

# 1991: meer dan een tussenbalans

L.A. Geelhoed\*

**B**etrekkelijk geringe verslechtingen in de internationale economische ontwikkeling hebben een sterke invloed op de sociaal- en financieel-economische ontwikkeling in Nederland. De herpositionering van de nationale overheid in een open economisch bestel vereist een structurele herinrichting van de collectieve sector. Dit betekent dat de doelmatigheid van overheidsbeleid en voorzieningen voorop moet staan. Niet langer moeten voorzieningen worden gehandhaafd omdat zij nu eenmaal bestaan. De overheid moet keuzen maken die de comparatieve voordelen van Nederland versterken en verbeteren.

## De internationale context

Het vorig jaar is het internationale economische beeld, dat bepalend is voor het Nederlandse economische klimaat, sterk veranderd. Naar de inzichten van het CPB en internationale instellingen zijn de algemene economische vooruitzichten ongunstiger geworden:

- een wat tegenvallende groei van de wereldhandel;
- een duidelijke afvlakking van de economische groei, vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk;
- een versnelling van de algemene prijsontwikkeling hoewel er per land nogal wat verschillen bestaan;
- een vrij forse, maar niet uitzonderlijke sprong van de reële rentevoet.

Ontwikkelingen, die te zamen beschouwd, op een onmiskenbare aarzeling in de conjunctuurbeweging duiden. Er is reden tot ongerustheid maar niet meteen tot somberheid, mits de betrokken overheden afdoende reageren.

Na een gunstig economisch getij van ruim zes jaar is een zekere afvlakking van de economische groei niet verrassend. Dit geldt in ieder geval voor de conjunctuurverflauwing in de Verenigde Staten. Deze diende zich eind vorig jaar al aan en was al ten dele verdisconteerd in de prognoses van het CPB van 1990 en 1991.

De Golfcrisis was ongetwijfeld een heel onaangename verrassing. Tot dusver is het echter vooral een klimaatbedervende factor, omdat nog steeds onzekerheid bestaat over de afloop ervan. De aanvanke-lijk bestaande vrees voor olievoorzieningsproblemen met de daarbij behorende zeer hoge olieprijsen is tot dusver niet bewaarheid. De stijging van de reële olieprijsen is sterk meegevallen, enkele speculatieve prijsbewegingen in het vroege najaar ten spijt. De duikeling van de dollarkoers van ruim twee gulden tot minder dan f 1,70 draagt ertoe bij dat de in

gulden uitgedrukte invoerwaarde van ruwe olie nu nog steeds minder dan de helft is van die in 1984 en 1985.

Verrassend was ook het tempo waarin de hereniging van de beide Duitslanden zich in 1990 heeft voltrokken. Van de daarmee samenhangende economische expansie heeft Nederland wellicht als geen andere EG-lidstaat geprofiteerd. Onze relatief gunstige economische groeicijfers voor 1990 zijn gedeeltelijk daaruit te verklaren. Een volbezet productieapparaat en een expanderende vraag leidden in de Bondsrepubliek tot inflatoire spanningen. Dat de Duitse centrale bank reageerde met een strak monetair beleid en dat de reële rente in Duitsland en Nederland omhoog ging, waren de bepaald niet verrassende gevolgen van een unieke historische gebeurtenis.

Van grote historische betekenis is ook de ontmanteling, of beter: ineenstorting, van de centraal geleide economieën in het Oostblok, die in 1990 haar definitieve beslag kreeg. Nieuwe perspectieven daar, maar vooral ook grote onzekerheden, en in ieder geval grote financiële taken voor de Westeuropese samenlevingen. De overgang naar een op de markt georiënteerd economisch stelsel biedt immers op den duur gunstige vooruitzichten, die helaas versomberd worden door de daar thans dreigende sociale en bestuurlijke chaotisering.

Minder opgemerkt, maar wel opmerkelijk was het afgelopen jaar de zich in hoog tempo voltrekkende verdere voltooiing van de interne markt in West-Europa. Vooral met de liberalisering van de financiële dienstenmarkten zijn dusdanige vorderingen gemaakt, dat op heel afzienbare tijd de kapitaalmarkten binnen de Europese Gemeenschap verder geïntegreerd kunnen zijn dan nu in de Verenigde Staten

\* De auteur is secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

het geval is. De vooruitgang die sinds vorig jaar is geboekt met de voorbereiding van een Economische en Monetaire Unie houdt verband met (en is het min of meer logische vervolg op) de voltooiing van de interne markt en met de gebeurtenissen in Centraal- en Oost-Europa. Op de daarmee samenhangende politieke en economische uitdagingen is een verdieping van de economische en politieke integratie in West-Europa een logisch lijkende reactie. Tegen deze achtergrond moeten de onlangs begonnen Intergouvernementele Conferenties over de Economische en Monetaire Unie en de Europese Politieke Unie worden geplaatst. De uitkomsten ervan zullen op den duur voor Nederland, de Nederlandse economie en de Nederlandse economische politiek van grote betekenis zijn.

