

Niko Siljee\*

# Ekonomische politiek als analyse-objekt

Beschouwing naar aanleiding van:

P.K. Keizer, *Inflatie als politiek-economisch verschijnsel*  
Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1982

F.C. Castles (red.), *The Impact of Parties*  
SAGE, Londen 1982

## *Inleiding*

Tot voor kort is er in de economische wetenschap weinig aandacht besteed aan verklaringen voor economische politiek. De nadruk heeft gelegen op voorschriften en wenken voor economisch beleid. In de 'nieuwe politieke economie' worden sinds ruim een decennium analyses opgesteld van overheidsbeleid. Tot nog toe is daarbij sterk het accent gelegd op theorievorming vanuit een methodologisch individualistisch uitgangspunt. Recentelijk hebben Van Winden (1981) en Keizer op theoretisch niveau dat uitgangspunt doorbroken en de aandacht verlegd naar de invloed van grote sociale verbanden. Daarbij heeft Keizer een empirische specificatie geleverd waarmee een deel van de economische politiek verklaard kan worden. Hij onderzoekt de invloed van economische en politieke factoren op inflatie, loonvorming en omvang van de kollektieve sektor.

In de politikologie is er al langer een debat gaande over de invloed van politieke factoren op het economisch beleid. Tegenover elkaar staan daarbij structureel-funktionalisme, konvergentie-theorieën en dergelijke enerzijds en pluralisme en systeemtheorie anderzijds. In de eerste richting gaat men ervan uit, dat variaties in economische politiek vooral verklaard worden door technisch-economische en demografische factoren. Men ontkent dat politiek invloed heeft. In de pluralistische benadering daarentegen wordt gesteld dat pressiegroepen en politieke partijen een relevante

153

---

\*Technische Hogeschool Delft.

invloed op het beleid hebben. In de bundel van Castles c.s. stelt een groep politikologen zich de vraag wat de invloed is van economische en politieke factoren op onder andere de omvang van de belastingstaat, de werkloosheid, de inflatie en het loonbeleid.

Er a priori van uitgaande dat de werkelijkheid één en ondeelbaar is, zou men verwachten dat waar verschillende wetenschappelijke disciplines dezelfde vraag stellen, er een convergentie in antwoorden gaat optreden. De verwachting is des te sterker omdat Keizer de economiebeoefening verwijt een te geringe aandacht te besteden aan verklaringen voor economische politiek, en Castles c.s. zich afvragen in hoeverre economische dan wel politieke factoren beleid en beleidseffekten kunnen verklaren. De verwachting komt niet uit. De antwoorden laten grote verschillen zien. In deze beschouwing zullen sterke en zwakke punten van beide benaderingen onder de loep genomen worden. Daaraan vooraf gaat een weergave van beide analyses.

### *Keizer*

In zijn proefschrift behandelt Keizer inflatie als politiek-economisch verschijnsel. Hij construeert theorieën en modellen waarin economische, sociale en politieke elementen expliciet een rol spelen. Zijn proefschrift bestaat uit drie delen: een economisch theoretisch, een politiek-economisch theoretisch en een op dit laatste gebaseerd empirisch gedeelte.

In het eerste deel behandelt hij recente inflatietheorieën. De verklaringen voor de ontwikkeling van de nominale lonen en de nominale prijzen staat daarbij centraal. Aan de orde komen neoklassieke, monetaristische, post-keynesiaanse, institutionele en sektorale redeneringen. Aan de hand van de Phillipskurve — de verhouding van nominale loon- of prijsontwikkeling en werkloosheidspercentage — laat hij de overeenkomsten en verschillen tussen de theorieën zien. Hij sluit dit gedeelte af met een summier bespreking van de empirische relevantie van factoren die in de theorieën gesuggereerd worden als determinanten van loon- en prijsontwikkeling.

Hij konkludeert dat aan sociale en politieke factoren niet voldoende aandacht geschonken wordt, zij het dat verschillende theorieën een verschillende richting aanwijzen voor een uitbreiding met sociale en politieke factoren. Zo is voor monetaristen een verklaring van het gedrag van de monetaire autoriteiten een mogelijke stap, voor post-keynesianen en institutionalisten is het verklaren van loonarbeid in termen van georganiseerde markten de aangewezen uitbreiding. In die laatste richting werkt Keizer verder, zonder overigens de uitwerking in

monetaristische richting als geblokkeerd te beschouwen. Het lijkt erop dat het eerste deel als laatste geschreven is, waardoor de overgang naar het tweede gedeelte niet zonder sprong geschiedt.

In het tweede deel konstrueert Keizer modellen waarin de invloed van werkgeversorganisaties, vakbeweging en overheid op de ontwikkeling van nominale lonen en omvang van de kollektieve - sektor aan de orde komt: Hij start dit gedeelte met een neoklassiek stationair evenwichtsmodel zonder overheid. In dit model neemt hij een bilateraal monopolie op de arbeidsmarkt aan: één werkgeversorganisatie tegenover één vakbond. Op de goederenmarkt hanteert hij een aanbodmonopolie, zodat er sprake is van een 'ekonomisch surplus'. Dit surplus is nodig om überhaupt iets onderhandelbaars tussen werkgeversorganisatie en vakbond in het model op te kunnen nemen.

Werkgeversorganisatie en vakbond onderhandelen over de nominale loonhoogte. Het onderhandelingsgedrag wordt bepaald door de afweging van kosten en baten van een werkstaking. Door de aanwezigheid van een Phillipskurve en een dalende prijs-afzetkurve wordt de omvang van het ekonomisch surplus niet alleen . direkt door het onderhandelingsresultaat beïnvloed (verdelings-effekt), maar ook indirekt (produktie- en prijseffekt).

Bij wederzijdse volledige informatie over de kosten en baten van een staking leiden de onderhandelingen, zonder dat het tot een staking komt, tot een eenduidige uitkomst. Wanneer de veronderstelling van volledige informatie wordt losgelaten, gaan onderhandelingsbekwaamheid en risikogedrag van werkgevers en werknemers een rol spelen in de bepaling van de loonhoogte.

