

# Belastingdruk en overheidsbestedingen in Nederland, 1952-1977

## Een politiek-economische analyse

DRS. B.C.J. VAN VELTHOVEN –  
PROF. DR. F.A.A.M. VAN WINDEN – DRS. P.S.A. RENAUD\*

Eind 1982 presenteerden Van Winden en Van Velthoven in ESB een politiek-economisch model waarin het gedrag van de overheid endogeen is. Het gedrag van de overheid werd in dat model verklaard uit het relatieve gewicht van de belangen van ambtenaren en politici ten opzichte van de belangen van drie sociale klassen, te weten werknemers, kapitaalbezitters en uitkeringstrekkers. In dit artikel wordt op soortgelijke wijze de ontwikkeling van de belastingdruk en de overheidsbestedingen over de periode 1952-1977 onderzocht. Het blijkt onder meer dat de relatieve sterkte van de sociale klassen van veel betekenis is voor het verklaren van de belastingdruk en de overheidsbestedingen en dat de politieke kleur van regering of parlement er nauwelijks toe doet.

### 1. Inleiding

De economische wetenschap heeft het zwaar te verduren. Wijdverbreid is de kritiek dat deze intellectuele bezigheid in een tijd waarin haar maatschappelijke waarde juist zou kunnen en moeten blijken, zo weinig bruikbaar oplevert. Centraal staat daarbij de teleurstelling over het door de overheid gevoerde economische beleid. Economen zelf zoeken de oorzaak van het falen van het beleid in twee richtingen. Aan de ene kant wijt men het aan een miskennis van de overheid en door haar adviseurs van het gedrag van de particuliere sector (bij voorbeeld de „rational expectations”- en „supply-side”-supporters), aan de andere kant wordt gewezen op het karakter van de overheidsorganisatie en het gedrag van de aldaar werkzamen (door „public choice”-aanhangers, maar ook bij voorbeeld door een ambtelijke commissie als de Studiegroep Begrotingsruimte) 1).

In dit artikel concentreren we ons op laatstgenoemde invalshoek. Wanneer men van de literatuur ter zake kennisneemt, komt men al gauw tot de conclusie dat de economische wetenschap op het terrein van het verklaren van het feitelijke overheidsgedrag nog maar bitter weinig voortgang heeft geboekt. Wel zijn elegante theorieën tot stand gekomen aangaande de wijze waarop de overheid zich zou *behoren* te gedragen; denk aan de theorie van de optimale belastingheffing en de welvaartstheorie betreffende collectieve goederen 2). Het lijkt een goede zaak wanneer eens wat meer aandacht wordt besteed aan hoe het er *feitelijk* aan toe gaat bij deze in politieke en economische zin belangrijkste organisatie in de maatschappij.

Zoals al eerder in dit tijdschrift is opgemerkt 3), hangt de gebrekkige theorievorming inzake politiek-economische verschijnselen samen met het feit dat de economische wetenschap sedert de neergang van de klassieke politieke economie activiteiten en sociale relaties die buiten de markt omgaan, alsmede machtsproblemen, om wat voor redenen dan ook stiefmoederlijk behandeld heeft. Bij het bestuderen van het gedrag van de overheid zijn deze zaken echter onontkoombaar aan de orde. Ze hebben ook met elkaar te maken. Het essentiële verschil tussen de overheid als organisatie en elke willekeurige organisatie in de marktsector van onze economie is namelijk dat de overheid over

het monopolie van legitiem fysiek geweld beschikt (met als instrumenten het militaire en politieke apparaat), waardoor zij haar beleidsvoorkeuren kan opleggen en in laatste instantie kan afdwingen; kenmerk van een markt is dat individuen de vrijheid hebben niet deel te nemen („to opt out”). Ook al moet worden beseft dat de betekenis van vrijheid, evenals van dwang, relatief is, toch is het duidelijk dat het onderscheid in het algemeen dermate groot is dat de overheid niet zonder meer als een gewone organisatie kan worden beschouwd. Het is dan ook niet gewenst – want verwarrend – te spreken van een politieke markt van vraag naar en aanbod van overheidsvoorzieningen. Men maakt terecht onderscheid tussen de allocatiemechanismen die in beide sectoren dominerend werkzaam zijn, te weten het prijsmechanisme in de marktsector en het budgetmechanisme in de overheidssector.

Vanwege het bijzondere machtsmiddel waarover de overheid beschikt, kan haar gedrag niet zonder meer met behulp van de traditionele theorie van het producenten (consumenten)gedrag

\* Eerstgenoemde auteur is werkzaam bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit te Leiden, laatstgenoemde auteurs zijn verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Van financiële ondersteuning door de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) is dankbaar gebruik gemaakt. De auteurs willen voorts A. van Mourik en ir. F.A. Ottenhof bedanken voor hun bijdragen aan het rekenwerk.

1) Zie het recente, ongemeen interessante rapport van deze studiegroep, getiteld *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983, waarin ook aandacht wordt besteed aan een wat ouder belangwekkend rapport inzake de overheidsorganisatie, namelijk dat van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de Commissie-Vonhoff).

2) Overigens, zo moet worden opgemerkt, viel daarbij wel enige teleurstelling te verwerken toen mede door de welbekende studie van Arrow kwam vast te staan dat in het algemeen het overheidsbeleid niet op consistente wijze te baseren valt op de individuele preferenties van de burgers als daar een gelijke waarde aan wordt toegekend, hetgeen toch vereist is in een democratisch staatsbestel.

3) F. van Winden en B. van Velthoven, Een eenvoudig politiek-economisch model, *ESB*, 10 november 1982, blz. 1196-1206.

geanalyseerd worden. Daarbij komt de complicatie dat – in democratieën als de onze althans – er een geïnstitutionaliseerd proces is (algemeen verkiezingen) dat de mogelijkheid biedt de doeleinden die de overheidsorganisatie (effectief) nastreeft in principe essentieel te veranderen. Dit in tegenstelling tot bij een bestuurswisseling in een onderneming, waardoor mogelijk anderszins wel de te volgen strategie maar normaliter niet het doel van de onderneming zal worden beïnvloed. Bij een onderneming zal men ook niet de figuur tegenkomen dat degenen die buiten de muren te maken krijgen met de effecten van het gevoerde beleid, vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de onderneming.

Een en ander impliceert voor een gedegen economische theorie van het overheidsgedrag dat men er niet aan zal ontkomen om het democratische vertegenwoordigingsproces zelf – inclusief de wijze waarop kiezers en politieke partijen zich gedragen – te bestuderen. Zoals het onverstandig is geweest van economen om aan het feitelijke gedrag van de overheid voorbij te gaan, zo zou het thans onverstandig zijn om de analyse van het (feitelijke) gedrag van kiezers en politieke partijen aan politicologen over te laten (of een enkele „public choice“-adept). Onwennigheid mag hier geen struikelblok zijn.

