

James M. Buchanan

van Damme, E.E.C.

Published in:
Marktmeesters

Document version:
Peer reviewed version

Publication date:
2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van Damme, E. E. C. (2004). James M. Buchanan. In M. van de Velde (Ed.), *Marktmeesters: Portretten van Vooraanstaande Liberale Economen* (pp. 213-233). Teldersstichting.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

JAMES M. BUCHANAN*

Eric van Damme**
CentER en TILEC
Universiteit van Tilburg

21 juli 2003

* Geschreven voor een bundel met portretten van liberale economen die zal worden uitgegeven door de Teldersstichting.

** Prof.dr. E.E.C. van Damme, CentER for Economic Research en Tilburg Law and Economics Center (TILEC), Universiteit van Tilburg, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg. Tel +31-13-4663045, Fax +31-13-4663266, e-mail: Eric.vanDamme@TilburgUniversity.nl, <http://center.uvt.nl/staff/vdamme/>.

1. LEVENSLOOP

James McGill Buchanan werd op 3 oktober 1919 in Murfreesburo, Tennessee geboren, zoals hij zelf schrijft in een arm boerengezin.¹ In 1940 behaalde hij zijn bachelor's graad, met hoofdvakken wiskunde, Engelse literatuur, en maatschappijwetenschappen (inclusief economie) aan het lokale Middle Tennessee State Teachers' College, waarna hij in 1941 zijn Master's in de economie behaalde aan de University of Tennessee te Knoxville. Gedurende de Tweede Wereldoorlog vervulde hij zijn militaire dienstplicht bij de Amerikaanse marine en in het najaar van 1945 begon hij zijn PhD-opleiding aan de economische faculteit van de Universiteit van Chicago. Naar eigen zeggen was het, als hij geweten had van het ideologische karakter van die plaats, heel goed mogelijk geweest dat hij niet voor haar gekozen zou hebben. Buchanan omschrijft zichzelf, in de periode voordat hij het licht gezien had, namelijk als een libertaire socialist: libertair omdat hij een primaire waarde toekende aan het vrij zijn op zich, en socialist omdat hij meende omdat "de markt" de vrijheid onderdrukt; hij zag de vrije markteconomie als een systeem dat bepaalde personen en groepen in staat stelt andere te exploiteren. Het is niet dat hij zelf goed nagedacht had over hoe het socialisme dan de vrijheid kon bevorderen, hij was socialist omdat hij antikapitalistisch was.

Twee gebeurtenissen in Chicago hadden een doorslaggevende betekenis voor het verdere academische leven van Buchanan. De eerste was een cursus prijstheorie die gedoceerd werd door Frank Knight, en waarin Knight liet zien dat een systeem van vrij werkende markten tot spontane orde leidt en de beste garanties voor individuele vrijheid biedt. Gedurende deze cursus zag Buchanan het licht, een licht dat hij sindsdien met verve heeft uitgedragen. De tweede belangrijke gebeurtenis vond plaats nadat Buchanan zijn proefschrift had ingeleverd: in de bibliotheek vond Buchanan de onvertaalde dissertatie van de Zweedse econoom Knut Wicksell uit 1896. In Wicksell's proefschrift vond Buchanan ideeën die bij hem zelf al borrelden, maar die hij nog niet onder woorden had kunnen brengen. In het bijzonder bracht Wicksell de boodschap dat, als economen het economische beleid willen hervormen, ze niet advies moeten uitbrengen alsof de overheid een welwillende despoot zou zijn,

maar dat ze zich moeten richten op het hervormen van de instituties waarbinnen de politici functioneren. Sinds 1948 heeft Buchanan deze boodschap consistent en met kracht uitgedragen.

Na zijn promotie aanvaardde Buchanan een positie aan de Universiteit van Tennessee te Knoxville (1948-1951) en vervolgens aan de Florida State University te Tallahassee (1951-1956). In 1956 verhuisde hij naar de University van Virginia te Charlottesville, waar hij mede oprichter was van het *Thomas Jefferson Center for Political Economy*, en directeur van dat centrum tussen 1958 en 1969. De bedoeling van dat centrum was tegenwicht te bieden tegen de dominante stroom in de economie in die tijd. In 1957 waren volgens Buchanan de *dirigistes* aan de macht, academici die ideologisch gebonden waren aan het idee dat de benevolente overheid het economisch heft in handen moest nemen, en het Jefferson Center had als doel het vestigen van “a community of scholars who wish to preserve a social order based on individual liberty”. Een tweede kracht die de wetenschappers van het centrum bond was hun bezorgdheid over de veronachtzaming van de basisprincipes van hun vakgebied door collega economen: met de toegenomen mathematisering van het vakgebied dreigden de basisinzichten, zoals onder andere verwoord in het werk van Adam Smith buiten beeld te geraken. Buchanan zag beide aspecten van het centrum als complementair: door de veronachtzaming van de basisprincipes van de economie zou een gemeenschap van in vrijheid samenlevende individuen onder druk kunnen komen te staan.

In 1962 publiceerde Buchanan, samen met Gordon Tullock, die ook op het Jefferson Center werkzaam was, het meesterwerk *The Calculus of Consent*, waarin met behulp van micro-economische technieken het politieke besluitvormingsproces werd geanalyseerd, en waarop in het onderstaande uitgebreid op zal worden teruggekomen. Samen met Tullock richtte Buchanan in 1965 de *Public Choice Society* op, een internationale vereniging die als doel heeft de uitwisseling van werk en ideeën op het grensvlak van economie, sociologie en politieke wetenschappen te bevorderen. Heden ten dage wordt “public choice” als een apart vakgebied gezien, of

¹ Omwille van de leesbaarheid, heb ik er voor gekozen om noten te vermijden; zie de Sectie “Meer informatie” voor mijn bronnen.

althans als een manier van kijken en denken: het analyseren van processen van politieke besluitvorming met behulp van (micro-)economische methoden.

Hoewel het Jefferson centrum succesvol was en er in slaagde een “Virginia school of thought” te vestigen, kwam het binnen de Universiteit onder druk te staan, het zou te ver van de “mainstream” afstaan, en eenzijdig gericht zijn op “negentiende-eeuws ultra conservatisme”. Het centrum verloor zijn steun binnen de universiteit en de wetenschappers zochten hun heil elders. In 1969 vertrok Buchanan, samen met Tullock, naar het Virginia Polytechnic Institute in Blacksburg, waar zij het *Center for the Study of Public Choice* vestigden. Zoals de naam suggereert was de doelstelling van dit centrum enger dan dat van het eerdere centrum in Charlottesville, de focus was gericht op de economische analyse van politieke processen. Ook dit centrum kreeg aanzien in de academische wereld, en dankzij de *Public Choice Society* kregen de ideeën wereldwijd aandacht. Ook nu vonden de universiteitsbestuurders na verloop van tijd echter dat het centrum te ver verwijderd was van de “mainstream” en in 1982 werd besloten het gehele centrum te verplaatsen naar George Mason University, in Fairfax, Virginia, vlakbij Washington DC. Het centrum is nog steeds aan deze universiteit gevestigd. Buchanan was directeur van 1983 tot 1988, vanaf 1988 is hij adviserend directeur.