Tenslotte voegt Keizer ekonomische groei en enkele autonome marktinvoeden aan het eerste model toe. Door de toevoegingen wordt het model dynamisch en realistischer. Er ontstaan echter problemen. Er figureren nu twee - verschillende? - algemene prijspeilen in de loonvergelijking, de werkloosheid komt er twee maal voor. Ten behoeve van het empirisch schatten onderdrukt Keizer de problemen door de uiteindelijke loonvergelijking impliciet te maken en genoemde factoren eenmaal voor te laten komen. Daardoor funktioneert de loonvergelijking niet meer als deel van een compleet model.

In de loonvergelijking komen 17 variabelen voor, betrekking hebbend op de invloed van de arbeidsmarkt (werkloosheid en prijspeil), op de omvang van het ekonomisch surplus (uit de produktiefunctie en prijs-afzetfunctie), de objektieve machtsdeterminanten tussen werkgevers en werknemers (betrekking hebbend op kosten en baten van een werkstaking) en de subjektieve machtsdeterminanten tussen werkgevers en werk-

nemers (betrekking hebbend op onderhandelingsbekwaamheid en risikogedrag).

Vervolgens introduceert Keizer de overheid met haar loonpolitieke gedrag. De door de overheid gewenste loonontwikkeling wordt gezien als bepaald door de diskrepantie tussen het feitelijke en het in de kabinetsideologie gewenste werkloosheidspercentage en het feitelijke en gewenste loonaandeel. Deze bepaling wordt gekorrigeerd voor invloed van respectievelijk vakbeweging en werkgevers. Die invloed krijgt enerzijds gestalte via de stemmen-maximalisatiekonstruktie uit de nieuwe politieke economie. Naarmate de regeringspartijen doelstellingen hebben die verder afliggen van vakbewegings- dan wel werkgeverswensen, zullen er sterkere, negatieve stemadviezen volgen. Hoe kleiner de parlementaire meerderheid van de regeringspartijen, hoe sterker de regeringspartijen tegen de opvattingen van de oppositie aankruipen om de negatieve stemadvisering te ontwijken.

In de tweede plaats loopt de invloed via de kosten-baten-analyse van de (politieke) staking voor wat betreft de vakbeweging en de 'investeringsstaking' voor wat betreft de werkgevers. Aan de impliciete loonvergelijking wordt nu een vijfde type variabelen toegevoegd die de invloed van de loonpolitiek weergeven.

Vervolgens behandelt Keizer de omvang van de kollektieve sektor. De kollektieve lastendruk hangt af van de kabinetsideologie, de hoogte van het nationaal inkomen, de werkloosheid, en van de prijsverhouding tussen kollektieve en private goederen. De invloed van vakbeweging en werkgeversorganisatie krijgt op dezelfde wijze gestalte als bij de loonpolitiek. Voor beide geldt een bruto/netto-onderscheid doordat kollektieve lasten zowel op lonen als op het economisch surplus drukken. Na de behandeling van de kollektieve sektor wordt de loonvergelijking gekorrigeerd door er een afwentelingsfaktor voor de kollektieve lasten aan toe te voegen.

In het derde deel probeert Keizer empirische specificaties van beide vergelijkingen uit. Daartoe worden de vergelijkingen eerst nogal vereenvoudigd: een aantal factoren komt niet meer expliciet in de vergelijking voor. In de loonvergelijking komen uiteindelijk voor:

- het werkloosheidspercentage
- de stijging van de arbeidsproductiviteit
- de relatieve militantie van vakbeweging en werkgeversorganisatie<sup>1</sup>
- de kollektieve lastendruk op looninkomens

---

1. Een samengestelde index op basis desbetreffende organisaties. van geaccepteerde middelen in de

- de regeringsideologie<sup>2</sup>
- de inflatievoet.

In de vergelijking voor de kollektieve lasten komen voor:

- het werkloosheidspercentage
- de prijsverhouding tussen kollektieve en particuliere sektor
- de mutatie van het netto nationaal inkomen
- de regeringsideologie.

Van de loonvergelijking worden 32 versies geschat voor de periode 1954-1978. Signifikant zijn steeds de prijzen, de werkloosheid, de arbeidsproduktiviteit. De kollektieve lasten zijn alleen significant in de versies zonder werkloosheidsvariabelen. De regeringsideologie is alleen significant in de versies met de werkloosheidsvariabele.

De militantie is steeds niet significant.

Uit de 32 versies wordt de vergelijking met de mooiste statistische karakteristieken gekozen, om een mutatie van het loonaandeel in het nationaal inkomen te bepalen. Het loonaandeel daalt in deze konstruktie door inflatie, werkloosheid en arbeidsproduktiviteitsstijging en stijgt door regeringsideologie, kollektieve lastenstijging en een autonome komponent. De loonaandeelvergelijking wordt niet zelfstandig geschat.

Van de kollektieve lastenvergelijking wordt een niet nader genoemd aantal versies geschat (gezien de tekstaanwijzing ruim 150), verkregen door 8 versies van de regeringsideologievariabele en 2 prijsverhoudingsversies te beschouwen en steeds variabelen weg te laten.

Het netto nationaal inkomen en de werkloosheid zijn steeds significant. De prijsverhouding is vaak niet significant. De regeringsideologie is steeds significant als alle overige variabelen aanwezig zijn. Keizer kiest de versie met de hoogste korrelatiekoefficiënt voor de ideologievariabele.

Hij konkludeert dat het regeringsbeleid zich aan de oppositie en de vakbeweging aanpast en in geringe mate aan de werkgevers.

Verder laat hij de prijsverhouding buiten beschouwing. Met de gekozen vergelijking wordt de groeivoet van de kollektieve lastendruk vastgesteld. De druk hangt af van regeringsideologie, nationaal inkomen en werkloosheid.

