

Bewogen beleid

door A. HEERTJE

1, Inleiding

Deze beschouwing gaat nader in op enkele aspecten van het voeren van beleid in het algemeen en van de wijze waarop beslissingen tot stand komen in het bijzonder. Dit onderwerp kan gemakkelijk aanleiding geven tot heftige polemieken, niet alleen omdat de discussie vanuit zeer uiteenlopende gezichtshoeken kan worden gevoerd, maar ook vanwege de begrijpelijke neiging zijnsoordelen met waarderingsoordelen te vermengen. De macht van de individuele beslisser is veelal het spiegelbeeld van de machteloosheid van de collectiviteit waarover wordt beslist.

De beperkte betekenis van onze uiteenzettingen vloeit enerzijds voort uit de omstandigheid dat onze opmerkingen zijn gebaseerd op onze uiterst bescheiden kennis van de economie en anderzijds uit de onmogelijkheid een bij benadering volledig overzicht te geven van de bijdrage van de economie tot het onderhavige thema. Er moet een keuze worden gedaan.

Wij gaan hierna eerst in op het economische aspect van het beleid en stellen daarna de waardevrijheid van de economie aan de orde. Vervolgens bespreken wij de onderscheiding in analytische en beslissingsmodellen. Daarop volgt een beknopt betoog over de betekenis van individuele en groepswaarderingen, waarbij terloops ook de plaats van het marktmechanisme ter sprake komt.

2, Economisch aspect van het beleid

De neiging bestaat economische politiek in een enge zin op te vatten. De aanduiding slaat dan op het beleid dat wordt gevoerd met het oog op de groei van de omvang van de produktie. In deze zin opgevat vormt de economische politiek een onderdeel van het totale beleid van de overheid. Als zodanig kan gemakkelijk een tegenstelling worden geschapen met b.v. de sociale politiek, die dan o.m. zou worden gekenmerkt door het streven naar een menswaardig bestaan voor iedereen.

Deze enge en in verscheidene opzichten misleidende karakteristiek van de economische politiek vloeit voort uit de verouderde opvatting van de economie, die neerkomt op de beperking van het economische tot de financieel renderende produktie. Elke handeling die met dit gezichtspunt in strijd komt zou dan a.h.w. een inbreuk op het primaat van de economie impliceren. De omstandigheid dat deze enge opvatting in de economie al geruime tijd over boord gezet is, vormt zowel voor de tamelijk dogmatisch ingestelde bedrijfs-economen als voor een aantal sociologen, geen beletsel telkens weer een

* Tekst van een voordracht gehouden op de Woudschotenconferentie, georganiseerd door SISWO, 1 juni 1970. Gaarne dank ik Prof. Dr. Hennipman voor zijn waardevolle kritiek.

schijntegenstelling te construeren tussen economische groei en leefbaarheid, tussen welvaart en welzijn. Een enkele socioloog meent zelfs dat de schaarste — de fundamentele spanning tussen behoeften en middelen — op een fictie berust, daarbij zowel voorbijgaande aan de armoede die er partieel op nationaal niveau en in sommige opzichten nog op mondiaal niveau is, als aan het gegeven dat ook het onbeperkt opvoeren van de collectieve voorzieningen stuit op de schaarste van de goederen. De alternatieve aanwendbaarheid van de middelen maakt het mogelijk een keuze te doen, een keuze die het nemen van beslissingen impliceert. Het economische aspect van elke beslissing bestaat in het beslag leggen op schaarse middelen, die alternatief aanwendbaar zijn. De gedachte dat de schaarste op een fictie berust is even onwezenlijk als het idee dat de mens onsterfelijk zou zijn.

Volgens Hennipman is het essentiële kenmerk van de economische politiek dan ook gelegen '... in het van overheidswege bevorderen van de alle mogelijke doeleinden omvattende welvaart door te beschikken over de in de volkshuisvesting aanwezige economische goederen alsmede door invloed uit te oefenen op hun aanwending'.¹ In deze visie is het economisch aspect van de sociale politiek het onttrekken van middelen met het oog op het bevorderen van een menswaardig bestaan aan alternatieve toepassingen, zoals het aanleggen van een weg.

De omschrijving van Hennipman is zo ruim dat daaronder zowel de compenserende als de complementaire aspecten van de overheidspolitiek kunnen worden begrepen. Bij een compenserend gedrag van de overheid denken wij in het bijzonder aan conjunctuurpolitieke maatregelen, die erop gericht zijn inzinkingen en uitzettingen van de particuliere bestedingen door het manipuleren van de overheidsbestedingen zodanig te compenseren, dat het totaal van de bestedingen wordt afgestemd op de groei van de productiecapaciteit. De overheid gedraagt zich dan in zoverre passief ten opzichte van het economisch leven, dat de ontwikkeling van de particuliere sector als gegeven wordt beschouwd. Een complementair gedrag van de overheid slaat in deze gedachtengang speciaal op de groeipolitiek van de overheid, waarbij de overheid door de ontwikkeling van de particuliere sector tot complementaire voorzieningen wordt genoopt en op grond daarvan de neiging heeft de gang van zaken in de particuliere sector door een actieve politiek te beïnvloeden. Er ontstaat dan een verstrengeling van de publieke en private sector van de volkshuishouding, die o.m. tot uiting komt in de invloed van de overheid op de private productiecapaciteit, zowel wat het aantal ondernemingen en hun grootte betreft als met betrekking tot de aard van het productieproces.

