

1995: conjunctuurherstel of economisch herstel?

L.A. Geelhoed*

De verbetering van de internationale conjunctuur kan de structurele problemen van de Nederlandse economie wel verhullen maar niet verhelpen. Interne en externe uitdagingen vragen om vergaande aanpassingen van het in West-Europa dominerende sociaal-economische model. In omringende landen is die conclusie al getrokken. In Nederland zijn ingrijpende structurele hervormingen onontkoombaar, ook om de sociale cohesie in ons land te handhaven.

In West-Europa is het vorig jaar de omslag in de conjunctuur sneller en steviger geweest dan eind 1993 nog werd verwacht. De prognoses voor 1995 en de verwachtingen voor 1996, die voor beide jaren duiden op een groei van ongeveer 3%, zijn hoopgevend.

In het OESO-gebied vallen de prestaties van de Verenigde Staten op. Daar werd in 1994 een economische groei van bijna 4% met een stevige werkgelegenheidsexpansie geboekt. De Amerikaanse economie begint nu tekenen van oververhitting te vertonen, die de Fed tot een restrictief monetair beleid nopen. Daardoor zal de groei dit jaar afvlakken, terwijl de inflatie beperkt kan blijven tot ruim 3%. De Japanse economie heeft het pad omhoog weer gevonden, al blijft de groei dit jaar nog bescheiden met ruim 2%.

Na de uitbundige groei van de laatste drie jaar zullen de nieuwe economieën in Zuidoost-Azië waarschijnlijk wat minder snel expanderen, al blijft de groei daar gemiddeld ruim boven het Westeuropese en Amerikaanse niveau. Gunstig zijn verwachtingen ook voor verschillende Latijnsamerikaanse landen.

Dichterbij is het beeld in Centraal en Oost-Europa gemengd. Polen, Hongarije, de Tsjechische republiek en Slowakije zijn al vrij ver gevorderd in de omschakeling van centraal geleide naar markteconomieën. De totstandkoming van bestendige bestuurlijke verhoudingen en het financiële en monetaire beleid daar hebben de voorwaarden geschapen voor een hoopgevende economische groei in combinatie met een stabielere wordende prijsontwikkeling. Veel moeilijker is de economische situatie elders in Oost-Europa. Daar blijkt het gebrek aan politieke en bestuurlijke stabiliteit een ernstige handicap.

Uitdagingen voor de Europese Unie

Voor West-Europa heeft het gunstige conjunctuurbeeld de riskante bedriegelijkheid van een bloeiende klimroos aan een bouwvallige gevel. Het mooie plaatje verhuult dat het gebouw van onze economieën drin-

gend aan groot onderhoud toe is. Op wat langere termijn bezien onderscheidt West-Europa zich door hogere begrotingstekorten, een veel hogere collectieve lastendruk en een aanzienlijk hogere werkloosheid. Deze prestaties vinden hun keerzijde in een structureel lagere economische groei en in een veel lagere werkgelegenheidsschepping (zie tabel 1).

Het trendmatige karakter van de relatieve achteruitgang van de Westeuropese, of 'Rijnlandse' economieën zou op zichzelf al aanleiding moeten geven tot drastische aanpassingen. Immers, de combinatie van structurele zwakheden en een groeiende inactiviteit van de beroepsbevolking is op den duur economisch noch sociaal houdbaar. Daaraan verandert een rooskleurige conjunctuurbeweging niets. De prijs voor verder uitstel van de noodzakelijke aanpassingen zal de komende jaren bovendien snel hoger worden. In de eerste plaats zullen de nieuwe markteconomieën in Centraal-Europa zich willen aansluiten bij de Europese Unie. Daarvoor pleiten zowel politieke als economische argumenten. De nu weer oplevende discussie over de noodzaak om voorlopig handelsbelemmeringen te handhaven tegenover deze nieuwe markteconomieën is een uit angstvalligheid geboren pleidooi voor het herstel van een economisch IJzeren Gordijn. Daarmee zou de Europese Unie bij voorbaat afstand doen van de rol die zij geo-politiek en geo-economisch moet spelen. Verdere integratie van Europa is onmogelijk, tenzij wij onze markten voor Centraal- en Oosteuropese produkten openstellen. Dit betekent onvermijdelijk dat West-Europa zijn productiestructuren zal moeten aanpassen.

