

# Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 2

## **Schuldgevoelens**

*L.F. van Muiswinkel*

## **Dik van Muiswinkel: een veelzijdig en verbaal begaafd econoom**

*F.A.G. den Butter en B. Compaijen*

## **Schumpeter in overheidsland**

*J. de Boer en J.J.M. Rats*

## **Van oude flessen, nieuwe schoenen en volledige werkgelegenheid**

*R. Gerritse*

## **Wetenschap en beleid: een korte autobiografie**

*G. Zalm*

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu Uitgevers

**Sdu**

35<sup>e</sup> JAARGANG

2003

# Tijdschrift voor Openbare Financiën

(voortzetting van Openbare Uitgaven)

## Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

## Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, dr. R. Gerritse, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

## Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

## Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

## Eindredactie

Drs. A.P. Ros

## Bureau redactie

Mevr. drs. A.V. van Drunen

## Redactieadres

Erasmus Universiteit Rotterdam  
OCFEB, kamer H6-22  
T.a.v. drs. A.P. Ros  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam  
Tel. (010) 408 14 40/408 24 30, fax (010) 408 91 73, e-mail [ros@few.eur.nl](mailto:ros@few.eur.nl)

## Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, drs. J.A. Breed

## Vormgeving en opmaak

Villa Y, Den Haag

## Zetwerk

AZ grafisch serviceburo bv, Den Haag

## Druk

Sdu Grafisch Bedrijf bv

## Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 95,-  
(incl. BTW en verzendkosten)

Jaarabonnement voor particulieren: € 65,-  
(incl. BTW en verzendkosten)

Losse nummers: € 20,- (incl. BTW, excl. verzend- en administratiekosten)

Vrienden en donateurs van de Wim Dreesstichting betalen een speciale prijs.

## Servicecentrum Uitgevers

Postbus 20014  
2500 EA Den Haag  
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83, e-mail [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl)

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan het Servicecentrum Uitgevers

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnement)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Servicecentrum Uitgevers, postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl). Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

*Tijdschrift voor Openbare Financiën* verschijnt zes keer per jaar.

© 2003 Sdu Uitgevers bv

ISSN 1570-9361

Nederlands  
**uitgeversverbond**

**Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap**

**Ten geleide 51**

**Schuldgevoelens 52**

*L.F. van Muiswinkel*

**Dik van Muiswinkel: een veelzijdig en  
verbaal begaafd econoom 61**

*F.A.G. den Butter en B. Compaijen*

**Schumpeter in overheidsland 73**

*J. de Boer en J.J.M. Rats*

**Van oude flessen, nieuwe schoenen en  
volledige werkgelegenheid 79**

*R. Gerritse*

**Wetenschap en beleid: een korte autobiografie 87**

*G. Zalm*

*rubrieken*

**Verschenen 94**





prof. dr. L.F. van Muiswinkel

Fotografie: Wim van der Ende

## Ten geleide

Deze aflevering van het Tijdschrift voor Openbare Financiën is opgedragen aan prof. dr. L.F. (Dik) van Muiswinkel. Op 27 november 2002 nam hij afscheid als hoogleraar Openbare Financiën aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit van Amsterdam. Dit nummer bevat allereerst zijn afscheidsrede, die handelt over de vraag in hoeverre overheidsschuld iets is waarover wij ons zorgen moeten maken. De titel "Schuldgevoelens" verraaft door zijn licht ironische ondertoon al in welke richting het antwoord op die vraag uitgaat. De creatie en het bestaan van overheidsschuld dienen ons niet al te bezorgd te maken, zeker niet in de huidige economische omstandigheden. Zorgeloosheid is volgens Dik van Muiswinkel ook niet goed, zodat we ergens in het midden uitkomen. Wellicht is het begrip 'zorgzaam' in dit verband nog het beste op haar plaats.

Vervolgens laten zijn collega-VU-hoogleraren Frank den Butter en Bernard Compaijen de loopbaan van Dik van Muiswinkel de revue passeren. Daarbij komen drie aspecten naar voren, namelijk zijn wetenschappelijke veelzijdigheid, zijn maatschappelijke betrokkenheid en zijn unieke kwaliteiten als docent.

Van dat laatste getuigen ook de bijdragen van drie van zijn prominente leerlingen, namelijk Hans de Boer, Ronald Gerritse en Gerrit Zalm. Zij presenteerden deze bijdragen op het afscheids-symposium voor Dik van Muiswinkel op 27 november 2002.

De Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën en de redactie van het Tijdschrift voor Openbare Financiën spreken hun grote erkentelijkheid uit aan Dik van Muiswinkel voor de enorme inzet die hij gedurende lange tijd voor de stichting IOO, het onderzoeksinstituut IOO en het tijdschrift Openbare Uitgaven heeft geleverd. Vanaf de oprichting van de stichting IOO in 1968 was hij lid van het bestuur, eerst als secretaris en later als voorzitter/secretaris. Dat laatste is hij gebleven tot 2002, zodat hij in totaal 34 jaar bestuurslid is geweest. Hij heeft de opkomst van het IOO en van Openbare Uitgaven mede vorm gegeven, en heeft de stichting in de moeilijke jaren van afsplitsing van het onderzoeksinstituut door zwaar weer geloodst. Ten slotte heeft hij nadat de rust weer enigszins was weergekeerd het initiatief genomen voor wat we tegenwoordig een doorstart noemen. Een nieuw bestuur, fusie met de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën, opnieuw starten met de organisatie van bijeenkomsten en hernieuwde aandacht voor het tijdschrift van de stichting, uitmondend in het geheel vernieuwde Tijdschrift voor Openbare Financiën. Dik, onze hartelijke dank!

Flip de Kam, *voorzitter Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën*  
Arie Ros, *secretaris-penningmeester*  
Dirk-Jan Kraan, *directeur*

# Schuldgevoelens

L.F. van Muiswinkel\*

## 1 Inleiding

Overheidsschuld houdt al eeuwenlang de gemoederen in beweging. Het vormt een geliefd onderwerp van gesprek onder economen, politici en anderen. De argumenten vóór en tegen het financieren van overheidsuitgaven via het aangaan van leningen veranderen in de loop van de tijd maar weinig. Vaak worden bepaalde opvattingen geruime tijd niet gehoord en duiken dan als *vermeende* nieuwe gedachten weer op. Het lijkt wel of iedere generatie – niet gehinderd door enig historisch besef – de gehele discussie weer eens wil overdoen en zich de mogelijkheid wil verschaffen eerder begane gedachtesfouten zelf te maken.

Opvallend is ook dat rond het verschijnsel *overheidsschuld* een wonderlijke mengeling naar voren komt van nuchtere wetenschappelijke analyses en emoties. Wellicht ligt de oorzaak hiervan in het feit dat het woord ‘schuld’ niet alleen de neutrale, zakelijke verhouding aangeeft tussen een debiteur en een crediteur, maar ook staat voor de omstandigheid dat men iets verkeerd heeft gedaan, iets ten onrechte heeft nagelaten of in iets tekort is geschoten.

Voorals politici tonen zich als het om overheidsschuld gaat bij tijd en wijle gevoelige mensen. Met tranen in de ogen – de schrik rond de staatsschuld moet erin blijven – houdt men de kiezer voor dat een zuigeling door zijn/haar geboorte in Nederland terecht komt in een land vol staatsschuld.

Vol overgave berekent men het gemiddelde bedrag aan staatsschuld dat de nieuwe wereldburger aan zijn/haar luier heeft hangen. Opvallend is wel dat men nooit met een blij gezicht het gemiddeld nationaal vermogen per boerling noemt. Soms ook blijkt men te beschikken over kennelijke voorkennis met betrekking tot de dank en de waardering die men van nog ongeboorte generaties zal ontvangen in verband met de strijd tegen de staatsschuld.

Maar ook economen zijn niet van steen en laten zich graag door emoties meeslepen. Sommigen gaan er prat op dat hun gedachten over overheidsschuld veel dichterbij die van de man in de straat staan dan bij de opvattingen van hun collega's die kennelijk in de war zijn en menen daarom gelijk te hebben.<sup>1</sup> En als het een algemeen econoom over de lippen komt te zeggen dat als het om overheidsschuld gaat “het gezonde verstand van bedrijfseconomen net zo goed van toepassing is op de overheid als op bedrijven” dan is er iets aan de hand.<sup>2</sup> Hoezeer men zich rond het onderwerp overheidsschuld soms laat meeslepen door gevoelens komt helder naar voren bij Buchanan en zijn volgelingen. Onder het motto: ‘Keynes is dood en nu de Keynesianen nog’, hakt men er lustig op los. Een vraaggerichte macro-economie die onder omstandigheden overheidstekorten en dus het ontstaan van overheidsschuld toestaat of zelfs aanbeveelt moet wel afkomstig zijn van een man die het niet zo nauw neemt met Victoriaanse waarden.

\* Bewerking van de rede uitgesproken bij zijn afscheid als hoogleraar Openbare Financiën aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit te Amsterdam op 27 november 2002.

1 Buchanan (1984), p. 8.

2 Keuzenkamp en Van der Ploeg (1990), p. 608.



En passant wordt Keynes nagehouden dat hij geen kinderen bezat en daardoor in zijn theorieën geen plaats inruimde voor de belangen van toekomstige generaties en ook dat hij van nature een gokker was en dus ook wel geen gevoel zal hebben gehad voor de risico's verbonden aan overheidstekorten en -schulden.<sup>3</sup>

Terugkeer naar een sluitend budget of terugdringen van de uitstaande staatsschuld werden en worden in de kring rond Buchanan vaak in één adem genoemd met een herstel van Victoriaanse waarden. Het valt te betwijfelen of dat wel een gelukkige gedachte is. Wie kennis neemt van de romanliteratuur uit die tijd komt tot de conclusie dat leer en leven niet altijd in elkaars verlengde lagen en dat men wel raad wist met hypocrisie.

Ook in Nederland zijn normen en waarden tegenwoordig populair maar ik zou wensen dat ze niet zomaar overal op betrokken werden. In de Miljoenennota 2003 kan men lezen: "Centraal in de lange termijn oriëntatie van het kabinet staat het aflossen van de overheidsschuld in één generatie", en ook: "Het doel van aflossing van de staatsschuld in één generatie blijft binnen bereik. In het debat over normen en waarden verdient een duidelijke begrotingsnorm een prominente plaats."<sup>4</sup>

Normen en waarden en een begrotingsregel worden in één adem genoemd en lijken bij elkaar te horen. Over het aflossen van de staatsschuld in één generatie is nagedacht door onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Centraal Planbureau (CPB) en de Studiegroep Begrotingsruimte, en zo langzamerhand is het gemeengoed geworden.<sup>5</sup> Er is nagedacht, er wordt nagepraat. Maar is het wel verstandig om het standpunt over het aflossen van de staatsschuld te verbinden met het debat over normen en waarden?

Standpunten van economen wisselen nogal eens en normen en waarden behoren van nature een zekere bestendigheid te bezitten. Een voorbeeld. In 1993 verscheen een rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA onder de titel *De komende kabinetsperiode*.<sup>6</sup> Een commissie onder voorzitterschap van Jelle Zijlstra maakte enkele financieel-economische kanttekeningen. In het voorwoord wordt gezegd: "Aan de orde is immers de vraag, hoe een nieuw fundament onder de Nederlandse economie en financiën gelegd kan worden, waardoor onze samenleving krachtig en weerbaar kan omgaan met de nieuwe kansen en bedreigingen op korte en op lange termijn", en ook: "Dit rapport geeft een draagvlak voor een structureel gezond en toekomstgericht financieel beleid". De commissie beschikte over een zeer bekwame secretaris, de huidige demissionaire Minister-President J.P. Balkenende. Hij schreef mooier en beter op wat wij als commissieleden bedachten en wel het volgende: "Uiteindelijk kan gekoerst worden naar een overheidsschuld die 50% van het bruto binnenlands product zou vormen".<sup>7</sup> Ook in 1993 was bekend dat er een vergrijzing van de Nederlandse bevolking zou optreden, maar een schuldquote van 50 hield volgens de commissie in dat de rentelasten op de begroting geen zware bedreiging vormden voor echt begrotingsbeleid. Thans is de overheidsschuldquote werkelijk rond de 50 terechtgekomen en wordt vanwege de toekomstige kosten van de vergrijzing gestreefd naar een schuldquote van nul en daarmee ook naar een rentelastquote van nul. In een betrekkelijk korte periode een aanzienlijke verandering van het standpunt over de aanvaardbaarheid van overheidsschuld. Dat is denk ik – hoewel men niets bij voorbaat mag uitsluiten – niet het resultaat van een gezwinde verbetering van de inzichten van de economische wetenschap. En dat noopt tot voorzichtigheid rond het huidige standpunt. Het is dan ook beter de

3 Rowley (1987), p. 121.

4 Tweede Kamer (2002-2003), p. 5 en 13.

5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), Van Ewijk *et al.* (2000), Tweede Kamer (2000-2001).

6 Zijlstra *et al.* (1993).

7 Zijlstra *et al.* (1993), p. 27.

begrotingsregels met betrekking tot de staatsschuld niet te snel in één adem te noemen met de bredere discussie over normen en waarden. Maatschappelijke normen en waarden behoren, zoals gezegd, een zekere bestendigheid te bezitten. Als ook de 50%-regel uit 1993 iets te maken zou hebben gehad met normen en waarden dan zou men in 2002 wel moeten constateren dat op dit terrein de voortgaande openbaring wel erg snel is gegaan.

## 2 Waarom aversie tegen staatsschuld?

In de loop van de tijd zijn er voortdurend stemmen opgegaan om de bestaande staatsschuld zo snel mogelijk af te lossen en vooral geen nieuwe te laten ontstaan. Men meende in de eerste plaats dat er op het moment dat de staatsschuld ontstaat, dus bij de creatie, iets verkeerd, iets onoorbaars gebeurt dat zo snel mogelijk moet worden teruggedraaid. Ook worden de nadelige gevolgen van het bestaan, de existentie van de staatsschuld, steeds weer breed uitgemeten; aan dat bestaan moet dus een eind gemaakt worden.

En ten slotte zou het aflossen van de staatsschuld, los van de voorgeschiedenis, gunstige effecten kunnen hebben. Af en toe krijgt men de indruk dat de huidige aversie tegen staatsschuld uit lang vervlogen tijden naar ons komt overwaaien. De eerste overheidsleningen waren veelal leningen aan vorsten die geld nodig hadden om oorlog te voeren of de hofhouding op de been te houden. Een soort persoonlijke lening met consumptieve kanten hoewel aan het veroveren van land een zeker investeringskarakter niet onzegd kan worden.<sup>8</sup>

De debiteur was vaak afhankelijk van een beperkt aantal geldschietters. Voeg daarbij dat genoemde vorsten de schulden van hun voorgangers vaak niet erkenden, dan is het begrijpelijk dat de eerste vormen van overheidskrediet in een slechte reuk stonden en het lijkt erop dat er iets van die geur is blijven hangen. Later gaat het niet meer om leningen aan een persoon maar om leningen aan permanente gemeenschapsorganen, zoals steden. Maar ook dan heeft het woord overheidslening een negatieve klank. Het gaat meestal om financieringsmiddelen bij catastrofes, om noodkredieten, waarbij nog komt dat de oudste vormen van stedelijke kredieten gedwongen leningen waren. Vermogende burgers, handelaren, kerkelijke instellingen en zowaar ook universiteiten werden verplicht leningen te verstrekken die veel weg hadden van ordinaire belastingbetalingen. Overigens, dat waren nog eens tijden, de overheid was financieel afhankelijk van de universiteiten en niet andersom. Tussen de overheid en de universiteiten is het, geloof ik, sindsdien nooit meer goedgekomen.

Weer later ontstaan de staten, de democratieën, en kan men eerst echt van staatsleningen spreken. Ook zijn er dan inmiddels financiële centra, zoals Amsterdam met zijn Effectenbeurs, waar reeds in de zeventiende eeuw de Republiek en het Gewest Holland hun leningen konden plaatsen. Wanneer werkelijk in de eenentwintigste eeuw in één generatie alle Nederlandse staatsschuld zou worden afgelost zou daarmee een traditie van meer dan driehonderd jaar zijn einde vinden.

Het overheidskrediet en de staatsobligatie hebben hun vorm en plaats gevonden, maar blijven weerstanden oproepen. De klassieke economen spelen op. Zoals bekend zagen de klassieke economen de overheidshuishouding vooral als een consumptiehuishouding. Uiterst nuttig, maar niet in staat om goederen voort te brengen die in volgende perioden gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld als investeringsgoederen.<sup>9</sup> Dit uitgangspunt bracht de klassieken tot de uitspraak dat overheidsleningen productieve middelen aan de wereld buiten de overheid onttrekken en daarmee een aanslag doen op het productieve kapitaal van de volkshuishouding. En ook dat lenen lasten legt op toekomst-

<sup>8</sup> De hiervolgende historische beschouwingen zijn ontleend aan Goedhart (1975), met name hoofdstuk 5.

<sup>9</sup> Zie Stevers (1993), p. 15.



stige generaties omdat later rente en aflossingen betaald moeten worden uit door de overheid alsdan te innen belastingen. Kortom, van lenen komt narigheid en dat bracht de filosoof David Hume tot de verzuchting dat de Staat die het staatskrediet niet in de kiem smoort zelf door het staatskrediet gesmoord wordt.

Tot in de tweede helft van de twintigste eeuw zal deze lijn worden voortgezet, onder andere door Buchanan: leningfinanciering van de overheid impliceert zonder meer afwenteling van lasten op toekomstige generaties. Er volgt dan de bekende discussie waarin Lerner en anderen Buchanan bestrijden met het argument dat, als de overheidslening in het binnenland geplaatst wordt en daar blijft, schuldenaar en schuldeisers zich in hetzelfde land ophouden en het land als geheel door de leningtransactie niet armer of rijker wordt. Overheidsschuld is een schuld aan ons zelf. En ook de toekomstige rentebetalingen en aflossingen belasten een latere generatie niet. Op dat latere moment zullen sommigen via hun belastingbetalingen het de overheid mogelijk maken die betalingen te doen en mensen binnen dezelfde samenleving zullen de rente en de aflossingsbedragen ontvangen. Er wordt geld rondgepompt en dat kan allerlei gevolgen hebben, maar er wordt niet zonder meer een last gelegd op alle toekomstige inwoners tezamen genomen.<sup>10</sup> Overigens is de argumentatie van Lerner c.s. reeds te vinden bij de Mercantilisten. Onder economen is meer gezegd over het inzeppen van toekomstige generaties met lasten. Daarbij is het gelukt elkaar in opperste verwarring te brengen. Als je niet duidelijk zegt waaruit de last bestaat die eventueel naar de toekomst verschoven zou kunnen worden en als je dan ook nog vaag bent over het begrip 'generatie' dat wordt gehanteerd, dan is absolute spraakverwarring gegarandeerd. Daarop zal ik niet nader ingaan.

Gelukkig lijkt er zich, voortbordurend op gedachten van onder andere Pigou, een algemeen aanvaarde opvatting uit te kristalliseren. Als de overheid uitgaven doet voor het tot stand brengen van allerlei collectieve goederen en voorzieningen zijn daar productiefactoren als arbeid en kapitaal voor nodig. Die zijn dan niet meer beschikbaar voor andere doeleinden en moeten bekostigd worden. Dat kan door leningfinanciering of door belastingfinanciering. Het gaat dan uiteindelijk om de vraag welke invloed beide mogelijke financieringsvormen op de kapitaalvorming en dus op de in de toekomst beschikbare kapitaalgoederenvoorraad hebben. Of anders gezegd, of leningfinanciering in vergelijking met financiering via belastingen onder gegeven omstandigheden de investeringsactiviteiten nu en in de toekomst nadelig beïnvloedt, waardoor de in de toekomst levende mensen over een kleinere kapitaalgoederenvoorraad zouden beschikken dan mogelijk was geweest. De uitkomst van één en ander is dat niet op voorhand gezegd kan worden dat leningfinanciering slechter of beter is voor later levende mensen dan belastingfinanciering.

Vandaag aan de dag verbreden we de kring en vragen ons af of en hoe ons handelen en wandelen zowel binnen de collectieve sector als binnen de marktsector van invloed zou kunnen zijn op de kwaliteit van leven van de Nederlandse bevolking, jong en oud, in bijvoorbeeld 2040.

In de toekomst zal men kunnen beschikken over een kapitaalgoederenvoorraad zoals die zowel in de marktsector als in de collectieve sector in de loop van de tijd is opgebouwd. Machines, gebouwen, materiële infrastructuur. Maar ook zullen er netto vorderingen zijn op het buitenland. De kwaliteit van hun leven zal tevens afhangen van door het onderwijs opgebouwde kundigheden van de beroepsbevolking, van de kwaliteit van het milieu, van de sociale infrastructuur, van de kwaliteit van de zorg, enzovoort. Allemaal opgebouwd in de tijd ervoor.

Voor zover aangetoond zou kunnen worden dat als gevolg van het huidige handelen of door het nalaten van activiteiten die veelomvattende kwaliteit van leven van de bevolking in 2040 nadelig beïnvloed wordt, dan zou men met recht kunnen spreken van het leggen van een last op de

<sup>10</sup> Zie Buchanan (1970), Lerner (1970) en Shoup (1970).

toekomst. Toegesplitst op de komende vergrijzing, als de hoogte van het BBP en van het nationale vermogen, beide breed opgevat, in 2040 onvoldoende zou zijn om een waardig leven en een goede verzorging van ouderen en jongeren mogelijk te maken, dan is er iets mis.

Men vernauwt echter de problematiek op een verkeerde manier door overmatige aandacht te geven aan het opruimen van de staatsschuld en de daaraan verbonden rentelasten.

