

Voortgang met de nieuwe zakelijkheid

In zijn nieuwjaarsartikel constateert de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, dat de ontwikkeling van de nationale economie en van het macro-economische beleid goed op schema ligt. Nu de financieel-economische sanering van de collectieve sector een eind is gevorderd, kan meer tijd worden besteed aan hervorming van diverse beleidsterreinen. De nieuwe zakelijkheid – in de vorm van concentratie op hoofdtaken, minder overheidsinterventie, decentralisatie, en minder complexe, minder theoretische beleidsvorming – maakt effectiever beleid en beter functioneren en afslanking van de rijksdienst mogelijk. Er is niet zozeer behoefte aan een alomvattende, grootse 'nieuwe visie'. Concrete, voor de hand liggende verbeteringen kunnen op vele beleidsgebieden – zoals belastingen en sociale premies, onderwijs en technologie, subsidiëring van bedrijven en woningbouw, kostenbeheersing bij de gezondheidszorg en het landbouwbeleid – binnen niet al te lange tijd worden verwerkelijkt.

PROF. DR. F.W. RUTTEN

Aanhoudend herstel

De macro-economische ontwikkeling verloopt de laatste maanden zonder grote verrassingen. De werkloosheid ligt thans ca. 50.000 personen lager dan een jaar geleden. Mede dank zij de forse verlaging van de aardgasprijzen zal het prijspeil van de gezinsconsumptie in januari 1987 naar verwachting circa 1% lager zijn dan een jaar geleden. Per hoofd van de bevolking nadert de gezinsconsumptie dit jaar een recordniveau, terwijl er meer vrije tijd is dan ooit tevoren.

De situatie in het bedrijfsleven heeft in 1986 een aanzienlijke, verdere verbetering ondergaan. Vergeleken met het dieptepunt in 1981/82 is vooral de situatie in de industrie spectaculair verbeterd, getuige de stijging van de investeringen met 60% en de daling van de arbeidsinkomensquote van 98 naar 77%. Geleidelijk heeft het herstel zich verbreed naar meer bedrijfstakken en ondernemingen.

In samenhang met de verbetering van de rendementen zijn diverse faciliteiten voor de bedrijven – negatieve aanslag WIR, vermogens- en voorraadaf trek, en defensieve subsidies – afgeschaft of drastisch gekort 1). Met name in 1987 zullen die maatregelen in de ondernemingskassen sterk voelbaar worden. Dat is vooral pijnlijk voor die ondernemingen, die minder van de algemeen-economische verbetering hebben kunnen profiteren als gevolg van internationale concurrentievervalsing. Ook in ondernemingsland wordt een prijs betaald voor de dringend noodzakelijke sanering van de openbare financiën. Niettemin mag voor 1987 door de bank genomen een aanvaardbaar niveau van de bedrijfsresultaten en van de investeringen worden verwacht.

Van 1986 naar 1990; goed op schema

Enkele onderdelen, die tijdens de zomer in het regeerakkoord nog niet waren gepreciseerd, o.m. op het terrein van ombuigingen van de overheidsuitgaven en vermindering

van het aantal rijksambtenaren, zijn dezer dagen nader uitgewerkt. Ook na verwerking van de meest recente besluitvorming zal er tot 1990 geen reële daling van de collectieve uitgaven optreden. Kort voor de kabinetsformatie is gediscussieerd over de vraag of bepaalde uitgangspunten van de CPB-ramingen tot 1990 niet wat te rozig waren. Wellicht het belangrijkste punt betreft de olieprijs. Het zou kunnen zijn dat de olieprijs per vat in 1990 minder dan 25 dollar zal bedragen. In dat geval zou het rijkstekort ietwat nadelig worden beïnvloed. De koopkracht zou dan in 1988 t/m 1990 daarentegen gunstiger uitkomen, hetgeen een correctie zou zijn op de lichte minnetjes die volgens de prognose in de jaren 1988 – 1990 zouden kunnen optreden.

Vergeleken met de CPB-berekeningen voor het regeerakkoord zijn er in de tweede helft van het afgelopen jaar per saldo eerder mee- dan tegenvallers zichtbaar geworden. Grosso modo is er geen reden tot een wezenlijk andere beoordeling dan ten tijde van het regeerakkoord, met deze aantekening dat de goede gang van zaken tijdens de afgelopen maanden het vertrouwen in het realiseren van de gestelde doelen heeft doen toenemen.

Dit laatste geldt ook voor de werkloosheid. Overigens wordt het zicht hierop bemoeilijkt door allerlei incidentele invloeden en statistische factoren. Belangrijk is het afschaffen van de verdiscontering van de werkloosheidscomponent in de WAO en AAW per 1 januari 1987, welke geleidelijk een aanzienlijke opwaartse druk op de werkloosheidscijfers zal gaan uitoefenen. Verder is er het bekende pro-

1) De oorzaken van de recent gemelde, hoge kasuitgaven bij de WIR zullen binnenkort nader worden geanalyseerd. Mede gezien het feit dat de investeringen verlopen volgens de verwachting is het niet onaannemelijk dat de hoge uitgaven in belangrijke mate samenhangen met gewijzigde administratieve procedures (automatisering, registratie vennootschapsbelasting) en in zoverre louter boekhoudkundig zijn. Daarnaast is er wellicht sprake van een sterkere anticipatie dan verwacht op het afschaffen van de negatieve aanslag door het naar voren halen van het moment van bestellen en aanbetalen van de investeringen (dit behoeft geen invloed te hebben op de door het CBS – op basis van levering – gemeten investeringen). Gelet op het voorgaande hoeven de recente hoge kasuitgaven voor de WIR geen belangrijke invloed op het structurele financieringstekort van het rijk te hebben.

bleem van de 'bestandsvervuiling', die ruwweg op een factor een derde kan worden gesteld 2). Om een beter zicht te krijgen op de werkelijke werkloosheidsontwikkeling is er alles voor te zeggen de verantwoordelijkheid voor deze statistiek – zoals voor vrijwel alle andere statistieken al het geval is – in handen te leggen van het CBS. In januari 1987 start het CBS met de enquête beroepsbevolking. Tegen het einde van het jaar kan het CBS als primaire bron ter zake van de werkloosheidsstatistieken gaan gelden, overigens met gebruikmaking van het vele materiaal dat bij de Gewestelijke Arbeidsbureaus beschikbaar is.