Ten tweede zal onder het nieuwe wereldhandelsbeleid het globaliseringverschijnsel sneller en onverbiddelijker doorzetten. De concurrentiedruk op het Westeuropese bedrijfsleven zal blijven toenemen. De

* Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

landen van de Europese Unie zullen zich actief moeten bekommeren om hun vestigings- en investeringsklimaat. Deze beleidsconcurrentie strekt zich uit over de volle breedte van het sociaal-economische bestel.

In de derde plaats vereist de aanpassing van de economische activiteiten in een meer duurzame richting op wat langere termijn aanpassing van productie- en consumptiepatronen.

De eisen die deze driedelige uitdaging aan de Westeuropese economieën stelt, staan in schril contrast met de betrekkelijke onbeweeglijkheid van het dominerende sociaal-economische model in West-Europa. Duurzaam economisch herstel is met een conjuncturele opleving allerminst gewaarborgd. Daarom is het kortzichtig het bestaande 'Rijnlandse' model bij voorbaat tot object van institutionele monumentenzorg te bestemmen. Wil de Europese Unie haar politieke, economische en sociale ambities kunnen blijven verwezenlijken dan zal dit model verregaand moeten worden aangepast.

Sociaal-economische beleidsafstemming

Sinds het begin van de jaren zeventig heeft bij de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten van de Unie het accent gelegen op de afstemming van het nationale financieel-economische en monetaire beleid. Dit accent is in het Verdrag van Maastricht nog verder aangezet door het opnemen van geobjectieerde criteria voor het financieringstekort, de schuldquote, de prijsontwikkeling, de lange rentevoet en de wisselkoersstabiliteit. De jaarlijks plaatsvindende z.g. excessieve-tekortenprocedure waarin de lidstaten op hun budgettaire prestaties worden beoordeeld, trekt veel politieke aandacht en werkt thans merkbaar door in het nationale begrotingsbeleid van de lidstaten.

In het voorjaar van 1994 heeft de Ecofin-Raad het initiatief genomen om in het kader van de coördinatie van het algemene economische beleid, zoals is voorzien in art. 103 van het EG-Verdrag, aandacht te besteden aan de werkgelegenheidsontwikkeling binnen de Unie. De in dat kader uitgevoerde analyses hebben inmiddels geleid tot gerichte aanbevelingen aan de lidstaten over onderwerpen als de financiering en de 'incentive'-structuur van de sociale zekerheid, de werking van de arbeidsmarkt, met inbegrip van de arbeidsvoorwaardenvorming en de beloningsstructuur voor het minder produktieve deel van de beroepsbevolking. Momenteel vallen deze onderwerpen als 'sociale' aangelegenheden in het bereik van de nationale bevoegdheden. Maar de ongunstige economische neveneffecten van de bestaande sociaal-economische ordening in de nationale sfeer dwingen ertoe om die ordening tot voorwerp van economische beleidscoördinatie in Unie-verband te maken. Daarbij is het opvallend dat lidstaten als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die steeds grote reserves in acht hebben genomen tegen de uitbreiding van de Unie-bevoegdheden op sociaal terrein, het voortouw nemen bij de uitbreiding van de economische beleidscoördinatie tot traditioneel sociale beleidsonderwerpen. Deze evolutie is in de aanloop naar de recente Europese top van Essen heel markant geweest.

Tabel 1. Enkele internationale kerngegevens, 1981-1995

	1981-1990	1991-1994	1995
	gemiddelden per jaar		
Volume bbp (procentuele mutatie)			
Verenigde Staten	2,7	2,2	3,0
Japan	4,1	1,6	2,3
EU-landen	2,5	1,0	2,5
Werkloosheid (in % beroepsbevolking)			
Verenigde Staten	7,0	6,7	5,8
Japan	2,5	2,5	2,8
EU-landen	9,7	10,0	11,3
Werkgelegenheidsgroei (personen, in procenten)			
Verenigde Staten	1,8	1,0	2,0
Japan	1,2	0,9	0,8
EU-landen	0,5	-0,8	0,5
Collectieve-lastendruk (lopende ontvangsten in % van het bbp)			
Verenigde Staten	33,5	34,1	34,4
Japan	32,0	34,3	33,3
EU-landen	43,9	45,0	45,6
Overheidssaldo (vorderingensaldo in % bbp)			
Verenigde Staten	-3,5	-4,1	-2,0
Japan	-0,7	0,7	-1,8
EU-landen	-4,5	-5,5	-5,0

Bronnen: CPB, EU en OESO.

