



## Van verouderd macro-beleid naar effectief micro-beleid

**Auteur(s):**

Heertje, A.

*De auteur is hoogleraar economie aan de juridische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4073, pagina 768, 18 september 1996

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

marktwerving, regulering

*De fraaie macro-economische cijfers in de Miljoenennota zijn bedrieglijk. Ze verdoezelen dat Nederland er micro-economisch een stuk slechter voor staat: de besluitvorming faalt, het milieu wordt niet naar waarde geschat, de overheid bemoeit zich met het tot stand komen van quasi-collectieve goederen waar ook de markt voor kan zorgen, en ouderwetse overlegstructuren belemmeren het functioneren van markten en de creatie van welvaart.*

**Een enkele keer bedriegt de schijn. Een heel enkele keer verblindt de schijn ook. De Miljoenennota wekt de indruk dat het goed gaat met de Nederlandse economie. Alle macro-economische cijfers roepen dat beeld op. De economische groei trekt verder aan, de inflatie is erg laag, de loonontwikkeling blijft gematigd en de winsten zijn hoog. De werkgelegenheid groeit, de lange rente blijft neerwaarts gericht, het financieringsstekort daalt verder en het perspectief op toetreding tot de EMU wordt alleen maar gunstiger. Nederland heeft een ijzersterke internationale positie. De gulden is erg hard, de overschotten op de betalingsbalans blijven aanhouden en de besparingen rijzen de pan uit. Maar onder deze zonnige macro-economische oppervlakte is sprake van een micro-economische puinhoop.**

In alle sectoren van het economisch leven blijft de groei achter bij de potentie. In kwalitatief opzicht is de groei energie-onvriendelijk, milieu-onvriendelijk en natuur-onvriendelijk. Het privatiseren van publieke monopolies zonder het bevorderen van effectieve concurrentie, brengt de consumenten achterop. Lovers-rail komt als geroepen. Ouderwetse overlegstructuren belemmeren de inzet van arbeid op een effectieve wijze.

Er wordt in Nederland meer dan genoeg gespaard, maar op het overheidsniveau ontbreekt de expertise om de besparingen te mobiliseren ten gunste van de infrastructuur. Het verkeer in Nederland is compleet vastgelopen. De infrastructuur is jaren achterop geraakt. Ook het basisonderwijs en grote delen van het voortgezet onderwijs vallen ten prooi aan regelrechte verloedering. In sommige delen van de samenleving is sprake van ernstige verarming. Kortom, de schone schijn van het fraaie macro-beeld bedriegt niet alleen, ze verblindt ook. Het is daarom van groot belang de ogen te openen, en de economische theorie in te zetten en de oorzaken van de gezapigheid en verstarring in de private en publieke sector van de Nederlandse economie bloot te leggen.

### Falende besluitvorming

Wie de besluitvorming in het bedrijfsleven en bij de overheid bestudeert, stuit op ten minste vier negatieve aspecten. Allereerst hebben de meeste beslissingen op zijn best een partieel-evenwichtskarakter. Dit betekent dat van hoog tot laag besluiten worden genomen waarbij essentiële gezichtspunten over het hoofd worden gezien. Het ontbreekt de beslissers aan juiste en volledige informatie.

Vervolgens kan worden vastgesteld dat de meeste beslissingen een korte-termijnkarakter hebben. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de onderliggende dynamiek. De overheid let onvoldoende op de belangen van volgende generaties en het bedrijfsleven verwaarloost toekomstige markten en marktposities.

Voorts gaat in de meeste gevallen de besluitvorming gepaard met onnodig hoge transactiekosten. De kosten verbonden aan het verzamelen en het overbrengen van informatie zijn mede door ondoordachte regelgeving en procedures hoog. De Nederlandse overlegeconomie is een bron van enorme verstarring en irritatie. Een bron van verplichte heffingen zonder tegenprestatie en dat alles zonder dat voor de consumenten een positief welvaartseffect resulteert.

Ten slotte noem ik het a-humane karakter in de besluitvorming. De communicatie binnen ondernemingen en publieke instellingen verloopt in menselijk opzicht steeds moeizamer, terwijl langs technologische weg de contacten sneller en accurater verlopen. Mensen trekken zich steeds meer terug op een beperkt territorium, waardoor ook de externe communicatie steeds klantvriendelijker wordt. De telefoon is uitgegroeid tot het nationale voertuig van irritaties en wachttijden.