---

2. De regeringsideologievariabele is samengesteld uit de volgende onderdelen: de ideologiescores van kabinetspartijen; de ideologische verschillen tussen kabinetspartijen en oppositiepartijen, gewogen met de parlementaire zetelverdeling tussen beide partijgroepen; de

ideologische afstand tussen regeringspartijen en vakbeweging, respektievelijk werkgeversorganisaties met een ieder gelijk gewicht. Van deze variabele worden acht versies geprobeerd door a priori-waarden voor de drie ideologie-afstandparameters te prikken.

Tot slot komt Keizer tot een prijsvergelijking. Hij schat 10 eenvoudige versies en besluit tot een versie waarin slechts de loonvoetverandering en het invoerprijspeil een rol spelen. Door de loonvoetverandering te vervangen door de elementen uit de loonvergelijking wordt een wat complexere prijsvergelijking gekonstrueerd, waarin ook de invloed van ideologie (derhalve) is opgenomen.<sup>3</sup> De ideologievariabele heeft zelfs de sterkste invloed gehad in de periode 1954-1978.

Met zijn proefschrift heeft Keizer baanbrekend werk verricht. Hij is erin geslaagd, op theoretisch niveau economische en politieke elementen te verbinden tot een model waarin institutioneel gedrag opgenomen kan worden. Op empirisch niveau heeft hij niet alleen versies van de loon- en kollektieve lastenvergelijkingen uitgeprobeerd, maar ook nog eens veel werk verzet om ideologie- en militantiereksen te ontwikkelen. Wie geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de stellingnames en aktiemiddelen van vakbonden en werkgeversorganisaties en de opvattingen van politieke partijen kan voortaan Keizers appendices als bron gebruiken.

### *Castles*

In de bundel *The Impact of Parties* wordt in een vijftal artikelen de invloed van overheidsbeleid onderzocht. Men verzet zich tegen funktionalistische opvattingen, waarin gesteld wordt dat hoogontwikkelde markteconomieën alle eenzelfde soort traject in het beleid kennen en derhalve rivaliserende politieke groepen geen invloed van belang op het beleid en de beleidsuitkomsten zouden hebben.

De bewijsvoering van funktionalistische opvattingen vindt veelal plaats door lange termijnen en/of vele landen te bezien. In deze bundel beperkt men zich tot hoogontwikkelde markteconomieën met een parlementaire politieke structuur. De variatie *binnen* deze groep wordt derhalve belangrijker dan het verschil met landen met een minder hoog ontwikkelde economie.

In het eerste artikel tracht *Castles* de ontwikkeling in de verzorgingsuitgaven van de staat te verklaren. Hij onderzoekt achttien landen voor de periode van ongeveer 1960 tot ongeveer 1975. Door het ontbreken van konvergentie in de omvang en samenstelling van de publieke welzijnsuitgaven gaat volgens *Castles*

---

3. Door deze substitutie wordt het onderscheid tussen verklarende en

verklaarde variabelen niet in acht genomen.

de functionele beschouwing niet op. Alleen op het gebied van de inkomensvervangende uitkeringen lijkt er convergentie op te treden tussen die landen die gestart zijn met een sociaal voorzienings-systeem waar later sociale verzekeringen aan worden toegevoegd, en die landen die met sociale verzekeringen zijn gestart en later sociale voorzieningen hebben toegevoegd.

De variatie in publieke welzijnsuitgaven vangt Castles in 25 indicatoren. Ter verklaring van elk der indicatoren onderzoekt Castles 14 onafhankelijke variabelen waarvan 5 sociaal-ekonomische en 9 politieke. Door steeds een indikator op een variabele te korreleren ontstaan er 330 korrelatiekoefficienten.<sup>4</sup> Van deze 330 koefficienten zijn er slechts 100 statistisch signifikant, waarvan 27 op sociaal-ekonomische factoren en 73 op politieke factoren betrekking hebben. Van de sociaal-ekonomische factoren doen het bevolkingsaandeel van 65 jaar en ouder en de openheid van de ekonomie — gedefinieerd als de hoogte van de som van import en export ten opzichte van het bruto nationaal produkt — het best. Van de politieke factoren geven de parlementaire invloed van partijen ter rechterzijde en de regeringsdeelname van deze partijen het hoogste aantal signifikanten te zien. De politieke invloed blijkt asymmetrisch te zijn. De sterkte van sociaal-demokratische partijen in parlement of regering levert minder signifikanten op. Doordat Castles zoveel niet-signifikante korrelaties vindt laat zijn artikel weinig positieve konklusies toe. Uit de analyse van Castles blijkt dat ekonomische factoren geen grote invloed hebben. Daarbij komt dat de best skorende faktor, openheid van de ekonomie, volgens zijn redenering langs politieke lijnen werkt. Hoe opener een ekonomie is, des te minder mogelijkheden zijn er voor een stabilisatiepolitiek.

Bovendien is een open ekonomie meestal een kleine ekonomie met hoge concentratiegraad van het bedrijfsleven en een hoge vakbondsdichtheid. Het meer linkse politieke milieu en de beperkte mogelijkheden van een stabilisatiepolitiek leiden tot een grotere nadruk op een aktief welzijnsbeleid ter kompensatie van het beperkte stabilisatiebeleid. De samenhang blijkt bij Castles niet over de hele linie gelijk. Een open ekonomie korreleert sterker met overdrachtsuitgaven en niet sterk met publieke konsumptieve uitgaven voor onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke.<sup>5</sup>

---

4. 19 koefficienten zijn a priori niet van belang, één is niet beschikbaar.  
5. Hier doet zich nog iets merkwaardigs voor. De openheid van een ekonomie korreleert negatief met de indicatoren voor de parlementaire en regeringssterkte van partijen ter rechterzijde. Deze laatste korreleren sterker — ook negatief — met de wel-

zijnsuitgaven, zodat de redenering niet over de invloed van links zou moeten lopen, maar over de afwezige invloed van rechts bij een open ekonomie. Castles zet een redenering hiervoor op, die buiten de onderzochte periode ligt: de industrialiseringsroutes van kleine ekonomieën.

In het tweede artikel behandelt *Schmidt* verklaringen voor de relatieve omvang van de belasting- en premie-inkomsten (1950-1978), het werkloosheidspercentage (1974-1978) en de inflatievoet (1974-1978).