Opgemerkt zij dat het bij de economie van het overheidsgedrag om micro-economie gaat. Immers, het betreft de studie van het gedrag van een „economisch subject“, in de gangbare terminologie. Daarmee is niet gezegd dat macro-economische verbanden en grootheden niet relevant zouden zijn voor het beleid van de overheid, evenals trouwens voor de (heel) grote ondernemingen. Overigens doet de term micro bij dergelijke omvangrijke organisaties als de overheid, grote vakbonden, of ondernemingen als Philips, Shell of General Motors, wat merkwaardig aan. In feite kan de onderzoeker er niet mee volstaan om een dergelijke organisatie als één actor op te vatten, hoewel dat wel de overheersende conceptie is in de micro-economie 4). In ieder geval dat niet wenselijk zijn voor de overheid. Vanwege de monopoliepositie die deze organisatie in politieke zin inneemt, zal het gedrag in het algemeen in belangrijke mate afhangen van de aard van de besluitvormingsstructuur daarbinnen, inclusief de doeleinden die de beslissers nastreven.

Elders heeft Van Winden een aanzet gegeven tot het modelleren van het gedrag van de overheid, alsmede dat van politieke partijen en kiezers 5). Op basis van die benaderingswijze is in *ESB* van 10 november 1982 door Van Velthoven en Van Winden een eenvoudig model van het overheidsgedrag gepresenteerd dat een goed uitgangspunt lijkt te zijn voor verder theoretisch en empirisch onderzoek. Het model is inmiddels door genoemde auteurs en ook door anderen ten behoeve van verder onderzoek gehanteerd 6). In dit artikel zullen resultaten worden vermeld van een toepassing van het model op Nederland voor de periode 1952-1977. De opzet van het artikel is als volgt. In paragraaf 2 zal het model beknopt worden toegelicht, voor zover van betekenis voor de empirische toepassing. De toepassing van de verkregen resultaten komt aan de orde in paragraaf 3. Het artikel wordt besloten met een korte discussie in paragraaf 4.

## 2. Het gehanteerde model van het overheidsgedrag

De centrale gedachte is dat het gedrag van de overheidsorganisatie bepaald wordt door de eigen belangen (preferenties zo men wil) van degenen die deze organisatie bemannen (ambtenaren en politici, overheidssectorwerkers genoemd) en de restricties die door de omgeving aan de realisatie van die belangen worden opgelegd. Deze restricties kunnen van anonieme „technische“ aard zijn („structurele dwang“) – denk aan de beperkingen opgelegd door de aanwezige technologische kennis – maar kunnen ook het gevolg zijn van „pressie“, dat wil zeggen invloedspogingen door individuen of organisaties (zeg, de particuliere sector). Als de centrale gedachte juist is, dan is juist deze pressie van groot gewicht voor het goed functioneren van een democratie, omdat mag worden aangenomen dat overheidssectorwerkers bij de bepaling van het beleid met de belangen van groepen uit de particuliere sector rekening zullen houden mits de pressie iets voorstelt (overheidssectorwerkers moeten menen dat de realisatie van hun belangen kan worden beïnvloed) en van structurele aard is (anders worden de belangen niet „spontaan“ meegenomen).

men). Kortom, alleen voor zover de belangen van sociale groeperingen effectief zijn (beter nog, er een „gevestigd belang“ is), beïnvloeden zij het beleid.

Nu is het uiteraard niet waarschijnlijk dat een enkel individu (althans in ons soort samenleving) een dergelijk gevestigd belang kan opbouwen; daarvoor kan een individu niet voldoende pressie ontwikkelen. Men zal zich daartoe moeten groeperen. Daarbij worden individuen echter geholpen door een „ingebakken“ opdeling in sociale groeperingen, doordat mensen verschillende posities in het maatschappelijke productieproces innemen. Om een aantal redenen, die in ons eerdere artikel in dit tijdschrift zijn aangeduid, lijkt ons de volgende indeling in posities, met daaraan gekoppelde inkomensvormen, elementair:

- overheidssectorwerkers (ambtenaren en politici), met een inkomen uit heffingen (gebaseerd op dwang);
- particuliere-sectorwerkers, met een looninkomen;
- kapitaal-eigenaren, met een winstinkomen (winst in ruime zin);
- „afhankelijken“, met een inkomen uit overdrachten.

Natuurlijk kunnen individuen tegelijkertijd meer dan één positie innemen (multipel posities) en kan het voor de bestudering van specifieke problemen gewenst zijn om meer genuanceerde indelingen te maken (zoals naar leeftijd of opleiding).

De verschillende posities brengen met zich mee dat mensen verschillende belangen hebben, zoals de onderscheiden inkomensvormen illustreren. Men mag immers aannemen dat mensen geïnteresseerd zijn in goederen die via de markt moeten worden verkregen, en derhalve in (reëel beschikbaar) inkomen. Afgezien van marktgoederen zullen mensen ook in meer of mindere mate belang hechten aan de consumptie van buiten de markt om door de overheid ter beschikking gestelde goederen. Voor zover dit zogenaamde echte collectieve goederen zijn, is de consumptie voor iedereen gelijk en is wat dat betreft een onderscheid naar sociale klassen niet van betekenis; bij de financiering ervan wordt het onderscheid wel weer actueel. Verder zijn er niet zoveel echte collectieve goederen 7). Het profijt van de overheid – bepaald door het saldo van lusten en lasten verbonden aan overheidsvoorzieningen – is al met al niet noodzakelijkerwijs gelijk verdeeld, om het voorzichtig te stellen. De boven gemaakte elementaire indeling in vier sociale klassen lijkt, als eerste benadering, ook met het oog op de overheidsgoederen relevant. Men denke in dit verband aan de ongelijke mogelijkheden en middelen die deze groeperingen hebben om het aanbod van goederen en diensten en het bijbehorende prijskaartje (belastingen) te beïnvloeden. Terwijl werknemers en kapitaal-eigenaren hun zeggenschap over het aanbod van respectievelijk arbeid en kapitaal in het geding kunnen brengen, nemen de „afhankelijken“ hier duidelijk de zwakste positie in. De in de media reeds geruime tijd breed uitgemeten spanningen tussen juist deze vier sociale groeperingen mogen een illustratie zijn van de relevantie van het onderscheid.