Evenals voor de werkloosheid geldt ten aanzien van het financieringstekort van het rijk, dat het vertrouwen in de haalbaarheid van het streefcijfer voor 1990 (ad 5¼% van het nationale inkomen) in het afgelopen half jaar is toegenomen. Vergeleken met de berekeningen voor het regeerakkoord is voor 1986 in de Miljoenennota al een meevaller van f. 2 mrd. gemeld. De besluitvorming tijdens de kabinetsformatie, die dezer dagen is gecompleteerd, brengt volgens de prognoses het rijkstekort buiten de gevarenzone. Gelet op de uiterst ongunstige beginsituatie in 1982, de moeilijke economische omstandigheden in de afgelopen jaren en de ineensstorting van de gasinkomen in 1987 betekent dit een niet geringe prestatie bij het budgettaire beheer van ons land. De collectieve sector is een eind op weg het goede voorbeeld te volgen, dat grote delen van de marktsector eerder gaven bij het orde op zaken stellen.

De ervaring heeft geleerd dat zich in de realiteit grote afwijkingen van vele miljarden gulden kunnen voordoen ten opzichte van de middellange-termijnprognoses 3). Tot op heden liggen we goed op schema, resp. is enige voorsprong opgebouwd. Als later tijdens de rit tegenvallers zouden optreden, zullen die om politieke en bestuurlijke redenen zeer moeilijk te verwerken zijn. Daarom is het vermijden van structurele uitgavenoverschrijdingen van bijzonder belang. Dit is ook van betekenis om te voorkomen dat eventuele meevallers uit hoofde van de macro-economische ontwikkeling tussen de vingers door zouden glippen. Bij de bestemming van zulke meevallers dienen de lange-termijnbelangen het primaire richtsnoer te zijn. In de loop van deze kabinetsperiode vindt de overgang plaats van sanering naar hervorming. Als bij de macro-economische verhoudingen de ergste ontsporingen – het uit de hand gelopen overheidstekort, de te lage bedrijfsinvesteringen en de massale werkloosheid – zijn hersteld, blijft er nog veel te verbeteren en te hervormen over.

Een sprekend voorbeeld hiervan zijn de belastingen en sociale premies, waarbij hervorming en vooral verlaging van grote betekenis voor de lange-termijnontwikkeling van onze welvaart zijn 4). Over de vraag of tijdens de tweede helft van de kabinetsperiode behalve een belangrijke vereenvoudiging ook een – naar Nederlandse begrippen – interessante verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting kan worden doorgevoerd, kan een welles-nietesdebat worden gevoerd, dat m.i. in dit stadium onvruchtbaar is. Zowel aan de pro- als aan de contra-zijde zijn punten aan te voeren, waarvan het saldo pas over 1 à 2 jaar goed is te taxeren, ten dele omdat nu eenmaal afwijkingen van vele miljarden gulden ten opzichte van eerdere middellange-termijnprognoses kunnen optreden. Verder zijn binnen de collectieve sector diverse vormen van herschikking ten gunste van verlaging van de loonbelasting denkbaar. Belangrijker dan een voortijdige discussie over hoeveel miljard minder loon- en inkomstenbelasting in 1989/1990 is m.i. nu vast te stellen dat verkleining van de wig via een aanzienlijke verlaging van de loonbelasting en opslagpremies een topprioriteit is voor de komende 5 à 10 jaar. Het bieden van uitzicht hierop – zonder overigens preciese bedragen en jaartallen te noemen – kan, mede gelet op de internationale trend van belastingverlaging, bijdragen tot een gunstig ondernemingsklimaat en tot een positieve grondhouding bij werknemers en werkgevers jegens de belastingvereenvoudiging, zoals voorbereid door de commissie-Oort. Als richtsnoer zou kunnen gelden dat de marginale collectieve-lastendruk (som van loonbelasting en sociale premies) voor de overgrote meerderheid van de bevolking wordt verminderd tot beneden 50%, vergeleken

met 60 à 70% thans.

De overheidsuitgaven en de uitgaven van de sociale verzekeringen kunnen ook in de jaren negentig belangrijk minder snel groeien dan het nationale inkomen. Uit hoofde van de demografie is in die periode nog geen stijging ten opzichte van het nationale inkomen te verwachten; integendeel. De subsidies voor woningbouw en andere terreinen kunnen geleidelijk gaan dalen. Ook de rentelasten van het rijk kunnen allengs minder snel gaan groeien dan het nationale inkomen, zeker bij een verlaging van de reële rente. Als daarboven de inkomensverbetering niet zozeer in de brutals wel in de netto-sfeer wordt gezocht, komen bij 3% economische groei jaarlijks grote bedragen beschikbaar, die (behalve voor verdere vermindering van het rijkstekort) voor verlaging van belastingen en sociale premies kunnen worden aangewend. De ruimte uit hoofde van de economische groei wordt in de huidige fase vooral aangewend voor het opvangen van de gasbatenval in 1987 en voor vermindering van het rijkstekort. Verder zij bedacht dat de huidige groeicijfers gedrukt worden door het verloop van de energieproductie; ongerekend energie belooft het groeitempo thans al 3% en binnen niet te lange tijd moet zo'n trendmatig groeicijfer voor het nationaal produkt zeker haalbaar worden geacht. Als op de huidige voet de inspanningen worden voortgezet om te bereiken dat de overheidsuitgaven en die van de sociale verzekeringen in de jaren negentig reëel gelijk blijven, komt niet minder dan f. 6 mrd. per jaar voor o.m. lastenverlichting beschikbaar. Het is dan ook aannemelijk dat binnen afzienbare tijd de economische voordelen van forse structurele lastenverlagingen kunnen worden gerealiseerd bij een sociaal aanvaardbare ontwikkeling. Van zo'n lastenverlaging komt 40% ten goede aan ambtenaren en ontvangers van sociale uitkeringen.