De nog steeds onzekere afloop van de onderhandelingen in het kader van de zogenaamde Uruguayronde van de GATT en de versnelling van het Westeuropese integratieproces kunnen niet los van elkaar worden gezien. Een combinatie van herwonen zelfvertrouwen en een groeiende continentale gerichtheid maakt sommige van de EG-lidstaten minder geneigd tot inschikkelijkheid als mondiale uitruien op het terrein van de landbouw, het dienstenverkeer en de vrije handel in textielproducten in het geding zijn. Voor een zo sterk op de buitenlandse en de internationale dienstverlening aangewezen economie als de Nederlandse zou de mogelijke combinatie van een zich verdiepend Westeuropees integratieproces met een grotere handelspolitieke introvertie weinig gelukkig zijn.

### Drie contrasten

Het beeld dat naar voren komt uit deze summiere verkenning van de internationale economische ontwikkeling in de veranderende internationale politieke context is gemengd. Naast onzekerheden, aarzelingen en duidelijke dreigingen, zijn er ook kansen. Met dit bewolkte, maar stellig niet onverdeeld sombere beeld contrasteert het huidige financieel-economisch beeld in Nederland sterk. Betrekkelijk geringe verslechtingen in de internationale economie vergroten zich in Nederland onmiddellijk uit tot omvangrijke budgettaire problemen. Ook anderszins brengen zij centrale doelstellingen van het Nederlandse sociaal-economische beleid, als de gelijkwaardigheid van de inkomensontwikkeling in de markt- en collectieve sector en de vergroting van de arbeidsmarktparticipatie, in gevaar. De beslissing van het kabinet om de voor het midden van de regeerperiode voorziene 'tussenbalans' te vervroegen is in het licht van deze dreigingen voor de doelstellingen van het financieel-economische en sociaal-economische beleid alleszins begrijpelijk.

Even contrasterend zijn de verschillen tussen de collectieve en marktsector in Nederland. Werd voor de collectieve sector meteen alom de stormbal gehesen, voor de marktsector was de diagnose aanvankelijk over het algemeen veel geruststellender. Inderdaad is in vergelijking met het begin van de jaren tachtig het financiële weerstandsvermogen van het Nederlandse bedrijfsleven sterk toegenomen. Mede ten gevolge van de terughoudende loonkostenontwikkeling is ook het concurrentievermogen aanzienlijk verbeterd. Toch werken de stijging van de reële rentevoet en van de olieprijs, evenals de daling van

de dollarkoers in de marktsector door. Al zijn de gevolgen naar de laatste realisatiecijfers, over de gehele linie bekeken, nog tamelijk beperkt gebleven, een forse terugval van de rendementen is niet onwaarschijnlijk. De laatste bekende prognoses van het CPB van 1991 wijzen op het gevaar dat de aarzeling in de marktsector in een duidelijke omslag kan verkeren<sup>1</sup>.

Het derde contrast doet zich voor tussen de Nederlandse politieke appreciatie van de jongste economische ontwikkelingen en die in een aantal andere Westeuropese staten. In ons land bestaan ernstige problemen in vooral de collectieve sector waarop een massieve beleidsmatige reactie nodig is. Ook elders is weliswaar sprake van verstoringen, maar een zo zware beleidsreactie is daar niet nodig.

Deze contrasten zijn van veel betekenis. Zij wijzen er in de eerste plaats op dat het huidige Nederlandse sociaal-economische bestel heel kwetsbaar is voor geringe tegenvallers in de internationale context. In de tweede plaats dat die gevoeligheid zich vooral in de collectieve sector van de economie blijkt voor te doen. In de derde plaats, ten slotte, dat die bijzondere vatbaarheid besmettelijk is. Zij kan gemakkelijk overslaan naar de marktsector als zij niet snel en afdoende wordt verholpen. De ervaringen van het laatste halfjaar tonen aan dat de collectieve sector van onze economie niet voor 'all seasons' is. Ook tegen de achtergrond van een nog steeds verder doorgaande internationale economische integratie, is hij dringend toe aan een structurele versterking.

