

1994: uitdagingen voor het sociaal-economisch bestel

L.A. Geelhoed*

Al sinds het begin van de jaren zeventig verliest West-Europa in termen van concurrentievermogen en werkgelegenheidscreatie terrein. Het antwoord op deze uitdaging moet voor een belangrijk deel op nationaal niveau worden gevonden. In Nederland dwingt dat tot een hernieuwde afweging van de kosten en baten van het bestaande sociaal-economische bestel. De belemmeringen die ervan uitgaan voor dynamiek, groei en werkgelegenheid moeten onderwerp van beleidsdiscussie worden.

Stagnatie en globalisering

In 1994 wordt het een moeizaam omhoog kwakkelen uit het economische dal. De gevolgen van de huidige stagnatie voor de werkgelegenheid zijn zonder meer ernstig. In nauwelijks anderhalf jaar is de winst die West-Europa in de tweede helft van de jaren tachtig heeft geboekt met het terugdringen van de werkloosheid, weggespoeld. Voor het stabiliseren van de werkloosheid heeft de Europese Unie voor de komende jaren een groeivoet van ten minste 2% nodig, een groei die dit jaar vrijwel zeker niet zal worden gehaald.

De Nederlandse economie wijkt in dit opzicht niet wezenlijk af van de andere Europese economieën. In het onlangs geactualiseerde behoedzame scenario van de middellange termijn van het Centraal Planbureau wordt voor Nederland met een groeivoet van 1,75% nog een stijging van de werkloosheid voorzien. Dit werkt door in een verdere verslechtering van de toch al onrustbarende hoge verhouding tussen inactieven en actieven van 85,8% naar 88,3%.

Het is onjuist om de problemen waarmee de Europese Unie nu worstelt, alleen toe te schrijven aan de tegenvallende conjunctuur. Al sinds het begin van de jaren zeventig verliest West-Europa in termen van concurrentievermogen en werkgelegenheidsschepping terrein. Deze erosie is wel waargenomen, maar heeft door de geleidelijkheid waarmee zij zich voltrok, tot dusverre onvoldoende aandacht gekregen in het economische beleidsdebat. Een samenstel van deels al eerder ingezette ontwikkelingen, die in hun onderlinge samenhang worden samengevat onder de noemer 'globalisering', dwingt nu tot herbezinning¹.

Heel kort samengevat gaat het om de volgende combinatie:

- de liberalisering van een reeks tot voor kort centraal geleide en gesloten economieën in Centraal- en Oost-Europa en in Zuidoost-Azië;
- de snelle ontwikkeling van de telematica die de 'distance of control' voor tal van economische acti-

viteiten vergroot. Hierdoor wordt het mogelijk vroeger op één plaats geïntegreerde activiteiten op te splitsen in geografisch gespreide deelactiviteiten;- de in samenhang met de liberalisering van het kapitaalverkeer sterk toegenomen geografische mobiliteit van investeringen, die over de hele wereld op zoek zijn naar een zo gunstig mogelijke kosten-opbrengstverhouding.

De gevolgen van het globaliseringsverschijnsel zijn in hoofdzaak van tweeërlei aard. De concurrentie op de wereldmarkt zal sterker en dynamischer worden. Bovendien zal die concurrentie zich verder uitstrekken tot wat tot dusver de 'sheltered activities' in de dienstverlenende sectoren waren. Bij een stagnerende conjunctuur komen deze gevolgen uiteraard scherper en directer aan de dag dan bij een hoogconjunctuur. De grote verliezen aan werkgelegenheid, de zich aankondigende verplaatsing van omvangrijke investeringen uit West-Europa naar elders en de kwetsbaarheid van tot voor kort sterk geachte sectoren voor van buiten komende concurrentie wijzen erop dat de Westeuropese economieën structureel nauwelijks opgewassen zijn tegen de nieuwe uitdagingen van het globaliseringsproces.

Deze diagnose die ook ten grondslag ligt aan o.a. het Witboek van de Europese Commissie vraagt om ingrijpende en snelle reacties². Ingrijpend zullen de reacties moeten zijn, omdat de structurele kwetsbaarheid van de Europese economieën klaarblijkelijk institutionele oorzaken heeft. Snel, omdat bij de dynamiek waarmee de globalisering zich voltrekt, traagheid zichzelf straft.

* Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

1. J.E. Andriessen en R.F. van Esch, *Globalisering: een zekere trend*, Ministerie van Economische Zaken, Discussienota 9301, Den Haag, 1993.

Europese of Nederlandse remedies?

In de publiciteit die aan het Witboek over het concurrentievermogen van de Europese Unie voorafging, zijn verwachtingen gewekt die de Europese Commissie in haar uiteindelijke aanbevelingen niet heeft kunnen waarmaken. Dat heeft te maken met de stand van het integratieproces in West-Europa en met de verdelingen van de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten. Het zwaartepunt voor de Unie-competenties ligt op het terrein van de interne markt en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Bij een voltooiende Economische en Monetaire Unie, zal het monetaire beleid weliswaar worden gecentraliseerd, maar blijven de lidstaten, zolang zij aan de specifieke criteria van de EMU-bepalingen voldoen, zelf verantwoordelijk voor het voeren van hun algemeen economisch beleid. Daarvoor is wel in een betrekkelijk lichte vorm van horizontale afstemming voorzien, maar het zwaartepunt blijft in de nationale sfeer liggen. Dit geldt a fortiori voor de wijze waarop de lidstaten elk voor zich 'hun' verzorgingsstaat hebben ingericht. De 'sociale' politiek blijft, ook met de nieuwe bepalingen in het Unie-verdrag, in hoofdzaak nationaal beleid.

Waar de EU beschikt over eigen exclusieve of concurrerende bevoegdheden, is de uitoefening daarvan onderworpen aan tamelijk zware besluitvormingsprocedures. Deze ongemakkelijke competentieverhouding komt in het Witboek in volle omvang tot uiting. De communautaire initiatieven richten zich op de snelle consolidering van de interne markt in tot dusver door de lidstaten gedomineerde sectoren als de energie-, telecommunicatie- en de publieke transportvoorzieningen en op de verbetering van de infrastructuur op Europese schaal daarvoor. De combinatie van liberalisering en verschuiving van de programmering en financiering naar het Europese niveau betekent een aanslag op de door menige lidstaat gekoesterde bevoegdheden op deze terreinen en werpt lastige verdelingspolitieke kwesties tussen de lidstaten onderling op. Daarom zal de verdere besluitvorming hierover moeizaam blijken. Hierbij komt nog dat een verantwoorde besteding van publieke middelen in termen van effectiviteit en doelmatigheid in de institutionele context van het Europese besluitvormingsproces allerminst gewaarborgd is. De Noord-Zuid-tegenstelling en het beginsel van de 'juste retour' staan beide op gespannen voet met de nodige optimalisering van de bestedingen.

De conclusie moet dan ook zijn dat een Europees antwoord op de uitdaging van het globaliseringsverschijnsel in de huidige stand van het integratieproces intrinsiek onvoldoende zal blijven en binnen de gegeven mogelijkheden waarschijnlijk suboptimaal zal uitvallen. Dit is minder erg dan het lijkt. De hoofdoorzaken voor het gebrek aan dynamiek en concurrentievermogen en voor de werkgelegenheidsproblematiek liggen vooral in de wijze waarop de lidstaten, elk naar 's lands wijs, hun verzorgingsstaat hebben ingericht. Daarom ligt het voor de hand dat de remedies vooral in de nationale sfeer moeten worden gevonden. Europese initiatieven kunnen niet de vervangende wonderolie zijn voor de moeilijke ingre-

pen die nationale autoriteiten op grond van hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten plegen. Dit is de les van het Witboek en de laatste Europese top. Zij zal in 1994 ter harte moeten worden genomen.

Van constanten en variabelen

Uiteraard zullen we ook in Nederland moeten kijken naar de gevolgen van het globaliseringsverschijnsel voor de inrichting van ons sociaal-economisch bestel. Hierin komen enige vaste beleidsvoorkeuren of -doelstellingen tot uiting, waarvan sommige verregaand zijn geïnstitutionaliseerd.

Voor onze open economie is de principiële voorkeur voor vrijhandel een opgelegde constante. Zij is onlangs door het uiteindelijke welslagen van de Uruguay-ronde nog eens bevestigd. Dat maakt het terugvallen op naar protectionisme smakende beleidsrecepten in Europees verband vrijwel onmogelijk. De tweede constante is de stabiliteitsvoorkeur in het interne en externe monetaire beleid.