Een belangrijk verschil met de voorgaande studie van Castles is de periodekeuze bij de analyse van de 'belastingstaat'. *Schmidt* hanteert een driedeling (1950-1960, 1960-1975, 1974-1978). Per periode blijken andere factoren mee te spelen in de verklaring van de belastingstaat. De regeringssamenstelling en de openheid van de economie hangen samen met de groei van de belastingstaat in de eerste periode. In de tweede periode komt daar de buitenparlementaire machtsstructuur bij (vakbonds-dichtheid, vakbondsdeelname aan korporatieve organen). Ook de mate waarin partijen ter rechterzijde een eenheid vertonen, wordt relevant. In de derde periode is de samenhang met het economisch groeitempo zeer sterk. Dat wekt geen verwondering omdat de indikator voor de belastingstaat — het relatieve aandeel van belastingen en premies in het bruto nationaal produkt — met zijn eigen noemer wordt gekorreleerd. De reeds genoemde factoren blijven, zij het op lager niveau, meespelen.

Uit de verandering in de relevante factoren voor de verklaring van de belastingstaat trekt *Schmidt* de konklusie dat uit de vele ad hoc- en korte-termijnredeneringen geen makkelijk generaliseerbare konklusies getrokken kunnen worden voor de wat langere periode. Dat lijkt me te sterk uitgedrukt. Een aantal variabelen blijft dezelfde invloedsrichting houden. De openheid van een economie, de aanwezigheid van een machtsevenwicht tussen rechts en links, een sterk korporatief ingebedde vakbeweging, verdeeldheid van rechts en regeringskontrolle door links gaan samen met een grote belastingstaat.

Voor de verklaring van de werkloosheid in de periode 1974-1978 ontleent *Schmidt* acht hypothesen aan de literatuur. Niet alle hypothesen worden operationeel geformuleerd. Van sommige factoren worden twee beïnvloedingsrichtingen in de literatuur aangetroffen. De mate van korporatieve konfliktregulering bijvoorbeeld wordt of gezien als een versterkte invloed van de vakbeweging, waardoor een geringer niveau van werkloosheid zal bestaan, of als een vorm van sociale kontrolle over de vakbeweging, waardoor er een hoog niveau van werkloosheid mee gepaard zal gaan. De mate van korporatisme hangt overigens negatief met het niveau van werkloosheid samen, zodat de eerste redenering plausibeler is.

Als derde onderdeel stelt *Schmidt* het inflatietempo in de periode 1974-1978 aan de orde. Hij deelt de landen in naar gemiddeld inflatietempo in de hele periode in drie groepen van 0-5%, van 5-



10% en van 19% en hoger. Op deze indeling laat hij de gewijzigde Phillipskurve los: de inverse relatie tussen werkloosheid en inflatie. Die samenhang is er niet. Vervolgens beziet hij de Friedman-tegenhypothesen: hoe hoger de inflatie, hoe hoger de werkloosheid. Ook dit verband treft hij niet aan. Echter in de jaar-op-jaaranalyse voor elk der landen afzonderlijk blijkt voor zes uit de 21 onderzochte landen, waaronder Nederland, de Friedman-tegenhypothesen terug te vinden te zijn.

Voor de politieke invloed op de inflatie hanteert hij de these van Hibbs: partijen ter linkerzijde geven aan werkgelegenheidsbeleid een prioriteit boven inflatiebestrijding; partijen ter rechterzijde hebben een tegengestelde voorkeur. Een vergelijking tussen landen laat zien dat regeringsdeelname van linkse partijen gepaard gaat met een lager inflatieniveau. De konstatering dat regeringsdeelname door links gepaard gaat met zowel een relatief lager werkloosheidsniveau als een lagere inflatie in de periode 1974-1978 verklaart Schmidt aan de hand van de gematigde opstelling van de vakbeweging op het loonfront, wanneer een bevriende partij aan de regering deelneemt. Korporatisme figureert daarbij als een belangrijk medium.

*Armington* gaat verder waar Schmidt ophield. Hij onderzoekt de invloed van de mate van binding tussen vakbeweging en sociaal-demokratische partijen op de loonmatiging. Hij veronderstelt, dat wanneer die binding groot is een regering met sociaal-demokratische deelname een succesvol matigingsbeleid op het gebied van de lonen kan voeren, waar dan andere, niet door hem onderzochte voordelen voor de vakbeweging tegenover staan.

De mate van binding kan via verschillende institutionele lijnen verlopen (affiliatie van leden, representatie van leiders, gezamenlijke commissies, vast aantal partijcongreszetels voor de vakbeweging) en langs ideologische lijnen (gemeenschappelijke doelstellingen, verzuilde bindingen).

De invloed van de binding op de loonpolitiek van de vakbeweging valt volgens *Armington* niet direkt te bepalen. Hij tracht de ontwikkeling van het loonaandeel in het bruto nationaal inkomen te verklaren. In de verklaring hanteert hij eerst zes factoren, waarvan vier economische (werkloosheidsniveau en mutatie daarin, reële groei van het BNP, inflatie) en twee politieke (regeringsdeelname linkse partijen en socialistische minister-president). Er blijkt in de periode 1960-1974 een samenhang te zijn tussen loonaandeel en economisch groeitempo (invers), en met de mutatie in de werkloosheid, echter niet met het niveau van werkloosheid. De relatie met de inflatie is niet systematisch. De politieke invloed behandelt *Armington* per land. De these dat de sterkte van de

binding tussen sociaal-demokratische partij en vakbond van negatieve invloed is op het loonaandeel blijkt op te gaan voor drie landen (in de verdere tekst opeens vijf); de invloed ontbreekt in drie landen, waaronder Nederland; voor twee landen is de invloed onbepaald vanwege het ontbreken van een regeringswisseling; voor één land is de kwestie onduidelijk.

In de periode 1974/'75-1977 blijkt voor tien van de elf landen het loonaandeel hoger te zijn dan in de voorafgaande periode. Na een aanvankelijke stijging daalt het loonaandeel weer voor zeven van de elf landen. Er blijkt echter een verband tussen verandering in het loonaandeel en de groeivoet, de verandering in de werkloosheidsvoet en de inflatie.