### 3 Waarom de staatsschuld nu aflossen?

Tegen de achtergrond van het voorafgaande is het nuttig aandacht te schenken aan wat in de laatste tijd direct of indirect een rol gespeeld heeft bij de wordingsgeschiedenis van het standpunt dat de bestaande staatsschuld door middel van begrotingsoverschotten in één generatie moet worden afgelost.

Allereerst kan men de mening vernemen dat de overschotten nodig zijn om het overheidsvermogen weer op peil te brengen, zodat daarop later een beroep gedaan kan worden bij het opvangen van de vergrijzingskosten. De staatsbalans ultimo 2001 laat een klein negatief vermogen zien.

In de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, wordt op enkele plaatsen gezegd dat als de staatsschuld rond 2025 à 2030 geheel afgelost zou zijn er daarna weer positief overheidsvermogen zou ontstaan.<sup>11</sup> Het lijkt erop dat men over het hoofd heeft gezien dat de staatsbalans ook bij aanwezigheid van uitstaande staatsschuld een positief overheidsvermogen kan tonen, namelijk als de actiefposten de schulden in waarde overtreffen.

Zoals bekend verbetert het overheidsvermogen als de overheidsbesparingen positief zijn. Daar is geen begrotingsoverschot voor nodig. Ook bij een sluitende totale begroting zijn de besparingen van de overheid positief. De overheidsinvesteringen worden dan immers bekostigd uit belastingopbrengsten. Tegenover de extra actiefposten op de staatsbalans komen geen nieuwe schulden te staan. Trouwens, zelfs een overheidstekort dat kleiner is dan het investeringsbedrag in een bepaald jaar levert positieve besparingen en een verbetering van het overheidsvermogen op. Een deel van de investeringen wordt immers nog altijd uit belastingen gefinancierd. Anders gezegd, ook bij gelijkblijvende of oplopende overheidsschuld kan het overheidsvermogen groeien.

Hoe dit alles ook zij, als begrotingsoverschotten al nodig zouden zijn om een gewenst niveau van het overheidsvermogen te bereiken, dan zou men met enige nauwkeurigheid moeten kunnen aangeven hoe hoog dat gewenste niveau ligt, en dat is vrijwel onmogelijk. Het overheidsvermogen moet nu eenmaal geheel anders beoordeeld worden dan het vermogen van bedrijven.

Bij de laatste moet het vermogen de continuïteit van de ondernemingen verdedigen bij wisselende uitkomsten van de verlies- en winstrekening. De overheid – zo zou men kunnen zeggen – kent een dergelijk continuïteitsprobleem niet, daar men beschikt over de exclusieve mogelijkheid aan anderen gedwongen heffingen op te leggen. Lettend op de problematiek van de toekomstige vergrijzingskosten moet overigens gezegd worden dat het niet goed is geïsoleerd te kijken naar het overheidsvermogen. Het zal uiteindelijk gaan om het totale nationale vermogen.<sup>12</sup> De wens de uitstaande staatsschuld in één generatie af te lossen is waarschijnlijk ook wel voortgekomen uit de aandacht die de zogenoemde generatierekeningen kregen.

Per generatie, hier opgevat als een groep met hetzelfde geboortjaar of eventueel geclusterd over een beperkt aantal op elkaar volgende geboortejaren, wordt een rekening opgesteld van de geldelijke overdrachten, zowel de lasten als het profijt, tussen individuen en de overheid gedurende het gehele leven. Toekomstige saldi van profijt en lasten worden via discontering onder één noemer

<sup>11</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), p. 144 en 146.

<sup>12</sup> Van Muiswinkel (1991).

gebracht met de huidige. Per generatie wordt zo nagegaan of men gedurende de periode tussen de wieg en het graf er in de verhouding tot de overheid aan overgehouden heeft dan wel erbij ingeschoten is, of eventueel quitte gespeeld heeft. Generaties kunnen zo met elkaar worden vergeleken, en voordat men het weet worden er uitspraken gedaan over generaties die op te grote voet geleefd hebben waardoor latere generaties er bekaaid afkomen. Men zij echter voorzichtig. De gebruikte methode kent zijn beperkingen. Zonder uitpuittend te zijn noem ik er enkele.

Allereerst worden uitsluitend de geldelijke stromen tussen individuen en de overheid in beschouwing genomen. Het niet-geldelijke profijt en nut van allerlei collectieve goederen en voorzieningen vallen buiten het gezichtsveld. Het is maar een deel van het verhaal van de verhouding tussen overheid en burgers. Vervolgens zal het kiezen van de hoogte van de discontovoet altijd arbitrair zijn. Voorts worden de relaties tussen generaties uitsluitend bekeken vanuit hun verhouding tot de overheid. Wat er via de particuliere sector, de marktsector, tussen generaties speelt, zoals door erfenissen, valt tussen wal en schip. Het gaat dan ook te ver als aanhangers van de generatierekeningen concluderen dat nog niet geboren individuen de schuldenlast erven die via de overheid wordt nagelaten. En ook zegt men: samengevat laten generatierekeningen zien dat begrotingstekorten via de budgetrestrictie van de overheid in de vorm van rentelasten en aflossingen ten laste komen van toekomstige generaties.<sup>13</sup> Daarmee zouden we weer terug zijn bij Buchanan c.s.

De laatste conclusies kunnen als gevolg van de beperkingen die de methode van de generatierekeningen eigen zijn niet worden getrokken en vormen geen deugdelijke motivering voor een beleid dat beoogt de uitstaande staatsschuld in één generatie weg te werken.

#### 4 Het voorgenomen beleid

Het wordt tijd het voorgenomen beleid wat nader onder de loep te nemen. Gesproken wordt over het aflossen van de bestaande staatsschuld in één generatie. Wat bedoelt men met het woord generatie? Is het een leeftijdsgroep, bijvoorbeeld jongeren, volwassenen of ouderen? Gaat het om een geboortecohort of om een clustering van enkele cohorten van opeenvolgende jaren? De uitdrukking 'één generatie' blijkt gewoon te betekenen: in de periode van nu tot 2025 à 2030. Het woord generatie kan hier worden gemist. De schuld moet worden afgelost om daarmee af te komen van de rentelasten op de begroting van de collectieve sector. Die beliepen vorig jaar circa 3,5% van het BBP.

In de eerste plaats kan de vraag worden gesteld of het werkelijk nodig is om overschotten na te streven en daardoor de bestaande staatsschuld af te lossen om zodoende de rentelasten geheel weg te werken. Ook als men niet verder zou gaan dan de keus voor een trendmatig sluitend budget zouden door het bekende noemereffect de rentelasten op het moment dat de vergrijzing echt toeslaat geen sta-in-de-weg vormen. De huidige overheidsschuld zou blijven bestaan zonder in absolute omvang toe te nemen. Dit zou aan de verlangens van institutionele beleggers en anderen die risicomijdend wensen te beleggen tegemoet komen. Een kapitaalmarkt zonder Nederlandse staatsobligaties is ook niet alles. Bij groeivoeten van het nominale BBP van 4 à 5% en bij een rentestand van 6% zouden de rentelasten in 2030 onder de 1% van het BBP uitkomen en in 2040 rond 0,5% van het BBP.

Voor het verdrijven van de rentelasten is het streven naar een begrotingsoverschot niet strikt noodzakelijk. De overgang van de huidige situatie naar permanente overschotten houdt echter wel in dat de overheidsbesparingen en ook de nationale besparingen positief worden beïnvloed. Wij kennen in Nederland nu reeds een relatief hoge nationale spaarquote, die dus nog hoger zou worden.

<sup>13</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), p. 79.



Ieder jaar voegen we die netto besparingen toe aan ons nationale vermogen. Uit die besparingen wordt geïnvesteerd, zowel in de marktsector als in de overheidssector, maar die investeringen zijn lager dan onze besparingen zodat er wat overblijft, het zogenoemde nationale spaaroverschot. Dit wordt per saldo in het buitenland uitgezet. Een verhoging van de besparingen leidt dus tot een hogere aanwas van de vorderingen op het buitenland. Weliswaar leveren ze opbrengsten op, maar ze versterken de binnenlandse Nederlandse economie niet direct. We kunnen het ook anders zeggen. Sinds jaar en dag zijn onze nationale bestedingen aan consumptie en investeringen lager dan ons binnenlands product. We zijn in onderbesteding, wat tot uitdrukking komt in een positief uitvoersaldo. In 2040 zullen de dan levenden ons in ieder geval niet kunnen verwijten dan we in dat opzicht boven onze stand hebben geleefd. Hoe dan ook, de noodzaak om de nationale besparingen te bevorderen via een overschot op de overheidsbegroting is er niet.

Binnen het voorgenomen beleid wordt gestreefd naar het verdwijnen van de rentelasten van de begroting waardoor de vrijgekomen ruimte kan worden ingenomen door de toenemende vergrijzingslasten, zonder dat de collectievelastendruk verzwaaard behoeft te worden of bestaande collectieve regelingen behoeven te worden versoberd. In het WRR-rapport *Generatiebewust beleid* wordt het zo geformuleerd: 'Ondanks de vergrijzing moet de overheid in staat blijven bij een gelijkblijvend belastingniveau een gelijkblijvend deel van het BBP uit te geven aan andere collectieve voorzieningen dan AOW en zorg.' Men spreekt dan wel van een duurzame ontwikkeling op begrotingsgebied.<sup>14</sup> Deze gedachte lijkt mij principieel onjuist.

Bij de voorbereiding van de begrotingen in de loop van de komende tijd moet steeds weer een integrale onderlinge afweging plaatsvinden van de voor- en nadelen van alle uitgavencategorieën en van het nut van uitgaven tegenover het offer van de belastingheffing. Geen enkele uitgavenpost moet de dans van de afwegingsfunctie van de begroting kunnen ontspringen. Iedere regeling of uitgavenpost moet kunnen worden heroverwogen.

De vergrijzing is één van de vormen waarin de omstandigheden veranderen en daar zal door de overheid in de begroting op ingespeeld moeten worden. Daarbij moet zowel aan de uitgavenkant als bij de inkomsten alles bespreekbaar zijn. Waarom zouden trouwens bestaande regelingen buiten schot moeten blijven terwijl er daaronder zijn die in het verleden de overheidsfinanciën uit de hand lieten lopen en daarmee overheidstekorten, oplopende staatsschuld en rentelasten uitlokten?

Inmiddels houdt het streven naar overschotten op de begroting wel in dat in de eerstkomende tijd de ruimte voor uitgavenvergroting en/of lastenverlichting beperkt wordt. Dat kan een beleid ter versterking van de toekomstige economie waarbinnen de stijgende vergrijzingskosten opgevangen kunnen worden juist in de weg staan.

Uit een zekere angst voor de situatie die in de verre toekomst, bijvoorbeeld rond 2040, zou kunnen ontstaan wordt nu alvast een domper gezet op het begrotingsbeleid voor de korte termijn.

Die verre toekomst komt onder andere naar voren in langetermijnprojecties, scenario's, van het CPB. Het gaat om mogelijke ontwikkelingen in de toekomst en niet om voorspellingen. Overigens kan men voor deze exercities van het CPB niet snel genoeg bewondering hebben. De tijdshorizon ligt zeer ver. Ten minste tot 2040, als de vergrijzing zijn hoogtepunt bereikt, maar ook verder, zelfs tot 2080.

Bij het benutten van dergelijke scenario's moet men voorzichtig zijn. Regeren is vooruitzien, maar men moet ervoor waken niet zo verziende te worden dat men dichtbij te weinig ziet en tegen obstakels oploopt. Natuurlijk zal men in verband met de vergrijzingsproblemen de toekomst goed in de gaten moeten houden, maar ik mis de nuchterheid van de gedachte dat over zulke lange perio-

<sup>14</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), p. 137.

den gerekend moet worden met allerlei politieke en economische schokken van wereldmaat die zich kunnen en zullen voordoen. De loop van de gebeurtenissen zal in hoge mate worden bepaald door de reacties daarop van regeringen en internationale organisaties. In het verleden is wel het verwijt gemaakt in de richting van politici dat ze niet verder keken dan één kabinetsperiode. Nu lijkt de balans te zijn doorgeslagen naar de andere kant. Men ziet met gemak tien kabinetsperioden vooruit en dat is iets te veel van het goede.

Het zou ook anders kunnen.<sup>15</sup> Het zou mijn voorkeur hebben te streven naar een trendmatig sluitende begroting. Niet omdat dit op theoretische gronden zonder meer het beste is, maar omdat men binnen het EMU-gebied pragmatisch te werk moet gaan. De staatsschuld zou blijven bestaan maar de rentelasten zouden bij een groeiend BBP langzamerhand als percentage van dat BBP uitslijten.

Binnen de begroting zou de nadruk moeten liggen op flexibiliteit en op een versterking van de economie, uiteraard binnen een duurzaam kader. Verbetering van materiële infrastructuur, verhoging van de kwaliteit van de immateriële infrastructuur, bevordering van het kennis- en innovatieklimaat, verhoging van de participatiegraad en van de arbeidsproductiviteit, kortom, het bekende rijtje.

Zoals gezegd zouden bestaande regelingen en voorzieningen in de afwegingen betrokken moeten worden. Bespreekbaar zou moeten zijn dat ook bij regelingen voor ouderen zoals de AOW een overgang zou plaatsvinden van welvaartvaste naar waarde vaste uitkeringen. Ook zou nog eens overwogen kunnen worden of 65<sup>+</sup>-ers niet wat meer betrokken zouden kunnen worden bij de financiering van oudedagsvoorzieningen.

Gaandeweg, een redelijke tijd vooruitziend, zou men met een flexibel beleid kunnen aansturen op een krachtige, duurzame economie waarbinnen de vergrijzingskosten kunnen worden opgevangen. Liever een actief beleid dan een passieve reactie op oude staatsschuld.

Uiteindelijk gaat het om het antwoord op de vraag of de mensen die rond 2040 in Nederland leven in staat zullen zijn en de wil zullen hebben de beschikbare middelen zo in te zetten en te verdelen dat ouderen kunnen beschikken over redelijke inkomens en over een goede zorg, zonder dat de jongeren en de volwassenen te veel in hun mogelijkheden beperkt worden.

Als we gebruik maken van scenario's van het CPB blijkt dat in 2040 bij ongewijzigd beleid de overheidsuitgaven voor de AOW en de gezondheidszorg samen een kleine 20% van het BBP zullen uitmaken, tegen een kleine 12% thans. Ook komt naar voren dat de zogenaamde 'grijze druk' stijgt van ruim 22% nu naar circa 43% in 2040.

Bij grijze druk gaat het om het aantal 65<sup>+</sup>-ers uitgedrukt in het aantal mensen in de leeftijd van 20 tot en met 64 jaar. Ruwweg gezegd zullen de laatsten het BBP tot stand moeten brengen. Aanzienlijke verschuivingen die moeten worden opgevangen, maar de mogelijkheden daartoe zijn ook niet te verwaarlozen.

Weliswaar zal tussen 2000 en 2040 de groep van 20-64 jaar met 4% in aantal dalen, maar daartegenover staat dat de arbeidsproductiviteit in de genoemde periode verwacht wordt gemiddeld met 1,75% per jaar te stijgen. Uiteindelijk betekent dit dat men in 2040 zal kunnen beschikken over een BBP dat bijna tweemaal zo hoog is als dat van het jaar 2000. De bevolking zal weliswaar ook in aantal stijgen, en wel met 9%, doch per saldo resulteert een toeneming van het BBP per hoofd van ruim 80%.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vergelijk Van Muiswinkel (1991), Kolnaar (2000 en 2002) en Meulendijks (2002).

<sup>16</sup> Van Ewijk *et al.* (2000), p. 47, 56 en 63.

Daar kan nog aan worden toegevoegd dat als gevolg van de voortgaande besparingen het nationale vermogen waarover men in 2040 zal kunnen beschikken aanzienlijk hoger zal zijn dan het huidige. Ten slotte kan nog worden gemeld dat de netto buitenlandse bezittingen in 2040 naar verwachting 178% zullen vormen van het dan te bereiken BBP. Deze bezittingen leveren rendement op en kunnen eventueel worden teruggeroepen.

Natuurlijk zijn de genoemde cijfers met de nodige onzekerheid omgeven. Maar dat staat de conclusie niet in de weg dat de in 2040 levende bevolking voldoende mogelijkheden zal hebben om de ouderen een redelijk inkomen en een goede verzorging te bezorgen. Daar moeten ze, als ze het willen, uit kunnen komen. Daarvoor behoeft de huidige staatsschuld niet te worden weggewerkt.

### Literatuur

- Buchanan, J.M. (1970), Internal and External Borrowing, in R.W. Houghton (Ed.), *Public Finance*, Harmondsworth: Penguin, p. 338-345
- Buchanan, J.M. (1984), *Politiek schuldbesef*, Rotterdamse Monetaire Studies nr. 16, Rotterdam: Stichting Rotterdamse Monetaire Studies
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven en E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers/CPB
- Goedhart, C. (1975), *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, derde druk, Leiden: Stenfert Kroese
- Keuzenkamp, H.A., en F. van der Ploeg (1990), Het grote onvermogen, een kritiek op de gangbare analyse van de overheidsfinanciën, *Economisch Statistische Berichten*, 75(3764), p. 608-612
- Kolnaar, A.H.J. (2000), Financieringstekort en staatsschuld, *Economisch Statistische Berichten*, 85(4257), p. 432-436
- Kolnaar, A.H.J. (2002), Vergrijzing en staatsschuld, *Maandschrift Economie*, 66(2), p. 122-145
- Lerner, A.P. (1970), The Burden of the National Debt, in R.W. Houghton (Ed.), *Public Finance*, Harmondsworth: Penguin, p. 299-304
- Meulendijks, P.J.F.G. (2002), Het eekhoortjesgedrag van het kabinet-Balkenende, *Maandschrift Economie*, 66(4), p. 259-266
- Muiswinkel, L.F. van (1991), Staatsvermogen en begrotingsnormen, *Openbare Uitgaven*, 23(1), p. 4-10
- Rowley, Ch.K. (1987), John Maynard Keynes and the Attack on Classical Political Economy, in J.M. Buchanan, Ch.K. Rowley and R.D. Tollison (Eds.), *Deficits*, Oxford: Basil Blackwell, p. 114-142
- Shoup, C.S. (1970), Comment on the Burden of the Debt and Future Generations, in R.W. Houghton (Ed.), *Public Finance*, Harmondsworth: Penguin, p. 322-337
- Stevens, Th.A. (1993), *De begrotingsnorm van het Rijk*, Amsterdam etc.: Noord-Holland
- Tweede Kamer (2000-2001), *Advies Studiegroep Begrotingsruimte. Brief van de minister van Financiën* (elfde rapport: "Stabiël en duurzaam begroten"), 27 805, nr. 1
- Tweede Kamer (2002-2003), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2003*, 28 600, nr. 1
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust beleid*, Rapport aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Zijlstra, J., et al. (1993), *De komende kabinetsperiode: enkele financieel-economische kanttekeningen*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA



## Dik van Muiswinkel: een veelzijdig en verbaal begaafd econoom

F.A.G. den Butter en B. Compaijen\*

### 1 Inleiding

Op 27 november 2002 nam Dik van Muiswinkel afscheid als hoogleraar Openbare Financiën aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit. Dit afscheid vormde de afsluiting van een lange universitaire loopbaan. Van Muiswinkel had zijn hart verpand aan onderwijs en veel studenten economie hebben van zijn inzichten in de overheidsfinanciën mogen profiteren. Daarbij toonde hij zich altijd zeer betrokken bij- en actief op het terrein van de sociaal-economische beleidsadvisering. Reden genoeg om in dit nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën aandacht te besteden aan het leven maar vooral het werk van Van Muiswinkel.<sup>1</sup>

Na zijn afstuderen en de vervulling van zijn dienstplicht bij de Koninklijke Luchtmacht werkte Van Muiswinkel vier jaar als adjunct-secretaris van de Nederlandse Bankiersvereniging. In 1967 promoveerde hij op het proefschrift *Inflatie en economische groei*<sup>2</sup> en kort daarna volgde zijn benoeming tot lector. Drie jaar later – Van Muiswinkel was toen 32 jaar oud – werd deze benoeming omgezet in een hoogleraarschap.

Van Muiswinkel deed al snel van zich spreken met een eigen geluid over inflatie – niet te snel bestrijden – een standpunt waarvoor toen volgens Hans de Boer moed nodig was (zie diens bijdrage elders in dit nummer). Door zijn prikkelende stellingnames, zijn beleidsoriëntatie en zijn didactische kwaliteiten wist Van Muiswinkel zijn studenten zeer te boeien. Niet alleen was hij als opvolger van J. Zijlstra verantwoordelijk voor het onderwijs in de openbare financiën, ook verzorgde hij aanvankelijk, gedurende een jaar of vijftien, de colleges macro-economie voor eerstejaarsstudenten. In 1979 verscheen zijn leerboek *Inleiding tot de macro-economie*, helder geschreven en strak qua opbouw.<sup>3</sup> Het boek kon zich tot de opmars van de Amerikaanse leerboeken in een grote populariteit verheugen, beleefde een herdruk in 1983 en werd zelfs tot in Suriname gebruikt.