### De excentrieke collectieve sector

Er wordt veel gesproken en geschreven over de internationalisatie van de Nederlandse economie. De minister van Economische Zaken heeft deze zomer de nota *Economie met open grenzen* uitgebracht. Daarin worden onder andere de sterkten en zwakten van onze economie geanalyseerd met het oog op vooral de perspectieven van het bedrijfsleven in het steeds indringender internationalisatieproces. Een vergelijkbare analyse zou ook te houden zijn met het oog op de perspectieven van de Nederlandse collectieve sector. In het kader van de voorbereiding van de tussenbalans bleek de noodzaak om daartoe een eerste aanzet te geven.

Het is al eerder vastgesteld dat in Nederland zowel de marktsector als de collectieve sector heel gevoelig zijn voor gunstige of ongunstige invloeden die van buiten komen. Het laatste jaar bevestigt deze eerder gedane vaststellingen slechts. Maar waar de marktsector die gevoeligheid als de noodzakelijke consequentie van een bewust gewilde ontwikkeling naar meer integratie heeft aanvaard en actief erop inspeelt, is een herstructurering van de collectieve sector met het oog op aanpassing aan deze ontwikkeling aanzienlijk moeilijker gebleken. Inmiddels zijn de bijzondere kenmerken van deze sector in vergelijking met die van de andere Westeuropese economieën wel bij benadering bekend.

De omvang van de collectieve sector in de Nederlandse economie is naar internationale maatstaven

1. Centraal Planbureau, *Haljaarlijkse tussenrapportage over de Nederlandse economie*, Den Haag, december 1990.

|      | Niet-actief/<br>actief | Niet-actief<65/<br>actief | Niet-actief>65/<br>actief |
|------|------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1960 | 0,36                   | 0,11                      | 0,25                      |
| 1970 | 0,46                   | 0,16                      | 0,30                      |
| 1980 | 0,68                   | 0,32                      | 0,36                      |
| 1985 | 0,86                   | 0,45                      | 0,41                      |
| 1990 | 0,85                   | 0,43                      | 0,42                      |
| 1994 | 0,86                   | 0,43                      | 0,43                      |

Actief: arbeidsvolume gecorrigeerd voor volume ZW (arbeidsjaren). Niet-actief: uitkeringsvolume AOW, AWW, AAW, WAO, ZW, WW, VV, IOAZ, IOAW, RWW en overig ABW (uitkeringsjaren).

Bron: *Nota sociale zekerheid*, 1991.

**Tabel. Verbouwing tussen niet-actieve en actieve inkomststrekkingen**

hoog. In vergelijking met belangrijke concurrerende samenlevingen als West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België en Frankrijk ligt de collectieve-uitgavenquote in ons land nu 6 tot 18 procentpunt van het nationaal inkomen hoger. Dit verschil was in 1970 nog aanzienlijk kleiner, namelijk 2,5 tot 4,5 procentpunt. In de periode 1970-1990 is de collectieve sector in Nederland dus veel sneller gegroeid dan in met name West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

De publieke-schuldquote in Nederland laat over het algemeen een veel ongunstiger verloop zien dan in de meeste andere Westeuropese landen. Het is opvallend dat in de jaren tachtig zowel landen met een verhoudingsgewijs kleine als landen met een omvangrijke collectieve sector erin zijn geslaagd de groei van de schuldquote onder controle te krijgen en de openbare schuld zelfs te verminderen. Ons land bevindt zich in dit opzicht in de achterhoede met landen als Italië en Griekenland, geen van beide staten die een reputatie van publieke economische daadkracht te verliezen hebben.

Ook in de samenstelling van de collectieve uitgaven neemt Nederland een wat uitzonderlijke positie in. Zowel de groei als het huidige niveau van de overdrachtsuitgaven aan gezinnen zijn naar internationale maatstaven opvallend. Het gaat hier in het bijzonder om de uitgaven voor de sociale zekerheid, de zorgsector, de volkshuisvesting en het openbaar vervoer. Hier heeft Nederland in vergelijking met het buitenland betrekkelijk royale regelingen.

Het aandeel van de consumptieve overheidsuitgaven (voornamelijk overheids-salarissen en materiële overheidsbestedingen) is internationaal gezien niet uitzonderlijk; dat van de overheidsinvesteringen daarentegen is relatief laag. Deze zijn sinds het midden van de jaren zeventig geleidelijk verder afgebrokkeld. Een ontwikkeling die moeilijk te rijmen is met de bijzondere eisen die de lage ligging van ons land stelt en met de ambities die we hebben op transportgebied.