De politieke invloed lijkt sterker. Naarmate de sterkte van de sociaal-democratie en de duur van de regeringsdeelname ervan groot is en gepaard gaat met een sterke band met de vakbeweging, is de daling van het loonaandeel het sterkst.

Armingeon konkludeert dat de partijpolitieke samenstelling van regeringen en de band tussen vakbond en regeringspartij sterke invloed hebben op de ontwikkeling van het loonaandeel. Of men dit als functionele integratie van de vakbeweging aan "de vereisten van een kapitalistische economie" (p.269) moet interpreteren of als een trade-off tussen loonpolitiek en andere beleidsitems blijft open.

In het laatste artikel onderzoeken *Van Arnhem en Schotsman* de personele inkomensverdeling. Zij onderscheiden drie inkomensbegrippen: het primaire inkomen, het inkomen na inkomensoverdracht en het inkomen na overdrachten en belasting- en premieheffing. Zij pogen voor de drie inkomensbegrippen de ongelijkheid – met vier maatstaven gemeten – te verklaren uit een zevental sociaal-ekonomische en een zestal politieke factoren. De factoren worden steeds ontleend aan suggesties uit de literatuur. De verklaring richt zich op verschillen in ongelijkheidsmaatstaven tussen veertien landen op één moment (rond 1970).

Ook hier worden de inkomensmaatstaven steeds met een verklarende faktor gekorreleerd. Er zitten opvallend veel niet-signifikanten tussen. Er blijkt geen samenhang te zijn tussen de inkomensongelijkheid (volgens een der twaalf maatstaven) en het niveau van werkloosheid, het inflatietempo, het ekonomisch groeitempo en het relatieve aantal gepensioneerden. Wel is er een verband tussen inkomensongelijkheid en hoogte van het bruto nationaal produkt. In tegenstelling tot wat Kuznets stelt blijkt de inkomensongelijkheid groter te zijn naarmate het bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking groter is. Ook het opleidingsniveau korrespondeert met inkomensongelijkheid, zij het in

tegenovergestelde richting dan onder andere Tinbergen verwacht: hoe hoger het doorsnee opleidingsniveau hoe groter de inkomensongelijkheid.

De laatste sociaal-ekonomische faktor, die ook hier via het overheids- en vakbondsbeleid beredeneerd wordt, is de openheid van de ekonomie. Hoe opener een ekonomie, hoe minder ongelijkheid.

Vervolgens worden politieke faktoren gezien. Vier indikaties wijzen op relatieve sterkte in parlement, c.q. regering van partijen van rechts en links. Op basis van deze vier indicatoren wordt een vijfde faktor gekonstrueerd: een politieke complexiteitsfaktor. Als zesde wordt de macht van de vakbeweging gehanteerd, geïndiceerd door het aantal vakbondsleden als percentage van de niet-agrarische beroepsbevolking.

Als verklaring voor de primaire inkomensongelijkheid doen de politieke faktoren het slecht; slechts drie van de 24 indicaties zijn significant. Wanneer Zweden buiten beschouwing blijft, verspringt dat aantal naar tien van de 24. Politieke partijen hebben een verschillend type invloed op de inkomensverdeling. Een grotere sterkte van linkse partijen en vakbeweging gaat samen met minder ongelijkheid in de primaire inkomensverdeling. Hun invloed op herverdeling via belastingen en inkomensoverdrachten is gering, met uitzondering van Zweden.

De sterkte van rechtse partijen hangt zwak samen met de primaire inkomensongelijkheid en de ongelijkheid na inkomensoverdrachten. De samenhang met inkomensongelijkheid na belasting- en premieheffing en inkomensoverdrachten en met verandering in ongelijkheid door herverdeling is sterk. Van Arnhem en Schotsman stellen dat rechtse partijen zich niet bemoeien met de primaire inkomensverdeling en hun invloed aanwenden om de herverdeling beperkt te houden. De invloed van vakbeweging en linkse partijen is gelijkgericht. Om uit te zoeken welke van de twee invloed heeft, worden de landen ingedeeld in vier groepen al naar gelang de sterkte van rechtse en linkse partijen en vakbeweging.

Het blijkt – wanneer men Zweden en Japan eruit laat – dat niet zozeer de sterkte van linkse partijen van invloed is op inkomensherverdeling, maar de aanwezigheid van korporatieve structuren. Deze laatste blijken alleen dan te bestaan wanneer rechtse partijen zwak zijn. Naarmate de primaire inkomensongelijkheid kleiner is, is ook de herverdeling zwakker. Van Arnhem en Schotsman konkluderen tot een 'nulsom-spel': hoe meer gelijkheid bewerkstelligd wordt door herverdeling, hoe minder gelijkheid vakbonden en politieke partijen kunnen realiseren door beleid gericht op primaire inkomens.

Uit de artikelen in de bundel, waarvan *Keman* over het defensiebeleid hier onbesproken kan blijven, blijkt niet dat er een eenduidig patroon van samenhangen is tussen onderdelen van economische politiek en sociaal-economische en politieke factoren. Veel theoretisch verwachte samenhangen blijken de analyses niet te overleven, of door andere vervangen te kunnen worden. Dat maakt de bundel boeiend.

Wel is duidelijk dat ook politieke en sociale factoren van invloed zijn op het economisch beleid, dat er asymmetrische invloed is tussen rechtse en linkse partijen en dat de institutionele structuur voor wat betreft de invloed van de vakbeweging van belang is. Tevens valt te konkluderen dat politiek-economische analyses, getest in één land — met name waar het een kleine, open economie betreft — niet altijd generaliseerbaar zijn.

