

## Rechtvaardiger Internationale Orde

Toen Forrester en Meadows hun rapport *Limits to growth* in 1972 publiceerden, raakten vele mensen in verwarring. Beiden voorspelden een toekomst voor de mensheid die met rampen gepaard zou gaan, indien er niet spoedig een halt zou worden toegevoerd aan de milieuvuiling, de uitputting van grondstoffen en de bevolkingsgroei. Deze drie factoren zouden, elkaar versterkend, de wereld reeds spoedig na 2000 van een kosmos in een chaos veranderen. De Club van Rome die het initiatief tot dit rapport had genomen, kreeg veel aanhang van vooral maatschappijcritici om de dreigende apocalyps te voorkomen. Die aanhang bleek voor een groot deel een welvaartsverschijnsel te zijn. Velen konden het zich permitteren, een geringe economische groei te bepleiten. Nu door geheel andere oorzaken dan de Club van Rome voorspelde, die groei gering is, zijn velen weer op hun oude honk van graaien wat er te graaien valt, terug.

Een groot deel van de publieke opinie zweerde dus in feite de Club van Rome af. Ook bij wetenschappers die zich met de dreigende ondergang der wereld bezig hielden, voltrok zich een verandering. *Limits to growth* was gebaseerd op een model op wereldschaal, zonder regionale verdelingen. Toen in 1974 Mesarovic en Pestel hun *Mankind at the turning point* publiceerden werd aan dit bezwaar gedeeltelijk tegemoet gekomen. Niet alle werelddelen bleken er slecht voor te staan. De ramp zou zich voornameel in en in eerste instantie bij de ontwikkelingslanden voltrekken en voltrok zich daar reeds (vgl. Zuid-Oost Azië en de Sahel-landen). Dit z.g. tweede rapport van de Club van Rome zou kunnen worden aangeduid als een eerste poging van de wetenschappers om aan te tonen dat de apocalyps niet zo dreigend was als Forrester en Meadows voorspelden en dat er operationele instrumenten beschikbaar moeten zijn om het hoofd boven water te houden.

Toevalligerwijze verschenen er de afgelopen weken drie op zich zelf staande rapporten op initiatief van de Club van Rome, waarin een iets meer genuanceerd beeld over ons aller toekomst wordt geschetst. Voor de constatering dat we nu binnenkort uit de wereldproblemen zijn, is het echter nog veel te vroeg. Een groep onder leiding van de Amsterdamse hoogleraar Linnemann gaf mogelijkheden aan om het wereldvoedselvraagstuk op te lossen en een groep onder leiding van de Amerikaanse hoogleraar Leontief deed hetzelfde met betrekking tot het milieuvraagstuk. De derde groep, met als coördinator Prof. Tinbergen, hield zich met de maatschappelijke orde bezig en gaf in haar rapport aan hoe die orde gereorganiseerd moet worden om de wereldproblemen de baas te worden. Ik zal mij hieronder tot dit rapport beperken.

In 1974 formeerde Prof. Tinbergen een groep van 21 internationale deskundigen die het volgende probleem zou moeten onderzoeken: „Welke nieuwe internationale orde dient politici en maatschappelijke groeperingen aanbevolen te worden ten einde, voor zover dat praktisch en realistisch gesproken mogelijk is, tegemoet te komen aan de dringende behoeften van de tegenwoordige wereldbevolking en de

vermoedelijke behoeften van toekomstige generaties”. Daarna werd in Nederland de stichting „Reviewing the International Order” (RIO) met als directeur Ir. J. van Ettinger opgericht, die werd gefinancierd door de Nederlandse regering. Haar vorige week, op recycled papier, uitgebrachte rapport is het resultaat van het werk en de discussies van de 21 internationale deskundigen 1).

Het rapport getuigt van een groot idealisme, dat sommigen utopisch zullen noemen vanwege de drastische voorstellen om de wereldorde te wijzigen. Een journalist merkte bij de persconferentie ter gelegenheid van de aanbidding van het rapport daarom op: „It's like a Messianic state without a Messiah”. Hetgeen Ir. Ettinger beantwoordde met: „It's no daydream in the place of a nightmare, but an escape back to reality”. Voegen we daarbij de opmerking van Prof. Tinbergen dat hij niet voor 100% somber is, maar wel voor 90%, dan is duidelijk wat voor sfeer het rapport ademt. Het rapport lijkt de gang van de geschiedenis te willen versnellen. In de afgelopen honderden jaren zagen we dat maatschappelijke problemen slechts konden worden opgelost, indien groepen burgers hun krachten bundelden. Zo ontstonden er uiteindelijk krachtige staten waarin een overheid de belangen van de gemeenschap behartigt. De wereld kampt thans met internationale problemen die de individuele staten niet afzonderlijk kunnen oplossen. Net zoals in een land de overheid voor de belangen van de individuen moet opkomen, zo moet er een internationale orde komen om de belangen van de vele landen af te wegen en te behartigen. Zaken die slechts op internationaal niveau kunnen worden geregeld, hebben betrekking op: het internationale geldstelsel; inkomensverdeling en de ontwikkelingsfinanciering t.b.v. arme landen; voedselproductie; internationale arbeidsverdeling; grondstoffen en energie; wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling; multinationale ondernemingen; menselijk leefmilieu; wapeningsbeperking; oceaanbeheer. Dat rikt naar een pleidooi voor een wereldregering; de rapporteurs bepleiten in hun voorstellen voor de middellange en lange termijn haar (nog) niet, al zijn er aanzetten toe: een wereldministerie voor Financiën, een wereldorganisatie voor Handel en Ontwikkeling, een wereldbureau voor Minerale Hulpbronnen en een Gedragscode voor multinationals. Belangrijker is in eerste instantie dat de ontwikkelingslanden zelf hun krachten bundelen om voor hun belangen te strijden, en dat de rijke landen zich gaan inzetten voor een betere internationale welvaartsverdeling ten koste van zich zelf.

Ik hoop hiermee te hebben aangetoond dat het RIO-rapport belangwekkend is; *ESB* zal er meer aandacht aan besteden.

L. Hoffman

1) *Naar een Rechtvaardiger Internationale Orde*, Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1976, 356 blz., f. 19,50. Tevens verscheen een populair boekje van Dick Leurlijk, *Eén wereld, één toekomst; kiezen voor delen?*, Elsevier, Amsterdam/Brussel, 104 blz., f. 9,90.

# Inhoud

*Drs. L. Hoffman:*  
Rechtvaardiger internationale orde ..... 1033

## Column

Linkse economen terug in de ring, door Prof. Dr. J. A. A. van Doorn 1035

*Drs. W. D. Franckena:*  
De overheid in de klem ..... 1036

*Prof. Dr. Th. A. Stevers:*  
Is het overheidsbeleid endogeen? ..... 1037

*Prof. Dr. J. Pen:*  
Het herstel van de winsten en de ruimte voor de openbare financiën.  
Enkele cijfers ..... 1041

*Dr. W. Drees:*  
De rijksuitgaven, andere dan die voor sociale voorzieningen ..... 1045

*Prof. Dr. D. J. Wolfson:*  
Ombuigen in de overdrachtsuitgaven ..... 1050

## Europa-bladwijzer

Commissie stopte inflatierapport in doofpot, door Drs. E. A. Mangé 1055

Foto's: Klaas van der Roest

## ESB helpt deze week de overheid uit de klem.

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM: .....

STRAAT: .....

PLAATS: .....

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement): .....

Ingangsdatum: .....

Ongefrankeerd opzenden aan\*: ESB,  
Antwoordnummer 2524  
ROTTERDAM

Handtekening:

### Redactie

*Commissie van redactie:* H. C. Bos,  
R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers,  
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,  
A. de Wit.  
*Redacteur-secretaris:* L. Hoffman.  
*Redactie-medewerker:* L. van der Geest.

**Adres:** Burgemeester Oudlaan 50,  
Rotterdam-3016; kopij voor de redactie:  
postbus 4224.  
Tel. (010) 14 55 11, toetsel 3701.  
Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje  
meesturen.

**Kopij voor de redactie:** in tweevoud,  
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

**Abonnementsprijs:** f. 119,60 per kalenderjaar  
(incl. 4% BTW); studenten f. 78,-  
(incl. 4% BTW), franco per post voor  
Nederland, België, Luxemburg, overzeese  
rijksdelen (zeepost).

**Betaling:** Abonnementen en contributies  
(na ontvangst van stortings) giro-  
acceptkaart) op girorekening no. 122945  
t.n.v. Economisch Statistische Berichten  
te Rotterdam.

**Losse nummers:** Prijs van dit nummer f. 3,-  
(incl. 4% BTW en portokosten).  
Bestellingen van losse nummers  
uitsluitend door overmaking van de hierboven  
vermelde prijs op girorekening no. 122945  
t.n.v. Economisch Statistische Berichten  
te Rotterdam met vermelding  
van datum en nummer van het gewenste  
exemplaar.  
Abonnementen kunnen ingaan op elke  
gewenste datum, maar slechts worden  
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

### Advertentieverkoop:

Roelants/EPR  
Postbus 7021  
Den Haag  
Telefoon (070) 23 41 03  
Telex 33101.

Stichting  
Het Nederlands Economisch Instituut

**Adres:** Burgemeester Oudlaan 50,  
Rotterdam-3016; tel. (010) 14 55 11.

### Onderzoekafdelingen:

Arbeidsmarktonderzoek  
Balanced International Growth  
Bedrijfs-Economisch Onderzoek  
Economisch-Technisch Onderzoek  
Vestigingspatronen  
Macro-Economisch Onderzoek  
Projectstudies Ontwikkelingslanden  
Regionaal Onderzoek  
Statistisch-Mathematisch Onderzoek  
Transport-Economisch Onderzoek

\*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

# Linkse economen terug in de ring

Prof. Van Doorn



Generaliseren is altijd gevaarlijk, zeker als het gaat over ingewikkelde samenhangen. Toch lijkt mij de stelling verdedigbaar dat politiek radicalisme anti-economisch is in de zin van anti-economische benaderingen, interpretaties en becijferingen. Radicale politici denken veeleer sterk ideologisch, gokken op collectieve sentimenten en solidariteit en stellen vertrouwen in „het geloof dat bergen verzet”. Zij zijn voluntaristisch georiënteerd, niet deterministisch, zeker niet als het gaat om de erkenning van economische determinanten.

Voorbeelden van groot formaat bieden landen als China en Cuba, waar de revolutionaire leiders pas na harde en herhaalde negatieve ervaringen bereid bleken te erkennen, dat de oplossing van economische problemen economische deskundigheid vereist, waarvan de aanwending niet laatdunkend kan worden afgedaan als „economisme” en „technocratie”.

Dichter bij huis en in bescheidener proporties lijkt iets dergelijks op te gaan voor de radicalisering in links politiek Nederland. Met name Nieuw Links, dat momenteel het tweede lustrum viert, is typisch politiek-ideologisch getint geweest en wordt naar origine dan ook niet toevallig in verband gebracht met stromingen als Provo en studentenradicalisme, die immers de eerste aanvallen lanceerden op wat genoemd werd „expertocratie” en „vakidiotisme”. Eigenlijk is Van den Doel in dit milieu een van de weinige uitzonderingen, en het zou wel eens méér dan toevallig kunnen zijn dat juist deze vakeconoom, ondanks zijn rol van „ideologisch breinbaasje” van de club, zoals hij zich met Doeliaanse bescheidenheid afficheert (*HP* van 9 oktober), op een zijspoor kwam en naar een universitaire leerstoel emigreerde.

Momenteel lijkt het getij te keren. De eerste frontale aanval kwam nog van buiten: de econometristen die via voorleken onbegrijpelijke berekeningen de arbeidskosten als de grote boosdoener aanwezen van alles wat er met ons economisch bestel mis was gegaan. Hun conclusies werden, zij het na de begrijpelijke vijven en zessen, ook in linkse kring grotendeels aanvaard en behoren op dit ogenblik tot het economisch inzicht van de gemiddelde Nederlander.

De tweede golf, nu binnen de Partij van de Arbeid, wordt het laatste halfjaar zichtbaar. Nog in mei van dit jaar be-

klaagde de socialistische econoom Hoffman zich openlijk — en niet voor het eerst — in *NRC Handelsblad* over de „economische onbenulligheid” van de partijtop van de PvdA, maar het valt niet te ontkennen dat op dat ogenblik Duisenberg de aanval hierop al had ingezet, en dat kort voordien Tinbergen, De Galan en Van den Doel op hun wijze tot een guerilla binnen de partij waren overgegaan.

De terugkeer van Heertje naar de Partij van de Arbeid alsook de opzienbarende uitspraken van Stevers over de koers van het kabinet vormen de voorlopig laatste ontwikkelingen aan het links economenfront. Als uit de vluchtige observaties van een buitenstaander als ik iets kan worden geconcludeerd, dan zou het dit moeten zijn: de economen hebben in de linkse politiek de handschoen weer opgenomen.

Anders dan de economische modelbouwers van de „eerste golf” zijn de experts van de „tweede golf” het allerminst eens. Dit wordt begrijpelijk, indien men waarneemt dat zij niet alleen uiteenlopende politieke voorkeuren hebben, maar ook — en in samenhang daarmee — uiteenlopende opvattingen huldigen zowel over de rol van de overheid als over de inrichting van het maatschappelijk bestel. Hun activiteit is veel meer dan economie-puur; het is een sociologisch-economische benadering.

Mijns inziens is dit alleen maar verheugend. In de eerste plaats omdat een deel van het wantrouwen dat tien jaar geleden in radicale kring tegen economen begon te ontstaan, zeker iets te maken had met een al te technische benadering van de problemen. Toen de op die smalle basis opgerichte zekerheden ten dele schijnzekerheden bleken te zijn, stortte het vertrouwen in de economie zelf in, en kreeg anti-intellectualisme een gemakkelijke kans.

Een tweede reden tot voldoening ligt in de nu aanwezige kans dat de economie een verbond aangaat met andere

sociaal-wetenschappelijke interpretaties, hetgeen alleen hierom al van belang is, omdat — met een veel-gevarieerd woord — ons economisch bestel te belangrijk is om aan economen te worden overgelaten. Door zich te verbinden met sociaal- en politiek-wetenschappelijke noties, kan de economie het verwijt van „vakidiotisme” doelmatig bestrijden en bovendien in directe discussie treden met politici en politiek-geïnteresseerden met bredere interesse.

Het duidelijkst komt dit tot uiting in het veelbesproken en m.i. briljante artikel van Stevers in *de Volkskrant* van 22 september jl. Natuurlijk kan men twisten over de sombere teneur van het stuk als zodanig; ook ik ben, met anderen, van mening dat Stevers te gemakkelijk extrapoleert en te zwaarmoedig van een „klassiek treurspel” spreekt met de „haast onafwendbare” keuze tussen chaos en dwang. Maar zijn grote verdienste is dat hij de huidige discussie over de tendenties in ons sociaal-economisch stelsel onmiddellijk betreft op de toekomst van ons maatschappelijk en politiek bestel, en wel op een wijze die de discussie ver uittilt boven de bestaande politieke controversen.

Zijn waardering voor de markteconomische orde gaat, merkwaardigerwijze, veel verder dan de conventionele „rechtse” waardering voor ondernemersinitiatief en consumentensoevereiniteit. Zijn waardering stoot door tot de essentiële vraag of een al te rigoureuze reductie van economische vrijheid niet een einde maakt aan het eerste en enige systeem van maatschappelijke beheersing en sturing dat de dwang van traditie en autoriteit op beslissende wijze wist terug te dringen.

Zijn probleemstelling is sociologisch en uiteindelijk zelfs sociaal-filosofisch: hoe is maatschappelijke orde mogelijk? Indien de economen bereid zijn zó ver door te denken over de keuze-processen waarin we zijn betrokken, ligt de weg open naar een definitieve herintegratie van de economie in het politiek en maatschappelijk denken.

*Maar*

# De overheid in de klem

Deze aflevering van *ESB* staat in het teken van de discussiemiddag „De overheid in de klem”, die het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven 1 oktober jl. in Den Haag organiseerde. In dit nummer is de volledige tekst afgedrukt van de inleidingen tot de discussies die de bestuursleden van het Instituut, de heren Stevers, Pen, Wolfson en Drees hebben gehouden.

Een gedachte achter de bijeenkomst was o.a. om de concrete maatregelen die zijn aangekondigd in de *Miljoenennota 1977* in het brede kader te plaatsen van eerdere beleidsstukken van de regering, zoals de „eenprocentsnota”, de „structuurnota” en de ramingen van het Centraal Planbureau voor de Nederlandse economie tot 1980. Vandaar dat in de inleidingen van de hoogleraren Stevers en Pen de nadruk sterk ligt op het macro-economische spanningsveld waarbinnen de collectieve sector de komende jaren zal verkeren.

Prof. Stevers schildert, uitgaande van een forse, eenmalige vergroting van de overheidsuitgaven, hoe via een endoogene proces, waarin ook de inkomensnivellering een rol speelt, de budgetsector steeds verder expandeert. Die expansie gaat gepaard met een toeneming van de werkloosheid en op den duur een olopand financieringsstekort. Dit proces, dat zich in de laatste jaren in versterkte mate heeft afgespeeld, is volgens deze inleider politiek gezien nauwelijks meer terug te draaien omdat de budgettaire lasten naar de toekomst zijn verschoven. Toenemende centralisering en bureaucratisering zullen het waarschijnlijke eindresultaat van dit proces zijn, zo vreest Stevers.

Prof. Pen, gesterkt door het feit dat voor het eerst in de naoorlogse periode een kabinet heeft erkend dat de winsten te laag zijn, heeft gepoogd aan te geven hoeveel winstherstel nodig is om uit de economische gevarenszone te komen. Langs drie verschillende wegen komt hij tot de conclusie dat het arbeidsaandeel (iets anders dan de arbeidsinkomensquote) met een procent of tien moet worden teruggeschroefd. In dit verband adviseerde hij de ondernemers op de discussiemiddag om hun energie te gaan richten op verlaging van de vennootschapsbelasting in plaats van te fulmineren tegen de vermogensaandeling.

De heren Wolfson en Drees leveren resp. een beschouwing over de overdrachtsuitgaven van de overheid en de bestedingen die de overheid zelf doet. Prof. Wolfson komt o.a. tot de conclusie dat de veronderstelling die de regering in de „eenprocentsnota” heeft gemaakt over de onafhankelijkheid tussen het aantal mensen dat aanspraak maakt op sociale voorzieningen en de hoogte van de uitkeringen niet juist is. Voorts acht hij het arbitrair dat arbeidsongeschikten een hogere uitkering ontvangen dan werklozen. Dr. Drees bespeurt een merkwaardige gang van zaken bij de overheidsbestedingen: terwijl de uitgaven voor collectieve (niet in individuele eenheden te splitsen) goederen als percentage van het nationale inkomen door de jaren heen stabiel bleven, worden de bezuinigingen juist daar gezocht. De individuele goederen die de overheid, via eigen productie of door subsidiëring, beneden

de kostprijs verschaft, zijn, naast de inkomensoverdrachten, de snelle groeiers bij de overheid. Toch blijven die uitgaven grotendeels juist buiten schot, aldus Drees.

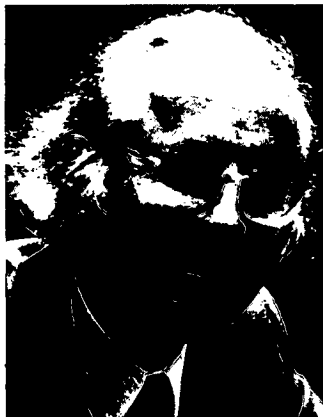
Bij de discussie die op de inleidingen volgde viel op dat deze zich in hoofdzaak onder professoren afspeelde. Prof. Christiaanse wierp de boeiende vraag op hoe serieus Pen is. Diens voorstel voor verlaging van de winstbelasting roept volgens hem de volgende vragen op: 1. hoe (via welke andere belastingen) moet het extra begrotingstekort, dat ontstaat door een lagere winstbelasting, worden gedekt?; 2. wat moet er, om een massale omzetting in BV's te voorkomen, gebeuren met de inkomstenbelasting?; 3. resulteert de hogere nettowinst wel in nieuwe investeringen? Prof. Weitenberg vroeg wat er tegen is als de overheid haar uitgaven opvoert, maar daarbij fungeert als „doorgeefluik” door de inkomsten (o.a. via de nieuwe investeringsrekening) terug te geven aan het bedrijfsleven. Mr. De Kam stelde dat de manoeuvre van het kabinet om de kinderaftek af te schaffen en ter compensatie de kinderbijslag selectief op te trekken, betekent dat de 1%-norm in feite niet is gehaald. Prof. Bosman stelde vragen naar enkele soorten van overheidsuitgaven, zoals de ambtenarenpensioenen en vroeg ook of het zinvol is om het Instituut, onder gelijktijdige verschaffing van de financiële middelen, meer onderzoek naar deze vraagstukken te laten verrichten.

Prof. Pen, die in hoofdzaak inging op de laatste vraag van Prof. Christiaanse, meende dat er geen absolute garantie is te geven dat meer winst tot meer werk leidt. Het omgekeerde — bij te geringe winst komt er zeker niet meer werk — geldt wel. Hij is overigens van mening dat de loonstijging wel invloed uitoefent op de „optimale mix” tussen diepte- en breedte-investeringen. Prof. Stevers, met in gedachte de frictiewerkloosheid, zoals die in zijn bijdrage aan de orde komt, toonde zich pessimistisch op dit punt. De rol van de overheid als doorgeefluik werd door Pen als „pervers” gekenschetst; in de gedachte om eerst de lasten zo hoog op te schroeven dat veel bedrijven noodlijdend worden om daarna subsidies te geven, zag hij mede gezien het gevaar voor willekeur, niet veel.

Uit de discussie rond het al of niet halen van de 1%-norm i.v.m. de KA/KB-maatregelen werd mij niet duidelijk hoe de regering tegelijk de lasten niet verzwaart, maar er toch ruim f. 200 mln. beter op wordt. De conclusie kan zijn dat de kwesties rond de voor de begrotingsruimte relevante posten (en de randvoorwaarde voor de lastendruk die mede die ruimte bepaalt: de 1%-norm) nog verder moet uitkristalliseren. De afschaffing van de investeringsaftrek onder gelijktijdige subsidiëring is een analoog probleem

De vraag van Prof. Bosman, last but not least, naar de gewenstheid van meer studies naar concrete categorieën van uitgaven, werd ten slotte door de voorzitter van de discussiemiddag, en het Instituut, Prof. Goedhart, instemmend beantwoord.

W. D. Franckena



# Is het overheidsbeleid endogeen?

PROF. DR. TH. A. STEVERS

## Lasten op drie wijzen naar de toekomst geschoven

Het financieringstekort van het rijk is van 1974 op 1976, dus in twee jaar tijd, gestegen met ruim f. 10 mrd., zowel op kasbasis als op transactiebasis. Daarmee bereikte het in 1976 een record-hoogte van f. 11,5 mrd. (kasbasis). In dezelfde periode namen de aardgasbaten van het rijk toe met f. 5 mrd. (inclusief in de vorm van vennootschapsbelasting). Achter deze financiële gegevens gaat schuil dat het rijk op drie wijzen budgettaire lasten naar de toekomst heeft geschoven.

