

Europa in een woelige wereld

A. van der Zwan*

De Europese landen zijn niet meer in staat om voldoende werk voor laaggeschoolden te bieden, en de sociale zekerheid dreigt onbetaalbaar te worden. De achterliggende oorzaak hiervan is de afbrokkelende industriële produktiestructuur. Om deze ontwikkeling te keren is samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid nodig, waarbij de Europese landen ook bereid moeten zijn door beschikking in het internationale handelsverkeer ruimte te creëren voor de moderniseringslag die hun industrieën moeten doormaken.

Europa in de klem

We staan in Europa voor ingrijpende veranderingen. Zowel de crisis van het sociaal-economische bestel als de veranderende internationale verhoudingen leiden tot spanningen in de samenleving, die hun sporen nalaten in het leven van individuen.

Diverse berichten en beschouwingen in de kranten van de afgelopen maanden maken dit zonneklaar. In *België* vond voor het eerst sinds 1936 een nationale staking plaats, gericht tegen plannen van regering-Dehaene voor bezuinigingen, lastenverzwaring en inkomensmatiging. Het spook van een nationale staking waart ook door de straten van *Spanje*. Er bestaat groot verzet tegen plannen van de Regering-Gonzales, die niet veel verschillen van die van Dehaene. Het verzet in Spanje is algemeen en het speelt zich af tegen de achtergrond van werkloosheid van 23% van de beroepsbevolking. In *Duitsland*, dat tot voor kort een toonbeeld van stabiliteit vormde, zijn de spanningen aan het sociale front opgelopen. Er zijn grote tegenstellingen tussen overheid, werkgevers en werknemers over werktijdverkorting, prijscompensatie en lastenverzwaring in verband met de financiering van Oost-Duitsland. Onaantastbaar geachte Duitse concerns kampen met grote problemen. *Frankrijk* heeft recent te maken gehad met stakingen onder het overheidspersoneel die lange tijd niet waren voorgekomen. De werkloosheid is er hoog opgelopen; van de jongeren is 25% werkloos! *Italië* verkeert al langere tijd in een politiek-maatschappelijke crisis. In *Nederland* heeft minister De Vries laten weten deze eeuw geen ruimte te zien voor enige inkomensverbetering. Velen zijn hem hierin bijgevallen, maar tot enige bereidheid tot inschikken is aan de kant van de bevolking nog weinig te bespeuren.

De diepgaandheid van de sociale tegenstellingen en de grimmigheid van het verzet tegen regeringsplannen zijn in hun omvang nieuw in de naoorlogse periode. De oude wereld wordt geteisterd door een samenloop van conjuncturele neergang en structurele verslechtering. En niet alleen roepen de problemen nationale spanningen op, binnen de EG bestaat

evenmin overeenstemming over de aanpak van de malaise. Frankrijk is voorstander van grootscheepse investeringen gericht op modernisering van de infrastructuur, Duitsland wil vasthouden aan monetaire stabiliteit en inflatie-bestrijding, terwijl Engeland verdergaande liberalisering en drastische inperking van de verzorgingsstaat als remedie wil inzetten.

Het is waar dat Japan en de VS ook hun moeilijkheden kennen, maar het hervormingsproces lijkt in die landen al ingezet. Clinton heeft onder het devies van 'geleide handel' een internationaal handelsoffensief ingezet, gericht op verbetering van de Amerikaanse handelspositie. Onder Hosokawa lijkt in Japan het economisch hervormingsproces ook op gang gekomen te zijn. In tegenstelling tot Europa heeft Japan een omvangrijk pakket stimuleringsmaatregelen afgekondigd. Japan en de VS voeren beleid gericht op aanpassing en herstructurering, terwijl Europa het toneel blijft van interne tegenstellingen en verdeeldheid over de crisisbestrijding. De krachten die moeten werken voor een doorbraak, manifesteren zich onvoldoende.