In 1986 won James Buchanan de Nobelprijs Economie (formeel de prijs van de Zweedse Centrale Bank in de economische wetenschappen ter nagedachtenis aan Alfred Nobel) voor zijn werk op het gebied van public choice. Het prijscomité eerde hem omdat hij een synthese had bewerkstelligd tussen de theorieën van economische en politieke besluitvorming en in het bijzonder omdat hij de contractuele en constitutionele basis voor deze theorie had ontwikkeld. Alvorens deze synthese te bespreken, geef ik, als contrast, een schets van de economische omgeving waarin Buchanan deze ontwikkelde.

2. MAINSTREAM ECONOMIE 1945-1985

In de voorgaande Sectie is reeds duidelijk geworden dat James Buchanan zich tijdens zijn carrière sterk heeft afgezet tegen de hoofdstroom van het economisch denken. De bedoeling van deze paragraaf is niet om een overzicht te geven van het

economisch denken gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw, maar om een aantal elementen te bespreken die sterk contrasteren met de aanpak van Buchanan. Ik doe dit aan de hand van het werk van een aantal gezichtsbepalende economen: Tinbergen, Keynes en Arrow en Debreu; hierbij besteed ik de meeste aandacht aan Tinbergen omdat dit het sterkste contrast oplevert, en omdat het denken *à la* Tinbergen onder Nederlandse economen en beleidsmakers nog steeds dominant is, of op zijn minst van groot gewicht.

2.1 Tinbergen

De Nederlandse Nobelprijswinnaar (1969) Jan Tinbergen staat model voor de sociaal bewogen econoom, die economie bedreef om, met behulp van wiskundig-statistische economische modellen, de wereld tot een betere te maken. Buchanan heeft nooit een dergelijke prikkel gehad en hij heeft zich altijd sterk afgezet tegen, en gewaarschuwd voor “sociale ingenieurs”. Met instemming citeert hij zijn leermeester Frank Knight

“The disposition of an individual, under liberalism, to take upon himself such a responsibility [to improve society, EvD] seems to be an exhibition of intellectual and moral conceit (...), it is unethical. Ethical-social change must come about through a genuine moral consensus among individuals meeting on a level of genuine equality and mutuality and not with any one in the role of cause and the rest in that of effect, of one the “potter” and the others as “clay” (Knight in *Intellectual Confusion on Morals and Economics*”).

Voor Buchanan geldt “one man, one vote”, de econoom is slechts een van velen en moet zijn plaats kennen. Voor Tinbergen lag dat anders zoals ik in het onderstaande aan de hand van citaten uit diens *“Economic Policy: Principles and Design”* zal laten zien. Ik citeer uit dat boek omdat het de gedachten van Tinbergen in volledig uitgekristalliseerde vorm bevat; na elk citaat zal ik daar kort Buchanan’s visie tegenover stellen. In de hierop volgende secties zal ik dan Buchanan’s eigen ideeën uitgebreider bespreken.

“The scene described is that of an economy, i.e. a group of human beings acting so as to satisfy their wants (...) In an economy there are one or more institutions that will be

called “policy-makers”. They are, first of all certain public authorities and may, in addition, be private bodies like trade unions, farmers’ unions, big private corporations. As a first approximation we shall often consider the central government as the only policy-maker.” (Tinbergen, pp. 3-4)

Het uitgangspunt voor Buchanan is hetzelfde als voor Tinbergen: individuen die hun doelen willen realiseren. Waar Tinbergen echter meteen overstapt op collectieve entiteiten, zou Buchanan bij de individuen blijven: hoe zouden zij hun relaties (contractueel) vormgeven om hun doelen te realiseren? Voor Buchanan zijn collectiviteiten louter instrumenteel en bovendien endogeen bepaald; zij hebben geen eigen doelstellingen anders dan de doelen die de in hen participerende individuen zijn overeengekomen. Tinbergen abstraheert van dit aggregatieprobleem, hij postuleert de centrale overheid als beslisser, volgens Buchanan een bias die door wiskundig modelleren (maximaliseren onder nevenvoorwaarden) in de hand wordt gewerkt. Volgens Tinbergen kan het economisch beleidsprobleem echter tot zo’n maximaliseringsprobleem gereduceerd worden; iets algemener geformuleerd: “economic policy consists in the deliberate manipulation of a number of means in order to achieve certain aims”. Maar wat zijn dan deze doelen van economisch beleid? Tinbergen stelt dat de econoom ze in eerste instantie als gegeven moet beschouwen. Hij merkt vervolgens het volgende op

“Policy-makers base their acts, consciously or unconsciously, on preferences (...) If the preferences are consistent, they may be represented by some central, all-embracing, concept in the minds of the policy-makers, which we usually call welfare or utility of the economy to which the decisions refer. This welfare concept will largely, but not always completely coincide with a certain representative individual concept. In other words, the welfare function according to which the policy-maker acts will depend, among other things, on the quantitative and qualitative elements that also enter into these individual utility functions. In addition, “collective preferences” will come in, that is preferences taken into account by the policy-maker because of feeling himself responsible for the economy in a collective sense.” (Tinbergen, p. 11)

Voor Buchanan is dit laatste, het toevoegen van waarde-elementen buiten de individuen om, onacceptabel. In zijn Nobelprijzrede citeert hij instemmend Wicksell

“If utility is zero for each individual member of the community, the total utility for the community cannot be other than zero.” (Wicksell, p. 77)

Het gevaar dat Buchanan ziet in de aanpak van Tinbergen is dat de “sociale welvaartsfunctie” los komt te staan van wat de individuen in de gemeenschap wensen en dat er dus uiteindelijk beleid gevoerd zal worden dat tegen hun wensen in gaat. Dat dit gevaar niet denkbeeldig is, geeft het volgende citaat van Tinbergen weer

“There may be a certain degree of similarity between individual welfare functions and that of the policy-maker. The more democratic is the community, the more will the citizens be able to further this similarity... it is clear beforehand that the similarity cannot, *and should not*, be complete”. (Tinbergen, p. 14, nadruk toegevoegd)

In deze context verwijst Tinbergen naar de onmogelijkheidsstelling van Arrow, die laat zien dat het in het algemeen niet mogelijk is om individuele preferenties op consistente wijze tot een sociale welvaartsfunctie te aggregeren. Tinbergen is daar overigens niet erg van onder de indruk en stelt, in lijn met zijn “should not” voor dat in dergelijke situaties de preferenties van de beleidsmaker voor het economisch beleid als uitgangspunt genomen moeten worden, zodat de individuen helemaal buiten beeld geraakt zijn. Buchanan ziet Arrow’s onmogelijkheidsstelling juist als zijnde positief voor het individu. Als er altijd een sociaal meest geprefereerd alternatief zou bestaan, zou er voor een individu, ook voor iemand die dit alternatief niet prefereert, immers niets meer te kiezen zijn. In de visie van Buchanan gaat sociale keuze niet over keuze tussen alternatieven, maar over keuze tussen systemen, procedures of regels. In een concrete keuzesituatie (bijvoorbeeld: hoeveel belasting moet ieder betalen?) zullen individuen conflicterende belangen hebben en het niet eens kunnen worden, terwijl aan de andere kant, zodra er gestemd wordt over relatief brede issues, verwacht mag worden dat er een brede consensus bestaat. Zo zouden de burgers het wel unaniem eens kunnen worden over welke procedure gevolgd zou moeten worden om een collectieve keuze te bepalen, zonder dat ze het in elke specifieke situatie eens zijn over welk alternatief het beste is. De suggestie is dus dat het probleem naar een hoger abstractieniveau, keuze van procedure getild kan worden: als een gemeenschap het eens is over een procedure voor geschilbeslechting, dan moet men ook bereid zijn de uitkomsten van deze procedure in een specifieke situatie te accepteren.

