

De Miljoenennota 1984: een triest stuk

PROF. DR. F. A. A. M. VAN WINDEN*

In zekere zin vormt de Miljoenennota 1984 een triest stuk. In de eerste plaats toont zij de broosheid van de verzorgingsstaat, in de tweede plaats wordt nog eens duidelijk hoe moeilijk het is de overheidsuitgaven te beheersen, in de derde plaats blijkt dat de greep van de overheid op de gebeurtenissen slechts uitermate beperkt is. In dit artikel werkt de auteur deze thema's nader uit. Hij maakt daartoe gebruik van een analyse waarin het gedrag van de overheid wordt beschreven als de uitkomst van een proces waarin verschillende maatschappelijke groeperingen — „sociale klassen” zo men wil — hun eigen belangen trachten te bevorderen. Daarnaast wijst hij op een aantal structurele ontwikkelingen die van groot belang zijn voor de toekomst van de collectieve sector en de economie als geheel, doch waaraan in het algemeen — en ook in de Miljoenennota 1984 — maar weinig aandacht wordt besteed.

Inleiding

Het is goed mis met de Nederlandse economie. Alleen al het voor Nederlandse na-oorlogse begrippen verbijsterende werkloosheidspercentage van naar verwachting zo'n 20% volgend jaar, illustreert dit. Andere indicatoren zijn de sinds 1979 optredende daling van het reëel nationaal inkomen, de particuliere consumptie (volume) en het reële vrij beschikbare inkomen, alsmede de terzelfdertijd voorkomende zeer sterke stijging van het financieringstekort van de overheid.

Hoewel in de *Miljoenennota 1984* in meer of mindere mate aandacht wordt besteed aan een reeks van factoren die van betekenis zijn voor de deplorabele toestand waarin onze economie verkeert — zoals de wisselkoersontwikkeling, de diversiteit en flexibiliteit van het exportpakket, de werking van de arbeidsmarkt, de rente-ontwikkeling in de Verenigde Staten, de internationale schuldenproblematiek — wordt de expansie van de collectieve sector centraal gesteld. Deze zou ervoor gezorgd hebben dat de consumptiequote is toegenomen (en de spaarquote verlaagd, wat slecht geweest is voor de investeringen), dat via de toegenomen collectieve-lastendruk de *loonstijging is gestimuleerd (afwenteling)* en dat dientengevolge de rendementen in de particuliere sector zijn aangetast. Het laatste mede als gevolg van de opwaartse druk die het opgelopen financieringstekort op het rentepeil heeft uitgeoefend. Particuliere investeringen werden daardoor afgeremd. De concurrentiepositie t.o.v. het buitenland verslechterde. De financiële problemen waarvoor de overheid kwam te staan leidden er onder meer ook toe dat de overheidsinvesteringen — waarop gemakkelijker te bezuinigen is — onder druk zijn komen te staan. De met de expansie gepaard gaande regelzucht en de totstandkoming van verreikende indexeringsmechanismen in de inkomensfeer hebben tot verstarring geleid. Met name de toenemende werkloosheid die van dit alles het gevolg was, voerde tot voortdurende verdere expansie van de collectieve sector door het doen aanzwellen van de stroom van uitkeringen.

De hierboven geschetste visie op het economisch gebeuren zal zo langzamerhand genoegzaam bekend zijn, zodat we het hierbij kunnen laten. Gegeven een dergelijke visie is het niet verwonderlijk indien als belangrijkste geneesmiddel voor het „gezwel” (aldus minister Ruding) van de overheidsfinanciën en het financieringstekort een reductie van de collectieve sector wordt voorgesteld, geflankeerd door maatregelen die een herstel van de marktsector beogen. Ten behoeve van het eerste worden ombuigingen voor een bedrag van f. 10,6 mrd. (kasbasis) voorgesteld, waarbij vooral de sociale

zekerheid (f. 3,4 mrd.; minimumloon, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gaan met 3,5% omlaag, het uitkeringspercentage van genoemde verzekeringen gaat per 1 juli naar 70%) en de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en trendvolgers (f. 3 mrd.; w.o. een korting op salarissen van 3,5% en een personeelsreductie van 2%) het moeten ontgelden. De rijksbegroting in enge zin draagt f. 2,9 mrd. bij, waarbij opvalt dat deze operatie voor de aandelen van de diverse begrotingshoofdstukken in de totale begroting over het algemeen nauwelijks gevolgen heeft wanneer vergeleken wordt met de ontwerp-begroting voor 1983 (zie bijlage 1 van de *Miljoenennota*). Met name Sociale Zaken en Werkgelegenheid (van 14,2% naar 13,2%), het Gemeentefonds (van 7,8% naar 7,3%) en het Fonds Investeringsrekening (van 3,3% naar 2,0%) gaan achteruit, terwijl Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (van 9% naar 9,6%), Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (van 5,7% naar 6,6%) en — niet verwonderlijk — de Nationale Schuld (van 12% naar 13,9%) hun aandeel zien toenemen.