De-industrialisering

Conjuncturele neergang en structurele verslechtering versterken elkaar. Hoe is het gekomen dat Europa zo diep in de problemen zit? Het belangrijkste probleem is dat onze produktiestructuur onvoldoende werkgelegenheid genereert. Dat probleem kan niet blijvend worden geacommodeerd door het sociaal verzekeringsstelsel; dat heeft geleid tot collectieve uitgaven die dusdanig hoog zijn opgelopen, dat de uitschakelingstendenties steeds sterker zijn geworden en dat de nieuwe golf van werkloosheid het hele stelsel uit het lood dreigt te slaan.

Het leidt geen twijfel dat de produktiestructuur onder invloed van de internationale arbeidsverdeling aan voortdurende verschuiving onderhevig is. Als gevolg hiervan zijn in de jaren zeventig arbeidsintensie-

* De auteur is bijzonder hoogleraar Ondernemingsbeleid en Management aan de Erasmus Universiteit.

ve sectoren in de knel geraakt. De kettingreacties die hierdoor kunnen optreden zijn bij ons evenwel onvoldoende onderkend. Al te zeer hebben wij in die jaren vertrouwen gesteld in de komst van de post-industriële samenleving zonder, ons een helder beeld te vormen over hoe die maatschappij eruit zou moeten zien om intern adequate groeikracht te bezitten en extern voldoende concurrentievermogen op te brengen. Volgens die notie van de post-industriële samenleving zou de industrie weliswaar op zijn retour raken, maar wordt die ontwikkeling gecompenseerd door expansie van de dienstensectoren, zeker waar het de werkgelegenheid betreft. De de-industrialisatie, die we sedert 1975 hebben doorgemaakt, is volgens die visie geen symptoom van economisch verval, maar veeleer een teken van rijpheid. Onze maatschappij moest gaan drijven op high-tech industrieën, hoge toegevoegde waarde-activiteiten en 'beschermde' dienstensectoren. Laagwaardige activiteiten zouden worden overgenomen door de nieuwkomers onder de industrielanden, hoogwaardige activiteiten zouden toevallen aan de ontwikkelde economieën. Met die internationale arbeidsverdeling zouden we gelukkig moeten zijn, ook in ethisch opzicht. De werkloosheid, zo voorspelde de Centraal Economische Commissie in de jaren tachtig nog, zou mede als gevolg van afnemende groei van de beroepsbevolking eind jaren tachtig geleidelijk aan oplossen. Die werkloosheid werd gezien als frictieprobleem, inherent aan de overgang van industriële, naar post-industriële samenleving.

Dit was een vergissing. Niet alleen de arbeidsintensieve industrie verdween, ook de bijbehorende activiteiten met een hoge toegevoegde waarde, en nog later de diensten. Zo verdween met de textielindustrie de bijbehorende machine-industrie uit Nederland, met de scheepsbouw de scheepvaart, en de laatste jaren zijn ook de luchtvaart en financiële dienstverlening bezig zich naar Azië te verplaatsen.

De conclusie moet dan ook luiden: de-industrialisatie is wel degelijk een teken van erosie. De post-industriële samenleving heeft als stabiel ontwikkelingsperspectief nooit gedeugd, denkbeelden hierover berusten op een simpele Stufentheorie waarin de werkelijkheid wordt voorgesteld als een ladder die beklommen wordt: steeds een trapje hoger. Maar die theorie slaat geen acht op de samenhang van economische activiteiten, laat staan op de ontwikkelingsdynamiek van een bedrijvensector. De kracht van de internationale concurrentie is door ons onderschat: na Japan hebben zich Korea, Taiwan en Singapore aangediend, terwijl de komst van China en India zich aankondigt. De massa die hierachter schuil gaat, is een veelvoud van die achter Japan, Korea, Taiwan en Singapore. De diversiteit aan activiteiten die hierdoor internationaal in beweging kan komen, is imponerend. Die gevolgen raken nu ook aan de positie van hooggeschoolden. Die tendens is nu al duidelijk merkbaar vooral onder nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt.