Nu is onderkend dat de economische kwetsbaarheid van de Europese Unie mede te herleiden is tot de inrichting van de sociaal-economische ordening in de nationale sfeer, moet er rekening mee worden gehouden dat de Unie in het kader van de economische beleidscoördinatie daaraan blijvend aandacht zal besteden en een grotere druk dan voorheen op de lidstaten zal gaan uitoefenen om het sociaal-economische bestel te flexibiliseren, terwijl hun goederen- en arbeidsmarkten eveneens flexibeler moeten worden. De vraag rijst hoe de Nederlandse economie er in de komende jaren voor zal staan, of wel: wat is onze relatieve positie binnen West-Europa, dat als zodanig al met ernstige structurele problemen kampt?

Conjuncturele overvloed en structureel onbehagen

De Nederlandse economie onderscheidt zich niet in positieve zin van de andere Westeuropese economieën. De grote structurele problemen komen scherp tot uiting in de ontwikkeling van het bbp per hoofd van de bevolking. Daarin zakken we, zelfs naar Westeuropese maatstaven, geleidelijk ver terug. Onze inactiviteitscijfers vertonen al sinds het begin van de jaren zeventig een voortdurend opwaartse beweging. Hetzelfde geldt voor de overdrachtsuitgaven en collectieve lasten (zie figuur 1). Na elke groeivertraging belanden deze op een hoger niveau. Tamelijk geringe verstoringen in het structurele groeipad, zoals in de tweede helft van 1992 en 1993, werken hard

door in de werkloosheidscijfers. De non-participatie op de arbeidsmarkt is bijna nergens in West-Europa zo groot als in Nederland. Het niveau van de werkloosheid is een hardnekkig probleem dat deze eeuw niet tot een oplossing kan worden gebracht¹.

Daarnaast kampen wij nog met andere structuurproblemen. Voor een zo open economie als de Nederlandse is het zorgwekkend, dat wij relatief sterk zijn vertegenwoordigd op produktmarkten die weinig groei beloven, zoals de voedingsmiddelen- en de bulkchemiemarkt, terwijl wij achterblijven op de expanderende produktmarkten met een hoge kennisintensiteit². Dit is ook zichtbaar in de kennisinfrastructuur. De publieke uitgaven aan R&D liggen weliswaar internationaal gezien redelijk op niveau, maar zijn in heel beperkte mate relevant voor de door de marktsector uitgeoefende vraag³. De gebrekkige aansluiting tussen private vraag en publiek aanbod van R&D-activiteiten is, afgezien van het niveau, een vraagstuk apart. De in de marktsector uitgeoefende R&D is uiterst kwetsbaar, omdat zij daar vooral is geconcentreerd bij enkele grote bedrijven. Deze kunnen en zullen hun onderzoeks- en ontwikkelingswerk naar elders verplaatsen, indien de condities er voor in Nederland verder verslechteren.

Nu de Unie-landen om ons heen de noodzaak tot soms verregaande aanpassing van hun sociaal-economische model inzien en daarnaar gaan handelen, kan Nederland daarbij niet achterblijven. Immers, de externe druk op onze economie is zeker niet kleiner, terwijl de Nederlandse variant van het Rijnlandse model in termen van groei en arbeidsparticipatie beduidend slechter heeft gepresteerd dan de Duitse en Franse varianten. Bij de noodzakelijke verbouwing is bovendien heel wat achterstallig onderhoud weg te werken, dat tot uitdrukking komt in de hoog opgelopen staatsschuld en de langdurige werkloosheid. De gunstige conjunctuur geeft zeker in Nederland geen aanleiding tot uitstel van de nodige ingrepen in ons sociaal-economische bestel. Bij een gunstig tij zal de sociale pijn geringer zijn, terwijl de opbrengsten voor de werkgelegenheid sneller zichtbaar worden.

In het Regeerakkoord zijn de accenten van een drieledige aanpak terug te vinden: verdere budgettaire consolidatie, verbetering van de marktwerking op de goederen-, diensten- en arbeidsmarkt en versterking van de publieke aanbodzijde.

