

Status quo

Om te overleven moeten ondernemingen permanent werken aan vernieuwing. Om zich op de arbeidsmarkt staande te houden moeten werknemers bereid zijn tot permanente scholing. Als de overheid probeert een gunstig klimaat voor verandering te scheppen, bij voorbeeld door middel van technologiebeleid en arbeidsvoorzieningsbeleid, wordt dat terecht toegejuicht. Maar als het op concrete maatregelen aankomt om de dynamiek van de economie te vergroten, ondervindt de overheid forse tegenstand bij haar pogingen om veranderingen tot stand te brengen. De lotgevallen van de belastingvereenvoudiging en de hervorming van de financiering van de gezondheidszorg geven aan dat het met de veranderingsgezindheid niet enkel botertje tot de boom is.

In zijn inaugurele rede voert C.J. Oort het verzet tegen structurele hervormingen terug op de "typisch Nederlandse traditie om beleidsvoorstellen op de meest minutieuze wijze te toetsen op hun gevolgen voor de personele inkomensverdeling..."¹. In de praktijk vindt deze toetsing plaats aan de hand van koopkrachtplaatjes. De politiek staart zich naar zijn mening blind op mutaties van tienden van procenten, terwijl de onzekerheidsmarge van de koopkrachtramingen een veelvoud daarvan is. Daar komt bij dat de feitelijke verandering van het gezinsinkomen vaak vele malen groter is dan de inkomensmutatie als gevolg van overheidsbeleid. Gebeurtenissen als gezinsuitbreiding, verhuizing, verandering van werk en promotie beïnvloeden het besteedbare inkomen meer dan beleidsmaatregelen. Er zijn trouwens meer argumenten tegen het gebruik van koopkrachtplaatjes te vinden. Het belangrijkste daarvan is wel dat in de plaatjes maar plaats is voor enkele van de vele typen huishoudens die feitelijk voorkomen.

Oort meent dat de gevoeligheid voor verdelingseffecten zo groot is dat gesproken kan worden van een 'dictatuur van de status quo': "Ongunstig geachte verdelingseffecten, ook indien deze nauwelijks significant zijn, vormen niet zelden een politieke blokkade tegen structuurversterkende beleidsmaatregelen". De hartstochtelijkheid waarmee over nauwelijks te voelen koopkrachtveranderingen wordt gedebatteerd, verdient zeker kritiek. Maar de ergernis over 'jalouziepolitiek' mag niet leiden tot overschatting van de rol die koopkrachtbehoud speelt in de politiek. Er zijn de afgelopen jaren heel wat maatregelen genomen die flinke inkomenseffecten hebben gehad voor grote groepen, zoals de stelselherziening sociale zekerheid, de bevriezing van het minimumloon, de ambtenarensalarissen en de uitkeringen, de tweeverdienerswetgeving, de verhoging van gemeentelijke tarieven, de beperking van de individuele huursubsidie en de invoering van eigen bijdragen in de gezondheidszorg. In ieder geval lijkt de stelling dat de koopkrachtgevoeligheid elke verandering blokkeert, niet vol te houden.

Voor het feit dat gewenste veranderingen niet plaatsvinden, zullen andere oorzaken moeten worden gezocht. In het geval van de belastingvereenvoudiging zijn het niet zozeer de koopkrachteffecten die de uitvoering van de plannen in de weg staan. Het is veeleer de vrees voor onbeheersbare loonkostenstijgingen en onvoorspelbare veranderingen in het loongebouw bij de werkegevers- en werknemersorganisaties die de zaak blokkeert. Bij de gezondheidszorg speelt naast de koopkrachteffecten het probleem dat geen overeenstemming over de verhouding tussen collectieve en particu-

liere financiering te bereiken is. Bovendien hoeft de overheid niet op veel medewerking van de betrokken organisaties te rekenen als die geen zekerheid kan worden geboden over hun plaats in de nieuwe structuur van de sector. In deze gevallen speelt overdreven koopkrachtgevoeligheid, te ver doorgeschoten rechtvaardigheidsdenken of jalouziepolitiek geen grote rol. Veel belangrijker is het structuurkenmerk van de Nederlandse samenleving dat geen besluitvorming plaatsvindt zonder dat belangengroepen en betrokkenen ten minste inspraak hebben gehad. Ons bestel is een overlegdemocratie, waarin het zelden gebeurt dat de overheid over de hoofden van de burgers en hun belangengroepen heen besluiten neemt.

Zo'n bestel is vanzelfsprekend een bron van frustratie voor degenen die overtuigd zijn van de noodzaak en de dringendheid van bepaalde veranderingen. Als iedere betrokkene de kans moet krijgen zijn zegje te doen, krijgen veranderingen maar langzaam hun beslag. Voor een open economie is dat in tijden dat de verhoudingen in de wereldeconomie snel veranderen, een ernstig nadeel. Als bovendien elke belangengroep zich moet kunnen herkennen in een verandering, zijn vaak alleen marginale veranderingen mogelijk of komen veranderingen slechts dan tot stand als benadeelden worden afgekocht. Pogingen tot vereenvoudiging lopen daarom gemakkelijk uit op nog ingewikkelder regelingen, zoals bij de stelselherziening sociale zekerheid. Het is daarom vaak aantrekkelijker om alles maar bij het oude te laten.

De overlegdemocratie heeft ook goede kanten. Wat in afkeurende zin inflexibiliteit wordt genoemd, heet in waarderende zin stabiliteit. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille. Voor investeringsbeslissingen waarbij grote bedragen voor lange tijd vastgelegd worden, is een zekere stabiliteit van de economische orde niet het minst belangrijke punt van overweging. De overlegcultuur is bovendien een middel om consensus te bewerkstelligen. Uit de analyses van het economische succes van Japan is bekend dat brede overeenstemming een onmisbaar ingrediënt daarvan is. De overlegdemocratie mag dan tot een 'dictatuur van de status quo' leiden, zij verhindert per slot van rekening ook een dictatuur van de meerderheid. Aspecten als deze moeten we niet vergeten als we een oordeel uitspreken over de feiten van onze politieke cultuur.

Dat veranderingen in onze economische orde zo moeizaam tot stand komen, ligt dus niet in de eerste plaats aan een bizarre passie voor verdelende rechtvaardigheid die verworpen is tot halsstarrig vasthouden aan de bestaande inkomensverdeling, zoals Oort beweert. In de afgelopen jaren zijn de inkomensposities van grote groepen te zeer veranderd om die stelling voor waar te kunnen houden. Dat wenselijke veranderingen maar heel langzaam en dan nog vaak in verwaterde vorm plaatsvinden, is het gevolg van de overlegdemocratie. Een dergelijke wijze van besluitvorming is niet kosteloos. De prijs die we betalen is wellicht een stukje economische groei. Misschien moeten we dat er wel voor over hebben.

W. Sietsma

1. C.J. Oort, Belastinghervorming. Vrijpostige overpeinzingen van een amateur-fiscalist, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 117, nr. 5.808, 11 februari 1988, blz. 151-158.