

Groei voor welvaart en welzijn

De Nederlandse economie zal in de jaren negentig met nieuwe uitdagingen worden geconfronteerd. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de toenemende internationalisering van de economie, de groeiende noodzaak tot milieubehoud en de vergrijzing van de beroepsbevolking. In dit artikel stelt de minister van Economische Zaken dat een voortzetting op hoofdlijnen van het huidige kabinetsbeleid, gericht op duurzame groei, noodzakelijk is om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden. Voorts zal een voortdurend beroep worden gedaan op het aanpassingsvermogen van werkgevers en werknemers.

DR. R.W. DE KORTE

Inleiding

Economische groei is een eerste voorwaarde om onvervulde behoeften en wensen in onze samenleving te kunnen bevredigen. Daarnaast is economische groei noodzakelijk om de dynamiek en het aanpassingsvermogen in de economie te waarborgen. Op langere termijn is de maatschappelijke welvaart daarbij gebaat. De tegenstelling die wel wordt gesignaleerd tussen welvaart en welzijn, dat wil zeggen tussen groei in kwantitatieve zin en de kwaliteit van de samenleving, is mijns inziens kunstmatig. Natuurlijk, ongebreidelde economische groei kan leiden tot uitputting van grondstoffen, vervuiling van het milieu, overbelasting van de infrastructuur en knelpunten op de arbeidsmarkt. Anderzijds is in het begin van de jaren tachtig gebleken dat ook gebrek aan groei tot ernstige problemen leidt, zoals een hoge werkloosheid, grote spanningen tussen wensen en mogelijkheden om deze te vervullen en uit de hand lopende openbare financiën. En juist wanneer de groei te kort schiet, hetgeen zich vooral manifesteert in een hoge werkloosheid, zijn we geneigd de werkgelegenheid voorop te stellen en ongewenste neveneffecten zoals milieuschade door de vingers te zien.

Economische groei biedt ruimte voor aanpassingsprocessen en schept zo de mogelijkheid maatschappelijke problemen te voorkomen of dichterbij een oplossing te brengen, zonder dat dit leidt tot hoge kosten op andere terreinen. In het navolgende bespreek ik enkele zaken, die naar mijn smaak de hoofdlijnen van de economische politiek in de volgende kabinetsperiode zijn.

Uitgangssituatie

De jaren tachtig hebben in veel opzichten een omslag teweeggebracht in de economische ontwikkeling. Na een periode van economische stagnatie – culminerend in de diepe recessie van 1981/1982 – zette in 1983 het herstel in. Ter illustratie van deze ontwikkeling is in tabel 1 een aantal kerngegevens opgenomen. Daaruit blijkt dat, naast het

herstel van de economische groei en de investeringen, bovenal de groei van de werkgelegenheid na 1983 spectaculair is geweest. De werkgelegenheid in arbeidsjaren, die in de periode van 1973 tot 1983 met gemiddeld 16.000 per jaar is gedaald, is de afgelopen vijf jaar met gemiddeld 51.000 per jaar gestegen. In personen bedraagt de groei zelfs bijna 90.000 per jaar. Het is vooral de sterke loonmatiging geweest, in combinatie met een stijging van het aantal deeltijdbanen, die het werkgelegenheidsherstel na 1984 heeft bewerkstelligd. De groei van de wereldhandel heeft dit herstelproces vergemakkelijkt, maar kan zeker niet als de belangrijkste oorzaak worden aangemerkt. In de jaren vijftig bij voorbeeld groeide de wereldhandel veel forser dan in de tweede helft van de jaren tachtig, terwijl de werkgelegenheidsgroei in arbeidsjaren gelijk was, en die in personen een stuk lager. Dit komt doordat de reële arbeidskosten toentertijd met gemiddeld ruim 4% per jaar stegen.

Bij het economisch herstel hebben drie factoren een belangrijke rol gespeeld, te weten de gunstige internationale conjunctuur, het afremmen van de groei van de collectieve sector en de gematigde loonontwikkeling. Deze factoren hebben bijgedragen aan de stijging van de winstgevendheid van het bedrijfsleven, waardoor ruimte ontstond om de vermogensverhoudingen, die in de jaren zeventig ernstig waren verslechterd, te verbeteren¹. Tekenend voor deze ontwikkeling is het verloop van de solvabiliteit van de industrie, die na het bereiken van een absoluut dieptepunt aan het begin van de jaren tachtig momenteel is teruggekeerd op het niveau van het begin van de jaren zeventig. De verbeterde vermogensverhoudingen hebben de financiering van investeringen, die door de verbeterde winstgevendheid worden gestimuleerd, aanzienlijk vergemakkelijkt. De bruto investeringen hebben inmiddels het peil bereikt van het begin van de jaren zeventig.

De genoemde indicatoren wijzen erop dat we met de economische ontwikkeling op de goede weg zitten en dat

1. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1989*, Den Haag, 1989, hoofdstuk 1. In het CEP wordt als bijkomend onderdeel genoemd dat de loonkostenmatiging een positieve uitwerking heeft gehad op de werkgelegenheidscreatie in arbeidsintensieve sectoren.

