiaanse denken ontbreekt, ja dat zelfs geen aandacht wordt geschonken aan mogelijke andere economische opvattingen dan die van de neoklassieke economen Buchanan en Wager, zo mogelijk vind ik het vanuit een politologische invalshoek nog bedenkelijker dat over alternatieve verklaringen voor het financieringsprobleem van de verzorgingsstaat, zoals dat in het voortwoekeren van de inflatie tot uiting komt, met geen woord wordt gerept. Alle deelnemers zijn

zo gebiologeerd door de aanval van Buchanan en Wagner, dat aan alternatieve verklaringmogelijkheden niet eens wordt gedacht. Eén van die alternatieve verklaringen, waarover tegenwoordig veel wordt geschreven, is die van de tekortkoming die kleeft aan de bestaande besluitvormingsprocedure in de verzorgingsstaat. De eerder genoemde Van den Doel karakteriseert deze politieke besluitvormingsprocedure als een 'overleg-democratie' waarin niet het parlement maar de sociale partners collectieve beslissingen nemen op basis van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. De kenmerken van vrijwilligheid en vrijblijvendheid leiden tot het ontstaan van een prisoner's dilemma-situatie in de besluitvorming over de voorziening van collectieve goederen. Iedereen wil meeprofiteren van de baten ervan, maar wenst de kosten op anderen af te wentelen.

Op de verdere uitwerking van deze argumenten ga ik hier niet verder in; ik veronderstel een en ander uit de literatuur bekend.² De verdienste van Van den Doel is, dat hij het in de speltheorie al veel langer bekende prisoner's dilemma game voor het voetlicht heeft gebracht als mogelijke verklaring voor het voortbestaan van vele maatschappelijke problemen, waaronder dat van het financieringsprobleem van de verzorgingsstaat. Stel nu eens dat deze mogelijkheid de beste verklaring is voor genoemd probleem, waarmee Buchanan en Wagner alsmede de conferentiedel-nemers ook worstelen (de discussie over deze verklaringmogelijkheid voor het wetenschappelijk forum duurt voort, en 'for the sake of argument' veronderstel ik een bepaalde afloop). Uit de analyse van het prisoner's dilemma game vloeit een geheel andere remedie voort, namelijk een terugkeer naar bindende besluitvorming door het parlement dan uit die van de Keynesiaanse voorkeuren van de overheid. Dat zou betekenen dat een overgang naar neo-klassieke beginselen in de economische politiek, zoals Buchanan en Wagner die bepleiten, het financieringsprobleem van de verzorgingsstaat niet oplost omdat de bestaande politieke besluitvormingsprocedure onverlet wordt gelaten.

Het teleurstellende van de conferentie en van de bundel is daarom, dat de diagnose en remedie van Buchanan en Wagner niet fundamenteel ter discussie worden gesteld maar voor het grootste deel worden aanvaard en hoogstens worden genuanceerd, en dat de mogelijkheid van alternatieve verklaringen niet eens wordt geopperd. Naarmate alternatieve verklaringen meer geldigheid bezitten, en ten aanzien van het prisoner's dilemma game is zulks niet denkbeeldig, zijn conferenties als die over de mono-causale benadering van Buchanan en Wagner verspilde moeite. De enige waarde die de bundel daarom heeft vloeit voort uit de vraagstelling van de auteurs en niet uit de antwoorden die zij geven.

J. G. A. van Mierlo

Noten

1. Review by J. Pen, *De Economist*, Volume 127 (1979), Issue 2, pp. 342-344.
2. J. van den Doel, *Democratie en Welvaartstheorie* (tweede herziene uitgave), Alphen a. d. Rijn 1978, alsmede de daar genoemde literatuur.

Ter recensie ontvangen publikaties

De redactie kan zich door gebrek aan plaatsruimte gedwongen zien niet alle ontvangen publikaties te doen recenseren en behoudt zich het recht voor uit onderstaande lijst indien nodig een keuze te maken. Daarbij zal voorrang worden gegeven aan Nederlandse politicologische publikaties en aan werken die voor de politicologen in het algemeen van belang zijn.

- Abrams, Robert, *Foundations of Political Analysis; An Introduction to the Theory of Collective Choice*, New York (Columbia University Press), 1980, 357 p., \$ 20.60.
- Ackerman, Bruce, *Social Justice in the Liberal State*, New Haven and London (Yale Univ. Press), 1980, £ 11.00, 392 p.
- Benthem van den Berg, G. van, *De staat van geweld*, Amsterdam (Meulenhof) 1980, 221 p., f 29,50.
- Billington, James H., *Fire in the Minds of Men; Origins of the Revolutionary Faith*, New York (Basic Books), 1980, 677 p., \$ 25.00.
- Bragaw, Louis K., *Managing a Federal Agency*, Baltimore and London (John Hopkins), 1980, 300 p., \$ 25.00.
- Brown, Steven R., *Political Subjectivity; Applications of Q Methodology in Political Science*, New Haven and London (Yale Univ. Press), 1980, 355 p., \$ 6.30.
- Cassese, A., *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Alphen aan den Rijn (Sijthof & Noordhoff), 1980, 216 p., Dfl. 65,-.
- Collier, David, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, N.J. (Princeton Univ. Press), 1979, 458 p., \$ 31.50.
- Dispoot, L., *De terreur machine*, Bussum (Het Wereldvenster), 1980, 221 p., f 29,90.
- Doel, Hans van den, *De economie van de onbetaalde rekening*, Utrecht (Het Spectrum), 1980, 208 p., f 17,50.
- Dyson, K., *The State Tradition in Western Europe*, Oxford (Martin Robertson), 1980, 310 p., £ 15.00.
- Ehrlich, S. and G. Wooton, *Three Faces of Pluralism*, Farnborough Gover Publ. Co.), 1980, £ 9.50.
- Eldersveld, S. et. al., *Bestuur en Beleid*, Assen (van Gorcum), 1980, 174 p., f 29,50.
- Fagen Richard, R., ed., *Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations*, Stanford, Cal. (Stanford Univ. Press), 1979, 446 p., \$ 6.95.
- Fry, Earl H., and Gregory A. Raymond, *The Other Western Europe; A Political Analysis of the Smaller Democracies*, Oxford (Clio Press), 1980, 251 p., £ 12.95.
- George, V. and N. Manning, *Socialism, social welfare and the Soviet Union*, London, Boston and Henley (Routledge & Kegan Paul), 1980, 212 p., £ 5.45.
- Goldman, Ralph M., et. al., *The Political Science Concept Inventory*, Oxford (Clio