De huidige ontwikkelingen laten bovendien zien dat verschijnselen van begin jaren tachtig die bij uitstek de industrie raakten, zich nu ook en voordoen in de diensten, waarin de uitstoot van arbeid alarme-

rende vormen begint aan te nemen en zelfs het mkb meetrekt, dat door velen nog werd beschouwd als een der weinige sectoren met netto-creatie van arbeid. Ik zie die ontwikkeling als het failliet van de post-industriële samenleving als beleidsconcept.

De zwaktes van Europa

Wat zijn nu de gevolgen geweest van de de-industrialisering, de verzwakking van de Europese produktie-structuur? In het kort komt het erop neer, dat de traditionele sterkten van Europa ondermijnd zijn. De sterke punten van Europa waren:

- sociale consensus, het vermogen om sociale groeperingen met uiteenlopende belangen te verenigen in een op nationaal belang gericht beleid;
- kwaliteit van onderwijs en infrastructuur (naast de 'harde' infrastructuur als wegen en communicatie, de kennis-infrastructuur en de bedrijven-infrastructuur als het bank- en verzekeringswezen);
- relatief hoge spaarquote, zij het vooral op het vlak van institutioneel sparen voor pensioen- en levensverzekering;
- politiek-maatschappelijke stabiliteit en sociale zekerheid.

Maar het beeld dat Europa te zien geeft, correspondeert niet langer met deze traditionele positionering:

- de consensus is onder spanning van de problemen omgeslagen in sociale conflicten;
- de voorsprong op gebied van onderwijs en infrastructuur is goeddeels verloren gegaan;
- institutionele besparingen leiden wel tot beleggingen maar te weinig tot investeringen;
- de hang naar evenwicht en stabiliteit neemt nu de vorm aan van verstarring en bewegingloosheid.

De voorgaande analyse kan als volgt worden samengevat worden. Onze gede-industrialiseerde economie met geringe loondifferentiatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt, heeft grote moeite om ongeschoolde arbeid in het economische proces op te nemen, maar dit zelfde gebrek aan differentiatie heeft in combinatie met onze uitstekende sociale voorzieningen wel een grote zuigkracht op ongeschoolde arbeid uitgeoefend. Die omstandigheid heeft in Europa aangezet tot economische migratie op grote schaal dat sterk heeft bijgedragen aan de harde kern van de langdurige werkloosheid. Het gevolg is chronische werkloosheid, die wordt opgevangen met ons sociale stelsel. Hierdoor, en omdat het stelsel weinig stimuleert tot activiteit, dreigt dit stelsel onbetaalbaar te worden. Ondertussen biedt Europa te weinig aantrekkelijke investeringsmogelijkheden en wordt het economisch surplus voor een belangrijk deel buiten eigen land en buiten het eigen marktgebied (de EG) geïnvesteerd.

Onze problemen liggen dus heel scherp. De noodzakelijke beleidsveranderingen zullen verreikend moeten zijn. Onze politiek-maatschappelijke menings- en besluitvorming staat hier evenwel nog ver vanaf. De discrepantie tussen onze werkelijke problemen en de officiële beleidsdoctrine is groot geworden. Waarom wordt die kloof niet overbrugd?

Uitblijvend beleid

Dat dit nog niet gebeurd is, heeft te maken met twee samenhangende oorzaken. Ten eerste zijn, omdat de conflicten in onze maatschappij niet opgelost zijn, alleen schokken en onhoudbare toestanden nog in staat de bestaande onmacht te doorbreken. Bij ondernemingen, tot de grootste aan toe, zien we iets soortgelijks. DAF moest eerst letterlijk vastlopen, alvorens betrokken partijen bereid waren het onvermijdelijke te aanvaarden, hun verlies te nemen en opnieuw te beginnen. Tot het laatst aan toe grijpt men zich vast aan mogelijkheden, hoe illusoir ook, om de dans te ontspringen. Die sociale-psychologie van de beklemming doet zich thans ook op maatschappelijk vlak gelden. De staalkaart van spanningen en conflicten aan het begin van deze uiteenzetting, getuigt hiervan.