Vanaf 1988 bekende Van Muiswinkel zich in toenemende mate tot 'Den Haag'. Zijn benoeming in dat jaar tot kroonlid van de Sociaal-Economische Raad, een functie tot op heden uitgeoefend (sinds 1996 als plaatsvervanger), bracht hem tevens het voorzitterschap van een aantal SER-commissies. Van deze commissies vallen met name te noemen de Commissie van (Sociaal-) Economische Deskundigen (voorzitter in 1991 en 1999), de Commissie Duurzame Ontwikkeling (vanaf 1996) en de

\* Beide auteurs zijn als hoogleraar Algemene Economie verbonden aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

1 Gememoreerd kan worden dat Van Muiswinkel gedurende 34 jaar (van 1968 tot 2002) secretaris c.q. voorzitter-secretaris is geweest van het Algemeen Bestuur van de Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (thans Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën), waarvan het tijdschrift Openbare Uitgaven uitging (thans Tijdschrift voor Openbare Financiën).

2 Van Muiswinkel (1967).

3 Van Muiswinkel (1979a).

Pensioencommissie (vanaf 1995). Verder was Van Muiswinkel de afgelopen jaren voorzitter van begeleidingscommissies van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vooral op pensioen-gebied. Ruim 20 adviezen en rapporten werden onder zijn voorzitterschap geschreven. Daarnaast zij ook nog het voorzitterschap van de Centrale Plancommissie genoemd waar Van Muiswinkel, naar de ervaring van een van ons, de vergaderingen op zijn eigen hoffelijke en vriendelijke wijze in goede banen wist te leiden.

In de volgende paragrafen zullen wij de belangrijkste thema's waarmee Van Muiswinkel zich heeft beziggehouden de revue laten passeren. Monetair beleid, oorzaken en gevolgen van inflatie, begrotingsbeleid, pensioenen en milieu zijn de terreinen waarop Van Muiswinkel heeft geprobeerd zijn wetenschappelijke inzichten in beleidsadviezen om te zetten. Zij tekenen een veelzijdig econoom die zijn opvattingen met grote verbale begaafdheid en innemendheid naar voren brengt.

Van Muiswinkel heeft een grote inzet en toewijding aan de dag gelegd. Dat blijkt ook hieruit dat hij naast al de hierboven opgesomde 'openbare' functies, ook tal van maatschappelijke functies vervult en heeft vervuld, die meer in de beslotenheid liggen. Deze bestuurslidmaatschappen, commissiewerkzaamheden en dergelijke liggen en lagen vooral op het terrein van de gezondheidszorg, het onderwijs, de politiek en het ondernemingstoezicht. De erkenning voor de veelheid, gevarieerdheid en gewichtigheid van de activiteiten van Van Muiswinkel is ook tot uiting gekomen in de toekenning van een koninklijke onderscheiding ter gelegenheid van zijn afscheid van de Vrije Universiteit.

## 2 Monetair beleid en inflatie

Toen Van Muiswinkel in zijn jonge jaren als econoom werkzaam was als adjunct-secretaris van de Nederlandse Bankiersvereniging heeft hij lange monologen van President Holtrop van De Nederlandsche Bank (DNB) over de monetaire analyse en het noodzakelijk geachte monetaire beleid moeten aanhoren. Van Muiswinkel weet nog steeds beeldend te vertellen over die bijeenkomsten waar Holtrop de bankiers op het matje riep. Het tekent de onafhankelijke geest van Van Muiswinkel dat hij altijd enige afstand heeft genomen van de monetaire analyse van de Bank en daarmee van de wijze waarop de Bank met haar beleid inflatie poogde te beteugelen. De eerste stelling bij het proefschrift dat hij in 1967 verdedigde is op dit punt dan ook veelbetekenend en prikkelend, en getuigt van deze scepsis.<sup>4</sup> Deze stelling luidt: "Over het algemeen worden de nadelen van inflatie sterk overschat". Na een korte en adequate uiteenzetting van het door DNB gehanteerde monetaire evenwichtsmodel formuleert Van Muiswinkel dan ook in het eerste hoofdstuk van zijn proefschrift zijn bezwaar tegen het gebruik dat door DNB gemaakt wordt van het woord 'inflatie'. Allereerst behoeft, aldus Van Muiswinkel, een inflatoire spanning niet noodzakelijkerwijs tot een stijging van het prijspeil aanleiding te geven. Vervolgens is het niet doelmatig om de toeneming van de liquiditeitsstroom, die noodzakelijk is om een verhoogd reëel nationaal inkomen bij gelijkblijvende prijzen te financieren, als inflatoire impuls te bestempelen. Ten slotte is het evenmin doelmatig een inflatoire spanning afwezig te achten wanneer het prijspeil stijgt als gevolg van overmatige looneisen. Uit deze korte kanttekeningen bij de wijze waarop DNB (dat wil zeggen indertijd Holtrop) de inflatoire impuls berekende en daarop het monetair beleid afstemde, blijkt dat Van Muiswinkel de colleges van Holtrop tijdens de bijeenkomsten met de bankiers zeker niet kritiekloos volgde. Van Muiswinkel geeft er dan ook de voorkeur aan om in zijn proefschrift de oorzaken van inflatie te illustreren aan de hand van de bekende verkeersvergelijking van Fisher:  $MV = PT$  (met M de geldhoeveelheid, V de

4 Van Muiswinkel (1967).

omloopsnelheid, P het prijsniveau en T de transacties). Deze kernachtige weergave van de relatie tussen de reële (PT) en de monetaire sfeer (MV) biedt Van Muiswinkel de gelegenheid om de verschillende vormen, oorzaken en bronnen van inflatie te benoemen. In zijn onderscheid tussen geïnduceerde veranderingen in het prijspeil en autonome prijsstijgingen sloot hij, anders dan de monetaire analyse van DNB indertijd, aan op de denkbeelden van Keynes en Hicks. De voornaamste aandacht ging daarbij uit naar de loonkosteninflatie waarbij de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en de vraag of de bestaande inkomensverdeling rechtvaardig geacht wordt, centraal stond. Anders gezegd, het is vooral de loon- en prijs-spiraal die Van Muiswinkel in zijn beschouwingen over de inflatie voor het voetlicht bracht. Zonder die term te noemen ging het hem om de opvulling van de reële loonruimte. Wanneer het loondeel, aldus Van Muiswinkel, in het nationale inkomen naar de mening van de vakbonden te gering is, zal een uitbreiding ervan slechts mogelijk zijn wanneer de loonstijging de verhoging van de arbeidsproductiviteit te boven gaat, met als voorwaarde dat de ondernemers bereid zijn te aanvaarden dat het niet-looninkomen krimpt. Volgens Van Muiswinkel zal er prijsinflatie optreden wanneer de ondernemers de door de vakbonden voorgestane verschuiving in de inkomensverdeling niet gerechtvaardigd of te groot achten. Kortom, een niet-monetaire verklaring voor de inflatie waarin het gedrag van de sociale partners en de relatie tussen arbeidsmarkt en goederenmarkt de voornaamste rol spelen.

Het is verleidelijk hier nog wat andere stellingen bij het proefschrift van Van Muiswinkel te noemen. Hieruit blijkt dat hij aan zijn contacten met DNB nog meer frisse denkbeelden voor het monetaire beleid heeft opgedaan. Zo stelt hij in zijn vierde stelling dat het terrein waarop de monetaire politiek van DNB betrekking heeft dient te worden uitgebreid tot de activiteiten van de algemene spaarbanken en de giro-instellingen. Deze stelling preludeert fraai op de overgang naar het brede geldbegrip M<sub>3</sub> als basis voor het monetaire beleid, die inderdaad later heeft plaatsgevonden. Ook in stelling acht toont Van Muiswinkel zijn vooruitziende blik: "Bij de beschouwingen over het probleem van de vernieuwing van het internationale geldstelsel wordt te weinig aandacht besteed aan de keuze tussen vaste en vrije wisselkoersen." Tot slot weet Van Muiswinkel ook nog een goede bestemming voor de activa van DNB. Stelling vijf luidt: "Zonder enig bezwaar kan een aanzienlijk gedeelte van de Nederlandse goud- en deviezenvoorraad aangewend worden ter verstrekking van hulp aan ontwikkelingslanden." Ontegenzeggelijk toont deze laatste stelling een engagement dat bij het karakter van de Vrije Universiteit past.

### 3 Inflatie, rente en groei

Ging het in de vorige paragraaf om de oorzaken van inflatie, nu willen we aandacht besteden aan de opvattingen van Van Muiswinkel over de gevolgen van inflatie, met name voor economische groei en rente. Van Muiswinkel richt zich in zijn proefschrift allereerst op de invloed van inflatie op de besparingen en investeringen. Een gematigde inflatie laat de spaarquote onberoerd of beïnvloedt deze positief. Verder is hij van mening dat de positieve en negatieve invloeden van prijsstijgingen op de investeringen elkaar ongeveer opheffen. Op de lange duur, wanneer de inflatie een permanent verschijnsel wordt, zullen de positieve en negatieve invloeden zelfs ophouden te bestaan. Van Muiswinkel meent dat men zal leren leven met inflatie. Wanneer allen in een volkshuishouding volkomen op de inflatie zijn ingespeeld, zullen de crediteuren zich volledig tegen inflatie hebben gewapend en zal de overheid zich verzoenen met een fiscale winstbepaling, waaraan afschrijvingen tegen vervangingswaarde ten grondslag liggen.

De invloed van inflatie op de groeivoet van het nationale inkomen wordt door Van Muiswinkel geanalyseerd aan de hand van twee modellen van economische groei, het Harrod-Domarmodel waarin



het accent ligt op de groeivoet van de kapitaalgoederenvoorraad en een meer neoklassiek georiënteerd model waarin de economische groei wordt toegeschreven aan de groeivoet van de beroepsbevolking en de technische ontwikkeling. Interessant is dat de eenvoudige modellen worden uitgebreid met een sector overheid en een sector buitenland. Systematisch gaat Van Muiswinkel na wat de invloed van inflatie is op de parameters van het model. De uitkomsten van de exercities zijn soms wat lastig te interpreteren omdat steeds expliciet dan wel impliciet volledige bezetting van de productiecapaciteit wordt verondersteld. Zo wordt voorbijgegaan aan het vraageffect dat een achteruitgang van de lopende rekening als gevolg van een verslechtering van de concurrentiepositie teweegbrengt.

De hoofdconclusie van Van Muiswinkel is dat inflatie de economische groei over het algemeen niet nadelig zal beïnvloeden. Bij het nastreven van een maximale groei zal de binnenlandse inflatie zodanig in omvang dienen te worden afgestemd op de buitenlandse inflatie, dat de lopende rekening in evenwicht verkeert.

In 1972 herbevestigt Van Muiswinkel in een artikel in *De Accountant* het in zijn proefschrift ingenomen standpunt over inflatie.<sup>5</sup> Wel lijkt hij nu meer oog te hebben gekregen voor vraagitval. Naar zijn mening kan slechts met stelligheid worden gesproken over nadelige gevolgen van inflatie wanneer de lopende rekening van de betalingsbalans tekorten gaat vertonen of de werkgelegenheid erdoor wordt aangetast. Inflatie leidt bij ongewijzigde wisselkoersen tot een daling van de exportvraag en een stijging van de import. Er ontstaat werkloosheid die moeilijk door een vergroting van binnenlandse bestedingen kan worden bestreden omdat daardoor de betalingsbalans nog meer onder druk zal komen te staan. Dit is in zijn optiek een ernstig gevolg van inflatie.

Het verband tussen inflatie en rentestand wordt door Van Muiswinkel geanalyseerd in zijn oratie uit 1971.<sup>6</sup> Hij gebruikt daarbij een IS-LM-model en besteedt vooral aandacht aan de post-Keynesiaanse gedachtegang en de opvattingen van Friedman. Hij vraagt zich af of spaarneiging en investeringsneiging door de inflatie beïnvloed worden. Wat de spaarneiging betreft luidt zijn antwoord ontkennend, zoals wij reeds gezien hebben. Ook de investeringen zijn in de regel ongevoelig voor inflatie, mits de ondernemers in reële termen kunnen calculeren. Uiteraard gaat in dit geval de nominale rente omhoog met het verwachte inflatiepercentage. Het gevolg is dat de IS-curve naar rechts verschuift.

Wat de liquiditeitsvraag betreft sluit Van Muiswinkel zich aan bij de mening van Friedman dat de liquiditeitsvraag interestinelastisch is. Hij beargumenteert dit als volgt. Bij een stijging van de rentestand zal de vraag naar primaire liquiditeiten dalen, daarentegen zal de vraag naar secundaire liquiditeiten stijgen. Het vermoeden is gewettigd, aldus Van Muiswinkel, dat aan deze twee tegengestelde krachten ongeveer een gelijk gewicht mag worden toegekend. De LM-curve is dan verticaal. Wel brengt het zich realiseren van inflatie het publiek ertoe de verhouding tussen de gewenste hoeveelheid liquiditeiten en het nationaal inkomen te verlagen. De LM-curve verschuift als gevolg hiervan naar rechts.

Men kan zich afvragen of een statisch model als het IS-LM-model zich leent voor analyse van een dynamisch verschijnsel als inflatie. De uiteindelijke conclusie van Van Muiswinkel lijkt te zijn dat de gestegen rentestand de inflatieverwachtingen tot uitdrukking brengt. Van Muiswinkel gaat voorbij aan het feit dat inflatie een hoge mate van variabiliteit kent en om die reden naast de inflatievergoeding een risicopremie in de rente kan nodig maken. Maar dit inzicht is misschien meer verbonden met het nieuw-klassieke denken dat later op de voorgrond trad.

<sup>5</sup> Van Muiswinkel (1972).

<sup>6</sup> Van Muiswinkel (1971).

#### 4 Begroting

Begrotingsbeleid heeft zich altijd in een warme belangstelling van Van Muiswinkel mogen verheugen. Een zekere dosis nuchterheid en relativiseringsvermogen kenmerken zijn beschouwingen. Hij zou wat dit laatste betreft geen goede President van de Centrale Bank zijn geweest. Fel is de kritiek van Van Muiswinkel wanneer naar zijn inzicht het beleid meer op gevoelsargumenten dan op theoretische inzichten is gebaseerd. In scherpe bewoordingen verwerpt hij verdachtmakingen van Keynes (en daarmee het Keynesianisme) door de volgelingen van Buchanan.<sup>7</sup> En soms is hij zijn tijd vooruit.

In 1974 bespreekt Van Muiswinkel in een bijdrage aan de Goedhart-bundel de implicaties van het structurele begrotingsbeleid aan de hand van een versie van het Harrod-Domar model.<sup>8</sup> Een aardige gedachte hierin is dat niet alleen aan de particuliere investeringen maar ook aan een deel van de overheidsuitgaven een capaciteitseffect wordt toebedacht. Deze uitgaven moeten worden betrokken in de bepaling van de zogenaamde gegarandeerde groeivoet ofwel capaciteitsgroeivoet van het nationale inkomen. Wat de overheidsuitgaven met een capaciteitseffect betreft denkt Van Muiswinkel niet alleen aan de overheidsinvesteringen maar ook aan onderwijsuitgaven en uitgaven voor gezondheidszorg. In het licht van de huidige discussie is dit opmerkelijk modern.

In 1979 schrijft Van Muiswinkel dat de filosofie achter het structurele begrotingsbeleid nog niets aan waarde heeft verloren.<sup>9</sup> Het is wenselijk dat de regering zich weer snel onderwerpt aan de discipline van deze filosofie. Wel waarschuwt hij dat de begrotingsruimte niet lange tijd achtereen eenzijdig voor uitgavenvergroting moet worden aangewend. Voorzichtigheidshalve voegt hij eraan toe dat het de voorkeur verdient bij een bestemming van een gedeelte van de begrotingsruimte voor verlagingen van de belastingtarieven een zekere risicomarge in te bouwen. Deze moet het mogelijk maken om adequaat te reageren op gewijzigde omstandigheden zoals een verlaging van de trendmatige groei van het reële nationale inkomen of het opdoemen van de noodzaak tot afremming of stabilisering van de belastingdruk.

In 1985 pleit Van Muiswinkel voor een snelle terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid.<sup>10</sup> Wel vindt hij dat het structurele begrotingsbeleid gecompleteerd moet worden met een norm voor de collectieve uitgaven of met een norm voor de collectieve lasten. Zijn voorkeur heeft een lasten-norm die een geleidelijke daling van de collectievelastendruk inhoudt. Van Muiswinkel is niet bang dat de collectieve sector voor onoverkomelijke financieringsproblemen komt te staan wanneer het feitelijke financieringstekort door conjuncturele invloeden met wat wijdere uitslagen schommelt rond het structureel aanvaardbare niveau.

Eerder dat jaar had Van Muiswinkel al aangegeven angst een slechte raadgever te vinden als het gaat om de hoogte van de rentelasten.<sup>11</sup> Het te snel terugdringen van het financieringstekort zou een verkeerde reactie zijn. Een deflatoire doorbreking van de kringloop moet worden voorkomen. Het verdient de voorkeur te trachten de economische groei op een hoger peil te brengen, bijvoorbeeld door binnen de overheidsuitgaven een groter accent te leggen op groeibevorderende uitgaven.

7 Van Muiswinkel (1989).

8 Van Muiswinkel (1974).

9 Van Muiswinkel (1979b).

10 Van Muiswinkel (1985b).

11 Van Muiswinkel (1985a).

In 1992 bespreekt Van Muiswinkel het Nederlandse begrotingsbeleid tegen de achtergrond van de Maastrichtse begrotingsnormen, waarover hij zich overigens kritisch uitlaat.<sup>12</sup> Wat het Nederlandse begrotingsbeleid betreft pleit Van Muiswinkel voor structurele begrotingsnormen voor de collectieve sector als *totaal*. Vervolgens zal een analyse van kerntaken van de overheid uitwijzen, meent hij, dat een verlaging van de structurele uitgavenquote wenselijk is. Bij een constant gehouden financieringstekort zal dan een verlaging van de belastingdruk optreden. De Nederlandse economie is in 1992 zijns inziens op een punt gekomen waarbij voorrang moet worden gegeven aan een verlaging van de belastingdruk boven het onnodig verder terugdringen van het financieringstekort, waarvoor een omvang van 3% aanvaardbaar wordt genoemd.

In 1991 kiest Van Muiswinkel duidelijk positie in het debat over de betekenis van het staatsvermogen, gelet op de negatieve ontwikkeling daarvan, voor de begrotingsnormering.<sup>13</sup> Het gaat hier, aldus Van Muiswinkel, niet zozeer om de ontwikkeling van het staatsvermogen (of overheidsvermogen) maar om de ontwikkeling van het totale vermogen. De omvang van het financieringstekort zegt hierover op zichzelf niets.

De afscheidsrede van Van Muiswinkel (zie dit nummer) vormt het logische sluitstuk van de in de loop van de tijd door hem geventileerde opvattingen. Structuurversterking is een weerkkerend thema in zijn beschouwingen over begrotingsbeleid geweest. Hij mag het genoeg smaken dat voor zijn ideeën meer weerklink in Den Haag wordt gevonden dan enige tijd geleden nog voor mogelijk werd gehouden.

## 5 Pensioenen

In het kader van zijn SER-werkzaamheden heeft Van Muiswinkel zich als voorzitter van de Pensioencommissie in de afgelopen jaren ook met de problematiek van de pensioenen bezig gehouden. Het eerste advies dat onder zijn voorzitterschap tot stand kwam betrof het advies over *De financiering van de AOW op de korte termijn* uit 1997.<sup>14</sup> De meest recente adviezen van deze commissie zijn die over *De nieuwe pensioenwet* uit 2001<sup>15</sup> en het aanvullend advies over deze wetgevingsoperatie van de overheid uit 2002.<sup>16</sup> De bemoeienis van de sociale partners met de pensioenen is in ons land groot en daarom ook is een SER-advies over deze materie van belang. Het gaat om een technisch gecompliceerde problematiek. Het doel van de genoemde recente adviezen was om de regering een standpunt van de sociale partners aan te reiken over de herziening van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) uit 1952. Het Kabinet wil die PSW moderniseren en technisch herzien, en voorts een aantal beleidsmatige wijzigingen aanbrengen. Een reden om advies aan de sociale partners te vragen is dat aanvullende pensioenen tot de arbeidsvoorwaarden gerekend worden. Het technisch karakter van deze problematiek wordt geïllustreerd door de uitgebreide adviesaanvraag van het Kabinet die uit 14 verschillende punten bestaat. Naar de mening van de SER dient in de nieuwe Pensioenwet de waarborgfunctie centraal te staan waarbij het waarborgen van de pensioentoezegging het doel van de Pensioenwet vormt. In deze waarborgfunctie van de wet onderscheidt de SER een drietal dimensies, namelijk:

<sup>12</sup> Van Muiswinkel (1992).

<sup>13</sup> Van Muiswinkel (1991).

<sup>14</sup> Sociaal-Economische Raad (1997).

<sup>15</sup> Sociaal-Economische Raad (2001).

<sup>16</sup> Sociaal-Economische Raad (2002a).



1. de financiële zekerheid (regels met betrekking tot het veiligstellen van pensioengelden);
2. de uitvoeringszekerheid (regels voor de pensioenuitvoerders en voor het toezicht) en
3. de individuele zekerheid (regels gericht op groepen deelnemers en de individuen daarbinnen).

Daarbij is het de mening van de SER dat de wet zich dient te beperken tot het waarborgen van de eenmaal gedane pensioentoezeggingen en dat de inhoud van de pensioenregeling in beginsel een zaak van de sociale partners is. Hierbij zij overigens opgemerkt dat in de praktijk deze strikte scheiding tussen wettelijke zekerstelling van de pensioentoezeggingen en de bemoeienis van de sociale partners met de inhoudelijke aspecten van de pensioenregelingen moeilijk te handhaven blijkt. Zo brengen de huidige problemen met het geslonken dekkingspercentage van de pensioenverplichtingen vanwege de gedaalde aandelenkoersen pregnant de belangentegenstellingen tussen de drie betrokken belanghebbenden, namelijk de werkgevers, de werknemers en de gepensioneerden aan het licht. In dit verband merken Van Ewijk en Van de Ven in hun recente preadvies voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde op dat meer duidelijkheid nodig is over de verdeling van de risico's over de verschillende *stakeholders* (met inbegrip van toekomstige generaties).<sup>17</sup> De hamvraag daarbij is wie de schokken opvangt, hoe zeker het aspiratieniveau van de pensioenen is en welke minimum garanties worden geboden.