Belastingverlaging is economisch speciaal van belang voor de versterking van de 'aanbodkant' van de economie. Een gematigde en genuanceerde 'supply side'-opvatting is rechtstreeks gebaseerd op de grondslagen van de economische wetenschap 5). Kenmerkend voor die grondslag is dat mensen zich in niet onbelangrijke mate laten leiden door netto beloningen en door prijzen. De hierop gebaseerde markteconomie werkt niet perfect, maar blijkt in de praktijk onmisbaar voor een hoge welvaart. Hoge marginale belastingtarieven belemmeren zonder enige twijfel een goede werking van de markteconomie. Wie – met de grote meerderheid van de internationale vakeconomen – de merites van de markteconomie onderkent 6), kan niet anders dan onderschrijven dat verlaging van zeer hoge belastingtarieven gunstig uitwerkt op het tempo van technische vernieuwing, op de werkgelegenheid en de welvaart.

Elementen van de nieuwe zakelijkheid

Ten opzichte van de formulering van de doelstellingen van het sociaal-economische beleid, zoals die tijdens de jaren vijftig en zestig vorm heeft gekregen, lijken geen significante wijzigingen te zijn aangebracht. De verandering betreft de nieuwe inzichten omtrent de wijze waarop die doelstellingen zo effectief mogelijk worden bevorderd; de lessen uit de jaren zeventig spelen daarbij een grote rol. Ten aanzien van de taken van de centrale overheid en de wijze waarop die worden uitgeoefend, zijn zich allengs de

2) Centraal Bureau voor de Statistiek, De omvang van de werkloosheid in 1985 nader bezien, supplement bij de *Sociaal-economische maandstatistiek*, jg. 1986, nr. 6, Voorburg/Heerlen, december 1986.

3) F.W. Rutten, Het gebruik van voorspellingen bij het macro-economische beleid, *ESB*, 26 november 1986.

4) F.W. Rutten, Belastingverlaging en welvaartsverhoging, *Weekblad voor fiscaal recht*, jg. 115, nr. 5750, 13 november 1986. Zie de daar geciteerde literatuur.

5) Ik deel de opvatting van M.S. Feldstein, Supply side economics: old truths and new claims, *The American Economic Review*, jg. 76, nr. 2, mei 1986.

6) B.S. Frey, W.W. Pommerehne, F. Schneider en G. Gilbert, Consensus and dissension among economists: an empirical inquiry, *The American Economic Review*, jg. 74, nr. 5, december 1984.

volgende trends af gaan tekenen, die niet alleen met de mond worden beleden, maar geleidelijk ook meer in praktijk worden gebracht:

1. concentreren op primaire taken (zoals justitie, onderwijs, wegen, defensie) en beperken van minder essentiële taken (allerlei subsidies en andere interventies in de markteconomie). Deze ontwikkeling spoort met inzichten uit de theorie van de welvaartseconomie 7). Deze trend sluit ook aan bij de concentratie op de 'core business', die zich eerder in het bedrijfsleven heeft voltrokken 8). In de volgende paragrafen zal ik hiervan enkele voorbeelden iets nader uitwerken;
2. bij de beleidsvorming meer rekening houden met gevolgen in de micro-sfeer. De jaren zeventig hebben tot een herziening van de beoordeling van allerlei overheidsinterventies in de markteconomie, b.v. in de vorm van belastingen en subsidies, aanleiding gegeven. Natuurlijk blijft de stelling dat de 'vrije' markteconomie onder alle omstandigheden optimaal zou werken, niet goed verdedigbaar. De omgekeerde stelling dat het vermoeden of zelfs het bewijs van tekortkomingen in de markteconomie voldoende grond vormt voor overheidsingrijpen is echter evenmin houdbaar. Daartoe dient immers eerst te worden aangetoond dat zulk ingrijpen inderdaad de gesignaleerde feiten vermindert en geen nadelige bijeffecten heeft, die de beoogde voordelen teniet doen. Voor zulke nadelige bij-effecten is 30 à 40 jaar geleden in de welvaarts theoretische literatuur, m.n. in verband met de belastingheffing, op goede gronden gewaarschuwd 9). In de jaren zeventig is daaraan nauwelijks aandacht besteed. Mede in het licht van de praktijkervaringen tijdens de jaren zeventig, in ons land alsook in de meeste andere EG-landen, is er op vele terreinen reden tot bijstelling en afslanking van de overheidsinterventie;
3. minder centraal regelen en meer overlaten aan het eigen initiatief en bestuur op decentraal niveau, ook dit in aansluiting op eerdere trends in het bedrijfsleven. Decentralisatie in het overheidsbestuur in de richting van non-profitinstellingen krijgt – zoals bij TNO het geval is – gestalte door het duidelijker omschrijven van taken en verantwoordelijkheden, het creëren van financiële prikkels voor een goede taakuitoefening en meer eigen verantwoordelijkheid en zelfbestuur. Op dit terrein zijn eerste stappen gezet, maar er blijft nog veel te doen onder meer op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg;
4. minder alomvattende, cerebrale beleidsconcepties annex ingewikkelde sommen op basis van onzekere prognoses; dit wederom in aansluiting bij het bedrijfsleven waar de planningprocedures minder ambitieus zijn geworden. Dit brengt mee dat in veel mindere mate alles met alles – d.w.z. een veelheid van doelstellingen en van instrumenten – in verband wordt gebracht, maar dat afzonderlijke beleidskwesties – zoals het financieringstekort van het rijk, de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, de koers van de gulden, de huren, diverse infrastructurele projecten – veel meer op hun 'eigen merites' worden gezien. Natuurlijk mag dit niet tot het opzetten van oogkleppen leiden; wie b.v. een extra (geringere) overheidsuitgafa bepleit, zal daarbij ook de heffing van extra (minder) belastingen en sociale premies moeten betrekken. Zo ook dient het onderwijs niet naar binnen maar juist naar buiten gericht te zijn om de doelen, waaronder beroepsuitoefening, zo goed mogelijk te bereiken. De beleidsvorming in het licht van 'eigen merites' zal ik in de slotparagraaf nader illustreren voor het macro-economische beleid. Ook integrale plannings-systematieken zoals die in het kader van het ruimtelijke-orderingsbeleid worden gehanteerd, moeten bij de versoering van cerebrale beleidsconcepties kritisch tegen het licht worden gehouden 10).