¹ P. Hennipman, *Doeleinden en criteria der Economische Politiek, Theorie van de Economische Politiek* (Leiden 1962), blz. 52.

Deze ontwikkeling in de besluitvorming omtrent de aanwending van de alternatief aanwendbare produktiemiddelen staat vermoedelijk mede onder invloed van de oligopolistische tendensen in het economisch leven. Naarmate het economische leven meer gekenmerkt wordt door de marktform van het oligopolie wordt de macht meer geconcentreerd. Macht stelt in staat beslissingen te nemen, waarbij wordt geabstraheerd van de belangen van grote groepen, terwijl de positie van deze groepen door de beslissingen in hoge mate wordt beïnvloed. Oligopolistische ondernemingen die besluiten hun prijzen drastisch te verhogen tasten de positie van de consumenten aan, zonder dat deze laatsten de beslissing kunnen beïnvloeden, anders dan door de dreiging de produkten niet af te nemen. Een grote onderneming die besluit een bos op te offeren aan de uitbreiding van het bedrijf, neemt een beslissing die de welvaart van velen beïnvloedt, zonder dat de gelegenheid bestaat deze groepswaarderingen op eenvoudige wijze tot uiting te brengen. Men neemt verder niet alleen waar dat door het optreden van de overheid in het economisch leven de ruimte van de individuele beslissingen wordt beperkt door het opleggen van randvoorwaarden, maar ook dat de criteria op grond waarvan wordt besloten, een wezenlijke wijziging ondergaan. Op deze ontwikkeling komen wij hieronder nog terug.

In Hennipman's formulering van economische politiek wordt uitgegaan van het ruime formele welvaartsbegrip; de onderscheiding in welvaart en welzijn die hier en daar nogal eens wordt gehanteerd berust op onvoldoende begrip van het object van de economische wetenschap en is om die reden een gemakkelijke prooi voor politici en sociologen die nog naar een aangrijpingspunt voor hun maatschappijbeschouwing zoeken.²

Het lijkt zinvol dit iets nader uit te werken omdat vooral sociologen nogal eens de neiging hebben zich af te zetten tegen het begrip economische groei — dat zij ten onrechte op één lijn stellen met welvaart — door het begrip welzijn in te voeren, waarvan zij de omschrijving meestal achterwege laten. Dat het stimuleren van economische groei, opgevat als toeneming van de produktie per hoofd, niet zonder meer welvaart verhoogt ziet men gemakkelijk in, wanneer wij ons de offers voorstellen die moeten worden gebracht om de produktie per hoofd op te voeren.

Bij een gegeven stand van de techniek is de omvang van de produktie afhankelijk van de hoeveelheden en kwaliteiten van de produktiefactoren arbeid, natuur en kapitaal. Het opvoeren van de produktie betekent dan dat meer arbeid dient te worden verricht, meer natuurlijke hulpbronnen w.o.

² De neiging de onderscheiding te handhaven op grond van het functioneren ervan in een bepaald politiek kader, m.n. een conflictmodel, moet als a-wetenschappelijk worden gekenschetst.

de grond dienen te worden opgeofferd en dat de (reële) kapitaalvorming dient te worden gestimuleerd. Waardeert men de toegenomen produktie als zodanig positief, zodat daardoor de welvaart toeneemt, dan gaat het vooral om de vraag of negatieve waardering van de gebrachte offers wordt gecompenseerd door de positieve welvaartseffecten.

Tot nu toe is globaal gesproken dit geweldige waarderings- en beslissingsvraagstuk opgelost door het geld en het marktmechanisme. Het geld is wellicht de grootste abstractie, waartoe de mensheid gekomen is. Daardoor worden immers tal van individuele en collectieve gevoelens en waarderungen geobjectiveerd. Door het geld en door het rekenen met prijzen wordt op een objectieve noemer gebracht, wat in feite subjectief bepaald is. Onze tijd kan in zekere zin als een ontmaskering van deze abstractie worden beschouwd. Buiten het marktmechanisme om blijkt immers ernstige twijfel aan de subjectieve aanvaardbaarheid van het offer ter realisering van een bepaalde produktieomvang, ook al is in financiële zin nog van een winst sprake. Men kan deze algemene gedachtengang aan de hand van elk der drie produktiefactoren illustreren.

