

RECENSIES

Peter Lindert, *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Deel 1 van 2 delen (Cambridge en New York: Cambridge University Press, 2003) 377 p. ISBN 0521529166

Is een omvangrijke collectieve sector nadelig voor de economische groei in een land? Met andere woorden, is een verzorgingsstaat slecht voor de economie? Deze brede en fundamentele vraag staat centraal in *Growing public*. Sinds de expansie van de verzorgingsstaat en de hoogtijdagen van het Keynesianisme zijn de overheidsuitgaven in menig geïndustrialiseerd land omvangrijk en de ervaring leert dat afslanken moeilijk is. Hoe komt het eigenlijk dat landen met uitgebreide verzorgingsstaten nog steeds niet failliet zijn gegaan, of althans een enorme achterstand hebben opgelopen? Met name de neoklassieke economische theorie kan op die vraag maar moeilijk een antwoord vinden. Immers, in het marktmodel is geen plaats voor een overheid die inkomensoverdrachten regelt zonder dat daar het prijsmechanisme aan ten grondslag ligt. Het gevolg van het uitkeringsstelsel is in theorie dat voor de werkenden de prikkel om harder te gaan werken afneemt (door de belastingdruk) en tegelijkertijd voor werklozen de prikkel om weer aan het werk te gaan óók vermindert (door de uitkeringen). Geeft de uitgebreide rol van de overheid in het verschaffen van sociale voorzieningen geen ongewenste verstoringen van de vrije markt?

Nee, zegt Peter Lindert, het effect van de collectieve uitgaven op de economische groei en op het functioneren van de markteconomie is niet negatief. Sociale uitgaven zijn niet schadelijk omdat ze gepaard gaan met intelligente maatregelen om het gebrek aan prikkels te voorkomen, een voortdurende *monitoring* van eventuele negatieve effecten, en een belastingstelsel dat *niet* al te progressief is, zodat er voor de werkenden genoeg prikkels overblijven. Doordat de minder productieve arbeidskrachten als eersten afvloeien, is het overgebleven deel van de arbeidsbevolking erg productief. Anders gezegd: het is niet schadelijk voor een economie als laagopgeleide en minder productieve arbeidskrachten niet participeren in het arbeidsproces. Een andere reden waarom sociale uitgaven niet schadelijk zijn is omdat een flink deel, waaronder bijvoorbeeld uitgaven voor onderwijs, herscholing en kinderopvang, een gunstige investering vormen voor toekomstige economische groei. Sommige van deze inzichten komen Keynesiaans over, maar Lindert begeeft zich nadrukkelijk in het post-Keynesiaanse, neoklassieke discours waarin de vrije markt centraal staat. Zo komt volgens het register de naam Milton Friedman vijf keer voor, terwijl Keynes ontbreekt. Het boek gaat over structurele economische groei en richt zich op de aanbodzijde.

Dit boek is een indrukwekkende economische geschiedenis van de sociale voorzieningen sinds de achttiende eeuw. Het staat vol zinnige inzichten en prikkelende *statements* en doet hier en daar denken aan De Swaans *Zorg en de staat* (1989), maar dan vanuit een andere invalshoek: het bestrijkt alle oESO-landen en is gebaseerd op een ge-

degen econometrische analyse. Het historische betoog – onderbouwd met tabellen en grafieken maar toch goed leesbaar voor de niet-ingewijde – wordt afgewisseld met stellingnames over actuele kwesties zoals de vergrijzing, de toegestane hoogte van het overheidstekort, en ontwikkelingsproblematiek. Behalve de economische gevolgen van de sociale wetgeving wordt ook behandeld hoe de democratische besluitvorming de belangrijkste oorzaak vormt van de opkomst van sociale voorzieningen in diverse landen.

Omwille van de leesbaarheid heeft Lindert het betoog, de analyses en de conclusies in een apart eerste deel geplaatst (hier ter bespreking), en de kwantitatieve onderbouwing en de econometrische modellen in een apart, tamelijk technisch tweede deel ondergebracht.

Het eerste hoofdstuk van het eerste deel heet ‘Overview’ en bevat een samenvatting van de besproken thema’s, met mooie maar soms wat cryptische titels als *The Robin Hood paradox* (waarom in landen waar ze het meeste nodig zijn, de sociale uitgaven vaak het laagst zijn) en *An educational puzzle* (betreft de vraag waarom de rangorde van landen met de hoogste onderwijsuitgaven in de loop van de tijd op onverwachte manier omklapt, waarbij de landen die eerst het meeste uitgaven na verloop van tijd juist de landen worden die het minste uitgeven).

