

---

# Economisch herstel als maatschappelijk proces

PROF. DR. D. J. WOLFSON\*

---

**Als u dit leest zijn de kamerverkiezingen alweer voorbij.**

**Het spel is gedeeld en het bieden begonnen. Wanneer de vraag of we kruisraketten moeten plaatsen als de enige niet-economische troef is uitgespeeld zal de kabinetsformatie zich wel concentreren op het werven van steun voor een herstelplan waarmee de combinatie in kwestie een goede slag kan slaan. Tijd dus om de spelers eens even in de kaart te kijken. Dan blijkt niemand een erg sterke hand te hebben. Wie alles op één kleur zet zal de mist ingaan — een poging tot interpretatie van de mogelijkheden die het spel biedt. De redactie vraagt om een bijdrage over de grenzen en mogelijkheden van de economische politiek, die in de stortvloed van plannen, ramingen en dagnoteringen heden, verleden en toekomst in perspectief poogt te plaatsen. Ik begin dan ook met nakaarten.**

## Inleiding

De jaren zeventig hebben laten zien dat economen hun problemen niet aankunnen. Dat is pijnlijk voor een beroepsgroep die het allemaal zo goed voor elkaar leek te hebben. Er wordt gefrustreerd geroepen om een nieuwe Keynes, ja zelfs om een nieuwe Tinbergen (en dat terwijl de enige echte nog zo actief is). Kortom, er wordt gesuggereerd dat de thans beschikbare economische inzichten ontoereikend zouden zijn. Dat is onzin. Het tekort ligt niet zozeer bij de economische wetenschap als bij het gebruik dat economen daarvan maken. Het schort daarbij zowel aan distantie als aan inlevingsvermogen met de maatschappelijke werkelijkheid. Dat lijkt een tegenstrijdige constatering, maar dat is het niet.

Enerzijds schort het aan distantie — aan bereidheid om althans te pogen ideologische vooringenomenheden terug te dringen bij het observeren van economische processen. Anderzijds ontbreekt het aan inlevingsvermogen met de maatschappelijke randvoorwaarden die de economische mogelijkheden bepalen: de economie wordt veelal navelstarend bedreven — wat niet in het model past, laten we weg. Een dergelijke taakopvatting wordt wel verdedigd met beginselverklaringen in de trant van „ik laat mijn oordeel niet vertroebelen door de vraag of iets maatschappelijk haalbaar is, ik bepleit Wat Juist Is”.

Het gaat in de economie echter niet alleen om wat „juist” is, maar ook om wat relevant is, en dat hangt af van de maatschappelijke context waarin het wordt beweerd — economische paradigma's zijn sterk plaats- en tijdgebonden. Het behoort dan ook tot de taak van de econoom om de maatschappelijke omgeving waarvoor zijn suggesties zijn bedoeld, zo goed mogelijk in kaart te brengen ten einde te kunnen toetsen of zijn oplossingen functioneel kunnen zijn in de wereld van vandaag.

De ingrediënten waar het in de economische politiek om gaat zijn de neoklassieke, de keynesiaanse, de monetaristische en de institutionele zienswijze op het economisch proces. Ze zijn geen van alle alléénzalmakend: het gaat erom een goede „mix” te maken. Aan dat laatste heeft het de laatste

15-20 jaar nogal gemankeerd. Tenzij we daar lering uit trekken, komen we nooit aan economisch herstel toe. Vandaar mijn lange stilstaan — nu eerst — bij de momenten in het recente verleden waarop we te weinig oog hebben gehad voor de grenzen en mogelijkheden van het economisch-politieke kunnen.

## De conjunctuur der paradigma's

Scholen komen en gaan. Steeds weer denken we dat het denksysteem van de economie „af” is. Dat ging zo in de jaren dertig met wat we nu micro-economie noemen, en in de jaren zestig toen we dachten dat we de evenwichtige groei aardig onder de knie hadden. Iedere tijd heeft zijn dominerend paradigma — zijn heersende leer van samenhangende theoretische gezichtspunten. In het eerste derde deel van deze eeuw was dat de neoklassieke theorie („it is all in Marshall”). In die visie zouden voortdurende aanpassingen van relatieve prijzen, waaronder ook de rente, een evenwichtige economische ontwikkeling waarborgen. Daarna brak de keynesiaanse visie door, als verklaring van en receptuur voor verstoringen in de economische kringloop. Sedert het midden van de jaren zeventig is de neoklassieke benadering weer sterk teruggekomen. Het monetarisme bungelt er in verschillende gedaanten al tientallen jaren wat sneu als tweede of derde keus bij. Af en toe brak deze stroming even door naar prominentie, maar nooit werd zij helemaal voor vol aangezien door de meerderheid van de beroepsgroep. Sedert Friedman gedragen haar aanhangers zich daar ook naar: wat hielebijterig.

---

\*Hoogleraar openbare financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur was betrokken bij de voorbereiding van het binnenkort te verschijnen SER-rapport *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1982-1985* en het EG-rapport *Public expenditure and employment*.

Kuhn, de man die het paradigmabegrip lanceerde, overdeef het allemaal een beetje; zo gaat dat met de promotie van nieuwe ideeën. Hij zag het komen en gaan van paradigmata niet in termen van een lange conjunctuurgolf, maar als iets meer definitiefs — de verworpen opvatting verdween, en dat was het dan. In de tweede editie van zijn *The structure of scientific revolutions* (1970) deed hij water in de wijn door de ontwikkeling van denkbeelden als een meer evolutionair proces te beschrijven waarin nieuwe paradigmata geleidelijk gestalte krijgen. Tevens verduidelijkt hij wat zijn paradigmabegrip zoal omvatte: in ruimere zin niet meer en niet minder dan „the entire constellation of beliefs, values, techniques and so on shared by the members of a given community” (blz. 175) 1). Die omschrijving is om verschillende redenen erg interessant.

Zij geeft steun aan de hiervoor bepleite opvatting dat economie niet alleen een kwestie van techniek is, maar ook van metafysische geloofsartikelen („beliefs”) en maatschappelijke randvoorwaarden („values”) 2). Succesvolle theorieën zijn kinderen van hun tijd. Techniek, geloof en waarden zijn aan verandering onderhevig: zij beïnvloeden elkaar bovendien. De geschiedenis van het economisch denken heeft dienengevolge meer van een slingerbeweging dan van een rechtlijnige trend. Naar de mate dat de geschiedenis zich herhaalt, kan de verklarende waarde van een paradigma zelfs een lange conjunctuurgolf vertonen; de grondgedachte, de „hard core”, hoeft niet verloren te gaan.

Deze mijmeringen houden een waarschuwing in nu het keynesianisme zijn wonden likt. Wat is er gebeurd? Zijn reële macro-economische grootheden niet manipuleerbaar? Of doen de bestedingen niet ter zake omdat Say toch gelijk heeft? Dit soort „jumping to conclusions” is gevaarlijk omdat er, zoals in zovele simplismen, een kern van waarheid in zit. Er zijn in de hoogtijdagen van het keynesiaanse paradigma inderdaad grove fouten gemaakt. Dat zal allemaal nog ter sprake komen. Maar dat is geen voldoende reden om keynesiaanse pogingen tot het beheersen van economische processen nu maar te staken en dit doel ter zijde te schuiven als onbereikbaar. Wie niet van die fouten wil leren, maakt de weg vrij voor zwarte kunst als als alternatief. De Kunst — ja, met hoofdletter — van de economie is, daarentegen, van kleunen en misleunen voortdurend te willen leren. Daarbij is het niet zinvol om uit te gaan van de veronderstelling dat verschillende paradigmata elkaar in de tijd voor eens en voor al — zij het geleidelijk — opvolgen en uitsluiten. Ze vullen elkaar eerder aan in een met de tijd wisselend relatief gewicht.

### Het gekooid keynesianisme

Is inderdaad bewezen dat de keynesiaanse visie niet voldoet? Om die vraag te beantwoorden moeten we onderscheid maken tussen de leer als zodanig en het zoveel sterkere leven.