De bovengenoemde trends van de nieuwe zakelijkheid hebben belangrijke gevolgen voor aantal en aard van de taken van de centrale overheid. Het werk op centraal niveau neemt af door vermindering en globalisering van secundaire taken (minder subsidies enz.). Dat zelfde wordt bereikt

door vermindering van de detail-bemoeienis met de non-profitinstellingen (decentralisatie). Door beleidskwesties meer op eigen merites en minder in een onoverzienbare samenhang te bekijken wordt het interdepartementaal overleg minder complex. Een en ander brengt mee dat het aantal ambtenaren in Den Haag kan worden vermindert en dat de centrale overheid minder overbelast raakt.

De verandering in de omvang en aard van het beleid is veruit het belangrijkste antwoord op de moeilijkheden – gechargeerd gezegd op de crisis – bij het centrale bestuur van ons land. Die moeilijkheden zijn veroorzaakt door overmatig centralisme, door te veel aandacht voor secundaire beleidstaken, door overaccentuering van dwarsverbanden naar andere beleidsterreinen en onderbelichting van de effecten in de micro-sfeer bij beleidsbeslissingen. Zulke defecten bij de beleidsvorming wreken zich niet onmiddellijk doch slechts zeer geleidelijk in een allengs slechter functioneren van het overheidsapparaat.

Het zou een misverstand zijn te menen dat het functioneren van het overheidsapparaat – los van de inhoud van het beleid – louter door organisatorische veranderingen voldoende kan worden verbeterd. Dat is een van de redenen, waarom eerdere pogingen van buitenaf – van commissies en commissarissen die over de reorganisatie van de rijksdienst adviseerden 11) – over het algemeen zonder inhoudelijke vrucht zijn gebleven. De genoemde nieuwe trends bij het beleid vormen het fundament voor een beter functioneren van de overheid. Op basis daarvan en in samenhang daarmee worden geleidelijk ook 'huishoudelijke' verbeteringen bij de overheid aangebracht, gericht op meer efficiency (automatisering), beter beheer (financiële controle), beter personeelsbeleid (beoordeling, management development, beloning).

Bij de vermindering van de tekortkomingen op deze terreinen vormt de zorg voor de kwaliteit van het personeel de zwaarste opgave. Op dit punt zijn – m.n. in het licht van de pakketvergelijking – evidente knelpunten aanwezig, maar deze zijn in financieel opzicht oplosbaar op een termijn van ruim 5 jaar, althans als men zich concentreert op selectieve aanpassingen in het licht van de arbeidsmarkt en de benodigde kwaliteit van het personeel.

Betere vervulling van primaire overheidstaken (core business)

Van de vele mogelijke voorbeelden noem ik de infrastructuur in ruime zin, die van veel belang is voor de economische ontwikkeling. Op het gebied van de overheidsinvesteringen (scholenbouw, wegen e.d.) is uitdrukkelijk gekozen voor een beoordeling van projecten op eigen merites en niet voor cerebrale speculaties over allerlei uitstralings effecten 12). Voor belangrijke projecten – Surf, Schiphol – komen financiële middelen beschikbaar. Voor knelpunten bij de lagere overheden, de rijkswegen en het telefoonnet zijn beperkte extra bedragen – met overigens veelal een forse multiplier – uitgetrokken. Met name de toestand op de rijkswegen wordt echter steeds minder houdbaar en brengt steeds grotere economische nadelen mee. Er wordt nu nagegaan of een grootscheepser aanpak van infrastructurele

7) I. Hansson, Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures, *Scandinavian Journal of Economics*, jg. 86, nr. 2, 1984.

8) J.E. Andriessen, *Overheidsmanagement*, ESB, 12 november 1986.

9) J. de V. Graaff, *Theoretical welfare economics*, Cambridge, 1948; C.J. Oort, *Decreasing costs as a problem in welfare economics*, Amsterdam, 1958.

10) Onlangs is besloten een heroverwegingsonderzoek in te stellen naar het ruimtelijke beleid. Tevens vinden voorbereidende discussies plaats over de inhoud van de vierde nota over de ruimtelijke ordening. In dit verband dienen de mogelijkheden om zeer verscheidene maatschappelijke ontwikkelingen integraal af te wegen en waar nodig te sturen, niet overdreven te worden.

11) Zie de rapporten van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst en die van de Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst.

12) Ministerie van Economische Zaken, *Het beleid inzake de (overheids)investeringen*, Tweede Kamer, 1984-1985, 18 869, nr. 1.

knelpunten met gebruikmaking van particuliere financieermiddelen mogelijk is.