We hebben nu twee belangen voor de leden van de verschillende sociale klassen geïdentificeerd, te weten hun (reëel beschikbare) inkomen en hun consumptie van buiten de markt om door de overheid beschikbaar gestelde goederen en diensten. Omdat in een maatschappij – en met name in geval van een democratisch staatsbestel – de relatieve numerieke sterkte van sociale groeperingen een (potentieel) belangrijke rol speelt (men denke in dit verband ook aan het gebruik van evenredige vertegenwoordiging in allerlei organisaties) wordt deze sterkte als derde en laatste belang in het onderhavige model opgenomen. Het is een

4) Vergelijk H. Leibenstein, „The missing link“ – micro-micro theory, *Journal of Economic Literature*, jg. 17, 1979, blz. 477-502.

5) F. van Winden, *On the interaction between state and private sector*, North-Holland, Amsterdam, 1983.

6) Zie bij voorbeeld V.K. Borooah en F. van der Ploeg, *Political aspects of the economy*, Cambridge University Press, 1983, en hierna nog te noemen publikaties van Van Velthoven en Van Winden.

7) Zie C. Goedhart, *Hoe collectief is de collectieve sector?*, rede uitgesproken ter gelegenheid van de 345ste dies natalis van de Universiteit van Amsterdam.

indicator van de positionele veiligheid en zekerheid van het gemiddelde lid binnen een sociale groep en van de maatschappelijke mogelijkheden (!) van de groep om de eigen belangen te bevorderen. Hetgeen niet uitsluit dat een groep bij gebrek aan organisatie hier onvoldoende gebruik van weet te maken (denk aan de gebrekkige organisatie van de „afhankelijken”). Ook kan het zijn dat men weliswaar de betekenis van de getalsterkte beseft maar dat men er vanwege het bekende „free rider”-probleem naar buiten toe weinig gewicht aan toekent 8).

De volgende stap is nu dat we aannemen dat de leden van de vier onderscheiden sociale klassen door middel van pressie via de hun ter beschikking staande kanalen, zoals politieke partijen en pressiegroepen (incl. werknemers- en werkgeversorganisaties), er in meer of mindere mate (eventueel helemaal niet) in slagen om hun drie onderscheiden belangen effectief tot uitdrukking te laten komen in het besluitvormingsproces binnen de overheidsorganisatie, op een zodanige wijze dat degenen die de beslissingen nemen – de overheidssectorwerkers –, rekening houden met de belangen van de overige sociale klassen alsof het hun eigen belangen zijn. Dergelijke „gevestigde belangen” kunnen worden gezien als kapitaalgoederen (geaccumuleerde pressie), onderhevig aan slijtage. Wordt geen zorg gedragen voor vervangingsinvesteringen via nieuwe pressie dan zal het gewicht dat aan de belangen (impliciet) wordt toegekend afkalven. De overheid kan zo beschouwd worden als een coalitie van belangen waarin de klassenrelaties in de maatschappij tot uitdrukking komen.

Het lijkt plausibel, en in ieder geval in lijn met de gebruikelijke benadering in de economische theorie, verder te veronderstellen dat binnen de overheidsorganisatie getracht zal worden om de belangen die daar een rol spelen, gewogen met hun relatieve invloed, zo goed mogelijk te realiseren 9).

We hebben nu met één bron van restricties op het gedrag van overheidssectorwerkers rekening gehouden, te weten pressie. We moeten ook nog rekening houden met de tweede bron, namelijk restricties die het gevolg zijn van structurele dwang. In feite gaat het hier om de conceptie die de overheid heeft van de structuur van het economische proces, inclusief de aard van allerlei technische relaties zoals produktiefuncties, voor zover van betekenis voor de realisatie van de eigen belangen van overheidssectorwerkers en de gevestigde belangen van andere sociale groeperingen. Zo wordt in het door ons gehanteerde eenvoudige model verondersteld dat belastingen geheel ten laste van de winst komen 10) en dat de overheid de winst vóór belastingen en de werkgelegenheid in de particuliere sector beschouwt als exogeen bepaald. Verder wordt aangenomen dat een bepaald gedeelte van de overheidsbestedingen moet worden gedekt door belastingen (budgetrestrictie), dat de materiële overheidsbestedingen gekoppeld zijn aan de loonsom van de overheid – waarbij de loonvoet bepaald wordt door de loonvoet in de particuliere sector (trendbeleid) – en dat de waarde van de consumptie van overheidsgoederen voor alle sociale klassen gelijk is aan de som van de loonsom en de materiële bestedingen van de overheid (collectieve goederen) 11). Ter vereenvoudiging is voorts verondersteld dat de „afhankelijken” geen politieke invloed hebben – een veronderstelling die niet van realiteitszin ontbloot lijkt – en wordt niet expliciet rekening gehouden met inkomensoverdrachten 12).

Op basis van het boven beschreven model kunnen vergelijkingen verkregen worden voor de belastingdruk, de materiële overheidsbestedingen en de loonsom bij de overheid. Deze vergelijkingen zullen in de volgende pragraaf worden toegelicht en vervolgens worden toegepast op de Nederlandse economie voor de periode 1952-1977.

### 3. Het model 13) toegepast op Nederland 1952-1977

#### De belastingdruk

De belastingdruk is in het model gelijk aan de verhouding tussen belastingopbrengsten en de winst 14). Afgeleid kan worden dat deze druk volledig bepaald wordt door twee soorten gewichten: enerzijds de gewichten die door het gemiddelde lid van de verschillende sociale klassen worden toegekend aan respectievelijk het reële vrij beschikbare inkomen, de relatieve numerieke

sterkte van de eigen groepering en de consumptie van collectieve goederen; anderzijds de gewichten die de relatieve sterkte aangeven waarmee de belangen van de sociale klassen door de overheid bevorderd worden (hun politieke invloed). Met andere woorden, de belastingdruk blijkt geheel bepaald te worden door de „effectieve-belangenstructuur” die bij de besluitvorming binnen de overheidsorganisatie een rol speelt. In de teller van de breuk die de belastingdruk aangeeft, spelen een rol de voorkeuren van de diverse maatschappelijke groeperingen voor collectieve goederen en diensten gewogen met hun relatieve invloed alsmede de interesse van de overheidssectorwerkers in een vergroting van hun eigen aantal. Het tegenwicht komt van de kapitaal-eigenaren via de noemer van de breuk, in zoverre zij belang stellen in het beschikbare winstinkomen en voor zover hun specifieke belangen door de overheid worden behartigd. Geven we de politieke invloed van de sociale klassen aan met  $\lambda_k$  – waarbij  $k = 1$  voor overheidssectorwerkers,  $k = 2$  voor particuliere-sectorwerkers en  $k = 3$  voor kapitaal-eigenaren ( $\lambda_1 + \lambda_2 + \lambda_3 = 1$ ) – en duiden we met  $\epsilon_{k1}$ ,  $\epsilon_{k2}$  en  $\epsilon_{k3}$  het gewicht aan dat door een gemiddeld lid van klasse  $k$  wordt gehecht aan respectievelijk het reële vrij beschikbare inkomen, de relatieve numerieke sterkte van de eigen klasse en de consumptie van collectieve goederen ( $\epsilon_{k1} + \epsilon_{k2} + \epsilon_{k3} = 1$ ), dan kan bovenstaande als volgt worden geformaliseerd, waarbij  $\delta$  staat voor de belastingdruk:

$$\delta = \frac{(\epsilon_{12} + \epsilon_{13})\lambda_1 + \epsilon_{23}\lambda_2 + \epsilon_{33}\lambda_3}{(\epsilon_{12} + \epsilon_{13})\lambda_1 + \epsilon_{23}\lambda_2 + (\epsilon_{31} + \epsilon_{33})\lambda_3} \quad (1)$$

