

# 1993: meer dynamiek gevraagd

L.A. Geelhoed\*

**D**e EG vertoont in de publieke en in de marktsector een gebrek aan dynamiek. In ons land dient vooral de arbeidsmarkt flexibeler te worden en dient de inactiviteit te worden teruggedrongen. Herschikking van overheidsuitgaven ten gunste van de ordenende en presterende functies is onontkoombaar. Ter versterking van de groeikracht is in de volgende kabinetsperiode een stabilisatie van de reële groei van de totale overheidsuitgaven nastrevenswaardig, conform de in 1993 ingezette trend. De prioriteit kan dan komen te liggen bij lastenverlichting.

## De internationale context

Het afgelopen jaar was in menig opzicht teleurstellend. In de VS zijn pas de laatste maanden tekenen van herstel zichtbaar, die het beeld voor 1993 gunstiger kunnen maken<sup>1</sup>. Ook de Japanse economie ontwikkelde zich allesbehalve florissant. Voor West-Europa was 1992 behalve teleurstellend, ook chaotisch. Sinds de tweede helft van 1989 stagneert de economie van het VK. Bijzondere aandacht verdient de Duitse economie. Sinds de vereniging van beide Duitslanden is het budgettaire beleid uitgesproken expansief geweest, met een hoog financieringstekort als resultaat. Het gecombineerde gebrek aan publieke en private discipline leidde tot een voor Duitse begrippen ongewoon hoge prijsontwikkeling, waarop de Bundesbank niet anders dan met een uiterst restrictief monetair beleid kon reageren. Zo ontstond een rente-ecart tussen dollar en Duitse mark van ruim 6%.

In vergelijking met de Duitse economie hebben de Beneluxlanden het in 1992 niet slecht gedaan. Daarbij past overigens slechts de tevredenheid van een groep overgebleven drenkelingen, die de kust nog veraf weet. Immers het lage expansieniveau, noch de weer groeiende werkloosheid rechtvaardigen enige zelfvoldaanheid. Daartoe geven ook recente prognoses van de OESO geen aanleiding.

### De monetaire perikelen

Alle discussies rond het Verdrag van Maastricht deden de partijen op de financiële markten hun vertrouwen verliezen in de politieke wil om op afzienbare termijn in West-Europa de EMU te verwezenlijken. Daardoor werden plotsklaps de onderliggende economische verhoudingen binnen het EMS actueel en was een herschikking van de pariteitsverhoudingen onvermijdelijk, mede door het rente-ecart tussen Duitsland en de VS. Op zichzelf was het laatste niet erg; zolang de wisselkoersen niet onherroepelijk vastliggen, zullen bij uiteenlopende economi-

sche ontwikkelingen binnen het EMS-gebied herschikkingen nodig zijn. Echter wil het stelsel als zodanig kunnen blijven functioneren, dan zullen de deelnemers en de geldende spelregels moeten respecteren en de politieke wil en het handelingsvermogen moeten tonen om uiteenlopende economische ontwikkelingen zoveel mogelijk te redresseren. Afgelopen zomer heeft het zowel aan het een (het VK), als aan het ander (Italië) ontbroken.

### Marktintegratie en subsidiariteit

Ook in andere opzichten is het publieke handelingsvermogen van en binnen de EG het afgelopen jaar afgebrokkeld. In het Verdrag van Maastricht krijgt de EG verschillende nieuwe bevoegdheden. De bezorgdheid over een te intensieve communautaire bemoeienis heeft aanleiding gegeven tot de opnemings van het zogeheten subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag van Maastricht. Over de interpretatie en toepassingsmodaliteiten van dit beginsel zijn intensieve discussies gevoerd tussen de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen<sup>2</sup>.

Belangrijker is de vraag wat voor interne markt de Gemeenschap zal krijgen. Wordt het een markt waarvan de eenheid tot op zekere hoogte wel is verzekerd, maar waarin de nationale marktpartijen nog in verregaande mate onderworpen blijven aan specifieke nationale regelingen? Of wordt het een markt waarvan de eenheid en waarop de gelijkheid van concurrentievoorwaarden, door centraal gegeven normen voor het marktgedrag zijn verzekerd?

In het eerste model, dat een ruim beroep op het subsidiariteitsbeginsel toelaat, zullen tal van onderling uiteenlopende nationale regelingen voor het marktgedrag kunnen blijven bestaan. De totale

\* De auteur is secretaris-generaal bij het Ministerie van Economische Zaken.