#### *Kommentaar en suggesties*

Hoewel de vragen aan de empirie gelijk gericht zijn, blijven beide studies toch te sterk beïnvloed door de discipline van herkomst van de auteurs. Bij Keizer is dat sterker nog het geval dan bij Castles c.s. Keizer start met autonoom opgevatte economische samenhangen en voegt vervolgens een eenvoudig staatsmodel in. Castles c.s. hanteren een wat complexer staatsmodel, met aandacht voor institutionele bindingen, korporatieve organisatiestructuren en dergelijke, waar of losse economische factoren of enkelvoudige economische samenhangen aan worden toegevoegd.

De debatten in beide studies zijn verschillend gericht. Keizer tracht een witte vlek in de economische wetenschap te vullen en de relevantie van politieke factoren voor inflatie en loonontwikkeling te demonstreren. Castles c.s. debatteren met functionalistische staatstheorieën enerzijds en voluntarische anderzijds. Het zou voor de hand hebben gelegen dat Keizer de witte vlek op theoretisch niveau met een debat à la Castles zou hebben gevuld. Door dat niet te doen, komt hij op een te eenvoudig staatsmodel terecht, waar institutionalisering en consensusvorming niet in voorkomen.

Wanneer Castles c.s. de economische samenhangen wat meer ontleend hadden aan economische theorievorming, zou een gedifferentieerder beeld van samenhangen tussen economische variabelen opgenomen zijn.

Een van de gevolgen van het verschil in discipline is de behandeling van het empirisch object. Keizer onderzoekt de parameterwaarden van de vergelijkingen voor de als homogeen opgevatte periode 1954-1978 in Nederland. Veranderingen in importpenetratie, in het loonpolitieke systeem, in economische structuur en conjunctuur leiden niet tot periodespecifieke schattingen.

Castles c.s. gaan uit van één universum, waarvan perioden en landen

representanten zijn. Doordat de representanten nog wel eens buitenbeentjes willen zijn, worden korrelatieberekeningen nogal eens gunstig beïnvloed door de uitzonderingen weg te laten. Voor de uitzondering wordt dan een ad hoc-redering ten beste gegeven. De periode-indelingen worden gemaakt op grond van twee typen argumenten. Enerzijds als verschil in route naar de verzorgingsstaat (Angelsaksisch versus kontinentaal), anderzijds als aan- of afwezigheid van economische crisis.

Het spreekt vanzelf dat parameterwaarden en korrelatiekoëfficiënten verschillen wanneer meer of minder landen, al dan niet naar perioden ingedeeld, worden beschouwd. Dat is in de economiebeoefening zo vanzelfsprekend dat variatie-onderzoek, zoals Castles c.s. hanteren, weinig wordt toegepast. In deze studie speelt dit op twee punten. Schmidt construeert een Phillipskurve die niet op jaarcijfers per land wordt geschat, maar op periode-gemiddelden voor meerdere landen. Dat veronderstelt één Phillipskurve voor de hele populatie, die Schmidt niet heeft kunnen aantonen. Het is de vraag of, juist in een variatie-onderzoek, niet ook de Phillipskurve een landenspecifieke ligging heeft. Vooral wanneer de ligging van de kurve op korte en lange termijn niet gelijk is, is de konstruktie van Schmidt althans voor ekonomen ongebruikelijk. In de economische wetenschap worden hooguit de onderlinge verschillen in ligging van de Phillipskurve vergeleken, en gekonkludeerd tot sterke, zwakke of niet-werking van het Phillips-effekt.

Dit voorbeeld laat zien dat er niet alleen sprake is van een bestendig gebruik van empirische methoden in de economische wetenschap waar politikologen weleens over kunnen struikelen, er heerst in de economische wetenschap ook een specifiek theoriebegrip. Dat in een land voor een bepaalde periode de Phillipskurve niet aantoonbaar is, betekent niet dat daarmee het verband weerlegd zou zijn. Dat geldt ook wanneer het verband in de periode voor alle onderzochte landen niet aantoonbaar is. Het verband is — tijdelijk — niet aktueel. De wet van het behoud van economische theorieën — mits intern consistent — zet het verband op zijn best bij in het mausoleum van in vergetelheid geraakte theorieën.

De wet van het behoud van theorie heeft voor onderzoek naar economische politiek een vervelende consequentie. De modellering wordt sterk beïnvloed door de gekozen theorie en de empirische schattingen zullen daar de sporen van dragen. Keizer is in zijn modellering uitgegaan van — gewijzigde — neoklassieke modelvorming. Bij Castles c.s. wordt nogal eens in keynesiaanse richting gekeken. In het eerste geval is er per se een belangen-tegenstelling — wat de één heeft, heeft de ander niet op zeer korte termijn — en een tweezijdig belang voor werknemers op de iets

langere termijn, omdat de verdeling van de surplus de omvang van het surplus in de volgende ronde beïnvloedt. In het tweede geval is het mogelijk een belangenparallelliteit te konstrueren, voorzover de produktiekapaciteit niet volledig bezet wordt. Van Winden en Van Velthoven hebben het onlangs in deze richting gezocht, zonder echter tot empirisch onderzoek over te gaan (Van Winden en Van Velthoven, 1982).

Een derde gevolg van de wijze van theorievorming in de economische wetenschap blijft in beide studies buiten beschouwing. Economische politiek wordt gevoerd binnen economisch-theoretische concepties. Hoewel een bepaalde politieke positie een hang vertoont naar een bepaalde economisch-theoretische conceptie, wordt een economisch-theoretische kontroverse niet langs politieke lijnen maar langs wetenschapsinterne lijnen beslecht. Mijns inziens is de daaruit resulterende economisch-theoretische mode mede bepalend voor het economisch beleid.

Naast de disciplinegebonden verschillen is er een aantal verschillen in behandeling van politieke partijen, ideologie, staatsconcept en structuurbegrip.

Castles c.s. hanteren een polaire indeling van politieke partijen in links en rechts. Uiterst rechts en links, alsmede de middenpartijen worden niet in de beschouwing betrokken. In een enkel geval wordt met middenpartijen rekening gehouden door middel van een complexiteitsfaktor. Keizer konstrueert een ééndimensionale ideologieskorereeks waarop hij politieke partijen indeelt. Daarop kunnen alle partijen in principe opgenomen worden. Bovendien kan een partij in de loop van de tijd veranderen in haar ideologieskore.