Ten eerste met betrekking tot de aardgasbaten. De aardgasbaten uit het buitenland gaan in de nabije toekomst dalen. Daardoor valt een stuk budgettaire ontvangsten weg die voor normale uitgavenfinanciering zijn aangewend. Hoe zal de regering dan dat gat opvullen? Door beperking op de uitgaven of door belastingverhoging? Verdergaande leningfinanciering zal toch wel worden buitengesloten. Dit gat dat zal moeten worden opgevuld, beschouw ik als een last waarmee een toekomstige regering moet zien klaar te komen.

De tweede last is gelegen in de sterk gestegen rentebetalingen; dit is de klassieke budgettaire last van de schuld. Doordat het financieringstekort met ruim tien miljard is gestegen, nemen de rentebetalingen jaarlijks met ongeveer een miljard extra toe. Ook dat legt extra beslag op de toekomstige budgetruimte waardoor er minder ruimte is voor andere uitgavenstijging, tenzij de belastingen verhoogd zouden worden. Beide mogelijkheden vormen een last voor de toekomstige regering.

De voorgaande beschouwingen zijn zuiver micro-economisch. Ook macro-economisch is er echter een budgettaire last naar de toekomst geschoven. Doordat het productiepotentieel van de marktsector is aangetast, is het financiële draagvlak voor de collectieve voorzieningen kleiner geworden. Anders gezegd, de structurele budgetruimte zal in de toekomst in neerwaartse richting moeten worden bijgesteld. Dit eist nog wel enige toelichting, met name ook de vraag hoe dit samenhangt met de sterke stijging van het financieringstekort. In par. 2 ga ik hierop nader in.

Alvorens daartoe over te gaan wil ik in het kort nog even aangeven waarom ik de problemen verbonden met de dekking van het financieringstekort — gedeeltelijk zal dit wel inflatoir gebeuren — niet uitdrukkelijk als toekomstige last beschouw. Een eerste reden is dat ik me hier beperk tot de budgettaire lasten. Doch bovendien lijkt mij dat de gevaren van de inflatoire financiering, voor nu en de komende paar jaar, worden overtrokken. Als de inflatoire financiering tot prijsstijging zou leiden, dan zou dat toch vooral moeten gaan via een demand pull. Welnu, ik zie niet in dat de consumptie sterk zou reageren op een verruiming van de liquiditeitspositie. Wél heeft het wellicht enige positieve invloed op de investeringen, doch gezien de vele andere factoren die ongunstig op de investeringen werken, zouden we daar alleen maar blij om moeten zijn. In ieder geval lijkt het hoogst onwaarschijnlijk dat daardoor een „boom” in de investeringen

zou ontstaan die via een demand pull een prijsstijging zou ontketenen.

Behalve via een demand pull zou de verruiming van de liquiditeitspositie nog tot een prijsstijging kunnen leiden, doordat ondernemers tot prijsverhoging zouden overgaan, omdat zij veronderstellen dat de consument in die omstandigheden ongevoelig is voor prijsstijging. Ook dat lijkt irrefeel; het veronderstelt dat volgens de gedachtengang van de ondernemers de liquiditeitspositie een belangrijke variabele is in de consumptiefunctie.

Bovenstaande denkbeeldige gevaren van de inflatoire financiering veronderstellen bovendien dat door de inflatoire financiering de liquiditeitspositie in de particuliere sector aanmerkelijk zou verruimen. Dat is nog maar de vraag, vooral in verband met de daardoor opgeroepen afvloeiing van liquiditeiten naar het buitenland. Wel zou een inflatoire financiering gevaren inhouden als men het vertrouwen in de Nederlandse gulden zou verliezen en daardoor de afvloeiing naar het buitenland extreme vormen zou aannemen. Hierover zal ik niet verder speculeren. Ik wil nu overgaan tot de vraag, hoe de vergroting van het financieringstekort van het rijk is ontstaan en eventueel weer zou kunnen worden teniet gedaan.

## Hoe ontstaat een vergroting van het financieringstekort van het rijk?

Dit lijkt een simpele vraag, doch in feite betreft het hier een ingewikkeld mechanisme, met eigensoortige multipliers, dat weinig wordt onderkend. Om dit te illustreren start ik met een sterke uitbreiding van de overheidsuitgaven, dat wil zeggen met een uitbreiding die procentueel de trendmatige stijging van het nationaal inkomen sterk overtreft. Historisch gezien is dit uitgangspunt herkenbaar: het doet zich voor sinds de jaren zestig, doch de laatste jaren heeft zich hierin een versnelling voorgedaan.

Om de veronderstelde sterke stijging van de overheidsuitgaven te financieren wordt de druk der collectieve lasten vergroot. Dit leidt via afwenteling, d.w.z. via verhoging van de arbeidsinkomensquote, tot arbeidskostenwerkloosheid, dus tot inkrimping van de marktsector. Dat laat de budgetsector niet onberoerd. Deze reageert daarop door een geïnduceerde stijging van overheidsuitgaven. Dat zijn uitgaven voor het toegenomen aantal werklozen en WAO-gerechtigden, mogelijk ook voor onderwijs (toenemende belangstelling, of opvang van werklozen door verlenging van leerplicht) of ziekte (toenemende onzekerheid).

Om deze geïnduceerde stijging van de budgetsector te financieren wordt de druk der collectieve lasten verder verhoogd. Deze verhoogde druk leidt volgens hetzelfde mechanisme weer tot inkrimping van de marktsector en tot uitbreiding van de budgetsector enz. Blijkbaar heeft de eerste stoot een spiraalwerking opgeroepen.

Ondertussen hebben we echter nog maar een deel van de

spiraalwerking blootgelegd. Langs twee banen, die beide lopen via de verhoogde arbeidsinkomensquote, wordt de spiraalwerking versterkt. Allereerst heeft de toeneming van de arbeidsinkomensquote ook rechtstreeks gevolgen voor de overheidsuitgaven. Zij impliceert immers dat de lonen in de marktsector extra zijn gestegen, en dát induceert extra toeneming van de salarissen en salarisgebonden uitgaven in de budgetsector. Dit betreft niet alleen de loonvoet van de ambtenaren (inclusief militairen en onderwijzend personeel), maar ook van welzijnswerkers en van personen werkzaam in de gezondheidszorg en in de culturele sector (toneelgezelschappen, orkesten). Bovendien nemen ook de uitkeringen aan AOW-ers en bijstandtrekkers e.d. toe. Dit is de tweede, kwantitatief zeer belangrijke, geïnduceerde stijging van de overheidsuitgaven.

Door de stijging van de arbeidsinkomensquote daalt bovendien macro-economisch de belastingdruk omdat gemiddeld genomen de marginale belastingdruk voor het looninkomen kleiner is dan voor het overig inkomen. Om deze macrodruk op peil te houden, nodig voor de financiering van de overheidsuitgaven, moet micro-economisch de druk worden vergroot: de tarieven worden wederom verhoogd. Deze drukverhoging roept via afwenteling en daarmee gepaard gaande verdere stijging van arbeidsinkomensquote en arbeidskostenwerkloosheid opnieuw en nu voor de derde maal, een geïnduceerde stijging van de overheidsuitgaven op.

Langs drie wegen induceert dus een initiële sterke stijging van de overheidsuitgaven een verdere toeneming van die uitgaven, welke toeneming daarna als afgeleide impuls het proces verder voorstuwt.

Een soortgelijke werking gaat uit van de inkomensnivellering. Voor zover deze betrekking heeft op de primaire inkomens (centen in plaats van procenten, verhoging minimumloon) leidt dit bij gegeven gemiddelde loonvoetstijging, tot een vermindering van de belastingopbrengst. Om deze daling van de macro-economische belastingdruk teniet te doen dient micro-economisch de belastingdruk te worden verhoogd. Via afwenteling leidt dit weer tot stijging van de arbeidsinkomensquote en daardoor tot arbeidskostenwerkloosheid. Daaruit resulteert weer een endogene stijging van de overheidsuitgaven enz., alles verder overeenkomstig de eerder beschreven spiraalwerking.

Door de bovengenoemde inkomensnivellering, aangrijpend bij de primaire inkomensverdeling, vermindert bovendien de financiële prikkel. Dit laatste doet zich ook voor als de inkomensnivellering zijn aangrijpingspunt vindt in het budget, hetzij via de overheidsinkomsten (belastingprogressie, en gezinsbijdragen waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen, zoals schoolgelden en bijdragen voor gezinszorg 1), hetzij via de overheidsuitgaven (inkomensgebonden subsidies, zoals huursubsidies en bijstandsuitkeringen). De vermindering van de financiële prikkels leidt tot een grotere frictiewerkloosheid: de kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod van arbeid wordt maatschappelijk minder overbrugd 2). Deze hogere frictiewerkloosheid roept hogere werkloosheidsuitkeringen op. Zij leidt dus eveneens tot een geïnduceerde stijging van de overheidsuitgaven die zich daarna als afgeleide impuls in de eerder beschreven spiraalwerking invoegt.

Bovenstaande mechanismen geven uiteraard een gestyleerd beeld van de gecompliceerde werkelijkheid. Deze styling is nodig om de grondlijnen bloot te leggen. In figuur 1 zijn zij in beeld gebracht.

De cruciale betekenis van de stijging van de arbeidsinkomensquote springt daaruit naar voren. Zou deze niet optreden of zou deze quote spoedig naar zijn oorspronkelijk niveau terugkeren, bijvoorbeeld via een gevoelige werking van de Phillipscurve, dan wordt de spiraal doorbroken. Wél blijven dan nog de hogere uitgaven wegens de frictiewerkloosheid.

Ook is duidelijk dat een spiraalwerking eveneens ontstaat als de arbeidsinkomensquote niet stijgt via verhoging van

de druk der collectieve lasten, maar door andere oorzaken, bijvoorbeeld door een „boom” van de particuliere investeringen, zoals in de jaren vijftig.

Politiek is van groot belang dat de geïnduceerde stijging van de overheidssector vrijwel uitsluitend bestaat uit verhoogde uitgaven voor salarissen en inkomensoverdrachten, alles volgens *bestaande* afspraken en regelingen. De geïnduceerde stijging van de overheidssector impliceert dus *niet* dat nieuwe taken worden geëntameerd. De ruimte daarvoor wordt alleen maar kleiner.

Het beschreven mechanisme vereist nog een belangrijke complementering, want het is nog niet duidelijk hoe hieruit nu een financieringstekort voor het rijk resulteert.

Door het beschreven mechanisme komen — *op den duur* (we schrijven dan inmiddels 1974) — de investeringen onder druk te staan. Een gedeelte van de effectieve vraag valt dus uit. Daardoor ontstaat voor het rijk de mogelijkheid, en in het licht van de Keynesiaanse theorie zelfs de plicht, om de effectieve vraag te stimuleren. In deze richting zal ook een grote politieke aandrang worden uitgeoefend. Het rijk doet dat, en financiert die extra uitgavenstijging uit leningen. Monetair gezien is daarvoor ook de ruimte ontstaan, want het bedrijfsleven doet een geringer beroep op de kapitaalmarkt. Aldus ontstaat de stijging van het financieringstekort als logische consequentie van het gevoerde beleid. Deze leningsfinanciering kan de vorm aannemen van een extra conjunctuurprogramma of — later — een meer definitieve vorm verkrijgen door opwaartse bijstelling van de structurele begrotingsruimte.

Voor zover de leningsfinanciering niet betrekking heeft op extra overheidsuitgaven, maar direct of indirect de vorm aanneemt van lastenverlichting, wordt de beschreven spiraalwerking er door getemperd. Zolang echter uiteindelijk de druk van de collectieve lasten niet daalt — waarbij ik hier de subsidies aan het bedrijfsleven als negatieve belasting reken — en de financiële prikkels niet hersteld worden, mag niet verwacht worden dat de ontwikkeling in haar tegendeel omslaat. Het financieringstekort blijft stijgen en ook de werkloosheid.

### Inkomensnivellering

Hier ben ik gekomen bij de conclusie die ik onlangs in een artikel in *de Volkskrant* trok (22 september 1976). Een aantal aspecten zijn nu wat meer expliciet naar voren gebracht.

Allereerst betreft dit het verband tussen het ontstaan van de toeneming van de werkloosheid enerzijds en van de stijging van het financieringstekort van het rijk anderzijds.

Ook is scherper naar voren gekomen dat in ons economisch stelsel zijn gesteld aan het uit de pas lopen van de overheidsuitgaven. Dit niet omdat overheidsuitgaven improductief zouden zijn in de zin van onnuttig; geen behoefte bevredigend, maar omdat de budgetsector uiteindelijk gefinancierd moet worden uit het inkomen dat in de marktsector wordt verdiend.

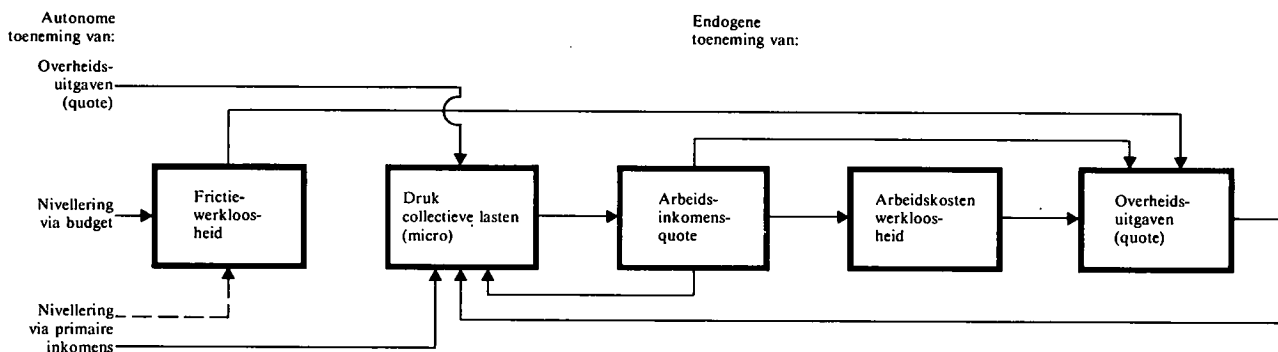
Op twee punten van genoemd artikel lijkt echter nog een verdere explicitering gewenst. Dat betreft allereerst de inkomensnivellering en de daarmee gepaard gaande frictiewerkloosheid, en vervolgens de ontwikkeling naar centralisme en bureaucratie.

Over het verband tussen frictiewerkloosheid en inkomensnivellering wordt nog nauwelijks gesproken. Ik hoop dat ook hierover een open discussie mogelijk zal zijn. Om de hier bedoelde nivellering te meten, zijn Gini-coëfficiënten e.d. nauwelijks relevant. Die zijn veel te globaal en zitten statistisch te zeer vol voetangels en klemmen. Waar het in dit ver-

1) Eenzelfde effect hebben inkomensgebonden bijdragen aan zuiver particuliere instellingen.

2) Voor zover de nivellering aangrijpt bij het primaire inkomen gebeurt dit alleen via verminderde mobiliteit van de werkenden.

Figuur 1. Expansieproces van de budgetsector (spiraalwerking)



band om gaat zijn de *marginale* verschillen, schoon in de hand en rekening houdend met alle inkomensgebonden prijzen en subsidies. Het gaat dus om de kleine stapjes die binnen het bereik van de individuele werknemer liggen.

Als een werkloze er niet of nauwelijks financieel beter van wordt als hij gaat werken, dan zullen velen van hen niet gaan werken, en hetzelfde geldt voor werkverandering. Dit is niet in strijd met de ervaring dat zeer vele werklozen de werkloosheid als uiterst pijnlijk ervaren. Wel tekent dit het individueel-psychologisch conflict: zulk een werkloze kan geen werk vinden, tenzij op voorwaarden die als onredelijk en onrechtvaardig worden ervaren. Hij zit dus klem tussen het gevoel niet te werken en daardoor maatschappelijk uitgestoten, overbodig te zijn én het gevoel daar alleen te kunnen uitkomen door deze frustratie in te ruilen voor een andere. Naarmate deze spanning toeneemt in intensiteit en zich uitstrekt over meer mensen, wordt ze ook maatschappelijk gevaarlijker. Het is de voedingsbodem voor extreme maatschappelijke reacties.

De uitbarsting van een maatschappelijk conflict wordt ook in de hand gewerkt doordat de nog actieven geïrriteerd raken over zoveel werklozen, terwijl er tegelijkertijd veel plaatsen onbezet zijn of door gastarbeiders worden vervuld. Die frustratie wordt gevoed doordat zij wel werken — en de premies betalen — doch financieel nauwelijks beter af zijn dan de werkloze.

Nu kan men dit afdoen met te zeggen dat de mensen zo niet moeten zijn. Dat ze „omgeturnd” moeten worden. Daarover wil ik heel kort zijn. Ik ga er van uit dat omturnen niet mogelijk is, althans niet in een decennium. Bovendien vraag ik mij af of dat wenselijk is, althans in het komende decennium. Als de financiële prikkel namelijk niet meer zou werken, blijft als enig alternatief om het economisch proces te sturen de dwang over. Hoe zou men anders de kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod willen overbruggen? Het is immers een illusie te denken dat het mogelijk zou zijn, dat ieder het werk doet dat hij het liefst doet, en dát op de plaats en de tijd die hij preferereert. Daarmede ben ik gekomen bij de fundamentele keuze waarvoor wij staan.

#### Waar gaan we heen?

In de *Volkscrant* trok ik als conclusie dat, naarmate het duidelijker zal worden dat een sterke stijging van overheidsuitgaven en het nivelleringsbeleid niet te combineren zullen zijn met volledige werkgelegenheid, men zal overgaan tot dwang. Dat is een prognose en bepaald niet mijn voorkeur. Mijn alternatief is verlaging van de druk der collectieve lasten en vergroting van de economische prikkels. Dit alternatief is niet alleen gebaseerd op het te verwachten herstel van de werkgelegenheid. Het berust ook op het voorkomen van de genoemde psychologische spanningen en op mijn afkeer van centralisme en bureaucratie. Tegelijkertijd ben ik

mij er echter van bewust dat mijn alternatief politiek nauwelijks haalbaar is en ook sociale spanningen zou oproepen. Het zou ook de omkering inhouden van een historische trend van een halve eeuw. Alvorens nu in te gaan op de vraag in hoeverre een omslag in de historische trend te verwachten is, eerst twee opmerkingen die de ernst van de huidige situatie accentueren.

Binnen deze trend heeft zich in de afgelopen jaren een stroomversnelling voorgedaan. Men heeft op de gaspedaal gedrukt, terwijl men had moeten remmen. Ook dát zou politiek moeilijk geweest zijn, doch naar mijn gevoel niet beslist onhaalbaar. Veel moeilijker is het echter een op hol geslagen trend weer te beheersen. Het is in de openbare financiën, dus in de politiek, moeilijk weerstand te bieden aan claims, ook als die op langere termijn tot onbedoelde ontwikkelingen leiden, doch het is bijna onmogelijk om een versnelling te stuiten, laat staan in tegengestelde richting om te buigen. Dan stuit men op verworvenheden die als verkregen rechten worden ervaren. In termen van het beschreven mechanisme (zie figuur 1) kan men zeggen dat wat ik daar als *autonome* verandering heb aangeduid, binnen een groter, politiek systeem maar in betrekkelijke mate autonoom is. De politieke marges zijn zeer smal. „Vergroten” is moeilijk, maar niet onmogelijk, vooral als het niet met lastenverzwaring gepaard gaat, doordat deze budgettaire naar de toekomst worden verschoven. Ook het voorkómen van een vergroting door weerstand te bieden aan claims, ligt nog binnen de mogelijkheden, zolang dit althans wegens de groei van objectieve structuren als bevolkingsgroei geen beperking van het voorzieningsniveau inhoudt. Terugdraaien is echter heel moeilijk. En vanwege het gevoerde beleid zou er veel teruggedraaid moeten worden: inkomensnivelleringen zouden teniet gedaan moeten worden en voorzieningen beperkt, waarbij dit laatste nog extra wordt bemoeilijkt, doordat tegelijkertijd de naar de toekomst geschoven lasten (zie par. 1) voelbaar worden.

De tweede opmerking betreft de oorzaak van de werkloosheid. In het voorgaande ligt besloten dat ik van mening ben dat de huidige werkloosheid voorkomen had kunnen worden als tijdig was gereageerd. Dat is echter nakaarten en voor het toekomstige beleid weinig relevant. Wel is relevant dat men de huidige moeilijkheden niet in de eerste plaats wijt aan de internationale conjunctuur. Zij spruiten maar ten dele voort uit een inzinking van de internationale conjunctuur, die overigens al ruim een jaar over zijn dieptepunt heen is. Dat er ook in het buitenland werkloosheid heerst en deze ook daar hardnekkiger is dan bij voorgaande inzinkingen, komt in niet onbelangrijke mate doordat daar dezelfde structurele factoren werkzaam zijn als hier, zij het meestal veel minder sterk.

Nederland zal dus grotendeels op eigen kracht uit de moeilijkheden moeten komen. Daar ik vermoed dat men de drie doelstellingen — expansie van overheidsuitgaven, nivellering en werkgelegenheid — zal willen realiseren — politiek kan

men ook moeilijk anders — resulteert onder de gegeven omstandigheden het hanteren van dwang welhaast als onontkoombare consequentie.

Dat is geen natuurnoodzakelijkheid, maar een historische noodzakelijkheid, en daarmee een waarschijnlijkheid. Weliswaar kent de historie zijn dialectiek, maar ik vermoed dat de rampzaligheid eerst sterker ervaren moet worden, voordat de trend in zijn tegendeel omslaat, dat wil zeggen, voordat zulk een omslag politiek mogelijk is en ook wordt doorgevoerd. Daartoe is wellicht niet nodig dat eerst de centralistisch-bureaucratische maatschappij volledig wordt gerealiseerd. De weg er heen zal namelijk gaan door een dal van economische stagnatie of teruggang. Dat komt vooral doordat onze economie zozeer is ingebed in de westerse economieën, met de mogelijkheid ook om activiteiten en kapitaal naar het buitenland te verplaatsen of althans niet hierheen te richten.

Misschien ook komt er na verloop van tijd een omslag doordat de eerder genoemde sociaal-psychologische spanningen tot ontlading komen.

Mogelijk ook komt er te zijner tijd een omslag, doordat de weerstand tegen centralisme en bureaucratie tot ontlading komt in een volk dat daartegen van ouds een sterke afkeer heeft getoond.

Mogelijk . . . . ik weet het niet. Het voorspellen van de omslag, zo die al komt, althans binnen enkele decennia, blijft in hoge mate speculatief. Het is zelfs mogelijk dat het economische dal en de sociaal-psychologische spanningen niet tot een omslag leiden, maar juist tot een verdere versneling van de trend.