De 'infrastructuur' op het gebied van onderwijs en onderzoek in de collectieve sector is van vitale betekenis voor de technische vooruitgang. Het is om die reden dat aan de commissie-Dekker (I) gevraagd is ook hieraan in de komende maanden bij de beraadslagingen over het technologiebeleid bijzondere aandacht te besteden. De overheid heeft de taak om aan die kennisinfrastructuur een zodanige bestuurlijke en financiële grondslag te geven dat op de dynamische ontwikkelingen die de marktsector kenmerken, goed en snel kan worden ingespeeld. Verbeteringen op dit terrein zijn m.i. de belangrijkste component ter versterking van het technologiebeleid in ruime zin. Over de richting, waarin moet worden gewerkt, bestaat al geruime tijd overeenstemming. De betrokken instellingen moeten meer marktgericht werken, een heldere opdracht krijgen, prikkels om zich daarop te richten en zoveel mogelijk autonomie bij de taakuitoefening. Het TNO-model is daarvan een goed voorbeeld. De implementatie van dit model bij andere grote technologische instituten is echter nog onvoldoende gevorderd. In de HOAK-nota 13) is ook voor de instellingen van hoger onderwijs de weg van meer zelfbestuur gekozen, terwijl middels vervanging van de WUB door de nieuwe Wet Wetenschappelijk Onderwijs op onderdelen versterking van de interne bestuursstructuur is nagestreefd. In de praktijk is echter nog weinig voelbaar geworden van dit streven. Het kan zijn dat verdergaande hervormingen nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken. Een belangrijk onderwerp betreft voorts het meer eenheid en meer systematiek brengen in de uitvoering van het technologiebeleid van de overheid. Daartoe is van belang een intensivering van de onderlinge afstemming tussen bedrijfsleven, overheid en instellingen van onderwijs en onderzoek (14). De gedachten over het z.g. technologie-instituut dienen in de context van betere werkwijzen binnen deze driehoek van overheid, instellingen van onderwijs en onderzoek in de collectieve sector en bedrijven te worden gezien.

Beperking van subsidies

Zowel de economische theorie als de ervaring tijdens de afgelopen 15 jaar in de meeste West-Europese landen geven aan, dat de overheid terughoudend dient te zijn met het rondpompen van geld door belastingen en premies te heffen en weer uit te delen in de vorm van subsidies en overdrachten. De eisen van sociale rechtvaardigheid dienen overigens bij het beleid tot hun recht te blijven komen. Bij dit proces van belastingheffing en subsidieverstrekking gaat het om veel meer dan het overhevelen van financiële middelen van de een naar de ander. Bij dit rondpompen treden welvaartsverliezen op die relatief zeer omvangrijk kunnen zijn (15). Daarbij komen dan nog allerlei moeilijkheden van beheer en controle en mogelijke aantasting van het eigen initiatief van de subsidie-ontvanger en de belastingbetaler.

In samenhang met de aanzienlijke verbetering van de algemeen-economische situatie zijn de subsidies op het begrotingshoofdstuk van Economische Zaken sterk verminderd. De afschaffing van de negatieve aanslag van de WIR en de beperking van de voorraad- en vermogensaftrek belopen f. 3 à 3,5 mrd. structureel. De z.g. defensieve steun, die in het begin van de jaren tachtig nog f. 1 à 1,5 mrd. beliep, is inmiddels tot een absoluut minimum teruggebracht. Overigens kunnen niet alleen aan defensieve maar ook aan offensieve steun haken en ogen zitten (16). Een z.g. industrieel 'winners'-beleid is m.i. niet goed verdedigbaar (17). De hoofdbijdrage van de overheid tot de stimulering van de technische vooruitgang ligt in het beschikbaar stellen van een adequate infrastructuur op het gebied van onderwijs en onderzoek. Bij de praktijk van het beleid kan overigens niet worden geabstraheerd van de rechtstreekse faciliteiten die andere overheden in West-Europa aan ondernemingen ter beschikking stellen. Verder zijn voor de deelneming aan internationale projecten (Eureka) in toenemende mate middelen nodig. Daarnaast zijn in het bijzonder voor het kleine en

middelgrote bedrijf stimulansen op hun plaats.

Juridisch en bestuurlijk bezien is het wenselijk de – sterk versoberde – subsidies als regel alleen te verstrekken op basis van duidelijke, publieke regelingen met een wettelijke grondslag (18). Thans is een wetsontwerp in voorbereiding, waarin deze bestuurlijke beginselen voor het beleidsterrein van EZ worden verankerd. De praktische veranderingen die hieruit voortvloeien zijn beperkter dan men op het eerste gezicht zou denken, omdat voor het merendeel van de subsidies van EZ al publieke regelingen van kracht zijn. De kritiek wordt wel geuit dat de slinger in het subsidiebeleid te ver doorslaat in 'geformaliseerde' richting, waardoor de slagvaardigheid van het beleid zou worden geschaad. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat het vastleggen van het subsidiebeleid in regels een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen bevordert. Dit beleid hoeft over het algemeen gesproken niet aan slagvaardigheid in te moeten boeten. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zullen overigens wel voorzieningen worden getroffen om, met behoud van de doelstellingen van de wet, in wettelijk aangegeven uitzonderingsgevallen zonder publieke regeling maar met parlementair toezicht subsidie te verlenen.

Behalve op het terrein van Economische Zaken zijn er vele andere subsidies, ten dele aan bedrijven op het gebied van landbouw, scheepvaart enz. Ik maak hier enkele opmerkingen over de subsidies op het gebied van de woningbouw. Het betreft dan onder meer f. 6 mrd. aan objectsubsidies (oplopend tot circa f. 9 mrd. in 1991) en f. 1,5 mrd. voor individuele huursubsidies. Op dit gebied geldt een ingewikkelde systematiek (dynamische-kostprijsuur) en een veelheid van regels op het gebied van verhuur e.d.

In de komende tien jaar zal de behoefte aan nieuw te bouwen woningen dalen van 100.000 naar 60.000 per jaar. De belangrijkste reden hiervoor is dat het kwantitatieve woningtekort goeddeels is weggewerkt en de bevolking nauwelijks meer groeit. De negatieve consequenties hiervan voor de bouwnijverheid worden overigens gecompenseerd door de toenemende behoefte aan verdergaande verbetering van bestaande woningen, m.n. in de steden, en voorts door de stijgende lijn van de bedrijfsinvesteringen.

Ook ten aanzien van de woningbouw ligt het voor de hand dat een ontwikkeling in meer marktconforme richting heilzaam zou zijn (19). Als de reële huren verder worden opgetrokken, de rente laag blijft en de welvaart bij brede lagen van de bevolking stijgt, ontstaat allengs een gunstig klimaat voor deregulering op het gebied van huren e.d. en voor vermindering van subsidies binnen grenzen van sociale aanvaardbaarheid.