Keizers konstruktie verdient de voorkeur omdat zowel autonome veranderingen als adaptatie van partijpolitieke ideologieën aan gewijzigde omstandigheden daarin opgenomen kunnen worden.

Bij Castles c.s. zou zo'n adaptatie niet aan partijpolitieke invloed, maar aan de gewijzigde omstandigheden worden toegerekend.

Bij Keizer ontbreekt overigens zo'n adaptatieonderzoek; hij gaat – impliciet – uit van slechts autonome veranderingen in de partijpolitieke ideologieën. De veranderingen zijn a priori niet gekoppeld aan economische situaties en/of regeringsdeelname. Gezien de problemen die de PvdA en in mindere mate D66 hebben met het uitstippelen van een consistent sociaal-economisch beleid, samenhangend met de economische situatie, de interpretatie van de situatie en de koalitiepolitiek, lijkt Keizers konstruktie te zwaar het accent te leggen op de autonomie van politieke partijen.

Bij Castles c.s. komen veranderingen van partijpolitieke opvattingen niet aan de orde, behalve daar waar individuele landen

besproken worden. Als adaptatie van partijpolitieke ideologieën een relevant fenomeen is, wordt de invloed van economische factoren overschat, althans de toerekening vindt te direkt plaats. Indirekte invloed via partijpolitieke opvattingen wordt onderschat, en daarmee wordt de rol van partijen in de vorming van economische politiek onderschat. Het hanteren van een ideologieskore bij Keizer langs één dimensie veronderstelt een minimum consensus over overheidstaken en een breukloze reeks van voorkeuren voor meer omvattende taken. De mogelijke trade-off tussen doelstellingen of overheidstaken (gelijkheid versus groeipotentieel om er één te noemen) en de mogelijkheid van een (tijdelijke) consensus over een overheidstaak die hoger op de skorelijn ligt, bij afwezigheid van consensus over een taak die lager op de skorelijn ligt, wordt buiten beschouwing gelaten.

Een opvallend punt is de hantering van een tweeklassenschema. Bij Castles c.s. met name door een links-rechts-indeling van politieke partijen die geassocieerd wordt met werkgevers c.q. werknemers. Middenpartijen wijzen niet op een 'derde' klasse. Keizer hanteert expliciet een tweeklassenmodel. Ik meen dat juist een analyse van de groei van de kollektieve sektor niet met zo'n tweeklassenschema uit de voeten kan. Enerzijds zijn op het niveau van de produktie de fragmenteringen niet in een simpele tweedeling te vatten. Anderzijds zijn aan de kollektieve sektor belangenposities verbonden die niet in een klassenschema te vatten zijn. Impliciet veronderstellen Keizer en Castles dat de laatste belangenposities niet relevant zijn voor de verklaring van omvang en groei van de kollektieve sektor. De korporatieve aanwezigheid van die belangengroepen via advies- en overlegorganen komt bij beiden niet voor. Dat geeft een vertekening. De moeilijkheden die bezuinigingen op dit moment met zich meebrengen worden niet veroorzaakt door weerstanden van werkgevers- of werknemersorganisaties, maar juist door de weerstanden van bijzondere belangengroepen. Dat wijst op een zekere effectiviteit van die vormen van belangenbehartiging, die dan ook in een analyse van de omvang van de kollektieve sektor niet achterwege mogen blijven. Dat neemt niet weg, dat die belangengroepen hun ontstaan wel eens aan klassenkompromissen te danken kunnen hebben, maar sinds hun ontstaan een eigen effectiviteit ontwikkeld hebben. Van Winden (1981, 1982) hanteert, in het verlengde van de nieuwe politieke economie, een drieklassenschema. De derde klasse wordt gevormd door ambtenaren, die een eigen belang hebben bij de omvang van de kollektieve sektor. Dat lijkt me geen stap vooruit ten opzichte van Keizer en Castles c.s., want het veronderstelt een homogeniteit in het ambtenarenapparaat op basis van één

gedragmotief. Mijns inziens zijn de zoëven bedoelde belangenposities in de verzorgingsstaat soms meer, soms minder verbonden met bepaalde segmenten in het ambtenarenapparaat met een daaruit voortvloeiend complex van belangenparallelliteiten en opposities.

Men kan zich afvragen wat de consequenties van bovenstaande opmerkingen zijn. Als het juist is dat er een complex veld van belangenposities in de verzorgingsstaat ontstaan is, dan wijst dat niet per se op de noodzaak tot het ontwerpen van modellen die daar recht aan doen. De modelkeuze wordt sterk beheerst door de mogelijkheden het model te operationaliseren. Enerzijds is er de speltheoretische richting. Daarin worden zulke complexe modellen gekonstrueerd dat het niet meer (of nog niet?) mogelijk is de modellen empirisch te specificeren. Door parameterwaarden te prikken en simulaties met het model uit te voeren, worden er wat esoterische beschouwingen ontwikkeld. Anderzijds is er de empirische richting, die grove generalisaties nodig heeft om empirisch hanteerbare modellen te ontwikkelen. Een mogelijke uitweg uit dat dilemma — hetgeen wel een langdurig onderzoekstrajekt met zich brengt — is de konstruktie van partiële modellen die de belangenposities op een bepaald terrein expliciteren. Dan kan men door samenvoeging komen tot complexere modellen die de simulatiefase niet nodig hebben, maar empirisch gespecificeerd worden.

Wanneer wordt gewerkt met een twee- of meer-belangengroepenbenadering van het overheidsbeleid, ontstaat de vraag hoe de posities van de belangengroepen getypeerd moeten worden. Gaat men uit van gelijksoortige posities, identieke machts- en beïnvloedingsmiddelen en dergelijke? Bij Castles c.s. wordt er doorgaans van uitgegaan dat de invloed van rechtse en linkse partijen op beleid (suitkomsten) geen systematische of structuurverschillen vertoont, maar gelijkvormig is. Een uitzondering zou men kunnen maken voor Schmidt en Armingeon, die alleen een sociaal-demokratie/vakbond-nexus bezien en niet de 'rechter' pendant daarvan, zodat niet per se tot gelijkvormigheid gekonkludeerd hoeft te worden. Evenzo voor Van Arnhem/Schotsman, die via een trade-off tussen primaire en sekundaire inkomensongelijkheid structuurkenmerken invloed laten hebben op partijpolitieke invloed.