Een sprankje hoop dat er toch op korte termijn teruggedraaid kan worden en het overheidsbeleid in dat opzicht toch nog enigszins autonoom is, en daarmee een sprankje hoop dat de chaos en de dwang voorkomen worden, c.q. teruggedrongen, put ik uit het geloof in een open discussie. Dat wil zeggen een discussie waarin de conclusie uit een betoog niet als oppervlakkig of onjuist wordt afgedaan, omdat ze onaangenaam is. Dat is heel moeilijk. De verleiding is dan zelfs groot niet op de bal, maar op de man te gaan spelen.

Bij die discussie gaat het om fundamentele zaken. Niet alleen om werkgelegenheid en welvaart, maar ook en uiteindelijk om enerzijds gelijkheid en daarmee om solidariteit en ontplooiingsmogelijkheden voor velen, en anderzijds om vrijheid en daarmee om individuele verantwoordelijkheid en psychisch gezond leven, en dat alles niet in abstracto, maar in concreto, hier en nu. Aan de spanning tussen gelijkheid en vrijheid valt niet te ontkomen, het gaat echter om een verantwoorde dosering van beide. Hoe die dosering hier en nu dient uit te vallen, hangt niet alleen af van de concrete omstandigheden, maar ook van de persoonlijke voorkeur. Het gaat echter niet aan die spanning te ontkennen.

Ik heb in dit verband gesproken van dwang. Dit niet zozeer omdat een individu het altijd oneens kan zijn met een overheidsbeleid, ook als dat gebaseerd is op de instemming

van een democratisch gekozen parlement. Dat zou ik eerder als beperking van vrijheid hebben aangeduid. Deze beperking is inherent aan elke collectieve beslissing. Ik heb de meer geladen uitdrukking dwang gebruikt omdat ik speciaal doelde op overheidsbeslissingen die niet een algemene regel inhouden, die niet de paden uitzetten, maar op overheidsbeslissingen die uitsluitend en rechtstreeks gelden voor één individu: jij gaat daar werken, jij gaat wel of niet investeren. Dergelijke beslissingen kunnen zeer wel gebaseerd zijn op een algemene wet die op formeel democratische wijze tot stand is gekomen, materieel leiden zij echter tot dwang en tasten ze naar mijn gevoelens de kern van de democratie aan.

Zowel de gelijkheid als de vrijheid worden door vrijwel iedereen in abstracto als ideaal gezien. Niet ontkend kan echter worden dat *subjectief* achter *beide* idealen ook minder hooggestemde strevingen schuil kunnen gaan. Zo kan een streven naar gelijkheid uiteindelijk gebaseerd zijn op vulgair eigenbelang, op niet minder willen hebben dan een ander, op afgunst, gebrek aan initiatief en aan individuele verantwoordelijkheid. Evenzeer kan het ideaal van de vrijheid de vlag zijn die de lading moet dekken van eveneens een vulgair eigenbelang, een meer willen hebben dan een ander, bezitsdrift en egoïsme.

Het lijkt mij dat de discussie uitermate wordt vertroebeld als we ons zelf plaatsen op de hoogte van het ethisch ideaal en wel van één ideaal met miskenning van de spanning tussen beide, en dan bovendien de tegenstander in het moeras drukken van het daarmee in dubbele zin contrasterende negatieve streven, bijvoorbeeld: ik verdedig de gelijkheid en daarmee de onbaatzuchtige solidariteit en jij wordt gedreven door bezitsdrang en egoïsme, of: ik ben voor vrijheid en individuele verantwoordelijkheid en jij bent bezeten van afgunst en één stuk lamelligheid.

Ook is de discussie onvruchtbaar als ze impliciet uitgaat van een heel verschillend mensbeeld en geen rekening houdt met de concrete economische en maatschappelijke situaties en processen. Meer concreet en duidelijker geformuleerd houdt dat o.a. het volgende in. Hoezeer het in de verschillende levensbeschouwingen ook anders geduid wordt — erfzonde, licht en duister, gebrokenheid van de mens — er is een opvallende overeenstemming dat de mens geen duivel is, maar ook geen engel, zelfs als de omstandigheden ideaal zijn. Hij die van een andere grondgedachte uitgaat dient dit vooraf te expliciteren. Ook houdt dit in dat men uitgaat van de sociaal-economische verhoudingen van nu en de toekomst, verhoudingen die niet identiek zijn met de armoede en werk-omstandigheden van de negentiende eeuw. En niet in het laatst bedoel ik daarmee dat men bij het beoordelen van de politieke mogelijkheden zich realiseert dat vakbonden en politieke partijen niet ongevoelig zijn voor gepassioneerde minderheden. Als tachtig procent van de vakbondsleden niet tegen een concrete beleidsbeslissing van hun leiding is, doch zich er verder niet druk over maakt en twintig procent is er fel tegen gekant, dan dreigt de vakbond vele leden te verliezen (zeg 10%, dat zijn er veel) als hij tegen die gepassioneerde minderheid in gaat. Daarom zal hij dat niet gauw doen. Bovendien dient men te bedenken dat zij die effectief zitting hebben in de beslissingsorganen — de vrijgestelden én zij die de vergaderingen bezoeken — in hun uitspraken niet representatief behoeven te zijn voor de gehele achterban. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor politieke partijen in relatie tot haar potentiële kiezers. Ook daar moeten we „marginaal” denken.

Ten slotte is de discussie onvruchtbaar zolang ze puur intellectueel is. Tussen kennen en doen ligt een grote kloof. Uiteindelijk willen we allemaal de vierkante cirkel. Maar politiek is kiezen, zoals ook leven kiezen is.

Een sprankje hoop put ik uit het geloof in een open discussie . . . . , maar zij is moeilijk en de tijd schrijdt voort. „Terwijl de senaat delibereerde, ging de stad ten onder”.

*Twee forumleden in gesprek met Dr. L. Koopmans (r), plv. directeur-generaal van de Rijksbegroting.*



Th. A. Stevers





# Het herstel van de winsten en de ruimte voor de openbare financiën

## Enkele cijfers

PROF. DR. J. PEN

Voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis heeft een kabinet zijn miljoenennota gepresenteerd met de boodschap dat de winsten te laag zijn en dat ze dringend omhoog moeten. Deze opinie werd wel eens eerder vernomen, bijvoorbeeld in ondernemerskringen; ik herinner me dat al uit de jaren vijftig. Maar dat een regering er mee komt, is nieuw. Verleden jaar werd de afremming van de groei van de collectieve sector nog aangeprezen omdat er ruimte moest overblijven voor de groei van het reëel besteedbare inkomen — een strijd tussen consumptie en overheidsbestedingen dus — en de argumenten in de discussie over deze afruil kwamen erop neer of de loontrekkers de nullijn al of niet zouden accepteren, en of onderwijs beter of slechter is voor de mensen dan frisdranken. Nu is het argument dat er winst nodig is voor de investeringen en de werkgelegenheid. Dat een kabinet dit duidelijk zegt, getuigt van moed. Er is daardoor een nieuw element in de politiek geïntroduceerd.

### Leemten

Intussen ontbreken er in de diverse regeringsstukken enkele dingen. In de eerste plaats hebben we noch in de miljoenennota, noch in de MEV, noch in de nota van het CPB over *De Nederlandse economie in 1980* een causale verklaring aangetroffen van de gestage winstafbrokkeling. We vinden wel talrijke aanzetten en aanknopingspunten 1), maar een poging tot een kwantitatieve analyse ontbreekt. Het zou interessant zijn te weten hoe de „profit squeeze”, die al sinds 1960 aan de gang is, moet worden toegerekend aan oorzaken zoals oververzadiging met kapitaalgoederen, verscherpte concurrentie, wegvallen van Europese grenzen, technologische versnelling en/of vertraging, marktverzadiging, looninflatie, rentestijging, verzwarende van de collectieve lasten, verschuivingen in de internationale arbeidsverdeling en de internationale recessie. Zo'n kwantitatieve toerekening is niet voorhanden; ook niet, voor zover mij bekend, in de internationale literatuur, terwijl het hier toch een internationaal verschijnsel betreft. Eigenlijk is zo'n analyse nodig om erachter te komen hoe we de winsten weer op een „normaal” niveau terug moeten brengen.

Misschien is dit laatste wel onbegonnen werk, en geldt er, honderd jaar na Marx, eindelijk een wet van de dalende winstvoet die onstuitbaar is. Misschien bergt de moderne democratie wel een machtsverschuiving in zich, die onafwendbaar leidt tot de afbrokkeling en de verarming van de ondernemingsgewijze productie — en zulks zonder dat we het echt willen, dus achter de rug van de mensen om. Als ik het goed zie is dit enigszins de mening van Stevers, die de gang van zaken vergelijkt met een Grieks treurspel (*de Volkskrant* van 22 september jl.). Zo fatalistisch ben ik niet, maar het

is hier niet de plaats om die mening enigszins aannemelijk te maken. Mijn beperkte optimisme komt erop neer, dat men zal gaan inzien, dat winstherstel een voorwaarde is voor iedere vorm van economische politiek, een linkse politiek daaronder begrepen. Ik weiger te geloven dat progressieve mensen met blindheid zijn geslagen, maar kan dit geloof hier niet gaan adstrueren. Ook een poging tot kwantitatieve toerekening van de winstdaling aan haar oorzaken moet hier achterwege blijven — misschien komt dat later nog wel eens. Het blijft een fascinerend verschijnsel.

Liever wil ik proberen een andere leemte te vullen. De diverse regeringsstukken zijn niet geheel expliciet, als het erop aankomt het macro-economische winstpeil aan te geven, dat vereist is om de ondernemingsgewijze productie behoorlijk te laten draaien. Marshall sprak over „normal profits”, maar we weten niet hoe hoog die precies zijn. Dat is jammer, want alleen als we een indruk hebben van de vereiste rendementen, of van de vereiste winstquote in het nationale inkomen, of van de maximale waarde van de AIQ, kunnen we beoordelen hoe zwaar de taakstelling is die het kabinet zich zelf (of liever: de toekomstige kabinetten) heeft opgelegd. Dan pas kennen we het kader, waarbinnen de begrotingspolitiek in de komende jaren moet opereren. Dit kader lijkt mij nauwer dan uit de regeringsstukken blijkt. Als we expliciteren wat er aan winst nodig is, komen we licht tot de conclusie, dat de één-procentsnorm best eens te optimistisch kan zijn. Het spreekt vanzelf dat onderstaande opmerkingen over dit vereiste winstpeil uitermate tentatief zijn, en weinig anders beogen dan de gedachten te ordenen. Maar er zijn, zoals zal blijken, drie methoden om het vereiste winstpeil op het spoor te komen, en zij wijzen alle drie in dezelfde richting.

### Vereist winstpeil

De drie methoden zien er als volgt uit. De eerste neemt een gewenste groeivoet van het reële inkomen als startpunt, koppelt deze groeivoet via een kapitaalcoëfficiënt aan een vereiste investeringsquote, om vervolgens te komen tot een daartoe benodigd peil van de ingehouden winsten, om zo te eindigen bij de vereiste winsten (als percentage van het

---

1) Bijvoorbeeld in *De Nederlandse economie in 1980*; daar is zeer veel materiaal bijeengebracht over rendementen, investeringen, kapitaalcoëfficiënten e.d. Als het over de metaalindustrie gaat (blz. 291 e.v.) wordt de winsterosie inderdaad uit een aantal oorzaken verklaard. Daaronder is echter de stijgende arbeidsinkomensquote — en waar zou die dan weer vandaan komen?

inkomen van de sector bedrijven). De tweede methode is micro-economisch van opzet, en gaat uit van de norm dat het bedrijfsvermogen ten minste een rendement moet opbrengen dat gelijk is aan de rentevoet plus een risicopremie. De derde methode knoopt aan bij het feit, dat de winsten in Nederland sinds 1960 vrij continu zijn gedaald, terwijl er tegelijkertijd ongewenste gevolgen zijn opgetreden. Daarom kunnen we in de recente geschiedenis teruggaan om een jaar te vinden, waarin de performance van de Nederlandse economie nog redelijk goed was. De coëfficiënten uit dat jaar (zoals de rendementen, de winstquote, de AIQ, de druk van de collectieve lasten op de winsten) kunnen dan een zekere aanwijzing geven waar we naar toe moeten. Alle drie methoden hebben hun pro's en hun contra's, die hier niet uitvoerig kunnen worden besproken.

De eerste methode (een vereenvoudigde variant van A. Wood's *A theory of profits*, 1975) gaat als volgt. Noem de gewenste groeivoet van het nationale inkomen  $y$  en de kapitaalcoëfficiënt  $g$ . De vereiste investeringsquote in het nationale inkomen  $i$  is dan  $g \cdot y$ . Stel dat de ondernemingen alleen willen investeren als er een percentage  $r$  van de nieuwe activa wordt gefinancierd uit winstinhouding. Noem de belastingdruk op winsten  $t$ . Dan geldt, dat het winstaandeel in het nationale inkomen, dat vereist is om de groei te realiseren, gelijk is aan

$$\frac{r \cdot g}{1-t} \cdot y.$$

De parameters van deze uitdrukking zijn slechts bij benadering bekend. De kapitaalcoëfficiënt in de sector bedrijven mag misschien op 3 worden gesteld. (Dit is laag; in *De Nederlandse economie in 1980* worden waarden vermeld tussen 3,6 en 4,6, maar deze slaan op jaren met een hoge groei. Bij matige groeicijfers kan de coëfficiënt misschien wat lager uitvallen). De belastingdruk op winsten ligt wellicht in de orde van grootte van 0,5, al is zij voor kleine bedrijven wel eens wat lager; daarentegen wordt zij opgestuwd door het feit dat de fiscus niet met de vervangingswaarde werkt. Het vereiste reserveringspercentage  $r$  (ingehouden winst gedeeld door investeringen) loopt uiteen voor diverse ondernemingen; om de gedachten te bepalen zouden we het op 0,8 kunnen

stellen. Dan komt de uitdrukking  $\frac{r \cdot g}{1-t}$  op 4,8 terecht. Dit wil

zeggen, dat het winstaandeel in het inkomen van bedrijven 4,8 maal zo groot moet zijn als de gewenste groeivoet. Stellen we deze laatste, met de miljoenennota, op 3,5% dan brengt dat de vereiste winstquote op bijna 17% van het inkomen van bedrijven. Het lijkt een minimum, want zowel  $g$  als  $t$  zijn aan de krappe kant gehouden. Natuurlijk kan de 17% lager uitvallen als we de gewenste groeivoet lager stellen, als het gewenste percentage  $r$  lager uitvalt, of als de belastingen op winsten worden verlicht.

Bij deze 17% moeten enkele aantekeningen worden gemaakt. Ten eerste berust het streefcijfer op de eisen, die ondernemers stellen ten opzichte van de financiering van nieuwe investeringen. Deze eisen kunnen veranderen, bijvoorbeeld, wanneer het ondernemen een veiliger bezigheid wordt. Daar ziet het weliswaar niet naar uit, maar wie maatschappijhervorming beoogt, heeft hier een aangrijpingspunt. Subsidiering van verliezen door de overheid kan helpen. (Maar de VAD werkt, in deze gedachtengang, de verkeerde kant op.)

Vervolgens zijn de investeringen gerelateerd aan de groei, niet aan de werkgelegenheid. We hebben de netelige kwestie van diepte- versus breedte-investeringen omzeild, terwijl dit toch een politiek punt van de eerste orde gaat worden. Maar dit staat enigszins los van de investeringsquote — binnen die quote kan men proberen verschuivingen aan te brengen in groeibevorderende of werkgelegenheidsbevorderende investeringen.

Ten slotte is te bedenken, dat we geen rekening hebben gehouden met de wensen van de aandeelhouders en met de consumptie van zelfstandigen. De aandeelhouders kunnen we vrij goedkoop tevreden stellen — in de loop van de afgelopen decennia is gebleken dat zij bereid zijn, met 1% van het nationale inkomen genoeg te nemen, zonder dat er iets mis gaat met de groei. Met de consumptie van zelfstandigen is het moeilijker gesteld. We zouden kunnen aannemen dat deze consumptie plaatsvindt uit het arbeidsinkomen, dat het Centraal Planbureau hun toerekent. Het gaat daarbij, in 1975, om ruim 700.000 werkende mensen (middenstanders, boeren, vrije beroepen) waarvan het arbeidsinkomen misschien op f. 20 mrd. gesteld mag worden; dat is ca. 13% van het inkomen van bedrijven. (Hier zit natuurlijk een aanknopingspunt voor het beleid; bij de vrije beroepen kan een inkomensbeleid zoden aan de dijk zetten. Bovendien neemt het aantal zelfstandigen af. In 1980 wordt het op 635.000 gesteld). In totaal vinden we een streefcijfer, inclusief gereserveerde winsten, van ruim 30% van het inkomen van bedrijven. Dit is dus wat nodig is om de financiering van de groei te waarborgen bij gegeven aanspraken van aandeelhouders en consumerende zelfstandigen.

Een quote van 30% is duidelijk meer dan er thans naar de zelfstandigen en de vennootschappen toevloeit. In het jaar 1975 was het aandeel van al deze groepen te zamen slechts 20%. Vergeleken bij dit slechte jaar moet dit kengetal met 50% omhoog. Het arbeidsaandeel in de sector bedrijven 2) vertoont hiervan het spiegelbeeld; het stond op 80% en moet terug naar 70%. Dat is een verlaging met meer dan 10%.

De bezwaren van deze methode springen overigens duidelijk in het oog. De parameters  $g$ ,  $r$  en  $t$  zijn uit de losse hand ingevuld. De schatting van het arbeidsinkomen van zelfstandigen is zeer grof. Dat het resultaat toch nog klopt met de Nederlandse werkelijkheid, dat wil zeggen met hetgeen we hierna vinden, mag wel een wonder heten. Maar de methode heeft het voordeel, de dingen op een rijtje te zetten, en te laten zien wat we eigenlijk beogen met het winstherstel. Namelijk, het scheppen van eigen vermogen voor de ondernemingen.

Bovendien laat deze benadering zien, dat we ook de belastingdruk  $t$  als instrument kunnen hanteren om het gewenste doel te bereiken. Als we namelijk het aandeel der zelfstandigen op het te lage peil van 20% houden (waar het in 1975 op stond), als we vervolgens onderstellen dat het te lage peil van deze quote goeddeels bij de winsten zat, zodat de pure winstquote geen 17% was maar bijv. 13% en als we nu toch een voldoende investeringspeil willen bereiken om 3,5%

groei te halen, dan moeten we de coëfficiënt  $\frac{r \cdot g}{1-t}$  terugbren-

gen van 4,8 tot 3,7. Bij een waarde van  $g = 3$  en  $r = 0,8$  komen we dan op een toelaatbare belastingdruk van 33%. In ons geval was deze op 50% gesteld, en de druk moet dus naar beneden met één derde als we, bij constante inkomensverdeling, de investeringen weer op gang willen brengen. Het zijn maar rekenvoorbeelden, maar zij leggen toch samenhangen bloot; in dit geval het alternatieve karakter van twee beleidsinstrumenten, te weten de loonpolitiek en de belastingpolitiek. De redenering wijst erop, dat als we er niet in slagen het loonaandeel te verlagen, de belastingen naar beneden zullen moeten. Het lijkt me de moeite waard, deze conclusie te onderstrepen. Of zij in vakbondskringen goed zal vallen, mag worden betwijfeld.

Dit alles betrof de methode, waarbij we uitgaan van de gewenste groeivoet en waarbij we winsten zien als de prijs, die we voor die groei moeten betalen.

2) Niet: de AIQ. Deze stond in 1975 op ruim 96%. Een streefcijfer voor deze coëfficiënt komt hieronder ter sprake. Het arbeidsaandeel heeft betrekking op inkomens uit arbeidsovereenkomst. De AIQ is eigenlijk een heel vreemd kengetal — het kan boven de 100% stijgen. In Japan was dat, in de jaren zestig, ook het geval.

## Bedrijfseconomische methode

De tweede methode is bedrijfseconomisch van aard. Zij gaat uit van het rendement op het totale bedrijfsvermogen en vergelijkt dit met een of andere normatieve grootte, bijvoorbeeld de kapitaalrente op risicovrij vermogen plus een risicopremie van zeg twee procent — bekende getallen uit de voorgestelde VAD-regeling. Het is overduidelijk, dat in 1975 en 1976 de meeste ondernemingen in de verte niet aan dit rendement toekwamen. Maar dat was eerder ook al zo. Volgens het CPB daalde het gemiddelde rendement, vóór belastingen, van bijna 9% in het begin van de jaren zestig, via ongeveer 6% aan het begin van de jaren zeventig tot een procent of 4 aan de vooravond van de recessie van 1974, om daarna verder in te zakken.

De rendementen na belastingen waren ruim 5% in 1960, bijna 3,5% in 1970 en daarna nog lager. Het gaat hier om reële rendementen, die vergeleken moeten worden met de reële rentevoet: het verschil tussen nominale rente en geldontwaarding. De reële rentevoet was in het begin der jaren zestig nog twee à drie procent; er bestond toen een positief verschil tussen het rendement en de rente, waaruit inderdaad een risicopremie van ruim 2% resulteerde. In 1970 was de nominale rentestand 8,2% en de prijsstijging 4,5%; de reële rente bedroeg 3,8%, hetgeen hoger was dan het rendement op bedrijfsvermogen. De risicopremie werd niet meer verdiend, en begon veeleer negatief te worden. In de daaropvolgende jaren wordt de redenering bemoeilijkt doordat de nominale rente sterk oploopt, maar niet genoeg om de geldontwaarding bij te houden. De negatieve reële rentevoet doet zijn intree, en dat is geen verschijnsel om vergelijkingen op te baseren. Tegelijk daalde de rentabiliteit na 1972 sterk door de oplopende invoerprijzen en de recessie. Verliezen werden meer en meer inheems, en het is duidelijk dat we van die toestand af moeten. Ook de negatieve reële rente zal waarschijnlijk geen stand houden.

Wij zien dus, dat de winst, in de zin van een surplus boven de kosten van de vermogensvoorziening, in de loop van de jaren zestig tot nul is gereduceerd, en dat de overwinst macro-economisch reeds na 1970 negatief begon te worden. Het totale winstpeil, in de zin van een surplus boven de kosten (inclusief de kosten van de vermogensvoorziening en een risicovergoeding) was voortdurend laag.

Deze conclusie stemt overeen met die van W. Nordhaus voor de Verenigde Staten die de hele naoorlogse periode onderzocht. Hij vindt nauwelijks enig macro-economisch surplus boven de „costs of capital”, en vraagt zich met verbazing af waar de winsten van de snelle groeiers (computers, olie e.d.) eigenlijk zijn gebleven — zeker gecompenseerd door verliezen in andere bedrijfstakken? 3) En kan het kapitalisme draaien zonder winst? Nordhaus gelooft dat de winst zich wel weer zal herstellen, maar hij weet het ook niet zeker.