1. OESO, *Economic Outlook*, nr. 52, Parijs, december 1992.

2. Zie bijlage 1 van Deel A van de conclusies van het Voorzitterschap n.a.v. de Europese Raad in Edinburgh, 1992.

regeldichtheid op de interne markt zal daardoor minder dan gewenst is verminderen, terwijl de verschillen tussen nationale regels tot talrijke specifieke concurrentievervalsingen kunnen leiden. Op den duur zullen de kleinere lidstaten dan in hun normstelling de grotere lidstaten moeten volgen.

In het tweede model zullen eenheid van regelgeving en meer gelijkheid van concurrentievoorwaarden kunnen leiden tot een efficiëntere marktwerking en meer dynamiek. Dit model laat weinig ruimte voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Daarenboven vergt het een strikte bewaking van het 'level playing field' op de interne markt. Beleidsconcurrentie tussen de lidstaten zal dan vooral plaatsvinden via de hoogte van de collectieve lasten, de samenstelling van de collectieve uitgavenquote en de kwaliteit van de publieke aanbodzijde van de markt. Daarin zijn de kleinere lidstaten niet bij voorbaat gehandicapt.

### De externe uitdaging

Aangenomen dat de doorbraak op landbouwterrein het komende voorjaar zal leiden tot een succesvolle afronding van de Uruguay-ronde van de GATT, moeten de landen van de EG er rekening mee houden dat de concurrentieverhoudingen op de wereldmarkt sterker binnen de interne markt gaan doorwerken. In het bijzonder zal de concurrentie uit Japan en de VS de komende jaren sterker worden.

Tegenover deze nieuwe uitdagingen toont de EG een opvallend gebrek aan dynamiek, zowel in de publieke als in de marktsector. De zwakte van de publieke sector in West-Europa komt tot uiting in het onvermogen om, profiterend van het gunstige economische tij in de jaren tachtig, de openbare financiën zodanig op orde te brengen dat bij een wat tegenvallende groei een a-cyclisch begrotingsbeleid mogelijk is. In feite blijken in verschillende lidstaten de begrotingstekorten thans, bij wat louter een vertraging in de groei lijkt, al omvangrijker te zijn dan ze in 1982 tijdens een echte recessie waren.

De in vergelijking met de niet-Europese OESO-landen tegenvallende dynamiek van de marktsector in de EG blijkt vooral uit het verloop van de werkloosheid vanaf 1982. Weliswaar werd de in 1982 bereikte top in de jaren tachtig met enkele procenten teruggeduwd, maar op dit moment neemt de werkloosheid in Europa weer snel toe. Uit vergelijkende overzichten van de natuurlijke of evenwichtswerkloosheid blijkt dat de prestaties van de EG-economieën in de afgelopen dertig jaar allerminst indrukwekkend zijn (zie tabel 1).

Het gebrek aan dynamiek in de publieke sector en in de marktsector corresponderen tot op zekere hoogte met elkaar; doordat in West-Europa de inactiviteit van de beroepsbevolking hoog ligt, is ook de collectieve sector relatief omvangrijk en moeilijk te beheersen. Zo gezien, is een keuze voor het meer dynamiek belovende model van de interne markt nodig.

#### De opgaven voor 1993

Na de terugslagen in 1992 staan de EG en haar lidstaten op economisch terrein voor een vierledige opgave:

- snelle voltooiing van een interne markt, waarop de voorwaarden voor een effectieve en zo min mogelijk vervalste concurrentie scherper dan tot nu toe worden be-waakt;
- herstel van het vertrouwen in de werking van het EMS doordat de deelnemers strikt aan de voor dat stelsel geldende gedragsregels blijven vasthouden. Daarnaast zullen de lidstaten tijdig moeten voldoen aan de voor de EMU voorgeschreven convergentiecriteria;
- beëindiging van de wat introverte discussies over de verdere institutionele uitwerking van het Verdrag van Maastricht. De inhoud en vormgeving van het economische integratieproces zullen meer moeten worden gericht op de eisen die de mondiale economische ontwikkelingen stellen;
- meer in het bijzonder staan de Westeuropese verzorgingsstaten voor de opgave hun sociale stelsels zo te herzien dat het niveau van de evenwichtswerkloosheid binnen de Gemeenschap structureel aanmerkelijk lager komt te liggen.