De verslechtering in de menselijke verhoudingen hangt nauw samen met het voorbeeld dat door het management aan de top wordt gegeven. Een vriendelijk en communicatief ingesteld management dat contact heeft met de werkvloer, lokt een heel andere sfeer uit dan de arrogante directeuren, die omringd door paladijnen, het contact hebben verloren met het gewone volk. In het bankwezen is de ING een uitzondering en weerspiegelen de andere grote banken de regel. Tegenover het toegankelijke management van Ahold, waar het management letterlijk op de werkvloer komt, staan de hofhoudingen van de geprivatiseerde overheidsmonopolies van weleer. Het economisch leven wordt in snel tempo gedehumaniseerd. Gouden handdrukken zijn het normale ritueel bij professioneel wangedrag.

## Verbeterde besluitvorming

Waar moeten we naar toe? Naar beslissingen die een algemeen evenwichtskarakter en een lange-termijnkarakter hebben, gepaard gaan met lagere transactiekosten en humaner van aard zijn. Alle factoren die voor de beslissingen relevant zijn moeten in de besluitvorming worden betrokken. Veel formele en informele regelgeving staat in dienst van het behartigen van beperkte belangen van individuen of groepen. Het criterium van het belang van de consumenten wordt vrijwel niet aangelegd, waardoor het finale oogmerk van elke economische activiteit uit het gezichtsveld verdwijnt en ondergeschikt wordt gemaakt aan de belangen van werkgevers, werknemers, ambtenaren en politici, terwijl het omgekeerde moet gebeuren.

Er is een wereld te winnen door de consument in het centrum van het economisch leven te plaatsen, de regels daarop af te stemmen en derhalve transactiekosten grootscheeps te verlagen. En ten slotte, het humaniseren van de besluitvorming. Binnen de ondernemingen en publieke instellingen kan de communicatie aanzienlijk worden verbeterd. Ook tussen ondernemingen, tussen het bedrijfsleven en de overheid en in de publieke sector, bijvoorbeeld tussen departementen kan de communicatie op een hoger plan worden gebracht. Dat is de beste manier om kosten te verlagen. Departementen van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Financiën zouden veel effectiever kunnen samenwerken op allerlei terreinen als de bereidheid aanwezig zou zijn elkaars expertise te onderkennen en te waarderen. Eigenwijsheid en arrogantie van gezagsdragers leiden gemakkelijk tot ineffectiviteit en tot a-sociaal gedrag.

Het versterken van samenwerking en het uitwisselen van deskundigheid leiden tevens tot het humaniseren van de besluitvorming. Het is niet uitgesloten dat de menselijke geest tekortschiet om daadwerkelijk invulling te geven aan een besluitvormingsproces dat aan de zojuist geformuleerde hoge eisen voldoet. Zoals zo vaak in de geschiedenis van de mensheid schiet dan de technologie te hulp. De ontwikkeling van de moderne informatietechnologie illustreert dat geavanceerde software het nemen van op de lange termijn gerichte beslissingen met een algemeen evenwichtskarakter tegen lage transactiekosten kan overnemen. Voor de humane dimensie moeten we zelf zorgen.

## Niet-reproduceerbare goederen

Min of meer terloops maakte de grote Engelse econoom van Nederlandse afkomst David Ricardo (1772-1823) het onderscheid in reproduceerbare en niet-reproduceerbare goederen. Er zijn goederen waarvan de hoeveelheid niet door arbeid kan worden vermèerd, zoals de Nachtwacht en zeldzame boeken. Ricardo meende dat deze goederen een kleine fractie vormen van het totale aanbod van goederen. De hoeveelheid reproduceerbare goederen kan door het aanwenden van arbeid worden uitgebreid. Van deze laatste goederen wordt de waarde of natuurlijke prijs bepaald door de reproductiekosten.

Wat in Ricardo's tijd verwaarloosbaar was, is cruciaal voor het perspectief van de Nederlandse economie. In een verontrustend tempo en op grote schaal zijn wij bezig niet-reproduceerbare goederen te vervangen door reproduceerbare. Het opofferen van natuurgebieden in de Betuwe ten behoeve van de Betuwelijn, rond Amsterdam ten behoeve van de Amsterdamse haven en het aantasten van het milieu rond Schiphol en Beek, komt steeds neer op het vervangen van niet-reproduceerbare goederen door objecten, die voor reproductie in aanmerking komen. Als het Naardermeer en Ruigoord eenmaal verdwenen zijn kunnen deze natuurgebieden niet door noeste arbeid weer worden voortgebracht. Bij het uitbreiden van de haven van Amsterdam gaat het in feite om een goed dat ook elders tot stand kan worden gebracht, bijvoorbeeld in Rotterdam of Delfzijl.