De lage rentabiliteitscijfers die het CPB voor Nederland uitrekent zijn overigens voor een deel ontstaan door het toekennen, op papier, van arbeidsinkomens aan zelfstandigen, terwijl deze mensen die CAO-lonen in vele gevallen niet hebben gehaald. Er bestaan vermoedens dat 25% onder het minimumloon zit. We kunnen dan ook zeggen dat de verliezen, die er na 1970 geleden werden, voor een deel bijgepast zijn uit de arbeidsinkomens; welke normatieve conclusies men daaraan wil verbinden, valt echter niet zonder meer te zeggen. Sommigen zullen geneigd zijn tot de opvatting dat die arbeid op de verkeerde plaats wordt aangewend en maar een ander emplot moet zoeken. Maar deze visie verliest aan kracht in een periode van stijgende werkloosheid — er is dan geen alternatief, en het voortduren van de verliezen kan ertoe leiden dat kleine bedrijven worden gesloten waardoor het aantal werklozen toeneemt. Dit proces is al jaren aan de gang. Ook hier geldt dus, dat economisch herstel wel degelijk een verbetering van de rentabiliteit vergt; dit argument kan niet worden weerlegd door te wijzen op een eventuele misallocatie van arbeid.

Naast de sombere winstcijfers van het CPB beschikken wij over wat minder zwartgallige uitkomsten van een onderzoek, verricht door J. Snijder. (Winstinhouding en winstuitkering, *Maandschrift Economie*, juni/juli 1976) Hij verzamelde de winstcijfers, over de periode 1962-1971, van 34 naamloze vennootschappen, waarvan de aandelen ter beurze zijn genoteerd. Zij vertegenwoordigen slechts 14% van de beurs-nv's, maar tevens bijna driekwart van het vermogen van deze ondernemingen. Snijder vond een gemiddelde rentabiliteit over het eigen vermogen van 8,7%. Dit lijkt aanzienlijk hoger dan de uitkomsten van het CPB, maar te bedenken valt dat het hier niet om een reël, maar om een nominaal rendement gaat, dat dus vergeleken moet worden met de nominale rentevoet. Deze laatste bedroeg, gemiddeld, ruim 6%. Over de hele periode werd dus een risicopremie van 2% verdiend, maar aan het begin van deze periode was deze hoger, en daarna lager. Aan het eind van de jaren zestig was het surplus waarschijnlijk verdwenen door de schaarbeweging van dalende winsten en oplopende rente. Niettemin komt Snijder wel wat gunstiger uit dan het CPB, omdat hij een selectie van grote ondernemingen heeft onderzocht. In beide gevallen zijn er echter indicaties van een negatieve overwinst bij het inzetten der jaren zeventig.

Deze methode, waarbij het rendement wordt vergeleken met de rentestand, roept voor Nederland dezelfde verbazing op die Nordhaus voor Amerika ten deel viel — en in sterkere mate, want het surplus was bij ons na 1970 vrij stellig negatief. Dit doet de bekende vraag rijzen, waarom ondernemers doorgaan met investeren terwijl de spaarbank meer rente geeft dan het eigen bedrijf. Er zijn diverse antwoorden mogelijk — hoop op betere tijden, de macht der gewoonte — maar het meest overtuigende antwoord ligt bij het jaargangenmodel: het bedrijfsvermogen rendeert gemiddeld slecht, maar op de nieuwste jaargang wordt nog wel voldoende verdiend. Juist omdat oude machines door de looninflatie versneld worden afgestoten, moet de onderneming wel blijven investeren om te blijven bestaan. Dit is evenwel een gewrongen situatie. Hoe schadelijk ze is voor de werkgelegenheid hebben Den Hartog en Tjan laten zien; door de kloof tussen het rendement op de nieuwste en de oudste machines wordt relatief veel arbeid afgestoten. Met andere woorden, het feit dat de investeringen nog op een hoog peil lagen, aan het eind van de jaren zestig, bewijst geenszins dat de situatie toen gezond was. De rendementscijfers wettigen het tegengestelde vermoeden. De bedrijfseconomische methode komt dus tot de conclusie, dat er ergens iets is misgegaan, en dat dit aan het begin van de jaren zeventig eigenlijk al uit de cijfers bleek.

## Terug tot 1970

De derde methode zoekt dan ook naar het laatste jaar, waarin de zaak nog betrekkelijk goed liep. Op grond van het bovenstaande komen we, op zijn laatst, terecht in 1970. De produktie groeide toen nog met 6%, de investeringen waren 12% hoger dan in 1969, de export steeg qua volume met 15%. De werkloosheid was, als we op de geregistreerde arbeidsreserve afgaan, bijzonder laag: 50.000. Het was een goed jaar. Maar toch borg het reeds de kiemen in zich van wat later openbaar zou worden. De looninflatie draaide al jaren op volle toeren, met bijna 13%, en de groei stond op het punt te verflauwen. Ook de versnelde afstoot van oude jaargangen was al een paar jaar gaande, en de werkgelegenheid was al aan het stagneren. Dit laatste werd, zoals nu bekend is, aan het oog onttrokken door verhoogde onderwijsparticipatie en hogere ziektecijfers. We mogen dus zeker niet een later jaar kiezen dan 1970 — sommigen zullen zeggen dat het toen

3) W. Nordhaus, *The falling share of profits*, Brookings papers on economic activity, 1974.

al te laat was 4). Ook hier geldt weer dat we de coëfficiënten die we aan 1970 ontlenu, kunnen beschouwen als minima.

Welnu, de arbeidsinkomensquote stond in 1970 op ruim 83% (exclusief aardgas, woningexploitatie enz.) Voor 1975 op 96%. Voor 1977 is deze coëfficiënt geprogrammeerd op 93,6 en voor 1980 op 87. Dat lijkt dus allemaal te hoog. Vergeleken bij 1977 zal de AIQ met bijna 10% omlaag moeten. Dat klopt met de vereiste daling van het arbeidsaandeel, die we hierboven als resultaat van de eerste methode hebben gevonden.

Maar daarmee zijn we er niet. In 1970 bedroeg de totale druk van belastingen en sociale premies nog 45% van het nationale inkomen; voor 1977 wordt deze quote gesteld op 53,1 en voor 1980 op 53,5. (*De Nederlandse economie in 1980*). Die verflauwende stijging vereist, naar van alle kanten wordt verzekerd, een geweldige krachtsinspanning. Sommige politieke commentatoren verwerpen bij voorbaat een lagere uitkomst dan de huidige, hetgeen wil zeggen dat er politieke weerstanden zullen rijzen als we de collectieve sector werkelijk zouden terugdringen. Nu is het natuurlijk allerm minst zo, dat we ook in dit opzicht naar het percentage van 1970 terug moeten. Het gaat immers om de druk op de winsten, en niet om de druk op het totale inkomen. Het is denkbaar, dat de collectieve druk toeneemt, maar dat daarbinnen de winstbelasting wordt verlicht. Toch lijkt dit een onwaarschijnlijke gang van zaken. Het verleden heeft immers een reeks van afwentelingsprocessen te zien gegeven, waarbij telkens het inkomen van een aantal zelfstandigen de uiteindelijke last te dragen kreeg. In welke mate dit het geval is weten we niet — zie hierboven, waar werd opgemerkt dat we niet beschikken over een kwantitatieve analyse van de „profit squeeze”. Maar dat een aantal ondernemingen de lastenstijging van 45% naar 53% zeer toegespitst heeft gevoeld, staat wel vast, en een verdere verhoging van deze druk is dan ook slecht te rijmen met winstherstel. Veeleer lijkt het waarschijnlijk dat een verdere stijging van de collectieve lasten gecompenseerd moet worden door een extra daling van de AIQ en het arbeidsaandeel boven de reductie van 10%.

Het enige alternatief om aan dit dilemma te ontsnappen zou zijn: een afzonderlijke, gerichte bevoordeling van de ondernemingen, hetzij door een verlaging van de vennootschapsbelasting en de inkomensbelasting op winsten (hetgeen zou kunnen gebeuren door de vervangingswaarde als fiscale grondslag te aanvaarden), hetzij door investerings-subsidies. De regering is thans bezig, de laatste weg op te gaan. Maar als de „investeringsrekening”, zoals de nieuwe naam luidt voor een nieuw begrotingsfonds, inderdaad de compensatie gaat leveren voor een te geringe daling van de AIQ of een te sterke stijging van de collectieve lasten, kunnen we nog merkwaardige dingen beleven: een formidabele opzwellling van de via deze rekening lopende bedragen. Ook de loonsubsidies zullen dan oplopen. Het startbedrag van in totaal f. 2,5 mrd, waaraan nu gedacht wordt, komt dan voor verveelvoudiging in aanmerking, en het is de vraag of de politieke implicaties van zo'n geldstroom voldoende doordacht zijn. Wie tegen winstvergroting is, zal ook het uitdelen van miljarden aan ondernemingen kritisch bezien — subsidies lopen nog meer in de gaten dan positieve saldi op de verlies -en winstrekening. Maar de critici van zo'n bevoordeling van de ondernemingen moeten bedenken, dat deze „bevoordeling” nodig wordt door een te hoog arbeidsaandeel. Als we met de AIQ te weinig bereiken, zal op andere fronten des te meer moeten worden uitgericht om de zaak draaiende te houden.

#### Verlaging collectieve last op winsten

De drie benaderingswijzen van het gewenste peil van de winsten leveren min of meer dezelfde conclusie op, die kan worden samengevat als: terug naar 1970 wat de winstquote, de rendementen en de AIQ betreft; en liever een verlaging dan een verhoging van de collectieve last op de winsten. Dit

ziet er reactionair uit, en om deze indruk enigzins weg te nemen nog enkele slotopmerkingen.

In de eerste plaats staat hier niet, dat iemands reëel inkomen tot 1970 moet worden teruggeschroefd. Integendeel, er staat dat, bij ontstentenis van winstherstel, een aantal inkomens tot beneden het peil van 1970 zal dalen. Wat terug moet komen is niet het reële inkomen van toen, maar het functioneren van de ondernemingsgewijze productie, zulks ten bate van de werklozen en van degenen die hun reële inkomen willen zien stijgen. En op den duur ook: ten bate van de collectieve bestedingen. Het gaat om het herstel van coëfficiënten, opdat de niveaus die de welvaart bepalen, kunnen blijven stijgen.

In de tweede plaats wijzen de voorgaande beschouwingen niet speciaal naar het zittende kabinet als de schuldige. Reeds in 1970, of eerder, zijn we door het evenwicht heen-geschoten. Sinds 1973 zijn nog een aantal internationale tegenslagen gevolgd, allemaal genoegzaam bekend, waar het huidige kabinet ook weinig aan kon verhelpen. In het licht van de reeds zeven jaar te kort schietende winsten had eigenlijk een nog slechtere afloop voor de hand gelegen — reden om thans de bakens te verzetten, en het kabinet wijst dan ook op die noodzaak.

Ten slotte heeft U mij niet horen zeggen dat de nivellering de oorzaak is van de huidige moeilijkheden. Integendeel, voor zover een gelijkmatiger verdeling optreedt binnen de loon- en salarisopbouw brengt ze waarschijnlijk een betere arbeidsmarktaanpassing naderbij, waardoor het niveau van de werkloosheid daalt. Er valt nog heel wat te nivelleren, ook bij de inkomens van de vrije beroepen, zonder gevaar voor stagnatie, werkloosheid of wat dan ook. Het vereiste winstherstel zal voor een deel nivellerend werken, namelijk voor zover het kleine zelfstandigen en boeren dichter bij het gemiddelde inkomen brengt, en voor zover het verliezen opheft. Maar uiteraard zullen ruimere winsten hier en daar tot grotere inkomensongelijkheid leiden — wie dat niet wil, blokkeert niet alleen de weg naar economisch herstel, maar verkleint ook de ruimte voor de openbare financiën. Een zekere spreiding via de VAD kan het bezwaar verzachten, mits we daarbij niet het onderste uit de kan willen halen, want dan gaat de VAD de verkeerde kant op (werken 5).

Voor degenen die graag denken in termen van een progressieve politiek kan de conclusie uit het bovenstaande ook zo worden geformuleerd. Herstel van de winsten betekent niet noodzakelijkerwijs het einde van een progressief beleid. Maar omgekeerd geldt wel dat aanhoudende winstdeficiëntie een volstreekte belemmering vormt voor een vergroting van de collectieve sector, het terugdringen van de onvrijwillige werkloosheid, en het verhogen van de inkomens der laagst-betaalden. Als het te lage peil van de winsten blijft aanhouden valt te vrezen dat de overheidsbestedingen besnoeid moeten worden op een manier, die veel verder gaat dan de één-procents-operatie. Linkse wensen raken dan meer en meer in de knoel. Een progressief beleid heeft een voldoende winstniveau als voorwaarde 6).

J. Pen

4) Op blz. 74 van *De Nederlandse economie in 1980* wordt de om-buiging in de investeringen gelokaliseerd in 1967. Maar daarna is de investeringsquote nog opgelopen; dit kan weliswaar andere oor-zaken hebben dan de winstontwikkeling (vraagimpulsen, aardgas enz.)

5) En natuurlijk behoeven niet alle hoge winsten geaccepteerd te worden. Er bestaan ook nog een Prijzenwet en een Wet Economische Mededinging om onaantvaardbare ontwikkelingen in speciale be-drijfstakken mee tegen te gaan. Ik zeg het maar voor de slechte verstaander.

6) Wie van mening mocht zijn dat hier niets is gezegd over beleids-instrumenten heeft niet tussen de regels gelezen. Daar staat dat de problemen zonder inkomenspolitiek onoplosbaar zijn. De één-procentsnorm is alleen maar een haalbare kaart als er een straffe loonpolitiek wordt gevoerd. Met een slappe loonpolitiek is één procent te veel. Zonder loonpolitiek komt de overheid op minus x% terecht; hoe hoog x is hangt af van de werkloosheid die we tole-reren.



# De rijksuitgaven, andere dan die voor sociale voorzieningen

DR. W. DREES

## Drie soorten overheidsuitgaven

Men kan overheidsuitgaven, excl. die van overheidsbedrijven splitsen in drie groepen:

- Collectieve goederen, d.w.z. goederen die, als ze worden verschaft, voor iedereen in een bepaald gebied werken, zoals vuurtoren, zeedijk, defensie, algemeen bestuur (incl. buitenlands beleid en ontwikkelingshulp);
- De verscaffing beneden kostprijs (of gratis) van individuele goederen, „splitsbare goederen”, d.w.z. goederen waarvan de verscaffing kan worden beperkt tot degene die er een prijs voor betaalt (of een rantsoen toegewezen heeft gekregen). De verscaffing (productie) kan plaats vinden door een particulier bedrijf met overheidssubsidie. Voorbeelden van individuele goederen zijn onderwijs, woning, curatieve gezondheidszorg, grond, boek en goederen en diensten die door het bedrijfsleven worden geproduceerd zoals transport, voedsel, kleding en energie;
- Inkomensoverdrachten, d.w.z. het geven van geld zonder rechtstreekse tegenprestatie. Belastingen zijn overdrachten door de burgers aan de overheid.

## Inkomensoverdracht of consumptiesubsidie

Prof. Wolfson bespreekt de bijstand (sociale voorziening in enge zin) én de sociale verzekeringen. Dit zijn overdrachten in geld. De verscaffing van medische diensten neemt een aparte plaats in. Er zijn andere uitgaven die men als inkomensoverdracht kan beschouwen, bijv. huursubsidies, studietoelagen, vroeger de consumptiesubsidie op melk. Deze subsidies worden verstrekt als men een bepaalde besteding verricht, echter zonder dat men een prestatie aan de overheid levert. Dient men huursubsidies te beschouwen als een inkomensoverdracht of als het subsidiëren van een consumptie? Leidt de uitgaaf tot consumptie van een artikel die anders achterwege zou zijn gebleven, dan is het de verscaffing van een individueel goed beneden de kostprijs. Leidt de uitgaaf tot ruimere bestedingsmogelijkheden voor andere artikelen zonder dat de ontvanger zijn consumptie van het gesubsidieerde artikel wijzigt, dan is het een inkomensoverdracht. In economen-jargon uitgedrukt: subsidies voor eerste levensbehoeften of andere goederen met lage elasticiteit van de vraag zijn inkomensoverdrachten. Zo werd de consumentensubsidie op melk *niet* verstrekt ter bevordering van de consumptie van melk, maar ter verlichting van de problemen van mensen met lage inkomens.

Het feit dat huursubsidies en studietoelagen negatief zijn gekoppeld aan het inkomen leidt er toe dat ze een werking hebben die verwant is aan de werking van heffingen zoals inkomstenbelasting of sociale premies. De bijdragen in de tekorten van openbare vervoersbedrijven hebben ten dele

(elasticiteit is -0.3) het karakter van inkomensoverdracht, in hoofdzaak dat van verscaffing van openbaar vervoer.

De statistische definities van „inkomensoverdracht” zijn onbruikbaar. Zie bijv. bijlage 7 (blz. 109) van de *Miljoenennota 1976*. Onder inkomensoverdrachten wordt ook de betaling door het rijk van bijzonder onderwijs verstaan. Ook ontwikkelingshulp en de bijdrage in de kosten van de Europese Gemeenschap worden door het kabinet als „inkomensoverdrachten” geboekt op grond van een juridisch criterium (besteding door een andere rechtspersoon dan het rijk).

## De groei van de uitgaven betreft allereerst de overdrachten

Blz. 42 van de *Miljoenennota 1977* vermeldt: „De groei van de collectieve sector is niet zozeer bestemd voor een groeiend direct beslag van de collectieve sector op productiemiddelen, doch vooral voor een groei van de inkomensoverdrachten, in het bijzonder op het terrein van de sociale voorzieningen”.

Bijlage 14 bij de nota bevat een overzicht van de gehele overheid inclusief gemeenten en sociale verzekering. Van 1960 tot 1975 namen de uitgaven uit hoofde van sociale verzekering toe van 9% van het nationale inkomen tot 22.5%. De andere overheidsuitgaven stegen van 27% naar 38%, waarin een forse stijging van de bijstandsuitgaven is begrepen.

Een andere juridische regeling kan het peil van belastingen en van overdrachten verhogen of verlagen zonder dat er materieel iets verandert. Zo zijn de investeringsaftrek en investeringsubsidie aan elkaar verwant. Bij belastingheffing is de materie in de wet geregeld en zijn aanslagen vatbaar voor beroep bij de onafhankelijke rechter. Bij subsidies domineert een regeling door een bewindsman.

## De collectieve goederen zijn stabiel

De harde kern van de overheidstaak bestaat uit de verscaffing van collectieve goederen. Ook in een periode met weinig overheidsbemoeienis worden deze taken verricht. Rente kan hiertoe worden gerekend, behalve voor zover het leningen betreft die zijn gesloten ten behoeve van de financiering van rendabele individuele goederen (PTT, woningbouw).

Ambtelijke salarissen behoren tot de collectieve goederen voor zover de ambtenaren in die sector werkzaam zijn. Verhoging van ambtelijke salarissen heeft op de economie dezelfde invloed als verhoging van overdrachtsuitgaven.

Aflossingen hebben géén economische betekenis. De ontvanger zal het bedrag opnieuw ter beschikking stellen. Er is een verschuiving denkbaar tussen de „relevante” rente en de zo oninteressante aflossing. De hoge rente is een gevolg van inflatie. Geïndexeerde leningen (waarbij de aflossing

gebaseerd wordt op de stijging van de index 1) sinds het jaar van uitgifte en waarbij de rente laag is of nihil) zouden leiden tot minder uitgaven aan rente en meer aan aflossing.

Het peil van uitgaven en van belastingen zou dalen als men ambtenarensalarissen vrij zou stellen van belasting (en slechts de oude netto-bedragen zou betalen) of de bijstand vrij zou stellen, of defensie aankopen (van omzetbelasting, accijns e.d.). T.a.v. collectieve goederen zijn optische verschuivingen in recente tijden *niet* opgetreden.

De uitgaven voor collectieve goederen zijn in verhouding tot het nationale inkomen, stabiel met als uitzondering de ontwikkelingshulp die thans ca. 1,5% van het nationaal inkomen bedraagt. De overige uitgaven liggen op eenzelfde peil als in het begin van de eeuw of wellicht zelfs medio 19e eeuw. De stabiliteit wordt in tabel 1 geïllustreerd. (Taakverschuiving tussen rijk en gemeenten heeft zich voorgedaan bij individuele goederen zoals onderwijs en bij inkomensoverdrachten, *niet* bij collectieve goederen).

Tabel 1. Rijksuitgaven naar functie (% van het nationale inkomen tegen marktprijzen)

Functie	1960	1965	1970	1975	1980
Algemeen bestuur (excl. koersverliezen)	1,6	1,2	1,0	1,3	1,3
Defensie	4,4	4,3	3,8	4,0	3,6
Buitenlands beleid (incl. ontwikkelingshulp)	0,8	11,0	1,2	1,4	1,5
Justitie en politie	1,0	1,4	1,3	1,6	1,5
Verkeer en waterstaat	1,9	2,2	3,0	2,8	2,5
Handel en nijverheid	0,3	0,6	0,6	0,6	1,2
Landbouw	1,7	1,4	1,5	0,8	0,5
Onderwijs en wetenschappen en cultuur	4,9	6,9	8,3	10,0	9,1
Sociale voorzieningen	2,2	2,5	3,0	7,4	9,5
Volkshuisvesting	2,6	2,6	2,2	2,7	2,0
Nationale schuld enz.	2,9	2,6	2,5	2,4	3,6
Totaal rijksuitgaven	24,3	26,7	28,4	35,0	36,3
Idem (excl. onderwijs, sociale voorzieningen en volkshuisvesting)	14,6	14,7	14,9	14,9	15,7

Bron 1960-1975: Ministerie van Financiën  
1980: Eigen schatting gebaseerd op tabel III-21 van *De Nederlandse economie in 1980* van het Centraal Planbureau.

Sommige functies omvatten zowel collectieve als individuele goederen (Verkeer en waterstaat omvat bijv. zeekering, maar ook verschaffing van individuele goederen zoals wegen). Onderwijs en Volkshuisvesting betreffen vrijwel geheel inkomensoverdrachten of subsidies in individuele goederen. De rijksuitgaven excl. deze drie functies zijn zowel in 1960 als nu ca. 15% van het nationale inkomen. Het merendeel hiervan behoort tot de collectieve goederen.

Dat de overheid in de klem zit wordt *niet* veroorzaakt door collectieve goederen. Er zijn weinig belangengroepen die daarvoor ijveren. In politieke programma's vindt men vooral ontwikkelingshulp genoemd. De bevolking voelt zich weinig betrokken bij collectieve goederen. N. H. Douben schrijft in het artikel „Nationale bestedingsruimte en prioriteitenkeuze” 2): „Sommige overheidsuitgaven beïnvloeden namelijk op zeer grote afstand de behoeftenbevrediging van de burgers, zodat dezen het effect ervan nauwelijks gewaar worden”.

Als voorbeeld noemt hij defensie. Uit het publiek wordt, als de gedachte aan „bezuinigen” opkomt, vooral gepleit voor bezuiniging op collectieve goederen, zoals ontwikkelingshulp, rijksgebouwen, aantal ambtenaren. Het nut is diffuus en treedt soms pas in de toekomst op.