Het allesoverheersende thema in de leer, in Keynes' interpretatie van het economisch proces is aardig gevat in één van zijn karakteristiek kernachtige uitspraken die Nentjes als titel koos voor zijn bijdrage aan de recente publikatie *Economien over crisis* 3): „The system is not self-adjusting”. Daarom rekende Keynes het de overheid tot taak om door interventie in de kringloop het evenwicht tussen middelen en bestedingen te handhaven. In de praktijk bleek dat niet zo gemakkelijk. Aan de vraagzijde van het economisch proces dreigden vertragingen in het onderkennen van onevenwichtigheden, alsmede in de besluitvorming en de implementatie, het beleid eerder procyclisch dan anticyclisch te maken. Aan de aanbodzijde was het niet eenvoudig om te schatten hoe de structuur van de economie, waarop het bestedingsbeleid moest aansluiten, zich op wat langere termijn zou ontwikkelen (of zou moeten ontwikkelen).

In het Angelsaksische denken over economische politiek heeft de vraagzijde lange tijd meer aandacht gekregen dan het aanbod. Het Amerikaanse begrotingsbeleid van de jaren vijftig en zestig, bij voorbeeld, is dan ook eerder conjunctu-

reel dan structureel te noemen 4). In Nederland was dat, aanvankelijk, anders. In het begin van de jaren zestig introduceerde Zijlstra als minister van Financiën gelijktijdig zijn begrotingskader als calculatiesysteem voor de begrotingsvoorbereiding en zijn *norm* voor de aanwending van de begrotingsruimte, in een poging om middelen en bestedingen in de economie als geheel in een structureel evenwichtige ontwikkeling te brengen 5).

De kern van Zijlstra's begrotingsbeleid was dat de overheid de nationale bestedingen trendmatig zou moeten reguleren zonder de structuur van de economie aan te tasten. Waar het bleek dat de andere sectoren van de Nederlandse economie dan het rijk van jaar op jaar spaaroverschotten vertoonden, was het zaak deze overschotten, na correctie voor de gewenste betalingsbalansontwikkeling, in beginsel bepalend te maken voor de omvang van het structureel aanvaardbare begrotingstekort van de overheid.

De paradigmatische denktrant die achter deze opzet schuilging was in eerste instantie neoklassiek. Het sparen werd in wezen opgevat als een autonoom proces waarmee de begroting zich ex ante zou moeten accorderen, en niet zozeer als de „inverdiende” resultante (ex post) van het niveau van de bestedingen. Vanuit die optiek werd, rekenend vanuit een evenwichtige situatie, de *begrotingsruimte* geraamd — de jaarlijkse marge voor reële expansie van overheidsuitgaven, subsidair autonome verlaging van belastingtarieven 6). Het hele verhaal is samen te vatten in de overbekende balansvergelijking:

$$S_{ng} - I_{ng} + M - E = G - T$$

waarin het spaaroverschot van de andere sectoren dan het rijk ( $S_{ng} - I_{ng}$ ), gecorrigeerd voor het gewenste resultaat op de betalingsbalans ( $M - E$ ), de ruimte aangeeft voor het aanvaardbare gat in de begroting ( $G - T$ ).

1) Bedoeld wordt de „scientific community”. Zie M. Blaug, *The methodology of economics*, University Press, Cambridge, 1980 voor een verhelderende bespreking van deze en aanverwante zaken.

2) Kenners zullen mij hier wellicht een wel erg vrije interpretatie van Kuhns denken verwijten. Hij bespreekt „values” meer in termen van methodologische spelregels of toetsingscriteria (op. cit., blz. 185). Zijn voorbeelden zijn evenwel aan de natuurwetenschappen ontleend. Manifestaties van de wet van de zwaartekracht zijn minder institutioneel bepaald dan afwentelingsverschijnselen. In de sociale wetenschappen is de relevantie van een bewering veelal in hoge mate afhankelijk van de maatschappelijke omgeving, van wat de socioloog Dahrendorf „ligatures” en de welvaartstheoreticus Sen „non-utility information” noemt. Zie hierover mijn artikel *Beeldvorming in de theorie van de economische politiek*, in: P. J. Eygelshoven en L. J. van Gemerden, *Inkomensverdeling en openbare financiën. Opstellen voor Jan Pen*, Spectrum, Utrecht, 1981, blz. 321-349.

3) Onder redactie van M. Sint en H. Verbruggen, Intermediair Bibliotheek, Amsterdam, 1982, blz. 81-100.

4) Zie hierover C. G. M. Sterks, *Begrotingsnormen*, proefschrift, Groningen, 1982.

5) Van de uitgebreide literatuur over het ontstaan, de interpretatie en de betekenis van het structurele begrotingsbeleid noem ik hier slechts J. Zijlstra, *Mogelijkheden en Grenzen der Konjunkturpolitiek*, *Kieler Vorträge*, N.F. 24, Kiel, en H. Burger, *Structural budget policy in the Netherlands*, *De Economist*, jg. 123, 1975, blz. 329-351. Ook aan technische details zoals de gevolgde methodiek (nominale versus totale ruimte, bij voorbeeld) ga ik voorbij. Liefhebbers kunnen o.a. terecht bij J. A. Schild e.a., *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, een heruitgave van de eerste vijf rapporten van de studiegroep begrotingsruimte, Van Gorkum, Assen, 1974 en C. G. M. Sterks, *Begrotingsnormen*, op. cit.

6) Die begrotingsruimte werd gevonden door de endogene, trendmatige toename van de belastingopbrengst uit hoofde van de economische groei en de zogenaamde progressiefactor te vermeerderen met de ruimte die ontstond uit hoofde van de absolute toename van het aanvaardbare tekort bij een constant aandeel daarvan in een groeiend nationaal inkomen. De mutatie in de verwachte opbrengst van de niet-belastingmiddelen werd daar nog aan toegevoegd. Omdat deze mutatie de resultante is van een grote diversiteit van posten die veelal geen rechtstreeks verband vertonen met de trendmatige groei werd zij op basis van de feitelijk verwachte ontwikkeling opgevoerd. Erg storend was deze inbreuk op de methodiek aanvankelijk niet, omdat de niet-belastingmiddelen, vóór de explosie van de aardgasbaten en de winsten van De Nederlandsche Bank in latere jaren, niet veel om het lijf hadden.

Behalve neoklassieke zaten er van de aanvang af ook keynesiaanse elementen in deze opzet. Duidelijk werd onderkend dat middelen en bestedingen in de economie als geheel niet op eigen kracht naar evenwicht tenderen. Althans niet naar evenwicht bij volledige werkgelegenheid. De stabiliserende taak van de overheid werd echter geëndogeniseerd, doordat de overheidsuitgaven  $G$  gepland, begroot en uitgevoerd werden als functie van de *structurele* ontwikkeling van de besparingen en de *trendmatige* belastingopbrengst, terwijl de *feitelijke* belastingopbrengst  $T$  de conjunctuur volgde. De combinatie van een trendmatig uitgavenbeleid en een schommelende feitelijke belastingopbrengst leidde in de hoogconjunctuur tot een remmende verkrapping van het begrotingstekort, en in de laagconjunctuur tot een stimulerende vergroting daarvan, zonder de al genoemde vertragingen die een autonoom conjunctuurbeleid procyclisch zouden kunnen maken. „Buit-in stabilizers”, dus. Bovendien voorkwam een begrotingskader waarin de endogene groei van de belastingopbrengst en van het toelaatbare tekort al ingecalculeerd waren het gevaar van „fiscal drag”, van een sluipende deflatoire impuls van deze grootheden op een gestaag expanderende economie 7). En verder stond het werken met een structureel kader het desgewenst nemen van additionele discretionaire conjunctuurmaatregelen natuurlijk niet in de weg.

Ten slotte kreeg ook de monetaire dimensie zijn deel in Zijlstra's economische politiek. In de eerste plaats natuurlijk omdat de endogene gegenereerde schommelingen in het begrotingstekort spoorden met de te verwachten ruimte op de kapitaalmarkt. Als alles inderdaad volgens het boekje verliep, was daardoor een neutrale financiering van dat tekort met lange staatsschuld mogelijk zonder dat daarbij het bedrijfsleven voor de voeten zou worden gelopen. Maar niet minder belangrijk was het inzicht dat ook van het financieringsgedrag van de lagere overheid storende impulsen konden uitgaan op het monetaire evenwicht. In een gedecentraliseerd bestel laten de kapitaaluitgaven van de lagere overheid zich niet rechtstreeks plannen. Conceptueel is de kapitaalbehoefte van de lagere overheid dan ook begrepen in  $S_{ng} - I_{ng}$  (daarom spreken we ook niet eenvoudigweg van het „spaaroverschot van de particuliere sector”). Zijlstra completeerde zijn systeem door in de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen bevoegdheden te verwerven voor een straffe normering van het aandeel van de lagere overheid in het kapitaalmarktbeslag, voor het geval dat niet zou sporen met de daarvoor in de raming van  $S_{ng} - I_{ng}$  toegerekende ruimte. Daarmee had de minister van Financiën, als monetaire autoriteit, verantwoordelijkheid genomen voor de bijdrage van de sectoren rijk en lagere overheid aan het monetaire evenwicht, en de verantwoordelijkheid voor een evenwichtig liquiteitsbeheer in de particuliere sector overgelaten aan De Nederlandsche Bank.