Zo blijkt de geneigdheid de arbeid in dienst te stellen van het produktieproces af te nemen, voorzover een toenemende waardering blijkt voor vrije tijd. Zowel individueel als collectief geven de mensen tot op zekere hoogte de voorkeur aan extra vrije tijd boven de extra produktie, die zou resulteren wanneer deze tijd werkend zou worden doorgebracht. Dit wijst erop dat men de welvaart per saldo meer gediend acht met extra vrije tijd dan met extra produktie. Het economische aspect van deze situatie is uiteraard de omgang met schaarse, alternatief aanwendbare middelen, i.c. de arbeidstijd. Het voorbeeld maakt duidelijk hoezeer men het economische misverstaat door dit uitsluitend te relateren aan een bepaald produktieresultaat en te abstraheren van de gebrachte offers. Bij onze beschouwingen over de werkgelegenheid komen wij hierop nog terug, omdat vaak het scheppen van voldoende werkgelegenheid als een argument voor industrialisatie wordt aangevoerd.

De natuur is vrijwel steeds als produktiemiddel opgevat en nimmer als consumptiegoed. Een bezinning op deze omstandigheid is van groot gewicht, omdat zich juist met betrekking tot deze factor wel heel sterk de vraag opdringt of het offer dat wordt gebracht wel opweegt tegen de behoeftenbevrediging die van de extra produktie het gevolg is. Nog afgezien van ecologisch-biologische factoren wordt in toenemende mate tot uitdrukking gebracht dat men aan de natuur als middel tot recreatie grotere betekenis hecht dan aan de extra stroom van consumptie- en kapitaalgoederen die van het opofferen van de natuur mede het gevolg is. Dit betekent dat men de welvaart in sommige gevallen meer gediend acht met het instandhouden

van de ongerepte natuur, dan met de aan de industrialisatie verbonden voordelen.

Wat de derde produktiefactor, het kapitaal, betreft kan ook worden opgemerkt dat de voor de kapitaalvorming noodzakelijke omvang van de besparingen voor de subjecten individueel en voor de volkshuishouding als geheel een groter welvaartsoffer met zich kan brengen dan gerechtvaardigd wordt geacht op grond van de toeneming van de produktie die van de kapitaalvorming het gevolg is.

Tot zover zou de conclusie kunnen worden getrokken dat in sommige situaties, afhankelijk ook van de plaatselijke omstandigheden, de welvaart eerder wordt bevorderd door het achterwege laten van produktie in traditionele zin dan door het opofferen en combineren van de produktiefactoren. Deze conclusie wordt vermoedelijk nog versterkt wanneer de ontwikkeling van de techniek in de beschouwing wordt betrokken, ook al dient men zich te hoeden voor een eenzijdig negatieve kijk op de technische ontwikkeling. Voorzover echter het toepassen van nieuwe technische procedures tot onomkeerbare structuren leidt, dient bij de huidige beslissingen met toekomstige schaarsteverhoudingen rekening te worden gehouden. Wanneer Voorne-Putten nu wordt opgeofferd aan de uitbreiding van de Rotterdamse haven z.g. vanwege de werkgelegenheid, dan is herstel onmogelijk wanneer over tien jaar de werkgelegenheid op de prioriteitenlijst enkele plaatsen gedaald zou zijn.

In het kader van ons betoog is de belangrijkste consequentie van het formele welvaartsbegrip, dat alle betrekkingen tussen doeleinden en middelen omvat, die tot de behoeftenbevrediging bijdragen, dat objectieve maatstaven voor de aanwending van de middelen ontbreken, zodat de economische politiek niet op basis van objectieve criteria kan worden gevoerd. Elke beslissing berust dan ook op een buiten-economisch waarderingsoordeel. Daar de welvaart in subjectieve zin dient te worden opgevat is de wijze waarop de beslissingen tot stand komen van groot belang. In het bijzonder is een belangrijke vraag hoe de uiteenlopende voorkeuren, de waarderings, tot stand komen en hoe deze bij de beslissingsprocedure hun invloed doen gelden.³

Alvorens hier nader op in te gaan, gaan wij eerst kort in op de vraag, in hoeverre de economie/de sociale wetenschappen waardevrij zijn.

³ In deze geest ook J. Berting, G. P. A. Braam en J. E. Ellemers, 'Oude wijn in oude zakken, oftewel duidelijkheid in de politiek', *Sociologische Gids*, jrg. 16 (sept.-okt. 1969), blz. 345.

3, Waardevrijheid

Niet zelden wordt tegenwoordig betoogd dat de sociale wetenschappen in het algemeen en de economie in het bijzonder niet waarde vrij zijn. Bedoeld wordt dan meestal dat de resultaten waartoe de analyse komt ideologisch zijn bepaald en met name worden ingegeven door de huidige economische orde, die korthedshalve dan als kapitalistische wordt aangeduid. Vaak wordt aan dit standpunt de conclusie verbonden dat de wetenschap mede dient te worden beoefend op basis van een ander politiek normensysteem.

Wij hebben de indruk dat de discussie over de waarde vrijheid van de sociale wetenschappen niet zonder misverstanden verloopt en het is daarom wellicht zinvol in dit gezelschap van sociologen, waarvan sommigen een bijdrage tot de verwarring leveren, over dit onderwerp een enkele opmerking te maken.