In het vorige artikel hebben we  $\delta$  de „machtscoëfficiënt” genoemd. Wellicht zou beter van „(effectieve) belangenstructuurparameter” kunnen worden gesproken, terwijl  $\lambda_k$  een politieke „invloedparameter” zou kunnen worden genoemd (als we macht definiëren als vermogen om invloed uit te oefenen).

Merk op dat conflicten over de belastingdruk te maken kunnen hebben met een drietal factoren:

- a. sociale klassen kennen een verschillend gewicht toe aan overigens soortgelijke belangen (zoals het inkomen) waardoor in ons geval  $\epsilon_{k1}$ ,  $\epsilon_{k2}$  en  $\epsilon_{k3}$  verschillen voor verschillende  $k$ ;
- b. sociale klassen kunnen eventueel verschillende soorten belangen hebben;
- c. de invloed van sociale klassen op het overheidsgedrag kan ongelijk zijn verdeeld, hier tot uitdrukking komend in verschillende waarden voor  $\lambda_k$ .

Om de empirische toepassing te vergemakkelijken wordt de

8) Vergelijk M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1965.

9) De lezer die geïnteresseerd is in de wijze waarop een en ander in het model is geformaliseerd, wordt verwezen naar Van Winden en Van Velthoven, op. cit.

10) Zie in dit verband A. Knoester, Stagnation and the inverted Haavelmo effect, *De Economist*, jg. 131, 1983, blz. 548-584.

11) Vanwege ontbrekende data inzake het profijt van de overheid.

12) Voor een uitbreiding van het model waarbij beide genoemde veronderstellingen zijn losgelaten, zij verwezen naar B. van Velthoven en F. van Winden, *A general politico-economic model of social security*, gepresenteerd tijdens het congres van de Econometric Society te Pisa, 1983, en tijdens het congres van de Public Choice Society te München, 1984.

13) Gebruik wordt gemaakt van B. van Velthoven en F. van Winden, *A politico-economic Keynesian model, with an application to the Netherlands*, 1983. De data zijn ontleend aan Nationale Rekeningen van het CBS en Centraal Economische Plannen van het CPB.

14) Omdat – zoals opgemerkt – in het model niet expliciet rekening wordt gehouden met inkomensoverdrachten en de winst als belastingbasis is aangemerkt, is de winst bepaald als de produktiewaarde van bedrijven minus de loonsom gecorrigeerd voor het saldo van de inkomensoverdrachten van en aan de overheid (overigens weinig afwijkend van nul). De gehanteerde belastingopbrengsten bestaan voornamelijk uit de saldi van de inkomensoverdrachten van en aan de overheid ten laste van het overig inkomen en ten laste van bedrijven, waarbij opgeteld het saldo van de rente- en winstbetalingen van bedrijven aan de overheid.

belastingdruk ( $\delta$ ) bezien in verhouding tot de „vrije ruimte” ( $1-\delta$ ). Dit geeft, gebruikmakend van (1):

$$\frac{\delta}{1-\delta} = \frac{\epsilon_{33}}{\epsilon_{31}} + \frac{\epsilon_{12} + \epsilon_{13}}{\epsilon_{31}} \cdot \frac{\lambda_1}{\lambda_3} + \frac{\epsilon_{23}}{\epsilon_{31}} \cdot \frac{\lambda_2}{\lambda_3} \quad (2)$$

Verondersteld wordt dat de preferentiegewichten  $\epsilon$  constant zijn gebleven over de beschouwde periode. De variatie in de waargenomen belastingdruk  $\delta$  zou dan het gevolg moeten zijn van veranderingen in de invloedparameters  $\lambda$ . Voor deze parameters hebben we de relatieve numerieke sterkte genomen van de overheidssectorwerkers, de particuliere-sectorwerkers en de zelfstandigen. In ieder geval voor een representatieve democratie als de Nederlandse vormt de numerieke sterkte een voor de hand liggende benadering voor politieke invloed, althans van hen die actief betrokken zijn bij het produktieproces 15). De zelfstandigen zijn als vertegenwoordigers van de kapitaaleigenaren gekozen, omdat zij voor hun levensonderhoud nagenoeg volledig afhankelijk zijn van winstinkomen, in tegenstelling tot de doorsnee aandeelhouder of directeur van een vennootschap. In 1975, bij voorbeeld, bedroeg het winstinkomen 89,6% van het totale inkomen van zelfstandigen en maar 0,6% van het totale inkomen van directeuren 16). Geven we het aantal overheidssectorwerkers aan met  $E_1$ , het aantal particuliere-sectorwerkers met  $E_2$  en het aantal zelfstandigen met  $E_3$ , dan geldt nu  $\lambda_1/\lambda_3 = E_1/E_3$  en  $\lambda_2/\lambda_3 = E_2/E_3$ .

Tabel 1 vermeldt in de eerste kolom de resultaten van de empirische toepassing van vergelijking (2). Daarbij zijn de numerieke sterkten een jaar vertraagd genomen omdat het besluitvormingsproces over de belastingdruk in een bepaald jaar geconcentreerd is aan het eind van het voorafgaande jaar. Tevens is de belastingdruk van het voorafgaande jaar opgenomen aangezien een geleidelijke aanpassing van de druk voor de hand ligt. Uit de constante in de regressievergelijking en uit de coëfficiënten van  $E_1/E_3$  en  $E_2/E_3$  kunnen de (structurele) waarden worden bepaald van respectievelijk  $\epsilon_{33}/\epsilon_{31}$ ,  $(\epsilon_{12} + \epsilon_{13})/\epsilon_{31}$  en  $\epsilon_{23}/\epsilon_{31}$ , waarbij dan wel de geleidelijkheid van het aanpassingsproces moet worden verdisconteerd 17).