Figuur 1.
Lastendruk,
inactiviteit 65-
en bbp per
hoofd

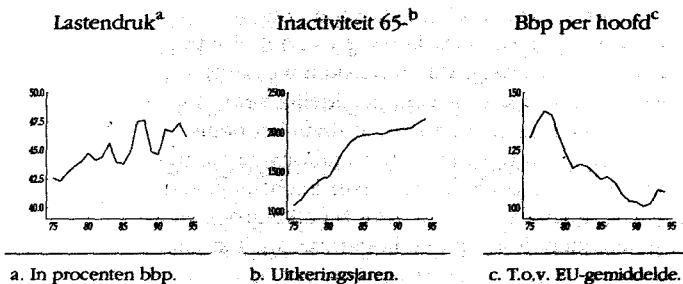
Budgettaire consolidatie snel afronden

De snelle afronding van de budgettaire consolidatie blijft van wezenlijk belang voor de structurele verbe-

tering van onze economie, ook in de sfeer van werkgelegenheid. Het staat nu vrijwel vast dat Duitsland nog dit jaar zal voldoen aan de eisen die art. 104C van het EG-Verdrag aan het vorderingstekort en de schuldquote stelt. Tegen deze achtergrond is het van vitaal belang dat ook Nederland zo snel mogelijk aan de EMU-eisen voldoet. Bij falen is een hogere rentestand en een slechter investeringsklimaat het resultaat. De eindrekening is dan: minder werk.

Tegen deze achtergrond zijn de actuele discussies over de verdeling van het budgettaire 'conjunctuurdividend' voorbarig. Het Regeerakkoord voorziet – bij een behoedzame veronderstelling over de economische groei – in een vermindering van het EMU-vorderingstekort van 4% in 1994 naar 2% in 1998 en in f 9 miljard lastenverlichting in de micro-sfeer. Nu ten opzichte van het gekozen behoedzame scenario de economische groei dit en het volgend jaar aanzienlijk zal meevallen, is er veel aan gelegen om allereerst de daaruit voortvloeiende budgettaire opbrengsten zo te bestemmen dat de schuldquote de sinds vorig jaar ingezette daling kan voortzetten. Zou er dan nog budgettaire ruimte overblijven, dan zal een extra lastenverlichting de structuur van onze economie verder versterken. Zo kan een economische structuurversterking samengaan met de gewenste kwalificatie van Nederland voor de EMU-criteria. Het onlangs in Brussel getoetste convergentieprogramma laat overigens zien dat bij de huidige gunstige economische prognoses het voor 1998 geplande EMU-tekort van 2% wellicht al in 1996 kan worden verwezenlijkt. Dat is geen luxe, omdat de 3%-EMU-norm voor het tekort een bovengrens is. Bij een gunstige conjunctuur zouden wij daar duidelijk onder moeten blijven. Alleen dan kan op den duur een stabiel en stabiliserend begrotingsbeleid worden gevoerd.

De verwezenlijking van dit gunstige perspectief staat en valt met de strikte bewaking van het afgesproken stringente uitgavenkader. Een zo spoedig mogelijke afronding van de nog openstaande taakstellingen uit het Regeerakkoord heeft vele voordelen. Het schept vertrouwen, het geeft bestuurlijk rust, terwijl de discussie over wat verder nodig is voor een sterkere economie onbelast kan worden gevoerd. Aanzienlijke financiële taakstellingen voor de collectieve sector mogen niet per se als negatief worden beoordeeld. Het op gezette tijden opleggen van forse gerichte financiële taakstellingen dwingt tot een herijking van beleidsprioriteiten. Daardoor zal het totale overheidsoptreden beter blijven aansluiten bij de eisen die de samenleving in een sterk veranderende internationale omgeving aan het publieke handelen stelt. Een bijkomend voordeel is dat de beeldvorming en -uitvoering ook in institutioneel opzicht tot meer lenigheid wordt gedwongen.



1. Volgens berekeningen van het SCP zal in een lage-groei-variant een onacceptabele stijging van de werkloosheidsvoet optreden tot 15% van de beroepsbevolking. SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1994*, Rijswijk, 1994, blz. 27-31.
2. Ministerie van Economische Zaken, *Science and technology indicators*, november 1994.
3. M. Slabbers en B. Verspagen, *Stemming 1. Een beoordeling van de Nederlandse technologische positie op basis van kwantitatieve indicatoren*, Maastricht, 1994.