Wat mooi allemaal. Analytisch leek de keynesiaanse revolutie te onzent ingebed in een zinvolle „policy mix” van neoklassieke, keynesiaanse en monetaire inzichten. Bestuurlijk was het geheel in een ogenschijnlijk waterdicht vat gegoten dat de toenmalige directeur van de Rijksbegroting, Drees, als één van de grote namen achter Zijlstra, kenschetste als a-politiek, eenvoudig, en geschikt voor meerjarenplanning 8). Je zou bijna geloven dat het niet fout kon gaan.

### Bestedingspolitiek tot de oliecrisis

Nu de aanwending van de begrotingsruimte, te beginnen bij Zijlstra's *norm*. In het regeerakkoord van 1959 was de Romme-norm onderschreven, die de uitgavengroei van het rijk wilde begrenzen tot maximaal de procentuele groei van het nationale inkomen. Zijlstra hield zich daaraan: in de belastingdruk zou de invloed van de macro-economische progressiefactor moeten worden gecompenseerd door autonome verlaging van tarieven, waardoor  $T$  — trendmatig gezien — een constant aandeel in het nationale inkomen zou houden.

Hoewel deze norm natuurlijk in de eerste plaats geïnspireerd was door een politieke visie op de gewenste economische orde bracht zij tevens mee dat op die manier de aloude vraag in hoeverre een stijgende belastingdruk de structuur van het aanbod zou aantasten, kon blijven rusten. In die zin kunnen we Zijlstra achteraf interpreteren als een „supply-sider” avant la lettre. Zijlstra's *norm* paste bij de opvatting dat de vrijheid die zijn calculatiekader schiep om de begrotingsruimte aan te wenden voor belastingverlaging (lees: verlichting van de endogene verzwaring) of uitgavenverhoging, werd begrensd door de geneigdheid van economische subjecten om additionele lasten af te wentelen 9).

Na een duidelijk omlinjende start raakte het structurele begrotingsbeleid van lieverlede meer en meer op drift. Van de aanwending van begrotingsruimte voor verlaging van belastingtarieven kwam niets terecht; de *totale* collectieve-lastendruk steeg van 36% in 1960 tot 55% aan het begin van de eerste oliecrisis. Die ontwikkeling was een kwestie van *onbegrip, onmacht en ongeduld*, de drie o's waardoor de economische politiek altijd weer blijft boeien. Conceptueel gingen er twee dingen fout. Om te beginnen werd het inzicht dat Zijlstra's calculatiesysteem *op zich zelf geen norm gaf* voor de bestemming van de begrotingsruimte, verward met de gedachte dat er van een collectieve sector geen negatieve impulsen op de werkgelegenheid zouden uitgaan zolang het aanvaardbare tekort maar gerespecteerd werd door de additionele uitgaven te dekken met additionele middelen. Haavelmo 10) napratend zagen velen alleen maar de positieve bestedingseffecten van een „balanced budget multiplier” en bekommerde men zich niet om de structuur van het aanbod. Dat aanbod kwam gaandeweg onder druk, door afwenteling van belasting- en premiedrukstijgingen op het winstinkomen, door een verminderende ondernemingszin (risico-aanvaarding) en, wellicht, ook door een verminderende werkaanvaarding 11).

7) Op dit aspect uit de impulsanalyse, die in de Nederlandse discussie gaandeweg op de achtergrond is geraakt, werd onder meer de aandacht gevestigd door D. A. Dixon, Techniques of fiscal analysis in the Netherlands, *International Monetary Fund Staff Papers*, jg. 19, 1972, blz. 615-643.

8) Zie W. Drees en F. Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Noordhoff, Groningen, 1968, blz. 115.

9) Zie over deze beperking van de speelruimte ook L. F. van Muiswinkel, Het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren zeventig; lessen voor de toekomst, *ESB*, 17 oktober 1979, blz. 1073-1076.

10) Zie T. Haavelmo, Multiplier effects of a balanced budget, *Econometrica*, jg. 13, 1945, blz. 311-316. In dit buitengewoon fraaie artikel legt hij uit hoe er, onder een groot aantal randvoorwaarden, een expansieve invloed kan uitgaan van een door uitgavenstijging gecompenseerde belastingstijging. Epigonen vergaten die randvoorwaarden en onthielden alleen de truc — zo gaat dat. Een subtiel trekje: Haavelmo had het inderdaad over uitgavenstijgingen die belastingstijgingen compenseerden, en niet omgekeerd. De keynesianen van die dagen waren geobsedeerd door het gevaar van „fiscal drag” als gevolg van een te „conservatief” belasting- en financieringsbeleid. Theorieën laten zich niet straffeloos uit hun context lichten.

11) Hoedt u voor mensen die weten wat er precies gebeurd is. Die onderschatten doorgaans de gecompliceerdheid van de hier allesbehalve volledig beschreven interacties. In zijn jongste preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde (*De crisis van de verzorgingsstaat*, 1981) benadrukt Pen terecht dat we de verbanden waar het om gaat niet precies kennen, en slechts in termen van „creatieve colligatie” kunnen beschrijven. Om een voorbeeld te geven: duidelijk is dat de arbeidsinkomensquote steeg in de jaren zestig, minder duidelijk is in welke verhouding dit het gevolg was van een afwenteling van collectieve-lastendruk op het winstinkomen, van autonome looneisen, en van de afkoop door werkgevers van andere verlangens geuit in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Ook niet duidelijk is op welk moment de van een wel erg laag punt startende aig via een „profit squeeze” de investeringen beneden het gewenste graaipad begon te drukken. Ramingen van het Haavelmo-effect zijn derhalve ook niet echt hard te maken, al is er een consensus dat het te onzent, mede als gevolg van de structuur van belasting- en premiedruk, negatief geworden is. Zie hierover A. Knoester en J. van Sinderen, *Economic policy and employment*, discussienota Economische Zaken, 1982 en de literatuur in Pen, op. cit., noot 13. Op de relatie tussen sociale zekerheid en werkgelegenheid kom ik straks nog terug.

In de tweede plaats wreekte zich dat de verstrekkingen en premies uit hoofde van de sociale verzekeringen destijds buiten het afwegingskader waren gebleven; eenseeds, moet ik aannemen, omdat de vlucht die ons sociale stelsel zou nemen sterk was onderschat 12); anderdeels, ben ik bang, vanuit de analytische misvatting dat het hier ging om een „eigen verantwoordelijkheid” van de sociale partners, waar de overheid als zodanig buiten stond (een versluiering van economische samenhangen die werkgevers en werknemers tot op de dag van vandaag in stand trachten te houden). Het aandeel van de materiële overheidsbestedingen in het nationaal produkt is sedert 1960 nagenoeg constant gebleven. Het is dan ook niet aannemelijk dat daarvan een versturende invloed is uitgegaan op de structuur van het aanbod 13). De bron van de ontsporing lag veeleer in de gedeeltelijke afwenteling van de snel stijgende kosten van inkomensoverdrachten en verdiende inkomens in de kwartaire sector op het winstinkomen, een ontwikkeling die zich — zoals gezegd — grotendeels buiten het structurele begrotingsbeleid om afspeelde.