Terug naar Tinbergen, die dus stelt dat het niet nodig of niet gewenst is dat de sociale preferenties consistent zijn met de individuele. De voorbeelden die Tinbergen geeft resulteren uit de beweerde kortzichtigheid van individuen: zij zouden bijvoorbeeld te sterk op bepaalde prikkels reageren en zo hun gezondheid schaden, of ze zouden te weinig in onderwijs, of in hun gezin investeren. In deze situatie kan, aldus Tinbergen, de “policy-maker” beslissingen nemen die beter voor hen zijn, zo kan hij bepaalde goederen belasten, of mensen dwingen naar school te gaan.

“If people have a short-run preference for certain stimulants that in the long-run are detrimental to their health, the policy-maker will sometimes correct for this (by imposing excises for example). (...) If some groups of the population, because of shortsightedness, prefer not to be educated or trained, the policy-maker will perhaps force them to go to school, etc. Finally, the policy-maker may, and often will, have a more detailed knowledge about the variables that entire into the welfare function.”
(Tinbergen, p. 14)

Buchanan moet niets hebben van deze paternalistische argumenten: niemand weet beter wat goed voor hem is dan het individu zelf. Dit wil niet zeggen dat de “policy-maker” over bepaalde data of verbanden niet beter geïnformeerd zou kunnen zijn, maar in plaats van keuze voor te schrijven en vrijheid te beperken kan deze dan beter de extra informatie beschikbaar stellen. Buchanan ontkent niet dat het individu een geneigdheid tot kortzichtigheid zou hebben, hij stelt echter dat het individu dan naar middelen zal zoeken om die neiging te bedwingen. Als Crusoe zich realiseert dat hij beter kan werken als het nog niet te warm is, dat hij daarom vroeg moet opstaan, maar als Crusoe weet dat hij daarmee problemen heeft, dan zal hij een wekker construeren die hem dwingt vroeg op te staan. Als een individu zich realiseert dat hij betere uitkomsten genereert als hij zich aan bepaalde regels bindt, dan zal hij vrijwillig tot dergelijke zelfbinding besluiten.

Buchanan neemt de individuen zoals ze zijn, ze willen wat ze willen. Tinbergen ziet echter gebreken in de sociale aard van de mens: individuen zouden te weinig om hun medemens. Hij schrijft:

“Another important inconsistency in individual aims is the lack of concern for other people’s well-being which is characteristic for present day civilization and which may be partly due to the teaching of the Manchester school of liberalism that it is sufficient for the food of all if everyone looks only to his own interests. It is associated with the belief or doctrine that there is no limit to man’s wants, so that it continues to be worthwhile to go on accumulating personal wealth even if a fairly high level has already been reached.” (Tinbergen, p. 20)

Tinbergen identificeert hier individueel eigenbelang met materialisme en hij verwijt het liberalisme dat dit tot meer materialisme, en wellicht lagere sociale welvaart zou kunnen leiden. Buchanan neemt het individuele eigenbelang als uitgangspunt en hij accepteert dat. Eigenbelang is echter ruimer dan materialisme: hoewel materieel welzijn belangrijk is, is het niet noodzakelijk het enige dat telt. Buchanan sluit aan bij het mensbeeld van Adam Smith, dat heel wat complexer is dan boven door Tinbergen gesuggereerd. Mensen worden in belangrijke mate gedreven door de wens door anderen geacht te worden en dit eigenbelang kan individuen ertoe brengen zich om anderen te bekommeren.

Samengevat kunnen we stellen dat er een groot en wellicht onoverbrugbaar, contrast is tussen Tinbergen en Buchanan. Tinbergen gaat uit van de “policy-maker” en diens preferenties; de individuen zijn ondergeschikt en eigenlijk grotendeels irrelevant. In ieder geval prevaleren, in het geval van een conflict tussen de collectieve doelen en de individuele, de collectieve, want de individuele preferenties zijn niet “wat ze behoren te zijn”. Buchanan moet daar niets van hebben; voor hem zijn de individuen, en hun preferenties, heilig. Voor Buchanan zijn economen als Tinbergen gevaarlijke, of op zijn minste naïeve, “sociale ingenieurs”, die inzichten verdedigen die gebruikt kunnen worden om individuen in hun vrijheid te belemmeren.

2.2 Keynes

Vóór de Keynesiaanse revolutie was de gouden regel van het begrotingsbeleid afgeleid van de analogie tussen de overheidshuishouding en die van een gezin, of zoals Adam Smith had gesteld: “What is prudent in the conduct of every private family, can scarcely be folly in that of a great kingdom”. Keynes had dit echter op zijn kop gezet. Waar de klassieke economen uitgingen van een economie waarin markten

spontaan tot coördinatie en stabiliteit zouden leiden, argumenteerde Keynes dat de economie inherent instabiel was en dat de overheid, middels actief beleid, een belangrijke bijdrage tot stabiliteit van het systeem zou kunnen leveren. Sterker nog, omdat de economie zelf instabiel was, moest de overheid dat wel doen. Keynes stelde voor dat, als de economie onder haar kunnen presteerde, de overheid via extra uitgaven, en dus via het laten ontstaan van een begrotingstekort, de economie zou moeten stimuleren. In goede tijden, als de economie goed presteerde zou de overheid de economie dan wat extra kunnen belasten, een begrotingsoverschot creëren, en zo de opgebouwde schulden aflossen. In de visie van Keynes zouden deskundige economen de diagnose stellen en de patiënt, de economie, van het benodigde medicijn voorzien. Deze deskundige economen zouden hierbij in het algemeen belang handelen, en aldus een substantiële bijdrage tot verhoging van de welvaart leveren.

Merk op dat de rol van de econoom in de boven beschreven, gestileerde, visie van Keynes niet veel anders is dan die van de “policy-maker” in de visie van Tinbergen: ze handelen, gegeven de best mogelijke informatie, in het algemeen belang. Praktisch per definitie kan de econoom (“policy-maker”) de situatie alleen maar verbeteren, de vergelijking is immers tussen de werkelijkheid van de markt en de geïdealiseerde situatie waarin de diagnose redelijk betrouwbaar is en het medicijn adequaat wordt toegediend. De realiteit van overheidsingrijpen is echter ver van deze ideale situatie verwijderd. Niet alleen is de diagnose lastig te stellen en het benodigde medicijn moeilijk te bepalen, de uitvoering van het beleid is ook niet in handen van de welwillende econoom, maar van politici met hun eigen belangen. In de visie van Buchanan is dit laatste een “fatal flaw” in het Keynesiaanse denken: een middel dat mogelijk effectief is in een ideale situatie, kan averechts werken in de praktijk van alledag. Naar Buchanans mening zou eerst gekeken moeten worden hoe zo’n Keynesiaans recept in de politieke realiteit gebruikt zal worden, en zou het pas ingezet moeten worden als het in die situatie goed werkt. Volgens Buchanan is aan deze voorwaarden niet voldaan, zal het recept in de praktijk misbruikt worden, tot welvaartsverlagende uitkomsten leiden, en kan het dus beter in de tas blijven.