Meer markt en meer marktwerking

Budgettaire consolidatie is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor duurzaam economisch herstel. Een economie die onvoldoende werkgelegenheid schept, is op den duur sociaal noch economisch houdbaar. De keuze in het Regeerakkoord voor "meer werk" is dan ook een opgelegde.

Afgaande op de ervaringen van de laatste 25 jaar lijkt het kabinet zich daarmee een bijna onmogelijke taak te hebben gesteld. Weliswaar nam in de tweede helft van de jaren tachtig het aantal banen sterk toe, maar de verhouding tussen actieven en inactieven in de beroepsbevolking bleef ook toen grosso modo ongewijzigd⁴. Is daarmee min of meer empirisch aangetoond dat het werkgelegenheidsprobleem bij ons beleidsresistent is geworden? Als wij de oplossing trachten te vinden binnen de institutionele grenzen van het bestaande bestel, luidt het antwoord bevestigend. Op zichzelf zijn de talrijke maatregelen die zijn en worden getroffen om de aanbodzijde van de arbeidsmarkt weer in beweging te krijgen – zij zijn vooral op de 'moeilijke' segmenten van die markt gericht – nuttig. Zij kunnen echter niet meer dan beperkte en tijdelijke impulsen geven, als de effectieve vraag naar arbeid achterblijft. Het centrale vraagstuk is hoe meer ruimte voor het ondernemen te creëren, opdat er meer ruimte voor arbeid ontstaat.

Uit een reeks verkennende studies die voor een aantal industrielanden zijn gedaan naar de economische consequenties van een ingrijpende deregulering en flexibilisering van de goederen- en dienstmarkten, blijkt dat structurele hervormingen terdege uitzicht bieden op meer werkgelegenheid (zie tabel 2). De effecten nemen aanzienlijk toe wanneer tegelijkertijd de arbeidsmarkt wordt geflexibiliseerd. Daarom is de keuze in het Regeerakkoord voor een stevig in te zetten programma voor deregulering en flexibilisering van de produktmarkten, in samenhang met een aanzienlijke verlaging van de bruto-arbeidskosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt, in essentie een ernstig te nemen keuze voor meer werk. Alle berekeningen wijzen erop dat alleen een aanzienlijke herschikking binnen de overheidsfinanciën ter financiering van een substantiële wigverkleining aan de onderkant, mits gecombineerd met flexibilisering over een breed front, de doelstelling van 'meer werk' binnen bereik kan brengen.

Deregulerings- en flexibiliseringsprogramma's zijn alleen in abstracto populair. De feitelijke uitvoering ervan pleegt op grote weerstanden te stuiten, omdat onvermijdelijk de gevestigde belangen van gepassioneerd optredende 'insiders' worden getroffen. Omdat de stem van de op een zijspoor gezette 'outsiders' in de regel aanzienlijk zwakker is, vergt zo'n operatie veel politiek en bestuurlijk doorzettingsvermogen. Van de concrete voortgang, die in betrekkelijk kleine stappen en deelprojecten uiteenvalt, is weinig glamour te oogsten. De lange aanloop naar de discussie rond de Winkelsluitingswet is illustratief.

Bij de deregulering en flexibilisering van het economische bestel in ruime zin, is steeds een herpositionering van de overheidsrol en het publieke domein in het geding⁵. Heel zichtbaar is dit bij het opheffen

Tabel 2. Macro-economische effecten van deregulering en flexibilisering van de produktmarkt (proc. afwijking van het basispad)^a

		Productie	Werkgel.	Inflatie
Duitsland ^b	jaarlijks	+0,3	+0,6	-0,4
Nederland	jaarlijks	+0,5	+0,1	-0,6
Nederland ^b	jaarlijks	+1,1	+1,1	-0,7
Australië ^c	gecumuleerd	+4,7	+0,5	-6,3

a. Alle berekeningen zijn gemaakt in een algemeen-evenwichtskader en hebben betrekking op de macro-economische gevolgen van een economie-brede deregulering.

b. Inclusief flexibilisering van de arbeidsmarkt.

c. Effecten op lange termijn.