De twee voorgaande constateringën houden in dat we ook als 'subsidieland' een buitenbeentje zijn. Voor zover het gaat om consumptiegerichte subsidies aan gezinshuishoudingen bevinden we ons in de Westeuropese voorhoede, terwijl we bij de investeringsgerichte subsidies, als die voor technologische vernieuwing, in de achterhoede prijken. Indien de collectieve uitgaven mede zouden moeten bijdragen aan versterking van het concurrerende vermogen van de nationale economie, werken zij in hun huidige samenstelling in Nederland averechts.

Een naar verhouding hoge collectieve-uitgavenquote uit zich in een hoge belasting- en premiedruk en, waar de manoeuvreerruimte van de fiscale wetgever steeds beperkter wordt, in een nog steeds hoog financieringstekort. In Nederland is vooral de druk van de directe belastingen en premieheffingen relatief hoog. In het licht van de toenemende factormobiliteit bij het wegvallen van de binnengrenzen in West-Europa is dit bepaald geen concurrentievoordeel.

Met de relatief hoge heffingen (de 'wig') is het wat perverse verband tussen de collectieve sector en de werking van de arbeidsmarkt in Nederland aangeduid. Ten opzichte van het concurrerende buitenland onderscheiden we ons door een lage participatiegraad van de beroepsbevolking, relatief hoge bruto-loonkosten ten gevolge van de hoge collectieve (premie-)lasten en een – noodgedwongen – hoge arbeidsproductiviteit, waardoor de arbeidsmarktparticipatie van minder productieven wordt bemoeilijkt. Zo houdt de omvangrijke collectieve sector ten onzent zichzelf in stand. Wat anders uitgedrukt: het naar internationale maatstaven uitzonderlijk ruimhartige WAO/ZW-stelsel draagt bij tot het in economische zin steriliseren van minder productieve arbeid (zie de tabel).

In het in menig opzicht wat excentrieke karakter van onze collectieve sector liggen de belangrijkste verklaringen voor de extreme kwetsbaarheid ervan voor exogene verstoringen. Een zeer hoge publieke-schuldquote maakt de rijksbegroting heel gevoelig voor een stijging van de reële rentevoet. Een enigszins teruglopende internationale conjunctuur zal in de marktsector onmiddellijk leiden tot het versneld afstoten van naar Nederlandse maatstaven marginaal productieve arbeid, terwijl aanvankelijk de vraag naar goedgeschoolde hoog-productieve arbeid in stand blijft. Deze asymmetrische verhoudingen op de arbeidsmarkt zullen bij een koppeling van de inkomensontwikkeling in de collectieve sector met die in de marktsector bij uitstek ertoe kunnen bijdragen dat de collectieve sector nog verder uit het lood raakt. Volumestijging en niveaustijging versterken elkaar.

Met de stijging van de reële rente, de dreigende extra kosten van de koppeling en de stijgende WAO-uitgaven zijn de belangrijkste algemene tegenvallers aan de uitgavenzijde van de collectieve sector benoemd. Te zamen met de al uit de Miljoenennota bekende problematiek van f 5,5 mrd zorgen zij voor een algemene aanpassingstaakstelling die in 1994 ver boven f 10 mrd. uitkomt.

**Onbegaanbare uitwegen**

De oplossing van de hierboven beschreven problemen heeft wat van de kwadratuur van de cirkel. Het regeerakkoord voorziet in twee algemene ijklijnen waarbinnen de ontwikkeling van de overheidsfinanciën moet blijven. De eerste is de reductie van het financieringstekort van 5,25 tot 3,25% van het nationaal inkomen in de periode van 1990-1994. Een prestatie, waarmee we overigens, naar publieke-schuldquote gemeten, in de staart van het Westeuropese peloton zullen blijven. De nu weer gebleken rentevoeligheid van de rijksbegroting geeft weinig reden hier concessies te doen.

De tweede ijklijn houdt ten minste stabilisatie van de collectieve-lastendruk in. Over hetgeen daaron-

der precies moet worden verstaan, bestaat zoals bekend verschil van inzicht. Volgens een wat rekkelijke interpretatie is dit de bij het afsluiten van het Regeerakkoord geraamde collectieve-lastendruk op een niveau van 53,6% ni. De precieze uitleg baseert zich op de eind 1990 gemeten werkelijke collectieve-lastendruk – in de Miljoenennota nog geraamd op 52,8% ni. Het exegesegegeschil is niet van praktische betekenis ontbloot. In de eerstgenoemde optie lijkt de aanpassingsproblematiek duidelijk minder dan in de laatstgenoemde. Hier is verder belangrijk dat ook bij de precieze uitleg de Nederlandse collectieve sector moeiteloos voorblijft op andere Westeuropese landen.