### Inherente opwaartse tendensen?

De stijging van de uitgaven is veroorzaakt door de inkomensoverdrachten en door de verstrekking van individue-

le goederen beneden de kostprijs. Zijn er elementen in de economische ontwikkeling waardoor een opwaartse druk ontstaat los van bewuste politieke wil? Een toename van bevolkingsdichtheid kan enige opwaartse druk op de uitgaven veroorzaken. Vermeerdering van relaties leidt tot meer problemen (politie, verkeerslichten). Voorts wordt een hoger peil van technische verzorging noodzakelijk, omdat de bewoners van een stad niet meer beschikken over de natuur om een aantal functies (recreatie bijv.) te verschaffen. Er zijn géén andere factoren die „autonomisch” leiden tot een hoger peil van overheidsuitgaven.

Soms wordt genoemd de „stijging van de produktiviteit” die in de particuliere sector zou optreden, maar in de overheidssector (vrijwel) zou ontbreken. Dit is een misverstand dat is besproken in mijn preadvies voor de Vereniging voor Staatshuishoudkunde in 1963.

### De drie taken van de overheidsfinanciën

Men kan de taken van de overheidsfinanciën onderscheiden in:

- bevorderen van betere allocatie (betere verdeling van de produktieve mogelijkheden over de produktie van concrete goederen en diensten);
- bevorderen van betere inkomensverdeling;
- bevorderen van een hoger of meer stabiel peil van werkgelegenheid.

Betere allocatie wordt gediend door de verschaffing van collectieve goederen welke zonder overheid nauwelijks zouden worden verschaft. Bij individuele goederen speelt dit motief een rol als de overheid veronderstelt dat zonder haar bemoeienis te weinig van een bepaald individueel goed zou worden geconsumeerd. Daarvoor kan de overheid twee redenen hebben, nl.:

- consumptie van het goed heeft externe voordelen (voor een ander dan de gebruiker) en zonder subsidie zou er te weinig van worden geconsumeerd;
- het goed heeft voordelen voor de gebruiker zelf in een mate die de gebruiker onvoldoende beseft.

Bij analyse blijken deze argumenten veelal nogal zwak. Externe voordelen zijn zelden aanwezig en kunnen veelal ook worden bereikt door voorschriften. Zo is iedereen gebaat bij goede tuinen of een aardig voorkomen van woningen. Z.g. „welstands”-voorschriften kunnen dit verwezenlijken. Lager onderwijs is een ander voorbeeld waar externe effecten aanwezig zijn.

Dat externe effect is echter in het algemeen afwezig bij hogere en meer gespecialiseerde vormen van onderwijs. Een piloot of een notaris is nuttig voor zijn klanten. De kostbare opleiding brengt echter geen voordelen aan anderen die met hem in contact komen. Het „bemoei”-argument — een artikel is voor de gebruiker nuttiger dan hij zelf beseft — is zelden bruikbaar, althans voor volwassenen die door de overheid als zelfstandige kiesgerechtigde mensen worden beschouwd. Men is vrij om te emigreren, om zijn levenspartner te kiezen, om te scheiden, om een beroep te kiezen.

Een redelijker inkomensverdeling kan beter worden bevorderd door hulp in geld dan door hulp in goederen. We geven aan bejaarden AOW-uitkering, niet voedsel of brandstof. Indien men als overheid meent dat een groep een te laag inkomen heeft ligt het meer voor de hand de belastingdruk op hen te verlagen. Hulp in natura zou zin hebben als men de

1) Men denke aan een prijsindex, maar ook aan een index van algemene salariswijzigingen van ambtenaren (het stelsel van de Algemene Burgelijke Pensioenwet).

2) Gepubliceerd in de bundel *Waarheen gaat onze sociaal-economische orde?* (preadvies voor een vergadering van het Thijmgenootschap), Ambo, 1976.

zwakke groep zo beter bereiken kan hetgeen bij de moderne administratie zelden het geval is.

### Analyse, enkele individuele goederen

Voorbeelden van hoge uitgaven voor individuele goederen waarvan de argumenten de toets der kritiek *niet* kunnen doorstaan, zijn de subsidies voor hoger onderwijs, de subsidies in de volkshuisvesting en de parkeersubsidies. Bij elk gaat het om een miljard gulden of meer per jaar. Voorts overtreft de belangstelling bij het huidige subsidiepeil, het aanbod zodat stimulering van de vraag ook in dat opzicht eigenaardig is. Er zijn lotingen om plaatsen aan de universiteit, er zijn wachtlijsten voor woningen, het is moeilijk om een parkeerplaats te vinden.

Motieven voor de subsidiëring van hoger onderwijs zijn vooral „gelijke kansen” en „externe effecten”. Gelijke kansen kunnen echter ook verkregen worden door leningen beschikbaar te stellen. Soms worden subsidies verdedigd „mits gericht op lage inkomensgroepen”. Men koppelt dan de student aan zijn ouders, hetgeen weinig voor de hand ligt bij de mondigheid van de moderne student. Het is bovendien onredelijk om wel studenten afkomstig uit lagere inkomensgroepen te subsidiëren en *niet* andere jongeren uit die groepen.

Subsidiëring van nieuwe woningen lag voor de hand, toen er grote verschillen waren in huurpeil tussen oudbouw en nieuwbouw. Dit kabinet is overgestapt naar nieuwe motieven voor subsidiëring, omdat royaler wonen nuttiger zou zijn, ook voor derden. Deze subsidiëring is veelal zinloos, omdat de betrokkene al uit zich zelf bereid is voor zijn huisvesting te betalen. Positieve externe effecten als gevolg van ruimer gaan wonen, dus minder mensen per gezin (vijftien jaar geleden vier mensen per woning, thans drie, als het zo doorgaat over vijftien jaar twee per woning) zijn onwaarschijnlijk. Dit leidt tot ruimtebeslag, tot grote afstanden van woning tot voorzieningen als winkel en station en recreatiegebied. In *Gelijk of meer gelijk* is van de zijde van de vakbeweging juist gepleit voor een heffing op hoog ruimtebeslag.

Het subsidiëren van parkeerplaatsen stimuleert autogebruik voor iedere verplaatsing, hoewel het officiële doel is „selectief autogebruik”.

De laatste jaren is het conjunctuurpolitieke argument van betekenis geworden. Denk bijv. aan de loterij van staatssecretaris Schaefer vorig jaar.

Onbehoorlijk; bij belastingen wordt niet geloot.

### Opwaartse druk

Een verklaring voor de toeneming van deze uitgaven kan worden gevonden op het sociologisch vlak. Een gepassioneerde minderheid die bij een bepaalde uitgaaf belang heeft komt daarvoor fel op, terwijl de diffuus betalende meerderheid er minder aandacht aan geeft (bijv. studentencolleggeld). Tegenwicht ontbreekt, omdat het onderzoek van overheidsuitgaven nog in een vroeg stadium verkeert.

Interessant is dat de opwaartse druk van een belangengroep zich zelf versterkt heeft — door subsidiëring neemt de groep van belanghebbenden toe en daarmee hun politieke invloed. Voorts, dat de macht van belangengroepen toeneemt als meer politieke richtlijnen op congressen worden vast gelegd. Op congressen domineert de gepassioneerde belanghebbende minderheid boven nuchtere analyse, waarin ook belangen van anderen worden betrokken.

### De ombuiging door het kabinet

In de eerste helft van de kabinetsperiode overheerste optimisme, slechts onderbroken door de oliecrisis. De daarna

sinds 1917

sinds 1917

## STENOGRAFENBUREAU

W. STEMMER & Zn. B.V.

Schiebroekseweg 22-24, telefoon (010) 22 38 66  
postbus 35007, Rotterdam

vervaardigt o.a. de officiële gemeenteraadsverslagen van Arnhem, Baarn, Best, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Hilversum, Maastricht, Rheden, Rotterdam, Tilburg en Veldhoven.

Wij leveren ook :

### notulen van directie- en aandeelhoudersvergaderingen

De jarenlange gedegen ervaring van ons bureau, toepassing van moderne geluidsopnametechniek en vooral onze eerste-klas medewerkers garanderen snel en accuraat werk, uitgevoerd op uiterst betrouwbare en discrete wijze.

I.M.

fors verhoogde prijzen van aardgas leverden een enorme meevaller op. Deze werd gebruikt voor uitgaven. Verder werd het „toelaatbaar geachte” tekort verhoogd.

In de zomer van 1975 schrok het kabinet van de achteruitgang van de economie en van prognoses dat bij verzwaring van belasting- en premiedruk in het voorgenomen tempo het bedrijfsleven zou bezwijken. De begroting 1976 was naar inhoud nog even royaal opgezet als de vorige, maar in de *Miljoenennota* van september 1975 werd aangekondigd, dat het beleid soberder zou moeten worden, dat de belastingen en premies wel sneller mochten stijgen dan het nationale inkomen, maar slechts zo, dat de druk van de collectieve lasten in het nationale inkomen met hoogstens 1% per jaar zou toenemen.

Een eerste schets van de regeringsplannen werd in juni 1976 gegeven in de *Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid*, met een bijlage inzake sociale voorzieningen.

De *Miljoenennota 1977* geeft in bijlage 3b een „Overzicht beleidsherzieningen en andere wijzigingen in de meerjarenramingen”. Een gezuiverd „overzicht van wijzigingen ten opzichte van de meerjarenramingen”, dat zich beperkt tot de beleidsombuigingen is te vinden op blz. 9 van de *Nota over het te voeren beleid* van juni 1976 (nr. 13.951).

Excl. de sociale voorzieningen betreft dit de in tabel 2 genoemde rijksuitgaven (mln. guldens).

Tabel 2

	1977	1980
Algemeen bestuur .....	16	86
Defensie .....	70	200
Justitie en politie .....	37	118
Verkeer en waterstaat .....	202	432
Economische zaken .....	15	40
Energiefondsen .....	—	167
Landbouw en visserij .....	12	52
Onderwijs en wetenschappen .....	186	497
Academische ziekenhuizen .....	60	170
Welzijnssector c.a. ....	40	145
Volkshuisvesting .....	171	465
Spreiding rijksdiensten .....	—	108
Ontwikkelingssamenwerking .....	70	50
Wetenschapsbeoefening .....	11	35
Personeelsuitgaven .....	100	420
	990	2985

### Enkele departementen

Defensie, verkeer en waterstaat, onderwijs, volkshuisvesting leveren elk in 1980 f. 200 mln. of meer. Voorts is er een algemene reductie inzake de voorgenomen uitbreiding van personeel (Op zich pikant, gezien de enorme subsidiëring van het in dienst nemen van bijv. jongere werklozen).



## Defensie

Wat Defensie betreft gaat het om de zoveelste bezuiniging op oorspronkelijke plannen. In september vorig jaar werd aangekondigd dat in 1977 een bezuiniging t.o.v. de *Defensienota* ad f. 230 mln. zou worden nagestreefd. Thans wil het kabinet die bezuiniging beperken, maar defensie wel een bijdrage laten leveren aan de 1%-operatie (*Miljoenennota 1977*, blz. 53). Dit zijn mistige exercities. De paragraaf defensie in *Hoofdpunten van het regeringsbeleid 1977* licht het totaal van het begrotingshoofdstuk 1977 o.m. als volgt toe:

- doortrekking vermindering voorjaarsnota '75 f. 50 mln;
- doortrekking vermindering voorjaarsnota '76 f. 29 mln;
- bijdrage aan de vermindering van de totale rijksbegroting zoals besloten vóór de vakantieperiode f. 104 mln.;
- daarna voor defensie bijkomende bezuiniging f. 65 mln.

Het laatste bedrag komt in de plaats van de vorig jaar in de *miljoenennota* aangekondigde bezuiniging voor 1977 ter grootte van f. 230 mln.

De Troonrede bevat de volgende passage:

„Ons land levert een alleszins redelijke bijdrage tot de bondgenootschappelijke verdediging. De sterk toenemende kosten van deze verdediging dwingen echter tot een versterking van de onderlinge samenwerking en taakverdeling binnen het bondgenootschap. Binnen dat kader dienen de beslissingen te worden genomen over nieuwe grote investeringsprojecten voor de Nederlandse krijgsmacht”.

Het argument dat Nederland „een redelijke bijdrage levert tot het bondgenootschap” heeft maar beperkte betekenis. Engeland had in de herfst 1940 kunnen zeggen dat het een „redelijke bijdrage had geleverd tot de geallieerde inspanning” en er mee kunnen uitscheiden. Als bijv. bondgenoten minder gaan doen moet men *meer* gaan doen, opdat het bondgenootschap *als geheel* genoeg kracht behoudt. Het gevaar van afbrokkeling is aanwezig; er zijn zwakke broeders. Bovendien heeft Nederland geruime tijd een relatief geringe inspanning opgebracht vergeleken met bijv. de Verenigde Staten of Engeland. De laatste jaren heeft Nederland sterk geboft met de hoge aardgasopbrengst. Belangrijker is de vraag naar het militaire potentieel van de eventuele tegenstander en naar zijn bedoelingen. Ondanks het tekenen van de verdragen van Helsinki is er weinig ontspanning. Het IJzeren Gordijn, de Berlijnse Muur of hoe men de afscherming van Oost Europa ook noemt, functioneert. De russische militaire macht is met name op de oceanen sterk in opmars.

Defensie streeft de bezuinigingen ten dele na in de personeelskosten, d.w.z. de kosten per man. Gevaarlijk is het uitstel van investeringen (van vervanging van de Neptunevliegtuigen voor de onderzeebootbestrijding, van bouw van een commandofregat en van aanschaf van moderne anti-tankwapens).

Minister Vredeling schrijft:

„De grenzen van het mogelijke zijn dicht genaderd. We komen in een kritieke fase. Mijn opvolger zal vooral na 1979 — als volgens de Defensienota de belangrijkste materieel-vervangingen zoals van tanks, onderzeeboten, lange afstands-patrouillevliegtuigen en de Nike raketten moeten plaatsvinden — voor enorme problemen komen te staan”.

## Verkeer en waterstaat

Bij verkeer en waterstaat werd in de nota van juni jl. een besnoeiing t.o.v. de meerjarenramingen voorzien bij de natte waterstaat en ten dele ook bij de droge waterstaat. Blz. 53 van de *Miljoenennota 1977* bevestigt dit. Hiertegenover staat de uitvoering van de gecompliceerde pijlerdam in de Oosterschelde. Op blz. 4 van de Memorie van Toelichting op de begroting Verkeer en waterstaat 1977 wijst de minister erop, dat de investeringen van 1972 tot 1977 zijn gestegen van f. 2,9 mrd. tot f. 3,3 mrd., hetgeen bij correctie voor prijsstijgingen een vermindering is.

Het valt op, dat met de aanleg van nieuwe rail-verbindingen slechts aarzelend voortgang wordt gemaakt. Het uitstel van een rail-verbinding met Almere (en Lelystad) is een voorbeeld.

## Onderwijs en wetenschappen

Onderwijs en wetenschappen is het grootste begrotingshoofdstuk, ten dele snel gegroeid omdat uitgaven van gemeenten naar het rijk zijn verschoven. Beperkingen worden vooral gezocht in de personeelsfeer en in de investeringen, niet bijvoorbeeld in een verlaging van subsidiepercentages.

Op blz. 11 van nota nr. 13.951 worden „de algemene principes van het inkomensbeleid” aangehaald ter verdediging van (relatieve) verlaging van salaris of van andere bestanddelen van de rechtspositie bij wetenschappelijk onderwijs en „in mindere mate t.a.v. het voortgezet onderwijs”. De zware subsidiëring van hoger onderwijs wordt niet besproken.

De Memorie van Toelichting op de begroting 1977 deelt op blz. 11 mede, dat bij O en W tot beperking van de (groei van de) uitgaven is besloten en wel als volgt (tabel 3):

Tabel 3

Algemene beperking (de 1%-operatie) .....	f. 245 mln.
Doorwerking permanente compensatie uit hoofde van overschrijdingen bij uitvoering van begroting 1976 (Voorjaarsnota) .....	f. 71 mln.
Beperking uitgaven noodzakelijk bij de afronding van de rijksbegroting 1977 .....	f. 84 mln.
Verlaging ter compensatie van maatregelen die nog niet in de meerjarenramingen waren opgenomen .....	f. 53 mln.
Totaal .....	f. 453 mln.

Deze beperkingen zijn als volgt verkregen (zie tabel 4) (1977, mln. gulden):

Tabel 4

	Investeringen	Exploitatie
Algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs .....		31
Lager en middelbaar onderwijs .....		38
Onderwijs en vorming werkende jongeren .....		19
Bouwzaken onderwijs .....	95	
Wetenschappelijk onderwijs .....	59	153
Opleiding en her- en bijscholing docenten .....		26
Overige .....	—	32
Totaal .....	154	299

In de besnoeiing bij wetenschappelijk onderwijs zijn begrepen: verhoging tarieven academische ziekenhuizen ad f. 35 mln. en vermindering van de exploitatiekosten van deze ziekenhuizen met f. 21 mln.

Het is eigenaardig dat het kabinet vermindering van salaris e.d. hier behandelt als een besnoeiing op „gewone” rijksuitgaven, verwisselbaar met besnoeiing op investeringen of op overige exploitatie, terwijl de algemene besnoeiingen op rechtspositie worden behandeld als vermindering van sociale voorzieningen.

## Volkshuisvesting

In de nota van juni werd medegedeeld over besnoeiingen:

- beperking van de financiering van woningbouw door het rijk door uitbreiding van de ongesubsidiëerde sector met 1500 woningen;
- verlaging van huursubsidies (met ca. f. 220 mln. in 1980) „met name door aanpassing van objectsubsidie . . . mogelijk geworden door o.a. een lagere rentestand”;
- enkele beperkingen bij stadsvernieuwing.



De rentestand is sinds juni fors gestegen. De besnoeiingen zijn daarom in de *Miljoenennota 1977* veel lager geraamd.

#### Enkele conclusies

De beperkingen betreffen vooral investeringen en bijzondere elementen van de rechtspositie van personeel. Er is geen besnoeiing op materiële exploitatiekosten en geen besnoeiing van betekenis op de volumina van overheidstaken en subsidies. In hoge mate is het beleid een voortzetten van lijnen uit verkiezingsprogramma's van de samenwerkende drie linkse partijen (PvdA, D'66, PPR) in 1971, namelijk besnoeiing bij defensie, waterstaat, cultuur-technische werken en (het volume van) wetenschappelijk onderwijs, echter niet of nauwelijks bij CRM, ontwikkelingssamenwerking, huursubsidies e.d.

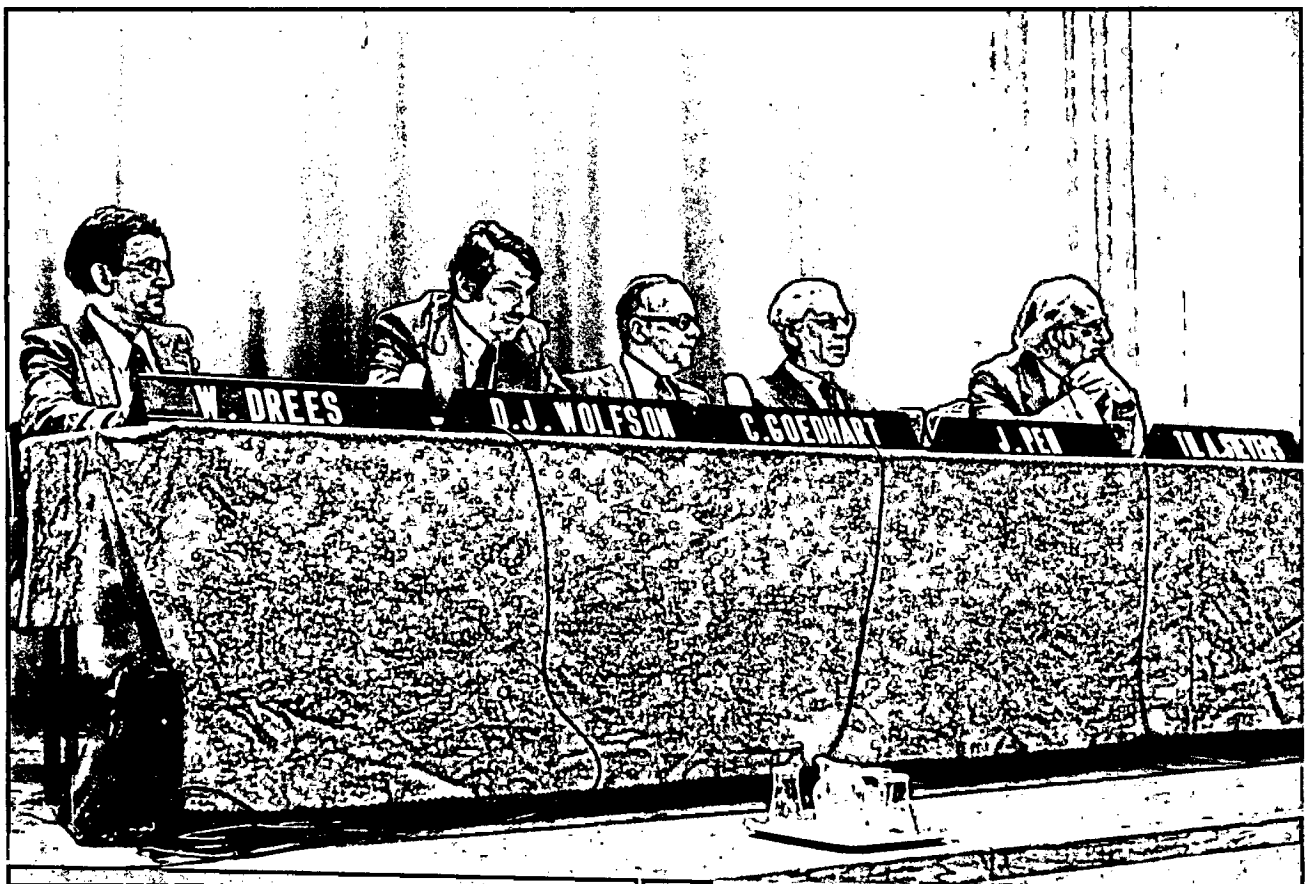
Ten dele gaat het om kwesties van politieke voorkeur. Er zijn echter opmerkingen te maken die ook van belang zijn voor degenen die redeneren vanuit uitgangspunten van de genoemde partijen.