Globaal gesteld wordt het vraagstuk van het waarde vrije karakter van een theorie onvoldoende onderscheiden van de overwegingen en motieven die een onderzoeker laat gelden wanneer hij een bepaald onderwerp van studie kiest en daarbij een bepaalde methodologische procedure volgt. Uiteraard berust het op een waarderingsoordeel wanneer onderzoeker A een verklaring van het verschijnsel X en niet van verschijnsel Y wil geven. Aan een dergelijke keuze kunnen tal van overwegingen ten grondslag liggen, die o.m. samenhangen met de maatschappelijke structuur waarin men werkzaam is.⁴ Ook bij de keuze van de hypothesen, die nu eenmaal de essentiële onderbouw van een theorie vormen, spelen waarderingen een rol, voorzover vooral een subjectief moment gelegen is in de bepaling van het aantal veronderstellingen en de inhoud daarvan. De waarderingsoordelen van dit type, die zowel voor als tijdens de wetenschappelijke redenering hun invloed doen gelden, tasten echter de logische neutraliteit van de theorie niet aan en betekenen dan ook geenszins dat de economie als wetenschappelijke discipline gebonden zou zijn aan bepaalde waarderingen. De hoofdschotel van de wetenschappelijke discussie wordt juist gevormd door het voortdurend kritisch beschouwen van de veronderstellingen en het aangeven van wijzigingen in de conclusies, indien de hypothesen worden gevarieerd. Zou een wetenschapsbeoefenaar een bepaalde theorie op een min of meer dogmatische wijze en bij voortdoring als de enige en uitputtende verklaring van een bepaald verschijnsel pousseren, dan is van een wat halstarrig gedrag sprake, maar een dergelijke psychologische karakteristiek dient nimmer te worden verward met de principiële objectiviteit van een wetenschap, ook al wordt de schijn van waarde gebondenheid gewekt indien de betrokkene enig

⁴ Vgl. T. W. Hutchinson, *'Positive' Economics and Policy Objectives* (London 1964), blz. 50 e.v.

belang heeft bij het beklemtonen van een bepaalde constellatie van hypothesen en conclusies.

Laten wij het tot zover besprokene eens illustreren aan de hand van een voorbeeld dat voldoende gevoelig is om de gemoederen te verhitten. Stel, een onderzoeker is geïnteresseerd in het gedrag van de onderneming. De keuze van dit onderwerp berust uiteraard op een waarderingsoordeel, dat de voorkeur van de onderzoeker tot uitdrukking brengt.

Neem vervolgens aan dat het onderzoek vooral wordt gericht op de wijze waarop de onderneming de prijzen van de goederen vaststelt. Deze keuze impliceert wederom een waarderingsoordeel, omdat zich binnen het gekozen werkterrein verscheidene alternatieve objecten van onderzoek aandienen. Vervolgens wordt een theorie van de prijsbepaling door de onderneming opgesteld. Met opzet spreken wij niet van de theorie, want verscheidene mogelijkheden doen zich weer voor. Niet alleen kan het accent b.v. worden gelegd bij de organisatie van de beslissing inzake de vaststelling van de prijs, maar ook wanneer daar vanaf wordt gezien kunnen nog uiteenlopende beslissingscriteria worden geïntroduceerd. Zo kan men ervan uitgaan dat de ondernemer streeft naar maximale winst of b.v. naar een zo groot mogelijk marktaandeel. De veronderstelling omtrent de doelstelling van de onderneming, heeft een belangrijke invloed op de hoogte van de prijs die door de theorie wordt voorspeld. Een onderzoeker die de hypothese van de winstmaximering aan zijn theorie ten grondslag legt is niet iemand die zich met het kapitalisme vereenzelvigd en om die reden geacht wordt van de bestaande economische orde uit te gaan, maar een theoreticus die meent dat streven naar winst het essentiële element is van het feitelijke gedrag van de ondernemer. Of dit laatste zo is kan in beginsel worden onderzocht door een rechtstreeks onderzoek naar het ondernemersgedrag en door een econometrische vergelijkende analyse van feitelijke prijzen en door de theorie voorspelde prijzen.

De conclusies van een theorie zijn derhalve niet aan bepaalde waarderungen of ideologische uitgangspunten gebonden, doch hun inhoud wordt bepaald door het complex van veronderstellingen dat aan de theorie ten grondslag is gelegd. De objectiviteit van de wetenschap wordt niet alleen gewaarborgd door de aan de logica ontleende regels voor het langs deductieve weg afleiden van conclusies uit veronderstellingen, maar ook door het expliciteren, kritiseren en variëren van de aan de theorie ten grondslag gelegde hypothesen. In deze zin dient een analytisch oordeel omtrent de te verwachten hoogte van de prijs van een door een onderneming ter markt aangeboden produkt scherp te worden onderscheiden van een waarderingsoordeel, b.v. omtrent de vraag of een onderneming zich bij haar prijsbeleid op het belang van de onderneming dan wel op dat van de consumenten dient in te stellen.

De verwarring waarvan in dit opzicht o.m. enkele 'losgeslagen' sociologen⁵ blijk geven, rechtvaardigt een nadere bespreking van het onderscheid in analytische en beleidsmodellen.