Bronnen: IMF, *The Federal Republic of Germany: adjustment in a surplus economy*, Occasional paper 84, Washington 1989; P.A.G. van Bergeijk e.a., *Measuring the speed of the invisible hand*, *Kyklos*, 1993; J. van Sinderen e.a., *De kosten van economische verstarring op macro-niveau*, *ESB*, 23 maart 1994, blz. 274-279 en P. Dee, *General equilibrium models and policy advice in Australia*, IFAC Workshop, Amsterdam, 1994.

of beperken van de domeinmonopolies voor de 'vrije' beroepen, het privatiseren van daarvoor vatbare openbare nutsvoorzieningen en het verlagen of wegnemen van bestaande toetredingsbarrières tot de markt. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk richt het dereguleringsstreven zich juist op deze aspecten van de economische ordening. Ook Nederland zal hier tot beleidsinitiatieven moeten overgaan. Van geval tot geval zullen de mogelijkheden tot verruiming van de marktsector en verscherping van de marktwerking rigoureus moeten worden onderzocht. De cumulatie van micro-economische inefficiënties in een opener wordend economisch wereldbestel levert een steeds groter blijvende handicap voor de Nederlandse economie als geheel op. Dat die handicap werk kost hebben onze nabuurstaten al begrepen.

De arbeidsmarkt

Uit de ervaringen die tot dusver met structurele veranderingsprocessen in de OESO-landen zijn opgedaan, valt te leren dat de resultaten van een 'hinkende deregulering' – dat wil zeggen een verbetering van de werking van produktmarkten in combinatie met een rigide blijvende arbeidsmarkt – tegenvallen. De dan nodige aanpassingsprocessen zullen zich veel te traag voltrekken⁶.

Onder invloed van de OESO en de Europese Unie convergeren de beleidsrecepten voor vergroting van de arbeidsparticipatie. Zo worden in onze directe omgeving – België, Denemarken, Duitsland – nieuwe beleidsprioriteiten gevormd door het verbeteren van de 'incentive'-structuur, het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid, het differentieren van de arbeidsvoorwaardenvorming en vermindering van de indirecte loonkosten. Het hier blijven

4. Zo bedroeg de verhouding van het aantal inactieven ten opzichte van het aantal actieven 66% in 1980, 83% in 1985 en 82% in 1990. Momenteel is dat 85%.

5. L.A. Geelhoed, *Deregulering, herregulering en zelfregulering*, in Ph. Eijlander e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle, 1993, blz. 33-51.

6. Zie bij voorbeeld D.I. Bos en P.A.G. van Bergeijk, *Structurele hervorming: ervaringen in Nieuw-Zeeland*, *ESB*, 14 december 1994, blz. 1134-1138.

innemen van excentrieke posities zal in een open produkt- en kapitaalmarkt maar op één manier worden beloofd: met minder werk.

Het is wat wrang te moeten vaststellen dat verschillende landen om ons heen nu recepten ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt gaan toepassen, die hier enkele jaren geleden al door het CPB in zijn lange-termijnstudies werden aanbevolen. In een wél reagerende omgeving kost de koestering van het nationale palaver werk.

De publieke aanbodzijde

De aan mondiale concurrentie blootgestelde economieën trachten hun publieke aanbodzijde – dat wil zeggen hun fysieke, educatieve, technologische en fiscale infrastructuur – zoveel mogelijk te versterken. Daarbij gaat het niet uitsluitend om de absolute omvang van de overheidsinvesteringen in infrastructuur in ruime zin, maar ook om een goede afstemming tussen de specifieke behoeften van de desbetreffende economieën en de uitkomsten van de publieke besluitvorming⁷.

Hetzelfde geldt voor andere vormen van infrastructuur. Zo geeft het naar verhouding lage niveau van de collectieve uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in Nederland reden tot zorg. Er is te meer reden voor ongerustheid nu blijkt dat slechts een gering deel van de uitgaven rechtstreeks op de behoefte van de marktsector aansluit. Méér is wenselijk, maar béter is noodzakelijk. Het gaat erom de aansluiting tussen het publieke aanbod en de maatschappelijke vraag te verbeteren. Ook dat vraagt, afgezien nog van de vraag naar de gewenste omvang van de beschikbare middelen, om een herpositionering van de rol en verantwoordelijkheden van de overheid. De ombuigingen en intensiveringen waarin het regeerakkoord voorziet, bieden een goede aanleiding de aansluiting tussen het publieke aanbod en de private vraag naar deze overheidsvoorzieningen te verbeteren. Op den duur levert ook dat meer werk op.

Ten slotte: waarvoor is het bedoeld?