Behalve deze twee algemene ijklijnen zijn er nog verschillende complicaties die de keuzemogelijkheden verder beperken. In de eerste plaats de voorwaardelijke koppeling tussen de inkomensontwikkeling in de marktsector en die in de collectieve sector. Deze bewust aangegane afhankelijkheidsrelatie brengt voor de begrotingswetgever grote risico's mee. Immers, zelfs een fractionele stijging van de reële contracten boven de bij afsluiting van het Regeerakkoord gemaakte prognoses – van 0,25 tot 0,75 procentpunt – leidt tot een additioneel beslag op de collectieve sector van  $f$  1,5 - 4,5 mrd. in 1994. In de tweede plaats zijn er de ambitieuze werkgelegenheidsdoelstellingen, neerkomend op het scheppen van 100.000 banen per jaar. Doelstellingen die tot grote voorzichtigheid nopen ten aanzien van de arbeidskostenontwikkeling. In de derde en vierde plaats komen de uitgaven voor nieuw beleid ter uitvoering van het NMP+ en ter versterking van de vervoersinfrastructuur. Beide doelstellingen genieten, ook in internationaal perspectief gemeten, met reden een hoge prioriteit. En in de vijfde plaats dwingt de internationale concurrentie Nederland veel meer aandacht te besteden aan publieke en private investeringen in de technologische vernieuwing van onze economie.

Deze vijf prioriteiten zijn alle in het Regeerakkoord geconsacreerd en in recente beleidsstukken nader uitgewerkt. Het ligt bij een, zich op de wenselijkheid van bestendig bestuur beroepende, overheid niet voor de hand daarop meteen te gaan afdingen. Het zijn overigens niet uitsluitend nieuwe beleidsprioriteiten die de keuze van de oplossingsrichtingen voor de collectieve sector bemoeilijken. Betrekkelijk makkelijke uitwegen als verlagingen in het niveau van de ambtenarensalarissen of van de overdrachtsuitgaven zijn in de jaren tachtig goeddeels afgewandeld. Hetzelfde geldt voor de verschillende varianten van kaasschaverij, bij voorbeeld in de vorm van algemene kortingen op de begroting en op de arbeidskosten in het overheidsapparaat. In OESO-kader wordt zelfs met de mogelijkheid rekening gehouden dat nationale overheden tot behoud van de kwaliteit van hun apparaat een zeker herstel van de beloningsverhoudingen tussen de collectieve en de marktsector zullen moeten toelaten. Voor louter ombuigingen, met een onverkort vasthouden aan alle in de loop van de tijd verzamelde taken, lijkt dan ook weinig ruimte meer te bestaan. Zo'n aanpak, die zich in telkens herhaalde exercities zou moeten voltrekken, met alle maatschappelijke en bestuurlijke weerstanden vandien, verhelpt overigens weinig aan de hierboven gesignaleerde

kwetsbaarheid van de collectieve sector. De hier gegeven opsomming van onbegaanbare wegen is meer dan alleen een proces-verbaal van zwaarigheden. Als het ware uit het ongerijmde laten zich daaruit de voorwaarden afleiden waaraan de te vinden oplossingsrichtingen zullen moeten voldoen. Daarover nu nader.

### **Van ombuigingen naar sanering**

Een verantwoorde aanpak van de huidige financiële problematiek moet méér inhouden dan een zuiver kwantitatieve aanpassing. Zij zal tevens kwalitatief moeten zijn, dat wil zeggen moeten bijdragen tot de oplossing van de hierboven beschreven structurele knelpunten.

Naar al gezegd, biedt de verhoging van de collectieve lasten geen soelaas. Zij vergroot veeleer de risico's, doordat zij het steeds belangrijker wordende concurrentievermogen van de Nederlandse economie direct en indirect aantast, een gevaar oplevert voor de werkgelegenheidsontwikkeling en aldus de koppeling als politieke beleidsprioriteit bij voorbaat op scherp stelt. Zo'n ingreep zou bovendien de excentriciteit van de Nederlandse collectieve sector in de internationale context nog verder accentueren. In dit licht bezien, kenmerkt de discussie over de vraag op welk niveau nu de collectieve-lastendruk moet worden gezet zich door een typisch Neerlandocentrische introvertie: met verhoging van de nu bestaande lastendruk moet, rekening houdend met zowel de actuele economische situatie als met het internationale perspectief, zeer voorzichtig worden omgesprongen.