Het SER-advies over de nieuwe Pensioenwet bevat ook een aantal concrete aanbevelingen. Zo dient naar het oordeel van de SER de relatie tussen de werkgever en het Ondernemingspensioenfonds zo transparant mogelijk te zijn. Daartoe moeten de afspraken tussen werkgever en het Pensioenfonds vastgelegd worden in een document, de *opdrachtbrief*. Met zo'n opdrachtbrief wordt de verhouding tussen werkgever en Pensioenfondsbestuur verduidelijkt. Daarmee kunnen spanningen tussen deze beide partijen worden voorkomen. Maar de opdrachtbrief kan ook aanleiding geven tot verschil van mening over hetgeen precies is overeengekomen. Daarom heeft de SER in zijn advies aanbeveling gedaan om voor conflicten tussen werkgever, sociale partners en besturen van de pensioenfondsen rondom de opdrachtbrief een *geschillencommissie* in het leven te roepen. Naast deze procedurele regelgeving rond het vastleggen van de afspraken heeft de SER in zijn advies ook een aanbeveling gedaan over de indexering van de pensioenuitkeringen en over hoe om te gaan met vermogensoverschotten en -tekorten. Daarbij wordt er belang gehecht aan goede voorlichtingsvoorschriften voor pensioenuitvoerders. Opmerkelijk is dat het advies slechts zeer terloops (op p. 66) aandacht besteedt aan het eigendomsrecht van de buffers die de pensioenfondsen aanhouden. Dankzij deze buffers is, vanwege de intergenerationele risicospreiding, de pensioenopbouw door de pensioenfondsen efficiënter dan een individuele opbouw.<sup>18</sup>

In het aanvullend advies over de nieuwe Pensioenwet uit 2002 worden nog de standpunten van de SER verwoord over twee onderwerpen die in het eerste advies zijn blijven liggen, namelijk (i) over de positie van de pensioenfondsen en de rol van de herverzekeringplicht daarbij en (ii) over de positie van pensioenfondsen 'aan de top van een holding'. In dit laatste geval gaat het over het feit dat enkele van de grotere pensioenfondsen zich de laatste jaren geleidelijk ontwikkelen tot stichtingen waarin naast het pensioenbedrijf tevens in een aantal dochterondernemingen, al dan niet via een tussenholding, andere activiteiten worden ondergebracht.<sup>19</sup> Het standpunt van de SER ten aanzien van deze problematiek is zeer genuanceerd. Wel spreekt de SER zijn bezorgdheid over deze ontwikkeling

<sup>17</sup> Van Ewijk en Van de Ven (2002).

<sup>18</sup> Zie Boender *et al.* (2000).

uit vanwege het eigen karakter van de pensioenfondsen. Om recente ontwikkelingen te kunnen toetsen, nieuwe ontwikkelingen kritisch te kunnen volgen en ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen adviseert de SER dan ook tot het instellen van een gerichte *monitor* op het gebied van de eigen taakstelling van de pensioenfondsen.

Overigens was Van Muiswinkel al voordat onder zijn leiding SER-adviezen over de pensioenproblematiek werden uitgebracht, betrokken bij dit onderwerp, namelijk als promotor van Ewald Breunese. Breunese beschrijft in zijn proefschrift hoe in de komende jaren het huidige stelsel met een via het omslagstelsel gefinancierde AOW vervangen kan worden door een nieuw pensioenstelsel waarin de financiering uitsluitend op basis van kapitaaldekking plaatsvindt.<sup>20</sup> Deze voorkeur voor het kapitaaldekkingstelsel voor de totale pensioenvoorziening baseert Breunese op de verschuivende verhouding tussen draagvlak en draaglast, en op de individualiseringstrend. Zijn toekomstvisie is een pensioenstelsel dat vergaand is geïndividualiseerd en waarin het uitgestelde loonprincipe de plaats heeft ingenomen van de verzorgingsgedachte.

## 6 Milieu

Wellicht minder bekend is dat Van Muiswinkel zich in de afgelopen jaren vrij intensief met de relatie tussen milieu en economie, en aldus met het milieubeleid, heeft beziggehouden. Eigenlijk ligt het ook wel voor de hand voor iemand met de leeropdracht Openbare Financiën. Immers, negatieve externe effecten vormen vrijwel altijd de oorzaak van milieuproblemen. Dit is een vorm van marktfalen die overheidsingrijpen nodig maakt. Een eerste belangrijke publicatie op dit gebied waarbij Van Muiswinkel nauw betrokken was is het SER-rapport *Economie en Milieu* uit 1991.<sup>21</sup> Van Muiswinkel was voorzitter van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de SER die indertijd dit rapport heeft opgesteld. Een aanleiding voor het rapport was de hernieuwde discussie over het milieu en het milieubeleid nadat in 1987 onder voorzitterschap van mevrouw Brundtland het rapport *Our common future* was uitgebracht.<sup>22</sup> Een belangrijke boodschap van dit rapport was dat milieu en economische ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het rapport constateerde dat de thans levende mensen door hun gebruik van natuurlijke rijkdommen in feite lenen van toekomstige generaties, en dat er geen plannen bestaan om deze lening af te lossen. Dit betekende het begin van het duurzaamheidsdebat. Eerder had de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1987 het rapport *Ruimte voor groei* gepubliceerd waarin ook al enige aandacht was gegeven aan de afruil tussen economische groei en milieukwaliteit.<sup>23</sup> Daarnaast vormde de duurzaamheid het onderwerp van de preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde in 1990 onder de titel *Het Nederlands milieu in de Europese ruimte*.<sup>24</sup> Bovendien had de SER zelf al in 1989 advies uitgebracht over het rapport *Our common future* en over het nationale milieubeleidsplan.<sup>25</sup> In aanvulling op deze eerdere studies geeft het onder voorzitterschap van Van Muiswinkel opgestelde CED-rapport een breed overzicht van de mogelijke vormgeving van het milieubeleid en van de instrumentering om de negatieve externe milieu-effecten te internaliseren. Daarbij komt ook de opvatting

19 Sociaal-Economische Raad (2002a).

20 Breunese (1995).

21 Commissie Economische Deskundigen (1991).

22 World Commission on Environment and Development (1987).

23 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987).

24 Nijkamp en Verbruggen (1990).

25 Sociaal-Economische Raad (1989a en b).

van de SER aan de orde dat de milieudoelstelling niet zozeer een additionele doelstelling van economisch beleid dient te zijn (dus naast de traditionele vijf doelstellingen van de SER) maar dat het streven naar duurzame ontwikkeling juist een randvoorwaarde voor het gehele sociaal-economische beleid is. Veel meer dan indertijd het geval was dienden, zo concludeerde de CED, de overheden bij het formuleren van het beleid de milieuaspecten te integreren. Een belangrijk algemeen uitgangspunt dat daarbij geformuleerd werd is dat het de veroorzaker is die de negatieve externe effecten dient te internaliseren. Anders gezegd: er geldt het beginsel van *de vervuiler betaalt*. Hierbij gaf de CED de voorkeur aan een marktconforme regulering. Als voorbeeld wordt het gebruik van regulerende heffingen genoemd. Deze voorstellen betekenden indertijd een breuk met het tot dan toe gevoerde Nederlandse milieubeleid waarin het accent sterk op directe regulering (ge- en verbodsbepalingen) en op zelfregulering (doelgroepenoverleg in convenanten) lag. Van marktconforme instrumenten zoals heffingen en verhandelbare emissierechten, die in beginsel volgens de CED duidelijke voordelen bieden boven niet-marktconforme instrumenten, werd indertijd slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Ondanks alle aanbevelingen van economen worden dat soort instrumenten momenteel overigens ook nog slechts mondjesmaat toegepast.

De CED besteedde in haar rapport ook aandacht aan de rol van de technologie om het milieubedrijf tegen te gaan. Volgens de commissie vereist het streven naar een duurzame ontwikkeling een gerichte bevordering van de milieubesparende technologische ontwikkeling. De rol van de overheid is hierbij belangrijk. Deze moet zo veel mogelijk via het milieubeleid de ontwikkeling van de technologie sturen en de diffusie van nieuwe milieubesparende technologieën bevorderen. Daarbij meende de commissie dat het de voorkeur verdient wanneer dergelijke technologische ontwikkelingen worden uitgelokt via regulerende heffingen, verhandelbare emissierechten of een voortschrijdende normstelling. Stimulering via subsidies acht de commissie minder geschikt aangezien deze subsidies in strijd zijn met het uitgangspunt dat de vervuiler de kosten van milieumaatregelen dient te dragen. Verder brengen algemene subsidies een groot *deadweight loss* met zich mee: sommige technologische vernieuwingen zouden ook zonder subsidie totstandkomen.

Behalve het beleid op nationaal niveau besteedt het rapport van de CED uit 1991 ook ruime aandacht aan de vormgeving van de internationale coördinatie van het beleid. Daarbij wordt onderkend dat belangentegenstellingen tussen landen de vertaling van het algemene uitgangspunt dat de vervuiler betaalt, bemoeilijken.

Vervolgens heeft Van Muiswinkel zich jarenlang bij de SER in de Commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO) met het milieubeleid bezig gehouden. Vanaf 1 april 1996 fungeert hij als voorzitter van deze commissie, waarbij hij mevrouw Epema-Brugman is opgevolgd. In 1996 heeft deze Commissie DUO een bijdrage geleverd aan het tweejaarlijks advies over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn<sup>26</sup>. Dit zij hier met name gememoreerd omdat een van de auteurs van deze bijdrage indertijd een korte periode lid van deze Commissie DUO was. In deze herinnering komt als een belangrijk discussiepunt naar voren de vraag in welke vorm de normen voor het nationale CO<sub>2</sub>-beleid gesteld dienen te worden. De keuze was hier tussen een norm op de totale uitstoot of een norm op de energie-efficiency. Een norm op de efficiency zou betekenen dat bij een hogere economische groei ook een hogere uitstoot zou plaatsvinden. In geval van een norm op de totale emissies zou een hogere economische groei betekenen dat de milieu-efficiency zou dienen te worden opgevoerd. De uiteindelijk in het SER-advies (p. 194) opgenomen tekst vormt een fraai voorbeeld van de

<sup>26</sup> Sociaal-Economische Raad (1996).



wijze waarop in ons poldermodel compromissen worden geformuleerd. De SER stelt “dat het aanbeveling verdient om bij het formuleren van het nationale CO<sub>2</sub>-beleid expliciet rekening te houden met de mogelijke ontwikkeling van de traditioneel gemeten economische groei. Daarbij is van belang dat een hogere economische groei zonder extra beleid leidt tot een hogere CO<sub>2</sub>-emissie, terwijl extra economische groei vanuit het perspectief van welvaartsmaximalisatie in ruimere zin mogelijk tot een lagere CO<sub>2</sub>-emissie zou moeten leiden. Het kan in zo’n situatie wenselijk zijn een deel van de extra groei van de materiële welvaart aan te wenden voor een krachtiger beleid op het terrein van duurzame energie, energiebesparing, joint implementation of behoud dan wel uitbreiding van bossen.”

In het door de Commissie DUO onder voorzitterschap van Van Muiswinkel voorbereide advies over het NMP<sub>3</sub> uit 1998 komt deze problematiek terug.<sup>27</sup> Hierbij is deze toegespitst op de mate waarin de regulerende energiebelasting en overige milieubelastingen op fossiele brandstoffen verhoogd dienen te worden. In dit geval is er geen sprake van een poldercompromis maar van een verdeeld advies. De werknemersleden en de kroonleden vinden een verdubbeling van de belasting noodzakelijk om de negatieve effecten van het energiegebruik beter in de prijs tot uitdrukking te laten brengen. De bedoeling is dat de hogere energieprijzen de gezinshuishoudens en de bedrijven prikkelt tot energiezuiniger gedrag. De werkgeversvertegenwoordigers in de raad vinden echter dat het zakelijk energiegebruik zoveel mogelijk van de hogere energiebelastingen moet worden uitgesloten. Deze leden van de raad wijzen op de meerjarenafspraken van het bedrijfsleven met de overheid over de verhoging van de energie-efficiency. Daarbij wordt dus impliciet voor een normstelling op het gebied van de energie-efficiency gekozen en dus niet voor een regulerende heffing om de uitstoot te beperken.

Een recent SER-advies dat onder leiding van Van Muiswinkel tot stand is gekomen betreft het advies over de *Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling* uit 2002.<sup>28</sup> Dit advies maakte deel uit van de voorbereiding voor de conferentie van de Verenigde Naties over duurzame ontwikkeling, die in september 2002 in Johannesburg werd gehouden. In de adviesaanvraag werd de nationale strategie voor duurzame ontwikkeling zeer breed opgevat. Er bestond aandacht voor een vijftal thema’s, namelijk:

- 1 bevolking (migratie, vergrijzing en sociale cohesie);
- 2 klimaat (met inbegrip van energie en mobiliteit);
- 3 water (het ruimte geven aan water in de ruimtelijke inrichting van ons land);
- 4 biodiversiteit (de voorraad natuurlijke hulpbronnen en de landbouw) en
- 5 kennis (het versterken van human capital).

Opmerkelijk is dat de SER de regering in deze brede en veelomvattende omschrijving van de duurzame ontwikkeling volgt. Wel vindt de SER dat door de indeling naar beleidsthema’s algemene vraagstukken en oplossingsrichtingen die meerdere thema’s doorsnijden onderbelicht blijven. Uiteindelijk zijn veel duurzaamheidsvraagstukken, aldus de SER, te herleiden tot gedrag van, en de interactie tussen consumenten en producenten. De SER wil daarom in het bijzonder aandacht vragen voor de verduurzaming van consumptie- en productiepatronen. Deze verbreding van het duurzaamheidsbegrip staat in contrast met het advies dat de WRR hier ongeveer in dezelfde tijd over

<sup>27</sup> Sociaal-Economische Raad (1998).

<sup>28</sup> Sociaal-Economische Raad (2002b).

uitbracht.<sup>29</sup> De WRR bepleit juist inperking van het begrip 'duurzaamheid' tot ecologische duurzaamheid, waarbij het erom gaat het menselijk handelen in balans te brengen met het ecologisch draagvlak. Bij een ruimere interpretatie krijgt duurzame ontwikkeling, aldus de WRR, een zodanig integraal en allesomvattend karakter dat het begrip niet de basis kan vormen voor het maken van beleidskeuzes. Zo wijst de WRR erop dat bij het streven naar een duurzame ontwikkeling in de meeste gevallen *trade-offs* onontkoombaar zijn. Het beleid dient daarbij een afweging te maken tussen enerzijds milieuwaarde en anderzijds economische waarde, waarbij het zelfs nodig is om milieu- en natuurwaarde onderling af te wegen. Hoe dit ook zij, in ieder geval blijkt hier sprake van een belangrijk verschil in opvattingen tussen deze twee adviesorganen van de regering.

## 7 Slotbeschouwing

In deze bijdrage aan het speciale nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën ter gelegenheid van het afscheid van Van Muiswinkel als hoogleraar aan de Vrije Universiteit hebben we vooral aandacht besteed aan zijn werk als econoom, zoals dat is geboekstaafd in zijn eigen geschriften en in de rapporten die onder zijn voorzitterschap tot stand zijn gekomen. Hieruit blijkt een brede belangstelling en kennis die altijd op het grensvlak van de wetenschap en het beleid heeft gelegen. Uit deze geschriften komt Van Muiswinkel afwisselend naar voren als een bruggenbouwer tussen verschillende theorieën en als een scherpzinnig econoom die zijn eigen mening durfde te plaatsen tegenover de gangbare opvattingen. Soms was hij zijn tijd vooruit en dan weer paste zijn argumentatie volledig in het tijdsbeeld.

Helaas doet een beschouwing over leven en werk van Van Muiswinkel op basis van uitsluitend zijn geschriften slechts zeer ten dele recht aan zijn betekenis als econoom. Van Muiswinkel is namelijk in de eerste plaats een verteller. Zijn colleges, redevoeringen, speeches en interventies tijdens vergaderingen waren en zijn een genot om aan te horen. Als geen ander verstaat Van Muiswinkel de kunst om een gehoor te boeien, waarbij hij een inhoudelijk doorwrocht verhaal weet te larderen met charmante anekdotes en spitsvondigheden. Hij kan in zijn benadering behoorlijk kritisch zijn maar weet die kritiek altijd te verpakken in milde en relativerende spot. Niet voor niets is Van Muiswinkel de mening toegedaan dat uiteindelijk niet het geschreven, maar het gesproken woord telt. Aan zo'n mening valt hier op schrift niets toe te voegen.

## Literatuur

- Boender, C.G.E., et al. (2000), *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario analyse*, WRR werkdokument 114, Den Haag: WRR
- Breunese, E.A. (1995), *Visie op pensioenen in de eenentwintigste eeuw*, Academisch proefschrift, Amsterdam: Vrije Universiteit
- Commissie Economische Deskundigen (1991), *Economie en Milieu*, publicatie 91/18, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Ewijk, C. van, en M. van de Ven (2002), Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief, in R.J.M. Alesie, P.J.A. van Els en L.H. Hoogduin (red.), *De rol van het vermogen in de economie*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam: KVS, p. 57-86
- Muiswinkel, L.F. van (1967), *Inflatie en economische groei*, proefschrift, Amsterdam: Wed. G. van Soest
- Muiswinkel, L.F. van (1971), *Inflatie en rentestand*, oratie, Haarlem: De erven F. Bohn
- Muiswinkel, L.F. van (1972), Inflatie: oorzaken, gevolgen en bestrijding, *De Accountant*, 78, p. 569-577

<sup>29</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002).

- Muiswinkel, L.F. van (1974), Structureel begrotingsbeleid en economische groei, in V. Halberstadt, G.A. Kessler en J.J. Klant (red.), *Economie in overleg*, Leiden: Stenfert Kroese, p. 67-74
- Muiswinkel, L.F. van (1979a), *Inleiding tot de macro-economie*, Groningen: Wolters-Noordhoff, (tweede druk 1983)
- Muiswinkel, L.F. van (1979b), Het trendmatige begrotingsbeleid in de jaren zeventig; lessen voor de toekomst, *Economisch Statistische Berichten*, 64(3226), p. 1073-1076
- Muiswinkel, L.F. van (1985a), Hoge rentelasten en financieringsbehoeften: angst is een slechte raadgever, *Economisch Statistische Berichten*, 70(3498), p. 268-270 en 278
- Muiswinkel, L.F. van (1985b), Terugkeer naar het structurele begrotingsbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 70(3527), p. 1025-2029
- Muiswinkel, L.F. van (1989), De school van Buchanan en een aanvaardbaar structureel financieringstekort, in W.J. van Braband, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud*, Zutphen: Thieme, p. 129-134
- Muiswinkel, L.F. van (1991), Staatsvermogen en begrotingsnormen, *Openbare Uitgaven*, 23(1), p. 4-10
- Muiswinkel, L.F. van (1992), Het toekomstige Nederlandse begrotingsbeleid, in H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1993*, Schoonhoven: Academic Service, p. 137-146
- Nijkamp, P., en H. Verbruggen (red.) (1990), *Het Nederlands milieu in de Europese ruimte*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden: Stenfert Kroese
- Sociaal-Economische Raad (1989a), *Advies Our Common Future*, publicatie nr. 1989/06, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (1989b), *Advies Nationaal Milieubeleidsplan*, publicatie nr. 1989/17, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (1996), *Advies Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatie nr. 96/05, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (1997), *Advies Financiering AOW op de korte termijn*, publicatie nr. 97/02, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (1998), *Advies Nationaal Milieubeleidsplan 3*, publicatie nr. 98/10, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (2001), *Advies Nieuwe Pensioenwet*, publicatie nr. 01/06, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (2002a), *Aanvullend Advies Nieuwe Pensioenwet*, publicatie nr. 02/01, Den Haag: SER
- Sociaal-Economische Raad (2002b), *Advies Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling*, publicatie nr. 02/07, Den Haag: SER
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987), *Ruimte voor groei, kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*, Rapport aan de Regering nr. 29, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *Duurzame ontwikkeling; bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*; Rapport aan de Regering nr. 62, Den Haag: Sdu Uitgevers
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future* (Brundtland Report), Oxford: Oxford University Press



# Schumpeter in overheidsland

*J. de Boer en J.J.M. Rats\**

## 1 Inleiding

Dik van Muiswinkel had – in mijn ogen en in mijn tijd – de beste didactische vaardigheden van alle prima docenten die ik heb gehad aan de VU. Daardoor droeg hij bij aan mijn waardering voor het vak economie. Ik herinner me dat hij in de jaren zeventig, toen we ons veel zorgen maakten over inflatie en overheidstekorten, uitlegde dat een beetje inflatie en een beheersbaar tekort ook positieve effecten kunnen hebben op de economie. Daar was toen moed voor nodig. En dat lesje kunnen we ook vandaag de dag nog heel goed gebruiken. Ik herinner me een geweldig gezellige borrel bij hem thuis na afloop van een serie werkcolleges. De universiteit had nog een beetje de menselijke maat. Hoe is dat tegenwoordig eigenlijk? Overigens, die werkcolleges op de VU waren misschien wel het beste dat je als student economie kon overkomen: schrijven, presenteren, discussiëren en beoordelen.