13) Nota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit, Tweede Kamer, 1985-1986, 19 253, nrs. 1-2. Hierin wordt voorgesteld centrale regelgeving en procedures gericht op waarborgen van formele aard te vervangen door een vergroting van de aandacht voor evaluatie van de resultaten en het feitelijk functioneren van het systeem.

14) In de driehoek bedrijfsleven, onderwijs en overheid is in het recente verleden o.m. aandacht besteed aan de ontwerpopleiding in de z.g. tweede fase. Aan de voortgang op dit onderdeel kan worden getoetst of de samenwerking binnen de driehoek redelijk efficiënt functioneert.

15) Globale berekeningen voor Zweden en de Verenigde Staten indiceren dat dit bedrag in de orde van 50% van het geheven belastingbedrag kan liggen. Zie Hansson, op.cit. en C. Stuart, *Welfare costs per dollar of additional tax revenue in the United States*, *The American Economic Review*, jg. 74, nr. 3, juni 1984. De omvang van het welvaartsverlies is afhankelijk van vele factoren zoals:

- de bestemming van de bijbehorende overheidsuitgaaft, bij voorbeeld voor inkomensoverdrachten dan wel voor infrastructuur;
- de intensiteit van de reacties van de burgers op de belastingheffing;
- de openheid van de nationale economie;
- de hoogte van het vigerende marginale belastingtarief.

16) In de jongste Regeringsverklaring is gesteld dat buiten de programma's in het kader van het aandachtsgebiedenbeleid geen individuele projecten van ondernemingen meer zullen worden gesubsidieerd.

17) R.D. Norton, *Industrial policy and American renewal*, *Journal of Economic Literature*, jg. 24, nr. 1, maart 1986.

18) Zie o.m. *Orde in de regelgeving*, Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, Den Haag, 1985, blz. 26.

19) Voor een aanzet tot de analyse van de gevolgen van een verruiming van de marktwerking op de woningmarkt, zie M. van Schaaik, *MICRODAM; marktmechanisme en bezuinigingen in de huurwoningmarkt*, Centraal Planbureau, Onderzoeksmemorandum nr. 26, Den Haag, november 1986.

Overigens zullen de kasuitgaven voor de objectsubsidies tussen 1986 en 1990 nog met f. 2,5 mrd. stijgen uit hoofde van eerder aangegane verplichtingen en een verschuiving van kapitaalmarktfinanciering naar financiering via de begroting. Voor nieuw te bouwen woningen en ook voor bestaande woningen, waarvoor een 10-jaarlijkse herziening van de rente op de lening plaatsvindt, komt in de komende jaren de objectsubsidie evenwel dicht bij nul te liggen (20). Het perspectief tekent zich af dat deze subsidies in de loop van de jaren negentig binnen sociaal verantwoorde grenzen tot een fractie van het huidige peil kunnen worden teruggebracht.

Hervorming van de gezondheidszorg

Ook de volksgezondheid is een terrein dat aan financiële en bestuurlijke hervorming toe is. In de afgelopen 15 jaar zijn de kosten van de Nederlandse gezondheidszorg reëel per hoofd van de bevolking met ca. 70% toegenomen. Door de bezuinigingen in de afgelopen jaren zijn de kostenstijgingen – in vooral het collectieve deel van de gezondheidszorg – weliswaar enigszins getemperd, maar van een wezenlijke structurele beheersing van de kosten kan nog niet gesproken worden.

In 1986 belopen de totale kosten ca. f. 36 mrd., d.w.z. ruim 9% van het nationale inkomen. Daarmee behoort de Nederlandse gezondheidszorg internationaal onmiskenbaar tot de koplopers. Een commissie onder leiding van dr. W. Dekker (II) studeert nu op hervormingsvoorstellen. In het huidige stelsel van de gezondheidszorg ontbreekt het grotendeels aan een adequate afstemming van vraag en aanbod via de werking van de markt. Concurrentie om de gunst van de consument wordt o.m. belemmerd door de gedetailleerde sturing door de overheid van tarieven en volumina van gezondheidsdiensten alsook door de scherpe scheiding in marktaandelen van het ziekenfonds- en particuliere verzekeringswezen. Vooral binnen het afgebakende marktaandeel van het ziekenfondswezen is door de regionale monopolies van de ziekenfondsen bijna elke vorm van concurrentie afwezig. Aangezien de ziekenfondsen financieel niet zelfstandig kunnen opereren vanwege de financiële vereveningssystematiek via de Algemene Ziekenfondskas, is de prikkel tot kostenbeheersing beperkt. De feitelijke kosten kunnen nl. volledig worden afgewenteld op de algemene kas, terwijl kostenbesparingen bij individuele ziekenfondsen vrijwel volledig aan die algemene kas ten goede komen. Het ontbreken van voldoende concurrentie binnen de gezondheidszorg – zowel tussen de verzekeraars als de aanbieders van de zorg – is te beschouwen als één van de belangrijke oorzaken van de kostenstijgingen in het verleden (21). Een vergroting van de rol van het markt- en concurrentiebeginsel met een beperkte regulering van de zijde van de overheid alsmede bevordering van het kostenbesef bij de consument, kunnen bijdragen tot de noodzakelijke kostenbeheersing, zonder dat kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg worden aangetast.

Internationaal

De nieuwe zakelijkheid bij het beleid – t.w. concentreren op 'core business', decentralisatie, meer aandacht voor reacties in de micro-sfeer, besluitregels op deelreinen in plaats van cerebrale, alomvattende concepties – is ook van toepassing in internationaal verband, m.n. in EG-kader. Binnen de EG is onderscheid te maken tussen gemeenschappelijk beleid, coördinatie van beleid en eenmaking van de markt. Het gemeenschappelijke beleid – zoals dat vorm kreeg op het gebied van kolen, staal en landbouw – is geen onverdeeld succes geworden. De beleidscoördinatie betreft o.m. het macro-economische beleid; op dit terrein wordt lang vergaderd met bescheiden resultaten. Nuttig is het EMS, waaraan hopelijk meer landen gaan deelnemen met de bijbehorende discipline. De 'core business' van de

EG is de interne markt. Daaraan dient alle activiteit dienstbaar te worden gemaakt.