Buchanans argument is eenvoudig te zien, en berust op een asymmetrie tussen uitgaven en inkomsten, op het feit dat politici meer geneigd zijn de uitgaven te verhogen dan de belastingen. Het Keynesiaanse recept vereist dat in tijden dat het

economisch goed gaat de belastingen verhoogd worden om de aangeane schulden af te lossen. Een voorstel de belastingen te verhogen zal een politicus echter niet populair maken; een rationele politicus doet er dus wellicht verstandig aan zo'n voorstel helemaal niet te lanceren. De conclusie is dat het, vanwege de politieke realiteit, lastig zal zijn om opgebouwde schulden weer af te bouwen. Daarentegen zal er, bij economische tegenwind, een prikkel zijn om extra uitgaven te doen en het tekort extra te laten oplopen. In vergelijking met de symmetrische bijsturing in het ideale, door Keynes geanalyseerde geval, zal de overheid in de praktijk dus consequent teveel geld uitgeven. Het gevolg hiervan kan zijn dat de Keynesiaanse politiek het in de praktijk veel slechter doet dan in de ideale wereld, en wellicht zelfs slechter dan wanneer in het geheel geen stabiliseringbeleid gevoerd zou worden.

Wat te doen in een dergelijke situatie? Rationele burgers realiseren zich dat de praktijk van de politiek afwijkt van het ideaal uit het tekstboek en dat ze uiteindelijk slechter af zullen zijn als ze de politiek haar gang laten gaan. De burgers hebben er daarom belang bij de politiek te binden; men zou het bijvoorbeeld eens kunnen worden over de regel dat de uitgaven altijd, d.w.z. op jaarbasis, met de inkomsten in overeenstemming moeten zijn. Burgers realiseren zich dat, onder bepaalde omstandigheden, ex post, zij zullen betreuren dat zij hun politici op deze manier gebonden hebben. Vanuit het ex ante perspectief wegen deze nadelen echter niet op tegen de voordelen die een dergelijk systeem van binding met zich meebrengt. De keuze de overheid te binden is daarmee rationeel.

2.3 Arrow, Debreu en Marktfalen

In de twee bovenstaande paragrafen hebben we ons gericht op macro-economische onderwerpen. Op het gebied van de micro-economie speelde, in het derde kwart van de twintigste eeuw, het werk van Arrow en Debreu (Nobelprijswinnaars in respectievelijk 1972 en 1983) een belangrijke rol. Het Arrow-Debreu model is een zogenaamd algemeen evenwichtsmodel waarin de onderlinge relaties tussen verschillende markten centraal staan: er zijn meerdere goederen, vele producenten en vele consumenten. Arrow en Debreu lieten zien dat in zo'n situatie spontane orde kan ontstaan: gegeven bepaalde aannames bestaat er een vector van prijzen, één voor elk afzonderlijk product, en bijbehorende productie- en

consumptiehoeveelheden zodat iedere marktdeelnemer tevreden is (gegeven de mogelijkheden is er geen manier om meer winst of meer nut te behalen) en op alle markten de vraag gelijk is aan het aanbod. Bovendien geldt dat zo'n evenwicht Pareto-efficiënt is: hoe men productie en consumptie ook zou organiseren (met of zonder markten), het is niet mogelijk een uitkomst te bewerkstelligen die voor alle consumenten beter is dan de marktuitsluiting. Met andere woorden: als aan de aannames voldaan is, dan werkt de markt; deze leidt tot spontane coördinatie en de bijbehorende marktuitsluiting is (Pareto-) optimaal.

Economen spreken van marktfalen als de bovenstaande conclusie niet geldt: als er geen marktevenwicht is, of als het marktevenwicht niet efficiënt is. Een concreet voorbeeld is milieuvervuiling. Als een producent afvalstoffen loost op een rivier, daardoor vissterfte optreedt en de vissers in inkomen geschaad worden, spreken we van een negatieve externaliteit. De markt leidt hier niet noodzakelijk tot een efficiënte uitkomst, en in de jaren dertig suggereerde de Britse econoom Pigou reeds dat in dergelijke situaties de overheid, door correctief in te grijpen (in dit voorbeeld door een heffing te introduceren op afvalstoffen) een Pareto verbetering zou kunnen realiseren: als gevolg van overheidsingrijpen kon iedereen erop vooruitgaan. Wiskundig getrainde economen zagen dat de door Pigou ingevoerde techniek algemeen toepasbaar was: gegeven de data van de economie construeerden zij de Pareto optimale situaties en lieten zij zien hoe de overheid door deskundig ingrijpen in de markt een verbetering zou kunnen realiseren.

Als we naar huidige Nederlandse micro-economische beleidsproblemen kijken zien we vaak het boven gesignaleerde patroon. Ten eerste wordt vastgesteld dat er van marktfalen sprake is, een stap die overigens niet moeilijk is: de stelling van Arrow en Debreu is immers op een groot aantal aannames gebaseerd. Het is altijd wel mogelijk op te wijzen op ontbrekende markten, informatieproblemen, schaalvoordelen, marktmacht of externe effecten waardoor de stelling van Arrow en Debreu (formeel: de eerste stelling van de welvaartseconomie) niet opgaat. Vervolgens wordt in een tweede stap gesteld dat de overheid de uitkomst kan verbeteren door in te grijpen. In een aanpak à la Tinbergen worden vervolgens de verschillende doelen en instrumenten gecatalogiseerd waarna een aanbeveling over te volgen beleid gemaakt

wordt. Eenvoudigheidshalve worden hierbij de preferenties van de individuen bekend veronderstelt, een zekere mate van hybris waar Buchanan van gruwet.

Bezien op een iets hoger abstractieniveau zien we dat hier dezelfde appels en peren als in de voorgaande paragraaf vergeleken worden: de reële markt wordt vergeleken met de markt waarin de overheid op ideale manier ingrijpt. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat het overheidsingrijpen op deze wijze vorm zal krijgen. Sterker nog, er is alle reden om aan te nemen dat dit niet zo zal zijn. De politici en ambtenaren die met het maken en het implementeren van het beleid belast zijn, hebben immers hun eigen belangen en zij staan onder invloed van belangengroepen. Voor Buchanan heeft het beleidsadvies daarom geen waarde: relevant advies moet gebaseerd zijn op realistische verwachtingen met betrekking tot de prestaties van het politieke proces, niet op een romantisch ideaalbeeld. Het heeft geen zin een reële markt met een ideale overheid te vergelijken, ook de mogelijkheid van overheidsfalen moet in de analyse worden meegenomen.

Het is juist deze analyse van het praktische politieke proces die de door Buchanan mede ontworpen "public chaise" theorie benadrukt.