Lastenverlichtingen voor het bedrijfsleven belopen f. 1,3 mrd. in 1984 (kasbasis), waarbij vooral een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting tot 43% en tegemoetkomingen in de premiesfeer het grootste gewicht in de schaal leggen. Om de ombuigingen die de sociale fondsen raken aan het financieringstekort ten goede te laten komen worden, vanwege de beperkte mogelijkheid om nog verder rijksbijdragen terug te trekken, belastingmaatregelen genomen ten bedrage van f. 3 mrd. (kasbasis). Het leeuwedeel moet door een verhoging van de BTW-tarieven met 1% worden opgebracht (f. 1,6 mrd.).

Wat leveren deze maatregelen op? Als belangrijkste resultaat wordt benadrukt de verwachte vermindering van het financieringstekort met 0,3% en van de collectieve-lastendruk met 0,9%. Gezien de ontwikkeling in het verleden is hier zeker sprake van een keerpunt, althans wanneer alles gaat zoals verwacht. In dit verband zijn de tabellen in de *Miljoenennota* waarin ramingen en realisaties met elkaar vergeleken worden interessant. Verder gaat de arbeidsinkomensquote omlaag, terwijl het reële vrij beschikbaar inkomen (incl. incidenteel) van de modale werknemer in de marktsector gelijk blijft. Deze resultaten moeten echter wel bekocht worden met een daling in alle componenten van de nationale bestedingen (uitgezonderd de bedrijfsinvesteringen in vaste activa en in bedrijfsgebou-

* De auteur is hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Amsterdam.

wen), een toename van de werkloosheid met 100.000 personen en stijgende belastingtarieven, met name de tarieven van de BTW; zie de *Macro Economische Verkenning 1984* (MEV) van het Centraal Planbureau.

Punten van kritiek

Hoewel de *Miljoenennota 1984* zich qua helderheid van de uiteenzetting positief onderscheidt van menige voorgaande en er een aantal belangrijke onderwerpen wordt behandeld — zoals de factoren die de concurrentiepositie bepalen, de beheersbaarheid van de uitgaven, het al dan niet produktieve karakter van uitgavencategorieën (een netelig onderwerp) en het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte — heb ik toch ook kritiek. Gezien het ingrijpende karakter van de voorgestelde beleidsmaatregelen en de resultaten daarvan vind ik het een ernstig gemis dat in de nota zelf niet meer aandacht wordt besteed aan het werkloosheidsvraagstuk (mede in het licht van de technologische ontwikkeling), de (on)mogelijkheden van een meer directe bestrijding van de werkloosheid via stimulering (in de MEV lijkt een andere houding dienaangaande te worden ingenomen dan in de *Miljoenennota*) en van internationale coördinatie op dit vlak. Ook wordt voorbijgegaan aan de gevaren van een verschillende behandeling van verschillende categorieën burgers in de inkomensfeer; een „pakketvergelijking” is kennelijk bij het huidige zelfstandige inkomensbeleid niet meer nodig. De herziening van het niveau van uitkeringen wordt niet in relatie gebracht met een uitgewerkte en door het parlement aanvaarde herziening van het sociale-zekerheidsstelsel. Geen specifieke aandacht wordt besteed aan de situatie waarin de lagere overheden verkeren. Er vindt geen duidelijke afweging plaats tussen de maatregelen inzake de vennootschapsbelasting, de inkomstenbelasting en de BTW; waarom niet juist de laatste twee verlagen, gegeven het — internationaal gezien — hoge niveau van deze belastingen en de schadelijke effecten die daaraan doorgaans verbonden worden?). De beschouwingen en aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte worden niet in verband gebracht met die van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de commissie-Vonhoff). En positieve aspecten van de sociale voorzieningen zoals het in stand houden van de vraag en de bijdrage ervan aan de sociale rust (er bestaat zoiets als „social capital”, naast het bekende „physical capital” en „human capital”), blijven onderbelicht. Ook de Raad van State heeft op een aantal van deze zaken gewezen.