De derde en vierde vaste voorkeur behelzen het streven naar een gelijkmatige inkomensontwikkeling en bestaanszekerheid op een sociaal verantwoord niveau. Deze twee vaste voorkeuren komen tot uiting in een verregaand gereguleerde arbeidsmarkt en een omvangrijk sociale-zekerheidsstelsel. Voor beide constanten geldt dat de besluitvorming over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling en het verloop van het prestatieniveau in de reikwijdte van de sociale zekerheid onderworpen is aan intensief overleg tussen de centrale overheid en de sociale partners (de 'overlegeconomie'). In deze verstrengeling van publieke en private verantwoordelijkheden – zij is ook terug te vinden in de uitvoering van de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid en het volksgezondheidsbeleid – komt een kenmerkende vijfde vaste voorkeur binnen ons bestel tot uiting, nl. voor een spreiding van verantwoordelijkheden³.

Deze vijf constanten in ons sociaal-economisch bestel zijn althans op macro-niveau in theorie met elkaar te verenigen, zolang alle partijen bereid zijn om op centraal niveau bindende afspraken aan te gaan en ze op het decentrale niveau te realiseren. De combinatie van 'vrijwillige' zelfbinding en disciplinerende blijkt in de praktijk niet eenvoudig te verwezenlijken.

Het grootste risico ligt in de welhaast ingebouwde tendentie tot afwenteling van een onverantwoorde arbeidskostenontwikkeling via een groeiende werkloosheid op een tamelijk royaal uitgevoerd sociale-zekerheidsstelsel. Dat leidt er weer toe dat de collectieve-lastendruk en het begrotingstekort beide gaan stijgen. Om aan deze tendentie tot afwenteling paal en perk te stellen werden in het begin van de jaren tachtig de stabilisatie en zo mogelijk, het ver-

2. Zie ook de oratie van A. van der Zwan, *Regressie en vroegtijdige rijpheid; ontbindingsverschijnselen van de verzorgingsstaat*, Utrecht, 20 oktober 1993.

3. Zie voor een verhandeling daarover C. Oudshoorn, *Marktwerking in het sociaal-economisch bestel*, ESB, 6 oktober 1993, blz. 908-913.

minderen van de collectieve-lastendruk en geleidelijke reductie van het financieringstekort als nieuwe beleidsvoorkeuren ingevoerd. Niet zonder succes. In samenhang met een gematigde loonkostenontwikkeling heeft de beheersing van de uitgavengroei en de lastendruk in de tweede helft van de jaren tachtig ertoe bijgedragen, dat de Nederlandse economie ten volle kon profiteren van de toen gunstige internationale conjunctuur. Een positieve werkgelegenheidsontwikkeling was het resultaat.

Zwakke punten van het bestel en de consequenties

Bij alle aandacht die de werking van ons sociaal-economische bestel op macro-niveau krijgt, worden twee aspecten ervan vaak over het hoofd gezien. Met het beheer en de beheersing van het stelsel zijn grote besluitvormingskosten gemoeid, die het heel kwetsbaar maken voor exogene verstoringen. Waar dergelijke verstoringen voor de open Nederlandse economie een vast gegeven zijn, is het bestel bij gebrek aan reactievermogen in zijn uitkomsten labiel. Bovendien leidt de binding op micro-niveau aan de centrale afspraken onvermijdelijk tot verstarring en gebrek aan dynamiek. Dit is heel goed zichtbaar op de arbeidsmarkt, maar ook op verschillende andere markten, vooral de beschutte dienstenmarkten⁴.

De zich nu door de laagconjunctuur verscherpt doorzettende globalisering brengt de zwakke plekken van ons sociaal-economische bestel duidelijk aan het daglicht.

De opgelegde voorkeuren voor vrijhandel en monetaire stabiliteit hebben tot gevolg dat alle exogene schokken en verschuivingen die onlosmakelijk met het globaliseringsverschijnsel zijn verbonden, onge temperd binnen onze economie doorwerken. Zij verscherpen weliswaar de concurrentieverhoudingen op de binnenlandse en buitenlandse markten, maar zij hebben het grote voordeel dat zij voor maatregelen die de kwaal slechts zouden verergeren, bij voorbaat de deur sluiten.