3. PUBLIC CHOICE

Zoals de discussie in de vorige sectie heeft duidelijk gemaakt, hadden economen na de Tweede Wereldoorlog een nogal naïef beeld van, en een groot geloof in, de overheid. Waar de markt niet goed werkte zou de overheid voor verbetering kunnen zorgen, en de aanname was dat die overheid dat ook zou doen. In feite was hier sprake van een vreemde dichotomie: economen namen aan dat in de marktsectoren individuen gedreven worden door eigenbelang, zoals Adam Smith schreef

“It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest”,

maar dat in de publieke sector de drijfveer het algemeen belang is. Hoe dit verschil te rechtvaardigen? Wordt de publieke sector bevolkt door andere individuen? Wordt

iemand een ander, “beter” mens zodra hij in de publieke sector gaat werken? Het is onwaarschijnlijk en onlogisch: mensen veranderen niet, maar wel leiden verschillen in institutionele context tot verschillende prikkels, tot verschillend gedrag en dus tot verschillende uitkomsten. In een voorwoord van een boek van Tullock citeert Buchanan zijn co-auteur Tullock:

“It is not from the benevolence of the bureaucrat that we expect our research grant or our welfare check, but out of his regard to his own, not the public interest”.

In het vakgebied “public choice” wordt het proces van politieke besluitvorming geanalyseerd gebaseerd op het aanname dat ook in de publieke sector de individuen zich door eigenbelang laten leiden. De methode van analyse en de gedragsaannames zijn dus dezelfde als die in de marktsector. Op deze manier wordt een coherente theorie gecreëerd. In de volgende paragrafen bespreken we de basisaannamen en een aantal inzichten uit deze theorie.

3.1 **Methodologisch Individualisme**

De aanpak is micro-economisch en gaat uit van de individuele economische actoren. Alleen individuen kiezen, en handelen en de waargenomen verschijnselen moeten dus als resultaat van dergelijk individueel handelen verklaard worden. Het economisch handelen van een individu wordt bepaald door diens preferenties en alleen deze preferenties tellen: voor de waardering van de uiteindelijke uitkomsten spelen alleen deze individuele preferenties een rol. Onder methodologisch individualisme verstaan we een aanpak die op deze beide aspecten gebaseerd is: zowel verklaring als beoordeling is gebaseerd op de individuen en hun preferenties.

Buchanan benadrukt sterk dat methodologisch individualisme de sociale wetenschapper tot bescheidenheid dwingt. Veelal zal een wetenschapper de preferenties van de individuen immers niet kennen, en hoe kan hij dan een uitkomst beoordelen, of een beleidsadvies geven over hoe een bepaalde situatie verbeterd kan worden? Buchanan stelt dan ook vast dat economen in concrete beleidssituaties veelal beter geen advies kunnen geven. Hij constateert echter dat veel economen de onbedwingbare neiging tot adviseren hebben, willen optreden als “sociaal ingenieur”

en hij ziet daarin grote gevaren, o.a. omdat zulke adviseurs geneigd zullen zijn hun eigen waardepatroon op dat van de individuen in de samenleving te projecteren, en daarmee deze individuen in hun vrijheid beperken. Om niet in deze valkuil te trappen zou het afgegeven advies veel beter beperkt kunnen blijven tot advies over de institutionele structuur die het meest geschikt is om de individuen hun doelen te laten realiseren. In navolging van Wicksell legt Buchanan hierbij de nadruk op de unanimitieitsregel: als alle individuen in de gemeenschap in een keuze tussen *A* en *B* op *A* stemmen dan weet men immers dat *A* door iedereen geprefereerd wordt boven *B*. Natuurlijk zal in een concrete conflictsituatie unanimitieit veelal niet realiseerbaar zijn, maar als gestemd wordt over algemene principes of procedures die in veel situaties toegepast kunnen worden (“behind a veil of ignorance”) dan is de kans op overeenstemming veel groter. De suggestie is dan ook de collectieve besluitvorming tot deze algemene spelregels te beperken; zie hierover verder de volgende Sectie.

3.2 **Homo Economicus**

In zijn Nobelprijssrede citeert Buchanan Wicksell: “members of the representative body are in the overwhelming majority of cases precisely as interested in the general welfare as are their constituents, neither more nor less”. In de public choice literatuur wordt aangenomen dat een individu zich als een *homo economicus* gedraagt, zowel op de markt, als in het domein van de politiek. Dit impliceert niet dat individuen uitsluitend op materieel gewin uit zouden zijn, wel impliceert het dat inkomen een belangrijke individuele drijfveer is en dat een individu niet van karakter verandert als hij van het ene domein naar het andere domein overstapt. Er wordt dus met een realistisch mensbeeld gewerkt, zowel in het publieke domein als op de markt. De minimale aanname is dat identificeerbaar economisch eigenbelang (rijkdom, inkomen, sociale positie) positief gewaardeerd wordt door het individu.

De public choice theorie is vaak bekritiseerd omdat zij zou uitgaan van de aanname dat individuen *alleen* in het vergaren van rijkdom geïnteresseerd zouden zijn. Deze kritiek is echter niet terecht, hoewel in sommige formele public choice modellen die extreme aanname wel gemaakt wordt. Dit is echter niet anders dan in andere delen van de economie, zo wordt bijvoorbeeld ook in het Arrow-Debreu model (waar in de voorgaande Sectie reeds aan gerefereerd werd) aangenomen dat

individuen alleen nut aan consumptie ontlenen. Zo'n model is veelal hanteerbaar en kan daarmee inzicht geven, Buchanan heeft echter diverse malen aangegeven dat hij zo'n model te beperkt vindt. In feite is de *homo economicus* van Buchanan niet veel anders dan de "prudent man" uit het werk van Adam Smith: materiële welvaart speelt een rol, maar ook status en het respect dat iemand bij zijn medeburgers afdwingt, of denkt te hebben.

3.3 Politiek als ruil

Markten zijn ruilinstituties waaraan participanten vrijwillig deelnemen en die, gegeven een aantal voorwaarden, bevredigend werken. In de traditionele economische theorie is uitgewerkt wat deze voorwaarden zijn, m.a.w. er is een theorie ontwikkeld over de institutionele randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn willen markten hun werk naar behoren kunnen doen. In de public choice theorie wordt een vergelijkbare analyse van het politieke proces gemaakt, gebaseerd op de aanname dat de individuen zich als *homo economicus* gedragen. De analyse is zowel positief (hoe werkt het systeem gegeven bepaalde institutionele regels?) als normatief (welke institutionele vormgeving is te prefereren?). Ik beperk me hier tot de positieve analyse, de normatieve aspecten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Waar in de marktsector de belangrijkste actoren consumenten, producenten en werknemers zijn, zijn deze in het publieke domein kiezers, politici en ambtenaren. Waar op de markt appels tegen peren geruild worden, is in de politiek sprake van complexe transacties en onderhandelingen over wie hoeveel meebetaalt aan welke collectieve voorzieningen. In de public choice literatuur wordt de politicus als een ondernemer gezien, de politieke partij als een producent, de ambtenaar is de werknemer, en de kiezer is de consument. Net als in de marktsector hebben deze actoren hun eigen belangen, de instituties in de publiek sector zijn echter anders dan in de private, zij genereren andere prikkels, leiden daarmee tot ander gedrag en impliceren andere uitkomsten. In het algemeen zal het publieke besluitvormingsproces niet zo goed functioneren als het marktproces.