### Drie opgaven voor Nederland

Nederland staat in 1993 voor een drieledige taak:

- het vinden van een verantwoord beleid bij een tegenvallende conjunctuur;
- het aanpassen van de omvang en samenstelling van de collectieve sector ter versterking van het concurrentievermogen van onze economie;
- het vergroten van de participatiegraad van de beroepsbevolking, onder gelijktijdige versterking van de dynamiek van de arbeidsmarkt.

#### De korte termijn

Op korte termijn zal onze economie het hoofd moeten bieden aan de tegenvallende volume-ontwikkeling en aan de door de opwaardering van de gulden verslechterde concurrentiepositie. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze opgave is een uiterst terughoudende arbeidskostenontwikkeling. Hiervoor bestaat de ruimte, doordat de prijsstijging minder hoog uitkomt vanwege de lagere importprijzen en de per 1 oktober 1992 ingegane btw-verlaging. Bovendien biedt het door het kabinet voor 1993 vastgestelde fiscale pakket voor de lagere inkomensgroepen voldoende verlichting om bij een nominale bevrizing de koopkracht ongeveer stabiel te houden.

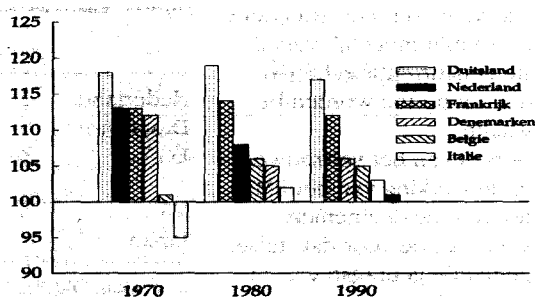
Uit een oogpunt van werkgelegenheidsontwikkeling zou zo'n benadering, die het mogelijk maakt om het positieverlies op de exportmarkten te beperken, onder de gegeven omstandigheden de beste resultaten kunnen bieden. Het is bittere noodzaak om de dreigende werkloosheidsstijging zoveel mogelijk in te perken. De ervaringen van de jaren tachtig hebben geleerd dat arbeid die bij een ongunstige conjunctuurontwikkeling eenmaal is uitgestoten, in een

**Tabel 1. Natuurlijke werkloosheid in Nederland, Duitsland, EG, VS en Japan, % van de beroepsbevolking**

	1960/68	69/79	80/88
Nederland	2	4	7
Duitsland	0	2	4
EG <sup>a</sup>	3	5	8
VS	5	6	6
Japan	2	2	2

a. B, Den, Dld, Fr, It., NI, Sp en het VK. Bron: R. Layard, S. Nickell en R. Jackman, *Unemployment: macro-economic performance and the labour market*, Oxford, 1991.

**Figuur 1. Bbp per hoofd, koopkrachtpariteiten, relatieve positie t.o.v. EG (100)**



weer aantrekkende economie niet dan met grote inspanning weer aan de slag komt. Weliswaar is toen de werkgelegenheid ongekend snel gegroeid, maar daarvan heeft vooral het 'nieuwe' arbeidsaanbod geprofiteerd. Bovendien zou een stijgende inactiviteit thans via hogere premies opwaartse druk uitoefenen op de collectieve-lastendruk, de samenstelling van de publieke-uitgavenquote nog verder scheef trekken en de in Nederland zeer ongunstige verhouding tussen actieven en inactieven aanmerkelijk verslechteren. Lichtzinnigheid van de cao-partners in hun reactie op de huidige conjunctuur zou zo de structurele veerkracht van onze economie kunnen aantasten. Mijn vorig jaar gemaakte opmerking dat de voortschrijdende internationalisatie van onze economie de sociale partners tot verregaande zelfdiscipline in hun arbeidsvoorwaardenoverleg noopt, wordt zo, sneller dan verwacht, in de praktijk actueel.

Voor de openbare financiën was de tweede helft van 1992 veelbewogen. Na de snelle verslechtering van de economische vooruitzichten besloot het kabinet tot een vrij forse bijstelling van de begroting voor 1993, al enkele weken na de indiening ervan. Vooral dreigende tegenvallers aan de inkomstzijde zouden het afgesproken tijdpad voor het financieringstekort in gevaar kunnen brengen. Zoals de minister van Economische Zaken enkele weken geleden in deze kolommen heeft uiteengezet, heeft het kabinet een middenweg gezocht tussen een procyclisch werkend aanpassingsbeleid en de nodige structurele sanering van de openbare financiën<sup>3</sup>. Zijn beschouwingen laten zien dat de inspanningen van het kabinet hebben geleid tot stabilisatie van het volume van de collectieve uitgaven, ondanks het tegenvallen van de economische groei in deze regeerperiode na 1990 (zie tabel 2).