Tabel 1. De „belastingdruk”  $\delta/(1-\delta)$  a)

Regressienr.	1	2	3	4
Constante	0,051 (1,03)	0,061 (1,28)	0,070 (1,28)	
$(E_1/E_3)_{t-1}$	-0,237 (0,87)		0,369 (2,56)*	
$(E_2/E_3)_{t-1}$	0,141 (2,52)*	0,099 (3,72)**		
$(E/E_3)_{t-1}$				0,079 (3,73)**
$(\delta/(1-\delta))_{t-1}$	0,426 (2,62)*	0,418 (2,59)*	0,582 (3,49)**	0,423 (2,65)*
$\bar{R}^2$	0,89	0,90	0,87	0,90 b)
Durbins h	-0,68	-0,52	-0,59	-0,37

a) Gehanteerd is de methode van de kleinste kwadraten, beschouwde periode 1952-1977 (jaarcijfers);  $\delta/(1-\delta)_t = T_t/(\Pi_t - T_t)$ , waarin  $T$  de belastingopbrengst en  $\Pi$  de winst. Tussen haakjes staan de t-waarden,  $\bar{R}^2$  is de gecorrigeerde multipiele-correlatiecoëfficiënt en Durbin's h betreft een toets op autocorrelatie. Eén ster duidt op een significantieniveau van 5%, twee sterren op een niveau van 1%.

b) Als in verband met het wegvalen van de constante  $\bar{R}^2$  wordt herberekend op basis van  $1 - \sum \epsilon_i^2 / \sum Y_i^2$ , dan resulteert:  $\bar{R}^2 = 0,996$ .

In statistische zin is het resultaat bevredigend. Het verklaarde gedeelte van de variatie in de afhankelijke variabele  $\delta/(1-\delta)$  is 89% (en er is ook geen teken van autocorrelatie tussen de jaarlijkse storingen). De verhouding tussen particuliere-sectorwerkers en zelfstandigen  $E_2/E_3$  laat een significante invloed zien en er is duidelijke sprake van een geleidelijke aanpassing. De waarde van de coëfficiënt van de verhouding tussen overheidssectorwerkers en zelfstandigen  $E_1/E_3$  is echter niet significant, evenmin als die van de constante. Hierbij kan de hoge correlatie tussen

$E_1/E_3$  en  $E_2/E_3$  (0,98) een rol spelen. De effecten van deze variabelen afzonderlijk kunnen daardoor niet goed te bepalen zijn. We hebben daarom de regressies 2 en 3 toegevoegd, waarin een van de twee wordt weggelaten. Het blijkt dat zowel  $E_1/E_3$  als  $E_2/E_3$  nu een significante positieve invloed vertonen.

Aangezien de constante en de coëfficiënten van genoemde variabelen volgens het theoretische model corresponderen met het relatieve gewicht dat door de verschillende sociale klassen aan overheidsvoorzieningen wordt toegekend (zie boven), is, mede gelet op de verkregen schattingsresultaten, getoetst of de voor de hand liggende „eerste-benaderingsveronderstelling” van gelijke gewichten (dat wil zeggen  $\epsilon_{33}/\epsilon_{31} = (\epsilon_{12} + \epsilon_{13})/\epsilon_{31} = \epsilon_{23}/\epsilon_{31}$ ) wel kan worden verworpen. Dat blijkt niet het geval te zijn. Vergelijking (2) kan dan worden gereduceerd tot  $\delta/(1-\delta) = \alpha(1 + \lambda_1/\lambda_3 + \lambda_2/\lambda_3) = \alpha/\lambda_3$ , waarin  $\alpha = \epsilon_{33}/\epsilon_{31} = (\epsilon_{12} + \epsilon_{13})/\epsilon_{31} = \epsilon_{23}/\epsilon_{31}$ . Regressie 4 in tabel 1 laat de resultaten zien van de schatting van deze vergelijking, waarbij  $1/\lambda_3$  gerepresenteerd wordt door de inverse van de relatieve numerieke sterkte van de zelfstandigen  $E/E_3$  ( $E = E_1 + E_2 + E_3$ ). Uit de resultaten blijkt dat er een significante negatieve invloed van de numerieke sterkte van de zelfstandigen op de belastingdruk uitgaat en dat de aanpassing geleidelijk is (de verklaarde variatie in de belastingdruk is nog iets toegenomen) 18).

Gezien de goede aanpassing en de afwezigheid van autocorrelatie bij regressie 4 lijkt de veronderstelling van constante preferentiegewichten gedurende de beschouwde periode acceptabel te zijn geweest. De forse toename van de belastingdruk – van 0,397 in 1952 tot 0,482 in 1977 – zou dan (nagenoeg) volledig op het conto van de afnemng van de relatieve numerieke sterkte van de zelfstandigen moeten worden geschreven.

Aan de hand van regressie 4 kan worden bepaald hoe de belastingdruk structureel, dat wil zeggen nadat de vertraging in het aanpassingsproces is verrekend, gerelateerd is aan de numerieke sterkte van de zelfstandigen. Structureel geldt:

$$\delta = \frac{1}{1 + (E_3/E)/\alpha}, \quad \alpha = \frac{\epsilon_{23}}{\epsilon_{31}} = \frac{\epsilon_{12} + \epsilon_{13}}{\epsilon_{31}} = \frac{\epsilon_{33}}{\epsilon_{31}} = 0,137 \quad (3)$$

Uitgaande van de relatieve numerieke sterkte van de zelfstandigen in 1977 (14,2%) kan worden becijferd dat een toeneming (afnemng) van die numerieke sterkte met 1 procentpunt uiteindelijk leidt tot een afnemng (toeneming) van de belastingdruk met 1,7 procentpunt.

Uit de vermelde waarde van  $\alpha$  kunnen niet zonder meer de preferentiegewichten zelf worden bepaald. Omdat naast  $\epsilon_{k1}$  (het gewicht toegekend aan vrij beschikbaar inkomen) en  $\epsilon_{k3}$  (het gewicht toegekend aan overheidsbestedingen) ook nog  $\epsilon_{k2}$  (het gewicht toegekend aan de numerieke sterkte van de eigen sociale klasse) een rol speelt, kan slechts iets gezegd worden over de verhouding tussen een aantal  $\epsilon$ 's. Wel is het mogelijk bovengrenzen voor  $\epsilon_{k1}$  en  $\epsilon_{k3}$  af te leiden; uit het schattingsresultaat van vergelijking (3) volgt dat  $\epsilon_{k2} \leq 0,88$  en  $\epsilon_{k3} \leq 0,12$  voor alle  $k$ . Duidelijk is dat het gewicht dat toegekend wordt aan overheidsbestedingen vrij gering is ten opzichte van het gewicht dat aan het beschikbare inkomen wordt gehecht.

15) „Werk hebben in onze samenleving is deelnemen aan de macht, hoe klein die macht per werkende ook is”; „wie werk heeft kan dat werk staken”, *Zin* (orgaan van de Industriebond FNV), 13 oktober 1982.