Op de markt wordt een consument direct met de gevolgen van zijn handelen geconfronteerd. In de politiek is de feedback echter veel minder direct, de stem van

een individuele kiezer heeft nauwelijks invloed op de uitkomst. Het gevolg is dat de kiezer ook minder moeite zal doen om geïnformeerd te zijn. Niet alleen is de kiezer in het algemeen slecht geïnformeerd, zijn informatie zal ook “gekleurd” zijn; hij is beter op de hoogte van die aspecten die enger aan zijn eigenbelang raken. Politici strijden om de gunst van dergelijke kiezers. Er is concurrentie, maar dit is in eerste instantie concurrentie om de markt (men wordt voor een periode van vier jaar gekozen), niet concurrentie op de markt, en deze vorm van concurrentie is minder intensief. Bovendien zullen politici reageren op de “bias” van de kiezers, zij zullen zich richten op de issues die kiezers belangrijk vinden, niet noodzakelijk op die issues die belangrijk zijn. In het dagelijkse politieke bedrijf spelen de ambtenaren een belangrijke rol. Ook zij hebben hun eigenbelangen: ze willen hun werk goed doen en promotie maken. Als ze intrinsiek gemotiveerd zijn, zullen ze zich laten leiden door hun eigen preferenties, die niet noodzakelijk met de preferenties van het electoraat overeenstemmen.

Al met al is er weinig reden aan te nemen dat het politieke proces die uitkomsten produceert waarin in de naïeve economische theorie van overheidsgedrag vanuit werd gegaan: de overheid is geen machine die automatisch doet wat in het algemeen belang is. Tegenover deze naïeve aanname stelt de public choice een realistische benadering, een analysekader dat het mogelijk maakt te onderzoeken wat wel en wat niet van het politiek proces verwacht mag worden. Deze benadering wijst op de mogelijkheid van overheidsfalen, en ze vermijdt dat men een ideale overheid tegenover een imperfecte markt plaatst. Al met al leidt dit tot een opwaardering van de markt als allocatiemechanisme dat tot redelijke uitkomsten leidt.

4. **CONSTITUTIONELE ECONOMIE**

De public choice theorie koppelt een realistische theorie van de overheidssector aan een realistische theorie van de markt. Deze combinatie maakt een evaluatie mogelijk hoe de samenleving het best georganiseerd kan worden. De public choice benadering laat zien dat bepaalde institutionele vormen bepaalde nadelen hebben. Zo zal, als collectieve besluiten bij eenvoudige meerderheid van stemmen genomen worden, er in het algemeen teveel in de collectieve sector geïnvesteerd worden; de meerderheid die van de investering profiteert kan immers een gedeelte van

de kosten op de minderheid afschuiven. Ieder lid van de gemeenschap realiseert zich echter dat hij zowel lid van de meerderheid als lid van de minderheid kan zijn, en dat hij, bij een gegeven regel, dus zowel aan het kortste of langste eind kan trekken. De natuurlijke vraag is nu of er een regel, of een stelsel van regels bestaat, een constitutie van de economie, bestaat die op algemene instemming mag rekenen. Het is deze vraag die in het latere werk van Buchanan centraal staat. Zijn er regels voor het maatschappelijk verkeer die op algemene instemming kunnen rekenen? Is het mogelijk dat, in een hypothetisch constituerend beraad, de individuen in de samenleving het eens hadden kunnen worden over de spelregels voor het sociaal verkeer? De analyse bevindt zich hier dus op een hoger abstractieniveau dan bij de “public choice” literatuur, de vraag is naar de gewenste regels van het spel, niet naar hoe het spel bij gegeven regels gespeeld zal worden. De nadruk ligt op de keuze van de randvoorwaarden, niet op keuze binnen gegeven randvoorwaarden. De analyse is dienstig voor een deelnemer aan het constituerend beraad van de samenleving, ze leidt niet tot het advies aan een praktiserend politicus.

Dit werk van Buchanan past natuurlijk binnen een lange traditie over het “sociaal contract”. Buchanan zelf verwijst hierbij onder andere naar de *Tractatus Politicus*, waarin Spinoza poogde een institutionele structuur voor het politieke spel te ontwerpen die ertoe zou leiden dat door eigenbelang gedreven individuen uiteindelijk uitkomsten zouden realiseren die in het belang van alle deelnemers aan de samenleving zijn. Overeenkomst over de constitutioneel-contractuele structuur van de samenleving is gemakkelijker te bereiken dan overeenstemming in een bepaalde specifieke situatie. In het laatste geval weten individuen immers of ze aan de goede of aan de slechte kant staan, of ze winnaars of verliezers zijn, in het eerste geval is er onzekerheid, en als deze onzekerheid groot genoeg is, en de deelnemers aan de samenleving symmetrisch treft, dan zullen de individuele, contextafhankelijke verschillen wegvallen, en zullen de participanten het unaniem eens kunnen worden. Dit idee is vergelijkbaar met het idee van Rawls dat participanten het achter een voldoende dikke sluier van onwetendheid eens zullen kunnen worden over bepaalde regels voor herverdeling.

Ik merk op dat voor wat betreft de marktsector deze aanpak tot bepaalde restricties leidt, er is in het werk van Buchanan dus zeker geen rechtvaardiging voor

Laissez Faire Liberalisme te vinden: in het constituerend beraad zullen de deelnemers het zeker eens worden dat eigendomsrechten beschermd moeten worden. Indien dergelijke rechten beschermd zijn, leidt ruil tot een efficiënte uitkomst, terwijl bij afwezigheid van bescherming er de reële mogelijkheid bestaat dat een partij zich door middel van diefstal of roof alle goederen toeigent. Indien bescherming ontoereikend is, zal elke deelnemer aan het economisch proces zich individueel moeten wapenen en dit kan tot excessieve uitkomsten en inefficiëntie leiden. De participanten in de samenleving realiseren zich dit en kunnen besluiten gezamenlijke bescherming, een overheid, in het leven te roepen. De individuen worden het dan eens over een nachtwakersstaat, die de markt goed laat functioneren. Buchanan spreekt in dit verband over de beschermende overheid, de overheid die toeziet op naleving van de spelregels die de deelnemers aan het constituerend beraad zijn overeengekomen.

Deze individuen zullen echter terughoudend zijn met het teveel overdragen van macht (beslissingsbevoegdheid) aan deze overheid. Deze “beslissende” en “uitvoerende” overheid wordt door Buchanan de productieve overheid genoemd. Voorkomen moet worden dat deze overheid zich als Leviathan gaat gedragen, en de vraag is daarom hoe de overheid te binden zodat deze ex post doet wat in de ex ante belangen van de deelnemers aan het constituerend beraad is. In werk met co-auteurs benadrukt Buchanan hier “The reason of rules”: achteraf zal, in een gegeven situatie, vaak de verleiding bestaan om van de regels af te wijken, maar vanuit een ex ante perspectief is dit ongewenst: als men de regel loslaat is het hek van de dam en zal de situatie ontaarden. Het is dus steeds van belang niet teveel naar de concrete situatie te kijken, maar het algemene beeld, de disciplinerende werking van regels, in het oog te houden.