Indien dan de dreigende overschrijding van het financieringstekort in hoofdzaak aan de uitgavenzijde moet worden opgevangen, ligt het voor de hand daar te beginnen waar de Nederlandse collectieve sector het scherpst afwijkt van die van onze nabuurlanden, namelijk bij de consumptief gerichte overdrachtsuitgaven aan gezinnen. Het is onjuist hierin bij voorbaat een aanslag op de sociale rechtsstaat of verzorgingsstaat te zien. Deze uitgavencategorie is in de jaren zeventig exceptioneel snel gegroeid en in de jaren tachtig, de gepleegde ombuigingen ten spijt, doorgegroeid. Deze groei heeft, onder meer door de compartimentering van de Haagse besluitvorming, betrekkelijk chaotisch en ongericht plaatsgevonden. Het woud van voorzieningen en arrangementen lijkt op een tropisch etagebos: op de ene laag regelingen is de volgende tot stand gekomen en in deze stapeling zijn ordening en samenhang moeilijk te ontdekken. Niet zelden is de enige actuele reden voor het bestaan van een publieke voorziening het feit dat zij bestaat. De beleidsmatige ratio ervan moet worden gereconstrueerd uit een weinig doorzichtig verleden. Evaluaties op doelmatigheid zijn schaars, zo zij al plaatsvinden. Heel schaars zijn ook de aankondigingen dat een overheidsinterventie kan worden beëindigd, omdat het ermee beoogde doel is bereikt: het beleid is uiteraard effectief en succesrijk, helaas blijken de problemen beleidsresistent.

De druk om kosteneffectief te handelen, zowel in de organisatie als in interventies, ontbrak bij de overheid. Van rigoureuze prioriteitenstelling is in het verleden nauwelijks sprake geweest, noch van een consequente kosten-batenafweging. Zo kon

nieuw beleid zich op het oude stapelen. Dit proces is niet alleen in economische zin heel bedenkelijk, het bedreigt ook de eigenlijke functies van de sociale rechtsstaat. Immers, als de omvang van de bestaande voorzieningen in de weg gaat staan van een adequate vervulling van nieuwe, door de ontwikkeling van de moderne samenleving opgedrongen taken, dreigt die staat als geheel te verouderen. Het wordt vaak vergeten, maar overheidsbeleid is in een dynamische omgeving evenzeer aan veroudering onderhevig als de strategie van een onderneming op de markt. Inmiddels dwingt, anders dan in het verleden, de sterk toenemende internationale beleidsconcurrentie kleinere sociale rechtsstaten als Nederland ook in de vervulling van typische sociale taken tot een scherpere prioriteitenstelling en tot een zo efficiënt mogelijke uitoefening van de overblijvende taken. Als men zich aan die dwang onttrekt, blijft men achter met een verouderd en ondoelmatig geheel van voorzieningen in een achterblijvende economie. Ongerichte ombuigingen worden dan een jaarlijks terugkerend ritueel; de distributie van publieke schaarste over groeiende groepen van teleurgestelden.

Dit alles leidt tot de slotsom dat omvangrijke herstructurende ingrepen hier op algemene economische gronden en in het belang van de toekomst van de sociale rechtsstaat thans onvermijdelijk zijn.

Wat voor de overdrachtsuitgaven op de rijksbegroting geldt, is ook waar voor het sociale-zekerheidsstelsel. De grootste zorg gaat hier uit naar het complex WAO/Ziektewet, niet toevallig het onderdeel van het stelsel dat het meest van het in West-Europa gangbare model afwijkt. Er zijn tal van goede redenen om het fundamenteel aan te pakken. De belangrijkste is de eigenschap van het stelsel dat het leidt tot een versnelde afstoting van minder produktieve arbeid, waarbij de kosten worden afgewenteld op de nog wel produktieve arbeid. De eruit resulterende breuk in de arbeidsmarkt werkt in tweeërlei opzicht economisch averechts. Immers, zowel het vraagoverschot naar hoogproduktieve arbeid als het aanbodoverschot van laagproduktieve arbeid oefenen een opwaartse druk op de loonvorming uit. Het is een illusie te denken dat deze systeemfout kan worden gecompenseerd door de invoering van een quoteringsregeling voor gehandicapten. Zolang het stelsel voor individuele ondernemingen en werknemers daarop een premie stelt, zal de substitutiewerking onverminderd doorgaan. Quoteringsregelingen – de distributie van ongerief – zijn in het algemeen slecht werkende en administratief kostbare prothesen voor oplossingen die de oorzaak van het probleem echt aanvatten. Tussen vangstquoteringen voor vis en dwingende quoteringsregelingen op de arbeidsmarkt bestaat een parallel, namelijk dat zij buitengewoon moeilijk toe te passen en te handhaven zijn. Met bovenstaande constatering komt het overheidsapparaat zelf in beeld. Dat lijkt als zodanig niet te omvangrijk. In tegendeel, op menig gebied blijft de uitvoerings- en handhavingscapaciteit ver achter bij een beleidsproduktie die geen prijs stelt op effectiviteit en doelmatigheid. Ongerichte uitspraken over de omvang van de overheid slaan dan ook in het luchtledige. Te omvangrijk is het apparaat zeker, waar geen prioriteiten en posterioriteiten worden gesteld, waar niet scherp wordt geselecteerd tussen