Als een complete en zeer aangename verrassing heeft Van Muiswinkel mij in 1978 aan mijn eerste baan geholpen, als wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). De banen lagen toen niet voor het oprapen. Als linkse student en bestuurder van de Vesvu was ik druk geweest met het organiseren van linkse congressen en het schrijven van politiek-economische artikelen en ik had niet de indruk dat mij dat bijzonder geliefd maakte bij Dik van Muiswinkel. Wie schetst dus mijn verbazing toen hij mij bij mijn laatste tentamen Openbare Financiën zonder omwegen aanbood een afstudeeronderzoek te doen als opstap naar een hele leuke baan bij het IOO. Die ridderlijkheid vond en vind ik inspirerend.

## 2 Waarom macro te macro is voor het begrijpen van de markt

In mijn tijd en studentenkringen was het ‘not done’ om bedrijfseconomie te gaan doen. Dat was geen wetenschap, maar een opleiding die alleen maar bedoeld was voor poenscheppers. Ontwikkelingseconomie moest je gaan doen, Marxistische economie, enzovoort. En reken maar dat we dat gedaan hebben. Maar met mijn twee hoofdvakken Openbare Financiën en Econometrie hield ik (bewust of onbewust, dat weet ik echt niet meer) wel een schuin oog op de arbeidsmarkt. Niets dan lof voor die studie. Toch heb ik er later spijt van gehad dat ik tijdens mijn studie niet meer aan bedrijfseconomie heb gedaan en me niet meer heb verdiept in het wezen van het ondernemerschap. Zelf heb ik het enigszins kunnen bijspijkeren in mijn werk en in mijn eigen ondernemerschap, maar ik vind dat de economische politiek en de openbare financiën aan studenten en macro-economen te weinig kennis van en begrip voor het micro-economische handelen meegeven. In beleid ten aanzien van de bedrijvensector en de markt leidt dit gemakkelijk tot brokken, omdat de basis daarvan te veel uitgaat van een macro-economische benadering. Dat zie je bij voorbeeld bij de Mededingingswet.

\* Respectievelijk Voorzitter en Secretaris Economische Zaken van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland. Deze bijdrage is bij het afscheid van Dik van Muiswinkel door Hans de Boer uitgesproken.

De Mededingingswet is gebaseerd op de macrogedachte dat markten aan enkele principes moeten voldoen en dat vervolgens als vanzelf mooie Pareto-optima ontstaan. Als ondernemer en als voorzitter van MKB-Nederland is mij duidelijk geworden dat de praktijk toch weinig lijkt op dit stilistische denkmodel.

Wat dat aangaat biedt de econoom-historicus J.A. Schumpeter (1883-1950) meer praktisch houvast. Die stelt namelijk dat microgebeurtenissen tot macroresultaten leiden, maar dat deze relatie zeker niet andersom werkt. Bij het marktwerkingsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken wordt weinig rekening gehouden met het feit dat bedrijven in de werkelijke wereld niet van gelijke grootte zijn. Kleinere bedrijven moeten om de concurrentie met het grootbedrijf aan te kunnen samenwerken om schaalnadelen te compenseren. Maar de Mededingingswet heeft juist restricties opgeworpen om samen te werken in de richting van de afzetmarkt.

De macrobenadering van de markt redeneert sterk op basis van evenwichtssituaties. Maar dat het mensdom eigenlijk al sinds de verbanning uit het Paradijs in een overgangssituatie verkeert en maar nooit een nieuw evenwicht weet te realiseren, ontgaat menig economisch wetenschapper. Dat maakt het ook problematisch om in elk geval de ondernemer te begrijpen. De ondernemer overleeft alleen maar als hij bereid is tot verandering, offensief of defensief, pro-actief of reactief. De offensieve ondernemer wil juist vernieuwen en markten openbreken en waar dat lukt moeten anderen volgen, waardoor het echte evenwicht van de markt nooit bereikt zal worden. Schumpeter noemt dit de eerste contradictie: evenwicht versus verandering. Weliswaar tenderen markten naar een evenwicht, maar de tijd die dit proces inneemt kan zeer lang zijn, steeds weer opnieuw 'verstoord' door vernieuwing. Kijk naar de voorbeelden in praktijk, zoals de energiemarkt en de taximarkt. Tijdens het proces naar een meer evenwichtige markt komen veel ongelijke situaties voor. De NMa heeft de neiging een zaak op een bepaald tijdstip te beoordelen en kijkt minder naar het proces. Daardoor komt het voor dat een tijdelijke ontheffing die noodzakelijk is om tot evenwichtige verhoudingen te komen niet wordt gegeven. In de energiemarkt zijn de grote partijen als NUON en Essent bezig om marktaandelen te veroveren. In dit proces worden andere partijen onder de voet gelopen. Zo bood NUON verwarmingsketels aan tegen een bijzonder lage prijs, zich daarbij bewegend in de markt van zo'n 5.000 zelfstandige installatiebedrijven. Maar toen 15 installateurs reageerden met een gezamenlijke aanbieding van verwarmingsketels, werden ze door de NMa teruggefloten omdat het een prijsafspraken zou zijn die de dynamiek van de markt verstoort. Hoe wrang: een mededingingsautoriteit die de grote spelers in de markt uit de wind zet en het belang van een vitaal midden- en kleinbedrijf niet herkent. Het heeft MKB-Nederland heel wat moeite gekost om aan de ambtenaren van EZ en de NMa uit te leggen hoe het echte ondernemerschap werkt, en dat je ook rekening moet houden met de maat van een MKB-bedrijf als je de maatschappelijke vruchten wilt plukken van het MKB.

Van alle ondernemingen is 98,5 procent, zo'n 550.000 bedrijven, MKB-bedrijf. Daarvan zijn zo'n 50.000 middelgroot, en de rest is echt klein. Zij creëren het gros van de werkgelegenheid en van de innovaties, met tegelijkertijd het laagste ziekteverzuim en de laagste WAO-instroom. Toch worden deze ondernemingen geconfronteerd met PEMBA-boetes, wettelijke opgelegde verlofdagen en een ouderenboete. Deze maatregelen, die bedacht zijn om een macroprobleem op te lossen, passen niet bij deze ondernemers met een menselijke maat. De les van Schumpeter is voor de beleidsmakers op zijn plaats: micro leidt tot macro en niet andersom!

Een ander aspect van kleinschaligheid is dat microveranderingen macro soms te laat worden herkend. Bij een bedrijf met tien mensen in dienst zal bij volledige sanering het micro-effect maximaal zijn, maar macro niets voorstellen. Als 250.000 bedrijven elk één werknemer ontslaan dan zullen de individuele gevallen nooit de krant halen, maar macro resulteert wel een groei van de werkloosheid met 250.000 mensen. Deze groeiende werkloosheid vindt de oorzaak op microniveau en

heeft macro grote gevolgen. Macrobeleid zou meer kennis moeten hebben van wat er op microniveau aan de hand is. Dat zou voorkomen dat de overheid anno 2002, bij een oplopende werkloosheid, de SPAK wenst af te bouwen ten gunste van een veel te dun uitgesmeerde fiscale arbeidskorting.

### 3 **Waarom macro ook te macro is voor de uitdagingen van de publieke sector**

De grote uitdaging voor de publieke sector is het vinden van een mechanisme om publieke diensten meer doeltreffend en doelmatig te laten zijn. Als belastingbetaler heb je daar recht op, maar ook als gebruiker van de publieke diensten: 'value for money'. Bovendien, burgers worden geëmancipeerder en mondiger. Het publiek wil niet wachten, maar wil kunnen kiezen en mee bepalen wat er wordt aangeboden. Daarnaast biedt de huidige economische situatie weinig financiële middelen. De wensen nemen toe, maar er zijn minder middelen. Deze situatie vraagt om innovatieve oplossingen, gericht op de wensen van de burger.

In dat verband is een andere contradictie die Schumpeter beschrijft heel instructief, namelijk die van management versus ondernemerschap. Management is gericht op een zo efficiënt mogelijke organisatie, maar ook op stabiliteit. Ondernemerschap is gericht op vernieuwing, flexibiliteit en verandering. De publieke sector in Nederland wordt veel meer beheerst door het karakter van management dan door ondernemerschap. Gedetailleerde regelgeving vanaf het hoogste niveau is het belangrijkste middel om greep te krijgen op de publieke sector. Bestuurders van diensten en instellingen lopen minder risico als zij managen op stabiliteit dan op vernieuwing. Echte vernieuwing vraagt veel tijd en heel veel overtuigingskracht.

Om beweging in publieke organisaties te krijgen wordt privatisering vaak als middel gebruikt. Echter, privatisering leidt niet automatisch tot ondernemerschap. Privatisering heeft alleen zin als er ook sprake is van een liberalisering en van daadwerkelijk ondernemerskansen in de markt, zodat er nieuwe toetreders komen. Is dat niet aan de orde, dan creëer je op winst gerichte monopolies waar de klant erg veel last van krijgt. Dat zijn dan ook weer bureaucratieën, waar het echte vernieuwende ondernemerschap geen kansen krijgt. Van de regen in de drup, derhalve. Dat zou de overheid moeten weten, maar ze handelt er niet naar. Kijk bij voorbeeld naar de gezondheidszorg. Daar wordt ook weer vanuit een verwrongen theoretisch beeld gehandeld. De overheid lijkt zich wel terug te willen trekken, maar tegelijkertijd bedeeft zij de regierol voor vraagsturing toe aan zorgverzekeraars. Dit systeemdenken vanuit een macrobenadering leidt er toe dat de primaire relatie tussen de patiënt en de zorgverlener naar de achtergrond schuift. Deze microrelatie wordt ondergeschikt gemaakt, om de gezondheidszorg te kunnen managen in plaats van aan verandering onderhevig te laten zijn. De zorgverzekeraars hebben vanuit de traditionele verdeling een zeer dominante positie in de regio's. De zelfstandige aanbieders van zorg, die afhankelijk zijn van de dominante zorgverzekeraar mogen niet collectief onderhandelen en kunnen individueel geen invloed uitoefenen op het marktresultaat. Het risico laat zich uittekenen: niet een omgeving waar ondernemers zich richten op de vraag van de patiënt, maar een gemanagede situatie door grote commerciële partijen. De huidige publieke sector is gericht op stabiliteit en management, zelfs vaak nog bij privatiseringsprocessen.

Er moet ook langs andere wegen gewerkt worden aan meer ruimte voor ondernemen en meer ruimte voor bestuurders die zich richten op vernieuwing en verandering. Meer van onderop, nadrukkelijk gebruik makend van de 'box of tools' die de bedrijfseconomie biedt.

### 4 **Schumpeter als inspirator**

De ondernemer werkt steeds weer met nieuwe combinaties om bestaande producten en diensten veel effectiever en efficiënter in de markt te plaatsen, of de ondernemer gaat zelfs over tot

creatieve destructie om met nieuwe producten klanten aan zich te binden. Zo zag Schumpeter ondernemerschap binnen een marktomgeving. En je ziet het ook nu gebeuren. Talloze nog goed werkende grammofoonspelers staan compleet met LP's op de zolders, terwijl de cd-spelers en -rekken hun plaats hebben ingenomen in de huiskamers ('creative destruction'). Een grootbeeld zwart-wit televisie met één kanaal kostte veertig jaar geleden al gauw 1.200 gulden, terwijl je nu voor 500 euro de bioscoop in huis haalt ('neue Kombinationen'). Lang leve de zegeningen van de markt die succes belooft met winst en falen bestraft met het faillissement.

De wens om dit soort van drastische productvernieuwingen en efficiëntieslagen ook in de publieke sector te realiseren is vaak de achtergrond van privatiseringsoperaties. Maar lang niet altijd is dat de aangewezen weg, omdat bijvoorbeeld geen concurrentiemechanisme aanwezig is in de markt of omdat autonome particuliere koopkrachtige vraag ontbreekt. Neem de opvang van jeugdige delinquenten. Welhaast per definitie moet de koopkrachtige vraag door de overheid worden georganiseerd. Volledige marktdynamiek is er niet, nog los van de politieke werkelijkheid dat de overheid een publieke verantwoordelijkheid draagt voor de aard van de opvang. Maar de vraag is wel in welke mate de overheid in een dergelijke situatie ook van bovenaf het aanbod moet reguleren.

Is het mogelijk de randvoorwaarden te creëren waardoor ook in de publieke sector vanuit het veld nieuwe combinaties en creatieve destructie een kans krijgen ten gunste van 'value for money', respectievelijk 'tax money'? Oftewel, minder wachtlijsten in de zorg, betere opvang van jeugdige delinquenten, effectief blauw op straat, ouderen die zich behaaglijk voelen in een woonomgeving. Laat één ding duidelijk zijn. Vraag naar effectieve en efficiënte zorg- en welzijnsarrangementen is er. De samenleving schreeuwt erom. Maar het mechanisme dat aanbod afstemt op vraag werkt gebrekkig.

Een belangrijke oorzaak daarvan is dat de samenleving nauwelijks kijkt op de aard van de aangeboden diensten, hun effectiviteit en hun prijs-kwaliteitsverhoudingen. Aanduidingen als 'buurtwerk', 'thuiszorg' of 'jeugdupvang' zijn te generiek om precies in beeld te krijgen welke vormen van dienstverlening worden geboden. Dat is uiteraard een belemmering voor oriëntatie op de vraag, laat staan dat nieuwe diensten daardoor een kans krijgen. Ondertussen kijken de allocatoren binnen de overheid vooral naar het enige dat wel meetbaar is, namelijk de input aan geld en mensen, en werpen zij zich op voorschrijvende richtlijnen. Daarop wordt gestuurd, terwijl de output buiten beeld blijft. Het initiatief wordt vermoord, sectoren verstarren, klanten zijn ontevreden en personeel raakt gefrustreerd.

Af en toe zie je een initiatief dat wel vernieuwend is. Mensen met energie stellen zich erachter, zij plaatsen het initiatief met veel publiciteit in de markt, slagen erin om gunstige resultaten te laten zien, verkrijgen politieke steun en kunnen regelgeving een tijdje omzeilen. Eén zo'n voorbeeld is het Glenn Mills-project, een alternatieve manier om jeugddelinquenten op te vangen en te corrigeren. Het project wordt met verve naar samenleving en beleidsmatige beslissers gecommuniceerd. De argumenterende kracht wordt ontleend aan meetbare resultaten en kosten en aan de vergelijking/benchmarking met andere, meer traditionele wijzen van opvang. Voor zover ik dat kan bekijken, komt de nieuwe vorm van dienstverlening op verschillende criteria gunstig uit de vergelijking. En dat is weer het argument de dienstverlening geleidelijk uit te breiden. Overigens is de zelfde soort van vernieuwingsprojecten ook elders te vinden in de semi-publieke sector. Denk aan het zorgcentrum Trynwalden in Friesland, of aan Triversum, een kinderpsychiatrisch ziekenhuis in Noord-Holland.



## 5 Een aanpak geïnspireerd op ondernemerschap... Doen!

Wat kun je van dit soort van initiatieven leren om op structurele wijze tot ondernemerschap in de publieke sector te komen? Naar mijn idee zou er – op hoofdlijnen – als volgt te werk moeten worden gegaan. In de eerste plaats zou de landelijke politiek op jaarbasis voor elk van de sectoren welzijn, zorg, justitie en politie een innovatiebudget beschikbaar moeten stellen, gericht op ondernemerschap. Vervolgens zou de politiek een beperkt aantal heldere spelregels moeten formuleren waarbinnen van onderop en sectorgewijs vernieuwingsprojecten worden aangevangen. Gegeven de spelregels is alleen verantwoording achteraf nodig.

De spelregels dienen betrekking te hebben op de onderwerpen waarop ook een ondernemingsplan wordt beoordeeld: wat is precies de dienst/het product die of dat wordt aangeboden, is er vraag naar, hoe verhoudt deze dienst of dit product zich in resultaat en kosten tot andere vormen, is men in staat om een bedrijfseconomische verantwoording op te zetten, wil men zelf ook risico lopen, oftewel stemt men in met elementen van resultaatafhankelijke beloning? Met andere woorden, vernieuwingsprojecten moeten transparant en op bedrijfseconomische leest geschoeid zijn. Van de initiatiefnemers mag verwacht worden dat ze bekwaam zijn in het ondernemerschap en in het 'bottom line' denken.

Bij MKB-Nederland denken wij dat de betrokken branches een belangrijke rol hebben bij het faciliteren van dergelijke vernieuwingsprojecten. Van branches mag worden verwacht dat zij veel meer dan nu de dienstenvariëteit van hun leden in de richting van burgers/de markt helder maken, waar zij nu heel veel energie moeten steken in het overleg met regulators binnen de overheid. Branches zijn in staat om per sector de 'vernieuwingscases' te beoordelen en ook de benchmark op kwaliteit en kosten te organiseren. En natuurlijk zijn het de branches die een belangrijke taak hebben om ondernemersvaardigheden bij hun leden te bevorderen.

Binnen MKB-Nederland hebben zich nu sectoren<sup>1</sup> verenigd die binnen de publieke kaders meer ondernemingsgewijs wensen te opereren. Het organiseren van private mechanismen voor een publiek doel, ook wel genoemd 'maatschappelijk ondernemen'.

Waar publieke sturing duidelijke beperkingen kent en volle privatisering niet altijd de aangewezen weg is, moet het zogenoemde maatschappelijke ondernemen meer kansen krijgen. Dat vergt ondernemende instellingen op het microniveau, stimulerende en faciliterende branches en het vergt een ondernemende overheid die binnen een duidelijke set van spelregels experimenten aandurft. Heldere spelregels zoals hiervoor geschetst en de afspraak van verantwoording achteraf maken het risico op politiek niveau draaglijk. Dat is nog meer het geval als ook op het microniveau risico wordt gelopen, bijvoorbeeld door een formule waarbij de beloning van de leiding al naar gelang de gehaalde resultaten naar boven of naar beneden kan fluctueren. Management wordt dan meer ondernemerschap.

## 6 Politieke daadkracht en wetenschappelijke bijdragen

Ondernemen is ook doen. De start voor de meer ondernemende overheidsdiensten moet liggen in het nieuwe regeerakkoord. De nieuwe minister-president zou er de coördinerende verantwoordelijkheid voor moeten nemen. Zijn uitdaging wordt het om de publieke sector van een nieuwe cultuur te voorzien. Een cultuur die de klant voorop stelt, ondernemerschap hoger waardeert dan management en een cultuur die vernieuwingsplannen niet als beleidshobby ziet, maar als het onder-

<sup>1</sup> Het gaat om de sectoren welzijn, wonen en zorg, vertegenwoordigd door de branches Aedes (woningcorporaties) Arcares (verzorging en verpleging), LVT (thuiszorg) en MO-groep (welzijn, kinderopvang en jeugdzorg).

werp van koele bedrijfseconomische afwegingen: wat kost en wat levert het op? Als zo'n afweging positief is, welke regelgever zal dan de vernieuwing nog willen stoppen?

Om dit zo belangrijke proces van jong talent te voorzien, zouden de economische faculteiten de meervoudig gekwalificeerden moeten opleveren die niet alleen de macro-marktconcepten kennen uit de economische politiek en de openbare financiën, maar ook de micro-economische kennis van de ondernemer, zijn drijfveren en – last but surely not least – zijn bedrijfseconomische vaardigheden. Economie: een prachtvak.

# Van oude flessen, nieuwe schoenen en volledige werkgelegenheid

R. Gerritse\*

## 1 Inleiding

“Als de *Treasury* oude flessen met bankbiljetten zou vullen, ze op voldoende diepte in ongebruikte kolenmijnen zou begraven, om die dan met huisvuil helemaal vol te storten, en het aan particuliere ondernemingen zou laten om ze – met goede economische redenen – weer op te graven, dan zou er geen werkloosheid hoeven te zijn en dan zou daardoor ook de welvaart een stuk groter zijn dan hij tegenwoordig is.” Het citaat is van John Maynard Keynes en het staat halverwege *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Het heeft – met de rest van dat verhaal – tot in de jaren zeventig het denken over het werkgelegenheidsbeleid overheerst. Zij het altijd met de reserve die Keynes er zelf in 1936 al aan toevoegde, want een ridicuul werkgelegenheidsbeleid verdiende alleen aanbeveling: “(...) als de scholing van onze staatslieden in de beginselen van de economie iets beters in de weg staat – *if the education of our statesmen (...) stands in the way of anything better*”. Dat bood dus in het debat over de meer of minder verstandige economische politiek (onder de studenten van mijn generatie) enige intellectuele speelruimte; de vraag hoe het stond met ‘de opleiding van onze staatslieden’ kon daarmee immers onderdeel zijn van dat debat. Wij konden in elk geval het door Den Uyl in die tijd geïntroduceerde begrip ‘socialisatie van de vraag’, als politieke invulling van Keynesiaans werkgelegenheidsbeleid, wel appreciëren. Ik herinner me niet dat we wakker lagen van de vraag of de uit werkgelegenheidsgelden bekostigde zwembaden in Winterswijk of de andere ‘terugploegprojecten’ in de bouw (die we tot diep in de kabinetten-Van Agt terugvinden) wel aan Pareto-criteria voldeden.

## 2 Terugblik

We zijn met schade en schande wijzer geworden. Want op het moment dat ik mij tot de *General Theory* bekeerde, en later tot nog wel steviger literatuur, werden de fundamenten voor een omvangrijke niet-Keynesiaanse werkloosheid al gelegd.