De gevolgen van deze scherper wordende concurrentie kunnen niet uitsluitend worden ondervangen door de, overigens nodige, verdere specialisatie van onze economie op hoogproductieve en kennisintensieve activiteiten. De leercurve voor de zogeheten 'nieuwe' economieën is betrekkelijk kort gebleken. Zij zal nog korter worden. Daarom kunnen ook kennisintensieve activiteiten steeds meer daar worden verricht, tegen aanzienlijk lagere kosten dan bij ons. Het afwentelen, via de wig, van de kosten voor een groeiende inactieve beroepsbevolking op een relatief kleiner wordende actieve beroepsbevolking leidt er onvermijdelijk toe dat de concurrentiepositie van de hoogproductieve, kennisintensieve arbeid nog verder afbrokkelt. De al dreigende stijging van de I/A-ratio kan zo verkeren in een zichzelf versnellend proces. De handicaprace waaraan de Westeuropese economieën zijn onderworpen dreigt zo voor Nederland op de paradox uit te lopen dat met het groter worden van de achterstand, ook de handicap zwaarder wordt.

De inherente labiliteit van onze 'overlegeconomie' wordt nog groter, doordat het globaliseringsverschijnsel steeds meer ruimte voor ondernemingen

biedt om zich op hun eigen micro-niveau aan de hun onwelgevallige gevolgen van op centraal niveau gemaakte afspraken te onttrekken. De verscherping van de concurrentieverhoudingen en de tot snel reageren dwingende marktdynamiek laat hun overigens weinig keuze.

Ook voor de collectieve sector heeft globalisering diepingrijpende gevolgen. Nu het financieringstekort ten naaste bij voldoet aan de EMU-vereisten, zijn er klemmende redenen om een aanzienlijke vermindering van de collectieve-lastendruk na te streven. De werkgelegenheidsconsequenties zullen hier de modaliteit moeten bepalen. De verschuivende verhoudingen op de wereldmarkt maken voor kleinere nationale economieën het onderhouden en de versterking van de bestaande comparatieve voordelen van vitaal belang. Het investeringsklimaat voor de industrie wordt in hoofdzaak bepaald door de kwaliteit van een daarop gerichte publieke aanbodzijde: beroepsonderwijs, technologische en fysieke infrastructuur.

Een lagere collectieve-uitgavenquote waarbinnen meer publieke investeringsruimte moet worden gevonden, leidt er onvermijdelijk toe dat de mogelijkheden voor de staat om als 'risicogemeenschap' te fungeren inkrampen⁵. Zo komen de bestaande arrangementen van de verzorgingsstaat onder druk te staan: de dreigende volumegroei van afhankelijk van een krimpende collectieve sector laat geen ander perspectief dan een lager prestatieniveau. Dat zet de houdbaarheid van deze arrangementen zelf op het spel.

Ten slotte zal het steeds moeilijker worden om in een samenleving waarin de voorheen beschermde posities van grote delen van de bevolking kwetsbaar blijken, de al dan niet wettelijk beschermde posities in de grijze middenzone tussen staat en markt te blijven ontzien. Daarvoor is te meer reden omdat zich hier asymmetrische prijsontwikkelingen blijven voordoen, die, afgewenteld op de marktsector, de kostenontwikkeling en daarmee de zo kwetsbare concurrentiepositie van die sector ongunstig beïnvloeden.

Beleidsdilemma's

Globalisering levert voor de inrichting van ons sociaal-economische bestel een reeks van uitdagende dilemma's op. Tot dusver is de institutionele inrichting van ons bestel in de beleidsvorming als een verzameling vaste randvoorwaarden beschouwd. Het gaat er nu om meer helderheid te krijgen over de economische kosten van deze verzameling van constante factoren. Kortom, de belemmeringen die ervan uitgaan voor meer dynamiek, groei en werkgelegenheid moeten onderwerp van de beleidsdiscussie worden. Ambitieuze doelstellingen voor de werkgelegenheidsontwikkeling zijn niet te verenigen met de instandhouding van een samenstel aan arrangementen, waar-

4. P.A.G. van Bergeijk en R.C.G. Haffner, Op zoek naar dynamiek, *ESB*, 20 januari 1993, blz. 52-56.

5. Zie voor de effecten van een verlaging van de collectieve-uitgavenquote b.v. J. van Sinderen, Taxation and economic growth, *Economic Modelling*, juli 1993, blz. 285-300.

onder het niet-actieve deel van de beroepsgeschikte bevolking bijna half zo groot is geworden als het – nog – actieve deel.