Het rapport-Cockfield (22) bevat een concrete lijst van activiteiten die nodig zijn om allerlei handelsbelemmeringen op te heffen en de harmonisatie van beleid tussen de lidstaten te bereiken, die dit mogelijk maakt. Het zou een misverstand zijn te denken dat versterking van de EG zou betekenen dat zoveel mogelijk gelden (subsidies) via Brussel moeten worden geleid. Het ware integendeel te wensen dat vanuit Brussel meer effectieve barrières – ongeacht de grootte van het land – tegen financiële tegemoetkomingen en andere concurrentievervalsende praktijken van nationale overheden zouden worden opgeworpen.

Onze landbouwproductie is gestimuleerd door het gemeenschappelijke landbouwbeleid in de EG. Deze sector heeft in ons land weinig last gehad van de oliecrises en heeft gedurende een lange reeks van jaren een trendmatige groei van 5% kunnen handhaven. De agrarische productie ligt thans 74% hoger dan in 1973, terwijl het overeenkomstige cijfer voor de gehele bedrijfsector maar 27% bedraagt.

Hoge garantieprijs, dalende inkomsten uit importheffingen en stijgende uitgaven voor exportsubsidies hebben echter geleid tot onbetaalbaarheid voor de schatkisten van de EG-landen en tot overmatige en kostbare voorraden. De netto budgetsteun is opgelopen van 9% in 1973 tot 21% van de toegevoegde waarde van de landbouw in 1985. In de Nederlandse verhoudingen komt dit overeen met circa f. 5,5 mrd. (die overigens niet geheel door de Nederlandse burger hoeft te worden opgebracht). Quoteringen en superheffingen zijn voor de korte en middellange termijn onvermijdelijk geworden, maar onderstrepen tegelijk de onhoudbaarheid van het niet-marktconforme landbouwbeleid voor de lange termijn. Geleidelijk meer rekening houden bij de bepaling van de garantieprijs met de wetten van vraag en aanbod is goed voor de consument, de belastingbetaler, de schatkist van het rijk en ook voor de ontwikkelingslanden en de internationale handel in het algemeen. Ook voor de producenten is m.i. op den duur een meer marktconform beleid gunstig, m.n. voor de meer efficiënte aanbieders in Europa, waarvan er in Nederland veel zijn. De ervaring leert dat langdurig uitstel van aanpassing aan de marktkrachten kan uitlopen op schokeffecten, die m.n. voor de producenten nadelig zijn.

Methodiek van het macro-economische beleid

De trend in het overheidsbeleid, waarbij alomvattende cerebrale concepties plaatsmaken voor goed hanteerbare regels op afzonderlijke beleidsterreinen, wil ik illustreren aan de hand van de macro-economische politiek. Omstreeks 35 jaar geleden is een knappe theoretische benadering van de macro-economische politiek ontwikkeld. Een element hiervan was dat voor het bereiken van x doelstellingen ten minste x instrumenten benodigd zijn. Aan de hand van een macro-econometrisch model en een afweging van doelstellingen diende een simultane besluitvorming inzake de instrumenten in onderlinge samenhang plaats te vinden om een optimaal resultaat voor het samenstel van doelstellingen te bereiken.

In concreto golden in ons land als instrumenten: het structurele financieringssaldo van de overheid, de koers van de gulden en de centrale invloed op het macro-loonpeil

20) De benodigde omvang van de objectsubsidie hangt – bij een gegeven aanvangshuur – af van de verhouding tussen de kapitaalmarktrente en de jaarlijkse huurverhoging. Bij een jaarlijkse huurverhoging van 2% en een kapitaalmarktrente van 3½ à 4% zal voor nieuw te bouwen woningen (behoudens in stadsvernieuwingsgebieden) geen objectsubsidie nodig zijn. Dat zelfde geldt voor bestaande woningen waarvoor de rente opnieuw wordt vastgesteld (10-jaarlijkse renteconversie).

21) Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, *Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg*, Den Haag, 1986, blz. 2.

22) *De voltooiing van de interne markt*, Witboek van de Commissie voor de Europese Raad, Milaan, 28/29 juni 1985.

en prijspeil. Als men nu de huidige stand inzake de genoemde instrumenten opmaakt, dan hebben zich in de afgelopen decennia fundamentele veranderingen in de kijk daarop voltrokken. Het instrument van de geleide loonpolitiek en van de prijspolitiek is grotendeels geabandonneerd. Dat was niet een kwestie van opportunisme van voorbijgaande aard, maar weerspiegelt dat centrale loon- en prijspolitiek ineffectief en onder omstandigheden contra-productief is. Vrijwel nergens in de industriële wereld wordt dit soort loon- en prijsbeleid nog serieus genomen.

Wat de koers van de gulden betreft wordt thans weinig aandacht meer geschonken aan ingewikkelde sommen over koersveranderingen, die terwille van de betalingsbalans en de werkgelegenheid zouden moeten worden aangebracht. Terecht is gekozen voor koppeling aan de Duitse mark, omdat Duitsland onze grootste handelspartner is en zich kenmerkt door financiële stabiliteit. De recente discussie in de Vereniging voor de Staathuishoudkunde bevestigt m.i. de wijsheid van deze benadering 23).