De onmacht waarvan ik sprak, was echter niet alleen een gevolg van het feit dat alleen de sociale voorzieningen over de rijksbegroting liepen, en de sociale verzekeringen niet. Ten slotte had de wetgever ook die verzekeringen zelf in het leven geroepen. Belangrijker was dat de overheid de sturing uit handen had gegeven door de uitvoeringsorganisatie van de verzorgingsstaat te decentraliseren, en op te tuigen met een proliferatie van adviesorganen, waarin de adviseurs zich alras als pleitbezorgers en belangenbehartigers gingen gedragen. Zo ontstond, rondom de sociale partners als de kleine kring van „primaire” pressiegroepen die hun legitimatie ontleen aan de strijd om het verdiende inkomen, een cordon van „secundaire” pressiegroepen, die hun gezag ontleen aan hun medebewind inzake het overgedragen inkomen. Een ondoordringbaar cordon, waarin niets goed (duur) genoeg is en de maatschappelijke vraag in sterke mate gemanipuleerd wordt door het geprofessionaliseerde aanbod. Zulk een bestel is nagenoeg onbeheersbaar, het endogeniseert de vraag structureel, op een heel andere manier dan Keynes had bedoeld. Kortom, pseudo-keynesianisme op grond van een slordige interpretatie van Haavelmo of een uit handen geven van de greep op de effectieve vraag kan het keynesiaanse paradigma niet worden aangerekend.

Ten slotte het ongeduld. De jaren zestig waren een tijd van gisting, van roep om maatschappelijke verandering en een sterk opkomend bewustzijn van de schaduwzijden van de groei. De politiek kwam daaraan tegemoet door een bewuste herverdeling van inkomen en beschikkingsmacht en een sterke intensivering van de regulering van het maatschappelijk proces, steunend op een schier grenzeloos optimisme inzake het bestuurlijk vermogen om richting te geven aan de samenleving. Verborgene beleidskosten werden onderschat, en voor zover ze al gezien werden, voor lief genomen. Het kon niet op. Per saldo blijken al deze ontwikkelingen achteraf (makkelijk, nietwaar?) te hebben bijgedragen tot een vermindering van de weerstand van onze economische structuur tegen de depressie die komen ging.

### Halfbakken oplossingen

De periode vanaf de eerste oliecrisis tot heden wordt gekenmerkt door een halfbakken bestedingspolitiek. Halfbakken, omdat consistentie met de aanbodzijde nu wel geheel verloren is gegaan, zowel in analytische als in bestuurlijke zin. De eerste oliecrisis bracht een koopkrachtverschuiving mee van energie-importerende naar energie-exporterende landen ten belope van ongeveer 1 procent van de wereldproduktie („world GDP”). De OESO en het IMF zagen het dreigende deflatoire gat en deden een beroep op de overschotlanden om hun bestedingen aan te passen. Nederland bewilligde, als eerste en enige OESO-land. Op zich was een bestedingsverruiming onder die omstandigheden verantwoord, ja zelfs aangewezen. De gekozen vorm was dat echter niet. In plaats

van stabilisatie van overheidsuitgaven en belastingverlichting koos het kabinet voor uitgavenverhoging als voorschot op de structurele begrotingsruimte. Daardoor kwamen de rendementen van twee kanten onder druk — door vraaguitval uit het buitenland en „tax push” in het binnenland. De veronderstelde inverteffecten bleven dan ook uit 14). Ongetwijfeld heeft de combinatie van kostenverhoging en afzetverkrapping de nodig geachte vernieuwing van het exportpakket vertraagd. Daarbij kwam dat de beleidskosten van een sterk geïntensiverde sturing en regulering van het maatschappelijk bestel inbreuk maakten op de financiële middelen, de tijd en de animo om iets nieuws te ondernemen.

Ook deze ontwikkeling is weer alleen te begrijpen vanuit de eerdergenoemde drie o's. Onbegrip inzake de relatie tussen conjunctuur en structuur. Onbegrip, ook voor de grenzen die de weerspanning van mensen stelt aan de maakbaarheid van de welvaart. Onmacht om een met overheidsinterventie als ideologie opgegroeide achterban uit te leggen dat het niet „rechts” is om belastingen te verlagen en de economie flexibeler te maken ter wille van de werkgelegenheid. Ongeduld, ten slotte, om lang verhoopte maatschappijhervormingen te realiseren nu er eindelijk een progressieve meerderheid leek te zijn.

De erkenning dat het anders moest, kwam met de aankondiging van het zogenaamde 1%-beleid in de *Miljoenennota 1976*, dat inhield dat de *gecombineerde* stijging van de belasting- en premiedruk, alsmede van de niet-belastingmiddelen (aardgasbaten!) vooralsnog beperkt zou moeten worden tot jaarlijks rond 1% van het nationale inkomen. Eindelijk was er één geconsolideerde norm voor de totale drukstijging, als weerslag van het analytisch inzicht dat het bij afwenteling niet uitmaakt of je door de kat van de belasting of de hond van de premie wordt gebeten, en als erkenning

12) Zie hierover de onthullende cijfers die Le Blanc, de huidige directeur-generaal van de Rijksbegroting, presenteerde in zijn binnenkort te publiceren bijdrage aan het Voorjaarssymposium 1982 van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

13) Over de optimaliteit van het *niveau* van materiële collectieve voorzieningen en de micro-economische wisselwerking tussen de collectieve sector en de marktsector is niet veel concreets te zeggen, vooral door het ontbreken van harde indicatoren voor de waarde van de overheidsproductie. Zie hierover A. G. J. Haselbekke en D. J. Wolfson, De beheersingsproblematiek van de collectieve sector, *ESB*, 2/9 april 1980, blz. 411-414, en H. M. van de Kar, Beheersen en begroten, in: D. J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Kluwer, Deventer, 1981, blz. 83-124. De ervaring indi- ceert evenwel dat juist *veranderingen* in niveaus en de bekostiging daarvan afwentelingsverschijnselen oproepen. Vandaar mijn speculatie.

14) Het beleid leidde tot een stimulering van de consumptie ten koste van de investeringen; daar is iedereen het over eens. Vele auteurs benadrukken evenwel dat de uitgavenvergroting op zich zelf structuurverbeterend zou zijn geweest als de overheid maar meer investeringen had gedaan. Dat begrijp ik niet. Het optimale niveau van collectieve voorzieningen is moeilijk te duiden (zie noot 13), maar het is niet aannemelijk dat de fysieke infrastructuur te kort schiet, alle kletspraat van wegebouwhobby's ten spijt. Ook onze „human capital”-voorziening is overvloedig, al valt daarbinnen nog wel wat te herschikken (meer onderwijs in informatietechnologie op scholen, graag, en minder overproductie in de gezondheidszorg). En zelfs als we de sociale woningbouw tot de investeringen willen rekenen (onzin, huizen hebben geen capaciteitsaspect), moeten we erkennen dat het niveau daarvan in de jaren zeventig al structureel te hoog lag, zoals oud-minister Van Dam met bewonderenswaardige openhartigheid heeft uiteengezet voor de Bouwbonden FNV.

Ik hoop niet dat de bedoelde auteurs eigenlijk hadden willen zeggen dat de overheid meer „in zaken” had moeten gaan. (Economische Zaken in drop of in video-apparaat, dat zie ik niet zitten.) Wat dan, meer vermogensoverdrachten? Maar daar doen we al zoveel aan. (Slordig, overigens, om dat investeringen te noemen.) Als we, met de OESO, het financieringsstekort daarvoor corrigeren loopt het terug tot 4 à 5% van het bruto nationaal produkt (een niet geheel onzinnige correctie, waar we het VNO, de „supply-siders” en de monetaristen erg weinig over horen). Mijn redenering is dat belastingverlaging had kunnen worden ingezet om de weerslag van de „rendementsuitval” op het investeringsklimaat te bufferen ten behoeve van een meer structureel evenwichtige ontwikkeling van middelen en bestedingen.

van de bestuurlijk-politieke noodzaak om het totaal van collectieve aanspraken in samenhang af te wegen. Het bleef evenwel bij een taakstelling.

In haar zesde rapport, gevoegd bij *Bestek '81*, bepleitte de Studiegroep Begrotingsruimte afzonderlijke normen voor de rijksbegroting en de sociale verzekering, omdat „ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding van de rijksbegroting voorkomen (moet) worden dat op grond van herzieningen in de premiedrukramingen, die tot in een zeer laat stadium plaatsvinden, het uitgavenbeleid van het rijk steeds moet worden aangepast” 15). Deze op zich zelf juiste constatering nam evenwel opnieuw de druk van de ketel om te komen tot institutionele hervormingen die een consequenter beheer van de nationale ruimte mogelijk maken. Bij voorbeeld door een structurele uitgavenlijn voor de rijksuitgaven te combineren met een structurele premiedruk voor de sociale zekerheid, gekoppeld aan een limitatieve budgettering van structurele aanspraken (gezondheidszorg). De financiering van conjuncturele schommelingen in aanspraken geschiedt in deze gedachtengang door op- en ontpotting van reserves. Niets van dit alles bij de studiegroep. Nu wederom — evenmin als bij de 1%-operatie — geen effectieve maatregelen werden getroffen om ex ante taakstellingen inzake het beslag van de collectieve sector ook ex post te waarborgen, bleef men de facto berusten in een sluitpostfunctie voor de al verzwakte marktsector.