De discussie over het stabiliteitspact in de Eurozone biedt een goede illustratie. Ex post is het, bij een economie die tegen zit, verleidelijk om het begrotingstekort tot boven de 3% van het BBP te laten oplopen. Bezien vanuit ex ante perspectief is dit echter ongewenst; de mogelijkheid de tekorten te laten oplopen maakt het immers moeilijker de natuurlijke uitgavendrang van politici te beteugelen. De discussie is vergelijkbaar met die over het Keynesiaanse beleid in Sectie 2.2. Een ander voorbeeld betreft het fiscale beleid. Veronderstel dat de benodigde belastingopbrengsten, R , op twee manieren binnengehaald kunnen worden, via

algemene of specifieke belastingen (A of S) en dat de eerste methode, vanwege de bredere belastinggrondslag, tot minder welvaartsverstoringen leidt. Traditionele economische analyse zou dan tot de conclusie komen dat deze methode de voorkeur geniet. In een algemene afweging zou Buchanan echter wijzen op het gehele belastingstelsel en op het feit dat bij algemene belastingheffing de burgers het zicht op de relatie tussen kosten en opbrengsten kwijt raken, dat zo'n systeem lobbygroepen meer macht geeft om te pleiten voor hogere uitgaven, en dat als gevolg daarvan de uitgaven inderdaad waarschijnlijk zullen stijgen, tot R^* . De keuze is dus niet tussen (A,R) en (S,R) zoals de klassieke analyse veronderstelt, maar tussen (A,R^*) en (S,R) en bij deze keuze kan (S,R) wel degelijk de beste zijn. Kortom kiezers realiseren zich dat een systeem van geoordeelde belastingen de politici sterker bindt dan een systeem van algemene belastingen en daarom zou in de ex ante fase tot een dergelijk rigide systeem kunnen besluiten. Een beperkende regel wordt geaccepteerd omdat men zonder deze regel nog slechter af zou zijn.

5. DE POLITIEKE RELEVANTIE VAN BUCHANANS IDEEËN

Het uitgangspunt in het werk van Buchanan is eenvoudig en natuurlijk: politieke en economische besluitvorming zijn twee kanten van dezelfde medaille, het zijn immers hetzelfde soort mensen die in beide processen betrokken zijn. Buchanan pleit er dan ook voor om het politieke proces met hetzelfde pragmatisme en dezelfde realiteitszin te analyseren als het economische proces. De aanname dat individuen zich op de markt door eigenbelang laten leiden, maar dat ze in de politiek op zoek zijn naar “de waarheid”, naar een gezamenlijk ideaal kan niet gehandhaafd blijven. Voor een romantische visie op de politiek is geen plaats. Markt en overheid zijn beide instituties met behulp waarvan individuen in de moderne maatschappij hun doelen proberen te realiseren.

Vóór Buchanan hadden economen een romantische, naïeve, rooskleurige visie op de overheid. Zij zagen markten falen (d.w.z. niet leiden tot efficiënte uitkomsten) en zij zagen dat door overheidsingrijpen betere uitkomsten bereikt zouden kunnen worden. Zij stelden voor dat de overheid in zou grijpen, waarbij zij aannamen dat die overheid dan ook automatisch het gewenste beleid zou uitvoeren, en de ideale uitkomst teweeg zou brengen. Die economen realiseerden zich niet, of in ieder geval

onvoldoende, dat de overheid geen welwillende despoot is, maar een verzameling van individuen, elk met hun eigen belangen, en dat de complexe interactie tussen deze niet tot een machine leidt die het door de econoom uitgestippelde beleid zal implementeren. Buchanan heeft ons de ogen geopend voor de mogelijkheid van overheidsfalen. Sterker, zijn werk laat zien dat die overheid wel moet falen, dat we er daarom niet al te veel van moeten verwachten, en dat we haar daarom met niet al te veel taken moeten opzadelen. Buchanan wijst ons ook op de mogelijkheid, en de noodzaak, overheidsfalen te beteugelen door die overheid constitutioneel aan banden te leggen.

Dit alles wil niet zeggen dat de overheid nergens goed voor zou zijn en dat Buchanan een anarchist zou zijn. Verre van, zoals Buchanan schrijft in het voorwoord van *The Limits of Liberty*: “Anarchy is ideal for ideal men; passionate men must be reasonable.” Buchanan is geen aanhanger van *Laissez Faire* liberalisme, regels zijn nodig om mensen tegen elkaar te beschermen, om ervoor te zorgen dat sociale conflicten vreedzaam, via ruil, worden opgelost, en niet met geweld. De overheid kan hierbij een belangrijke rol spelen. Die overheid is bij Buchanan een agent van de individuen die de samenleving bevolken, het is een uiting van hun gezamenlijke wilsovereenstemming: de overheid doet wat de individuen in de samenleving hebben afgesproken, en zij is gebonden aan de constitutionele spelregels die deze individuen haar hebben meegegeven. De leden van de gemeenschap realiseren zich dat spelregels nodig zijn om het sociale verkeer in goede banen te leiden. In de constituerende vergadering van de gemeenschap gaat de discussie over de vraag hoe de maatschappij geordend moet worden: welke spelregels kunnen op algemene instemming rekenen? De overheid is de agent die er op toeziet dat de afgesproken spelregels inderdaad worden nageleefd.

Van essentieel belang is het onderscheid tussen de beschermende overheid en de productieve overheid. In zijn eerste rol ziet de overheid erop toe dat contracten worden nageleefd, eigendomsrechten gerespecteerd, en dat overtredingen van de “rules of the game” worden bestraft. Zoals Buchanan schrijft in het voorlaatste hoofdstuk van *Liberty, Market and State*

“The fundamental role for politics, inclusively defined is that of providing the legal framework within which individuals can go about their ordinary business of seeking to further the values they choose to seek, without overt conflict. The enforcement of rights and contracts is a necessary task for government in any liberal regime. The argument extends quite normally to the guarantee of internal and external order.”

Hoe ver strekt de minimaal beschermde staat zich uit? Heeft de overheid een taak op monetair gebied? Heeft zij de taak markten effectief competitief te houden? Individualist als hij is, is Buchanan terughoudend met het beantwoorden van deze vragen. De individuen in de samenleving kunnen hierover van mening verschillen en een liberaal respecteert hun keuzes; hij schrijft niet voor wat goed voor ze is, hij kent hun voorkeuren niet en kan dat dus niet weten.

Wel kan de buitenstaander de participanten in de maatschappij informeren over welke gevolgen bepaalde spelregels kunnen hebben. In dit verband heeft Buchanan met kracht gewezen op de waarschijnlijkheid dat de overheid zal falen in haar tweede rol, die van producent van collectieve goederen, en dat bijgevolg de noodzaak bestaat de overheid in deze rol te beteugelen. Het primaat ligt niet bij de politiek, maar bij de individuen in de samenleving; deze zullen zich realiseren dat de overheid de neiging heeft te veel uit te dijen en beslissingen te nemen die niet in hun belang zijn. Er zijn daarom constitutionele regels nodig die de overheid in haar handelen belemmeren: “Rules are needed to protect the individuals against each other and against the threat of Leviathan.”