Dan resteert van de bovengenoemde instrumenten het structureel aanvaardbare financieringstekort van de overheid. Circa 15 jaar geleden 24) is daarvoor aan de hand van een macro-economische definitie een berekening bedacht die dat saldo relateert aan de lopende rekening van de betalingsbalans en het saldo van de particuliere investeringen en besparingen. Die methodiek speelt al circa 10 jaar 25) bij de praktische beleidsbepaling geen rol meer vanwege in eerste instantie de speciale invloed op de betalingsbalans van de gasbaten en in tweede instantie van de exploderende rentelasten van het rijk. Los van die speciale factoren is de oude macro-economische berekeningswijze van het structureel aanvaardbare overheidstekort echter nog niet geabandonneerd. Ruim een jaar geleden heeft de Commissie van Economische Deskundigen van de SER (CED) hiervan nog een actualisering gegeven 26). De kern van de bedoelde berekening komt hier op neer: het trendmatige saldo op de lopende rekening is $x\%$ van het nationale inkomen (ni) te hoog, de bedrijfsinvesteringen zijn $y\%$ van het ni te laag, ergo moet (bij gegeven particuliere besparingen) het overheidstekort $y-x\%$ van het ni omlaag. Een van de cruciale vragen is echter of maatregelen gericht op vermindering van het overheidstekort met $y-x\%$ er inderdaad toe zullen leiden dat de investeringen met $y\%$ zullen stijgen en het betalingsbalanssaldo met $x\%$ zal dalen. Aangezien er geen enkele garantie bestaat dat het antwoord op die vraag bevestigend is, kan dit soort becijferingen niet als een deugdelijk richtsnoer voor de beleidsbepaling worden beschouwd. Daar komt dan nog bij dat het rijkstekort – zoals de CED terecht opmerkt – binnen de randvoorwaarde van een gematigde ontwikkeling van rentelasten en overheidsschuld dient te blijven.

Er zijn nog wel andere macro-economische berekeningen over het optimale rijkstekort in omloop 27). Ook hiervoor geldt echter dat ze in de praktijk niet goed hanteerbaar zijn. Beleidsmatig is een beperkte marge relevant, die ligt tussen een sluitende begroting op de totale resp. de gewone dienst en een zodanig tekort (in de orde van 5 à 6% van het ni) dat de rente-uitgaven niet sterker stijgen dan het nationale inkomen. Binnen die vrij smalle marge kunnen macro-economische beschouwingen wel in het achterhoofd een rol spelen ter bepaling van de gedachten, maar niet een bepaald cijfer als uitkomst dicteren.

Het geheel overziende hebben de ervaringen van de afgelopen decennia aanleiding gegeven de methodiek van het macro-economische beleid wezenlijk anders te benaderen. Ik kom dan tot de volgende omschrijving van hetgeen de nieuwe zakelijkheid op het gebied van de macro-economische politiek inhoudt:

1. een politiek gericht op een stabiele koers van de gulden ten opzichte van de Duitse mark;
2. een hoofdzakelijk trendmatig bepaalde ontwikkeling van overheidsuitgaven en een belastingpolitiek die leidt tot een sluitende rijksbegroting (met name op de gewone dienst) resp. tot een zodanig structureel tekort dat de rentelasten en de schuld van het rijk goed beheersbaar blijven;
3. een zodanig beleid inzake de omvang en de aard van

overheidsuitgaven, belastingen en sociale premies dat de markteconomie voldoende flexibel kan werken, zonder overigens de belangrijke sociale verworvenheden die in West-Europa zijn bereikt, prijs te geven;

4. vrije loon- en prijsvorming, mede ter wille van de werkgelegenheid; ter bestrijding van de langdurige werkloosheid zijn in aanvulling hierop speciale maatregelen nodig op het gebied van kosten, scholing en bemiddeling.

Deze elementen kunnen niet bogen op originaliteit 28) en zijn niet pretentief. Voor dat laatste ligt o.m. de verklaring in de beperkte trefzekerheid van de macro-economische prognoses en beleidsvarianten 29). De strekking van mijn opmerkingen is niet de ene orthodoxie in te wisselen voor een andere wetenschappelijke school (keynesianen versus nieuw-klassieken). Ik geloof nog steeds niet in een grote nieuwe synthese tussen de diverse scholen binnen korte tijd 30). Bij de beleidsvorming dient met een ruim scala van wetenschappelijke inzichten en van praktische ervaringen rekening te worden gehouden. De benadering die in het licht hiervan aangewezen blijkt te zijn, is kort samengevat in de bovengenoemde elementen van de macro-economische nieuwe zakelijkheid.

Slotopmerking

Toen omstreeks 1983/1984 het herstel in onze industrie al had ingezet, spraken vele commentatoren nog in de meest sombere bewoordingen over de toekomst van de industrie. Misschien is een parallel te trekken naar de huidige situatie bij het overheidsbeleid en de collectieve sector. Het is zonder twijfel zo dat op onderdelen van het overheidsbeleid – m.n. in de sector financiën en economie – de sanering een eind is gevorderd. Er kan een overgang van sanering naar hervorming gaan plaatsvinden. Ik betwijfel of die hervormingen op een grootse, alomvattende 'nieuwe visie' dienen te worden gebaseerd. Op de afzonderlijke beleids-terreinen zijn voldoende aangrijpingspunten voorhanden om concrete verbeteringen in economisch en sociaal opzicht te verwezenlijken.

F.W. Rutten

23) *Wisselkoersen in een veranderende wereld*, Preadviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, 1986.

24) Studiegroep Begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*, Assen, 1974.

25) Ministerie van Economische Zaken, *Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota)*, Tweede Kamer, 1975-1976, 13 955, nrs. 1-3.

26) Commissie Economische Deskundigen van de SER, *Tekorten en schulden van de publieke sector*, Den Haag, 1985.

27) W.H. Buiter, A guide to public sector debt and deficits, *Economic Policy*, nr. 1, november 1985.

28) Zie voor de originele formulering M. Friedman, A monetary and fiscal framework for economic stability, *The American Economic Review*, jg. 38, nr. 3, juni 1948; zie voorts R.E. Lucas Jr., *Rules, discretion and the role of the economic advisor*, in S. Fischer (red.), *Rational expectations and economic policy*, Chicago/Londen, 1980.

29) Voorspellingen, wat heb je er aan?, *ESB*, 26 november 1986.

30) Het feit dat een macro-econometrisch model behalve bestedingsvergelijkingen ook een aanbodblok en een monetaire sector bevat, wil uiteraard geenszins zeggen dat daarmee aan een synthese tussen neo-keynesianen, monetaristen, supply-siders en nieuw-klassieken is vormgegeven.