Alras werd overgestapt op een speculatief „stop-go”-beleid met het feitelijk begrotingstekort als richtsnoer (naar intentie meer „stop” dan „go”), en met dagnoteringen over de toestand van 's rijks financiën als bezwerende formule. Omdat het tekort harder oploopt dan de minister kan bezuinigen wordt er, de facto, een stimuleringsbeleid tegen wil en dank gevoerd. Dat is niet halfbakken, dat is halfgaar.

#### Aanbodeconomie en zwarte kunst

De onmacht — ook in andere landen, dat dient erbij gezegd — om greep op de recessie te krijgen riep natuurlijk een reactie op, en die is dan ook verschenen in de vorm van de z.g. aanbodeconomie. Ten dele is dat danig versneden oude wijn in nieuwe zakken, ten dele ook niet meer dan borrelpraat en „conservatisme in een gladde verpakking” 16). Laten we met de wijn beginnen. Paradigmatisch is het nogal een ratjetoe. In hun visie op macro-economische samenhangen bestrijken de „supply-siders” het hele spectrum van neoklassieke, keynesianen en monetaristen, zo heeft Mueller onlangs uiteengezet in een fascinerend relaas over de achtergronden van de huidige economische politiek in de Verenigde Staten 17). Ze zijn er dus niet allemaal even zeker van dat het economisch stelsel als geheel naar evenwicht tendeeft, of dat voorraadgrootheden belangrijker zijn dan stroomgrootheden. Van een nieuwe „school” kan — nog — nauwelijks gesproken worden. Het klinkt meer als een medley van evergreens uit de overgeleverde theorie. Toch is er een bindend element in de overtuiging („belief”, zie boven) dat veranderingen in relatieve prijzen een onmisbaar element (zouden moeten) vormen in het aanpassingsproces.

Echte aanbodeeconomisten vinden hun inspiratie eerder bij Walras dan bij Keynes, hoewel ze — gelukkig — niet allemaal de ogen sluiten voor wat de laatste te zeggen had. Hun vrouwen in de ordenende kracht van relatieve prijzen als reflectie van schaarsteverhoudingen doet ze ijveren vóór flexibilisering (het is al een woord, ja) en tégen regulering, collectivisering, nivellering en hoge marginale belastingtarieven als prijsvervormende krachten. Voor de intellectuele variant leze men wat Stevers of Heertje daar al zo'n jaar of tien over zeggen.

Het pleidooi tegen regulering en collectivisering is het meest vernieuwend. Het kan worden ingepast in nieuwe ontwikkelingen in het denken over de maakbaarheid van de welvaart en het falen van het bureaucratisch proces 18). Het verhaal over de nivellering en de marginale tarieven is evenwel wat sleets, en niet van ideologische smetten vrij. Duidelijk is

dat de categoriale inkomensverdeling te weinig rendement biedt voor continuïteit en te weinig risicopremie voor vernieuwing. Over dat macro-economische prikkelverhaal bestaat brede consensus. De relatieve stijging van de arbeidskosten leidde tot uitstoot en discontinuïteit in de arbeidsvraag.

Het geijkte prikkelverhaal in de huidige discussie concentreert zich echter op de *micro*-economische beloningsvoeten. Het staat of valt met de empirische vraag of (primaire) inkomensnivellering, hoge sociale uitkeringen (of liever, „a high marginal benefit reduction rate”) en hoge marginale belastingtarieven het arbeidsaanbod frustreren. Daarover bestaat empirisch minder zekerheid dan aan de bittertafel wordt aangenomen. Een recent Amerikaans onderzoeksoverzicht geeft enige voorzichtige ondersteuning aan deze hypothese 19), maar ja, dat is Amerika, met een van origine veel flexibeler arbeidsmarkt, en dat zijn metingen bij een gemiddeld veel lager werkloosheidspercentage.

Het volgt weliswaar uit de prijstheorie dat de marginale aanbieders het eerst wegvallen bij een hoog uitkeringspercentage, maar óók dat mensen met een minder grote voorkeur voor vrije tijd alles in het werk zullen stellen om aan het werk te komen. Dat vergeten de prikkelpraters, en toch wordt dit inzicht juist bevestigd door een groeiend bestand van mensen die zeer intensief solliciteren zonder aan het werk te komen.

Conclusie: uit theoretische inzichten volgt wel dat de arbeidskosten als zodanig omlaag moeten, maar of je het arbeidsaanbod moet prikkelen zolang er geen voldoende vraag in zicht is, blijft onhelder. Wie de arbeidsmarkt nu al flexibeler wil maken heeft ook de optie van een volumebeleid (verscherping van de criteria voor „passend werk”, korting op uitkering bij werkweigering e.d.) 20). Er zit veel waars in de „aanbodeconomie”, maar ook veel ideologie. Laten we economie en zwarte kunst vooral uit elkaar blijven houden.

#### Herstelplannen

Naast de lange golf in het paradigmatische denken is er een korte conjunctuur in de waan van de dag: we maken elkaar gek met steeds weer nieuwe plannen, plannetjes en varianten op varianten. Voor wie door de bomen het bos niet meer ziet wil ik, wat schematiserend en commentariërend, al dat moois zien te herleiden op de „families” van denkbeelden waar ik het hiervoor over had. Dan resulteren, als belangrijkste stromingen: 1. de voornamelijk statische neoklassieke aanpak van de Commissie-Wagner; 2. de dyna-

15) Uitvoeriger hierover mijn besprekingen van de 1%-operatie en van *Bestek '81* in *ESB* van 27 oktober 1976, blz. 1050-1055 en 12 juli 1978, blz. 699-703.

16) Aldus Van Duijn, die in een interessant overzicht van wat er in deze nieuwe cultus al zo te koop is terecht wijst op de sterk ideologische inspiratie van vele „supply-siders”. Zie J. J. van Duijn, Supply-side economics: het antwoord op de crisis?, in: *Economist over crisis*, op. cit., blz. 263-276. Zie ook zijn *Ontstaan en opkomst van de „supply side economics”*, *ESB*, 7 juli 1982, blz. 672-678.

17) J. Mueller, Supply-side economics: a case study in the making of American economic policy, te verschijnen in de binnenkort te publiceren handelingen van het op 7 en 8 mei gehouden SER-USICA-symposium.

18) Zie D. J. Wolfson, De wereld waarin wij leven, *Beleid en Maatschappij*, maart-april 1980, blz. 75-86, en idem Continuïteitsvoorwaarden voor de verzorgingsstaat, in: *Overlevingskansen van de verzorgingsstaat*. Preadviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, Stenfert Kroese, Leiden, 1981, i.h.b. blz. 18-22. Zie ook de column van J. J. M. Ritzen over „Ontraden” in *ESB*, 9 juni 1982, blz. 579.

19) Zie S. Danziger e.a., How income transfer programs affect work, savings and income distribution: a critical review of the literature, *The Journal of Economic Literature*, jg. 19, 1981, blz. 975-1028.

20) Zie D. J. Wolfson, De politieke context van het beheersingsvraagstuk in de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 34, 1979, blz. 754-762, herdrukt in: G. J. M. Veldkamp (red.), *De economie en het sociale zekerheidsbeleid*, Kluwer, Deventer, 1980.

miscie, eveneens in hoofdzaak neoklassieke benadering van het plan-Schouten, en 3. de visie van de monetaristen. De keynesiaanse familie komt niet zo duidelijk aan bod, op het ogenblik, al zal ze zich wel enigermate kunnen herkennen in het plan-Schouten, want hoewel Schouten voor zijn analyse een in hoofdzaak neoklassiek model hanteert zullen de keynesianen, bij een juiste toepassing van hun paradigma, vergelijkbare uitkomsten kunnen verwachten.