Hoofdstuk 2, *Findings*, zet alle bevindingen op een rijtje. Dit is een opmerkelijke maar handige plek voor een hoofdstuk met conclusies; je kunt de uitkomsten van het onderzoek als het ware niet ontlopen. Lindert biedt negen conclusies (p. 21-22) die ik hier kort zal weergeven: (1) Vóór de aanvang van de twintigste eeuw waren sociale uitgaven gering. Dit hing nauw samen met het feit dat het stemrecht nog zo beperkt was; (2) Dit wordt bevestigd door de casus van Engeland waar stemrecht uitzonderlijk vroeg werd ingevoerd en armenzorg in de periode 1782-1834 relatief uitgebreid was; (3) Ook de uitbreiding van het onderwijs hing samen met de opkomst van uitgebreid kiesrecht (zoals bijvoorbeeld blijkt uit het verschil in de negentiende eeuw tussen de Verenigde Staten en Duitsland enerzijds en Engeland anderzijds); (4) De sociale uitgaven stegen na 1880 enorm, als gevolg van wijder verbreid stemrecht, ouder wordende bevolking (óók de niet-ouderdomsverzekeringen namen daardoor toe), en gedeeltelijk ook door toename van het inkomen; (5) Naoorlogse verzorgingsstaten waren generieuzer in landen waar de middelste en onderste bevolkingslagen in etnisch opzicht homogeen waren; (6) De analyse van de sociale uitgaven tot aan de jaren 1990 biedt relevante inzichten voor het oplossen van de problemen van de verzorgingsstaten in de nabije toekomst, zowel in de westerse landen als in de Derde Wereld (zoals het probleem van de vergrijzing); (7) In principe zijn er aan sociale inkomensoverdracht en de belastingen die ze financieren géén netto kosten voor de economie verbonden; (8) Dat sociale verzekeringen geen economische kosten met zich meebrengen is opmerkelijk genoeg niet in tegenspraak met de hoge Europese werkloosheidscijfers sinds 1970. Aangezien langdurig werkelozen over het geheel genomen de minder productieve werknemers waren, is de afname in output veel geringer dan het percentage verloren banen; (9) Hoe komt het dat de verzorgingsstaten niet failliet gaan? Enerzijds zorgen de landen met uitgebreide sociale voorzieningen voor een slim belastingstelsel dat economische groei niet in gevaar brengt. Anderzijds zijn in de uitgebreide verzorgingsstaten de belastingen en de uitkeringen vaak universalistisch van aard, hetgeen gunstiger is voor economische groei dan strenge inkomensvoetsing en ingewikkelde belastingcompromissen die we aantreffen in landen met een beperkt sociaal vangnet. Deze laatste blijken namelijk relatief inefficiënt te zijn.

Op hoofdstuk twee volgt een reeks inhoudelijke hoofdstukken, die zijn opgedeeld in drie clusters. Het eerste cluster (hoofdstukken drie tot en met zeven) gaat over de opkomst van de sociale uitgaven. Centraal staan de armenzorg vanaf de Vroegmoderne Tijd, openbaar onderwijs vanaf de negentiende eeuw en sociale uitkeringen sinds 1880. Het tweede cluster gaat over de vooruitzichten voor sociale voorzieningen en behandelt zowel de vergrijzing in de westerse wereld als de sociale zekerheid in de derde wereld. Het derde cluster (hoofdstukken tien tot en met twaalf) behandelt de effecten van sociale uitgaven op economische groei. Hier komen onder andere verschillende belastingssystemen, het Zweedse model en de Nederlandse wao aan de orde.

In liberale markteconomieën met beperkte sociale voorzieningen wordt soms met verbazing gekeken naar het enorme aandeel van de collectieve sector in menig Europees land. Met name nu globalisering en internationale concurrentie een toenemende rol spelen, gaan ook in deze landen stemmen op om de verzorgingsstaat verder terug te draaien ten gunste van de economische groei. Dit boek levert een belangrijke bijdrage aan dit debat. Het toont aan dat er geen sprake is van een *free lunch* voor degenen die een uitkering ontvangen (of voor de economie in zijn geheel) en ontkent met stelligheid dat uitgebreide sociale voorzieningen niet zouden passen in een markteconomie. In het huidige economische paradigma heerst de opvatting dat moderne economische groei noodzakelijkerwijs gepaard gaat met toenemende inkomensongelijkheid en een overheid die zich terugtrekt uit zijn sociale verantwoordelijkheden. Dit boek maakt duidelijk dat voor die opvatting geen historische en geen economische redenen zijn.

Jeroen Touwen
Universiteit Leiden

B. Wouda (ed.), *Ingelanden als uitbaters. Sociaal-economische studies naar Oud- en Nieuw-Reijerwaard, een polder op een Zuid-Hollands eiland* (Hilversum: Verloren, 2003) 206 p. ISBN 9065507825

De bestuurlijke reorganisaties in de waterstaatswereld doen vele waterschappen achterom kijken naar de vaak erg lange geschiedenis van hun polder of hoogheemraadschap. In sommige gevallen, die door de historiografie niet erg rijkelijk bedeed werden, is dit dan ook een welkome gelegenheid om oudere literatuur te herzien. De laatste betekenisvolle publicatie over de Reijerwaard dateert al van 1914. Sindsdien is in de waterstaatshistoriografie heel wat veranderd. Het sinds 1438 nagenoeg volledig bewaarde polderarchief biedt veel mogelijkheden om de geschiedenis van de waard te herschrijven en daarbij een scala aan onderwerpen te behandelen. De bundel beslaat de hele periode, van middeleeuwen tot heden, terwijl elk van de bijdragen een bepaald tijdvak vanuit een specifieke invalshoek belicht.

P. van Dam opent met een nieuwe interpretatie van de ondergang van de oude Reijerwaard, die in 1375 plaats vond. De oude verklaringsmodellen, die erg vanuit de natuur gedacht waren, worden hier ingeruild voor een verklaring gebaseerd op een sociaal-ecologische transformatie. In dit voor de waterstaatsgeschiedenis bekende en beproefde perspectief speelde niet alleen de natuur (steeds meer en krachtiger stormvloed) een belangrijke rol. Veel beter kan de interactie tussen economische en sociale processen enerzijds en ecologische ontwikkelingen anderzijds het precieze en complexe verloop van de ondergang verklaren. In bepaalde omstandigheden lokte het