4, Analytische en beleidsmodellen

Een model beschrijft in een bondige vorm een aspect van de werkelijkheid, door een nauwkeurige specificatie van de ingevoerde veronderstellingen en openhartige publicatie van de wijze waarop de conclusies voortvloeien uit de hypothesen. De modelmatige benadering in de sociale wetenschappen opent de mogelijkheid het onderwijs en de wetenschapsbeoefening daadwerkelijk minder autoritair in te richten, omdat niet het oordeel van de docent op de voorgrond staat maar de voor allen toegankelijke methodiek van het langs deductieve weg opstellen van conclusies uitgaande van de veronderstellingen. Er is inspraak mogelijk omdat de uitwerking van het model niet aan een individu is gebonden doch collectief kan geschieden. In de plaats van de persoonlijke behandeling die weleens tot dogmatisme kan leiden, omdat men vastzit aan bepaalde begrippen en bepaalde zienswijzen, treedt een meer anonieme en flexibele wijze van analyse van maatschappelijke vraagstukken. Een model is nooit een einde, maar altijd een begin, omdat het steeds een uitgangspunt vormt voor constructieve kritiek. Deze kritiek grijpt dan aan bij de waardering van de veronderstellingen van het model. De permanente herwaardering van de hypothesen kan een gevolg zijn van statistisch onderzoek dat verschillen blootlegt tussen de voorspellingen van het model en de feiten, maar kan ook onafhankelijk daarvan tot stand komen. In deze zin hebben langs modelmatige weg verkregen resultaten altijd een voorwaardelijk karakter, waarbij door het organiseren van een bij het veranderen van de hypothesen aangrijpende creativiteit steeds weer nieuwe resultaten worden afgeleid, waarvan de gevoeligheid voor de nieuwe hypothesen door het model in het licht wordt gesteld. Wordt in deze geest gepoogd inzicht te verwerven door het construeren van steeds meer verfijnde modellen, dan ontstaat ook een goed inzicht in de lacunes in onze kennis. Door de primitieve fase te verlaten waarin vooral begripsvorming en het verbalisme centraal staan, wordt men genoopt toetsbare hypothesen op te stellen en functionele betrekkingen in te voeren. Begrippen hebben dan niet langer een absolute inhoud, doch zij hebben een afgebakende plaats en inhoud in het kader van een bepaald model. In plaats van een zinledige vraag of ondernemers in het algemeen worden gekenmerkt door een op winstmaximering ingesteld gedrag, komt de vraag op of de winstmaximering in het kader van een model over de

⁵ De aanduiding is ontleend aan Prof. Dr. E. Zahn, 'Economische orde en sociologie', *Folia Civitatis*, 11 april 1970, blz. 3.

prijsvorming een aanvaardbare hypothese is.

In de sociologie bestaat nog de neiging aan de begripvorming een absolute betekenis te hechten en de omschrijving los te maken van een systeem van betrekkingen, waarin de begrippen dienen te functioneren. Zo breiden Van Doorn en Lammers het begrip markt, dat in de economische theorie een afgebakende inhoud heeft in het kader van modellen over de prijsvorming, zodanig uit dat het niet alleen los wordt gemaakt van de *analyse* van sociale verschijnselen, maar bovendien te gronde gaat aan interne heterogeniteit. Zouden Van Doorn en Lammers ook in een meer modelmatige richting gaan denken dan zou de inhoud van de begrippen worden bepaald door de aard van het geconstrueerde model.⁶ Een nog wat primitieve interpretatie van het begrip model treft men aan in een tweetal artikelen van de socioloog R. Kroes.⁷

In het kader van ons betoog over de waarde vrijheid en de beleidsprocessen is vooral de objectivering die van het werken met modellen uitgaat van belang. Door de expliciete en nauwkeurige etalering van de veronderstellingen waarop een uitspraak berust, is in die zin van waarde vrijheid sprake dat het voorwaardelijk karakter van de conclusies is belichaamd in de veronderstellingen. De conclusies zijn niet ingebed en bepaald door een bepaald vaag omschreven maatschappelijke orde, maar de logische consequentie van een stel onderling samenhangende, nauwkeurig omschreven en te allen tijde voor wijziging vatbaar stel axioma's.

Door het hanteren van modellen is een scheiding van analytische en beleidsaspecten mogelijk. Deze scheiding komt tot uiting wanneer wij iets nader ingaan op het onderscheid in analytische en beleidsmodellen. Analytische modellen staan in dienst van de verklaring; zij beogen het verklaren van een aspect van de werkelijkheid, b.v. de prijsvorming. Beleidsmodellen worden geconstrueerd met het oog op het te voeren beleid. Daarbij kan men denken aan de modellen van het Centraal Planbureau, maar ook aan programmeringsmodellen van de produktie in de bedrijfshuishouding.⁸

Het gaat dan om een consistente beschrijving van een aspect van de werkelijkheid met het oog op het te voeren beleid in het algemeen of ten behoeve van het nemen van een specifieke beslissing. Zo stelt het korte-termijn model van het Centraal Planbureau in staat aan te geven wat de ver-

⁶ Vgl. J. A. A. van Doorn en C. J. Lammers, *Moderne sociologie* (Utrecht 1969), blz. 158 e.v.