Het uitgestippelde beleid zal op korte termijn — en wat weten we eigenlijk op langere termijn? — vooral ten goede komen aan diegenen die als kapitaaleigenaar of als werknemer, maar voor hen is het profijt geringer, betrokken zijn bij de (grote) exporterende bedrijven. Vanwege de vermindering van de bestedingen (uitgezonderd de investeringen in vaste activa, maar de betrokken goederen worden vooral geïmporteerd) zullen diegenen die betrokken zijn bij de op de binnenlandse markt opererende bedrijven er minder baat bij hebben. Nog minder zal dat het geval zijn voor de ambtenaren en trendvolgers, en het minst voor de uitkeringsstrekkers; in tegenstelling tot eerstgenoemden kunnen de laatsten niet over de voorstellen onderhandelen en zijn ze niet sterk georganiseerd.

De resultaten van het economisch herstelplan dat de FNV bij het Centraal Planbureau heeft laten doorberekenen, suggereren dat een andere aanpak mogelijk is, waarbij de (modale) inkomensstrekkers in de particuliere en collectieve sector en de uitkeringsstrekkers gelijkelijk inleveren, de nationale bestedingen stijgen en de werkloosheid met 30.000 personen minder toeneemt. Daar staat dan wel een toename van het financieringstekort tegenover, hetgeen betekent dat voor additionele rente- en aflossingsverplichtingen in volgende jaren ruimte moet worden gevonden, wat bij een — ook door de FNV nagestreefde — vermindering van het tekort problemen kan geven als de inverdieneffecten niet voldoende groot blijken te zijn. Als men wil (b)lijkt een alternatief nog steeds mogelijk, ook al is iedereen het er zo langzamerhand wel over eens dat de discretionaire ruimte voor extraatjes zeer gering is. Of men wil, zal afhangen van de belangen die men heeft en de visie die ten aanzien van het functioneren van de economie ondersteund wordt. Over het algemeen zullen verschillen in belangen een gewichtiger en systematischer rol spelen in het politieke bedrijf dan verschillen in visie, zodat een verschil in beleid eerder te herleiden is tot het eerste dan het laatste; waarover meer in het vervolg van dit artikel.

Een triest stuk

Al met al vind ik de *Miljoenennota 1984* om drieërlei redenen een triest stuk. In de eerste plaats omdat het de broosheid van de verzorgingsstaat toont. Er is een tendens zichtbaar om de indexeringsmechanismen en het niveau van de overdrachten als de grote boosdoener aan te wijzen voor de malaise waarin de economie verkeert. Daarbij wordt niet gesuggereerd dat het slechts zou gaan om het corrigeren van weeffouten in de beschermende mantel van de Sociale Zekerheid. De suggestie wordt gewekt dat substantiële ingrepen noodzakelijk zijn. De voorgenomen ingrepen vormen slechts een voorbode. Ook buiten de *Miljoenennota* is genoemde tendens vrij algemeen waarneembaar. Mijns inziens is de voedingsbodem hiervoor niet zozeer een zorg om het goed functioneren van de economie of een technische restrictie — „we kunnen het niet meer met z'n allen opbrengen” —, als wel het feit dat men niet meer bereid is om het stelsel in zijn huidige vorm te ondersteunen, nu het slechter met de portemonnaie gaat.

De tweede reden is dat op bijna gênante wijze tot uitdrukking komt hoe moeilijk het is om de overheidsfinanciën te beheersen. Herinnerd wordt bij voorbeeld aan het feit dat ondanks tal van ombuigingsoperaties er in het verleden geen sprake is geweest van een reële verlaging ten opzichte van eerdere ramingen (zie ook de *Miljoenennota 1983*, blz. 157). Er wordt te veel versleuteld, er vindt geen duidelijke prioriteitenstelling plaats enz. (zie de samenvatting van het 7e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte; bijlage 6 van de nota). Dergelijke constatering zijn teleurstellend voor zover in het verleden te zeer is uitgegaan, of althans de suggestie is gewekt, van een fictieve („putty”) overheid met het karakter van een welwillende dictator. Nodig is een realistische benadering van de overheidsorganisatie.