Voor de inhoud van de rapporten van de *commissies-Wagner I en II* (21) verwijs ik naar de bondige samenvatting van Van der Geest in *ESB* van 14 juli. De rapporten kenmerken zich door pragmatisme, er wordt zonder veel omhaal uitgelegd wat er zou moeten gebeuren, volgens het ijzersterke adagium „be reasonable, do it my way”. Toch is er een lijn te ontdekken in al die nuttige wenken: de nadruk valt steeds weer op structuurverbetering en flexibiliteit; hier is de Schumpeteriaanse variant van de aanbodeconomie aan het woord. Al met al formuleren deze rapporten een aantal noodzakelijke voorwaarden voor herstel, dat zal duidelijk zijn na alles wat ik hiervoor over het verwaarlozen van de aanbodzijde heb gezegd. Op een tweetal belangrijke punten is het betoog echter zwak, om niet te zeggen ongelooftwaardig.

In de eerste plaats het loonbeleid. Het pleidooi voor vrije loonvorming overtrekt het neoklassieke geloof in de evenwichtstenderende werking van het marktmechanisme. Ik zeg niet dat het onmogelijk is dat vrij overleg zal leiden tot rendementsherstel, en dat dan nog zonder voor de vakbeweging onaanvaardbare offers van uitkeringstrekkers. Niets is onmogelijk, dat maakt economie zo moeilijk. Maar het is wel *volstrekt* ongelooftwaardig, in het licht van de geschiedenis van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Flexibilisering en rendementsherstel zijn alleen te combineren in een begeleide loonpolitiek voor de duur van de herstelperiode, zoals ik die elders nader heb uitgewerkt (22). Als het structurele evenwicht hersteld is, kunnen we verder zien.

Zwak is het pleidooi voor een „beleidsmatige” koppeling. Zolang er niet méér werk is kan het niet geloofwaardig onderbouwd worden met een prikkelverhaal, en voor zover het om kostenverlaging gaat kan de invulling van de matiging in redelijkheid beter worden overgelaten aan de vakbeweging, die het per slot allemaal moet opbrengen. Nu dient het slechts tot een nodeloze verscherping van de politieke tegenstellingen. Dat is dom. De enorme energie die te rechterzijde van het politieke spectrum wordt gestoken in de prestigeslag om de ont koppeling, zal wellicht een kortstondig resultaat kunnen boeken als er een centrum-rechts kabinet komt. Maar zodra links weer aan de bak komt, zal het een daad willen stellen door de zaken terug te draaien. Economisch herstel vraagt een bestendig beleid, en wie bestendigheid nastreeft, moet geen martelaren maken, zeker niet van uitkeringstrekkers. Het zou wél consistent zijn om de uitkeringen bij een gedifferentieerde inkomensontwikkeling te koppelen aan de verdiende inkomens in de categorie met de laagste produktiviteitsgroei (de ambtenaren). Maar dan zijn we weer terug bij mijn al genoemde pleidooi voor een begeleide loonpolitiek.

Het *plan-Schouten*, zoals dat thans in de SER in discussie is, gaat uit van een meerjarige combinatie van loonmatiging en belastingverlaging in verschillende varianten. Daarmee zijn, op papier, fraaie resultaten te bereiken in termen van rendementsherstel en werkgelegenheid (23). Het plan gaat uit van een krachtige kostenmatiging aan de aanbodzijde. Dat leidt onmiddellijk — let wel, zonder vertraging — tot een verminderde groei van de werkloosheid omdat het aantal faillissementen afneemt (minder uitstoot). Met enige vertraging neemt de export toe, en dat schept nieuw werk, evenals het herstel van rendementsverwachtingen. Op zich zelf leidt dit alles tot een vermindering van de groei van het financieringstekort — rechtstreeks doordat ook de niveaus van salarissen en uitkeringen ten laste van de collectieve sector dalen, indirect doordat de volumecomponent in de sociale zekerheid en in de bedrijvensteun terug kan lopen. Wat er — uit hoofde van de loonmatiging als zodanig — met de belastingopbrengst gaat gebeuren is niet zonder meer duidelijk: de

opbrengst van de loonbelasting wordt minder per contribuable, maar er komen meer contribuabelen, en ook met de winstbelastingen gaat het beter. Nu de vraagzijde. Om de particuliere consumptie op peil te houden zal hier belastingverlaging noodzakelijk zijn, voor zover exportvergroting de door matiging verkrapte bestedingen onvoldoende compenseert. De mate van fiscale tegemoetkoming is tevens mede bepalend voor de primaire matigingsbereidheid. (Over de institutionele vormgeving van het te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid — vrij, begeleid of geleid — laat het plan als zodanig zich overigens niet uit.) Per saldo zal het begrotingstekort wat minder snel dalen dan in de oorspronkelijke regeringsplannen was voorzien; hoeveel dat scheelt weet geen mens met zekerheid, vanwege de onvoorspelbaarheid van de vertragingen. Einde verhaal.

Wat moeten we hiervan denken? Veel goeds, omdat het de aanbodzijde én de vraagzijde van de economie simultaan in beschouwing neemt. Natuurlijk valt er op af te dingen. Economen kunnen ontkennen dat er vraaguitval dreigt (dom, in 1981 daalde de particuliere consumptie in de EG nergens zo snel als in Nederland, zie *CEP 1982*, blz. 27). Ze kunnen ook twifelen of de export wel aan zal trekken (dom, zie de jongste cijfers van het CPB; het loopt harder dan verwacht, na twee jaar nominale matiging). Het is dom om aan zulke duidelijke aanwijzingen voorbij te gaan. Ze kunnen ook aannemen dat alle reservecapaciteit in de exportindustrie al verdwenen is, als gevolg van kapitaalvernietiging. Dat lijkt een overdreven veronderstelling. Verder kunnen ze vals spelen, door te zeggen dat het weer zo'n halfbakken oplossing is, steunend op vraagstimulering. Dat is een verkeerde indruk. Voor zover het plan-Schouten aan bestedingspolitiek doet, wil het de vraag als zodanig niet stimuleren, doch de door het aanbodbeleid opgeroepen *vraaguitval* compenseren. Dat is de juiste interpretatie van zowel Keynes als de klassieken in de huidige verhoudingen. Daarom is het plan ook aantrekkelijk voor de neo-keynesianen onder ons. Hiermee wil overigens niet gezegd zijn dat er geen dringende behoefte zou zijn aan een veel verder gaande, actieve vraagstimulerende bestedingspolitiek, maar dan op Europees niveau, ten einde een weglekken van impulsen te voorkomen. Op eigen kracht moeten we daar echter niet meer aan beginnen (24).

Toch zijn er ook legitieme vraagtekens te zetten bij het plan-Schouten. Omdat niemand weet van welke elasticiteiten we mogen uitgaan is het specificeren van Schoutens model een hachelijke onderneming. Zelf praat hij in nogal

21) Adviescommissie inzake het industriebeleid (Wagner I), *Een nieuw industrieel elan* (juni 1981); Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (Wagner II), *Verslag van werkzaamheden, januari-juni 1982*.

22) Beknopt in A. G. J. Haselbekke en D. J. Wolfson, Nederland en de jaren tachtig, *Maandschrift Economie*, jg. 45, 1981, blz. 459-474, uitgebreid in mijn *Arbidsvoorwaarden en de collectieve sector* (gastcollege Universiteit van Amsterdam), in: M. Brouwer en M. J. Ellman, *De collectieve sector in de crisis*, nog te verschijnen. De grondgedachte van mijn voorstel is dat de categoriale inkomensverdeling haar evenwicht niet op eigen kracht kan vinden. Daarom dient de loonvorming zich af te spelen binnen met marktconforme sancties ondersteunde produktiviteitsrichtlijnen die, ter wille van een flexibilisering van de arbeidsmarkt, gedifferentieerd zouden moeten worden naar de produktiviteitsontwikkeling in (groepen van) bedrijfstakken. Binnen een dergelijke macro-economische gebondenheid zou het arbeidsvoorwaardenoverleg per bedrijf geheel vrijgelaten kunnen worden.

23) Aldus de discussie in de media. De SER-cijfers zijn nog niet publiek. Naar verwacht zal de eindversie van het desbetreffende *Advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn 1982-1985* dit najaar worden vastgesteld.