Dynamiek op de goederen- en dienstenmarkten

In de marktsector worden door de concurrentiedruk de kosten een steeds belangrijker factor, terwijl het hoge tempo van de veranderingen meer flexibiliteit vergt, zowel in defensief als in offensief opzicht. Verbetering van de marktwerking over een zo breed mogelijk front, zal de ruimte voor meer dynamiek en flexibiliteit moeten scheppen. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de delen van het bedrijfsleven die zich – nog – niet op buitenlandse markten hebben begeven. Wie zich op de eigen thuismarkt nog veilig acht, is een zekere verliezer tegenover de in gure omstandigheden geharde concurrenten. Het gebrek aan concurrentie leidt ertoe dat de internationale voordelen van de Nederlandse economie onvoldoende worden benut. Ons bedrijfsleven blijft zo onnodig kwetsbaar tegenover de opdringende en niet te stoppen internationale concurrentie.

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Een grotere dynamiek op de goederen- en dienstenmarkten is nodig, maar niet voldoende. Ook de regulering van de arbeidsmarkt, de inrichting van de sociale zekerheid voor de beroepsbevolking en de organisatie van de zorgsector komen voor herijking in aanmerking. Hier doen zich onmiskenbare dilemma's voor.

Heel ruw genomen werkt de bestaande regulering van de arbeidsmarkt ten voordele van degenen die – nog – een baan hebben en ten nadele van hen die een baan willen. Dat geldt voor de ontslagbeschermingsregels, de bovenminimale bodems in tal van cao's en voor het bruto-minimumloon. Is het sociaal en economisch wel verantwoord om minder geschoolden uit kwetsbare bevolkingsgroepen de toegang tot de arbeidsmarkt te blijven ontzeggen, omdat hun produktiviteit niet opweegt tegen de kosten van het bruto minimumloon?

De op centrale afspraken stoelende loonvorming past ook niet goed bij de dynamiek van het globaliseringsverschijnsel. De daaruit voortvloeiende concurrentiedruk varieert naar tijd, sector, bedrijfstak en zelfs naar onderneming. Daardoor sluit de centrale regulering van marktverhoudingen en marktgedrag, die van homogene en stabiele verhoudingen uitgaat, steeds minder aan op de zich feitelijk voordoende ontwikkelingen: is het nog verantwoord cao's algemeen verbindend te verklaren, als daardoor in hun concurrentiepositie kwetsbare ondernemingen in moeilijkheden kunnen komen?

Werking overlegeconomie

Overheidsregulering verslijt sneller en blijkt steeds minder effectief. Voor de centrale indicatieve gedragsafspraken tussen de overheid en de sociale partners is het niet anders. Voor de inrichting en werking van de 'overlegeconomie' doen zich hier verschillende dilemma's voor. Als de verscheidenheid van posities en belangen op macro- en microniveau toeneemt, zullen de centrale afspraken globaler en vrijblijvender

moeten worden. In een economische context waarin voor het ene bedrijf arbeidsduurverkorting een afdoende reactie op tijdelijke afzetproblemen kan zijn, maar het andere bedrijf arbeidsduurverlenging nodig heeft om de kostenconcurrentie op zijn markt aan te kunnen, klinkt de aanbeveling dat de arbeidstijd geflexibiliseerd moet worden parmantig, maar zegt zij weinig.

Met de groeiende dynamiek in de marktsector gaan de besluitvormingskosten van de overlegeconomie zwaarder wegen, in tijd en in geld. Het afgelopen jaar is er veel gesproken over de vermaledijde 'remweg' in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling bij een conjuncturomslag. De snel veranderende verhoudingen op tal van deelmarkten kunnen, ook onafhankelijk van de conjunctuurbeweging, tot tussentijdse aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden nopen, waarin centrale aanbevelingen noch de cao voorzien.