- Een inkrimping op de verschaffing van een collectief goed als defensie wordt *niet* gecompenseerd door uitbreiding van particuliere uitgaven ter zake. Indien wordt gesnoeid op subsidies voor een deel van de particuliere consumptie (zoals volkshuisvesting) dan zal de allocatie veelal nauwelijks invloed ondervinden, de consument zal n.l. gewoon iets meer zelf betalen;
- Uit een oogpunt van inkomensverdeling zijn sommige van de bestaande subsidies, zoals die aan a.s. academici onverdedigbaar;

- Uit een oogpunt van de door het kabinet gewenste allocatie is deze stimulering van wetenschappelijk onderwijs ook vreemd, aangezien het kabinet het volume van activiteiten daar wil begrenzen en dan tot loting overgaat. Nog vreemder is het gestelde bij volkshuisvesting. Het kabinet wil bundeling van wonen, wil het wonen in de stedelijke dichtheden bevorderen. Het is daarmee in strijd ruimteconsumptie te bevorderen (door verschaffing van gratis parkeerruimte, verschaffing van hoge huursubsidies aan wie ruim gaat wonen, verhoging van de aftrek voor reiskosten in loon- en inkomstenbelasting);
- Het snoeien op investeringen leidt tot nadelen voor de werkgelegenheid en soms tot een „uitverdieneffect”.
- Verband met bezinning als gevolg van de oliecrisis ontbreekt. Het uitstel van de bouw van drie kerncentrales (zonder alternatief) zal leiden tot hoge importbehoefte en grote (politieke?) afhankelijkheid van het buitenland (zie de ramingen van het Centraal Planbureau in *De Nederlandse economie in 1980*);
- De hoge subsidies voor enkele individuele goederen leiden ertoe dat daarvoor een lage prijs ontstaat terwijl andere goederen (door verhoging van BTW e.d.) juist hoog in prijs moeten zijn ter financiering van die subsidies. De vrije bestedingsruimte van de consument wordt kleiner, zijn afhankelijkheid van toewijzingen in natura wordt groter. Daarmee verschuift zijn positie van een man (of vrouw) die kiest wat hij (zij) met zijn (haar) inkomen zal doen, naar lid van een gesubsidieerde groep (bijv. studenten, huurders e.d.) die de bevrediging van behoefte slechts kan bevorderen door pressie op de overheid.

De maatschappij wordt meer „Naturalwirtschaft”, de overheid wordt machtiger, maar ook kwetsbaarder en de mens wordt meer een groepsdier.

W. Drees





# Ombuigen in de overdrachtsuitgaven

PROF. DR. D. J. WOLFSON

## 1. Inkomensbeleid en overdrachtsuitgaven

Op het hele proces van de inkomensvorming en -verdeling oefent de overheid een geduchte invloed uit. Soms vloeit die invloed hoe dan ook voort uit het deelnemen aan het economisch leven. In andere gevallen tracht de overheid actieve invloed op de inkomensverdeling uit te oefenen. De gevolgen van zo'n passief of zelfs actief inkomensbeleid zijn moeilijk te peilen, voor een deel omdat nogal wat onenigheid bestaat over de richting waarin we koersen en voor een deel omdat we weinig inzicht hebben in de waterverplaatsing van de riemen waarmee we roeien, om van de kwaliteit van roeiers en boot, en van de verradelijkheden van de inkomensstroom maar te zwijgen.

In het februari-nummer 1976 van *Openbare Uitgaven*, het lijfblad van ons aller Instituut, heb ik over de samenhang van die verschillende overheidsinvloeden al iets proberen te zeggen. In de sfeer van de primaire inkomensvorming ziet het er allemaal erg onschuldig uit. De overheid volgt voor de aanpassing van de ambtenarensalarissen immers de ontwikkeling in het bedrijfsleven. Een dergelijke passiviteit houdt echter, los van de vraag of zij op haar plaats is en juist uitgevoerd wordt, nog geen neutraliteit in. De modale ambtenaar verdient meer dan de modale werknemer, omdat dienstenproductie beter gehonoreerd wordt dan goederenproductie. Naarmate het politieke proces de expansie van de dienstenproductie ten opzichte van de goederenproductie bevordert en meer en meer aan de overheid trekt, verandert de overheid de inkomensverdeling, zolang de relatieve beloningsverhoudingen star blijven. Dat alleen al is een reden waarom de overheid de primaire inkomensvorming niet op zijn beloop kan laten, nog afgezien van macro-economische overwegingen die de laatste jaren tot herhaald

ingrijpen in de inkomensvorming geleid hebben. Veel meer in het oog lopend is de hervedelende werking van overdrachten in geld naar en van de overheid. Tabel 2.6 van de *Miljoenennota 1977* geeft daarvan een indruk (zie tabel 1).

Meer dan de helft van wat de overheid aan belasting en premies int, brengt zij niet zelf tot materiële besteding, maar draagt zij over aan particulieren. Deze inkomensoverdrachten binnen de particuliere sector, waarvoor de overheid alleen maar als intermediair optreedt, bedragen in 1976 ruim 29% van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen; meer dan de helft van dat bedrag komt per saldo ten goede aan niet-actieven, en dat geeft op zich zelf al een treffende indruk van het beroep op solidariteit dat de overheid doet, nog afgezien van de eveneens grote overdrachten tussen actieven onderling. Anderzijds blijkt uit deze zeer instructieve tabel, die dit jaar voor het eerst in de miljoenennota verschijnt, dat de overheid weliswaar meer dan de helft van het nationale inkomen opeist, maar dat de particuliere, gedecentraliseerde bestedingsbeslissingen daardoor per saldo maar voor een kwart opzij gezet worden en dat is toch wel weer een kalmerend gegeven: Pa Spoor zit nog niet in de intercity naar Moskou.

In tabel 2.4 laat de miljoenennota zien wat bij benadering het resultaat is geweest van de overheidsbemoeienis met de primaire en secundaire verdeling (zie tabel 2). Bij benadering, omdat de afwentelingsreacties die belasting- en premieheffing oproepen m.b.t. omvang en samenstelling van het primaire nationale inkomen — en daarmee weer op de secundaire aandeelpercentages — niet zo maar te traceren zijn. De minister maakt hier (blz. 23) de interessante opmerking dat de uitkeringen en verstrekkingen door de collectieve sector nauwelijks enige invloed hebben op het onderhandelingsproces waarbij de verdeling van de primaire loonin-

Tabel 1. Verdeling van het beschikbare nationale inkomen in 1976 a)

(in % van het totale beschikbare nationale inkomen, tegen marktprijzen)

	Collectieve sector	Loontrekkers	Niet actieven	Pensioenfondsen inkomen	Pensioenfondsen en levensverzekeringen
<i>Primaire inkomen b)</i> .....	15,1	66,1	0,3	15,2	3,3
Ingehouden door de collectieve sector .....	40,0	-26,7	-4,1	-9,2	—
Inkomensoverdrachten van de collectieve sector .....	-29,3	8,1	20,7	0,5	—
Rente overheidsschuld .....	-3,5	—	—	2,5	1,0
<i>Beschikbaar inkomen na transacties met de collectieve sector</i> ..	22,3	47,5	16,9	9,0	4,3
Saldo premies en uitkeringen pensioenfondsen en levensverzekeringen .....	-0,1	-6,4	3,7	-0,3	3,1
<i>Totaal beschikbaar inkomen</i> .....	22,2	41,1	20,6	8,7	7,4
<i>Totaal beschikbaar inkomen</i>					
1975 .....	23,0	43,1	19,7	6,4	7,8
1974 .....	24,4	40,7	17,2	11,0	6,7

a) *Miljoenennota 1977*, blz. 23.

b) Het primaire inkomen van de collectieve sector (overheid + sociale fondsen) bestaat uit enkele niet-belastingmiddelen, de kostprijsverhogende belastingen minus subsidies alsmede het saldo van primaire en secundaire inkomens uit het buitenland. Het primaire overige inkomen is het arbeidsinkomen van zelfstandigen begrepen. Het primaire inkomen van niet-actieven bestaat uit overdrachten uit het buitenland.

komens tot stand komt 1). Voor zover zij namelijk ten goede komen aan de werkende beroepsbevolking, komen zij met uitzondering van de kinderbijslaguitkeringen niet tot uitdrukking in het — bij het loonoverleg zo centraal staande — reëel vrij beschikbare inkomen. Ondank is des ministers loon: zelfs wat hij ons in klinkende munt ter beschikking stelt tellen we niet mee als we praten over wat we „vrij in het handje” krijgen. Zo rekenen we ons arm.

Tabel 2. Mutatie in het reëel vrij beschikbare inkomen a)

	1973	1974	1975	1976	Gecumuleerd 1973-1976
AOW .....	7,6	6,0	7,0	2,5	25,1
Minimumloon .....	4,1	5	4,5	2	16,5
Even meer dan minimumloon	3,3	3,5	3,5	0,5 à 1	11,7
Modaal inkomen .....	1,5	3	2,5	— 0,1	7,1
2 x modaal inkomen .....	1,4	1	1,5	— 1,5 à —2	2,1
4 x modaal inkomen .....	0,9	—1,5	1	— 2 à —2,5	— 1,9

a) Miljoenennota 1977, blz. 20.

Niettemin blijkt wel dat de verkleining van de verschillen aan de voet van de inkomensverdeling fors is geweest. De minimumloontrekker is er in vier jaar bijna 10% meer op vooruitgegaan dan de modale werknemer, schrijft de minister. De genietters van AOW en van andere sociale bodemvoorzieningen, waarvan het niveau in deze periode op dezelfde netto-basis als het minimumloon is gebracht, zagen hun relatieve positie nog veel sterker verbeteren.

Zoals de miljoenennota verder doet uitkomen, geeft ook de secundaire inkomensverdeling, nog los van afwentelingscomplicaties, geen volledig beeld, omdat we daarmee nog geen inzicht hebben in de tertiaire verdeling van de directe overheidsbestedingen over individuele inkomensstrekkers. De mate waarin mensen feitelijk voordeel trekken van materiële overheidsvoorzieningen verschilt nogal van persoon tot persoon. De minister deelt mee dat het Sociaal en Cultureel Planbureau een onderzoek naar deze gecompliceerde materie heeft aangevat „in samenwerking met een universitaire instelling”. Ik mag hier wel verklappen dat daarmee het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit wordt bedoeld. In het volgende zal ik mij beperken tot enkele opmerkingen over de plannen om tot beleidsombuiging te komen bij de overdrachtsuitgaven in geld, met inbegrip van de verschaffing van medische diensten en de ambtenarensalarissen.

## 2. Van gedecentraliseerd beslag naar centrale afweging.

Tot vorig jaar behandelde de miljoenennota, conform een overleefde traditie in de openbare financiën, belastingen, niet-belastingmiddelen en sociale premies als gescheiden werelden. Dat was eigenlijk hoogst merkwaardig omdat de oorspronkelijke grenzen materieel sinds jaar en dag met voeten werden getreden. Belastingen werden al lang in overgrote meerderheid gebruikt voor de financiering van quasi-collectieve goederen, d.w.z. voor zaken die heel best op een markt verhandelbaar zouden zijn, maar om redenen van *beleid* door de overheid worden voortgebracht en verdeeld. Anderzijds waren retributies al lang niet meer primair op kostendekking gericht (denk aan openbaar vervoer, en aan de distributiefunctie van aardgasprijzen), al bleef hun karakter als contraprestatie voor een bewezen dienst wel gehandhaafd. Het stelsel van sociale verzekeringen ten slotte, evolueerde in de richting van sociale voorzieningen, zowel door de toenemende nadruk op het solidariteitsbeginsel in de nieuwere volksverzekeringen als door de recente toename van de rijksbijdrage in de financiering 2).

Toch is het niet in de eerste plaats deze branchevervaging, maar de zorg om de inpassing van het beslag van de collectieve sector in het evenwicht tussen middelen en bestedingen geweest die vorig jaar dan eindelijk deze staten in de Staat gefedereerd heeft in de normstelling, dat de stijging van

belasting- en premiedruk, alsmede van de aardgasbaten uit binnenlands verbruik te zamen vooralsnog beperkt zou moeten worden tot jaarlijks rond 1% van het nationale inkomen. En dat is maar goed ook, want het is inmiddels iedereen wel duidelijk geworden dat de intrapersonale nutsvergelijking uit hoofde waarvan de regering voorstellen doet die beogen de maatschappelijke grenswaarde van de bestedingen in de private en de collectieve sector gelijk te maken zich niet in compartimenten laat uitvoeren. Net als de bestedingen binnen de rijksbegroting moeten ook de prioriteiten tussen de begrotingsvoorzieningen en het verstrekkingspakket van de sociale verzekering langs democratische weg onderling kunnen worden afgewogen. De norm voor de groei van het beslag op het nationale inkomen van het „compartiment” sociale verzekeringen van 3% voor een vierjaarsperiode, die het vorige kabinet introduceerde en die het huidige kabinet aanvankelijk — met de AAW hors concours — overnam liet een dergelijke confrontatie en onderlinge afweging van begrotings- en verzekeringsvoorstellen niet toe. Als zodanig stijgt de vernieuwing van het beleid t.a.v. de beheersing van de druk van de collectieve sector in bestuurskundig opzicht uit boven de verlaging van de verhoging waarvoor zij is ingezet. Net zo goed als de overheid haar financieringstekort en het spaaroverschot van de overige sectoren onderling moet afstemmen, dient zij de collectieve lastendruk in te wegen met de particuliere claims op het besteedbaar inkomen als zij een „public sector-push” inflatie wil voorkomen. De 1%-norm, als randvoorwaarde op de groei van de begrotingsruimte en van het beslag van de sociale verzekeringen, is de institutionele neerslag van dit inzicht.

Toch zijn de consequenties van deze vernieuwing nog niet voldoende uitgewerkt in de miljoenennota. We krijgen wel een uiteenzetting van de macro-economische consequenties van het ombuigingsbeleid, maar véél te weinig inzicht in de ontwikkeling van de sociale zekerheidsuitgaven en hun financiering in deze nota, al is de informatie in de begroting van Sociale Zaken belangrijk verbeterd met de publikatie - dit jaar voor het eerst - van sociale meerjarenramingen. Het is te hopen dat de komende kabinetsformatie eventuele beleidselen tegen een geïntegreerde aanpak in de volgende miljoenennota wegneemt. De Tweede Kamer heeft recht op één beleidsstuk waar het allemaal in staat als grondslag voor de financiële beschouwingen.

## 3. Opzet en uitvoeringsorganisatie

De huidige uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid is relatief kostbaar, versnipperd over een groot aantal uitvoeringsorganisaties en veel meer „wetsgewijs” dan „klantsgewijs” georganiseerd. Een macro-economische normering van de sociale zekerheid is slechts het halve werk als deze niet wordt gevolgd door een zodanige herstructurering van de opzet en de uitvoeringsorganisatie dat nationaal-economische doelstellingen op het vlak van herintreding in het arbeidsproces en inkomensverdeling tot gelding kunnen worden gebracht en de vergelijkbaarheid van de behandeling van rechthebbenden kan worden bevorderd. Bovendien is bestuurlijke herstructurering een *conditio sine qua non* om de ramingsmethodieken op een zodanig peil te brengen dat de macro-economische politiek niet iedere keer voor

1) Zo staat het er niet helemaal, maar zo is het naar mijn indruk wel bedoeld. Met deze op zich zelf juiste observatie is dan niet gezegd dat de hoogte van inkomensdervinguitkeringen geen invloed zou hebben op de geneigdheid tot herintreding in het productieproces. Over die plausibele relatie zwijgen de regeringsstukken, zoals ik verderop nog zal benadrukken, helaas in alle talen.

2) Zie voor deze en andere ontwikkelingen in de sociale verzekeringen het zeer instructieve overzichtsartikel van C. Goedhart, De sociale verzekering in het middenveld, in *75 jaar sociale verzekering*, uitgegeven door de Sociale Verzekerings-bank ter gelegenheid van haar 75-jarig jubileum, Amsterdam 1976.

joker wordt gezet. Als de regering hier doortastend optreedt, kan zij van de nood een deugd maken. Tot dusver zat de SER inmiddels al weer jaren met de zwarte piet van een ongerichte adviesaanvraag over vereenvoudiging der sociale verzekering op langere termijn. Gelukkig heeft de minister van Sociale Zaken nu opdracht gegeven een gerichte adviesaanvraag over deze zaak voor te bereiden, waarmee het kabinet zijn verantwoordelijkheid voor de voortgang van de besluitvorming kan bevestigen.

#### 4. Uit de lengte of uit de breedte?

Het beslag van de sociale voorzieningen op het nationale inkomen kan langs twee wegen beperkt worden, door: 1. het volume van de aanspraken terug te dringen; of door 2. de individuele uitkeringen te verlagen. De regering heeft een duidelijke voorkeur voor de eerste oplossing. Dat is op het eerste gezicht wel begrijpelijk, omdat aantasting van niveaus de suggestie oproept van terugkomen op in het verleden aangegane verplichtingen. Maar wat niet uit de lengte komt, zal uit de breedte moeten komen, en daarbij moeten we er oog voor hebben dat het volume van de aanspraken niet onafhankelijk is van het niveau van de uitkeringen.

In de *Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid* (zitting 1975-1976, nr. 13951, dd. 9 juni 1976; hierna te noemen de *Nota collectieve voorzieningen*) wordt aan die afhankelijkheid voorbijgegaan. De regering denkt meer in termen van autonome processen en spreekt (blz. 12, onderaan) slechts van een matiging van de groei in de gezondheidszorg, het tegengaan van oneigenlijk gebruik en de verbetering van de efficiency van de uitvoering. Nu kun je met zo'n onbestemd begrip als oneigenlijk gebruik nog een heleboel kanten op, en daarom is het verhelderend om te lezen wat Minister Boersma in de *Memorie van Toelichting* op zijn begroting voor 1977 schrijft (blz. 7) over de opvattingen over beroepsarbeid: „Naast arbeid in enge zin hebben andere waarden aan betekenis gewonnen. Met name is de aandacht voor een aantal immateriële waarden toegenomen. Zo blijkt uit onderzoek, dat de betekenis van gezondheid en vrije tijd, van woon- en leefklimaat steeds hoger geschat wordt”. Wat de minister er niet bij vertelt is dat economische subjecten dergelijke „schattingen” altijd verrichten in het licht van de alternatieven waarvoor zij staan. De vervreemding van de werksituatie, waarover hij verderop zijn bezorgdheid uitsprekt, (blz. 13) wordt in de hand gewerkt nu de effectieve arbeidsongeschiktheidsuitkering door allerlei verschillen in inhoudingen inmiddels is opgelopen tot 90% van het referentie-dagloon (*Nota collectieve voorzieningen*, blz. 14). In zo'n geval is het volstrekt rationeel van een arbeidsongeschikte die nog wel in een ander beroep zou kunnen werken om geen duimbreed te wijken en op de dubbeltjes te letten.

Maatschappelijke solidariteit berust op wederkerigheid en vereist dat we een evenwicht vinden tussen de rechten die de gemeenschap biedt aan sociaal kwetsbaren en de plichten die rechthebbenden aanvaarden om hun beroep op sociale zekerheidsfaciliteiten zo gering mogelijk te houden. Voor dat evenwicht moet de overheid voorwaarden scheppen. Die zijn uit het lood als het vrijwel niets meer uitmaakt of men werkt of niet werkt, als het niveau van de uitkeringen een aanzuigende werking gaat hebben op het volume 3). Dan moeten we niet ethisch gaan doen over een verandering van mentaliteit: we hebben de kat op het spek gebonden en daar moeten we weer af, dat is alles. Het ten onrechte zo gekritiseerde voorstel van het kabinet om het uitkeringspercentage van de WAO aan te passen aan dat van de WWV is dan óók zinvol en constructief, al blijkt uit de stukken geenszins dat overwegingen van arbeidsmarktbeleid hier een rol gespeeld hebben. Niet alleen op economische, maar ook op sociale gronden moet alles op alles gezet worden om werkwillige minder-validen zoveel mogelijk bij het arbeidsproces betrokken te houden 4).

De huidige uitkeringspercentages kopen deze sociale plicht af. Zij bevorderen uitstoot i.p.v. wegen te openen naar aanpassing van de arbeidsplaats. Er zijn bovendien — en dat heeft naar mijn indruk bij het kabinet de doorslag gegeven — geen andere dan arbitraire redenen waarom arbeidsongeschikten een hogere uitkering zouden moeten ontvangen dan langdurig werklozen. Zinvol is ook dat het kabinet overweegt om te komen tot een opschonen van de dagloongrondslag voor inkomensdervingsverzekeringen, door het niet meer meenemen van elementen die geen plaats hebben in de status van de niet-actieve, zoals overwerkvergoedingen, onkostenvergoedingen en vergoedingen voor reizen in woon-werkverkeer (*Nota collectieve voorzieningen*, blz. 50).

Maar het is nu weer minder constructief - om niet gewoon te zeggen slap - om dat alleen meer te „overwegen” en niet meteen te *doen*. Het mandaat is er immers. In de *Interimnota inkomensbeleid* (zitting 1974-1975, nr. 13399, blz. 7), waarvan de hoofdlijnen in het parlement ruime weerklank gevonden hebben, noemt de regering die inkomensverschillen aanvaardbaar die hun oorzaak vinden in de inspanningen of de offers waarmee de inkomensverwerving gepaard gaat. De genoemde vergoedingen zijn schoolvoorbeeld van dergelijke compenserende verschillen, waarop een niet-actieve dan ook geen aanspraak zou moeten kunnen maken. Ook behoefte-elementen geven hiervoor geen doorslaggevend argument, want dank zij het netto-netto beleid zakt men hoe dan ook niet beneden het niveau van het netto-minimumloon.

In de *Nota-collectieve voorzieningen* staan zeer veel behartigenswaardige dingen over passend werk, scholing, arbeidsmarktbeleid, oneigenlijk gebruik en misbruik en andere aspecten van het volumebeleid t.a.v. de inkomensdervingsverzekeringen. Het is een stuk met veel sterke kanten, al zal het kabinet deze lof echt wel mogen delen met de ambtelijke commissie - en in het bijzonder haar voorzitter - die het voorbereid heeft. Er zijn bijzonder rotsgebirgen verzet. Maar het eindresultaat heeft, met name t.a.v. de bevordering van herintreding in het arbeidsproces, te weinig oog voor de ondersteunende werking van financiële prikkels en is daardoor te dirigistisch en — omdat het kabinet ook wel weet dat Nederlanders zich slecht laten dirigeren — te weinig doortastend. Deze veronachtzaming van marktconforme instrumenten is jammer, want het marktmechanisme kan ook in een linkse ideologie een belangrijke plaats vervullen. In een democratische maatschappij moet ieder nut en offer van zijn handelen zoveel mogelijk voor zich zelf kunnen afwegen. In dit geval is een systeem waarbij het

3) Dit is overigens geen specifiek Nederlands probleem; zie bijv. H. G. Grubel en D. R. Maki, The effects of unemployment benefits on U.S. unemployment rates, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 112, Heft 2 (1976) blz. 274-299. Zie voor een toetsing van dit model voor Nederland W. Siddré, The effect of social security benefits on unemployment — Dutch experience (bijdrage Conference on Fiscal Implications of Manpower Planning, Stirling, Scotland, 3 en 4 sept. 1976), en voor een korte samenvatting van enkele verschillende visies omtrent de relatie tussen uitkeringsniveau en werkaanvaarding N. H. Douben, *Vermogende arbeid*, rede Nijmegen, Tegelen 1975, blz. 5-8. Douben concludeert dat er, over een langere periode beschouwd (en daar gaat het om bij de huidige structurele werkloosheid), wel een toenemende elasticiteit van het arbeidsaanbod verwacht moet worden. Een dergelijke veralgemeenseerde benadering neemt natuurlijk niet weg dat er, juist in de WAO, individuele gevallen zullen zijn waarin geheel arbeidsongeschikten met de beste wil ter wereld niet meer aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Voor hun geldt dan het WWV-niveau als basisvoorziening.