De derde reden ten slotte is, dat geconstateerd moet worden dat de greep van de overheid op het economisch gebeuren veel geringer is dan tijdens de — academische — glorie dagen van het keynesiaanse beleid wel eens werd voorgesteld. Binnenslands wordt de overheid geconfronteerd met de aanwezigheid van belangrijke pressiegroepen, zoals vakbonden en werkgeversorganisaties die ruimte opeisen. Maar afgezien daarvan blijkt de internationale verwevenheid, zeker voor een kleine open economie als de onze, zodanig te zijn toegenomen dat momenteel het slagen van het beleid in feite nagenoeg volledig afhankelijk is van het economisch herstel in het buitenland, met name in de Verenigde Staten.

In de volgende paragraaf wordt met behulp van een theoretische benadering nader ingegaan op de aard en het gedrag van de collectieve sector. Daarna komen enkele structurele ontwikkelingen aan de orde die van betekenis zijn voor de economie en de collectieve sector in de toekomst.

Nadere analyse van het overheidsgedrag

Elders heb ik een theoretisch kader ontwikkeld met behulp waarvan mijns inziens op vruchtbare wijze het gedrag van de overheid kan worden bestudeerd¹⁾. Binnen de toegemeten ruimte kan ik slechts op enkele karakteristieken ingaan.

Uitgangspunt is dat individuen — al dan niet georganiseerd — zo goed mogelijk hun belangen (preferenties zo men wil) trachten te bevorderen, binnen de restricties die door de omgeving worden opgelegd. Belangen en restricties bepalen het gedrag, ook verbaal gedrag. Als de restricties het resultaat zijn van pogingen tot beïnvloeding door een ander individu of een organisatie, wordt gesproken van pressie. Hierop aansluitend kan gesproken worden van belangengroepen en pressiegroepen.

De belangen van individuen betreffen, algemeen gesteld, de gewenste beschikbaarheid van goederen die via dan wel buiten de markt om verkregen kunnen worden. Wat de marktgoederen be-

1) Zie F. van Winden, *On the interaction between state and private sector*, North-Holland, Amsterdam, 1983. Zie ook F. van Winden en B. van Velthoven, Een eenvoudig politiek-economisch model, *ESB*, 10 november 1982, blz. 1196-1206.

treft manifesteren de belangen zich als een interesse in reëel beschikbaar inkomen, waarvan de aard afhankelijk is van de positie die ten opzichte van het maatschappelijk productieproces wordt ingenomen. Vier elementaire posities en bijgevolg „elementaire sociale klassen” worden onderscheiden:

1. werknemers in de overheidssector (ambtenaren, politici), met een inkomen uit heffingen;
2. werknemers in de particuliere sector, met een looninkomen;
3. kapitaal-eigenaars, met een winstinkomen;
4. „afhankelijken”, met een overdrachtsinkomen.

Wat de niet-marktgoederen betreft kan met name worden gedacht aan de goederen die de overheid buiten de markt om aan het representatieve lid van een sociale klasse ter beschikking stelt (voor het gemak collectieve goederen genoemd) en de (relatieve) numerieke sterkte van een sociale klasse als indicator van de positionele veiligheid en zekerheid van het gemiddelde lid binnen de groep en van de maatschappelijke macht en mogelijkheden van de groep om de eigen belangen te bevorderen.

Het is mogelijk dat de belangen van verschillende posities voor een individu relevant zijn, namelijk wanneer meer dan één positie wordt ingenomen of met meer dan één positie wordt rekening gehouden, bij voorbeeld, omdat men de kans loopt in een andere positie terecht te komen (denk aan werkloosheid of een pensioen). In geval van een organisatie kan het eveneens noodzakelijk zijn met verschillende belangen rekening te houden vanwege het feit dat leden van verschillende sociale klassen ervan deel uitmaken. Zo'n organisatie is bij voorbeeld de overheid.

De overheid is in moderne geïndustrialiseerde economieën typisch een grote, complexe organisatie. Binnen een hiërarchische structuur, opgesplitst naar verschillende departementen, functioneren de ambtenaren met hun eigen specifieke belangen. Aan de andere kant treffen we er de politici aan die naast hun eigen belangen in meer of mindere mate de belangen van hun politieke partijen zullen vertegenwoordigen, al naar gelang de effectiviteit van de pressie die door deze op hen wordt uitgeoefend. De ministers onder hen nemen een bijzondere plaats in, omdat ze niet alleen hun eigen belangen nastreven — als overheidssectorwerkers, of wellicht ook nog als kapitaal-eigenaren, of anderszins — en die van hun partijen (ten gevolge van externe pressie), maar ook die van hun departement (ten gevolge van interne pressie). In de programma's en de activiteiten van de politieke partijen klinken in meer of mindere mate de stemmen door van de verschillende sociale klassen. Invloed kan natuurlijk ook worden uitgeoefend via andere pressiegroepen dan politieke partijen.