Waar het om gaat is dat politici, ambtenaren, ondernemers en burgers van Nederland zich bewust worden dat wij opofferen wat niet meer hersteld kan worden en daardoor een onbepaalde waarde heeft en daarvoor verwerven wat een beperkte waarde heeft en van betwistbare betekenis is. De mening van velen dat alleen gerekend moet worden met wat in termen van prijzen calculeerbaar is, berust niet alleen op een onvoldoende doordenken van de kern van de economische problematiek, maar ook op een onvoldoende besef van wat de huidige generatie jegens alle volgende kan aanrichten door deze gebrekkige denkwijze.

Het is al te gemakkelijk als onze monetaire macro-economen en financiële bedrijfseconomen de waarde van een natuurgebied op nul te stellen, omdat deze waarde onbepaald - of liever subjectief - is. De beleidsmakers roep ik daarom op het vervangen van niet-reproduceerbare door reproduceerbare goederen te stoppen door het treffen van maatregelen, die ik hieronder zal schetsen.

## Niet-collectieve goederen

Er zijn collectieve goederen, maar ze zijn steeds minder collectief dan we vroeger dachten, mede door het voortschrijden van de techniek. Door de technische ontwikkeling worden in toenemende mate de transactiekosten verlaagd van het uitsluiten van individuen van zo op het oog collectieve goederen. Daardoor wordt het lastiger als free-rider op te treden en makkelijker de individuele toerekenbaarheid van bijvoorbeeld de infrastructuur te organiseren. Er is minder sprake van 'zuivere' en meer van 'quasi'-collectieve goederen.

Deze ontwikkeling heeft reeds ingrijpende consequenties voor de wijze waarop Nederland de voortbrenging van de infrastructuur in de komende decennia moet organiseren en financieren. Het structureel hoge spaarvolume in ons land is een cruciaal gegeven voor een innovatieve aanpak van de infrastructuur. Bij de overheid in het algemeen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat in het bijzonder leeft nog sterk de gedachte dat onderhoud, aanleg en exploitatie van de infrastructuur ter hand moeten worden genomen door de overheid en ook in de handen van de overheid moeten blijven. Deze mening wordt in het bijzonder gekoesterd met betrekking tot de aanleg van de infrastructuur.

Op de achtergrond speelt het verouderde oordeel dat het hier om zuiver collectieve goederen gaat, waarvan de voortbrenging door de overheid moet worden georganiseerd en de financiering uitsluitend kan worden gedaan uit de publieke middelen. De commissie-Wijffels heeft de discussie bepaald niet vooruitgeholpen door de kortzichtige mening dat uitsluitend de exploitatie van de infrastructuur voor (gedeeltelijke) privatisering in aanmerking komt. Dat daarbij ook nog wordt gedacht aan een monopolist als de Nederlandse Spoorwegen, illustreert het gevaar van het geven van adviezen op basis van economische inzichten uit 1960.

In feite kunnen omtrent de Betuwelijn, de hoge-snelheidslijn, de Maasvlakte-II en de uitbreiding van Schiphol, naast publieke aspecten steeds ook private gezichtspunten worden onderkend. Het zijn noch zuiver individuele, noch zuiver collectieve goederen. Gedurende

vele jaren zal Nederland in het teken staan van deze grootscheepse uitbreiding van de infrastructuur. De expertise om deze op een effectieve wijze tot stand te brengen, is slechts in beperkte mate bij de overheid aanwezig. De overheid moet zorgen voor maatschappelijke eisen, zoals milieunormen voor het nakomen van contracten en andere randvoorwaarden. Heel veel kennis van zaken omtrent aanpak, uitvoering en financiering is beschikbaar in de private sector. De nieuwe uitdaging is gelegen in het op een verstandige wijze mobiliseren van publieke en private kennis, zodat op micro-niveau nieuwe vormen van private en publieke samenwerking en organisatie ontstaan.

Niet alleen de organisatie van de projecten vergt het zoeken van een optimale mix van publieke en private inzet, ook bij de financiering is deze inspanning geboden. Wanneer de aanleg van de infrastructuur volledig afhankelijk wordt gemaakt van de openbare financiën dan schiet de infrastructuur in kwantitatief en kwalitatief opzicht tekort. In kwantitatief opzicht omdat veel te weinig tot stand komt. In kwalitatief opzicht omdat dan veel te weinig kan worden gedaan aan het behoud van niet-reproduceerbare goederen zoals natuur en milieu. Dit gezichtspunt wordt nog versterkt doordat de EMU-criteria nopen tot een zeer behoedzaam financieel en monetair beleid, hetgeen overigens bijdraagt tot het ook voor de ontwikkelen van de infrastructuur zo noodzakelijk lage renteniveau.

