

Publieke Sektor en economische orde

Ronald Gerritse

D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Wolters-Noordhoff, Groningen 1988, 397 blz, ISBN 90 01 95544 4.

"It is the business of the economists, not to tell us what to do, but to show why what we are doing anyway is in accord with proper principles". Die uitspraak, ontleend aan Joan Robinson's *Economic Philosophy* uit 1962, siert de inleiding van het fraaie boek dat Wolfson toegevoegd heeft aan de inleidende en overzichtsliteratuur over de economie van de publieke sektor. En de aangehaalde woorden staan er niet voor niets. Het zijn de 'proper principles' van de economische wetenschap die Wolfson door het gehele boek heen bezighouden: de denkbare regels die de ruggegraat zijn van ordelijk, weerlegbaar inzicht in het gedrag van mensen en in de wijze waarop dat gedrag vorm geeft aan economische betrekkingen, sociale verhoudingen en politieke instituties. *Publieke sector en economische orde* is daarmee niet alleen een boek over wat de economische wetenschap ons te bieden heeft waar het gaat om vraagstukken van overheidsbeleid, het is ook een verhandeling over betamelijke wetenschapsbeoefening.

Waar Wolfson in het algemeen koulant is als het gaat om de beoordeling van de resultaten van empirisch onderzoek op het vakgebied, en zich vooral steeds lijkt af te vragen of geboden inzichten in overeenstemming kunnen zijn met betrekkelijk intuïtieve oordelen, is hij des te kritischer en vasthouder als het gaat om de vraag of uitspraken bereikt zijn langs de weg van ordelijk, toetsbaar en te weerleggen wetenschappelijk onderzoek, vrij van waarderingsoordelen en wars van de waan van de dag.

Publieke sector en economische orde is bovenal een boek over redeneringen en over de kwetsbaarheid van redeneringen. Het is een boek over wat de economische wetenschap aan inzicht te bieden heeft over de voorwaarden en

modaliteiten van het functioneren van een (niet altijd vlekkeloos werkende) democratie èn een boek over de onvolkomenheden van dat inzicht. Het is een boek over wetenschapsbeoefening en de - soms onrijpe - vruchten daarvan, en het is - waar nodig - ook een boek over kwakzalverij, zoals die van Arthur Laffer.

Het boek bestaat uit een inleiding en vier onderdelen, waarover elf hoofdstukken worden verdeeld. Deel I behandelt de grondslagen en doelstellingen van het overheidsbeleid. Het begint met een beschouwing over de wijze waarop ekonomen (behoren te) denken over begrippen die de ratio zouden kunnen zijn van en inhoud geven aan individuele, kollektieve en publieke afwegingen en besluitvorming. Die uiteenzetting zet de toon voor het vervolg.

Voor Wolfson is de economie de wetenschap die zich steeds voor de vraag gesteld ziet hoe keuzes van mensen vorm krijgen in afwegingen van individuele voorkeuren en in een van daaruit te begrijpen consistentie (rationaliteit) van handelen. En aan de economie van Wolfson ligt de 'werkafpraak' ten grondslag dat *als* konsumenten- en kiezersvoorkeuren er toe doen, dan wordt de meest wezenlijke vraag in de economie van de publieke sektor of de verzorgingsstaat in staat is om vraagstukken van de beschikbaarheid van economische goederen (allokatie) en van beschikkingsmacht over inzet en resultaat van produktie (verdeling) in overeenstemming met individuele voorkeuren van burgers tot een oplossing te brengen. Want dan zou de conclusie kunnen zijn dat welvaart, als som van individuele nutsbelevingen, daadwerkelijk maakbaar is in een beheersbaar, democratisch proces. Maakbaarheid, niet als meeslepende slogan van socialistische politiek, maar maakbaarheid als nuchter organisatievraagstuk op het raakvlak van (individuele) wenselijkheden en (kollektieve) mogelijkheden. Maakbaarheid van welvaart, ook, als keuzevraagstuk tussen markt en overheid.