Onder een aantal veronderstellingen, onder meer betreffende de wijze waarop verschillen in invloed in het gedrag van de overheid tot uitdrukking komen, levert de bovenstaande benaderingswijze het volgende resultaat op voor de overheidsuitgaven:

$$U_i(t) = \Delta_i C(t); \quad (1)$$

waarbij $U_i(t)$ staat voor de door belastingen gedekte uitgaven voor uitgavencategorie of organisatie-eenheid i in jaar t en $C(t)$ de fiscale capaciteit in jaar t aanduidt, d.w.z. de maximaal haalbare belasting-som. De coëfficiënt Δ_i indiceert de mate waarin, onder invloed van interne en externe pressie, „effectief belang” wordt gehecht aan de betreffende uitgavencategorie. Deze coëfficiënt wordt bepaald door de gewichten die binnen de verschillende sociale klassen aan de eigen belangen worden toegekend en de relatieve sterkte waarmee zij die belangen binnen de overheidsorganisatie tot gelding weten te brengen. We noemen hem daarom de „machtscoëfficiënt”. Een van de „uitgaven”-categorieën betreft de „besparingen”, te weten de niet aangewende fiscale capaciteit. De machtscoëfficiënt welke betrekking heeft op de „besparingen” bepaalt de belastingdruk d.w.z. de fractie van de fiscale capaciteit die wordt aangewend.

Wat is nu de relevantie van de geschetste benaderingswijze voor het begrijpen van het gedrag van de Nederlandse overheid? Ik noem zes punten.

1. De spanningen die momenteel gesignaleerd kunnen worden tussen actieven en niet-actieven aan de ene kant en tussen werknemers in de collectieve sector en in de particuliere sector aan de andere kant, zijn niet verwonderlijk gezien de verschillende belangen die zij hebben en de ongelijke middelen die hun ten dienste staan om hun belangen tot gelding te brengen (zie ook hierna).

2. Dat overheidsbeleid nogal eens een ongestructureerd, ad-hoc karakter heeft is een gevolg van de belangenconflicten die eraan ten grondslag liggen. Voor zover het beleid de uitkomst is van compromissen die op een systematische manier tot stand komen, bezit het toch een eigen logica (hetgeen bij bovenaangeduide benaderingswijze verondersteld wordt). De beheersbaarheid van de overheidsfinanciën zal om dezelfde reden uiterlijk afnemen naarmate de heterogeniteit van de effectieve belangen die binnen de overheidsorganisatie — ten gevolge van interne en externe pressie — een rol spelen, toeneemt.
3. De overheidssectorwerkers kunnen langs twee geïnstitutionaliseerde wegen hun belangen bevorderen, binnen de overheid zelf en via de politieke partijen. De overige sociale klassen zijn, voor zover geen dubbelposities voorkomen, aangewezen op externe pressie. Om een indruk te geven van de vertegenwoordiging van de verschillende belangen binnen de officiële politieke organen wordt eerst verwezen naar bijgevoegde tabel waarin de samenstelling van het lidmaatschap en het electoraat van de PvdA, het CDA en de VVD wordt weergegeven aan de hand van de uitkomsten van het *Nationaal Kiezersonderzoek* voor het verkiezingsjaar 1981.

Tabel. Economische positie en partijlidmaatschap (1981) a)

	Werknemer overheid	Werknemer particuliere sector	Zelf- standige	Huisvrouw zonder beroep	Werkloos	Pensioen, AOW	Totaal enquête
PvdA ...	6	10	3	12	0	9	40
%	15,0	25,0	7,5	30,0	0	22,5	
CDA ...	7	12	5	35	1	11	71
%	9,9	16,9	7,0	49,3	1,4	15,5	
VVD ...	3	5	8	9	0	6	31
%	9,7	16,1	25,8	29,0	0	19,4	

Economische positie en stemgedrag (1981)

	Werknemer overheid	Werknemer particuliere sector	Zelf- standige	Huisvrouw zonder beroep	Werkloos	Pensioen, AOW	Totaal enquête
PvdA ...	49	118	7	144	12	43	373
%	13,1	31,6	1,9	38,6	3,2	11,5	
CDA ...	45	130	33	221	6	51	486
%	9,3	26,7	6,8	45,5	1,2	10,5	
VVD ...	28	66	30	70	3	18	215
%	13,0	30,7	14,0	32,6	1,4	8,4	

a) Op basis van de uitkomsten van het *Nationaal Kiezersonderzoek*, 1981.