De tweede oorzaak die hiermee samenhangt, betreft de beleidsoriëntatie van de nationale beleidselite. Die oriëntatie is de laatste 15 à 20 jaar van het nationale naar het internationale vlak verschoven. Niet alleen heeft de maatschappelijke bovenlaag zich voor een belangrijk deel onttrokken aan nationale belastingheffing en inkomens- en bestedingsnormen, ook zijn hun carrières zijn niet langer meer verbonden aan nationale organisaties. Hun binding is verschoven naar organisaties die er prat op gaan footloose te zijn, geen thuisland te kennen. De beleidselite identificeert zich niet langer met nationale doelstellingen en belangen, maar heeft haar doelstellingen en belangen verlegd met een zelfde gemak als waarmee grote ondernemingen hun financiële posities internationaal herschikken en hun portfolio's aanpassen en werkgelegenheid overbrengen naar lage-lonenlanden.

Het is mijn overtuiging dat dit uit elkaar groeien van internationale ondernemingen en nationale staten, van de nationale beleidselite en de bevolking die ze representeert, niet langer mag voortduren. Een beleid gericht op herstel van het arbeidsgenererend vermogen van ons produktie-potentieel vereist een grotere inzet en bijpassende incentive-structuur, die alleen tot stand gebracht kunnen worden op basis van coherentie van de nationale samenleving.

Drie sporen naar verbetering

De samenloop van ontwikkelingen maakt het moeilijk om een evenwichtige economische beleidslijn uit te zetten. Structureel gesproken zouden loon- en inkomensmatiging heel verantwoord en geboden zijn, de consumptie zal immers terug moeten om ruimte te maken voor een op vernieuwing en modernisering gericht investeringsprogramma. Maar conjunctureel zal bestedingsbeperking juist averechts uitwerken, er bestaat nu al onbenutte produktiecapaciteit bij bedrijven. Bestedingsbeperking zal de conjuncturele crisis heel wel kunnen verdiepen, de kans dat we als gevolg van kostenbeperking ons exportaandeel weten te vergroten is in een crisis niet plausibel te achten. Zulke maatregelen lokken reacties uit van concurrenten die immers ook in de knel zitten.

Wat moet er wèl gebeuren? In de eerste plaats moet het arbeidsgenererend vermogen van onze economie hersteld worden. Alleen als er op die wijze ba-

nen voor laaggeschoolden komen, zal een herijking van de verzorgingsstaat, gericht op activering, succesvol kunnen zijn. Zonder dat de participatie- graad wezenlijk omhoog gebracht wordt, draait herijking van de verzorgingsstaat uit op regelrechte armoedeval en zal ook het vraagstuk van de loonkosten onoplosbaar blijven. Ik zie de renaissance van Europa derhalve langs de volgende lijnen lopen.

Herijking verzorgingsstaat

We weten allemaal dat herijking staat voor verlaging van uitkeringshoogte en korten op uitkeringsrechten. Ik zie het onvermijdelijke hiervan in. Welke mix van beleidselementen we ook weten te bedenken om ons uit de nesten te werken, herijking van de verzorgingsstaat zal er deel van uit moeten maken.

Deze herijking zal diepgaand moeten zijn, maar niet exclusief gericht op uitkeringstrekkers en laaggeschoolden. Herziening en aanscherping van de incentive-structuur moet aangrijpen op een breed front, ondernemers, management en commissarissen hiervan niet uitgezonderd. Onze beloningsverhoudingen zullen over de hele linie, dus ook voor de beter gesitueerden, meer gericht moeten worden op het belonen van inzet en prestaties, van investeren en creëren van arbeidsplaatsen, en niet langer een premie moeten zetten op consumeren en beleggen. Ook onder de werkende bevolking moet een risico-houding worden aangekweekt. De economische onzekerheid neemt toe en de hele maatschappij zal de gevolgen ervan moeten dragen. Deze risico-dragende participatie zal niet alleen in de beloningsverhoudingen moeten doorwerken, ook ons belasting- en premiëstelsel moet in dit licht worden herzien.