⁷ R. Kroes, 'Conflict en radicalisme: een twee-traps model', *Sociologische Gids*, jrg. 17 (jan.-febr. 1970), blz. 1 e.v. en 'Militair ingrijpen in de binnenlandse politiek: een kader voor analyse', *Acta Politica*, jrg. 5 (jan. 1970), blz. 105 e.v.

⁸ Vgl. voor een nadere uiteenzetting A. Heertje, *De kern van de economie*, deel 2, blz. 136 e.v.

moedelijke effecten zijn van een door de overheid overwogen belastingmaatregel of van een autonome verhoging van de overheidsuitgaven. Een meer specifieke beslissingssituatie treedt op, wanneer een bedrijf voor de vraag staat in een bepaalde periode een optimale samenstelling van het produktiepakket vast te stellen. Het beslissingscriterium zou dan kunnen zijn het maximeren van het overschot van de totale opbrengsten boven de totale variabele kosten. Afhankelijk van de aard van de relaties en randvoorwaarden is dan sprake van een lineair of niet-lineair beslissingsprobleem.

De inkleding en uitwerking van een beleidsmodel maken duidelijk in welke fase waarderingsoordelen worden ingebracht. Het maximeren van de winst, een gedragshypothese in het kader van een analytisch model, kan een expliciet tot uitdrukking gebrachte doelstelling van het ondernemingsbeleid zijn in het kader van een beslissingsmodel. De logische neutraliteit van de analyse wordt daardoor niet aangetast.

Het valt op dat in het kader van de bestuurlijke sfeer het departement van Economische Zaken veel meer is ingespeeld op de werkwijze van het Centraal Planbureau dan dat van b.v. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. We nemen niet aan dat dit op de primitieve gedachtegang teruggaat dat E.Z. zich vooral voor de welvaart in enge zin zou interesseren en C.R.M. voor het welzijn. Wanneer men bedenkt dat bij beide departementen dagelijks belangrijke beslissingen worden voorbereid, die steeds een belangrijk beslag op schaarse middelen met zich brengen, dan kan men er zich alleen maar over verbazen dat bij C.R.M. de kwalitatief beschouwende denkwijze nog geen plaats heeft gemaakt voor een meer kwantitatieve, modelmatige werkwijze.

Analytische en beleidsmodellen stemmen in hoge mate overeen in hun formele structuur. Bij wijze van hulpdienst speelt bij de uitwerking van het formalisme de wiskunde een belangrijke rol. De betekenis van de wiskunde voor de sociale wetenschappen is in sommige kringen onderwerp van discussies, waarbij argumenten worden uitgewisseld die honderd jaar geleden in de economie ook opgeld deden. Wij hebben de indruk dat sociologen er verstandig aan zouden doen de wiskunde als hulpvak integraal bij de theorievorming te introduceren, eenvoudig omdat het onontkoombare proces van rijping van een wetenschap beter kan worden gestimuleerd dan kan worden afgeremd.

Het gebruik van de wiskunde en het ondersteunen van het beslissingsproces door het formuleren van modellen, nemen niet weg dat een beslissing nog iets anders is dan de uitkomst van een berekening. Een belangrijke vraag blijft op welke wijze de beslissingscriteria tot stand komen en in hoeverre in eerste aanleg geformuleerd beslissingscriteria nog voor correctie en amendering vatbaar zijn. Dat is uiteindelijk een kwestie van voorkeuren.

5, Individuele en groepswaarderingen

Vat men de welvaart in een zodanig ruime zin op dat daaronder elke handeling valt die het niveau en de aard van de behoeftenbevrediging beïnvloedt en waarbij een beslag wordt gelegd op schaarse, alternatief aanwendbare middelen, dan vloeit daaruit enerzijds voort dat aan de economie geen objectieve maatstaven kunnen worden ontleend voor de aanwending van de produktiemiddelen en anderzijds dat met het subjectieve karakter van de welvaart de beslissing omtrent deze aanwending in laatste instantie door subjectieve waarderingen wordt bepaald. De omstandigheid dat de te brengen offers — althans ten dele — al of niet met behulp van het marktmechanisme, op geld waardeerbaar zijn, doet daaraan niets af. Terwijl tot voor kort de beslissing omtrent de organisatie van de produktie in het centrum van de belangstelling stond, komt in toenemende mate aandacht voor de organisatie van de beslissing inzake de produktie.