Deze uitkomsten suggereren dat bij geen van deze partijen de kapitaal-eigenaren — voor zover de zelfstandigen daar representatief voor zijn — qua numerieke sterkte domineren. De overheidssectorwerkers blijken op partijcongressen en binnen het parlement numeriek zeer sterk vertegenwoordigd te zijn. Uit een onderzoek dat in 1978 en in 1979 plaatsvond, komt naar voren dat van de partij-afgevaardigden bij de PvdA, het CDA en de VVD respectievelijk 44%, 38% en 26% uit de overheidssector afkomstig was 2). Uit een in 1979 gehouden enquête blijkt dat van de Tweede-Kamerleden van de PvdA, het CDA en de VVD voor hun intrede respectievelijk 55%, 52% en 36% uit de overheidssector afkomstig was 3). De expansie van de collectieve sector is hierdoor waarschijnlijk mede beïnvloed 4).

4. Merk op dat met behulp van vergelijking (1) de volgende uitdrukking is af te leiden:

$$U_i(t) = U_i(t-1) + \Delta_i [C(t) - C(t-1)]. \quad (2)$$

Het blijkt dat de uitgaven in jaar t bepaald worden door de uitgaven in het jaar daarvoor en de verandering in de fiscale capaci-

2) B. Middel en W. H. van Schuur, Dutch party delegates, in: *Jaarboek 1980*, Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen, Groningen, Bijlage III, blz. 65.

3) M. van Schendelen e.a., *Leden van de Staten Generaal (...)*, Vuga, Den Haag, 1981, blz. 42.

4) B. van Velthoven en F. van Winden, *A politico-economic keynesian model (with an application to the Netherlands)*, 1983.

teit. Hiermee wordt een theoretische basis verschaft voor het incrementalisme dat in de begrotingspraktijk wordt gesignaleerd. Zo wijst de Studiegroep Begrotingsruimte op het te zeer hantieren van verdeelsleutels. Niet-incrementele veranderingen („stap-effecten“) kunnen zich voordoen, wanneer de fiscale capaciteit een plotselinge sterke verandering ondergaat of indien een belangrijke wijziging optreedt in de machtscoëfficiënt Δ .

5. Resultaten verkregen met behulp van een uitbreiding van het theoretische model, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een uitkering voor werklozen en een uitkering voor afhankelijk buiten de arbeidsmarkt en waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de niet-afhankelijken belang zullen hechten aan de uitkeringen die de afhankelijken krijgen, omdat zij immers ook de kans lopen afhankelijk te worden, suggereren onder meer dat onder dergelijke gedragsveronderstellingen: a. de uitkeringen t.o.v. de loonvoet in de particuliere sector zullen stijgen (dalen), wanneer de reële fiscale capaciteit toeneemt (daalt); b. een relatieve toename van het aantal afhankelijken, gegeven de machtscoëfficiënten die een rol spelen, de uitkeringen onder druk zal zetten; c. de uitkering voor werklozen t.o.v. de uitkering voor afhankelijken buiten de arbeidsmarkt zal dalen (stijgen) naarmate de verhouding tussen het aantal afhankelijken buiten de arbeidsmarkt en het aantal werklozen afneemt (stijgt) 5). Dit toont dat de ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid gerelateerd kan worden aan het eigenbelang van individuen. Zorg voor de ander (denk aan de term verzorgingsstaat) hoeft — en lijkt, gezien de recente ontwikkelingen — daar niet aan ten grondslag te liggen.
6. De uitkomsten verkregen uit het bovenvermelde sociale-zekerheidsmodel suggereren ook dat wanneer rekening wordt gehouden met het gedrag van de mensen die bij de overheid werken traditionele inzichten zoals m.b.t. het effect van sociale zekerheid op de stabiliteit van de economie of op het niveau van het nationale inkomen, en m.b.t. het effect van stimuleren op het financieringsstekort van de overheid, gemodificeerd moeten worden. De teleurstellingen die men heeft ondervonden op het gebied van de inverdieneffecten kunnen hier wel eens mee te maken hebben. De resultaten duiden tevens op de betekenis van demografische ontwikkelingen in een economie. Deze kunnen ook van belang zijn voor de machtscoëfficiënten, omdat de numerieke sterkte van sociale groeperingen van politieke betekenis is; denk aan verkiezingen.