Daarnaast toont hij hoe nastrevenswaard een situatie is, waarin een structureel, op de volumematige beheersing van de collectieve sector toegesneden, begrotingsbeleid mogelijk wordt. Als aanvullend argument kan nog gelden dat een primair op de boekhoudkundige vermindering van het financieringstekort gerichte aanpak bij sterk fluctu-

erende economische ontwikkelingen tot een heel kortademige besluitvorming leidt, met alle bestuurlijke bezwaren van dien. Wat dat aangaat, zijn de afgelopen maanden leerrijk geweest.

#### *Naar een meer groeizame collectieve sector*

Een structureel begrotingsbeleid kan een nuttig instrument blijken bij het voldoen aan de tweede opgave. De vitaliteit en het concurrentievermogen van onze economie zijn, naar Westeuropese maatstaven, de laatste twintig jaar zwak geweest. Dit valt ook af te leiden uit de welvaartsontwikkeling per hoofd van de bevolking. Waar de Nederlander in 1970 nog aan de kop van het EG-peloton te vinden was, blijkt hij nu achterin de middenmoot te hangen (zie figuur 1). Daartegenover staat dat we wat betreft de hoogte van de collectieve-lastendruk op een niet benijdenswaardige ereplaats prijken en in de samenstelling van de publieke-uitgavenquote een wel heel origineel patroon laten zien, met een absoluut en relatief hoog aandeel van de overdrachtsuitgaven, licht achterblijvende publieke investeringen en een beduidend minder dan gemiddelde materiële overheidsconsumptie (zie figuur 2).

Het grote aandeel van de overdrachtsuitgaven wijst op een naar verhouding omvangrijke inactieve bevolking, terwijl de beide andere uitgavencategorieën erop duiden dat de Nederlandse overheidssector in de uitoefening van verschillende kerntaken achterblijft en steeds verder dreigt achter te blijven. Waar het totale volume van de collectieve sector onder controle lijkt, blijkt het aandeel van overdrachtsuitgaven nog te groeien, terwijl de uitgaven voor de ordenende (openbaar bestuur en rechtshandhaving) en de presterende (infrastructuur, onderwijs, technologie en dergelijke) functies afnemen. In moderne economieën wordt het concurrerende investeringsklimaat bepaald door de hoogte van de collectieve-lastendruk en door de relatieve omvang en kwaliteit van het publieke aanbod aan ordenende en presterende functies.

De vaststelling dat de collectieve sector ten onzent naar bovengenoemde maatstaven slecht scoort – wij lijken onze toekomst op te eten in plaats van die te scheppen – voldoet als diagnose, niet als recept. Dat zal moeten worden gezocht in de uitwerking van het structurele begrotingsbeleid na 1994. Daarin zal het hoofddaccent moeten liggen op lastenverlichting. Het plaatsen van zo'n noodzakelijk accent is, bij een tekortontwikkeling volgens het tijdpad van het regeerakkoord, ook verantwoord. Ook als een mogelijke incidentele tekortdekking van f 3 mrd. in 1994 niet wordt meegerekend, komt het vorderingstekort dan uit op ongeveer 3% bbp. Daarmee zou Nederland voldoen aan de EMU-eis ter zake. Hierbij zij nog aangetekend dat het Nederlandse beleid op dit vlak sinds 1989 aanzienlijk succesvoller is geweest dan dat van de meeste EG-lidstaten. Terwijl in ons land een daling van het vorderingstekort van 5% bbp in 1989 naar 3% bbp in 1994 plaatsvindt, is de ontwikkeling van de EG als geheel in dit opzicht spiegelbeeldig.