Kennisinfrastructuur

Bij de upgrading van ons onderwijs en onze kennisinfrastructuur staan we voor een inhaalslag. Kennis zal meer gericht ten dienste moeten worden gemaakt van het produktief vermogen van de bedrijven, niet in de laatste plaats de industriële bedrijven. Zeker ook op dit gebied, waar de risico's groot zijn, zal risicodragend participeren door de overheid aan de orde zijn, gericht op research-programma's die onze produktiestructuur kunnen verbreden en op een hoger plan brengen. Azië heeft in dit opzicht baanbrekend werk verricht door een beleidsmix te ontwikkelen die bestaat uit een lange-termijnvisie waar men aan vasthoudt, flexibel gerichte applicatie, en een lage reële-rentevoet. Die mix van beleidselementen vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een groot-scheepse opwaardering van onze kennis-infrastructuur. Hier ben ik geneigd de Franse regering bij te vallen in de visie dat investeren in de infrastructuur structureel verantwoord is alsook conjunctureel het gewenste effect sorteert.

Versterking produktiestructuur

Dit punt is van doorslaggevend belang. Ook als de kennisinfrastructuur op een hoger plan wordt gebracht, moet de kennis nog wel op een produktieve wijze worden toegepast. Daarvoor moet ten eerste de vertaalslag worden gemaakt naar industrieel toepasbare kennis en vindingen. Ten tweede moeten de vin-

dingen worden omgezet in marktwaardige producten. De combinatie van die beide vaardigheden behoort niet tot de slagkracht van het huidige Europa. We zijn hierbij als maatschappij sterk afhankelijk van onze bedrijven. In dit verband is de ontwikkeling dat internationale bedrijven en nationale overheden uit elkaar groeien, niet zonder gevaar.

Eensgezinde samenwerking

Om de bovengenoemde maatregelen te realiseren, is allereerst een hechte samenwerking, een 'strategische alliantie' tussen overheid en bedrijfsleven nodig. Daarnaast zal Europa waar nodig ruimte moeten creëren voor de moderniseringslag die de industrie moet doormaken.

Ik ben de overtuiging toegedaan dat als wij er in Europa in willen slagen orde op zaken te stellen, wij ook een beroep op onze bedrijven moeten kunnen doen om de verplaatsing van investeringen en werkgelegenheid naar lage-lonenlanden te heroverwegen. Er ontstaat namelijk een ander beeld en ruimte voor een andere beleidsafweging als we erin slagen een moderniseringslag te maken. Die slag zal onze effectiviteit verhogen, onze arbeidskosten reduceren en onze produktiviteit verhogen.

Ondernemingen mogen van de politiek verlangen dat ernst gemaakt wordt met de moderniseringscampagne, maar zij moeten ook voor ogen houden dat de internationale concurrentieslag zal worden uitgevochten op het vlak van de maatschappelijke produktiviteit veeleer dan op het vlak van bedrijfsproduktiviteit alleen. Ook ondernemingen floreren alleen indien zij kunnen gedijen in een omgeving die stimuleert en op verbetering gericht is. De vraag is of Europa erin slaagt dit perspectief concrete inhoud te geven. Dat is niet alleen van belang voor de bedrijven maar ook voor de talloze baanzoekers.

Wil Europa positief bijdragen aan de wereld-economie, dan zal het ook op handelsgebied zijn positie moeten markeren. Met tijdelijke maatregelen kan ruimte worden gecreëerd voor het beoogde herstel en moderniseringsproces. De Gründerzeit, en hierom gaat het, is traditioneel een grond voor herschikking in internationale handelsrelaties onder het voorbehoud dat het belangenevenwicht geen geweld wordt aangedaan. Garanties voor het slagen hiervan bestaan niet, maar de historische precedents rechtvaardigen positieve verwachtingen.