noodzakelijke en mogelijke taken en waar niet consequent oude taken voor nieuwe worden ingewisseld. Te omvangrijk is het ook waar bij de instrumentering van het beleid onvoldoende wordt gelet op de bureaucratische neveneffecten. Voorbeelden hiervan zijn talrijk, zowel bij de centrale en de decentrale overheden als ook bij de intermediaire besturen.

Te omvangrijk ten slotte zijn in verhouding tot hun produktie vele uitvoerende instanties. De doelmatigheid van rechterlijke instanties, uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en zorgverlenende instellingen is ver achtergebleven bij de efficiëntiegroei in de commerciële dienstverlening. Onderzoek van het SCP is hier, voor wie ervan wil kennisnemen, welsprekend<sup>2</sup>. Voor grote en kleine efficiency-operaties moeten de mogelijkheden dan ook zeker niet beperkt worden opgevat, mits wordt aanvaard dat daaraan ook beleidsinhoudelijke gevolgen zijn verbonden.

Evident is overigens dat de herstructurering van de overdrachtsuitgaven, de aanpassing van het sociale-zekerheidsstelsel en de efficiëncymaatregelen alle in dezelfde richting wijzen, namelijk van een herpositionering van de nationale overheid in een open economisch bestel. Indien de huidige financieel-economische problematiek ertoe leidt dat die plaatsvindt, is er wellicht sprake van een 'blessing in disguise'.

### **De publieke investeringen**

Er zijn goede argumenten voor om bij de herstructurering van de collectieve sector de publieke investeringen te versterken. Een Nederlandse economie met een internationale ambitie heeft een infrastructureel draagvlak nodig dat aan internationale maatstaven voldoet. In verschillende recente nota's en rapporten wordt terecht aandacht gevraagd voor de bestaande leemtes en dreigende achterstanden in het collectieve aanbod aan infrastructuur:

- voor de fysieke infrastructuur zijn onder meer relevant het structuurplan Verkeer en Vervoer en het Plan van aanpak Schiphol;
- voor het beroeps onderwijs heeft het rapport van de commissie-Rauwenhoff een nieuwe toon gezet;
- voor de wetenschappelijke onderzoeksopleiding en -structuur verdient het rapport van de commissie-Rinnooy Kan de aandacht;
- voor de grootstedelijke infrastructuur geeft het WRR-rapport *Van de stad en de rand* interessante analyses.

In al deze stukken valt het op dat de positie en het perspectief van de overheid aan een snelle verandering onderhevig zijn. Of het nu om de fysieke infrastructuur of om het beroeps onderwijs gaat, de overheid kan, zo blijkt steeds meer, niet eenzijdig haar opvattingen daaromtrent en haar doelstellingen aan de samenleving opleggen. Zij zal rekening moeten houden met een veeleisender wordende maatschappelijke vraag. Dit houdt in dat veel meer dan in het verleden moet worden gelet op de verlangens van

2. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Doelmatig dienstverlening: een onderzoek naar de produktiestructuur van voorzieningen in de kwartaire sector*, Rijswijk, 1989.

de belanghebbenden bij deze infrastructurele voorzieningen. Dit is heel goed zichtbaar op het terrein van het beroeps- en wetenschappelijke onderwijs, waar thans pogingen worden ondernomen om meer rechtstreekse verbanden te leggen tussen de instellingen en de wensen van het regionale en sectorale bedrijfsleven met betrekking tot de samenstelling en kwaliteit van het aanbod. In het nog steeds centralistisch gestuurde en wat monolithische onderwijs- en onderzoeksbestel worden zo decentralisatie- en privatiseringstendensen zichtbaar. Een grotere autonomie van de betrokken instellingen ligt dan ook in het verschiet. Omgekeerd zullen de gebruikers en andere belanghebbenden bij het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs zich meer en meer van passieve 'rechthebbenden' tot kritische consumenten gaan ontpoppen. Op de zich geleidelijk vormende markten zullen instellingen onderling scherper gaan concurreren.