24) Zie hierover R. Delorme e.a., *Public expenditure and employment*, Expert Group Report, Brussel (Europese Gemeenschap), 1 juli 1982. Anders dan bij Schouten wordt in dit rapport in eerste instantie keynesiaans geredeneerd. Dat kan, op Europese schaal, bij een zo grote binnenhandel en een zo groot gewicht in de wereldhandel. Overigens volgen de aanbevelingen in grote lijnen dezelfde redenering die ik hier bepleit: er is compensatie nodig voor vraaguitval, aangevuld met maatregelen in de sfeer van het aanbod.

neoklassieke termen over de reactiesnelheden aan de aanbodzijde. Maar zijn felste critici, de monetaristen, doen dat ook. Niemand wéét het precies, de econometrie kan ons na alle trendbreuken niet meer helpen, we zijn op ons micro-economische inzicht aangewezen. Conceptueel is het belangrijkste verschil tussen Schouten c.s. en de monetaristen gelegen in de visie op de gevoeligheid van de rentevoet voor de omvang van het begrotingstekort. De monetaristen gaan uit van een sterk verband tussen deze twee grootheden. Schouten c.s. zien de rente veeleer bepaald door internationale renteontwikkeling en de verwachtingen t.a.v. de koers van de gulden.

Behalve door de renteontwikkeling wordt de visie van de *monetaristen* beheerst door bezorgdheid om de liquiditeitsontwikkeling als zodanig en de ruimte („credit availability”) voor investeringen. Vanuit die optiek geven zij eerste prioriteit aan het terugdringen van het financieringstekort, door middel van ombuigingen — zeker is zeker. Als aanvullende argumentatie wordt wel aangevoerd dat loonmatiging zonder fiscale compensatie alleen maar tot appreciatie van de gulden zou leiden. Ik betwijfel of we de politieke en bestuurlijke vrijheidsgrenzen hebben om onze problemen enkel en alleen door ombuigingen (en aanvullend flexibiliseringsbeleid) op te lossen. Maar dan nog rijst de vraag welke invulling we ons daarbij moeten voorstellen: alléén een verregaande ontkoppeling? Dan blijft de macro-economische problematiek in eerste instantie beperkt tot een particuliere-bestedingsterugval. Of ook een vermindering van subsidies en overheidsconsumptie? Dat kost al metéén banen, nog afgezien van de terugslag op de particuliere bestedingen. De mate waarin de consumptieve-bestedingsterugval wordt gecompenseerd door een opleving van de particuliere investeringsbedrijvigheid hangt in de monetaristische visie af van de rentevoeligheid van het systeem. Als de rente inderdaad sterk zou reageren op het begrotingstekort, en de particuliere bedrijvigheid weer sterk op de rente, dan komt het plan-Schouten in gevaar. Een zo sterke rentevoeligheid geldt wellicht voor een relatief „gesloten” economie als die van de Verenigde Staten, waar dat soort ideeën ook vandaan komt, maar niet voor onze verhoudingen.

Wat kunnen we verder nog zeggen over het interne en externe monetaire evenwicht? Het begrotingstekort loopt op en de inflatie terug. Héél onbehoorlijk, dat samengaan. Het blijkt wel dat de inflatie te onzent, in de huidige conjunctuurfase, „cost-push” bepaald is (en daar wil Schouten wat aan doen). Er is wel een probleem met de *rentelast*, zoal niet met de rentevoet als zodanig dan toch in ieder geval met de groei van de staatsschuld die voortvloeit uit de voortdurend hoge tekorten. Dat laatste probleem wordt inderdaad onderschat, en de mogelijkheid om via tekortverlaging wat „terug te verdienen” wordt onderschat 25). Er is óók een echt probleem met de beheersing van de overheidsuitgaven en de uitstraling daarvan op het vertrouwen in binnen- en buitenland. Als het plan-Schouten alleen maar zou worden gezien als een zwakgebod omdat we de uitgaven niet kunnen terugbrengen, dan gaan we de mist in. Daarom is het plan-Schouten alléén niet genoeg. Er zijn aanvullende ombuigingen nodig om te voorkomen dat het tekort aanvankelijk (als gevolg van vertragingen in het aanpassingsproces) nog verder oploopt. Dat kunnen we niet hebben. Materieel misschien nog wel — zolang we menen de toekomst te mogen verhypothekeren — maar psychologisch niet. Want in de binnenlandse politiek zal ieder scenario dat binnen een beheerst reflatiebeleid ruimte laat voor enig oplopen van het financieringstekort, worden misbruikt om structurele ombuigingen uit te stellen „omdat de economen zeggen dat het tekort nog wel iets mag stijgen”. Dat was de bedoeling niet. En in zijn buitenlandse uitstraling zal een dergelijke gang van zaken — terecht — worden geïnterpreteerd als onmacht om orde op zaken te stellen. Daarom behoeft het plan-Schouten aanvullende ombuigingen — niet omdat de innerlijke consistentie niet zou deugen, maar omdat het in een boze wereld moet functioneren.

Ten slotte de koers van de gulden en de kapitaalmarkt-ruimte. Natuurlijk apprecieert de gulden, *ceteris paribus*, als de kosten worden gematigd en de externe positie verbeterd. Het plan-Schouten stelt daar evenwel een beheerste reflatie tegenover, waardoor de opwaartse druk op de gulden wordt gemitigeerd. Voor het overige kan De Nederlandsche Bank daar iets aan doen, bij voorbeeld door een (onmiddellijk terugdraaibare) beïnvloeding van het buitenlands actief van de handelsbanken. Dat er nú niet geïnvesteerd zou worden als gevolg van krapte op de kapitaalmarkt, is niet aannemelijk. Als de vraag naar investeringsgoederen (voornamelijk import) in de herstelfase scherp gaat toenemen kunnen we het buitenlandse actief repatriëren en het fiscale beleid bijstellen. Het kan allemaal — als we *willen*, dáár gaat het om.

Pro memorie moet ik in dit verband nog de optie van de arbeidstijdverkorting noemen. Sociaal-politiek is zij van het grootste belang, als weg naar een eerlijke verdeling van het bestaande werk, om een aantal buitengesloten mensen weer een kans te geven op de arbeidsmarkt, om het aanpassingsproces te bekorten en om het ontstaan van een „verloren generatie” te voorkomen. Maar in de vorm waarin de plannen op het ogenblik ter discussie staan (zonder bedrijfstijdverlenging) streven zij naar accommodatie, niet naar herstel. Als zodanig zijn zij volstrekt honorabel, maar horen ze niet in dit artikel thuis. Plannen voor herverdeling van arbeid laten zich aan ieder gewenst herstelscenario toevoegen, als de bereidheid er is om ze op hun sociaal-politieke waarden te schatten. Alweer die bereidheid.

#### Het vergeten paradigma

Aanbod is belangrijk, vraag ook, en geld speelt een rol („money matters”). Dat is allemaal waar, en die inzichten sluiten elkaar geenszins uit. Maar wat serieuze economen nogal eens vergeten is dat ook instituties belangrijk zijn, ja soms zelfs doorslaggevend voor de loop van het proces. Tussen de regels door heb ik daar in het voorgaande al aandacht voor gevraagd. Ik wil de betekenis van institutionele aspecten voor het herstel van onze economie nu wat meer expliciteren. Met de opkomst van de modellenbouw is de institutionele economie wat in diskrediet geraakt, de beoefening ervan wordt versimpelend geassocieerd met het verzamelen van bestuurlijke wetenswaardigheden, iets voor de minder begaafden onder ons.

Als ik wil pleiten voor institutionele economie als vergeten paradigma, dan moet ik dit dus anders noemen: de gedragstheorie van de collectieve besluitvorming — dat klinkt al beter. Het gaat hierbij om „The economic study of non-market decisionmaking” 26), om de vraag hoe het eigenbelang als centrale gedragshypothese van de economie nieuw licht werpt op de gang van zaken als individuen gaan samenwerken om voor gezamenlijke rekening aanspraken te verwerven op de nationale koek. Dat samenwerken blijkt dan te tenderen naar samenspannen, omdat de markt, die macht idealiter atomiseert, is uitgeschakeld en betalingsdwang het beslag honoreert. Voor macht die de aanbieders van beleid daarmee in handen krijgen is nog geen effectief tegenwicht gevonden — coalitiegedrag en „prisoners’ dilemma’s” spelen machtsvorming veeleer in de kaart. Traditionele interpretaties van het democratiemodel als benadering van het marktmodel, zoals die van Arrow, Downs, Van den Doel en zovele anderen, gaan voorbij aan de machts-elementen in de in wezen oligopolistische aanbodstructuur die het politieke bedrijf kenmerkt 27).