16) Zie CBS, *Personele inkomensverdeling 1975*, deel 2. Aan de positie van de zelfstandigen in de economie werd reeds eerder aandacht besteed in: F. van Winden, *De Miljoenennota 1984: een triest stuk*, *ESB*, 5 oktober 1983, blz. 890-894.

17) Volledigheidshalve merken we op dat de in de tekst genoemde overeenkomst met de  $\epsilon$ -ratio's – gegeven de juistheid van het model – alleen maar geldt als de numerieke sterkten exact overeenkomen met de invloedparameters  $\lambda$ .

18) Op basis van regressievergelijking 4 in tabel 1 hebben we de waarde van  $\delta$  (ex ante) voorspeld voor 1978 en 1979 (de laatste jaren waarover data volgens de oude definitie van het CBS beschikbaar zijn). De resultaten zijn respectievelijk 0,48 en 0,49 te vergelijken met de feitelijke waarde van 0,47 voor beide jaren.

Over de preferenties  $\epsilon$  kunnen wat meer absolute uitspraken worden gedaan, als we de vrij plausibele veronderstelling maken dat de gewichten over de sociale klassen gelijk zijn, dat wil zeggen dat  $\epsilon_{kg} = \epsilon_g$  voor alle  $k$ . In dat geval volgt uit het resultaat van vergelijking (3):  $\epsilon_2 = 0$ , en voorts:  $\epsilon_1 = 0,88$  en  $\epsilon_3 = 0,12$ . Dit zou impliceren dat in de onderzochte (welvaarts)periode geen belangstelling voor de relatieve omvang van de eigen groep werd kenbaar gemaakt, ondanks het feit dat in een democratie deze omvang in ieder geval formeel van betekenis is en, afgaande op de verkregen resultaten uit het onderzoek, ook van betekenis blijkt. Het zou tevens impliceren dat vergelijking (2) voor de belastingdruk gereduceerd kan worden tot:

$$\frac{\delta}{1 - \delta} = \frac{\epsilon_3}{1 - \epsilon_3} \cdot \frac{1}{\lambda_3} \quad (4)$$

We merken op dat deze relatie met een tweetal opvattingen van democratie in verband kan worden gebracht. Wanneer men zou willen dat de belastingdruk in overeenstemming is met de geuite voorkeuren voor collectieve goederen van degenen die de belasting dragen, dan zou in het onderhavige geval, waarin alle belastingen op de kapitaal-eigenaren worden afgewenteld 19), moeten gelden dat  $\lambda_3 = 1$ , zodat  $\delta = \epsilon_3/20$ . Men zou deze situatie, waarin de belastingdruk correspondeert met de voorkeuren van de burgers, een „benchmark” kunnen noemen voor de beoordeling van de belastingdruk vanuit (zeker) democratisch standpunt. Het verschil tussen de feitelijke belastingdruk en de waarde van  $\epsilon_3$  zou dan een maat voor gebrek aan „democratie” kunnen vormen.

Bedacht moet wel worden dat deze beschouwingswijze niet strookt met de „democratie van het getal”. Het kenmerk daarvan is dat verschillen in politieke invloed als democratisch worden geoordeeld voor zover zij te maken hebben met aantallen stemmen (dat wil zeggen relatieve numerieke sterkte). In dat geval moet voor  $\lambda_3$  in (4) gelezen worden de relatieve numerieke sterkte van de kapitaal-eigenaren  $E_3/E$ . Onder een dergelijk staatsbestel wordt bij de gegeven omstandigheden (afwenteling) toegelaten dat de kapitaal-eigenaren met een hogere belastingdruk geconfronteerd worden dan zij optimaal achten (zie boven). Voor de overige klassen geldt dat zij wel profiteren (het gaat immers om collectieve goederen) maar de lasten weten te ontgaan via afwenteling in de particuliere sector. De structurele dwang die van de particuliere sector – hier de vrije loononderhandelingen – op het gedrag van de overheid uitgaat, verhindert een dusdanige belastingheffing dat alle profiteurs bijdragen aan de kosten. Door vergelijking van de feitelijke belastingdruk met de druk die volgens deze democratie van het getal zou (behoren te) resulteren, verkrijgen we wederom een maat voor gebrek aan „democratie”.

De boven besproken empirische resultaten suggereren het vinden van een democratie van het getal. Het behoeft echter geen betoog – gezien het verkennende karakter van het onderzoek – dat voor een dergelijke conclusie een sterk voorbehoud geldt.

#### Materiële bestedingen en loonsom van de overheid

In het model is verondersteld dat de materiële overheidsbestedingen proportioneel gerelateerd zijn aan de loonsom van de overheid. Een parameter  $\gamma$  geeft de verhouding aan tussen de twee grootheden. Voorts is in paragraaf 2 opgemerkt dat tevens verondersteld is dat de totale bestedingen, bestaande uit de materiële bestedingen en de loonsom, voor een deel worden gedekt door belastingen. Deze fractie wordt weergegeven door een parameter  $\theta$ . Aangezien de belastingdruk gelijk is aan  $\delta$  blijkt de verhouding tussen de loonsom en de winst (de belastingbasis) gelijk te zijn aan  $\delta/\theta(1 + \gamma)$  21).

Nu werd binnen het ontwikkelde eenvoudige model van het overheidsgedrag verder niets gezegd over de determinanten van de parameters  $\gamma$  en  $\theta$ . In tegenstelling dus tot de parameter  $\delta$ , de belastingdruk, waarvoor het model aanknopingspunten opleverde. Toch willen we alvast proefondervindelijk proberen iets over de factoren te weten die de waarden van deze parameters bepalen. Verder theoretisch onderzoek, waarmee reeds is aangevangen, zal tot een bevredigende verklaring moeten leiden.

Laten we beginnen met  $\gamma$ , de parameter die de verhouding tussen de materiële overheidsbestedingen en de loonsom van de overheid aangeeft. Vermoed wordt dat de volgende factoren een rol spelen: de verhouding tussen het prijspeil ( $p_c$ ) en de loonvoet van overheidssectorwerkers ( $w_s$ ), waarvan een positief effect wordt verwacht (dit is bij voorbeeld het geval wanneer er een min of meer technisch verband is tussen de reële materiële bestedingen en het aantal werknemers bij de overheid); de mate waarin het parlement of het kabinet „links” is, aangegeven door de geconstrueerde variabelen GVTYP1 en GVTYP2 respectievelijk 22), waarvan een negatief effect wordt verondersteld uit te gaan, omdat de neiging tot uitbesteding of het afstoten van taken vermoedelijk sterker zal zijn naarmate een parlement of kabinet „rechtser” van signatuur is; in dezelfde geest wordt verwacht dat de numerieke sterkte van de overheidssectorwerkers een negatief, en die van de zelfstandigen een positief effect op  $\gamma$  zal hebben. Tabel 2 laat de resultaten zien.