De wijze waarop de produktiemiddelen worden aangewend staat niet alleen onder invloed van individuele voorkeuren van producenten, consumenten en bezitters van de produktiefactoren, maar ook van voorkeuren van groepen, w.o. pressiegroepen, de z.g. collectieve preferenties of groepswaarderingen en de voorkeurschalen van de overheid. Aan die situatie zijn wij al lang gewend en er is geen aanleiding het beschikken over de produktiemiddelen onder invloed van het gedrag van de overheid als een sociale correctie op te vatten van de allocatie die onder invloed van individuele voorkeuren tot stand komt en die veelal via de markt verloopt. Uiteraard betekent dit dat aan de z.g. consumentensouvereïniteit, volgens welke de richting en de omvang van de produktie door de voorkeuren van de consumenten wordt bepaald, een beperkte betekenis toekomt. Die betekenis wordt trouwens ook in toenemende mate beperkt door de machtsconcentratie van de ondernemingen en de ontwikkeling van de techniek, die o.m. leidt tot het ontstaan van nieuwe produkten, zonder dat daartoe van de zijde van de consumenten een impuls is ontvangen.

Gailbraith verklaart de machtspositie van de ondernemingen o.m. uit de noodzaak voor een complexe organisatie de omgeving zoveel mogelijk te beheersen. 'High technology and heavy capital use cannot be subordinate to the ebb and flow of market demand. They require planning; it is the essence of planning that public behavior be made predictable — that it is subject to control'.⁹ De preferenties van de consumenten hebben dan ook in sterkere mate het karakter van een van de technische ontwikkeling afhankelijke grootheid dan veelal wordt aangenomen. Anderzijds dient te worden overwogen dat het idee dat de behoeften door de producenten

⁹ J. K. Gailbraith, *The New Industrial State* (London 1967), blz. 319.

worden gemanipuleerd te zeer voorbij gaat aan het vermogen tot zelfstandig oordelen door de consumenten.

Naarmate in de moderne samenleving feitelijk minder aan het marktmechanisme wordt overgelaten en naarmate minder vertrouwen bestaat in de wijze waarop via de markt de produktie tot stand komt, wordt de ontwikkeling van procedures die de voorkeuren van individuen, groepen en de overheid op een duidelijke en heuselijke wijze tot gelding brengen belangrijker. De slag om de nieuwe structuren en vormen is in niet onbelangrijke mate een gevecht om deze procedure, waarvan het aangeven van de elkaar opvolgende stadia geen eenvoudige opgave is. Met het opgeven van de normatieve geldigheid van de betekenis van de markt wordt men in de zee van onderling tegenstrijdige belangen en overwegingen geworpen, zonder dat een objectief baken aanwezig is, dat als knooppunt van de mens op ideologische geschilpunten gebaseerde contrasten fungeert.

Een belangrijke praktische vraag is die naar de onderlinge verhouding van individuele, groeps- en overheidswaarderingen.

Hiervoor werd reeds kort aangeduid dat het optreden van de overheid in het economische leven niet alleen de speelruimte van de individuele beslisser inperkt door het stellen van eisen die worden ingegeven door het algemeen belang, maar dat de beslissingscriteria zelf ook een wijziging ondergaan. Een goed voorbeeld wordt in dit opzicht gevormd door de wijze waarop de overheid de kwestie Verolme heeft opgelost. Het verlenen van financiële steun is niet in de eerste plaats gebaseerd op het criterium van de winstgevendheid, dat als zodanig karakteristiek is voor tal van individuele waarderingen in de sfeer van de onderneming, maar vooral op de wens de werkgelegenheid te handhaven.

Zodoende wordt het belang van een groep werknemers op de voorgrond gesteld, terwijl de overheid daarnaast een voorkeur tot uitdrukking brengt voor het handhaven van de werkgelegenheid in het algemeen. De consequenties van het doorbreken van beslissingssituaties die tot voor kort eng waren verbonden met individuele waarderingen, zodat de winst een belangrijk richtsnoer voor de beslissing was, zijn voor de ondernemingsgewijze produktie ingrijpend. Wanneer immers de voorkeuren van groepen en de overheid, b.v. inzake de werkgelegenheid, de beslissing omtrent het al of niet instandhouden van de produktie mede beheersen, wordt de wijze waarop de schaarse middelen zullen worden aangewend op het niveau van de onderneming precies zo gesubjectiveerd als meer in het algemeen al voor de publieke sector geldt. Met het onderschikken van het criterium van de winst bij het nemen van beslissingen omtrent richting, aard en omvang van de produktie aan meer subjectivistisch getinte oogmerken, wordt de beslissingsprocedure minder doorzichtig en wordt de uitkomst van de be-

slissing minder gemakkelijk voorspelbaar.

Het samenspel van individuele, groeps- en overheidswaarderingen schept een sfeer van grote onzekerheid rondom het nemen van beslissingen en verklaart ook ten dele de voortdurende wijzigingen in plannen van stedenbouwkundige en ruimtelijke aard. Plannen hebben vaak een zeer lang leven en zijn zelfs wanneer ze ooit tot uitvoering komen, herhaaldelijk ingrijpend veranderd. Blijkbaar ontstaat door de democratisering en socialisering van de beslissingsprocedure als gevolg van het op een adequate wijze tot gelding brengen van individuele, groeps- en overheidspreferenties een mate van grilligheid, die zelfs de Dolle Mina's en de Kabouters in verwarring brengt.