We staan dan aan het begin van de jaren zeventig. In de landen die toen lid waren van de EEG hadden we een gestage daling achter de rug van een gemiddelde werkloosheid van ongeveer 5 procent in het begin van de jaren vijftig tot 2 à 3 procent aan het eind van de jaren zestig. Vijftien jaar later, in het midden van de jaren tachtig, keken we aan tegen een gemiddelde werkloosheid in Europa van meer dan 10 procent. In Nederland zelf was het niet anders. Gedurende de jaren vijftig en zestig lag de geregistreerde werkloosheid systematisch onder de 100.000 mensen; in het midden van

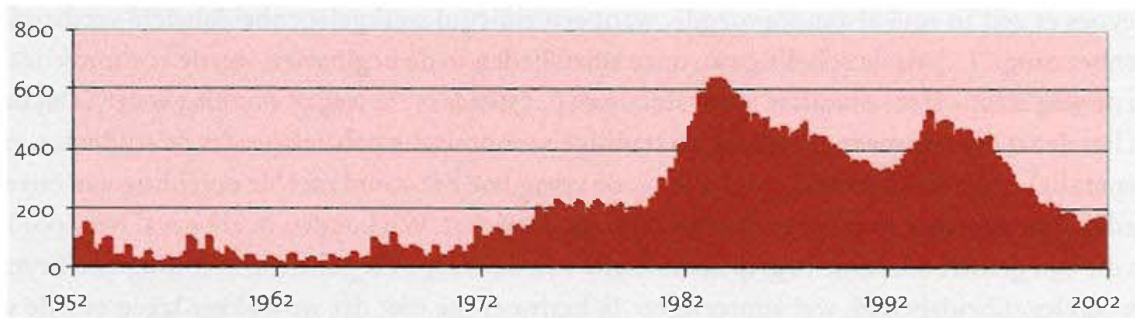
\* Secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (tot 1 maart 2003), c.q. van het Ministerie van Financiën (m.i.v. 1 maart 2003). De tekst van de rede zoals die bij het afscheid van prof. dr. L.F. van Muiswinkel op 27 november 2002 is uitgesproken is nadien nog op enkele onderdelen aangepast en geactualiseerd. Dit artikel is eind januari 2003 afgerond.

1 Keynes (1936), p. 129 (vrij vertaald).

de jaren zestig lag dat cijfer zelfs dichterbij de 50.000. Vijftigduizend werklozen: dat is met recht en reden, in alle denkbare en verstandige definities, 'volledige werkgelegenheid'. In de eerste helft van de jaren zeventig en in de eerste helft van de jaren tachtig ging het op de arbeidsmarkt echter in snel tempo mis. De werkloosheidscijfers sprongen eerst met tien- en later met honderdduizenden per jaar omhoog. In 1984 was het aantal door het CBS geregistreerde werklozen in ons land opgelopen tot 650.000 en het werkelijke aantal was nog (zo'n 200.000) groter.<sup>2</sup>

Het kostte in de jaren tachtig grote moeite om de economie en de openbare financiën weer in het gareel te krijgen. De werkloosheid verminderde na 1983 in een tempo dat nog niet de helft was van dat waarmee ze eerder opliep. Het economisch herstel moest van jaar tot jaar worden bevochten. In het begin van de jaren negentig, tegen de tijd dat we de werkloosheid op 6,5 procent hadden en het financieringstekort onder de 3 procent, kregen we opnieuw te maken met haperingen. Nu van meer conjuncturele aard en ook minder dramatisch, maar de economische groei liep terug – tot ongeveer een procent – in 1992 en 1993, de loonkosten stegen te veel en de werkloosheid nam weer toe. In 1994 stond het werkloosheidscijfer weer op 8,75 procent. Figuur 1 brengt de ontwikkeling van de geregistreerde werkloosheid in de afgelopen vijftig jaar in beeld.

Figuur 1. Geregistreerde werkloosheid, 1952-2002 (x 1.000)



Bron: CBS, StatLine (tot 1989 maandcijfers, daarna driemaandelijks gemiddelden).

Ik memoreer deze cijfers, omdat de geschiedenis zich dreigt te herhalen. In de achter ons liggende jaren zijn we, met de wind in de rug en met verstandig beleid, in staat geweest een economische groei te realiseren van gemiddeld 3,5 procent BBP over een periode van zeven (vette) jaren, die tot 2001 aanhield. De participatiegraad (het aantal werkenden in de beroepsbevolking) kon daarmee in de jaren negentig zeer aanmerkelijk toenemen, van 62 procent in 1990 tot 74 procent nu, en die van vrouwen nog spectaculair meer: van 45 procent nog in 1990 tot 63 procent nu. Dat is een toeneming van bijna 20 procentpunt in tien jaar tijd. De werkloosheid ('werkloze beroepsbevolking') kon daarmee afnemen van nog ongeveer 8,5 procent in het midden van de jaren negentig tot minder dan 3,5 procent in 2001. In de wat afwijkende termen van de 'geregistreerde' werkloosheid (zoals de cijfers hierboven voor eerdere decennia) was het werkloosheidspercentage inmiddels onder de 2,5 gedoken.

### 3 Vooruitzichten

Maar opnieuw dienen zich donderwolken aan. Sinds het derde kwartaal van 2001 hebben we te maken met kwartaalcijfers voor de groei die tussen de -0 en +0,5 schommelen. De groei van de economie is in de eerste drie kwartalen van 2002 minimaal geweest: 0,1 procent. Een krant kopte onlangs dat de economie tot stilstand is gekomen. In de Macro-Economische Verkenning van

<sup>2</sup> Het gaat hier om het (definitie)verschil tussen de 'geregistreerde werkloosheid' en de 'werkloze beroepsbevolking'.



september 2002 rekende het CPB nog met een half procent groei over dit jaar. Die raming is dus inmiddels niet langer realistisch. En ook voor 2003 mogen de vooruitzichten inmiddels worden bijgesteld. Voor dat jaar was de CPB-raming in september 2002 nog 1,5 procent. De meest recente prognoses van de Europese Unie (van november 2002) houden het voor Nederland voor het jaar 2003 op minder dan 1 procent, waarmee ons land op de laagste groei staat van de landen in het gehele eurogebied. Die weinig te benijden positie geldt zowel 2002 als 2003, maar óók de verwachtingen voor 2004 (men houdt de groei in dat jaar op weer iets boven de 2%).

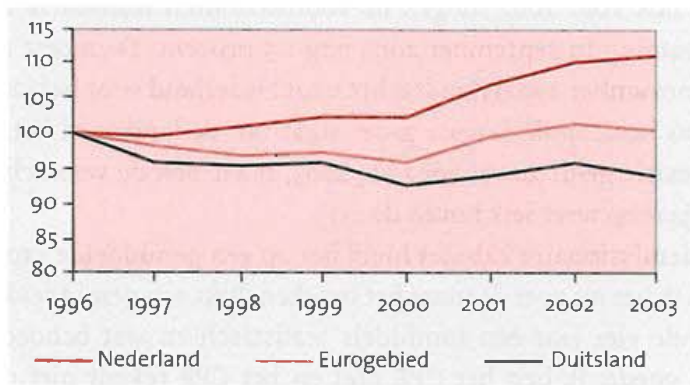
Het regeerakkoord van het nu demissionaire kabinet hield het op een gemiddelde groei over 2003-2006 van 2,5 procent per jaar. Als ik het nu over de manchet bereken, lijkt een gemiddelde groei van 2,25 procent voor de eerstkomende vier jaar een inmiddels realistisch en wat behoedzamer uitgangspunt. Maar houdt u mij ten goede; ik ben het CPB niet en het CPB rekent niet over de manchet.<sup>3</sup>

Als gevolg van de vertraging van de economische groei, komt ook de arbeidsmarkt in zwaarder weer terecht. De werkgelegenheidsgroei in de marktsector kwam in 2002 (met een vertraging op de economische groei van ongeveer een jaar) tot stilstand en voor 2003 moet een daadwerkelijke vermindering van de werkgelegenheid worden verwacht. Intussen reageert ook de ontwikkeling van de werkloosheid opmerkelijk vertraagd, hetgeen vooral te maken zal hebben met een zekere 'labour hoarding' van de kant van ondernemers, dat wil zeggen met een vertraagde aanpassing van de personeelsbestanden aan lagere productieniveaus vanwege de tot voor kort zeer krappe arbeidsmarkt. De toeneming van de werkloosheid wordt inmiddels al wel aangekondigd door een toenemend aantal faillissementen, toenemende aantallen ontslagaanvragen, teruglopende uitzendarbeid en verminderde aantallen vacatures. Al die lichten staan al op rood. Het Planbureau rekent met een werkloosheid die naar 5 procent in 2003 oploopt (krap 400.000 personen).

Beïnvloed door de inflatie en de nog krappe arbeidsmarkt werden vorig jaar nog loonstijgingen afgesproken van tussen de 4 en 5 procent; cijfers die doen denken aan het begin van de jaren negentig. In 2002 zullen de loonstijgingen nog altijd op zo'n 3,75 procent uitkomen. En hoewel evident is dat de al genoemde inflatie in voorgaande jaren en de eerdere krapte op de arbeidsmarkt ons hier parten spelen, even onmiskenbaar is het dat een loonontwikkeling langs die lijnen de Nederlandse economie schade berokkent. Na een periode van jaren waarin de prijsconcurrentiepositie van Nederland door een gematigde loonkostenontwikkeling gunstig werd beïnvloed, stijgen sinds 1996 de arbeidskosten per eenheid in Nederland ten opzichte van het concurrerende buitenland systematisch. Figuur 2 geeft een overzicht.

3 Inmiddels heeft het Centraal Planbureau de raming in die mate ook neerwaarts bijgesteld.

Figuur 2. Arbeidskosten per eenheid product (verwerkende industrie; 1996 = 100)



Bron: CPB (2002).

Ten opzichte van het geheel van de landen die deelnemen aan de euro is sedert 1996 al een prijsconcurrentienadeel van ongeveer 10 procent ontstaan, en ten opzichte van Duitsland al van meer dan 15 procent. Dat is een ontwikkeling die niet straffeloos kan worden voortgezet.

Met een toenemende werkloosheid zullen de loonstijgingen zonder twijfel afvlakken. De grote vraag is of dat voldoende snel gebeurt. Een te lange remweg zou de werkgelegenheidsgroei verder opbreken. In conjunctureel opzicht loopt de loonontwikkeling nu al een jaar achter op hetgeen wenselijk zou zijn geweest. En in structureel opzicht (zie de ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid) hadden we de flink meer dan gemiddelde loonstijgingen na 2000 – én de daarachter liggende inflatie – sowieso kunnen missen.

De – recente – bereidheid van de vakbeweging om de gemiddelde contractloonstijgingen nu tot het niveau van de verwachte inflatie terug te brengen, is in dit licht in elk geval bemoedigend.

#### 4 Een beetje Keynes...

Met welke werkloosheidscijfers we voor de komende jaren ook zullen moeten rekenen, onmiskenbaar is dat beleid geboden is om het vliegwiel van de economische groei weer op gang te brengen en onnodige werkloosheid voor te zijn. We staan wat dat betreft, opnieuw, voor de keuze. Ik wil u in dat verband een paar overwegingen meegeven. En het komt mij voor dat ik, nu we dertig jaar verder zijn, Keynes in die overwegingen een klein plaatsje wel kan geven. Al was het maar om het gelijk te bewijzen van de stelling van de oude meester zelf dat “if all plans should fail, we and everyone else will try something different”.<sup>4</sup> Misschien kunnen we een paar Keynesiaanse ‘oude flessen’ voor post-Keynesiaanse nieuwe schoenen wel inruilen. Ik doe het aan de hand van drie stellingen.

De eerste stelling is – voor alle duidelijkheid – dat we Keynes definitief zullen moeten laten voor wat hij was, waar het gaat om de financiering van overheidsuitgaven uit schuldcreatie. Toenemende schuld is geen oplossing; toenemende schuld is een probleem. Dat is overigens geen pleidooi om tegen beter weten in een evident conjuncturele tegenslag op de kortst mogelijke termijn procyclisch te lijf te gaan. Maar het is wel een pleidooi vast te houden aan de randvoorwaarde dat op langere termijn een stelselmatige aflossing op staatsschuld geboden is, om de toekomstige vergrijzing van de bevolking (in termen van de dan vereiste zorg en van een dan adequate oudedagsvoorziening) daadwerkelijk te kunnen opvangen. Dat stelt dus stevige beperkingen aan de mogelijkheden die we

<sup>4</sup> Keynes (1946), p. 85.

nu hebben om overheidsuitgaven te verhogen of belastingen en sociale premies te verlagen. Die speelruimte is in de huidige omstandigheden niet erg groot. We doen er goed aan geleidelijk terug te klauteren naar een structureel begrotingsoverschot van 1 à 1,5 procent, om automatische stabilisatoren rond die trendwaarde hun conjuncturele werk te laten doen.

Professor Van Muiswinkel is er niet van overtuigd dat de argumenten die veelal worden aangevoerd ter verdediging van een structureel overschot ook hout snijden.<sup>5</sup> Hoewel hij er terecht op wijst, dat we ervoor moeten oppassen bijna morele argumenten als economische waarheden te verkopen, onderschat hij mijns inziens wel de op lange termijn onvermijdelijke stijging van de publieke uitgaven (door vergrijzing, door Baumol-effecten, door technologische veranderingen – vooral in de zorg – en ook door positieve inkomenselasticiteiten), die dwingt tot een aanmerkelijke vergroting van de heffingscapaciteit die we nodig zullen hebben voor de bekostiging van publieke uitgaven. Dat vraagt het vrijmaken van ruimte in de sfeer van voor aflossing en rentebetaling noodzakelijke uitgaven (ter ontlasting van de heffingscapaciteit), én het vraagt een bestendige toeneming van de arbeidsparticipatie (ter versterking van de heffingscapaciteit). Het is daarom ook verstandig om de aflossingen op de nationale schuld niet ten koste te doen gaan van de stimulering van arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. Als dat op middellange termijn vraagt om een minder ambitieuze doelstelling voor het overschot (dan de genoemde 1 à 1,5 procent), en in die omstandigheid lijken we nu wel te verkeren, dan zij dat onder ogen te zien. Bij de huidige vooruitzichten is de conclusie van Van Muiswinkel dat een evenwicht op de begroting al heel mooi is, (voor de eerstkomende jaren) zo'n gekke conclusie nog niet.

De tweede stelling is dat het streven naar een overschot op de begroting een actief werkgelegenheidsbeleid niet in de weg staat, integendeel. Vanuit micro- en macro-economisch oogpunt is hier nog het nodige werk aan de winkel. Bevordering van groei en werkgelegenheid door beheersing van loonkosten en collectieve lasten, aandacht voor de efficiënte werking van productmarkten en van de arbeidsmarkt, een vermindering van administratieve lasten en van een teveel aan regelgeving, aanmoediging van arbeidsaanbod, een vermindering van de wig tussen bruto loonkosten en netto lonen en een voortgezette bestrijding van de 'armoedeval' (dat is het soms maar zeer geringe netto voordeel dat ontstaat bij werkaanvaarding) staan nog onverkort op de agenda. Daar zijn nog werelden te winnen.

Dus: wat meer ruimte voor groei en wat meer ruimte voor de 'animal spirits' die Keynes achter die groei vermoedde.<sup>6</sup> Misschien krikken we die gemiddelde 2,25 procent groei dan nog wel een tikje op. Want hoe dan ook: evenwichtig is de economische groei pas als we hem gelijk hebben aan de som van de (structurele) groei van het arbeidsaanbod en die van de arbeidsbesparende technologische ontwikkeling. En daar moet, met beleid, méér in zitten dan die schamele '2+een beetje' in onze Haagse sommen.

En de derde stelling is dat we het, óók onder al die voorwaarden, niet zonder aanvullend werkgelegenheidsbeleid zullen kunnen. Daar is het wat mij betreft 'Keynes revisited'. Niet met grote macro-economische begrippen, niet met 'multipliers' (van Kahn), of IS- en LM-curves (van Hicks), maar met een nuchtere onderkenning (door Keynes) van de welvaartsverliezen die ontstaan door onderbenutting van arbeid. En laten we het denken over een actieve werkgelegenheidspolitiek dan ook maar

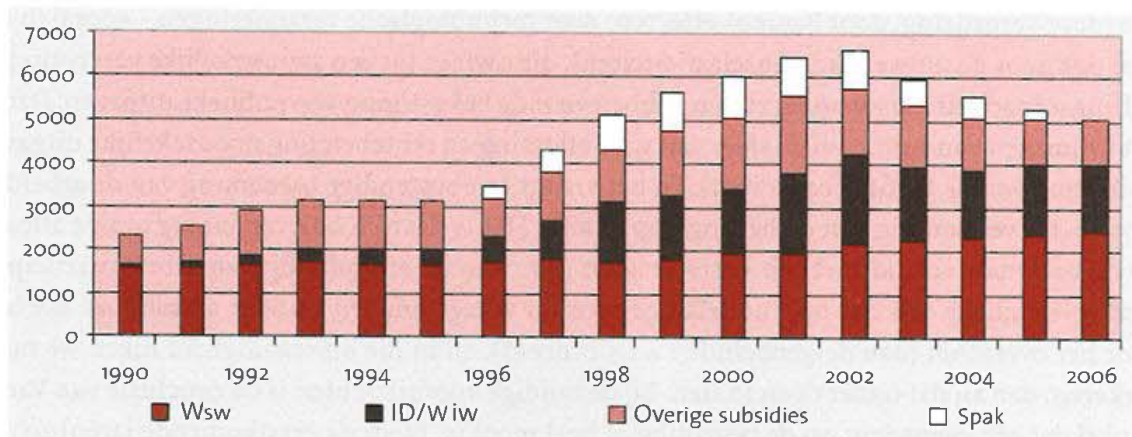
<sup>5</sup> Zie zijn afscheidsrede elders in dit nummer.

<sup>6</sup> Keynes (1936), p. 161-162.

combineren met wat van het welvaartstheoretische gedachtegoed. Laat ik mijn poging tot herwaardering van het arbeidsmarktbeleid dus tegelijk ook samenvatten als 'Pareto revisited'.

Eerst een blik op de stand van zaken. Het aanvullende arbeidsmarkt- of reïntegratiebeleid is in de afgelopen jaren een niet onbelangrijk bestanddeel geweest van het geheel van de inspanningen die gericht zijn geweest op het wegwerken van de werkloosheid.

Figuur 3. Voor arbeidsmarkt beschikbare middelen (miljoen euro's)



Bron: Ministerie van SZW (ID/Wiw wordt vanaf 2004 vervangen door een flexibel reïntegratiebudget).<sup>7</sup>

In 1990 werd een bedrag van ruim 2 miljard euro ingezet voor gerichte werkgelegenheidsmaatregelen, waarvan toen nog het grootste deel (een kleine 1,5 miljard) aangewend werd voor de bekostiging van de sociale werkvoorziening. In 2002 was dat bedrag, inclusief inmiddels daaraan toegevoegde fiscale tegemoetkomingen aan werkgevers, toegenomen tot meer dan 6,5 miljard euro: alles bij elkaar meer dan een verdrievoudiging in tien jaar tijd. Hier ziet u het motto van de kabinetten-Kok ('werk, werk, werk') in cijfers.

Het huidige kabinet buigt op die middelen niet onaanzienlijk om, maar er blijven grote bedragen mee gemoeid. De niet erg effectieve fiscale tegemoetkomingen aan werkgevers die te boek staan als de 'spak' (de specifieke afdrachtskorting) lopen er gaandeweg uit, en ook op de andere subsidies – zoals die voor de I/D-banen (Melkertbanen), de meer tijdelijke subsidies in het kader van Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw, de vroegere Melkert-II regeling) en de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (Rea) – wordt gas teruggenomen. Maar er blijft substantieel geld beschikbaar. Ook al abstraheren we van de Wsw, dan nog is – met de nu voorliggende ramingen – in 2006 *twee keer* zoveel geld voor het aanvullende arbeidsmarktbeleid beschikbaar dan in het begin van de jaren negentig. In het najaarsoverleg van 2002 heeft het kabinet hier nog iets aan middelen aan toegevoegd, vooral om het gemeenten mogelijk te maken gesubsidieerde banen in reguliere werkgelegenheid om te zetten.

Op de vraag of dat voldoende is, of te veel, of te weinig, moet ik het antwoord schuldig blijven. Dat weet ik niet. Wat ik wel weet, is dat we daarvoor de volgende, niet zo vreselijk ingewikkelde formule moeten zien op te lossen:  $p \times q$ . Daarin staat  $p$  voor de prijs – dat wil zeggen de transactiekosten – van bemiddeling en ondersteuning van werkzoekende uitkeringsgerechtigden (bij een gegeven

<sup>7</sup> Inclusief beheerskosten CWI; na 2002 in constante prijzen.



'replacement rate'<sup>8</sup>, want hoe hoger de replacement rate, hoe hoger de transactiekosten van effectieve bemiddeling). De *q* staat voor het aantal mensen dat met ondersteuning een baan vindt. En wat ik ook weet, is dat we de waarde van *p* niet kennen. Maar er is een manier om daar meer zicht op te krijgen; ik kom daar op terug.

## 5 ...en wat meer Pareto

De beschikbaarheid van middelen voor het aanvullend arbeidsmarktbeleid is één; de effectiviteit van de aanwending daarvan is een ander vraagstuk. In dat laatste opzicht is er zeker nog veel te winnen.<sup>9</sup> Het huidige kabinet heeft op het leerstuk van wat effectief arbeidsmarktbeleid is, een principiële draai gemaakt. Want waar het aanvullend arbeidsmarktbeleid in de achter ons liggende jaren vooral vorm heeft gekregen in een reeks van rijksregelingen en in een daarbij behorende variëteit aan subsidies<sup>10</sup>, is dit kabinet uit op een principiële vereenvoudiging van dat beleid; een vereenvoudiging die ook samenhangt met een andere opvatting van 'effectiviteit' als zodanig. In die opvatting staat niet langer de vraag naar de effectiviteit van de verschillende regelingen op de voorgrond, maar eerder de vraag naar de effectiviteit van elke volgende euro die op dit vlak wordt aangewend.