Overheersend in de benadering in de Castles-bundel is echter de gelijkvormigheid van beïnvloedings- en machtsmiddelen. Bij Keizer worden aan werknemers- en werkgeversorganisaties elk twee typen machtsmiddelen toegeschreven. Eén gelijkvormige: de beïnvloeding van de publieke opinie en daarmee



de toekomstige verkiezingsuitslagen. Eén ongelijkvormige: werkgevers hebben een 'passief' machtsmiddel om regeringsbeleid in hun richting bij te stellen: de investeringsstaking; werknemers hebben een 'actief' machtsmiddel: de politieke werkstaking. De ongelijksoortige machtsmiddelen wijzen op een positieverschil in de economische structuur en op een verschil in de aard van de beïnvloeding.

Een investeringsstaking ontstaat 'autonoom' en heeft reperkussies voor de onderhandelingsinzet (de omvang van het surplus); een politieke werkstaking behoeft organisatie en kent zijn eigen wal die het schip keert door de trade-off tussen loonniveau<sup>6</sup> en werkgelegenheid. Ervan uitgaande dat alle partijen een hoog niveau van werkgelegenheid nastreven — of dat succes heeft of niet — impliceert dit, dat werkgeversbelangen structureel sterker aanwezig zijn in het beleid dan werknemersbelangen. Deze konklusie is overigens in tegenspraak met de konklusie van Keizer zelf, die aangeeft dat de variant van de ideologievariabele met een relatief sterke invloed van werknemers en een zwakke van werkgevers het het beste doet. Dat is echter een konklusie die pas geldt na de konstruktie van het structurele verschil. Keizers konstruktie van een verschil in machtsmiddelen is sterk verbonden met zijn neoklassiek geïnspireerde model, die de asymmetrie rond het economisch surplus bewerkstelligt. In een keynesiaans georiënteerd model zal dat anders liggen. Dan zal het werkgeversaandeel in het surplus mogelijk samenhangen met afzet- en investeringsniveaus.<sup>7</sup>

In beide studies wordt ervan uitgegaan dat de staat een eenheid vormt. Er bestaan geen tegenstrijdige elementen in het beleid. De overheid is ook organisatorisch een eenheid. In samenhang met het bovengestelde over belangenposities in de verzorgingsstaat lijkt dat niet juist. Ook de tertiaire inkomensverdeling — die Van Arnhem en Schotsman helaas buiten beschouwing laten — zou wel eens kunnen wijzen op niet-homogeniteit van beleid.

### *Slot*

Doordat een ekonoom en een aantal politikologen eenzelfde type vragen aan de empirie stellen, wordt het mogelijk analysemethoden en gehanteerde theorieën onderling te vergelijken. De vergelijking laat zien dat economie en politiekologie in althans deze studies nog niet volledig ineengeschoven zijn.

---

6. Mutatis mutandis geldt dat voor de inflatie en de omvang van de kollektieve sektor via de afwenteling.

7. Volgens Keizer speelt de afzet-

variabele, althans in de prijsvorming, geen rol van betekenis, zodat Keizer deze konklusie niet zonder meer zal onderschrijven.

Dat viel natuurlijk ook niet te verwachten. Wel wordt het mogelijk dat, door verschillen op hun bruikbaarheid voor empirisch onderzoek te bespreken, met meer vrucht van wederzijdse verworvenheden gebruikt wordt gemaakt. Zo zou Keizers studie aanmerkelijk aan bruikbaarheid winnen als er meer aandacht besteed zou zijn aan institutionele verbanden. Daarin liggen politikologen beduidend voor. De studie van Castles c.s. zou erop vooruit gaan als meer aandacht besteed zou zijn aan inkadering in economische modellen. Nu blijft dat tezeer georiënteerd op versies van de Phillipskurve, die bovendien op ongebruikelijke wijze gehanteerd worden, en op een lange-termijn-prognose van Kuznets over de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid — die overigens beter dan Kuznets deed in bestanddelen uiteengerafeld wordt.

De hantering van ideologievariabelen van Keizer lijkt me bruikbaar dan de wat starre links-rechts-indeling van de politikologenbundel. Zodra men echter deze konstruktie hanteert, ontstaat er een nieuwe kringloop, die van de adaptatie van ideologie. Opvallend is in beide gevallen de hantering van een schema van twee belangengroepen of klassen. Het lijkt me twijfelachtig of daarmee het hele veld van pressiegroepen en beïnvloedingspogingen goed weer te geven valt. Zelfs bij een analyse van de loonontwikkeling speelt, althans in Nederland, ook de opbouw of inkrimping van de kollektieve sektor een rol via een economisch ruimtebegrip (ten tijde van de geleide loonpolitiek) dan wel een trade-off-konstruktie (in de huidige beleidsonderbouwing). De erkenning van het bestaan van vele pressiegroepen geeft nog geen uitslag over het te kiezen model. Daarbij spelen beleidsmatige relevantie in termen van traceerbare invloed enerzijds en beperkte mogelijkheden van empirisch operationaliseerbare model-konstrukties anderzijds een rol.

Na het bovenstaande hoeft nauwelijks meer te worden betoogd dat de boeken van harte in de belangstelling aanbevolen worden. In vergelijking met de theoretische debatten over de staat zijn het prikkelende studies. Vermeld mag nog worden dat in beide gevallen een navolgbare werkwijze is gehanteerd, zodat verdergaan langs de gewezen wegen goed mogelijk is.

#### Literatuur

F.A.A.M. van Winden, *On the interaction between state and private sector. A study in political economics*, proefschrift, Leiden 1981.

F.A.A.M. van Winden en B.C.J. van Velthoven, Een eenvoudig politiek-economisch model, *ESB* 10-11-'82.