De theorie omtrent deze kwesties is erg gecompliceerd en nog in volle ontwikkeling. Wij moeten er van afzien daarvan een overzicht te geven. Opgemerkt zij slechts dat men dient te waken voor al te globale en vooringegenomen standpunten. Zo heeft Olson duidelijk gemaakt dat de populaire opvatting dat een groep haar groepsbelang volgt uitgaande van het eigenbelang van de individuele leden van de groep op een misvatting berust.¹⁰ Ook de vraag of en in hoeverre de overheidsvoorkeuren kunnen worden afgeleid uit individuele en groepsoordelen is nog steeds zeer omstreden.

Wij moeten volstaan met de vaststelling dat de beweging die omtrent de betekenis die met het oog op de prioriteitenbepaling aan uiteenlopende voorkeuren dient te worden toegekend, in theorie en praktijk waarneembaar is, noopt tot een flexibele en dynamische instelling, zodat aanpassing aan gewijzigde omstandigheden niet vanwege prestige-overwegingen achterwege blijven. 'There will be adoptive, rapidly changing temporary systems'.¹¹ Bij deze visie sluit de conceptie van een dynamische wetgeving aan, in de zin van een '... wetgeving die rekening houdt met de komende wijzigingen in de maatschappelijke vereisten'.¹²

Een van de grootste moeilijkheden voor de huidige generatie wordt daarbij gevormd door het anticiperen op de voorkeurschalen van de toekomstige generatie. Naarmate de beslissingen die wij nu moeten nemen verder reiken en naarmate wijzigingen die wij nu in onze natuurlijke omgeving aanbrengen een meer onomkeerbaar karakter dragen, wordt onze verantwoordelijkheid voor de toekomstige welvaart groter. Het opofferen van natuurgrond nu, ten behoeve van de industrie kan, zelfs wanneer zulks op grond van de huidige prijsverhoudingen gerechtvaardigd wordt geacht, onverantwoord zijn met het oog op de te verwachten relatieve prijs van de grond omstreeks het jaar

¹⁰ M. Olson Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge 1965), hfdst. 1.

¹¹ W. G. Bennis en Ph. E. Slater, *The Temporary Society* (New York 1968), blz. 73.

¹² A. Pitlo, *Evolutie in het privaatrecht* (Haarlem 1969), blz. 184.

2000. Door bij de in het heden te nemen beslissingen met deze schaduw-prijzen rekening te houden kan het waarderingsoordeel omtrent de belangen van de toekomstige generatie tot op zekere hoogte worden geobjectiveerd. In het algemeen kan worden opgemerkt dat het beslissingsklimaat gunstig wordt beïnvloed door kwantificeren en precisering. Hiermede wordt niet gezegd dat bij het nemen van een beslissing alleen die aspecten in het geding gebracht dienen te worden, die kwantificeerbaar zijn, maar wel dat niet dient te worden gearzeld het meetbare inderdaad te meten. Wanneer om welke reden dan ook een beslissing wordt genomen die een afwijken van een berekend optimum betekent, dan wordt het rationele karakter van de beslissing alleen maar gediend met een kwantificering van het offer dat ten behoeve van de afwijking wordt gebracht. Het gevoel dat enkele specialisten in feite beslissen, waardoor velen die bij de beslissing betrokken zijn of erdoor worden beïnvloed, vervreemden van de beslissings situatie, is mede een gevolg van de onvoldoende inspanning die men zich getroost objectieve en subjectieve momenten van het beslissingsproces te scheiden en te etaleren. Het is niet strijdig met het democratische karakter van onze samenleving op onbeperkte schaal informatie te verschaffen en te verzamelen omtrent voorkeuren en belangen die in concrete beslissings situaties tegen elkaar afgewogen dienen te worden.

Integendeel, evenzeer als de organisatie van de creativiteit in het bedrijfsleven minder autoritaire structuren vereist en veeleer noopt tot een verdere uitbreiding van de democratische verhoudingen door zinvolle overleg-situaties te scheppen, zo zal ook in ruimer maatschappelijk verband de betrokkenheid van de burgers bij de beslissingen gestimuleerd kunnen worden door een ruimer gebruik te maken van de moderne communicatiemiddelen. Naast het stimuleren en organiseren van de participatie op het lokale micro-niveau, dient aan de betrokkenheid bij de essentiële beslissingen op macro-niveau concrete inhoud te worden gegeven.

De moderne communicatiemiddelen zijn bij uitstek geschikt gepreciseerde, kwantitatieve informatie te verschaffen omtrent de voornaamste aspecten van de essentiële beslissingen. Wellicht ligt hier zelfs een taak voor speciaal daartoe opgeleide ambtenaren in dienst van de overheid. Daar de macht in de samenleving minder wordt geconcentreerd bij de mensen die over de produktiemiddelen beschikken en meer bij allen die ingelicht zijn, heeft de overheid de plicht voor een spreiding van macht zorg te dragen door de beschikbare informatie snel en helder te verdelen. Het beleid is niet alleen bewogen, het is ook in beweging.