Het beleid is er dan ook op gericht het beschikbare geld vrij te spelen (dat wil zeggen vrij van die regelingen), om met dat geld vooral de *reïntegratiemarkt* tot ontwikkeling te brengen. Dat laatste kan alleen als we in staat zijn de opdrachtgevers op die markt (en dat zijn overwegend publieke instellingen) tot een zakelijk optreden te bewegen. Op het vlak van de gemeentelijke bijstand, bijvoorbeeld, gebeurt dat door een volledige budgettering van de bijstandsuitgaven, zodat de lusten en de lasten van het slagen en falen van het gemeentelijk beleid bij die gemeenten zelf neerslaan, én door het bestedingsvrij maken van de over te dragen – en al even gebudgetteerde – reïntegratiemiddelen. Dat is een kleine revolutie in de verhouding tussen het rijk en de gemeenten. Een revolutie die, bijvoorbeeld, echt een eind moet kunnen maken aan het treurige verschijnsel, dat nog maar even terug (in 1999) een kwart van de bijstandsgerechtigden door het achterwege blijven van controles *de facto* een vrijstelling had van enige sollicitatieverplichting, alsof baten noch lasten er toe doen).<sup>11</sup> Een revolutie ook, die doorwerkt in een aanmerkelijke vereenvoudiging van de Algemene Bijstandswet zelf. Van de 125 nu uitstaande circulaire's aan gemeenten zullen er naar verwachting 75 worden ingetrokken. Wat we willen is, kortom: de leerstellingen van Pareto terug in het aanvullend arbeidsmarktbeleid. Schaarste van betekenis maken voor keuzes. Markten gebruiken voor de realisatie van aspiraties en voorkeuren. Wensen en mogelijkheden confronteren. Kosten en opbrengsten verdisconteren. Ook – of juist – waar het gaat om publiek optreden.

8 In het algemeen: gegeven alle institutionele omstandigheden die het zoeken naar en het aanvaarden van werk verklaren. De 'replacement rate' beïnvloedt hier de prijs per eenheid, onder de veronderstelling dat er een markt is die op basis van 'no cure, no pay' werkt. Zo niet, dan zal *q* ook anders gedefinieerd moeten zijn (als elk aanbod voor ondersteuning aan uitkeringsgerechtigden of als het aantal daarop rechthebbende uitkeringsgerechtigden).

9 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), bijlage 5.

10 Denk bijvoorbeeld aan de regeling in- en doorstroombanen (de Melkertbanen), de wet inschakeling werkzoekenden, de wet reïntegratie arbeidsgehandicapten of de regeling schoonmaakdiensten particulieren. Zie ook hier Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001).

11 Een cijfer dat overigens inmiddels is teruggelopen van 24% in 1999 tot 7% in 2001. Het aantal formele (dat wil zeggen 'gelegaliseerde') ontheffingen ( $57\frac{1}{2}$  jaar of ouder, eenoudergezinnen met kinderen onder de vijf jaar, of sociale en medische redenen) is daarentegen in diezelfde periode toegenomen van 42 tot 51%. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002).

Ook het streven naar omzetting van een deel van de gesubsidieerde banen naar reguliere arbeidsplaatsen in de publieke sector is een poging om meer afwegingen te brengen in de aanwending van schaarse middelen. Het is ook een erkenning van het feit dat gesubsidieerde arbeid gewaardeerde en nuttige arbeid is; en dat het daarom niet misstaat daar economisch mee om te springen.

In het op de markt brengen van reïntegratiegeld ligt ook de sleutel voor de beantwoording van de vraag hoeveel middelen voor het reïntegratiebeleid eigenlijk vereist zijn. Want naarmate er meer zicht komt op de prijzen per (prestatie)eenheid die hier – bij ‘no cure, no pay’<sup>12</sup> – ontstaan, kunnen de marginale kosten worden gespecificeerd, waarmee dient te worden gerekend bij toenemende, respectievelijk afnemende werkloosheid. Het is dan niet ingewikkeld te komen tot een systematiek waarmee de omvang van een flexibel reïntegratiebudget kan worden gerelateerd aan de ontwikkeling van de conjunctuur. Ook dat is  $p \times q$ . Hierin kan  $p$ , ook in de budgettaire systematiek, dienen als een opslag op de bijstandsuitgaven voor de reïntegratie van elke bijstandsgerechtigde, voorzover die niet van de sollicitatieplicht is ontheven. Het grote voordeel van zo’n systematiek is dat voorkomen kan worden dat het beleidsinstrumentarium dat het Rijk in stelling brengt, verandert met de stand van de conjunctuur, en dat kan worden gewaarborgd dat met een oplopende werkloosheid *meer* en bij afnemende werkloosheid *minder* middelen beschikbaar worden gesteld voor activerend arbeidsmarktbeleid. We lopen nu het risico dat het mechaniek eerder andersom werkt, dat we teveel middelen beschikbaar stellen in tijden van hoogconjunctuur en te weinig als het er bij economische neergang op aankomt. We hebben ook hier baat bij een in essentie ‘automatische stabilisator’.

Tot slot: het arbeidsmarktbeleid kan effectiever. Het kan ook zakelijker en het kan economischer. En we kunnen markten gebruiken om ‘market failures’ tot een oplossing te brengen. Met een laat-Keynesiaanse strik, wat mij betreft, om dat gehele pakket. Die strik bestaat vooral uit de onderkenning dat werkloosheid of uitkeringsafhankelijkheid die niet nodig is, als verspilling te boek mag worden gesteld, als verlies van welvaart en dus als economische onzin. Dat is de meest basale economische rechtvaardiging van overheidsoptreden ten behoeve van volledige werkgelegenheid. En daar kom ik Keynes weer tegen. Oude wijn in nieuwe flessen.

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2002), *Macro-Economische Verkenning 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers  
 Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: MacMillan  
 Keynes, J.M. (1946), The Balance of Payments of the United States, *The Economic Journal*, 56, p. 172-187  
 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Aan de slag - eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: Ministerie van SZW  
 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002), *Gemeentelijk ontheffingenbeleid*, Den Haag: Ministerie van SZW, Inspectie Werk en Inkomen

<sup>12</sup> De introductie van ‘no cure, no pay’ in de contracten met reïntegratiebedrijven verdient een zekere aanloop (vooral waar het gaat om de bijstandsgerechtigden). Het is vooral zaak de contracten aan te (doen) besteden voor niet al te grote, betrekkelijk homogene groepen van werkzoekenden en te (doen) waken voor te hoge risico-opslagen in de prijsvorming. Een daadwerkelijke budgettering van reïntegratiemiddelen is daarbij het belangrijkste middel dat de opdrachtgevers op deze markt tot zakelijke afwegingen kan brengen, ook waar het gaat om de contractvormen.

# Wetenschap en beleid: een korte autobiografie

G. Zalm\*

## 1 Inleiding

Het doet me veel plezier dat ik één van de drie oud-studenten ben die bij het afscheid van Dik van Muiswinkel het woord mocht voeren. Een belangrijke reden om hem dankbaar te zijn is dat Van Muiswinkel mij heeft bekeerd tot de algemene economie. Zijn glasheldere en geestige colleges macro-economie hebben mij van het voornemen afgebracht waarmee ik ging studeren om bedrijfs-econoom te worden. Zonder Van Muiswinkel had mijn leven er dus heel anders uit gezien. Ik zal dit artikel niet gebruiken om daarover te speculeren. Mijn terugblik wil ik beperken tot het thema dat ons hier bindt: wetenschap en beleid. In deze korte autobiografie kijk ik terug om te bezien wat ik sinds het verlaten van de collegebanken aan De Boelelaan heb geleerd over de relatie tussen wetenschap en beleid. In de periode voorafgaand aan mijn ministerschap ging het om het opbouwen van kennis en gevoel voor economie en beleid. Tijdens mijn ministerschap kwam het aan op het benutten van die kennis en ervaring. Aan het eind zal ik proberen conclusies te formuleren: hoe beïnvloedt het economisch denken het beleid en welke lessen zijn er voor de wetenschap?

## 2 De waarde van de economische wetenschap

Wat ik heb mogen ervaren is dat voor mij de waarde van de economische wetenschap schuilt in de manier van denken. Ik kan mij goed vinden in de woorden van Keynes die schreef: "It is a method rather than a doctrine, an apparatus of the mind, a technique of thinking which helps its possessor to draw correct conclusions". Ik beschouw mezelf ook als een telg van Tinbergen in de zin dat economie nooit mag ontaarden in l'art pour l'art. Het gaat uiteindelijk om het realiseren van beter beleid. De relevantie van de economische wetenschap is daarbij niet afhankelijk van de complexiteit van de gehanteerde wiskunde. Ik zou bijna zeggen: integendeel. Als student heb ik mij door de moeilijkste economie/wiskunde moeten doorwerken. Daarna werd het alleen maar gemakkelijker. Ik heb naar mijn idee zonder enige schade alle lastige wiskunde kunnen vermijden, zelfs als directeur van het Centraal Planbureau. U zult dit wellicht zien als een vorm van luiheid, maar ik ben ervan overtuigd dat de uitkomsten van economische analyses uiteindelijk altijd in gewone mensentaal moeten kunnen worden naverteld. Ik voel me daarin gesteund door de econoom Marshall, die zelfs zo ver ging zijn wiskundige analyses te verbranden als hij ze niet in zijn eigen woorden kon navertellen.

## 3 Ambtenaar op Financiën

Tijdens mijn studie had ik een werkstuk gemaakt over prestatiebegrotingen – VBTB *avant la lettre*. Een baan op het Ministerie van Financiën was in dat licht een logische stap, zonder dat ik mij overigens een concreet beeld had gevormd over de aard van het werk bij Financiën. Ik had zelfs het idee dat werken op het CPB of op het CBS min of meer hetzelfde was. In beleidskringen domineerde nog de vraaggeoriënteerde macro-economie. Maar er was al een kentering zichtbaar in het puur

\* Met veel dank aan André de Jong, Dick Kabel en Helmer Vossers.

Keynesiaanse denken. Op het CPB waren Den Hartog en Tjan vanaf het begin van de jaren zeventig bezig de vraaggeoriënteerde modellen te herformuleren door het inbouwen van de jaargangenbenadering. Onder invloed van de oliecrisis en de daarmee gepaard gaande stagflatie kreeg deze aanpak een enorme impuls. Met het jaargangenmodel dat rond 1974-1975 operationeel werd, was het CPB in staat om een beleidsreactie op de oliecrisis te formuleren: loonmatiging, geflankeerd door vraagstimulering, het liefst internationaal gecoördineerd wegens de enorme weglekeffecten in een open economie. Het kabinet-Den Uyl is vermoedelijk het enige kabinet geweest waar ooit over modelvergelijkingen is gediscussieerd. Hoewel Den Uyl erkende dat "...de tijden van voor de oliecrisis niet terug zouden komen", bleek zijn kabinet niet in staat het maatschappelijke draagvlak te creëren voor het moeilijke deel van dit advies: de loonmatiging. Het werd door het kabinet met de mond beleden, maar strandde op fel verzet van de vakbeweging omdat de sense of urgency ontbrak. Maar het 'gemakkelijke' deel van het advies, uitgavenverhoging, werd wel opgevolgd, overigens zonder dat er sprake was van internationale coördinatie. Als gevolg hiervan stegen de uitgaven zeer sterk en ondanks enorme gasbaten en lastenverhogingen liep het tekort ook nog op. Veel geld werd gestoken in verbetering van de uitkeringsniveaus en van subsidieregelingen. Keerzijde daarvan was dat de armoedeval verder werd vergroot, waardoor de werking van de arbeidsmarkt verslechterde, juist in tijden dat een groot aanpassingsvermogen van belang was om de aanbodschokken op te vangen. Overigens kwam dit inzicht pas enkele jaren later toen ik bij het Ministerie van EZ ging werken. Op Financiën richtten we ons in de jaren zeventig vooral op de overheidsfinanciën. In twee ronden probeerden we op Financiën om de overheidsfinanciën weer in het gareel te krijgen. In 1976 werd door Duisenberg het 1%-beleid geïntroduceerd. Dat was geen norm voor de groei van de uitgaven, maar een norm waarmee de stijging van de collectievelastendruk beperkt moest blijven tot één procentpunt per jaar! Zelfs de SP durft nu geen jaarlijkse lastenverzwaring van 5 miljard euro te propageren, toen werd dat al een zeer terughoudende benadering gevonden. The crazy seventies. In 1979 volgde onverwachts de tweede oliecrisis. De werkloosheid explodeerde, het tekort dreigde op te lopen tot boven de 10 procent. Monetair en budgettair stond het kabinet met de rug tegen de muur. Er was geen alternatief voor een beleid van tekort terugdringen en ombuigingen. Aanvankelijk werd gegrepen naar verplichtingstops en kasplafonds. Na verloop van tijd werd duidelijk dat er fundamenteeler moest worden nagedacht en steviger moest worden ingegrepen. De heroverwegingsoperatie, waarvan ik de dagelijkse leiding mocht hebben, werd gestart. Daarin werd systematisch bekeken of er een rol voor de overheid was weggelegd en zo ja, welke mogelijkheden er zijn om de doelmatigheid ervan te verhogen.

Wat heb ik in mijn Financiëntijd geleerd? Drie lessen:

- de onvoorspelbaarheid van de economische ontwikkeling op korte en middellange termijn;
- het belang van periodieke en systematische heroverweging van overheidstaken: hier zien we voor het eerst de omslag van macro naar micro, zij het dat dit op Financiën in eerste instantie op zeer praktische wijze wordt uitgewerkt: het moest gewoon een hoop geld opleveren;
- last but not least: het grote belang van spelregels voor het begrotingsbeleid, maar wel van de juiste regels, gebaseerd op adequate analyse van de economische situatie en de groeiperspectieven; overigens is dit eenvoudiger gezegd dan gedaan. Er zijn maar weinig economen die de omvang van de trendbreuk in de economische ontwikkeling in die jaren volledig hebben doorzien.

#### 4 Econoom op Economische Zaken

In 1983 verhuisde ik naar de directie Algemeen-Economische Politiek (AEP) van het Ministerie van Economische Zaken. In tegenstelling tot Financiën zit je daar niet aan de knoppen. Om



invloed uit te oefenen moet je het hebben van goede ideeën. Dat dwong mij om vanuit een meer *theoretische* invalshoek na te denken over de nog steeds deplorabele staat van de economie. Lag in de jaren op Financiën het accent op de overheidsfinanciën, bij EZ stonden de disincentives die een welvaartsstaat creëert centraal. Met name voor de werking van de arbeidsmarkt, het tweede hoofdprobleem van de Nederlandse economie. Dit leidde naar de bestudering van nieuwe beleidsinstrumenten als lastenverlichting, het vergroten van het verschil tussen uitkering en werk en het niet algemeen verbindend verklaren van CAO's. Ik kom hier straks op terug. Er was veel aandacht voor de aanbodeconomie en het belang van prikkels. De inspiratie daarvoor kwam vooral uit de Angelsaksische literatuur. Assar Lindbeck en Robert Barro zijn namen die mij zijn bijgebleven. De rationele-verwachtingenbenadering was weliswaar extreem, maar vormde wel een verfrissend alternatief voor modellen waarin uitgegaan werd van buitengewoon kortzichtig gedrag. Van de Nederlandse universiteiten ging in die tijd overigens eerder een conserverende dan een innoverende invloed uit.

EZ was op twee punten zeer leerzaam voor mij. Allereerst door de verbreding van mijn werkterrein, en in de tweede plaats door de verdieping van mijn inzicht in de negatieve prikkels die van een welvaartsstaat uitgaan op de werking van de arbeidsmarkt. Hier zag ik ook hoe wetenschap kon bijdragen aan de praktische beleidsvoorbereiding. Op EZ ben ik van macro-econoom micro-econoom geworden.

## 5 Economie op het planbureau

Na mijn EZ-tijd kreeg ik op het CPB de mogelijkheid om mijn opleiding tot econoom af te ronden. Economiebeoefening op het CPB bestaat uit een mengsel van wetenschap, modellenbouw, feitenkennis, en gezond verstand. Vooral dat laatste is niet onbelangrijk. Wanneer theoretisch fraai gefundeerde modellen leiden tot uitkomsten die ik contra-intuïtief vind, twijfel ik eerder aan het model dan aan mijn gezonde verstand. Mijn toch al niet grote vertrouwen in de voorspelmogelijkheden van de economische wetenschap is er in mijn CPB-tijd niet groter op geworden. Deze scepsis is gebaseerd op zowel de miskleunen die wij en de andere conjunctuurinstituten maakten als het besef van de fundamentele onzekerheid rond toekomstige trends. Ik maakte me daarom weinig illusies om door betere modellen, betere ramingen te produceren. Meer zag (en zie) ik in modellen als hulpmiddel om effecten van beleid weer te geven. Zwakke prognoses en goede beleidsvarianten kunnen goed samengaan, maar het blijkt moeilijk uit te leggen.

Zoals gezegd waren dat in die tijd vooral vragen rond het functioneren van de welvaartsstaat en de werking van de arbeidsmarkt. Daarom ben ik altijd een grote fan van het MIMIC-model geweest.

Daarnaast was er behoefte aan meer kwalitatieve studies over thema's die niet altijd direct in modellen konden worden ondergebracht. Dat heeft geleid tot de studies *Scanning the Future* en *Nederland in drievoud*. Dat heeft voor het CPB, maar ook zeker voor mezelf tot een sterke verbreding van het blikveld geleid. Er kwam aandacht voor thema's als milieu, sociale zekerheid en pensioenen, Europese integratie, technologische ontwikkeling, mobiliteit, marktwerking, maar ook voor een thema als de rol van historie in economische ontwikkeling en – weer iets heel anders – de toekomst van de wereldvoedselvoorziening. Zonder dat ik het wist bereidde het mij inhoudelijk prachtig voor op mijn ministerschap.

Dat onderstreept nog eens het punt dat ik eerder maakte dat je als beleidsonderzoeker niet alleen moet zorgen voor goede analyse, maar dat je uitkomsten ook zodanig presenteert dat ze door beleidsmakers worden opgepikt. Met veel plezier ben ik de boer op gegaan en heb zeer veel presentaties gegeven: onder andere bij vakbonden, werkgeversorganisaties en raden van bestuur van bedrijven als ING en Nedlloyd.

Naar mijn idee liet het succes van deze studies ook zien dat voor instituten als het CPB, maar ook voor universitaire onderzoekers, een toegankelijke communicatie van groot belang is om door het beleid gehoord te worden.

Het onderdeel van *Scanning the Future* waar ik persoonlijk het meest van was gecharmeerd, was de zogenaamde welvaartscirkel waarin we probeerden om vanuit drie perspectieven een visie te geven op de krachten achter het proces van economische ontwikkeling. Het denken van neoklassieken, Keynes en Schumpeter werd daar naast en tegenover elkaar geplaatst. Ik heb met enorm veel plezier daarover meegediscussieerd en heb zelf het hoofdstuk geschreven dat daaraan was gewijd; het is een van de leukste dingen die ik op het CPB heb gedaan.

Het scenariodenken dat voortkwam uit *Scanning the Future* heeft een belangrijke toepassing gevonden bij de middellange-termijnramingen van het CPB, die de basis vormen voor de regeerakkoorden. De gedachte dat we de trendmatige groei zouden kunnen voorspellen werd verlaten. In plaats daarvan werd uitgegaan van twee scenario's, een behoedzaam en gunstig scenario. Hierbij werd voor het uitzetten van het begrotingsbeleid het behoedzame scenario aanbevolen. Op die manier kon worden voorkomen dat elke bijstelling van de CPB-ramingen tot een nieuwe ronde van bezuinigingsonderhandelingen moest leiden. Daarmee was naar mijn idee een belangrijke fout die in de jaren zeventig was gemaakt ten langen leste gecorrigeerd.

Op het CPB sta je op de brug tussen wetenschap en beleid. Ik raakte er enerzijds nog meer van overtuigd hoezeer *up to date* relevant onderzoek kan bijdragen aan beleid. Anderzijds leerde ik er ook de *conditio sine qua non* voor een onderzoeksbureau als het CPB: een toegankelijke en tijdige presentatie van onderzoeksresultaten. Mijn eigen beleidservaring en mijn netwerk aan contacten in de beleids-wereld waren daarbij zeer behulpzaam. Zo wist ik vaak wanneer bepaalde onderwerpen gingen spelen, en kon ik me daarop voorbereiden.

In de periode op het CPB ben ik ook hoogleraar Economische Politiek aan de VU geworden. Ook in mijn colleges stond de interactie tussen wetenschap en beleid centraal. De doctoraalstudenten hadden in de voorafgaande studiejaren natuurlijk veel economische theorie gehad. Uit Den Haag nam ik grote stapels beleidsdossiers mee over allerlei onderwerpen. Elke student kreeg veertien dagen de tijd om over een van die onderwerpen een beleidsnotitie te schrijven die hij/zij dan op het college moest verdedigen. Op deze manier probeerde ik studenten te trainen hoe zij de economische theorie in de Haagse beleidspraktijk zouden kunnen toepassen. Ik gaf deze colleges samen met Hans Vijlbrief. Van Muiswinkel was "Chef toezicht" op mijn leerstoel. Zijn scepsis over Paars bracht hij met de vriendelijke mededeling dat hij mijn leerstoel vrij zou houden totdat ik minister af was. Toen hij de moed had opgegeven werd Hans Vijlbrief benoemd en niet lang daarna was ik toch minister af.