Het invoeren van de Zijlstra-norm in de publieke financiën was een innovatie, waardoor het structurele begrotingsbeleid concrete vorm kreeg en discipline bij het beheer van de uitgaven tot stand werd gebracht. Het opnemen van het overschot aan besparingen in de private sector vooral door het plaatsen van staatsleningen, gekoppeld aan de mogelijkheid deze middelen tot een politiek te bepalen hoogte aan te wenden voor publieke investeringen was een ingenieuze gedachte, die geruime tijd met vrucht is toegepast. Een dergelijke handelwijze is in het huidige tijdsgewricht niet geboden en ook voor de toekomst niet aanbevelenswaardig. Ook het teruggrijpen op het onderscheid in gewone dienst en kapitaaldienst wat in de nieuwe Miljoenennota wordt aangekondigd, leidt de aandacht af van wat als de centrale opgave voor de komende jaren kan worden getypeerd.

Thans gaat het erom het spaaroverschot in de orde van veertig miljard gulden in de private sector langs de weg van micro-economische allocatie, risico-afweging en rendement, mede aan te wenden voor investeringen in de infrastructuur, waarvan onderdelen individueel toerekenbaar zijn aan de gebruikers van de infrastructuur. Er is niet in te zien waarom het overschot aan besparingen uitsluitend de weg naar het buitenland moet vinden. De allocatie van de financiële middelen kan hand in hand gaan met de inkleding en institutionele vormgeving van de infrastructurele projecten, waarbij private en publieke partijen participeren in organisatie en productie. De enorme opgave waarvoor Nederland staat, het aanleggen, exploiteren en onderhouden van een omvangrijke, energie-, milieu- en natuurvriendelijke infrastructuur, kan alleen worden uitgevoerd als door innovatieve instituties, procedures, afspraken en contracten de besparingen uit de private sector langs de weg van micro-economische besluitvorming worden gemobiliseerd. Dat daarbij een beroep moet worden gedaan op specifieke expertise, blijkt uit de stupide wijze waarop de overheid aanleg en exploitatie van de Wijkertunnel heeft vormgegeven, namelijk door zelf te betalen voor elke automobilist die van de tunnel gebruik maakt, in plaats van het gebruik via de prijs over te laten aan de finale consument zelf.

## **Welvaart**

Wie onder de oppervlakte van de Nederlandse macro-economische werkelijkheid kijkt, wordt getroffen door een verwrongen en gebrekkige allocatie van productiemiddelen en door het onbenut blijven van veel productiekraft en vitale potentie. De allocatie met het oog op de welvaart, in de zin van het bevredigen van behoeften van finale consumenten kan aanzienlijk worden verbeterd. Voorzover de burgers als consumenten en aanbieders van arbeid behoeftebevrediging ontleen aan goederen en de arbeidsvoorwaarden, neemt hun welvaart toe als de allocatie beter aansluit bij hun voorkeuren. De voortdurende verandering van de voorkeuren van de burgers - mede onder invloed van de technische ontwikkeling - noopt niet alleen tot het telkens vernieuwen van producten en productieprocessen en het ontwikkelen van nieuwe producten, maar ook tot vernieuwing van instituties (zoals de winkelsluitingswet en de regels voor arbeidsomstandigheden) en soms tot opheffing ervan, zoals de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's).

In de Nederlandse economie kunnen Paretiaanse welvaartsverbeteringen worden bereikt door een betere inzet van middelen en door de inzet van alle middelen. De combinatie van nog steeds omvangrijke werkloosheid met behoefte aan veiligheid, bescherming, zorg en bewaking, schreeuwt om herstructurering. Het benutten van alle reeds bestaande technologie, waarvan de diffusie nu is geblokkeerd door kortzichtige belangenbehartiging en angst voor vernieuwing, verbetert de allocatie met sprongen en brengt zowel het dienstbetoon van de overheid aan de burgers als het optreden van het midden- en kleinbedrijf op de markten op een hoger plan.

Het aanpakken van monopolieposities bezorgt de consumenten lagere prijzen en betere kwaliteit. Het dereguleren van het taxibedrijf maakt van de taxi's rijdende in plaats van stilstaande voertuigen, die tegen lagere prijzen of kortere wachttijden de klanten klantvriendelijker gaan vervoeren en het rijden met een eigen auto kunnen ontmoedigen. In al deze gevallen wordt de welvaart in ruime zin op een hoger plan gebracht.