Tabel 2. Verhouding tussen de materiële overheidsbestedingen en de loonsom van de overheid ( $\gamma$ ) a)

Regressienr.	5	6	7	8
Constante	1,09 (1,73)	0,57 (1,57)	0,71 (8,55)**	0,25 (2,45)*
$(E_1/E)_{t-1}^{-1}$	0,007 (0,17)	0,002 (0,06)		
$(E_3/E)_{t-1}$	0,98 (0,24)	1,09 (0,28)		4,08 (12,42)**
GVTYP1 <sub>t</sub>	-1,36 (1,52)			
GVTYP2 <sub>t</sub>		-0,34 (2,07)*	-0,35 (2,30)*	-0,32 (2,07)*
$(p_c/w_s)_t$	0,302 (0,84)	0,276 (0,80)	0,378 (12,65)**	
$\bar{R}^2$	0,84	0,85	0,87	0,86
DW	1,36	1,48	1,44	1,53

a) Schattingen met behulp van de methode der kleinste kwadraten,  $\gamma_t = G_m/W_s$ , waarin  $G_m$  de materiële bestedingen en  $W_s$  de loonsom; periode 1952-1977 (jaarcijfers). Tussen haakjes staan t-waarden,  $\bar{R}^2$  is de gecorrigeerde correlatiecoëfficiënt, DW geeft de Durbin-Watson grootheid aan. Eén ster duidt op een significantieniveau van 5%, twee sterren op een niveau van 1%.

De resultaten zijn niet onbevredigend. De tekens van de coëfficiënten zijn in overeenstemming met de verwachting en het verklaarde deel van de variatie in  $\gamma$  is tamelijk groot. De numerieke sterkte van de overheidssectorwerkers laat geen significante invloed zien. Het feit dat de prijsverhouding  $p_c/w_s$  en de numerieke sterkte van de zelfstandigen geen significant effect vertonen wanneer ze te zamen in een vergelijking voorkomen (5 en 6) lijkt, gezien de resultaten bij 7 en 8, het gevolg te zijn van multicoll-

19) Opgemerkt zij dat een zelfde uitkomst,  $\delta = \epsilon_3$ , wordt verkregen in geval van een algemene uniforme inkomstenbelasting die niet wordt afgewenteld.

20) Dit leidt er overigens toe dat de omvang van de collectieve goederenvervoorziening vanuit welvaartstheoretisch oogpunt suboptimaal zal zijn vanwege door de afwenteling verminderde belastingopbrengsten.

21) Als  $G$  de totale bestedingen aangeeft, bestaande uit de materiële bestedingen  $G_m$  en de loonsom  $W_s$ , dan volgt, aangezien  $G_m = \gamma W_s$  en  $\theta G = \delta \Pi$ , dat  $W_s = [\delta/\theta(1 + \gamma)]\Pi$ .

22) GVTYP1 is bepaald aan de hand van de som van de scores die aan de politieke partijen in het parlement op een „links-rechts-schaal” zijn toegekend na weging met hun zetelaandelen. Bij GVTYP2 gaat het om de gewogen som van de scores op de „links-rechts-schaal” van de in het kabinet participerende partijen (de regeringspartijen); als gewichten zijn gebruikt het aandeel van iedere regeringspartij in het totaal aantal zetels van de regeringspartijen. Voor het ordenen van de partijen op de schaal (een 0,1-interval) is gebruik gemaakt van A. de Swaan, *Coalition theories and cabinet formations*, Elsevier, Amsterdam, 1973. De scores zijn: BP = 0,1, VVD = 0,2, DS'70 = 0,3, CHU = 0,4, KVP/ARP = 0,5, D'66 = 0,6, PvdA = 0,7, PPR = 0,8, PSP = 0,9, CPN = 1,0.

neariteit (de correlatie tussen deze variabelen is gelijk aan  $-0,98$ ). Voor zover politieke kleur iets zegt, is het de kleur van de regering (GVTyp2) en niet die van het parlement.

Met behulp van deze resultaten voor  $\gamma$  en die reeds eerder verkregen voor  $\delta$  gaan we nu de loonsom van de overheid onder handen nemen. Omdat deze echter volgens het model gelijk is aan  $(\delta/\theta(1+\gamma))\Pi$ , zal eerst getracht worden nog iets meer te weten te komen over de bepalende factoren van de dekkingsparameter  $\theta$ . Verwacht mag worden dat het handhaven van de „begrotingsdiscipline” moeilijker wordt naarmate sterker belang wordt gehecht aan overheidsvoorzieningen. Het lijkt vanuit dit gezichtspunt plausibel dat de numerieke sterkte van overheidssectorwerkers een negatief (begrotingstekortvermeerderend) en die van de zelfstandigen een positief (begrotingstekortverminderend) effect zal hebben. Een negatief effect zou om dezelfde reden kunnen worden verwacht van een toename van GVTyp („verlinking” van regering of parlement). Tevens zal op korte termijn wellicht de conjuncturele situatie een rol spelen. Als indicator wordt het werkgelegenheidspercentage (EMPR) genomen. Twee tegenovergestelde effecten kunnen hierbij echter optreden. Aan de ene kant zal een verslechterende werkgelegenheidssituatie tot vergroting van het begrotingstekort kunnen leiden. Aan de andere kant kan hierdoor de relatieve invloed van overheidssectorwerkers en particuliere-sectorwerkers op het overheidsgedrag worden aangetast met als gevolg een verminderde druk onder de overheidsbestedingen.

Tabel 3 (regressievergelijkingen 9 en 10) laat enkele resultaten zien, waarbij om ruimte te besparen de vergelijkingen voor  $\theta$  met GVTyp zijn weggelaten, aangezien zij geen significante invloed vertoonden en – wat belangrijker is – de aanpassing („fit”) verslechterden. De resultaten verlenen slechts in geringe mate ondersteuning voor onze vermoedens. Zowel de waarde van de correlatiecoëfficiënt als die van de Durbin-Watson-grootte zijn aan de lage kant, suggererende dat andere zaken hier in het spel zijn. Hooguit kan geconcludeerd worden dat er een aanwijzing is dat de numerieke sterkten van de sociale klassen van betekenis zijn.