3. J.E. Andriessen, Naar een meer trendmatige uitgavenbenadering, *ESB*, 2 december 1992.

**Tabel 2. Gemiddelde procentuele volumegroei per jaar**

	1981-'85	1986-'90	1991-'92	1993-'94
Coll. uitgaven	3	1,5	1	0
Nat. inkomen	1,5	2,5	1	1

Indien in een toekomstig regeerakkoord voor het meerjarige kader een voorzichtige groeiraming van 1,5 à 2% per jaar zou worden gehanteerd, dan kan worden verdedigd dat in het nieuwe regeerakkoord voor 1998 naar een veilige marge van het vorderingstekort wordt gestreefd. Bij een nominale bbp-groei na 1994 van 4 à 5% per jaar zal onze schuldquote dan gestaag gaan dalen van ruim 80% thans naar op termijn aanzienlijk minder dan 60%.

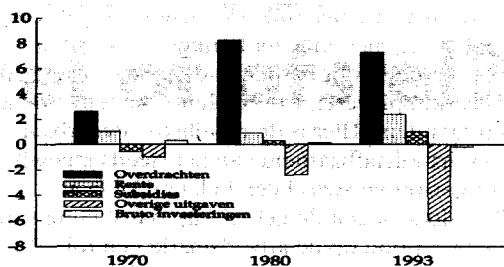
Onder bovengenoemde condities zou er ruimte voor een cumulatief aanzienlijke lastenverlichting kunnen vrijkomen indien daarnaast zou worden vastgehouden aan de bereikte situatie in 1993 en 1994, waarbij de collectieve sector reëel niet groeit. De grote aantrekkelijkheid van deze benadering, die in EMU-verband, gelet op de financiële soliditeit van ons land zeer wel is te verdedigen, is dat zij de perspectieven voor de versterking van de Nederlandse economie en daarmee van de werkgelegenheids-groei aanzienlijk kan verbeteren.

Blijft over de ongelukkige, groeibelemerende samenstelling van onze collectieve-uitgavenquote. Hier lijkt zich een vicieuze cirkel voor te doen. Op het eerste gezicht vormt de omvang van de inactieve bevolking een beletsel voor een volumematige reductie van de overdrachtsuitgaven ten gunste van andere uitgaven-categorieën zonder in conflict te komen met de eis van een evenwichtige inkomensontwikkeling voor de inkomensstrekkers op minimumniveau. Bij nader inzien is de cirkel wat minder gesloten dan zij schijnt, omdat een lagere lastendruk via een vitalere marktsector kan leiden tot meer werkgelegenheid. Zo kunnen de totale overdrachten wat teruglopen. Onlangs is nog eens aangetoond dat van de overdrachtsuitgaven slechts een deel ten goede komt aan de laagste inkomensdeelen<sup>4</sup>. Voor een belangrijk deel circuleren die overdrachten in de middendecelen, waar zij worden gefinancierd en uitgedeeld.

Hier ligt een tweede aangrijpingspunt voor verschuivingen binnen de collectieve sector, waaruit ruimte kan worden gehaald voor een intensivering van de publieke investeringen en de verbetering van groeibevorderende overheidsprestaties. We hoeven ons niet te ontveinzen dat de hier aangegeven uitruilen maatschappelijk moeilijk zullen blijken, omdat zij een herijking zullen moeten meebrengen van al lang bestaande arrangementen. Voor de individuele betrokken burgers zullen soms aanzienlijke consumptieve subsidies moeten worden ingeruild tegen, aanvankelijk beperkte, lastenverlichtingen en tegen het perspectief dat de inkomensgroei per hoofd van de bevolking met het sterker worden van de Nederlandse economie op den duur gunstiger zal worden.

Een bijkomend voordeel van een op beheersing van de omvang en de samenstelling van de collectieve sector gericht structureel begrotingsbeleid is nog dat de technisch ingewikkelde herinvoering van de gulden financieringsregel overbodig wordt. De toepassing van wat arbitrair uitvallende boekhoudkundige criteria binnen het saldo van de rijksuitgaven en -inkomsten kan geen vervanging zijn voor de noodzakelijke veel bredere herijking van beleidsprioriteiten in de richting van meer publieke investe-

**Figuur 2. Samenstelling collectieve uitgaven van Nederland, verschil t.o.v. vijf EG-landen, % bbp**



ringen en de aanbodzijde van de economie versterkende prestaties binnen de totale overheidsuitgaven.

#### *De dynamiek van de arbeidsmarkt*

De derde opgave waarvoor Nederland zich ziet gesteld is de moeilijkste: het terugbrengen van de inactiviteit onder de potentiële beroepsbevolking.