Het is namelijk niet voor de eerste maal in de industriële geschiedenis dat zich grote discrepanties in concurrentiekracht voordoen. Integendeel, er zijn altijd koplopers en achterblijvers. Achterstanden kunnen ook chronisch worden en nopen dan tot een inhaalslag. Die situatie gold voor continentaal Europa en de VS ten opzichte van het VK in de 19e eeuw, voor Europa ten opzichte van de VS na de tweede wereldoorlog en nu dan voor Europa en de VS ten opzichte van Japan e.a. Steeds is op een dergelijke situatie van chronische achterstand een reconstitueringsfase gevolgd waarvan de kernelementen door mij ook betrokken zijn in de voorwaarden voor het herstelproces die ik hierboven heb uiteengezet. Herschikking in het internationale handelsverkeer heeft

steeds deel uitgemaakt van zo'n inhaalslag. Overigens zullen ook de Aziatische landen een groot belang hebben bij meer beheerste valuta-verhoudingen alsook bij handelsafspraken die erop gericht zijn grove onevenwichtigheden in het handelsverkeer te reduceren en door het wegwerken van structurele overcapaciteit grotere prijsstabiliteit te bewerkstelligen. Het belang van ontwikkelingslanden bij hogere reële en stabielere grondstoffenprijzen hoort van een dergelijk arrangement deel uit te maken.

Zo heeft het in de naoorlogse situatie voortreffelijk gewerkt en is de grondslag gelegd voor herstel van economie en werkgelegenheid. In de wereldhandel zijn perioden waarin het accent op vrijhandel lag altijd afgewisseld door perioden van 'managed trade'. De beoordeling hiervan is een pragmatische kwestie waarbij dogma's weinig verheldering bieden. Alle mooie beloften van de Cecchini-studie over Europa en de Hufbauer-studie over NAFTA ten spijt, zijn de in het vooruitzicht gestelde gunstige werkgelegenheidseffecten uitgebleven. Hufbauer heeft de zijne inmiddels teruggenomen. Hij heeft zich nu teruggetrokken op de stelling dat de economische integratie in Noord-Amerika zich vooral zal manifesteren in een produktiviteitsverhogend effect. En hier zit nu voor mijn betoog de kern. Vrijhandel zal de produktiviteit van ondernemingen wel ten goede komen, maar wil die produktiviteitsstijging voor de maatschappij in zijn geheel positieve gevolgen hebben, dan zal de maatschappelijke produktiviteit, ergo het bnp per hoofd, moeten stijgen. Voor dit effect is significant herstel van de werkgelegenheid onontbeerlijk.

Als produktiviteitsstijging niet gepaard gaat met adequaat herstel van het arbeidsgenererend vermogen, het beeld van de jaren tachtig, dan gaat de uitstoot door. Als voor het bewerkstelligen van een ommekeer een nieuwe Gründerzeit het geëigende beleidsconcept is, wat mijn opvatting is, dan is de stap naar een management-benadering van de internationale valuta- en handelsrelaties empirisch gezien een voor de hand liggende stap. Met een defensief op protectie gericht beleid heeft die aanpak niets van doen, wel met een realistische kijk op de handelsrelaties in de wereld waarbij de VS voorgaan in het propagieren van managed trade, een begrip dat staat voor meer evenwicht tussen toegang tot de buitenlandse markt en toegang tot de binnenlandse markt.

Ten slotte dit. Beleid in moeilijke omstandigheden vraagt niet alleen een mix van maatregelen, maar ook een vertrouwensvotum, een mandaat. Een beleidselite die niet bereid is eigen lot te verbinden met dat van de bevolking, zal er niet in slagen dat vertrouwensvotum te krijgen en zal dan ook de slagkracht missen om de ingrijpende beleidsherschikkingen door te voeren die thans geboden zijn. Hierin ligt natuurlijk ook een unieke kans om een stempel te zetten op onze toekomst. Zonder herstel van vertrouwen, zonder mandaat blijft de renaissance van Europa een illusie, hoe sober we onze verzorgingsmaatschappij ook maken.

A. van der Zwan