Het verbeteren van de allocatie waardoor de welvaart stijgt, kan gepaard gaan met negatieve welvaartseffecten, die ook wel als externe effecten te boek staan. Nederland staat bol van verkeerscongestie en denkbaar is dat door de inzet van meer mensen zeker in eerste aanleg nog meer congestie en vervuiling ontstaan. Ook bestaat de mogelijkheid dat de verbetering van de allocatie voor sommige groepen nadelige inkomenseffecten oproept. Door de openstelling van de winkels tot 's avonds tien uur, gaan de avondwinkels die een monopolie van de overheid hadden erop achteruit.

De beleidsvraag waarvoor Nederland staat is of men van de potentiële verbetering van de allocatie moet afzien vanwege de nadelige verdelings- en externe effecten, dan wel de verbetering tot stand brengt en de opbrengsten mede benut voor het compenseren van verliezers en het opvangen van negatieve externe effecten. Tot het aantreden van het kabinet-Kok is de overwegende lijn geweest de potentiële verbeteringen in de allocatie in de kiem te smoren. Met Wijers op Economische Zaken is een vitalisering ingezet, die al enige vruchten heeft afgeworpen. Nederland zal de vertaalslag intensief moeten voortzetten naar het bevorderen van de allocatieve verbeteringen, die steeds worden getoetst aan het belang van de consumenten en zal daartoe de nadelige consequenties in de sfeer van de inkomensverdeling en buiten de markten om werkende effecten moeten opvangen uit de omvangrijke en deels onverwachte resultaten van het verbeteren van de allocatie. Alleen op die manier kan inhoud en vorm worden gegeven aan het sociale gezicht van een moderne samenleving.

## **Beleid**

Deze aardverschuiving in het beleid heeft een drietal ingrijpende consequenties. In de eerste plaats wordt in Nederland het economisch-politieke debat verlegd van de traditionele macro-economie naar de macro-economie waarin de samenhang met de micro-economische dynamiek wordt onderkend. Een instelling als de Nationale Investeringsbank moet een volledige heroriëntatie ondergaan in de richting van 'financial engineering', gebaseerd op moderne economisch-theoretische inzichten om na enige tijd in staat te zijn de vernieuwde aanpak van de infrastructuur te begeleiden.

In de tweede plaats zal het ministerie van Financiën in Den Haag aan macht inboeten, waartegenover het ministerie van Economische Zaken aan betekenis zal winnen. Dit proces is al enigszins aan de gang, maar het zal zich de komende jaren voortzetten. Des te sterker naarmate Economische Zaken kans ziet het behoud van natuur en milieu en de zorg voor de kwaliteit van de energie te integreren in de economisch-politieke besluitvorming. Het ligt nu al voor de hand de grootscheepse aanpak van de infrastructuur langs de lijnen die hiervoor zijn uiteengezet niet alleen in handen te leggen van Verkeer en Waterstaat, maar ook van Financiën en vooral Economische Zaken. En ook hier gaat het erom doeltreffende nieuwe organisatorische structuren te vinden. Zo moet voor het management van de geïntegreerde aanleg en exploitatie van de Betuwelijn een effectieve constructie worden gevonden met directe lijnen naar de verantwoordelijke bewindslieden, zodat van leiderschap sprake is dat hoort bij aard en omvang van dit project.

Er is ook nog een partij-politieke consequentie te trekken. Terwijl het CDA tot voor kort vooral vastzit aan de gevestigde machtsstructuren, is de VVD veeleer uitgegroeid tot een bolwerk van heroriëntatie, vernieuwing en zicht op de toekomst. In de PvdA treft men zowel het ene als het andere aan. Adelmund, Vreeman en Van Gijzel vertegenwoordigen de conservatieve vleugel en Felix Rottenberg staat voor de progressieve. Zo beschouwd is het heel begrijpelijk dat sommige leden van de PvdA spreken met het CDA en anderen doorgaan met de VVD. De uitkomst laat zich nu al raden. Wie à la Marx de politieke bovenbouw nog steeds ziet ontstijgen aan de economische onderbouw, weet dat na 1998 de VVD doorgaat met de progressieve sociaal-democraten, aangevuld met Wijers op een verzaamd departement van Economische Zaken. In deze zin legt de Miljoenennota 1997 de grondslag voor nog vier jaar Paars.