Het wenselijke ambitieniveau wordt afdoende gekwalificeerd door òn de kanttekening dat de Europese maat daarvoor een slechte maatstaf is, omdat de evenwichtswerkloosheid in de EG al op een veel te hoog niveau ligt òn door de ervaring dat de hoge werkgelegenheids-groei van de tweede helft van de jaren tachtig de verhouding inactieven/actieven jonger dan 65 jaar, nauwelijks heeft beïnvloed. In 1985 stonden er tegenover iedere 100 werkenden 45 personen jonger dan 65 jaar met een (volledige) uitkering, in 1992 nog steeds 44<sup>5</sup>.

De complexiteit van deze opgave ligt in de veelvoudigheid van de oorzaken van de hoge inactiviteit. Er zijn belemmeringen aan de vraagzijde, waar de hoge brutoloonkosten al op het niveau van het minimumloon het aantrekken van laagproductieve arbeid bemoeilijken. In bedrijfstakken waar de laagste cao-schaallonen boven het niveau van het wettelijk minimumloon zijn vastgesteld zijn deze drempels navenant hoger. Aan de onderkant van de aanbodzijde zijn de prikkels voor een actief bestaan gering, omdat de verschillen tussen het minimum-uitkeringsniveau en het netto-minimumloon heel klein zijn. Scherp gesteld, gaat een 'alleenverdiener met kinderen', die de stap naar de arbeidsmarkt wil doen, er zelfs op achteruit. Waar de stimulansen groter lijken, zoals voor alleenstaanden, blijkt niet zelden het geringere arbeidsloze inkomen meer dan op te wegen tegen het hogere inkomen uit de inspanningen van een arbeidsactief leven<sup>6</sup>.

Overigens draagt ook de structuur van onze sociale-zekerheidswetgeving ertoe bij dat actieve participatie op de arbeidsmarkt wordt ontmoedigd. Nog steeds kan voor oudere werknemers de WAO als pseudo-werkloosheidsvoorziening worden ge-

4. C. Kortleve, C. Oudshoorn en F.W. Rutten, Herijking van de verzorgingsstaat, Pre-advies in *De toekomst voor de welvaartsstaat*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, 1992.

5. Daarnaast stonden er in 1985 tegenover iedere honderd werkenden ook nog 41 personen met een AOW-uitkering en in 1992 42.

6. Een alleenstaande volwassene gaat er vanuit een minimum-uitkeringssituatie f 350 à 400 per maand op vooruit als hij gaat werken tegen het minimumloon.

bruikt. Voorts zitten er in de structuur van de uitkeringsniveaus van de sociale voorzieningen prikkels voor vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik, die, zolang zij niet effectief kunnen worden tegengegaan, drempels voor participatie op de officiële arbeidsmarkt opleveren (de 'tersluiks' samenwonende alleenstaanden). Hier is de moeilijke uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het steeds ingewikkelder geworden stelsel een belangrijke factor.

Ten slotte speelt de gebrekkige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt een rol. De opleidingsvoorkeuren aan de aanbodzijde stemmen lang niet altijd overeen met de richting waarin de behoeften aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zich in een steeds kennisintensiever wordende samenleving ontwikkelen. Er is een overschot aan algemeen geschoolden tegenover een tekort aan beroepsgeschoolden op het lagere en middelbare niveau. Op het hogere en academische niveau doet zich een overschot aan alpha- en gamma-opgeleiden voor tegenover dreigende tekorten aan afgestudeerden in de technische en bèta richtingen.

Tegenover deze veelheid van oorzaken volstaat één enkele remedie tegen de lage arbeidsparticipatie niet. Dat maakt het vinden van een afdoende beleidsreactie moeilijk. Waar zoveel partijen in het geding zijn, is het makkelijk een alibi te vinden om het eigen nietsdoen te rechtvaardigen.

In zijn onlangs uitgebrachte advies over convergentie en overleconomie heeft de SER een belangrijke, zij het nog niet concreet uitgewerkte aanzet gegeven voor de oplossing van het participatieprobleem, door een verlaging voor te stellen van de wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt gecombineerd met een verruiming van de afstand tussen het uitkerings- en het arbeidsinkomen. De daaruit voortvloeiende vermindering van de lastendruk voor werkgevers en de versterking van prikkels voor inactieven zouden tot een verruiming van de werkgelegenheid moeten kunnen leiden, waaruit dan weer een lagere lastendruk en aldus een betere werking van de arbeidsmarkt zouden kunnen voortvloeien. Een veelbelovend vliegwiel, dat echter wel op gang moet worden gebracht en niet mag vastlopen op de meer structurele fricties die zich op de arbeidsmarkt nog steeds voordoen. De initiële impuls voor het vliegwiel – het slaghoedje – zou kunnen liggen in een terughoudende arbeidskostenontwikkeling, gesteund door een op lastenverlichting gericht algemeen economisch beleid. De daaruit resulterende economische en werkgelegenheids groei scheidt zo de noodzakelijke voorwaarde voor een verbetering van de participatieverhoudingen.