Een liberaal, een individualist, vraagt zich allereerst af of een collectieve beslissing nodig is. Als de meerderheid voor A kiest en een minderheid voor B, dan is de maatschappij beter af als iedere groep zijn eigen keuze mag implementeren, onder voorwaarde dat dit mogelijk is. Collectieve beslissingen beperken de individuele vrijheid en worden dus bij voorkeur beperkt tot het domein waar ze onvermijdelijk zijn. Ten tweede dreigt, omdat in de politieke praktijk met meerderheid van stemmen beslist wordt, altijd het gevaar dat de meerderheid de minderheid exploiteert, d.w.z. de minderheid wordt in een situatie gedwongen die zij niet wil. De politieke besluitvoerder heeft invloed op wie tot de meerderheid en wie tot de minderheid behoort en bijgevolg macht. Deze beslissingsmacht zal bepaalde personen aantrekken,

ofwel omdat zij in de macht zelf geïnteresseerd zijn, ofwel omdat zij hun eigen preferenties via het politieke proces willen realiseren. Aan de andere kant zullen pressiegroepen pogen de beslissingen van de politieke besluitnemer in hun voordeel bij te sturen. Politieke macht leidt tot niet-productieve *rent seeking*. Al met al is er weinig reden aan te nemen dat het politieke proces tot goede, d.w.z. door de individuen gewenste, beslissingen zal leiden. De mogelijkheid van overheidsfalen is reëel.

Als overheidsfalen niet uitgesloten kan worden, kunnen de nadelige effecten ervan wel beperkt worden. Een overheid die minder doet, maakt minder fouten. Verstandige burgers zullen zich tegen een gulzige, vrijheidsbelemmerende, overheid indekken door die overheid zelf via constitutionele regels aan banden te leggen. Het primaat ligt immers bij de individuen, de overheid is hun agent. Beperken van vrijheid betekent ook minder flexibiliteit ex post en dat niet altijd gedaan kan worden wat optimaal is. Dit is de prijs je betaalt om nog grotere fouten ex ante te vermijden. Als het de gehele dag niet regent, heb je spijt dat je je paraplu meegenomen hebt, maar de keuze die paraplu mee te nemen was weloverwogen. De regel het begrotingstekort niet boven een bepaald percentage van het BBP uit te laten komen kan ex post (misschien), als het economisch tij heel erg tegen zit, welvaartsverhogende overheidsmaatregelen in de weg staan, maar ex ante disciplineert zo'n regel en de voordelen kunnen de potentiële nadelen overtreffen.

Buchanan heeft ons gewezen op het feit dat mensen mensen zijn, zowel in hun politieke als hun economische activiteiten. Hij heeft laten zien dat daaruit volgt dat overheidsbeleid een systematische bias in de richting van te hoge bestedingen kent. Hij heeft gewezen op het belang van goede regels en procedures om politici en de besluitvorming binnen de overheidssector te binden en zo het effect van systematische biases te verminderen. Hij heeft laten zien dat de markt individuen meer vrijheid laat dan andere allocatie-instrumenten en dat, vanuit het perspectief van vrijheid, het terugdringen van de overheid dus gewenst is. Al deze aspecten zijn van belang voor de praktische politiek. Nog belangrijker is echter het liberale perspectief van Buchanan: het zijn de individuen die centraal staan en alleen hun preferenties die tellen. Wij kennen die individuele preferenties in het algemeen niet, kunnen dus slecht beoordelen of een maatregel door alle individuen gesteund wordt en dus gewenst is.

We moeten bijgevolg terughoudend zijn met concrete beleidsmaatregelen. Belangrijker dan de discussie over kortetermijn beleid is daarom discussie over de vraag welke institutionele structuur, welk stelsel van regels, het meest geschikt is om individuen in staat te stellen hun wensen te laten realiseren. Politiek zou daarover moeten gaan.

6. MEER INFORMATIE

Buchanan heeft erg veel geschreven. Hij is auteur of co-auteur van meer dan 35 boeken en ongeveer 500 artikelen. Zijn CV, dat gedownload kan worden van www.gmu.edu is meer dan 80 pagina's lang. Zijn verzameld werk wordt uitgegeven door het Liberty Fund en bestaat uit 19 delen, zie [Liberty Fund, Inc.](http://www.libertyfund.org) Het grootste gedeelte van zijn werk is niet technisch van aard en is goed toegankelijk. Een lezer die zich verder in Buchanan wil verdiepen, kan vermoedelijk het beste beginnen met zijn Nobelprijzrede, Buchanan (1986a). Een representatief beeld van Buchanans werk wordt gegeven in Volume 1 van zijn verzameld werk, getiteld *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Buchanan (1986b) is een goed overzicht van de belangrijkste artikelen die Buchanan schreef gedurende de jaren 1980. Een ander belangrijk en toegankelijk boek is Buchanan (1975). Buchanan et al. (1978) en Buchanan et al. (1989) zijn boekjes die meer op specifieke politieke thema's gericht zijn. Reisman (1990) geeft een omvattend overzicht van het denken van Buchanan, en het proefschrift van Jos de Beus bespreekt de vrijheidstheorie van Buchanan naast die van Hayek en Sen. De overige items uit de literatuurlijst zijn veelal wat technischer van aard. Zij werden gebruikt bij het samenstellen van het voorgaande overzicht, waarbij ik wil aantekenen dat ik van het verzameld werk alleen de delen 1 (*The Logical Foundations of Constitutional Liberty*) en 17 (*Moral Science and Moral Order*) bekeken heb.

LITERATUUR

- Beus, J.W. de (1989) "Markt, democratie en vrijheid", Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Brennan, G., H. Kliemt en R. Tollison (1999-2003) "The Collected Works of James M. Buchanan", Volumes 1-19. The Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan, J.M. (1975) "The limits of liberty: Between Anarchy and Leviathan", The University of Chicago Press, Chicago, Ill.
- Buchanan, J.M. (1986a) "The Constitution of Economic Policy", Nobel Prize Lecture. Beschikbaar op <http://www.nobel.se/economics/laureates/1986/buchanan-lecture.html>
- Buchanan, J.M. (1986b) "Liberty, Market and the State", Political Economy in the 1980s, Harvester Press.
- Buchanan, J.M. (1987) "Constitutional Economics", pp. 585-588 in J. Eatwell, M. Millgate en P. Newman "The New Palgrave; A Dictionary of Economics", Vol. 1 (A to D), MacMillan, Londen.
- Buchanan, J.M. en G. Tullock (1962) "The Calculus of Consent", Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J.M. et al. (1978a) "The Economics of Politics", The Institute of Economic Affairs, London.
- Buchanan, J.M. et al. (1978b) "The Consequences of Mr. Keynes", The Institute of Economic Affairs, London.
- Buchanan, J.M. et al. (1989) "Reagonomics and after", The Institute of Economic Affairs, London.

- Mueller, D.C. (1976) "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature* **14**(2), 395-433.
- Reisman, D. (1990) "The Political Economy of James Buchanan", MacMillan, Londen.
- Romer, T. (1988) "Nobel Laureate: On James Buchanan's Contributions to Public Economics", *The Journal of Economic Perspectives* **2**(4), 165-179.
- Sandmo, A. (1990) "Buchanan on Political Economy: A Review Article", *Journal of Economic Literature*, **28**(1), 50-65.
- Tinbergen J. (1967) *Economic Policy: Principles and Design*, North Holland Publ. Comp., Amsterdam.
- Tullock, G. (1987) "Public Choice", pp. 1040-1044 in J. Eatwell, M. Millgate en P. Newman "The New Palgrave; A Dictionary of Economics", Vol. 3 (K to P), MacMillan, Londen.