Structurele ontwikkelingen

In het kort wil ik hier een aantal ontwikkelingen aan de orde stellen die naar mijn mening van grote betekenis zijn voor de toekomst van de collectieve sector en de economie in Nederland. Zij vragen om veel meer aandacht bij het onderzoek op deze terreinen.

1. Een uiterst belangrijk probleem waar we bij de aanvang van de jaren zeventig — toen de last van de overdrachten nog niet drukte — reeds mee geconfronteerd werden en dat nog steeds aanwezig is, betreft de samenstelling en geografische oriëntatie van ons exportpakket. Ook in de *Miljoenennota 1984* wordt daarop gewezen, maar het krijgt te weinig aandacht bij het beleid. Zoals Van der Zwan onlangs heeft gesteld (zie het *NRC Handelsblad* van 14 september jl.) kan een aanpak die gericht is op voortdurende verlaging van de loonkosten (een aanpak die defensief is en ook door andere landen gevolgd wordt, zodat het effect wordt afgezwakt) tot nationale verarming leiden. Het scenario van „export-led growth“, zo stelt hij, vereist een betere afstemming van het exportpakket.
2. De vraag moet echter wel worden gesteld of een relatief kleine economie als de Nederlandse in staat is om de diversiteit en flexibiliteit in het exportpakket — onder behoud van de hoogwaardigheid ervan, want dat is toch de bedoeling — op te brengen. De geringe omvang van de economie legt beperkingen op aan de inzetbaarheid van het fysieke, menselijke en sociale kapitaal waarover we beschikken. Specialisatie is niet te vermijden. In de toekomst zullen technologische en structuren van afzetmarkten, mede onder invloed van het zich aandienende van nieuwe concurrerende landen, zich wel eens vrij snel kunnen wijzigen. Gezien de inherente risico's aan het ondernemen moet er blijvend reke-

ning mee worden gehouden dat het wel eens fout kan gaan met de specialisaties die zich uitgekristalliseerd hebben (denk aan de chemie en de scheepsbouw).

3. De internationale verwevenheid van onze economie met andere economieën is na de tweede wereldoorlog dermate toegenomen dat, gechargeerd gesteld, de positie van de Nederlandse economie en van de overheid daarbinnen steeds grotere gelijkenis gaat vertonen met die van een gemeente binnen de Nederlandse economie rond de eeuwwisseling. De afhankelijkheid van het buitengebeuren wordt dermate groot dat het overheidsbeleid nog slechts „marginale“ effecten kan hebben. De manipuleerbaarheid van onze economie wordt mijns inziens sterk overschat. „Export-led growth“ en de daarbij behorende schaal van ondernemen vraagt om een sterkere politieke eenwording met andere landen. Een dergelijke eenwording zal niet onverdeeld gunstig zijn vanwege het verlies aan autonomie. De vraag is echter of het alternatief „zelfstandigheid“ gunstiger is. Overigens, iets dat gewenst wordt behoeft uiteraard nog niet gerealiseerd te worden. De invloed die Nederland daarop kan uitoefenen is om dezelfde reden waarom het aantrekkelijk kan zijn (de kleine omvang van de eigen economie) waarschijnlijk niet erg groot. De geschiedenis leert helaas dat politieke eenwording nogal eens niet zo spontaan plaatsvindt.
4. Afgezien van de bovenvermelde internationale aspecten zijn er ontwikkelingen binnen de Nederlandse maatschappij die aandacht verdienen. De systematische afnemende absolute en relatieve numerieke sterkte van de zelfstandigen is zo'n ontwikkeling. Wanneer gepleit wordt voor versterking van het kleinbedrijf ligt het accent op de mogelijke positieve werkgelegenheidseffecten daarvan. Verwaarloosd wordt het, weliswaar minder grijpbare, aspect van de betekenis van de aanwezigheid van deze groep voor het functioneren van de economie. In zijn klassieke studie van de Nederlandse arbeidsverhoudingen kent Windmuller aan de zelfstandigen een vrij belangrijke rol toe: „Gegeven het hen eigen conservatisme en hun grotere economische kwetsbaarheid hebben middenstand en landbouwers hun kracht van tijd tot tijd gebruikt om concessies aan de werknemers, waartoe de grotere bedrijven bereid waren, tegen te houden of in ieder geval uit te stellen. Hun voortdurende klachten over stijgende arbeidskosten, dalende winstmarges, en de steeds grotere bedreiging van het bestaan van zelfstandige kleine ondernemers hadden duidelijk ten doel, het standpunt van de werkgevers in het centraal overleg in het algemeen genomen te verharderen. Aan de andere kant konden zij soms ook dienen als een schild voor de vertegenwoordigers van de grote werkgevers, wanneer deze hun concessies zo veel mogelijk wilden beperken.“ 6). In algemenere bewoordingen is door Schumpeter in het hoofdstuk „Crumbling Walls“ van zijn boek *Capitalism, socialism and democracy* gewezen op de betekenis van de zelfstandigen: „The political structure of a nation is profoundly affected by the elimination of a host of small and medium-sized firms [...]. The capitalist process, by substituting a mere parcel of shares for the walls of and the machines in a factory, takes the life out of the idea of property. [...] the holder of the title loses the will to fight, economically, physically, politically, for „his“ factory and his control over it, to die if necessary on its steps.“ 7). In dit licht bezien heeft de achteruitgang in de numerieke sterkte van deze groep waarschijnlijk bijgedragen aan de relatieve expansie van de collectieve sector. De eerste resultaten die uit een onderzoek met behulp van een politiek-economisch model gebaseerd op de in de vorige paragraaf geschetste benaderingswijze zijn verkregen, lijken dit te ondersteunen 8).
5. In het algemeen moet veel meer aandacht besteed worden aan veranderingen in de wijze waarop en de mate waarin de belangen van de verschillende sociale groeperingen tot uitdrukking ko-