Van een scherpere concurrentie is al sprake op de van oudsher van overheidswege beheerste, en kort geleden geprivatiseerde telecommunicatiemarkt. Het is niet uitgesloten dat onder druk van de Europese Commissie – die daartoe de mededingingsbepalingen van het EEG-Verdrag kan hanteren – ook de openbare nutsinstellingen in ons land tot meer concurrentie zullen worden gedwongen. Voor de fysieke infrastructuur zal de overheid vooralsnog primair verantwoordelijk blijven, zij het dat ook hier haar positie snel minder autonoom wordt dan zij in het verleden was.

Met de laatste opmerking komt een opmerkelijke verschuiving in perspectief naar voren. De besluitvorming over de in collectief beheer te leveren infrastructuur wordt in steeds sterkere mate bepaald door bovennationale gezichtspunten. Dit geldt heel uitgesproken voor beslissingen als die over de ontwikkeling van Schiphol, de aansluiting op het netwerk van hoge-snelheidslijnen en de Betuwelijn. Hiervoor zijn 'concurrerende' ontwikkelingen en beslissingen elders medebepalend. Het is echter niet minder waar voor de inrichting van, bij voorbeeld, het wetenschappelijke onderwijs en onderzoek. Ook daar zullen internationale maatstaven op den duur het aanbod meer moeten gaan bepalen dan zuiver nationale voorkeuren. Directer nog is het verlies aan nationale autonomie waar elders genomen beslissingen min of meer voldongen feiten voor de Nederlandse besluitvorming opleveren.

Zo is de beslissing over de hoge-snelheidstrein in hoge mate opgelegd door de Franse en Duitse plannen daaromtrent. Hier verschuift het perspectief van de Nederlandse overheid met haar positie: een van veranderingen in de internationale context afhankelijk wordende semi-soevereine staat. Deze observaties zijn niet nieuw, maar het is de vraag of wij eruit de nodige consequenties trekken. Ernstige zorgen baart het dat de procedureel zwaar gebufferde Nederlandse besluitvorming over strategisch belangrijke projecten met slepende tred blijft plaatsvinden. Elders zijn geheel andere tempi gewoon. Investerings die te laat komen, blijken in een dynamische internationale omgeving vaak tevergeefs. Men vergelijkt wel eens het Nederlandse overlegmodel met het Japanse consensusmodel. Erg flatterend is die vergelijking niet. Betekent in Japan consensus dat het project al half voltooid is, in Nederland pleegt

het bericht dat overeenstemming is bereikt het startsignaal te zijn voor een nieuw procedurerondje. Een kritische herwaardering van de bestaande besluitvormingsmodellen voor infrastructuurprojecten van nationaal belang lijkt dan ook nodig.

Er is nog een bijzondere reden om veel aandacht aan de infrastructurele voorzieningen in ruimere zin te besteden. Nu veel van het nationale economische beleidsinstrumentarium door het economische-integratieproces op juridische of praktische gronden onhanteerbaar is geworden, krijgt het aanbod van deze voorzieningen naar kwaliteit en samenstelling een bijzondere betekenis. Het gaat hier om het belangrijkste instrument in de internationale beleidsconcurrentie. Wat Porter voor ondernemingen concludeerde geldt a fortiori voor nationale samenlevingen: indien bestaande comparatieve concurrentievoordelen niet stelselmatig worden opgewaardeerd, verliezen ze hun economische betekenis. Comparatieve voordelen heeft Nederland nog steeds ruimschoots, er blijft dus veel te versterken en te verbeteren over.

## Besluit

Van den Beld schreef onlangs dat uit de in Nederland lang gangbare wijze van economische beleidsvoorbereiding de les kan worden getrokken dat de toekomst wel kan worden afgetast, maar niet voorspeld<sup>3</sup>. Die onzekerheid berust niet slechts op moeilijk te doorgronden exogene ontwikkelingen, maar ook op de moeilijke voorspelbaarheid van de variabelen die het overheidsgedrag betreffen.

Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat het economische beleid, ook van een afhankelijker wordende nationale overheid, er nog steeds toe doet, ten goede of ten kwade. Nog steeds of steeds meer? Het laatste is waarschijnlijker, omdat met het opener worden van de economie de positieve of negatieve gevolgen van de gemaakte beleidskeuzen directer en scherper merkbaar zullen worden. Dit is geen reden om wat angstvallig te blijven staren naar de 'bedreigingen' van de boze buitenwereld, maar juist om te zoeken naar de mogelijkheden die een economie met open grenzen ons biedt en daarop onze keuzen af te stemmen.

## L.A. Geelhoed

3. C.A. van den Beld, Terugblik op macro-ontwikkelingen en beleid, in: J. van Sinderen (red.), *Het sociaal-economisch beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W. Rutten, Groningen, 1990, blz. 395-406.