Het eerste deel van *Publieke sector en economische orde* behandelt in dit licht de grondslagen en doeleinden van overheidsbeleid onder een telkens terugkerende aandacht voor de relaties tussen individuele voorkeuren en kollektieve mogelijkheden; en voor de mogelijkheden die de markt enerzijds en de publieke sektor anderzijds bieden om maatschappelijke welvaart vorm te geven en te verdelen.

Betrekkelijk lang staat Wolfson, in een volgend hoofdstuk over de motieven voor overheidsop treden, stil bij de theorie van de kollektieve goederen. En dat is begrijpelijk, want die theorie verklaart op grond van welke goederen-karakteristieken de markt verstek laat gaan en op grond van welke efficiency-motieven het verkieslijk kan zijn om voorzieningen publiek te bekostigen. Maar ook hier, in de harde kern van de ekonomie van de publieke sektor, haalt de auteur de kwetsbaarheid van redeneringen naar voren. "One need not police the ghetto nor defend Alaska", staat er boven het hoofdstuk. Het falen van de markt maakt een voorziening in goederen door de overheid nog niet noodzakelijk en zeker niet per sé efficient.

De uitvoerigheid waarmee Wolfson de theorie van de kollektieve goederen

bespreekt is trouwens niet alleen begrijpelijk omdat het van meet af dwingt ordelijk na te denken over overheidshandelen in termen van (relatieve) efficiency, het is ook leerzaam in die zin dat Wolfson met zijn verhandeling enigszins afstand neemt van mainstream-opvattingen over wat kollektieve goederen typeert: opvattingen die vooral teruggaan op publikaties van Samuelson en Musgrave. Het is niet het vraagstuk van de ondeelbaarheid (non-rivaliteit) van het gebruik van kollektieve goederen dat het kenmerk kollektief goed typeert en tot publieke bekostiging aanleiding geeft (zoals in de Angelsaksische literatuur gebruikelijk verdedigd wordt), maar het feit dat het onmogelijk is om individuele eigendomsrechten of aanspraken te bepalen en burgers van het gebruik van de betreffende voorzieningen uit te sluiten (exclusiviteit; externe effecten). En Wolfson heeft groot gelijk als hij benadrukt dat het hier geen methodenstrijd-voor-de-liefhebber betreft, maar een strategische keuze in de theorievorming. Want de bewering 'dat het weten van het kollektieve goed gelegen is in het feit dat de aanspraken van de één niet ten koste gaan van die van de ander veronachtzaamt de strategische betekenis van de uitsluitbaarheid voor de voorkeursidentifikatie en voor de beheersbaarheid van aanspraken' (blz. 49). Bovendien gaat het zicht op bekostigingsalternatieven verloren: een half-lege trein (non-rivaliteit) rijdt immers toch, of de zoveelste treinreiziger nu voor zijn kaartje betaalt of niet.

Het vraagstuk van de externe effecten staat centraal in de beoordeling van de mogelijkheden om voorzieningen efficiënt voort te brengen en de beschikbaarheid ervan te waarborgen (allokatie). Maar welvaart is niet alleen een functie van beschikbaarheid; het is ook een functie van beschikkingsmacht (verdeling). Hoofdstuk 4 van het boek ruimt aandacht in voor rechtvaardigheid en beschikkingsmacht. Hier passeren de primaire, de sekundaire en de tertiaire verdeling van inkomens de revue en wordt de economische orde geschetst als het spanningsveld tussen 'rights and dollars', tussen 'recht en ruil', als ordeningsmechanismen. De inkomensverdeling is later - in hoofdstuk 10 van het boek - opnieuw aan de orde, waar het gaat om de verdelingspolitiek en de wijze waarop die feitelijk uitpakt.

Deel I van *Publieke sector en economische orde* besluit met aandacht voor doelstellingen van overheidsbeleid in de vorm van evenwichtige groei en volledige werkgelegenheid. Naast beschikbaarheid en beschikkingsmacht als aandachtsvelden van economische wetenschap krijgt hier het vraagstuk van de bestendigheid van welvaart zijn plaats. Er is aandacht voor de onevenwichtigheidsbenaderingen, de evenwichtsanalyse, de pogingen tot synthese en voor de aanbodeconomie, in zijn meer betekenisvolle varianten en ook waar zij niet veel meer is dan de ideologie van Nieuw Rechts. "De ware betekenis van Laffer's ideeën is dat zij simpele geesten aanspreken, en daardoor nog vele jaren een dreiging zullen vormen voor een rationele economische politiek" (blz. 129). Maar wie dacht dat ideologen van gene zijde daarmee het gelijk aan hun kant krijgen, lezen enige pagina's verder al weer