Tabel 1. De ontwikkeling van een aantal economische variabelen

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988 ^e
Aiq ^a	69	74	80	91	92	86	80
Solvabiliteit		43	39	29	25	34 ^b	34 ^c
		'53-'63	'63-'73	'73-'83	1985	1988 ^e	
Bruto investeringsquote ^d		18,3	18,5	14,8	14,8	16,6	
Afschrijvingsquote ^d		9,3	8,7	9,4	10,2	10,1	
Netto investeringsquote ^d		9,0	9,8	5,4	4,6	6,5	
		'53-'63	'63-'73	'73-'83	'83-'88		
Wereldhandel		8	8,5	3,75	5,5		
Productievolume ^f		5	5,5	1,25	3,5		
Reële arbeidskosten ^f		4,25	6,5	3,25	0		
Werkgelegenheid ^f arbeidsjaren		1,25	0,25	-1,25	1,25		
Werkgelegenheid personen				0,5	1,75		

a. Exclusief delfstoffenwinning, openbare nutsbedrijven en woningbezit.

b. 1983.

c. 1987.

d. Exclusief woningen, in procenten van de bruto toegevoegde waarde bedrijven tegen factorkosten.

e. Voorlopige cijfers.

f. Marktsector.

Bron: CPB, CBS, Ministerie van Financiën.

het economische herstel in de huidige kabinetsperiode bevredigend is geweest. De groei is weer op een redelijk peil gekomen en het Nederlandse bedrijfsleven lijkt zijn zelfvertrouwen herwonnen te hebben. De conclusie dat we er daarmee zijn is mijns inziens echter voorbarig en gevaarlijk. De inactiviteit in het algemeen en de werkloosheid in het bijzonder zijn nog steeds hoog. De winst- en vermogenspositie van het bedrijfsleven blijft, hoewel ze flink is verbeterd, nog belangrijk achter bij de verhoudingen zoals we die in jaren van forse groei – en daartoe reken ik vooral de jaren zestig – gewend waren. Een duurzame hoge en evenwichtige groei, waarvan ik de noodzaak al heb aangegeven, vraagt een sterkere investeringsbasis in zowel bruto als netto termen. Met het oog hierop is consolidering van de winst- en vermogenspositie van het bedrijfsleven op het huidige niveau niet voldoende.

Ook in een aantal andere opzichten zijn de economische problemen nog niet opgelost. De toestand van de openbare financiën is na 1982 weliswaar flink verbeterd, maar blijft in de komende kabinetsperiode problematisch². Verder blijft de arbeidsmarkt in de jaren negentig onze volle aandacht verdienen. Nog steeds zijn er veel te veel mensen te lang werkloos, hoe men het ook wendt of keert. De loonmatiging in de jaren tachtig heeft de problemen weliswaar ingeperkt en hanteerbaar gemaakt, maar nog lang niet volledig opgelost. Ik kom daar nog op terug.

De internationale onevenwichtigheden brengen de nodige onzekerheden met zich mee. In het onlangs door het CPB gepubliceerde *Economisch beeld 1990* wordt nog eens de ernst van het Amerikaanse dubbeltekort geïllustreerd. Het tekort op de lopende rekening van de VS heeft door de reeds opgebouwde externe schuld een eigen momentum gekregen³. Voorts steekt de inflatie in nogal wat landen, waaronder de VS, de kop weer op, hetgeen al heeft geleid tot een stijging van de rentevoeten.

Enerzijds is er dus reden tot optimisme omdat de economische situatie is verbeterd. Anderzijds vergt voltooiing van het herstel, dat ook in een gunstige internationale omgeving het huidige beleid in de komende kabinetsperiode

op hoofdlijnen onverminderd moet worden voortgezet. Het is onverstandig om de economische groei die in de toekomst nog moet worden verdiend al op voorhand te gaan verdelen. Zo bestaat namelijk het gevaar dat de structurele verbetering die we de afgelopen jaren door grote inspanningen hebben verworven, snel weer verloren gaat. In dit verband roep ik in herinnering dat ten tijde van *Bestek '81*, net als voor de komende regeringsperiode, met een 'gematigde' economische groei werd gerekend⁴. Indertijd werd uiteindelijk een nulgroei gerealiseerd. Men hoeft dus geen zwartkijker te zijn om te wijzen op de onzekerheid waarmee voorspellingen zijn omgeven. Bovendien is het nog maar de vraag of onze economie een internationale recessie als in 1981/1982 nu wel kan opvangen. Het bedrijfsleven kan dat, gezien zijn structureel sterkere positie, waarschijnlijk beter, maar wat betreft de openbare financiën heb ik zo mijn twijfels.

Internationalisering

De jaren negentig zullen een verdere internationalisering te zien geven. Markten worden steeds meer wereldmarkten, waarop zeer grote ondernemingen opereren en waar de concurrentie scherper wordt. Tegen deze internationale achtergrond vraagt de groeiende 'Europese identiteit' aandacht. Op langere termijn is het belang van de interne markt vooral gelegen in het scheppen van een grote thuismarkt voor Europese ondernemingen. Dit zal het Europese bedrijfsleven in staat stellen beter het hoofd te bieden aan de steeds scherper wordende concurrentie vanuit Noord-Amerika en Japan. Verschillende studies, waaronder die van het Centraal Planbureau, geven aan dat de bijdrage van de uitvoering van het Witboek aan de Europese economische groei aanzienlijk kan zijn⁵.