5) B. van Velthoven en F. van Winden, *A general politico-economic model of social security*, Economisch Instituut R.U. Utrecht, Rapport 83 F1, 1983.

6) J. P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Spectrum, Utrecht 1970, deel I, blz. 187.

7) J. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, Allen and Unwin, Londen, 1947, blz. 140 en 142.

8) Zie noot 4).

(vervolg van blz. 893)

men in de marktsector (denk aan de onderhandelingen tussen werknemers- en werkgeversorganisaties) en de collectieve sector, en aan de effecten daarvan op de ontwikkeling van genoemde sectoren. De economische theorie laat het nog steeds in belangrijke mate afweten waar het om (de gevolgen van) het gedrag van pressiegroepen gaat. In de vorige paragraaf is bij voorbeeld naar voren gekomen dat overheidssectorwerkers in veel sterkere mate vertegenwoordigd zijn in belangrijke politieke organen als partijcongressen en de Tweede Kamer dan hun aantal zou doen vermoeden. Neemt deze disproportionaliteit toe of af? Hoe zit het met andere groeperingen? Wat zal het effect zijn van een vergrijzing van de bevolking en van een groter aantal permanente werklozen? Het aantal mensen dat afhankelijk is van sociale voorzieningen zal hierdoor zeer sterk kunnen toenemen. Zal ook hun politieke invloed toenemen? In een democratie, waarin zij evenzovele stemmen vertegenwoordigen, kunnen dergelijke ontwikkelingen belangrijke gevolgen hebben.

Slot

De *Miljoenennota 1984*: in theorie is er een keerpunt bereikt, de praktijk ziet er duisterder uit. Als het, door het buitenland geleide,

economische herstel zich niet in voldoende mate doorzet, zal de verzorgingsstaat ontmanteld en ontmaskerd worden. Voor zover de Nederlandse overheid al greep op het economisch gebeuren had of kon hebben, zal dit door de voortschrijdende internationalisering van de economie meer en meer afnemen. De beheersbaarheid van de overheidsfinanciën zal door een (broodnodige) herstructurering van de overheidsorganisatie en door onder meer begrotingsprocedurele veranderingen kunnen toenemen, maar niet fundamenteel veranderen als de politieke en economische structuur blijft zoals zij is. De financiële problemen zullen zich dan herhalen. Of dit betreurd moet worden, zal afhangen van de belangen die men heeft en van de intertemporele afweging van kosten en baten die men toepast. Degenen die werkzaam zijn in de collectieve sector zullen daar bij voorbeeld anders tegenaan kijken dan degenen die zich in de marktsector ophouden.

Als één punt genoemd zou moeten worden dat naar mijn mening een veel belangrijker onderwerp van discussie zou moeten zijn, dan betreft dat de mogelijkheid en een kosten-batenanalyse van een grotere politieke eenwording in Europees verband. De toenemende afhankelijkheid van onze economie van het wel en wee in andere economieën dwingt daartoe.

F. A. A. M. van Winden