Nu ondernemingen steeds scherper op hun kosten-opbrengstenverhouding moeten letten, raakt ook de geleidelijk aan precair wordende verhouding tussen de opbrengst en de op het bedrijfsleven drukken- de kosten van de overlegindustrie in opspraak.

Eigenlijke overheidstaken

De noodzaak tot meer aandacht voor de besluitvormingskosten en de economische doelmatigheid strekt zich ook uit tot tal van eigenlijke overheidstaken. Het mag waar zijn dat de groeiende concurrentiedruk noopt tot meer uitgaven voor publieke investeringen, maar dat alleen is niet genoeg. Naarmate de overheidsuitgaven voor bijvoorbeeld onderwijs groeien, gaat het doelmatigheids criterium zwaarder wegen: is Nederland wel concurrerend in termen van effectieve schooldagen per onderwijsjaar en van effectieve onderwijsoverdrachtsuren per dag? Hebben de afnemers van onderwijs- en scholingsdiensten wel voldoende inzicht in de relatieve kwaliteit van het aanbod? Welke mate aan bewegingsvrijheid hebben met publieke middelen gefinancierde instellingen nodig om te kunnen reageren op de behoeften van een veeleisender marktsector?

Voor de technologische infrastructuur kunnen vergelijkbare vragen worden gesteld. Zijn de hier werkzame instituten in staat om goed op de behoeften van het bedrijfsleven te reageren? Is het wenselijk en mogelijk om hier meer mededinging te bevorderen, om zo de samenwerking met bedrijven in het onderzoeks- en ontwikkelingswerk te kunnen versterken?

Voor de grote projecten ter versterking van de fysieke infrastructuur is een systematische economische-effectenrapportage wenselijk. Ook hier doet zich de paradox voor dat naarmate er meer geld beschikbaar komt, een scherpere prioriteitenstelling nodig blijkt: in de Nederlandse besluitvorming zal steeds meer rekening moeten worden gehouden met de noodzaak om aansluiting te krijgen en te houden op de Europese hoofdtransportnetwerken.

Deze niet uitputtende lijst van dilemma's illustreert slechts dat het op orde brengen van de openbare financiën en het verlagen van de collectieve-lastendruk weliswaar noodzakelijke, maar zeker niet voldoende voorwaarden zijn voor een sterkere econo-

mie. Daarvoor is ook een grondige herijking nodig van de constanten in ons sociaal-economische bestel en onze publieke regulering van het marktgedrag.

Naar een doelmatiger economie?

Ten onrechte worden bij de keuzes die nu moeten worden gemaakt, wel het Angelsaksische en Rijnlandse markeconomische model tegenover elkaar gesteld⁶. Voor de huidige uitdagingen biedt deze indeling geen antwoord. Beide modellen hebben in het licht van het globaliseringsverschijnsel hun zwakke punten.

De zwakke punten van het Angelsaksische model zijn de verwaarlozing van de publieke aanbodzijde en de kostbare afwenteling van de bestaansrisico's in de private sector door een volstrekt uit zijn krachten gegroeid stelsel van juridische aansprakelijkheden. De zwakke publieke aanbodzijde leidt er onder andere toe dat het menselijk kapitaal van grote bevolkingsgroepen onderbenut blijft. De te ver doorgeschoten juridificering van het maatschappelijke bestel veroorzaakt hoge besluitvormingskosten – de 'legal overhead' – en risicomidend gedrag in de marktsector.

Het Rijnlandse model kenmerkt zich door de collectivisering van de risico's voor de bestaanszekerheid. Doordat een omvangrijke afwenteling van risico's uit de marktsector naar de publieke sector plaatsvindt, blijft ook in dit model het minder geschoolde en minder produktieve menselijke kapitaal onbenut. De groeiende overdrachtsuitgaven dreigen hier de vitale publieke aanbodzijde uit te hollen.

Kortom, beide modellen zijn – te – weinig efficiënt om tot leidraad te kunnen strekken voor een afdoende reactie op het globaliseringsverschijnsel.