dat 'ook de onevenwichtigheidstheoretici voortdurend het slachtoffer (dreigen) te worden van een naïef geloof in hun eigen sprookjes' (blz. 133). Voor wie wil proeven van de kwetsbaarheid van redeneringen over de continuïteitsvoorwaarden van marktsector en publieke sektor zij dit hoofdstuk van harte aanbevelen.

Deel II van het boek beschrijft de vormgeving van de publieke sektor. Het eerste hoofdstuk van dit onderdeel geeft een overzicht van feitelijke ontwikkelingen van uitgaven en middelen, typeert verklaringen die worden geoperd voor de groei van de publieke uitgaven en gaat in op planvorming en begrotingsnormering. Ik heb het gevoel dat Wolfson de zaken hier wel erg komprimeert. Een enkele keer is er zelfs de verzuchting "dat de theorievorming zich snel ontwikkelt. Al naar gelang we vanuit het aanbod of de vraag redeneren groeit de theorie als kool of als de konijnen, het is bijna niet meer bij te houden" (blz. 154). Dat moge zo zijn, en we mogen ook gerust onderkennen dat er heel wat kaf onder het koren zit, het had geen kwaad gekund wat meer ruimte te nemen voor een kritische beschrijving van de veelheid aan theorievorming die er is ter verklaring van de groei van de publieke uitgaven.

Hoofdstuk 7 ruimt plaats in voor een bespreking van stelsels van sociale zekerheid en geeft een overzicht van de wijze waarop het stelsel in Nederland is vorm gegeven. Ook alternatieven passeren de revue: een arbeidsloos basisinkomen, de negatieve inkomstenbelasting.

Deel II besluit met een behandeling van de bekostiging van de publieke sektor: van bekostigingsmogelijkheden, van belastingbeginselen, van heffingsgrondslagen en van schuldcreatie en tekortfinanciering.

Deel III van het boek behandelt de economische gevolgen van het overheidshandelen, respectievelijk in termen van allokatie (hoofdstuk 9) en verdeling (hoofdstuk 10). Het zijn hoofdstukken waarin de gedragsreacties op heffingen en overheidsuitgaven prominent figureren: het is het relaas van excess-burdens en excess-benefits, bruto-netto trajekten, gemiddelde en marginale druk, poverty-traps, van expenditure incidence, van tax en transfer incidence en van benefit incidence. Het gaat om waarden en normen, maar niet alleen daarom: het gaat steeds ook weer om het weerbarstige gedrag van mensen en om vraagstukken van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Deel IV ten slotte, gaat over besluitvorming en informatiehantering en het begint cynisch, weer met een citaat: "I don't know why. You don't know why. Most likely God don't know why, either. It is just Government business, that is all". De economie van de publieke sektor is niet alleen het relaas van allokatie en efficiency, van de verdeling van beschikkingsmacht en van bestending van de continuïteitsvoorwaarden van markt- en publieke sektor, het is ook het verhaal van publieke besluitvorming door machthebbers.

Volkvertegenwoordigers, als de 'preferentie-makelaars' van de democratie, interpreteren, wegen en beklinken reeksen van individuele, kennelijke voorkeuren van burgers in wat Wolfson 'benaderende ficties' noemt omtrent groepen, gemiddelden en acceptabel geachte verschillen daartussen. Waar de economische wetenschap geen oplossing heeft te bieden als het gaat om interpersonele vergelijking van voorkeuren in termen van subjectieve nutsbelevingen, is het de wetgever gegeven om als 'gevolmachtigde derde' te komen tot een intrapersonale waardering daarvan. En met die kennelijke waardering van gepercipieerde preferenties en welvaartsverschillen door 'gevolmachtigde derden' verschuift de vraag of het wel mogelijk is de welvaartsbeleving van burgers onderling te vergelijken, naar het vraagstuk van de maatschappelijke acceptatie van de kennelijke preferenties van de wetgever in een proces van politieke legitimatie. En de konklusie is dan onontkoombaar. "Het gaat dan ook niet alleen om het mogelijk falen van de markt als zodanig, maar evenzeer of we het overheidsbeleid *wel* in de hand hebben" (blz. 301). Het falen van de verzorgingsstaat, de grenzen aan overheidsinterventie, de onvolkomen democratie, begroten, beslissen en beheersen: het zijn de onderwerpen die aan bod komen in hoofdstuk 11 van het boek.