Hoe gewenst deze stappen ook zijn, zij zijn nog steeds onvoldoende, omdat zij nog geen oplossing bieden voor de structurele 'disincentives' die in sommige sociale-zekerheidsarrangementen worden aangetroffen. Ook een sterk aanzuigende arbeidsmarkt is niet krachtig genoeg om door te dringen tot bepaalde harde inactieve kernen van de beroepsbevolking. Naast de 'pull' van de markt zal hier de 'push' van de overheid nodig zijn, door de verschillende vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik heel onaantrekkelijk te maken, hetgeen overigens meer inhoudt dan een striktere toepassing en controle

van bestaande regelingen. Financiële regelingen, waarvan de toepassingslasten de capaciteit van het uitvoerend bestuur overschrijden plegen hun eigen grijze of zwarte circuits te scheppen. Ook de sociale wetgever zal met dit uit de belastingwetgeving bekende ervaringsgegeven moeten leren omgaan<sup>7</sup>.

De moeilijkste uitdaging biedt ongetwijfeld het verhogen van het participatieniveau van sommige groepen tweede-generatie-allochtonen. Daar speelt niet uitsluitend het vraagstuk van de onvoldoende scholing, maar ook het probleem van een onvoldoende acculturatie, waardoor de kansen op aansluiting met de arbeidsmarkt op soms geringe leeftijd al te loorgaan. Amerikaanse ervaringen leren dat vormen van positieve discriminatie op de arbeidsmarkt geen oplossing kunnen bieden, wanneer het vermogen om zich op die markt te bewegen niet of onvoldoende aanwezig is. Een vrijblijvend en vrijlatend aanbod van scholing lijkt hier onvoldoende<sup>8</sup>. Voor de toch vrij omvangrijke groepen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt en iets daarboven die over onvoldoende of niet meer adequate kwalificaties beschikken, is verdere implementatie van de voorstellen van de commissie-Rauwenhoff van groot belang. Daarnaast zal het belanghebbende bedrijfsleven aan de vraagzijde van de markt meer aandacht moeten blijven besteden aan een adequaat opgeleid arbeidsaanbod<sup>9</sup>. Voor de discrepanties aan de bovenkant van de arbeidsmarkt kan een combinatie van incentives voor studenten en instellingen met duidelijke signalen in termen van beloningsverhoudingen en loopbaanvooruitzichten aan de vraagzijde tot een redressering leiden.

## Ten slotte

Bij een wat tegenzittend economisch tij plegen alle daardoor geraakte individuen en groeperingen hun schade zoveel mogelijk te beperken. Dat is gebleken op mondiaal niveau, waar de onderhandelingen over een nieuw GATT-akkoord zijn belast door de economische problemen waarmee de belangrijkste betrokken partijen achtereenvolgens hadden te kampen. Het kwam binnen de Gemeenschap naar voren, waar nationale sociaal-economische preoccupaties de vooruitgang deden stokken. Ook in Nederland leken de beleidsopgaven voor de langere termijn weggedrukt te worden door het vraagstuk van de verdeling van de tegenvallende economische groei. Niettemin zal uiteindelijk de kwaliteit van de huidige beslissingen worden afgemeten aan het antwoord op de vraag of de Nederlandse, en in ruimer verband de Europese economie, naar verhouding sterker of zwakker uit de huidige moeilijkheden tevoorschijn komt. Hier ligt de uitdaging voor 1993.

## L.A. Geelhoed

7. WRR, *Rechtsbandbaving*, Den Haag, 1988.

8. Zie WRR, *Allochtonenbeleid*, Den Haag, 1989, blz. 12.

9. Zie Ministerie van Economische Zaken, *Bedrijfsleven en beroepsopleiding, nieuwe bondgenoten!*, 21 mei 1992.