25) Zie de berekeningen in Haselbekke en Wolfson, Nederland en de jaren tachtig, art. cit., noot 22.

26) D. C. Mueller, *Public choice*, University Press, Cambridge, 1979, blz. 1.

27) Zie A. P. J. Planken, De onvolkomen theorie van de collectieve besluitvorming, in: D. J. Wolfson (red.), op. cit., blz. 39-66.

Op een dergelijk inzicht kan men verschillend reageren. Een radicale reactie is de keuze van neo-conservatieven voor een „mininal state” in een nog net niet anarchistische samenleving 28). Los van de vraag of zo'n utopie realiseerbaar is, gaat die keuze voorbij aan de argumentatie waarmee de verzorgingsstaat is opgebouwd, als correctie op de beschikkingsmacht die uit het marktmechanisme voortvloeit. Een andere keuze is dan ook om het kind niet met het badwater weg te gooien, en de analyse van de wijze waarop onze institutionele structuur het beoogde beleid wellicht in de weg staat, met kracht ter hand te nemen. Dat vraagt om inzicht in de wijze waarop belangen zich in ons bestel genesteld hebben, en om een bewuste keuze wie we in onze economische politiek willen trotseren, en voor wie we opzij gaan. Wanneer we, bij voorbeeld, menen dat werkgevers en werknemers als „primaire pressiegroepen” de volledige vrijheid moeten hebben om hun eigen arbeidsvoorwaardenbeleid vast te stellen, dan vereist dat de aanvaarding van een sluitpostrol voor de verzorgingsstaat, en het terugdringen van „secundaire pressiegroepen”. Dan kunnen we al die honderden adviesorganen wel naar huis sturen, want dan maken werkgevers en werknemers in feite de dienst uit bij de verdeling van de nationale ruimte, en dan hebben we geen „adviseurs” meer nodig. Denkt de commissie-Wagner werkelijk dat de secundaire pressiegroepen zich hun plaats zullen laten wijzen? Of heeft zij — pleitend voor haar goede zaak — de maatschappelijke werkelijkheid even over het hoofd gezien?

Toenemend non-interventiegedrag leidt ertoe dat keuzen en consequenties in de economische politiek zoveel mogelijk verdoezeld worden. Daarbij moeten systemen die keuzen willen expliciteren — zoals het structurele begrotingsbeleid en een operationele, afdwingbare en geconsolideerde norm van de collectieve-lastendruk — het ontgelden. Economisch herstel vraagt niet alleen om ideeën over economische samenhangen, maar ook om het besef dat niet alle instrumenten even gemakkelijk inzetbaar zijn, en dat de tenuitvoerlegging van welke scenario dan ook vraagt om het zorgvuldig en stap voor stap in kaart brengen van een beslissingspad. Wat ik hiermee wil aangeven is dat we wel herstelplannen kunnen maken — paradigmatisch fraai doordachte plannen, ongetwijfeld — maar dat gelijk hebben nog iets anders is dan gelijk krijgen. De moderne institutionele economie — het inzicht in economisch groepsgedrag — is een onmisbaar onderdeel van alle plannenmakerij. Niet om op voorhand blokkerende grenzen te stellen aan „het haalbare”, maar juist ook om, met oog voor de voetangels en klemmen in de maatschappelijke omgeving, begaanbare wegen te banen naar economisch herstel. Oorlogen worden niet in de zandbak gewonnen; generaal moeten hun troepen ook in de hand hebben.

## Slot

Meerjarigheid, rechtstreekse programmering van de voornaamste economische variabelen — niet van het begrotingstekort als saldogrootheid — en institutionele vernieuwing om die programmering tot méér dan een wassen neus te maken. Dat zijn de voornaamste ingrediënten van een werkbaar herstelplan. We moeten eens en voor al af van de „korte conjunctuur” in beleidsvoornemens, en van de dagnoteringen die onrust zaaien in het beleid. Bestendigheid is nog belangrijker dan de keuze van de optimale paradigmatische

„policy-mix” waarmee we de werkloosheid te lijf gaan. Succes lijkt alleen haalbaar als we het eens kunnen worden over de grote lijnen van een meerjarige structurele programmering van de nationale ruimte. Dat vraagt in de eerste plaats om herstel van het structurele begrotingsbeleid, en aanvulling daarvan tot een totaalbeleid waarin ook de structurele programmering van de sociale zekerheid zijn plaats krijgt, zoals hierboven omschreven. Alleen langs die weg kunnen we de onvermijdelijke gevaren van een „open eind”-financiering van wettelijk vastgelegde aanspraken op overdrachtsinkomens tijdig signaleren en een adequaat beheersingsbeleid ontwikkelen 29). Het logisch complement van deze programmering is een nieuw systeem van begeleide loonvorming dat de arbeidsmarkt kan flexibiliseren zonder de rendementen, het overheidstekort of de secundaire inkomens tot sluitpost te maken.

Tegen deze achtergrond lijkt het plan-Schouten mij het beste uitgangspunt voor economisch herstel. Het dient evenwel aangevuld te worden met additionele financiële en institutionele zekerheden, om de risico's met betrekking tot de veronderstelde reactiesnelheden te compenseren. Het komt niet in de plaats van de noodzaak om gerichte maatregelen te nemen voor de verbetering van de economische structuur, en het ontslaat ons niet van de noodzaak om de overheidsuitgaven weer beheersbaar te maken. De tekortbewaking zal echter opnieuw een structureel karakter moeten krijgen, anders blijft het symptoombestrijding.

Ten slotte gebiedt de maatschappelijke werkelijkheid te erkennen dat het plan-Schouten waarschijnlijk aanvulling zal behoeven met vormen van arbeidstijdverkorting. Een dergelijke accommodatie doet concessies aan een potentieel herstel op het hoogst denkbare groeipad, maar brengt volledige werkgelegenheid op een wat lager materieel welvaartspeil dichterbij. Het belang hiervan is dezer dagen nog gedocumenteerd in *Sociaal en Cultureel Rapport 1982* van het SCP. Het is bovendien waarschijnlijk een noodzakelijke voorwaarde voor economisch herstel, want hoop doet leven. Als die hoop te lang op de proef wordt gesteld wreekt zich dat in ongeduld, en dan komt de zo noodzakelijke bereidheid om offers te brengen in gevaar. Oog voor dit soort maatschappelijke aspecten is essentieel in het vinden van een brede consensus als onontbeerlijke grondslag voor een meerjarig beleid. Dat geldt ook voor de evaluatie van andere ideeën die het sociaal-economische incasseringsvermogen van de sociaal minder sterke groepen wat willen ontzien. Ongenuanceerd verzet tegen een meer gericht werkgelegenheidsbeleid is roekeloos, zolang een belangrijk deel van de samenleving daar onwil in ziet. En ik waarschuwde al tegen insisteren op ont koppeling omwille van de ont koppeling. Economisch herstel is geen machtsspel en nog veel minder een economisch-technisch gezelschapsspel. Daarom waren de woordspelingen in de aanhef van dit stuk ook wat misplaatst. Het gaat om meer dan dat. Het gaat erom te onderkennen dat het inzicht dat de staat niet alles vermag, ook en vooral opgaat wanneer er omgebogen moet worden. Dat blijkt moeilijk, het kost tijd, en bovenal het vinden van een begaanbare weg door mijnenvelden van eigenbelang en politieke gevoeligheden. De weg is lang, en alleen voetje voor voetje begaanbaar. Economisch herstel is een maatschappelijk proces.

D. J. Wolfson

28) Zie b.v. R. Nozick, *Anarchy, state and utopia*, Blackwell, Oxford, 1974.

29) Zie hiervoor ook A. G. J. Haselbekke, *Frustrerende normen*, *ESB*, 26 mei 1982 en zijn discussie met N. P. Mol in *ESB*, 21 juli 1982, alsmede de bijdragen van W. Drees en G. Zalm in het zojuist verschenen themanummer *Begrotingsprocedure van Beleidsanalyse*, jg. 11, 1982, nr. 2. Het artikel van Zalm geeft een onthullend beeld van de huidige onmacht van het Ministerie van Financiën. Het geeft een uitstekende analyse van alles wat er fout is gegaan, gevolgd door enige halfzachte conclusies die „more of the same” doen vrezen voor de toekomst.