Het boek besluit met een behandeling van vraagstukken van centralisatie en decentralisatie van beschikkingsmacht in de economische orde. De moraal van het verhaal is duidelijk: "er is geen superieure, eens en voor altijd geldende vorm voor de economische orde te specificeren, de keuze tussen budget en markt als coördinatiemechanisme moet steeds weer worden gemaakt in het licht van de omstandigheden en de technische mogelijkheden, en tegen de achtergrond van onze motivatie (...). Het gaat uiteindelijk om wat ons beweegt in ons streven naar welvaart, en die motivaties zijn tegenstrijdig, dat komt tot uitdrukking in het krachtenveld van individualisme, altruïsme, paternalisme en machtsstreven dat zowel onze individuele nutsfuncties als de feitelijke doelstellingsfunctie van het beleid bepaalt. Overheidsbeleid bestaat uit tijd- en plaatsgebonden compromissen tussen deze motivaties" (blz. 366-7).

Daarmee is het relaas dat Wolfson's *Publieke sector en economische orde* doet in de kern getypeerd. De economie van de publieke sektor als zoektocht naar de 'proper principles' die vorm geven aan menselijk, individueel en kollektief handelen, en die neerslaan in keuzen, compromissen en onvolkomen afspraken over hoe we met elkaar en met elkaars voorkeuren omgaan.

Publieke sector en economische orde is een mooi boek. De auteur noemt het in zijn inleiding terecht meer een 'denk-' dan een 'leerboek'. Dat feit maakt des te meer dat het een plaats verdient in het hoger en academisch onderwijs in de economie.

Kansen op werk

Pieter Boot

R.A. Belderbos, C.A. Teulings, *Kansen op werk, een analyse van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Amsterdam: SEO, 1988

Onlangs verscheen het rapport *Kansen op werk* van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Centrale probleemstelling hierin was hoe de aansluiting tussen vraag en aanbod zich heeft ontwikkeld ten tijde van eerst toenemende (1979-1983) en later stabiliserende (1983-1985) werkloosheid. Omdat de AKT's de basis van het empirisch materiaal vormen kan geen recenter jaar dan 1985 worden bestudeerd.

Uitgangspunt is dat in een zesjarige periode (1979-1985) zowel de waardeering van beroepen door individuen als de geschiktheid van individuen met bepaalde opleidingen voor bepaalde beroepen onveranderd is. Het aantal baanaanbiedingen dat een werkzoekende kan verwachten is echter afhankelijk van de schaarsteverhoudingen op de markt. In een laagconjunctuur bijvoorbeeld zullen werkgevers individuele werkzoekenden minder snel een goede baan aanbieden (er zijn meer geschikte(re) kandidaten), maar de betrokkene zal wel eerder slechtere banen accepteren (omdat hij of zij minder makkelijk een goede baan kan krijgen).

Het model van beroepsselectie is in twee stappen opgebouwd. Eerst wordt bezien of de werkzoekende een baan vindt, onafhankelijk van de vraag in welk beroep; vervolgens wordt van degenen die werk hebben gevonden geanalyseerd in welk beroep zij terecht kwamen. In de eerste schatting is de kans op werk afhankelijk van allerlei persoonlijke kenmerken en de situatie op de arbeidsmarkt. Voor iedere beroeps-arbeidsmarkt wordt dit apart geschat. In de tweede schatting wordt deze algemene 'baanvindkans' als verklarende variabele meegenomen en zo bezien waarom mensen met bepaalde kenmerken in bepaalde banen terechtkomen.

Alvorens zo geschat kan worden is het datamateriaal gehergroepeerd: er zijn