Naar een ander herverdelingsmodel

Voor de versterking van de Nederlandse economie zal primair moeten worden gezocht naar een ander herverdelingsmodel. Nu vindt bij ons een omvangrijke herverdeling van de actieve naar de inactieve bevolking plaats. Met deze secundaire herverdeling wordt tevens gelijkmatigheid van de inkomensverdeling nagestreefd. Sinds vanaf het begin van de jaren zeventig de economische groei tegenvalt, stijgt bij de gegeven regulering van de arbeidsmarkt, de formele en informele werkloosheid. Daardoor wordt de primaire inkomensverdeling dus schever. Dan moet er weer meer worden herverdeeld om eenzelfde gelijkheid van de secundaire inkomensverdeling te verwezenlijken. Echter deze omvangrijker, uit hogere lasten en premies te bekostigen, herverdeling werkt weer groeibelemmerend⁷. Doordat deze heffingen de marginale wig vergroten, leiden zij tot een kwalitatief minder en kwantitatief geringer aanbod van produktiefactoren (arbeid en investeringen). Het groeipotentieel wordt verder uitgehold en de kwetsbaarheid voor de mondiale concurrentie neemt toe.

Het belangrijkste uitdagingende dilemma waarvoor de Nederlandse en andere Westeuropese economieën nu staan, behelst de noodzaak tot omvorming van een stelsel dat gericht is op de verzekering van maatschappelijke zekerheid en gelijkheid, via de se-

cundaire inkomensverdeling, tot een stelsel waarin de gelijke toegang tot hoogwaardiger startkwalificaties centraler staat en de collectieve bestaanswaarborg slechts aanvullend hoeft te zijn. Alleen zo kan de spanning tussen het versterken van het concurrentievermogen en het bieden van bestaanszekerheid worden opgelost.

Ook al is het interieur van het Nederlandse sociaal-economische bestel de laatste twintig jaar fors afgebladderd en minder comfortabel geworden, door velen zal de noodzaak tot een verregaande herinrichting als schokkend worden ervaren. Eigenlijk is het vreemd dat de urgentie daartoe pas nu wordt gevoeld. De culturele, sociale, economische en technologische veranderingen van de laatste dertig jaar hebben op micro- en meso-niveau verstrekkende gevolgen gehad, waaraan geen onderneming of bedrijfstak zich heeft kunnen onttrekken.

Ook de nationale staat is voor deze mondiale dynamiek niet ongevoelig gebleken. Europeanisering en globalisering hebben zijn vermogen om de nationale economie te ordenen en te sturen ondergraven, terwijl hij tegelijkertijd kwetsbaarder is geworden voor exogene verstoringen. Weliswaar is de sociale ordening het domein bij uitstek gebleven waarin de publieke sector en de georganiseerde marktsector elk met hun eigen verantwoordelijkheid samenwerken, maar ook deze ordening is niet immuun voor het verlies aan handelingsvermogen van de nationale staat, noch onkwetsbaar voor de diepingrijpende gevolgen van het globaliseringsverschijnsel. De uitdagingen die hier liggen zijn niet gering omdat de noodzakelijke institutionele veranderingen veel lastiger keuzes vergen dan de niveau-aanpassingen waarmee we tot dusver ons ongerief hebben trachten te verhelpen.

Te eenzijdig wordt het globaliseringsverschijnsel vooral als een bedreiging afgeschilderd. Een ontwikkeling die ertoe leidt dat in grote delen van de wereld de welvaart snel toeneemt, opent ook voor de Nederlandse economie tal van nieuwe kansen. De eigenlijke bedreiging ligt in de traagheid en zelfgenoegzaamheid waarmee in West-Europa wordt gereageerd op de veranderingen in de wereldeconomie. Nederland maakt hierop geen uitzondering. Het te weegbrengen van institutionele veranderingen bij ons, is wel vergeleken met het lopen van een marathon in een moeras: de onenigheid over de te volgen route maakt de eindstreep bij voorbaat onbereikbaar.

In onze traditie past ook een andere metafoer, namelijk die van de Elfstedentocht bij tegenwind: daar houden de deelnemers van de kopgroep elkaar om beurten uit de wind, vastbesloten om gezamenlijk de ver weg gelegen finish te bereiken. Indien er consensus mogelijk is over de ernst van de uitdaging waarvoor we staan, zal in deze traditie globalisering geen bedreiging, maar vooral een kans blijken.

L.A. Geelhoed

6. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Editions du Seuil, Parijs, 1991.

7. P.A.G. van Bergeijk en P.M. Waasdorp, *Herverdeling en economische groei*, *ESB*, 13 oktober 1993, blz. 932-935.