## 6 Aan het werk als minister

Mijn grootste voldoening uit mijn ministerschap blijft het begrotingsbeleid. Na de hectiek van de kabinetten-Lubbers bleek het mogelijk om het begrotingsbeleid in een veel rustiger vaarwater te krijgen door uit te gaan van voorzichtige veronderstellingen en door de uitgaven en ontvangsten los te koppelen. Met als uiteindelijke resultaat een overschot op de begroting in 1999, 2000 en 2001. De rust die hiermee in het budgettaire proces werd gebracht gaf de mogelijkheid om een aantal andere zaken op te pakken.

Cruciaal heb ik zelf in mijn werk als minister ervaren dat je een goede economische analyse moet hebben: hiermee is het halve werk al verricht. Een rationele aanpak werkt. Hier moet opgemerkt worden dat de economische wetenschap in de afgelopen 20-30 jaar heel veel gereedschap heeft ontwikkeld waarmee regelingen en instituties veel nauwkeuriger op hun gedragseffecten kunnen worden geanalyseerd dan bijvoorbeeld ten tijde van de eerste grote heroverwegingsoperatie in 1981. Ik denk hierbij vooral aan de bijdragen van economen als Arrow, Akerlof en Stiglitz. Tijdens mijn jaren op Financiën heb ik gezien dat hun analyses van bijvoorbeeld averechtse selectie en moreel gevaar steeds meer ook in het denken van beleidsambtenaren zijn geïnternaliseerd en breed worden toegepast.

Deze rationele aanpak is ook de basis van de VBTB-operatie, Haags jargon voor een poging doelmatig overheidsbeleid in de begroting te verankeren. Met deze operatie wordt het mogelijk de overheid veel meer op haar prestaties te beoordelen. In de begroting komt de doelmatigheid van het beleid en de prestaties van de overheid dus centraal te staan, zodat de burger de overheid kan beoordelen op deze prestaties. Terugdringen van de criminaliteit wordt niet langer een abstract bedrag maar wordt weergegeven met concrete afspraken. Ik pleit er daarom voor om in het komende regeringsbeleid op de terreinen veiligheid, maar ook zorg en onderwijs geloofwaardige en concreet meetbare prestaties op te nemen. Hiermee kan het vertrouwen van de burgers in de politiek worden vergroot.

Maar voor succesvol beleid is meer nodig dan ratio en goede analyses. Ik noem hier enkele andere belangrijke factoren:

- 1 *Sense of urgency*. De hervormingen van de welvaartsstaat zijn alleen onder grote druk tot stand gebracht. Uitkeringsverlagingen waren pas bespreekbaar toen duidelijk was dat de verzorgingsstaat niet langer financieerbaar was. Als econoom vind ik dit altijd een trieste constatering. De loonontwikkeling van de afgelopen jaren leidt tot een verdere verslechtering van de concurrentiepositie, maar dit inzicht leidt niet vanzelf tot een rationeler gedrag van werknemersvertegenwoordigers. Blijkbaar moet eerst de werkloosheid weer oplopen voordat de koers wordt bijgesteld. Gewone werknemers betalen hiervoor een hoge prijs zonder dat ze hier om gevraagd hebben. Dit brengt mij bij een tweede essentiële succesfactor.
- 2 *Belangengroeperingen*. Sociale partners kunnen het overheidsbeleid in CAO's frustreren; zij laten soms de eigen doelstellingen prefereren boven het algemeen belang. Zo zijn de verlagingen van WAO-uitkeringen in de jaren tachtig en negentig in CAO's in belangrijke mate ongedaan gemaakt. Zodoende werd de beoogde vermindering van de instroom niet bereikt. De overheid verklaart deze CAO's algemeen verbindend voor de gehele sector. Ik pleit voor het niet verbindend verklaren van CAO-afspraken die tegen het algemene overheidsbeleid in gaan. Daarnaast kunnen onafhankelijke wetenschappers en journalisten een prima rol vervullen in het signaleren van dit soort processen. Het zal u niet verbazen, maar ik lees iedere zaterdag met veel plezier de kolom van Frank Kalshoven (het spel en de knikkers) in de Volkskrant.
- 3 *Regeerakkoorden en coalitieregeringen*. Regeerakkoorden weerspiegelen per saldo een redelijk evenwichtig beeld van de verkiezingsprogramma's van de deelnemende partijen. Regeerakkoorden worden in het algemeen redelijk uitgevoerd, maar anderzijds is het erg moeilijk zaken die niet in regeerakkoorden geregeld zijn als nog aan te kaarten en op te lossen.
- 4 *Padafhankelijkheid*. Een eenmaal ingeslagen weg is erg moeilijk te verlaten, ondanks aantoonbaar betere resultaten bij een andere politiek. De EU-landbouwuitgaven zijn een belasting voor het EU-budget, leiden straks in de nieuwe lidstaten tot een ongewenste groei van het arbeidsaanbod in de landbouwsector en verstoren de wereldmarkt. Afbouw van het Europese landbouwsubsidiebeleid



en afschaffing van invoerbeperkingen van agrarische producten leiden tot lagere consumentenprijzen voor landbouwproducten en een vergroting van de welvaart in Europa en in veel ontwikkelingslanden. In de jaren zestig zijn we in Europa het verkeerde pad in geslagen en de mogelijkheid om alsnog een andere route te kiezen is zeer klein door invloed van belangengroeperingen, instituties in Europa die hier op ingesteld zijn en door aanpassingsproblemen op de korte termijn die in de perceptie van politici onoverkomelijk zijn.

- 5 Last but not least wil ik kort de *menselijke factor* noemen. Ik durf de stelling aan dat deze factor zelfs steeds belangrijker wordt naarmate men hoger stijgt. Als puntje bij paaltje komt blijken persoonlijke verhoudingen en het vertrouwen tussen bewindslieden vaak van minstens even groot belang als de inhoudelijke argumenten. Goede persoonlijke verhoudingen op ministersniveau kunnen de verkokering doorbreken. Onder Paars I zaten Financiën en SZW in de loopgraven, onder Paars II werden ambtenaren van Financiën aan SZW uitgeleend. Er zijn nog veel andere voorbeelden voorhanden. Goede persoonlijke verhoudingen tussen ministers zijn te prefereren boven grootschalige reorganisaties. Het kan ook te goed worden. Ik heb achteraf wel gedacht dat ik het Wijers te zwaar heb gemaakt met Fokker door hem min of meer carte blanche te geven. De zeer goede verhouding tussen Kok en mij en de wederzijdse wens om het tweede kabinet tot een goed einde te brengen heeft onze beide partijen wellicht ook geschaad.

## 7 Conclusies

Welke conclusies kunnen worden getrokken uit mijn omzwervingen tussen wetenschap en beleid? Ik richt mij daarbij vooral op de bijdrage vanuit de wetenschap. Ik blijf een enthousiast aanhanger van een rationele aanpak van beleidsproblemen, ook al zijn er soms teleurstellingen en ook al kan het soms heel lang duren voordat het licht doorbreekt (WAO). Voorbeelden die ik als successen beschouw zijn het trendmatig begrotingsbeleid en de VBTB-operatie. Voor beide geldt: jong geleerd, oud gedaan en beide heb ik geleerd van Van Muiswinkel.

Het VBTB-project biedt naar mijn idee de mogelijkheid om de rationaliteit van het beleidsproces te versterken. Binnen dit project is er alle ruimte om het gereedschap van de moderne micro-economie volledig in stelling te brengen. Van cruciaal belang voor VBTB worden de periodieke beleidsevaluaties waarin de centrale vraag is: werkt het beleid of werkt het niet? Zo niet, hoe moet het beleid worden aangepast? Hier ligt naar mijn idee ook een belangrijke uitdaging voor de wetenschap, namelijk hoe je in niet-experimentele situaties het effect van beleidshervormingen toch zo goed mogelijk in beeld kunt brengen. Ik zou hier nog veel andere uitdagingen aan toe kunnen voegen. Er is er een waarvoor ik graag bijzondere aandacht wil vragen, mede geïnspireerd op mijn eigen ervaring als directeur van het CPB: die van de toegankelijke communicatie. Omgekeerd moeten beleidsambtenaren proberen van tijd tot tijd te ontsnappen uit de Haagse stomp en nieuwe informatie en inspiratie op te doen in de wereld van de wetenschap en in de echte werkelijkheid.

Tot slot wil ik mijn leermeester Van Muiswinkel heel hartelijk bedanken voor mijn vorming waar hij zo veel aan bijgedragen heeft. Misschien kan ik dat het beste doen met een paar woorden over onderwijzers uit "Ons program" van Abraham Kuyper, grondlegger van de Vrije Universiteit: "...dat het van onze onderwijzers veel minder aankomt op veelweterij en dressuur, dan op een helder inzicht in zuivere begrippen en een reine bezieling van het hart". Ik heb dit vele jaren mogen onder vinden.





## Verschenen

In deze rubriek worden recent verschenen boeken, onderzoeksrapporten en beleidsadviezen op het terrein van de openbare financiën c.q. de economie van de publieke sector aangekondigd. Aanmeldingen voor deze rubriek bij de eindredacteur (adres: zie binnenzijde omslag).

### Boeken

- K. Henkens en H. van Solinge, *Het eindspel. Werknemers, hun partners en leidinggevendenden over uittreden uit het arbeidsproces*, Assen: Van Gorcum, januari 2003, 118 pp.
- Albert van der Horst, *Government Interference in a Dynamic Economy*, Proefschrift, Tinbergen Institute Research Series nr. 303, Amsterdam: Thela Thesis, februari 2003
- Nico Mol, Nico Groenendijk en Piet de Vries (red.), *Promoti Boek voor Boorsma*, boek ter gelegenheid van het 25-jarig dienstverband van prof. dr. P.B. Boorsma bij de Universiteit Twente, Enschede: Universiteit Twente, januari 2003, 290 pp.

### Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Over de brug – Beoordelingskader voor de brugfunctie van de intermediaire kennisinfrastructuur*, briefadvies aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Economische Zaken, december 2002
- Nederland, gebruik je hersens!*, briefadvies aan de kabinetsinformatie, februari 2003
- Harry de Boer et al, *Academia in the 21<sup>st</sup> Century. An Analysis of Trends and Perspectives in Higher Education and Research*, Achtergrondstudie 28, september 2002
- Inge Wichard (red.), *Perspectieven op de kennisamenleving. Gesprekken over 'Nederland als kennisland'*, Achtergrondstudie 29, december 2002

### Algemene Rekenkamer

- Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw*, rapport, februari 2003
- VBTB-toets regeerakkoord 2002*, rapport, februari 2003
- Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning*, rapport, februari 2003
- Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002*, rapport, februari 2003
- M en O-beleid Belastingdienst*, rapport, februari 2003
- Zicht op taakuitvoering politie*, rapport, februari 2003
- Resultaten van plattelandprojecten met Europese subsidie*, rapport, februari 2003
- EU-trendrapport 2003*, rapport, februari 2003
- Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, rapport, februari 2003

### Centraal Planbureau (CPB)

- Marcel Canoy and Sander Onderstal, *Tight Oligopolies. In Search of Proportionate Remedies*, CPB Document nr. 29, februari 2003
- Financiële consequenties PVK-regels*, Memorandum 56, februari 2003
- Relatie ICT en productiviteit. Een analyse met Nederlandse bedrijfsgegevens*, Memorandum 57, februari 2003
- Sectoral TFP Developments in the OECD*, Memorandum 58, februari 2003
- Vergrijzing en schuldreductie – een indicatieve update*, Notitie, februari 2003

### Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO)

- M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, Rapport 03-1, 2003

### De Nederlandsche Bank (DNB)

- Robert-Paul Berben, Jan Marc Berk, Ekniti Niti-hanprapas, Kanit Sangsuphan, Pisit Puapan and Piyaporn Sodsriwiboon, *Requirements for Successful Currency Regimes: The Dutch and Thai Experiences*, Occasional Study 1, januari 2003
- Annemarie van der Zwet, *The Blurring of Distinctions Between Financial Sectors: Fact or Fiction?*, Occasional Study 2, januari 2003
- P.A.D. Cavelaars, *Does Competition Enhancement Have Permanent Inflation Effects?*, Staff Report 92, 2002
- N. Valckx, M.J.K. de Ceuster and J. Annaert, *Is Financial Market Volatility Informative to Predict Recessions?*, Staff Report 93, 2002
- R.A.J. Bosman, *Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief*, MEB series nr. 2, maart 2003

### IOO BV

- Structurele financiering extra taken Rijksgebouwendienst*, maart 2002

### Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)

- Rajneesh Narula, *Globalisation and Trends in International R&D Alliances*, Research Memorandum 2003-001, januari 2003

Clemens Kool, Thomas Ziesemer, Rainer Haselmann and Stephanie Holle, *Sovereign Risk and Simple Debt Dynamics in Asia*, Research Memorandum 2003-002, januari 2003

**Maastricht Research School of Economics of Technology and Organizations (METEOR)**

Geert Woltjer, *Decisions and Macroeconomics: Development and Implementation of a Simulation Game*, Research Memorandum 03002, 2003

**Ministerie van Economische Zaken**

*Naar gebiedsgerichte economische perspectieven*, discussierapport, januari 2003

*International ICT Benchmark 2002*, februari 2003

*Report Innovation Lecture 2002*, februari 2003

*Trends in R&D bij bedrijven*, februari 2003

*Samenwerking en innovatie*, februari 2003

*De economische hittekaart van Nederland. Waar de economie van Nederland groeit*, februari 2003

**Nyfer**

Leo van der Geest, Addy Schuurman, Jeroen Traudes en Michael van der Wal, *Het zekere voor het onzekere. Financiële en maatschappelijke observaties*, januari 2003

Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2003*, februari 2003

Erika Blijleven en Gerard Marlet, *Wonen aan de Zaan*, februari 2003

Werner Bijkerk, Joost Poort en Addy Schuurman, *Publieke belangen in private handen*, maart 2003

**Onderzoek Centrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB)**

L.J.H. Bettendorf and Th. Knaap, *Ageing and the Current Account*, Research Memorandum 0303, maart 2003

**Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)**

J. de Koning, G. Bijwaard, A. Gelderblom en H. Kroes, *Arbeidsmarkttransities en aanboddiscrepanties*, rapport A191, februari 2003

Paul den Boer en Ben Hövels, *Leer- en loopbaanmogelijkheden in de zorgsector*, rapport ZW 41, februari 2003

**Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)**

*Advies financiële gevolgen gemeentelijke herindeling*, februari 2003

**Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)**

*Taakherschikking in de gezondheidszorg*, advies 02/17, januari 2003

**Raad voor het openbaar bestuur (Rob)**

*Advies veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, februari 2003

*Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, februari 2003

**Raad voor Verkeer en Waterstaat**

*Bewust mobiel, beter bereikbaar!*, advies, januari 2003

**Research Centre for Education and the Labour Market (ROA)**

Frank Cörvers en Bart Goldsteyn, *De invloed van voortijdige schooluitval op de instroomprognoses van schoolverlaters op de arbeidsmarkt*, Working Paper ROA-W-2003/1, januari 2003

**Sociaal-Economische Raad (SER)**

*Advies over de Conventie over de toekomst van Europa*, februari 2003

*Duurzaamheid vraagt om openheid - Op weg naar een duurzame consumptie*, ontwerpadvies, februari 2003

**Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)**

Elke Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002*, Boek 2002/16, februari 2003

J.M. Timmermans (red.), *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*, Boek 2003-1, maart 2003

**Stichting Economisch Onderzoek (SEO)**

C.M.E. Groot en J. van Seters, *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*, rapport 654, 2002

Lucy Kok, Jules Theeuwes en Lennart Janssens, *Outsourcing van ICT door overheidsinstellingen*, rapport 658, 2003

**Tinbergen Instituut**

Ioulia Ossokina and Otto H. Swank, *Environmental Policy Choice Under Uncertainty*, Discussion Paper TI2003-011/1, februari 2003

Carla Sá, Raymond J.G.M. Florax and Piet Rietveld, *Determinants of the Regional Demand for Higher Education*, Discussion Paper TI2003-013, 2003

Menno Pradhan, Fadia Saadah and Robert Sparrow, *Did the Healthcard Program Ensure Access to Medical Care for the Poor During Indonesia's Crisis?*, Discussion Paper TI2003-016/2, 2003

Maarten C.W. Janssen, *Auctions as Collusion Devices*, Discussion Paper TI2003-017/1

**VROM-raad**

*Milieu en economie. Ontkoppeling door innovatie*, Advies 036, december 2002

**Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid (WRR)**

*Beslissen over biotechnologie*, Rapport aan de Regering nr. 64, januari 2003

*Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Rapport aan de Regering nr. 65, maart 2003

Rein de Wilde, Niki Vermeulen en Mirko Reithler, *Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel*, Voorstudies en achtergronden nr. V 117, februari 2003

Jack F. Gerrissen en Frans J.M. Mofers, *Kennisorganisatie voor vernetwerkte waarde*, Werkdocument 129, januari 2003

Gerrit Kronjee, *Overheid, wetenschap en toekomstverkenningen*, Werkdocument 130, februari 2003



# Geïnteresseerd in de inkomsten van de decentrale overheden?

**Heeft u behoefte aan informatie over de inkomsten van gemeenten, provincies en waterschappen?**

Graag maken wij u dan attent op de recent verschenen uitgave *De financiële verhouding in Nederland*. Dit boek biedt u een compleet en actueel beeld van de financiële relaties tussen het Rijk en de decentrale overheden en beschrijft uitgebreid hun inkomsten.

U krijgt op heldere en overzichtelijke wijze inzicht in onder andere de economische theorie en de geschiedenis van de financiële verhouding. Ook komt u erachter hoe decentrale overheden in andere landen van de Europese Unie hun inkomsten genereren.

Deze bron van informatie is geschreven door specialisten uit de praktijk en bevat een uitgebreid trefwoordenregister. De evenwichtige combinatie van theorie en praktijkinformatie en de toevoeging van grafieken en tabellen maakt van deze uitgave een echte aanwinst.

**Bestel snel via [www.sdu.nl/economie](http://www.sdu.nl/economie) of bel (070) 378 98 80!**



## ***De financiële verhouding in Nederland***

Auteurs: drs. M.C. Wassenaar  
en  
dr. A.J.W.M. Verhagen

ISBN: 90 12 09512 3

Prijs: €29,50

Prijs is inclusief BTW en exclusief verzendkosten. Prijswijzigingen voorbehouden.

Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

## Van Derde dinsdag naar Derde woensdag **Het *Rijksjaarverslag* bestelt u bij Sdu Uitgevers**

Op woensdag 21 mei wordt het *Rijksjaarverslag* (voorheen de *Financiële verantwoording*) aan de Tweede Kamer aangeboden. In de hoofdstukken van het *Rijksjaarverslag* doen de ministeries uitgebreid verslag van hun activiteiten, inclusief financiële onderbouwing. Het verslag geeft weer wat er daadwerkelijk gerealiseerd is van de plannen uit de *Rijksbegroting 2002*. Met het *Rijksjaarverslag* beoordeelt u zelf het regeringsbeleid.

### ***Een greep uit de publicaties***

#### **Abonnement *Rijksjaarverslag***

Het abonnement op het complete *Rijksjaarverslag* omvat de hoofdstukken van de ministeries, het Rijk en de rijksdiensten. De losse verkoopprijs van al deze publicaties is meer dan €800,-. Abonnees op het *Rijksjaarverslag* ontvangen alle hoofdstukken voor €385,-.

Bestelcode: FVCOMPL, prijs: €385,- (incl. verzendkosten)

#### **Financieel jaarverslag van het Rijk**

Het *Financieel jaarverslag* van het Rijk is de tegenhanger van de *Miljoenennota*, één van de meest besproken parlementaire stukken van het jaar. Waar is het gemeenschapsgeld naar toe gegaan? Deze uitgave geeft een gedetailleerd overzicht van de uitgaven van de Nederlandse Staat.

ISBN: 90 120 9616 2, prijs: circa €38,50, omvang: circa 156 pagina's

#### **Jaarverslag Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Hoofdstuk XII)**

In dit *Jaarverslag* vindt u de uitgaven voor het verkeer en vervoer in 2002. Zo is er onder andere aandacht voor het openbaar vervoer, het goederenvervoer, luchtvaartaanleggen, de zeescheepvaart en de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Uiteraard wordt ook ingegaan op het waterbeheer en de positie van de dijken.

ISBN: 90 120 9611 1, prijs: circa €62,00, omvang: circa 236 pagina's

**Kijk op: [www.sdu.nl/rijksjaarverslag](http://www.sdu.nl/rijksjaarverslag) voor alle uitgaven.**

#### **Bestellen**

Als u nu bestelt, heeft u de uitgaven binnenkort in huis. Wilt u er zeker van zijn dat u geen hoofdstuk mist, neem dan een abonnement op het complete *Rijksjaarverslag*. U ontvangt automatisch alle hoofdstukken voor slechts €385,-. Bestel via: [www.sdu.nl/rijksjaarverslag](http://www.sdu.nl/rijksjaarverslag). Of bel voor bestellingen het Servicecentrum Uitgevers (070) 378 98 80 of e-mail: [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl).

Prijzen zijn inclusief BTW en exclusief verzendkosten, tenzij anders vermeld. Prijswijzigingen voorbehouden. Een abonnement geldt voor minimaal één jaar en daarna tot wederopzegging. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.