Het SCP betoogt in het *Sociaal en cultureel rapport 1994* dat het proces van culturele veranderingen – emancipatie, individualisering en secularisatie – leidt tot groeiende onzekerheid over de bestaande vormgeving van de sociaal-economische instituties. Op het terrein van de sociale zekerheid leiden deze culturele veranderingen tot een veranderende maatschappelijke vraag om de nieuwe risico's af te dekken die voortvloeien uit een grotere verscheidenheid aan leefvormen. Daarbij is het voor het SCP de vraag of de nieuwe hoogopgeleide werknemer met een flexibel arbeidspatroon en een grote mobiliteit wel de norm moet worden van een nieuwe sociale zekerheid, als publieke voorziening. Dat geldt a fortiori waar moet worden vastgesteld dat individualisering bij een stagnerende of dalende welvaart zwaar drukt op de huidige arbeidsmarkt en de huidige sociale zekerheid.

De combinatie van een steeds hogere arbeidsproductiviteit, als voorwaarde voor deelneming aan het arbeidsproces, en de geleidelijke erosie van de

bestaansvoorwaarden voor degenen, voor wie de drempel tot de arbeidsmarkt te hoog is geworden, maakt bij lage economische groei het gevaar van een permanente onderklasse van uitgestotenen reëel. Al is het nog niet zover, het perspectief alleen al geeft aanleiding tot bezorgdheid⁸.

De eerste zorg moet zijn om de realisatie van het lage-groeienscenario als een structureel gegeven voor onze economie te voorkomen. De drie hier nader toegelichte accenten uit het Regeerakkoord bieden, als zij tijdig en in combinatie worden gerealiseerd, zeker uitzicht daarop. Maar dan nog blijft de vraag of de sterk veranderende externe en interne omgeving een restauratie zonder meer van het bestaande sociaal-economische bestel zou toelaten. Ik denk het niet. Ingrijpende maatregelen lijken onvermijdelijk.

De kern van het probleem waarvoor we staan, is dat het economisch handelen, zowel extern als intern steeds meer buiten het bereik van de staat, en van de intermediaire verbanden waarvan hij zich bedient, is geglipt. Daarmee wordt het sociaal-economische bestel als politiek bestel intrinsiek kwetsbaar voor externe en interne schokken. De herontdekking van het marktmechanisme en de pleidooien om op tal van beleidsterreinen meer marktgeoriënteerde arrangementen in te voeren, zijn in dit licht bezien begrijpelijk⁹. Flexibilisering en deregulering zijn uiteraard niet steeds het panacee voor problemen als de marginalisering van langdurig werklozen of de grote-stedenproblematiek, maar niet zelden is er een opmerkelijke paralleliteit van belangen en oplossingsrichtingen. Zo kan bij voorbeeld het verruimen van de openingstijden van winkels, bedrijven en publieke instellingen bijdragen tot het realiseren van een '24-uurs sociale controle' en verbetering van de veiligheid op straat¹⁰. Daardoor neemt ook de aantrekkelijkheid van binnensteden voor beter opgeleiden die nu forensen toe.

Verbeterde marktwerking komt voor de afnemer-consument tot uiting in een betere prijs-kwaliteitsverhouding en draagt zo bij aan koopkrachtbehoud of -herstel van brede inkomensgroepen. Belangrijker is dat meer marktwerking mogelijkheden schept voor laagopgeleiden om weer aan het werk te komen. Dit, zonder ingrijpende structurele veranderingen onbereikbare perspectief is van het grootste belang om de desintegratietendenzen in onze samenleving te keren. Een dergelijke oplossingsrichting zou ik, om vruchteloze exegeses achteraf te voorkomen, Rijlands noch Angelsaksisch willen noemen. Waarom niet, in het voetspoor van ons eigen CPB: 'evenwichtige groei'?

L.A. Geelhoed

7. WRR, *Besluiten over grote projecten*, Rapporten aan de regering nr. 46, Den Haag, 1994 en OESO, *Infrastructure policies for the 1990s*, Parijs, 1993.

8. T.J.A. Roelandt, *Verscheidenheid in ongelijkheid*, dissertatie, EUR, december 1994.

9. Economic Policy Committee of the European Community, *Member states' progress in pursuing policies with a view to employment creation*, Brussel, 28 oktober 1994.

10. A. Heertje, *Koersen op kwaliteit. Perspectief voor de sociaal-democratie*, Amsterdam, 1994, blz. 88-89.