4) In ander verband (*Nota collectieve voorzieningen*, blz. 53) merkt de regering op dat de interpretatie van de WAO meer en meer het karakter gekregen heeft van een regeling voor „vervroegde pensioenering” en van een „werkloosheidsvoorziening”; nl. door het ingeburgerde gebruik gedeeltelijk arbeidsongeschikten maar meteen helemaal arbeidsongeschikt te verklaren waardoor ze niet verder naar werk behoeven te zoeken. Ze komt hier helaas niet verder dan te overwegen hier iets aan te doen. Onduidelijk is ook (blz. 52, onder 2.3.4.) of zij uitkeringsgenietenden uit hoofde van de WAO wil verplichten, conform WW en WWV rechthebbenden, tot het volgen van scholingscursussen en het gebruik maken van revalidatiefaciliteiten. Zie ook de *Memorie van Toelichting* bij de begroting van Sociale Zaken, blz. 14.

uitkeringsniveau van een inkomensdervingsverzekering om te beginnen al een herkenbare prikkel tot herintreding in het arbeidsproces inhoudt, en vervolgens daalt bij iedere weigering van passend werk, te verkiezen boven regelstelling die aan de mondigheid van de betrokkenen voorbijgaat. In sommige gevallen is het voor alle partijen beter als de werkloze nog wat verder doorzocht; we moeten niet op dat maatschappelijke optimalisatieproces beknibben, noch door de uitkering na één weigering stop te zetten, noch door daar geen enkele sanctie aan te verbinden, zoals nu nog te veel gebeurt.

Dit geldt óók voor WAO-gerechtigden, al zullen die wel niet zoveel passende mogelijkheden aangeboden kunnen krijgen - en hun uitkering bij deze beleidslijn dus langzamer zien dalen. En dan spreek ik bij mijn pleidooi voor wat meer prikkels voor zelf beslissen nog niet eens over de perverse werking van een cumulatie van marginale druk van belastingen, verzekeringen en inkomensprijzen waar Stevers terecht aandacht voor vroeg in *de Volkskrant* van 22 september 1976 5).

##### 5. Nog wat haken en ogen bij de volumebeheersing

Wel bevredigend lijken mij de plannen van het kabinet om het z.g. *gat in de bijstand* te dichten, of liever met een doorlaatbare dam af te sluiten. De Algemene Bijstandswet is het laatste station in de lange rij van sociale voorzieningen. Zij schept de mogelijkheid om individualiserende financiële steun te verlenen in die gevallen waarin andere regelingen niet voorzien. Nu heeft zich de praktijk ontwikkeld dat instellingen van maatschappelijke of medische dienstverlening die in hoofdzaak niet gesubsidieerd zijn hun kosten dekken uit tarieven, die hun cliënten in rekening worden gebracht, doch die de facto ten laste van de bijstand komen, omdat de cliënten veelal dáár hun geld halen. Een dergelijke indirecte financiering geeft ruim baan aan een ongestructureerde wildgroei van sociale voorzieningen en werkt in de hand dat de sluitpostfunctie van de bijstand evolueert tot een voortrekkersfunctie. Immers, omdat de staat tóch 90% van de bijstandsuitkeringen vergoedt, willen de gemeenten niet voor elkaar onderdoen. Zo worden afwegingen scheef getrokken in een u-vraagt-en-wij-draaien, waarmee zo'n f 2 mrd. is gemoeid, meer dan de helft van de bijstandsuitgaven in 1976. Inmiddels heeft het kabinet een voorstel tot wijziging van de Algemene Bijstandswet om advies naar de Raad van State gezonden. Als we recente uitspraken van de zijde van CRM aan elkaar plakken, valt te verwachten dat dat ontwerp uit drie hoofdgedachten bestaat:

1. de bijstand moet „open” blijven voor onvoorzienbare zaken, omdat geen wetgever weet wanneer en in welke gedaante de volgende sociale nood zich aandient (denk aan drugproblematiek), maar
2. er moet een zodanige structuur in de bijstandsvoorzieningen worden gebracht dat een centrale prioriteitenafweging op hoofdzaken mogelijk wordt, en
3. er moeten waarborgen komen dat nieuwe voorzieningen die in hun aanloop door de bijstand worden gefinancierd zo snel mogelijk onder de financiële verantwoordelijkheid van de meest betrokken bewindsman worden gebracht.

Dit lijkt mij, in de modieuze taal van vandaag, een werkbaar scenario.

Bijzonder moeilijk is ook de volumeproblematiek in de *medische zorg*, waar het kabinet een lange beleidsachterstand in te lopen heeft. Het vertrouwde analytische uitgangspunt dat het aanbod zich uiteindelijk richt naar de vraag is hier niet of nauwelijks houdbaar. Wie de dokterswachtkamer betreedt laat alle consumentensouvereiniteit varen, want de dokter spreek je niet tegen. En als de patiënt daar eenmaal A gezegd heeft moet de verzekering B zeggen. Zo ongeveer het enige wat de patiënt bestlist is of hij naar de dokter gaat, op een verdere verwijzing heeft hij nauwelijks invloed en is hij eenmaal intramuraal dan wordt hem alleen pro forma nog iets gevraagd. Als we dan bedenken

dat 60% van de medische kosten voor intramurale zorg worden gemaakt, dan moet men staatssecretaris Hendriks wel toegeven dat kostenbeheersing via een eigen risico aan de vraagzijde hier maar beperkte perspectieven biedt (brief d.d. 13 september 1976 aan de vaste Commissie voor de Volksgezondheid inzake beleidsvoornemens betreffende kostenbeheersing in de gezondheidszorg, zitting 1975-1976 nr. 14044, hierna beleidsbrief te noemen). In de gezondheidszorg bepaalt het aanbod de vraag, en dan is de vraag wie het aanbod bepaalt. Dat is de medische stand, voor wie de patiënt één is, en niets goed genoeg. De staatssecretaris spreekt in zijn beleidsbrief dan ook van de „vrijheid van het medisch behandelen op basis van de eigen, persoonlijke medische verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die men al spoedig aangetast acht, wanneer het gaat om beperkende bepalingen met betrekking tot de uitoefening van het beroep”. En hiermee is het zere been dan wel gediagnostiseerd.

Het is voor economen wat te gemakkelijk om te schamperen over verspilde kosten van lege hartcentra, te lang op hun beloop gelaten monopolistische tendensen in de inkomensvorming van tandartsen en medische specialisten en ga zo maar door. Ook al heeft deze staatssecretaris wel erg lang op zijn beleidsvoornemens laten wachten, erkend moet worden dat de problematiek razend moeilijk is en dat de regering op de goede weg lijkt. Maar gaat ze ver genoeg?

De kernvraag is wat we, in termen van opgeofferde alternatieven, voor onze gezondheidszorg over hebben. Hebben we langs wegen van democratisch overleg een dergelijk „budget” vastgesteld, dan moeten de bestuurlijke mechanismen ten dienste staan om duidelijk af te bakenen binnen welke grenzen de medische stand zijn eigen meer specifieke verantwoordelijkheid moet waarmaken. Op ten minste één uitermate belangrijk punt heeft de staatssecretaris deze consequentie getrokken. Hij wil bevoegdheden om het aantal ziekenhuisbedden terug te brengen van 5,6 per duizend tot 5 per duizend, en later zelfs tot 4 per duizend, alsmede om paal en perk te stellen aan de wildgroei in de functieuitbreiding en de aanschaf van apparatuur in algemene ziekenhuizen. Daarmee moet het leeuwendeel van de per 1980 te realiseren bezuinigingen op de gezondheidszorg op tafel komen, zoals blijkt uit tabel 3 ontleend aan blz. 37 van de *Nota collectieve voorzieningen*.

Tabel 3. Totale ombuigingen in de sector gezondheidszorg

	Besparingen in min. gulden	
	1977	1980
A. Voorgenomen besparing op het uitgavenpakket Ziekenfondsverzekering en AWBZ .....	150	210
B. Beperking bedden capaciteit in Algemene Ziekenhuizen ....	100	500
C. Afremming functie-uitbreiding in Algemene Ziekenhuizen ..	65	400
D. Beperking verstrekkingen en verbeterde controle geneesmiddelenverbruik .....	60	220
E. Besparing op ziektekostenvergoedingen voor ambtenaren....	30	165
	405	1495

Bij de overige nagestreefde besparingen, op het uitgavenpakket van de verzekeringen en als gevolg van een betere greep op het geneesmiddelenverbruik zijn moeilijke en minder moeilijke zaken over één kam geschoren en is de aanpak minder overtuigend. Moeilijk ligt het met de tariefstructuur van specialisten en tandartsen. Net zoals beroepsvoetballers een veel groter aandeel in de subsidie van de passieve openluchtrecreatie hebben verworven dan de wetgever voor ogen zal hebben gehad, hebben ook deze beroepsbeoefenaren hun machtspositie tot gelding kunnen brengen in een markt waarin de sociale verzekering, en de herverdeling van inkomens in het algemeen, een stevige bodem heeft gelegd. Hun inkomen staat in géén verhouding tot dat wat anderen met

5) Zie over deze zaken ook G. Nooteboom, Inkomensprijzen, *ESB*, 28 april 1976, blz. 408/409, mijn gesprek met A. F. van Zweeden in *NRC Handelsblad* van 28 februari 1976 en Th. A. Stevers in *ESB* van deze week, blz. 1038.

een gelijk opleidingsniveau en min of meer vergelijkbare verantwoordelijkheden verdienen. Maar ze hebben een machtspositie in een vitale sector en voor de omzichtigheid waarmee het kabinet langzaam maar zeker aankoerst op beheersingsmechanismen valt dan ook wel enig begrip op te brengen. Wel valt op dat de staatssecretaris in zijn *beleidsbrief* in alle talen zwijgt over de enorme lasten die de arbeidsvoorwaardenverbetering voor het jongere verplegend personeel met zich heeft gebracht. Wat vroeger alleen liefdewerk was, verschaft nu bovendien een goed belegde boterham, en dat gelag moeten we weer betalen met bezuinigingen op sociale zekerheid. Ook hier heeft het minimum jeugdloon zijn a-sociale bijwerking.

Bepaald onbevredigend is de eenzijdige toevlucht tot prijsbeheersing bij de kostenbeperking op geneesmiddelen. De interessante suggestie van de Commissie-Becht om tot een centraal inkoopbureau voor geneesmiddelen te komen (naar het model van het Rijksinkoopbureau) om aldus wat meer greep te krijgen op bijv. de geforceerde innovatie in het assortiment van de farmaceutische industrie wordt in een bijlage zonder argumentatie afgewezen.

En waarom horen we helemaal niets over de mogelijkheid om t.a.v. de geneesmiddelenverstrekking dat beetje ruimte dat er nog voor consumentensovereiniteit en medeverantwoordelijkheid is in te zetten door enigerlei vorm van eigen risico? De staatssecretaris zegt belerende en - toegegeven - juiste dingen over onze leefgewoonten als grote kostenveroorzakers. En ik had graag eens willen horen of een extra drempeltje bij het voorschrijven van of grijpen naar valium en librium niet heilzamer zou zijn voor de volksgezondheid dan prijsbeheersing alléén. Ik weet wel dat dat voor links een taboe is, maar dan toch wel een van de meest ondoordachte taboes uit ons in dit opzicht zo rijke politieke leven. Het is *volstrekt ongeloofwaardig* dat een klein eigen risico bij het huidige welstandsniveau niet te dragen zou zijn en volstrekt duidelijk dat het huidige regime juist hier gelegenheid biedt voor geïnstitutionaliseerd klaplopen op de gemeenschap.

## 6. De hoogte van de uitkeringen

Bij alle voorkeur voor volumebeheersing heeft het kabinet - terecht - ook plannen t.a.v. niveau's van uitkeringen. Allereerst moeten de ambtenaren het ontgelden. Zoals in tabel 3 al bleek wordt er op hun ziektekostenregeling bekibbeld. Verder zal meer in het algemeen worden nagegaan in hoeverre historisch verklaarbare maar uit een oogpunt van horizontale gelijkgerechtigdheid niet langer aanvaardbare verschillen in aanspraken op werkloosheidsvoorzieningen en pensioenrechten zich voor correctie lenen.

Op het eerste gezicht doet het vreemd aan dat ambtenarsalarissen hier ter sprake komen, maar daar is zowel een analytisch als een politiek antwoord op te geven. Analytisch gezien kunnen we - bij een gegeven ambtenarenbestand - een relatieve verbetering of verslechtering van hun financiële positie zien als een overdracht naar of van die groep. Politiek gezien is het ondenkbaar aan de sociale rechten van niet ambtenaren te komen zonder ook de positie van de ambtenaren te bezien. Vandaar dat het kabinet ook deze problematiek in de *Nota collectieve voorzieningen* aan de orde stelt.

In totaal is met de voorgestelde ombuigingen een kleine f 500 mln. gemoed in de sfeer van de ziektekostenvoorzieningen, nog afgezien van een heroverweging van pensioenrechten. De ambtenarenorganisaties doen hevig verontwaardigd, maar schieten aan geloofwaardigheid te kort. De problematiek is zo ingewikkeld dat men ieder deelargument gemakkelijk met een tegenargument kan ontzenuwen, en dat is dan ook het niveau waarop de discussie zich dreigt te ontwikkelen. Laat ik me dan ook tot de kern beperken. Die is dat:

1. in de afwegingen rond het tot stand brengen van een

welvaartsvaste pensioenvoorziening destijds niet voorzien kon worden welk een trieste vlucht de inflatie zou nemen, en dat

2. het belang van een vaste aanstelling in het huidige middellange termijnperspectief van een grote structurele werkloosheid een totaal ander gewicht heeft gekregen dan voorheen. Misschien moeten we van die vaste aanstellingen af, maar dat is nu niet ter discussie. Zolang die gehandhaafd blijven en er geen zicht is op ruimte om de pensioenvoorziening van ambtenaren ook aan de hele overige bevolking te bieden mag van hen ook inderdaad een bijdrage worden gevraagd.

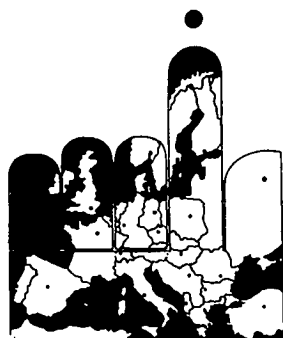
Een andere ingreep in de uitkeringsniveaus zijn de plannen tot *herstructurering van de fiscale kinderaftek en de kinderbijslag* in één kinderfaciliteit, waarbij de uitkeringen kunnen worden gedifferentieerd naar inkomen, gezinsgrootte en, in principe, naar leeftijdscategorieën der kinderen. Als eerste fase overweegt het kabinet de overheveling van de fiscale kinderaftek, met uitzondering van die voor eerste en tweede kinderen van zelfstandigen, naar een nieuwe - belastingvrije - kinderbijslagregeling. Deze plannen, waarvan we in het najaar de nadere uitwerking tegemoet kunnen zien, hebben begrijpelijkerwijs veel beroering gewekt, ook omdat ze sterk raken aan maatschappelijke opvattingen over het gezin in de samenleving 6). Het gaat in wezen om twee dingen: 1. zijn kinderen een draagkrachtverminderende factor en 2. is de huidige kinderfacilitering een tegemoetkoming voor de kinderen of voor de ouders.

Over het eerste punt kan men twisten, omdat het draagkrachtbegrip zelf alleen maar een denkconstructie is. Het hangt er dan maar van af of men het draagkrachtbegrip mede afhankelijk wil stellen van omstandigheden waarin men zich krachtens eigen keuze vrijwillig begeeft of alleen maar van omstandigheden waarin men buiten eigen toedoen pleegt te geraken 7). Ook het tweede punt is niet zo eenvoudig te beantwoorden, omdat in ieder antwoord een gedragsveronderstelling besloten ligt. Gaat men ervan uit dat ouders zich alles voor hun kinderen ontzeggen, dan dient de faciliteit om het consumptiepatroon van de ouders te reconstitueren. Gaat men er van uit dat ouders zich niets aan hun kinderen gelegen laten liggen, dan voeren we het ouderlijk consumptiepatroon op ten gunste van de leveranciers van kleurentelevisies. Het zal er wel ergens tussenin zitten; vermoedelijk is een kind zowel een individu als een ding.

Ten slotte is er nog een belangrijk aspect van het niveau-beleid dat in de kabinetsstukken wordt doodgezwegen: de doorwerking van de *herverdeling binnen de loonsom* op het niveau van de sociale uitkeringen via de koppeling op netto-netto basis van de sociale minima aan het minimumloon. Nog steeds hinkt met name de PvdA op twee gedachten. Enerzijds wil men de netto-netto koppeling handhaven, anderzijds wil men de inkomenspositie van de laagst betaalden blijven verbeteren, ook t.o.v. de modale werknemer. Het eerste is begrijpelijk, het tweede niet. Het lijkt mij begrijpelijk dat men er trots op is dat dit kabinet de sociale minima langszij gebracht heeft met het minimumloon, al kan men over de sociale aanvaardbaarheid van die situatie verschillend denken. Persoonlijk vind ik het hardvochtig om er in te berusten, dat mensen in beroepsgroepen, waarin ze zonder enig perspectief vaak hun hele leven op of vlak boven het minimumloon zitten, moeten aanzien dat zij nooit meer kunnen „verdienen” dan anderen die vaak tijdelijk op bijv. een bijstandsuitkering zijn aangewezen. Een dergelijke verhouding strookt ook niet met de al genoemde hoofdgedachte

6) Zie bijv. de scherpe kritiek op de aan deze plannen ten grondslag liggende gedachtegang van W. Drees Jr., Kind: ding of individu, *ESB*, 16 juni 1976 blz. 571/2.

7) Zie hierover F. C. Wijle, *Individuele belastingheffing van gehuwden*, Brochure no. 10 van het Fiscaal-Economisch Instituut van de EUR, augustus 1976.



# Commissie stopte inflatierapport in doofpot

DRS. E. A. MANGÉ

Eind 1974 besloot de Europese Commissie een studiegroep op te richten om de oorzaken van de toenemende inflatie grondig te onderzoeken en daaruit beleidsmaatregelen af te leiden.

Deze groep van onafhankelijke deskundigen stond onder leiding van R. Maldague, commissaris bij het Belgische Planbureau. Andere leden waren F. Archibugi (hoogleraar aan de universiteit van Calabrië), J. Delors (hoogleraar aan de universiteit van Parijs en gewezen raadgever van Chaban-Delmas), het Nederlandse parlementslid D. Dolman, S. Holland (lector aan de universiteit van Sussex en gewezen raadgever van Wilson) en H. Markmann (directeur van de economische studiedienst van de Deutscher Gewerkschaftsbund).

Reeds in juli 1975 kwam een interim-verslag klaar dat de hoofdlijnen bevatte van wat later in het definitieve rapport

werd uitgeschreven. Op 3 maart 1976 diende de werkgroep Maldague het definitieve rapport — *Inflatieproblemen* getiteld — bij de Commissie in.

Tegen de gewoonte in besloot de Commissie het rapport slechts in beperkte mate te verspreiden. De „officiële” verklaring was dat de Commissie wilde vermijden dat het als een van haar eigen documenten zou worden aangezien. Een hoogst ongebruikelijke werkwijze! Immers, in het verleden zijn de rapporten die in opdracht van de Commissie werden gemaakt, steeds ruim verspreid. Daarbij wordt steeds opgemerkt dat de Commissie niet gebonden is door de besluiten ervan. Ook het rapport Maldague vermeldt duidelijk dat de opstellers de verantwoordelijkheid bezitten voor de verkondigde meningen.

Waarom dan ineens een dergelijke voorzichtigheid van de Commissie? Waarom moest een belangrijk rapport over een fenomeen dat onze economie steeds meer teistert, in de doofpot?

## Oorzaken inflatie

Sinds 1966 is de jaarlijkse inflatiegraad in alle EG-landen voortdurend toegenomen, om in 1975 een (voorlopig?) hoogtepunt te bereiken. Zonder twijfel is deze versnelling vooral de laatste jaren in de hand gewerkt door toevallige en conjuncturele factoren en politieke vergissingen, zowel op nationaal als op internationaal vlak: de aanhoudende boom in de jaren zestig, internationale monetaire wanorde, chaotisch fiscaal beleid, explosieve stijging van de grondstoffenprijzen enz. Maar de inflatiespiraal is geen voorbijgaand fenomeen; zij bezit een *structureel en dus blijvend karakter*. Hiervoor zijn, aldus het rapport-Maldague, *grosso modo* twee belangrijke oorzaken aan te wijzen, namelijk nieuwe concurrentievoorwaarden en gebrek aan sociaal evenwicht, die op hun beurt het gevolg zijn van diepgaande economische, sociale en politieke veranderingen gedurende de laatste twee decennia.

van het inkomensbeleid dat compenserende verschillen aanvaardbaar zijn en kan derhalve naar mijn mening alleen maar als tijdelijk aanvaard worden. Op den duur moeten we m.i., als de vaart weer wat in de groei komt, in de overdrive, waarin wel een relatie blijft bestaan met het minimumloon, maar dat laatste wat sneller kan groeien. Onbegrijpelijk vind ik het onwaarachtige aandringen op verkleining van de toch al zo geringe afstand met het modale inkomen. Zoals ik al bij herhaling betoogd heb kan men niet dóórgaan met het ineendrukken van de onderste verdieping van het loongebouw zonder dat iedere keer via de netto-netto carousel alle sociale minima weer omhoog gaan, met alle premiegevolgen vandiën en zonder dat een inkomensbeleid dat oog heet te hebben voor compenserende verschillen voor het merendeel van de bevolking zijn geloofwaardigheid verliest. Wie wil herverdelen moet voorbij de modale man beginnen. Bij voortgaande herverdeling in de lagere inkomensgroepen wordt een steeds duurdere netto-netto-koppeling onbetaalbaar.

Per slot moet het allemaal in hoofdzaak opgebracht worden door de massa van de actieven die het met een bedrag tussen het minimum- en het modale loon moeten doen 8).

## 6. Komt er nog iets van het inkomensbeleid terecht?

Bij alle getouwtrek over de VAD is de hoofdinhoud van de *Interim-nota inkomensbeleid* op de achtergrond geraakt. En die bracht een wereldprimeur, omdat voor het eerst waar dan ook een *kabinet* een samenhangend beeld probeerde te

schetsen van de inhoud van zijn verdelingsdoelstelling, als toetsingsgrond voor het beleid. De bekende bijlage 15 bij de *Miljoenennota 1970* was, technisch gezien, misschien een beter stuk, maar gaf alleen maar wat al lang in de studieboeken stond, aangevuld met wat informatie. De nota van 1975 specificeerde een doelstellingsfunctie en dat was niet minder dan een huzarenstuk voor een coalitiekabinet. Jammer genoeg heeft eigenlijk alleen Tinbergen in zijn bespreking in *Vrij Nederland*, dat gezien.