Tabel 3. Dekkingsparameter ( $\theta$ ) en de verhouding tussen de loonsom van de overheid en de winst ( $\delta/\theta(1+\gamma)$ ) a)

Afhankelijke variabele	$\theta$		$\delta/\theta(1+\gamma)$		
	9	10 b)	11	12	13
regressienr.					
Constante	1,95 (1,60)	2,81 (2,31)*	-0,21 (2,18)*	-0,11 (1,00)	-0,11 (2,83)**
$(E_1/E)_{t-1}$			0,16 (0,37)	0,13 (0,28)	0,25 (0,63)
$(E_1/E)_{t-1}^{-1}$	0,07 (2,23)*	0,05 (1,28)			
$(E_3/E)_{t-1}$	0,73 (1,51)	1,21 (2,48)*			
$(E_3/E)_{t-1}^{-1}$			0,05 (2,94)**	0,06 (3,37)**	0,06 (16,77)**
GVTyp1 <sub>t</sub>			0,34 (1,79)		
GVTyp2 <sub>t</sub>				0,04 (1,14)	
EMPR <sub>t-1</sub>	-1,70 (1,29)	-2,46 (1,80)			
$(p_c/w_s)_t$			-0,025 (0,61)	-0,003 (0,08)	
$\bar{R}^2$	0,45	0,43	0,96	0,96	0,96
DW	1,04	1,14	1,77	1,77	1,41

a) Schattingen met behulp van de methode der kleinste kwadraten,  $\theta_t = T_t/(W_{st} + G_{mt})$  en  $(\delta/\theta(1+\gamma))_t = W_{st}/\Pi_{t-1}$ ; periode 1952-1977 (jaarcijfers). Zie verder tabel 2.

b) De verklarende variabelen zijn hier niet vertraagd.

Tabel 3 geeft, ten slotte, tevens de resultaten voor de verhouding tussen de loonsom van de overheid en de winst (voor belastingen). Omdat het werkgelegenheidspercentage geen duidelijk effect vertoonde, is deze variabele hierbij verder buiten beschouwing gelaten. De correlatiecoëfficiënt wijst op een zeer goede aanpassing ( $R^2 = 0,96$ ). Het niet significant zijn van de prijsverhouding  $p_c/w_s$  kan wederom het gevolg zijn van multicollineariteit met de numerieke sterkte van de zelfstandigen, hoewel de coëfficiënt van de laatste hogelijk significant en ook in waarde gelijk blijft wanneer  $p_c/w_s$  tegelijkertijd voorkomt in de vergelijking. De numerieke sterkte van de overheidssectorwerkers laat geen duidelijk effect zien, hetgeen overigens te maken kan hebben met de nogal geringe variatie in deze variabele gedurende de beschouwde periode. Merk op dat de politieke kleur van het parlement noch de kleur van de regering een significant effect heeft.

#### 4. Slot

De in dit artikel besproken toepassing op Nederland van het door ons eerder in dit tijdschrift gepresenteerde model van het overheidsgedrag, heeft onzes inziens tot interessante en bevredigende resultaten geleid. De uitkomsten ondersteunen de opvatting dat het gedrag van de overheid niet van God of de economen is, maar te herleiden is tot alledaagse belangen van mensen die hun werk in de overheidssector vinden, en de restricties die zij ontmoeten bij hun streven om die belangen te realiseren. Het is allemaal wat minder romantisch wellicht en ook vervelend, omdat er niemand meer is die „het algemeen belang” nastreeft, maar het lijkt wel realistischer. Immers, waarom zou iemand bij de overheid een andere inborst hebben dan iemand in de particuliere sector? Het is beter om, uitgaande van de in de micro-economie gebruikelijke veronderstelling dat individuen hun eigen belangen nastreven, te bestuderen onder welke omstandigheden het gedrag van overheidssectorwerkers ten voordele of nadele van bepaalde anderen is, dan meteen te veronderstellen dat hun dag gevuld wordt met het streven naar een maximale „sociale welvaart”.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek betreft de invloed van de relatieve numerieke sterkte van de sociale klassen op het gedrag van de overheid. Zowel bij de bestedingen als de belastingdruk kwam deze invloed tot uitdrukking. Zoals in de tekst werd aangegeven, kan dit als een vorm van democratie worden uitgelegd („democratie van het getal”), maar tegelijkertijd ook als een gebrek aan democratie vanwege het feit dat geen correctie plaatsvindt voor afwentelingsprocessen in de particuliere sector.

Als inderdaad voor de verklaring van het overheidsgedrag – voor zover hier bestudeerd – de numerieke sterkten van de sociale klassen belangrijk zijn, en niet of nauwelijks de traditioneel gedefinieerde politieke kleur van parlement of regering, dan is dat van groot gewicht voor de bestudering van de werking van de economie. Het zou namelijk impliceren dat ten behoeve van de economische modelvorming zou kunnen worden voorbijgegaan aan het uiterst lastige thema van de vorming van regeringscoalities. In een democratisch politiek staatsbestel zoals in Nederland, ligt de invloed van de numerieke sterkten van de sociale klassen een beetje voor de hand, ook al is dat nog nooit op deze manier aangetoond. Niet alleen zijn de bij het productieproces actief betrokkenen via hun werkgevers- en werknemersorganisaties en adviesorganen zoals de Sociaal-Economische Raad in staat om min of meer in overeenstemming met de omvang van hun achterban pressie op de overheidsorganisatie uit te oefenen, ook de brede samenstelling van de politieke partijen en de noodzaak tot het aangaan van coalities dragen hiertoe bij. Het moet evenwel worden benadrukt dat de resultaten slechts een relatie tussen numerieke sterkte en politieke invloed suggereren (en dan alleen nog maar voor degenen die actief bij het productieproces betrokken zijn) en niet een gelijkheid. Andere factoren die in verband kunnen worden gebracht met het begrip „dreigvermogen”, zoals het hebben van werk of de mate van organisatie, zijn hierbij ongetwijfeld van betekenis. In het huidige tijdsgewricht hoeven we alleen maar om ons heen te kijken om het belang van dergelijke factoren te onderkennen.

Overigens lijkt niet alleen het Nederlandse overheidsgedrag gevoelig te zijn voor de ontwikkeling van de numerieke sterkten van sociale klassen. Inmiddels is uit een toepassing van het in dit artikel gehanteerde model op de Verenigde Staten gebleken dat ook daar de ontwikkeling van de belastingdruk daarmee in verband kan worden gebracht. En ook daar lijkt een regeringswisseling geen afzonderlijke, duidelijk waarneembare invloed te hebben mits met genoemde numerieke sterkten rekening wordt gehouden 23).

Geconcludeerd kan worden dat het ontwikkelde model van het overheidsgedrag zich niet alleen leent voor theoretische analyse — zie ons vorige artikel in dit tijdschrift — maar ook voor

empirische toepassing. Een en ander spoort ons aan om op de ingeslagen weg verder te gaan.

**Ben van Velthoven**  
**Frans van Winden**  
**Paul Renaud**

---

23) Zie B. van Velthoven en F. van Winden, Social classes and state behaviour: an illustrative application to the US economy of the interest function approach to politico-economic modelling, *Economics Letters* (te verschijnen).