Wat komt er nu van terecht? Hiervoor toetste ik al een paar keer aan de norm van de compenserende verschillen. Een daarmee samenhangende hoofdgedachte is dat het inkomensbeleid naar de primaire sfeer verlegd moet worden en dat de toetsing van de *relatieve* beloningsposities even belangrijk is als de verkleining van inkomensverschillen als zodanig. Dat is allemaal nog niet zo makkelijk te realiseren. Het is te hopen dat de wetsontwerpen over de openbaarheid en de vorming van inkomens de gewenste aanknopingspunten ook echt iets te gaan doen, bijv. - en om te beginnen - het op blz. 25 van de nota aangekondigde adviescollege aan het werk te zetten. Want hoe men ook over het verdelingsbeleid van het kabinet moge denken, het is duidelijk dat het gebruikte instrumentarium nog te veel in de secundaire sfeer ligt en dan *blijft* het kurieren am Symptom.

D. J. Wolfson

8) Zie bijv. D. J. Wolfson, De toestand van 's rijks financiën, *ESB*, 7 juli 1976, blz. 640-643.



## Concurrentievoorwaarden

De macro-economische bestedingspolitiek gaat ervan uit dat de concurrentie de prijsbepaling op micro-economisch vlak determineert. Dit veronderstelt een zekere prijsflexibiliteit zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Dit blijkt een foutieve veronderstelling te zijn. De voorbije jaren zijn vooral gekenmerkt door de opkomst van de z.g. *meso-economische sector*. Dit heeft betrekking op de groei van de multinationale ondernemingen, die tussen het macro-economische overheidsbeleid en het micro-economische niveau van de kleine en middelgrote ondernemingen hun eigen gang kunnen gaan en kunnen ontsnappen aan de regulerende wetten van vraag en aanbod. Niet dat de meso-economische sector *per se* gericht is tegen het publiek belang: hun ontwikkeling is het spontane en natuurlijke resultaat van het streven naar schaalvoordelen en van de behoefte aan specialisatie.

In vele, veelal cruciale sectoren bezitten enkele grote ondernemingen een overheersende marktpositie. In Frankrijk bijvoorbeeld wordt in de metaalsector 82% en in de staalindustrie 77% van de totale verkopen gerealiseerd door vier ondernemingen. In Duitsland verkopen 2,5% van het aantal bedrijven de helft van de industriële productie. In Groot-Brittannië controleren minder dan 100 bedrijven de helft van de industriële productie.

Deze marktbeheersing en het ontstaan van een vacuüm tussen micro en macro geeft de grote ondernemingen de mogelijkheid op te dringen, de concurrentie aan banden te leggen en de overheid om de tuin te leiden. Aldus is een belangrijk gedeelte van de inflatie het *directe resultaat van een nieuwe prijsinflexibiliteit die de meso-economische macht heeft opgelegd*.

Als (quasi-)monopolies stellen deze grote ondernemingen hun prijzen vast afhankelijk van de kosten van kleine en marginale bedrijven. Deze „price umbrella“-politiek levert niet alleen abnormaal hoge winsten op, maar houdt ook voldoende kleine bedrijven in leven, zodat ogenschijnlijk voldaan wordt aan de doeleinden van het nationale en communautaire concurrentiebeleid. Aldus wordt verhinderd dat de overheid zou ingrijpen om concurrentievervalsing tegen te gaan. Ook op regionaal vlak is hun actie merkbaar. Grote ondernemingen investeren bijna uitsluitend in regio's met een hoge produktiviteit, maar laten zich bij hun prijsbepaling leiden door de kostenstructuur van minder-ontwikkelde regio's. Gecombineerd met de tendens naar een egaal nationaal loonpeil leidt dit tot een systeem dat niet langer meer de lagere reële kosten in de produktievere regio's weerspiegelt.

Produktiviteitsverschillen tussen industriële sectoren vormen een andere inflatiebron. Produktieve sectoren worden doorgaans gedomineerd door grote

ondernemingen die het produktiviteitsvoordeel echter niet tot uiting brengen in lagere prijzen. Integendeel! Hierdoor stijgen in deze sectoren de winsten en lonen sterk. Deze loonstijgingen verspreiden zich over de gehele economie, waardoor ook de minder produktieve sectoren met hoge arbeidskosten geconfronteerd worden en noodzakelijkerwijs hun prijzen dienen op te drijven.

Een andere bijdrage tot de inflatie levert de „transfer pricing technique“ van de multinationale ondernemingen: het verwezenlijken en camoufleren van hoge winsten door goederenverschuivingen tussen de filialen van een onderneming.

Het rapport wijst ook op de prijsrigiditeit in de verdelende handel, waarin de winsten geïndexeerd worden aan de kosten. De structuur van de winstmarges leidt ertoe dat maatregelen om prijsstijgingen tegen te gaan niet naar de consumptieprijzen doorstromen. Prijsconcurrentie is er vervangen door een concurrentievorm die naar kosten- en prijsstijgingen tendeeert.

De overheid verkeert blijkbaar niet in de mogelijkheid de werkelijke macht

---

**Deze rubriek wordt verzorgd door  
het Europa Instituut van de  
Rijksuniversiteit te Leiden**

---

van de meso-economische sector tegen te gaan, dan wel te begrijpen. De rapporteurs krijgen de indruk dat het overheidsbeleid de grote ondernemingen eerder beschermt en hen juist de kans geeft steeds grotere winsten te maken. Zo is er bijvoorbeeld het feit dat bij kapitaaluitbreidingen deze ondernemingen steeds minder beroep doen op de uitgifte van aandelen, maar naast interne financiering voorkeur geven aan obligaties o.m. vanwege de rentesubsidies die de centrale en lokale overheid aanbieden. In een recessie zal dit inflatoir werken, omdat grote ondernemingen hun prijzen zullen verhogen ten einde zowel aan hun vaste renteverplichtingen te kunnen voldoen als het peil van hun winsten te beschermen.

Deze tendens van stijgende prijzen onafhankelijk van de conjuncturele beweging wordt bovendien in de hand gewerkt door het gevoerde bestedingsbeleid. Hoe meer de overheid bestedingsbeperkende maatregelen neemt om de inflatie af te zwakken, hoe meer grote ondernemingen hun prijzen opdrijven om hun omzetzaling te compenseren.

## Sociale onevenwichtigheid

Het rapport hekelt onze verkwistende en onnatuurlijke levenswijze die erop gericht is zoveel en zo snel mogelijk te verbruiken. Onafhankelijk van de prijzen uit zich dit in een steeds toenemende vraag naar goederen van twijfelachtige nuttigheid en innovatie. Niet alleen geeft dit een sterke inflatoir impuls, maar bovendien wordt hierdoor beslag gelegd

op middelen die anders zouden kunnen worden aangewend voor z.g. „sociale investeringen“.

Trouwens, de vraag naar deze investeringen, dat is in essentie naar verbetering van de kwaliteit van het leven en van de arbeidsvoorwaarden, wordt steeds dringender. De vakbonden menen steeds aan deze eis tegemoet te moeten komen door conventionele loonconcessies, die echter zowel de inflatie als de sociale frustraties aanwakkeren. De ontevredenheid komt tot uiting in een daling van de werklust, toename van het absentisme, produktiestakingen en een toenemend aantal sociale conflicten die steeds minder door loonstijgingen kunnen worden weggewreven.

Zonder twijfel heeft het dynamisme van de vakbonden belangrijke voordelen opgeleverd inzake arbeids- en inkomenszekerheid. Deze gewettigde, doch veelal nog ontoereikende hervormingen hebben evenwel ook tot een zekere inflexibiliteit op de arbeidsmarkt geleid, waardoor de inflatie mogelijk kan worden aangewakkerd. Bovendien is hierdoor een marginale arbeidsmarkt (gastarbeiders, uitzendkrachten e.d.) ontstaan waar de arbeidskrachten minder veelzijdig en minder sociaal beschermd zijn. Dit heeft de toenemende bewustwording van sociale ongelijkheden nog versterkt.

Een andere inflatoire impuls gaat uit van bepaalde structurele veranderingen in de nationale productie en inkomensverwerving. Het betreft niet alleen de toenemende subsidies aan de meso-economische sector, maar ook de sociale subsidies, evenals het toenemend belang van de „toebedelingseconomie“, waarin de overheid buiten de markten en zonder prijsvorming steeds meer de totale particuliere consumptie determineert. Bij de loononderhandelingen wordt de toenemende belastingdruk a.h.w. ingecalculleerd om het aandeel van de private huishoudingen in de primaire inkomensverdeling constant te houden. Met de toenemende inkomensoverdrachten of sociale transfers wordt evenwel geen rekening gehouden. Een en ander heeft dan ook geleid tot een logge en rigide structuur van de openbare uitgaven.

Geconstateerd wordt, dat bij de sociale partners de laatste jaren een tendens merkbaar is zowel naar grotere decentralisatie van de besluitvorming als naar corporatisme, die ertoe geleid heeft dat de sociale groepen in een grotere onderlinge strijd verwickeld zijn geraakt. Daartegenover staat een verzwakte politieke besluitvorming, met als gevolg dat in vele landen de parlementaire democratie nog maar moeizaam werkt. Onze politieke instellingen en procedures, die tot stand zijn gekomen in totaal andere politieke en sociaal-economische omstandigheden, hebben zich niet aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Een grondige herziening van de methoden inzake politiek bestuur en sociaal overleg is dan ook zeer noodzakelijk.



## Beleidsvoorstellen

De deskundigen stellen dat men bij de strijd tegen de inflatie meer gebruik van de traditionele instrumenten van het economisch beleid zou kunnen maken. Dit impliceert echter dat men de resulterende recessies en depressies moet aanvaarden, evenals de toenemende structurele werkloosheid waartoe deze veralgemening van de „stop-go-policy” onvermijdelijk moet leiden. Bovendien moeten de maatregelen steeds ingrijpendere worden om nog enig effect te hebben. Volgens hen is de huidige crisis hiervan een duidelijk bewijs: in bepaalde landen is de inflatie ontegenzeggelijk enigszins teruggedrongen, maar alleen ten koste van zeer hoge economische en sociale offers. Bovendien twifelen zij aan het blijvend karakter van deze inflatievermindering. Uit de structurele oorzaken zal de inflatiegolf opnieuw de kop opsteken, zodra de productie en tewerkstelling toeneemt.

Daarom opteren de auteurs voor een *nieuwe economische en sociale strategie* om de structurele oorzaken van de inflatie bij de horens te vatten. Uit hun reeks voorstellen tot fundamentele hervormingen en maatregelen die tot een meer evenwichtige economische, sociale en politieke structuur moeten leiden, zullen we in het navolgende de voornaamste punten bespreken.

### Nieuw groeiemodel

Het naoorlogse groeiemodel van de EG-landen, dat lange tijd economische groei en volledige werkgelegenheid heeft gewaarborgd, is uit de hand gelopen en heeft geleid tot toenemende tegenstellingen, o.a. en vooral tussen werkloosheid en inflatie. Om uit het slop te geraken is een nieuw groeiemodel nodig dat steunt op duidelijke en prioritaire doeleinden: herstel en behoud van de volledige werkgelegenheid, prijsstabiliteit, bevorderen van het economische en sociale evenwicht door een betere maatschappelijke ordening (met nadruk op regionale ontwikkeling, huisvestingsbeleid, tewerkstellingspolitiek, progressieve herverdeling van het nationaal inkomen, milieubescherming), reductie van de ongelijkheden t.a.v. zowel de verdeling van collectieve goederen (onderwijs, vrije tijd, cultuur e.d.) als t.a.v. de fiscale en parafiscale toestand, het bevorderen van rechtstreekse participatie op alle vlakken, evenals van democratische praktijken.

Indien men niet de moed heeft om dit nieuwe groeiemodel gradueel in te voeren, zullen de economische, sociale en politieke crisissen veelvuldiger en diepgaander worden.

### Concurrentie

Een scherpe controle van de meso-economische sector is dringend nood-

zakelijk. Vooral het prijsbeleid van de grote ondernemingen dient streng gecontroleerd te worden, niet alleen op nationaal vlak, maar ook — gezien het internationale karakter van hun activiteiten — op gemeenschapsniveau. Zo dient de informatie gemeenschappelijk gecentraliseerd te worden, een communautair prijzencomité opgericht te worden en een EG-boekhouding opgelegd te worden, die tevens gescheiden moet zijn, om de in- en uitvoerverrichtingen tussen filialen herkenbaar en controleerbaar te maken.

Controle van de meso-economische sector omvat o.m. ook een grotere openbare informatie over investeringsplannen, het versterken van de controle op concentraties en fusies en het controleren van programmacontracten (loonkosten, regionale investeringen enz.) door vakbonden en parlementen (inclusief het Europese Parlement).

Om redenen van sociale aard en economisch dynamisme wordt gepleit voor het bestaan en bevorderen van kleine en middelgrote ondernemingen. Ten einde de rentabiliteit van deze ondernemingen op te voeren, dient de technische bijstand en het beroepsonderwijs bevorderd te worden, de toegang tot kredietmogelijkheden uitgebreid en belangrijke overheidsopdrachten gesplitst te worden zodat deze ook aan deze sector toevloeien.

### Tewerkstellingsbeleid

Bijzondere aandacht wordt aan het tewerkstellingsbeleid geschonken omdat de grote en toenemende structurele werkloosheid en de escalatie van sociale spanningen op middellange termijn een groot gevaar inhouden voor alle EG-landen. De vaak nog ontoereikende sociale hervormingen dienen aangevuld en herzien te worden in het kader van een globaal tewerkstellingsbeleid. Dit omvat verbetering van de arbeidsvoorwaarden, een actief beleid inzake arbeidsflexibiliteit en -mobiliteit, herwaardering van het manuele werk, herziening van de inkomensverdeling, vestiging van een industriële democratie enz.

Een minimumpercentage van de overheidssteun voor investeringsprojecten moet gereserveerd worden om de verbetering en vermenschlijking van de arbeidsvoorwaarden te financieren.

Het tewerkstellingsbeleid dient in de eerste plaats een communautaire zaak te zijn. Anders is het mogelijk dat de positie van ondernemingen uit een land dat reeds een actief beleid voert, aangetaast wordt, indien één of meer andere EG-landen dit beleid nog niet hebben geïntroduceerd.

### Consumptiepatroon

Ten einde tot een consumptiepatroon te komen dat een kleinere verspilling en kleinere afhankelijkheid van kunstmatige en onnuttige innovaties inhoudt,

geeft het rapport vier kernmaatregelen aan:

- Het bevorderen van de vraag naar verbetering van de levenskwaliteit ten einde tot een vermindering van de zuiver kwantitatieve behoeften te komen. Essentieel hiervoor is een uitbreiding van de collectieve voorzieningen, een verbetering van de levens- en milieuvorwaarden, het scheppen van nieuwe toegangsmogelijkheden voor alle bevolkingslagen tot onderwijs en cultuur, het tegengaan van de verstedelijking enz.

- Een vermindering van de heersende ongelijkheden. De inflatoire consumptie vergroot het bewustzijn van de ongelijkheid en leidt tot sociale spanningen. Een billijker inkomensverdeling, een verbetering van het belastingstelsel, meer selectieve sociale transfers en grotere participatie van de werknemers in het ondernemingsbestuur zouden hiertoe een bijdrage kunnen leveren.

- De consumenten zouden beter beschermd en geïnformeerd moeten worden. De werkgroep hoopt dat een minimumprogramma op gemeenschapsniveau zo spoedig mogelijk van de grond komt.

- Strijd tegen verspilling, evenals het aanmoedigen van de productie van duurzame goederen, het geven van prioriteit aan het openbaar vervoer en het bevorderen van het weer opnieuw gebruiken van grondstoffen.

### Openbare financiën

De deskundigen stellen de effectiviteit van het beleid t.a.v. sociale transfers gedurende de laatste 15 jaren ter sprake. Het aanvaarden van een groeiemodel dat meer kwalitatief en minder inflatoir gericht is en tegelijkertijd de werkgelegenheid wenst uit te breiden, dient alleszins van een grotere en meer efficiënte overheidssteun vergezeld te gaan. Het rapport beklemtoont, dat belastingvrijstelling vervangen moet worden door directe en meer doorzichtige steun, dat een grotere selectiviteit met betrekking tot sociale transfers aan de dag moet worden gelegd, dat het volksgezondheidsstelsel moet worden gerationaliseerd enz.

### Planning

De werkgroep-Maldague is duidelijk voorstander van een soepele en selectieve planning, niet als een voorspellingsmiddel, maar als een efficiënt instrument om de economie te sturen naar bepaalde doelstellingen. Belangrijke voorstellen in dit verband zijn:

- Hervorming van de traditionele economische rekeningen tot een geïntegreerd sociaal-economisch rekeningsstelsel. Hierbij zou in het bijzonder ook rekening moeten worden gehouden met milieuvervuiling, regionale onevenwichtigheden enz. Hieruit zou een databank op gemeenschapsniveau voortvloeien.

- De doelstellingen zouden duidelijk

omschreven moeten worden, evenals hun onderlinge prioriteit en de verschillende strategieën om de gekozen doeleinden te verwezenlijken. Meer in het bijzonder wordt naar voren gebracht dat de planning zou moeten bestaan uit een op democratische wijze regelmatig bij te sturen plan op lange termijn (15 à 20 jaar), waarin bepaalde doeleinden van het nieuwe groeimodel — zoals de ontwikkeling van de consumptie en het onderwijssysteem, de regionale ontwikkeling enz. — zouden worden vastgelegd. Dit zou moeten worden gecompleteerd door een plan op middellange termijn (5 jaar) dat in het bijzonder de prioritaire investeringsprogramma's bevat en korte-termijnprognoses. De planning dient opgesteld te worden in overleg met alle economische en sociale belangengroepen.

• In het kader van de planning moet nadruk worden gelegd op selectieve groei (bevorderen van de produktie van collectieve goederen). Dit impliceert het vastleggen van de openbare bestedingen overeenkomstig vastgelegde prioriteiten.

#### Besluit

Zoals gezegd besloot de Commissie het rapport niet onder de publieke aandacht te brengen. Het werd wel aan enkele gespecialiseerde commissies van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité toegestuurd, maar verder slechts aan journalisten die er speciale belangstelling voor hadden.

Een van deze journalisten werkt bij de redactie van *Le Nouvel Observateur*, die er op 23 augustus jl. een artikel aan wijdde. Het nieuwsagentschap AFP zorgde voor verdere ruchtbaarheid. Toch werd er in de pers relatief weinig aandacht aan geschonken.

Het rapport-Maldague legt belangrijke oorzaken van de huidige inflatie bloot, schiet op een aantal — zowel rechtse als linkse — heilige koeien en stelt een oplossing voor die niet alleen moeilijk en hachelijk lijkt, maar velen ook angst inboezemt. Weinig of geen onmiddellijk toepasbare of haalbare oplossingen worden voorgesteld; centraal staan in deze blauwdruk voor een wenselijke toekomst een aantal fundamentele hervormingen die moeten bellen dat onze maatschappij zich op rampzalige manier ontwikkelt.

Men zou kunnen stellen dat de werkgroep buiten zijn opdracht is gegaan, dat het rapport vanuit een bepaalde visie is geschreven, dat de toon antikapitalistisch en vaak agressief is, dat sommige tekstgedeelten als slogans overkomen en zich de vraag naar bewijzen opdringt. Maar zonder twijfel wordt de vinger op de zere plek gelegd: de inflatie is geen losstaand probleem, maar een complex fenomeen dat als een molensteen aan de hals van ons economisch systeem hangt. Terecht wordt beklemtoont dat de „gouden sixties” onherroepelijk voorbij zijn en dat met een maatschappelijke ordening — inclusief de overheid — die slechts naar deze periode blijft terug-

kijken, de „gloomy seventies” slechts de ouverture vormen tot grotere economische en sociale ellende.

Uiteraard viel een en ander niet in goede aarde bij de Commissie, gezien de liberaal-getinte sfeer van de Gemeenschap en gezien de periode dat het rapport werd ingediend. De voorbereidingen voor de Driepartijenconferentie waren volop aan de gang en waarschijnlijk werd gevreesd dat het rapport koren op de molen van de vakbonden zou zijn.

In antwoord op een vraag uit het Europees Parlement antwoordde de Commissie op 15 september 1976 dat dit rapport door haar nog niet bestudeerd was. Aldus is het zo dat voor het ontwerp van het vierde programma voor de economische politiek op middellange termijn, dat op 8 oktober 1976 gereed kwam, het rapport-Maldague niet erg inspirerend gewerkt heeft.

Toch menen we dat het rapport alsnog ruim verspreid moet worden en betrokken zou moeten worden bij het sociaal overleg in het kader van het vierde programma voor het economisch beleid op middellange termijn. Bovendien dient o.i. zo spoedig mogelijk een discussie op gang te komen inzake de toekomstige economische orde van de EG.

Ten slotte nog één opmerking. Men heeft de Commissie steeds verweten vooral een club van technocraten te zijn. Het in de doofpot stoppen van het rapport-Maldague is echter een *politieke daad*. Positieve ontwikkeling of niet?

E. A. Mangé



## HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

roept sollicitanten op voor de functie van

### DIRECTEUR-GENERAAL PERSONEEL (mnl./vrl.)

die zal worden belast met de leiding van het als gevolg van de reorganisatie van de topstructuur van het ministerie van defensie in oprichting zijnde directoraat-generaal personeel.

In die positie is deze de voornaamste beleidsfunctionaris voor het totale personeelsbeleid voor zowel het burger- als het militair personeel. Deze zal in die hoedanigheid met de personeelsdirecteuren van zee-, land- en luchtmacht en van het burgerpersoneel aan het personeelsbeleid gestalte moeten geven, waarbij dikwijls uiteenlopende belangen met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht.

Voor de vervulling van deze functie wordt gedacht aan een kandidaat die:

- ruime ervaring heeft op het gebied van het personeelsbeleid, waarbij ervaring in het overleg met werknemersorganisaties tot aanbeveling strekt;
- ervaring heeft in het leidinggeven aan een groot en gecompliceerd apparaat;
- van academisch niveau is, waarbij een academische opleiding tot aanbeveling strekt;
- gevoel heeft voor het werken in teamverband;
- over een zodanige geestelijke en lichamelijke gesteldheid beschikt dat hij/zij ook onder zich voordoende stress-omstandigheden adequaat kan werken;
- zo mogelijk reeds bekend is met de defensie-organisatie, doch in elk geval een positieve instelling m.b.t. de krijgsmacht heeft;
- behoort tot de leeftijdscategorie 40—55 jaar.

Standplaats: 's-Gravenhage.

Salaris: f 10.258,— per maand.

Belangstellenden die menen aan het bovenstaande te kunnen voldoen wordt verzocht hun (uitgebreide) sollicitatiebrief binnen twee weken te zenden aan de Secretaris-Generaal van het ministerie, Plein 4 te 's-Gravenhage, onder vermelding op de enveloppe van de woorden „strikt persoonlijk”.