Ook de aandacht voor verdere integratie ná 1992 neemt toe. Zo wordt er door het Europese bedrijfsleven sterk voor gepleit om binnen afzienbare termijn één Europese munt te creëren. Het lijkt geen twijfel dat de voordelen van de interne markt beter tot hun recht zullen komen naarmate er sprake is van een grotere wisselkoersstabiliteit. Een commissie onder leiding van de voorzitter van de Europese Commissie, Delors, heeft onlangs gezien aan welke voorwaarden voldaan zou moeten worden om een economische en monetaire unie te realiseren en welke stappen daartoe in de komende jaren zouden kunnen worden gezet. Een zeer gevoelig punt hierbij is de mate waarin de nationale autonomie beperkt zou moeten worden, c.q. de mate waarin bevoegdheden zouden moeten worden overgedragen aan het communautaire niveau.

Nu de Commissie-Delors heeft gerapporteerd zal er waarschijnlijk een discussie ontstaan over de vraag of er

2. Zie Studiegroep Begrotingsruimte, *Naar gezonde overheidsfinanciën*, Tweede Kamer, 1988-1989, 20995, nr. 1, Den Haag, 1989.

3. De Ridder, Besseling en Brandsma laten zien dat een depreciatie van de dollar maar in beperkte mate soelaas kan bieden voor de externe problemen van de VS; zie P.B. de Ridder, P.J. Besseling en A.S. Brandsma, De internationale conjunctuur in macro-economisch perspectief: lessen uit de toekomst, *Maandschrift Economie*, jg. 52, nr. 2, 1988, blz. 97-109. Zie ook het verslag van een gesprek met C.F. Bergsten, *NRC Handelsblad*, 12 april 1989, blz. 13.

4. Er werd uitgegaan van 3% groei. Zie *Hoofdlijnen van het financiële en sociaal economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81)*, Tweede Kamer, 1977-1978, 15081, nrs. 1-2, Den Haag, 1978, blz. 5.

5. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *The economics of 1992; an assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community*, Brussel, 1988; Centraal Planbureau, *Nederland en Europa '92*, Werkdocument nr. 28, Den Haag, 1989.

binnen afzienbare termijn ook in institutionele zin voortgang kan worden geboekt bij de monetaire integratie. Institutionele veranderingen zullen een aanpassing van het Verdrag van Rome vergen. In eerste instantie ligt uitbreiding en versterking van het EMS en verdere verbetering van de beleidsafstemming voor de hand (eerste fase). Binnen afzienbare tijd zal echter ook hier verdere vooruitgang afhankelijk zijn van de beslissing van de lidstaten om uiteindelijk mee te doen, en is de politieke wil op zeker moment dus doorslaggevend. Willen de Europese lidstaten in het licht van de mondiale concurrentieverhoudingen het volle profijt trekken van de eenwording van de Europese markt, dan zou in ieder geval een deel van dit alles nog in de jaren negentig zijn beslag moeten krijgen.

Algemeen economisch beleid

De toenemende internationalisering en de voortschrijdende Europese integratie beïnvloeden langs verschillende wegen op den duur steeds sterker de *ruimte* voor en de *richting* van ons nationale beleid.

In de eerste plaats zal er sprake zijn van een formele beperking van onze nationale beleidsruimte op deelterreinen. De formele inperking van de nationale beleidsvrijheid zoals die uit het Witboek voortvloeit, is vooralsnog bescheiden. Op langere termijn, wanneer daadwerkelijke stappen worden gezet naar een economische en monetaire unie, zal de verdeling van bevoegdheden tussen Den Haag en Brussel verder in de richting van de laatste verschuiven. Overigens mag het uitbouwen van een communautaire bestuurslaag naar mijn smaak geen doel op zich zijn. Het is een middel dat moet worden gebruikt wanneer daar grensoverschrijdende belangen mee zijn gemoeid en wanneer een efficiënt en effectief Gemeenschapsbeleid daarom vraagt. Niemand is gebaat bij een logge Europese bureaucratie in Brussel. Ook de Europese overheid zal veel taken aan de markt moeten overlaten.

In de tweede plaats kan inperking van onze nationale autonomie voortvloeien uit afspraken over afstemming van beleid die we, op basis van vrijwilligheid, met andere EG-lidstaten of in nog wijder verband maken. Dergelijke afspraken kunnen wenselijk zijn, waar het gaat om het bestrijden van problemen met een grensoverschrijdend karakter. Een actueel voorbeeld is het milieubeleid. Effectieve bestrijding van de aantasting van het milieu vergt vooral een mondiale aanpak, of op z'n minst Europees gecoördineerde aanpak. Naarmate de Europese integratie voortgang maakt, is het volstrekt logisch dat het nationale beleid in toenemende mate mede in Brussel wordt vormgegeven.

Los van deze overwegingen zullen de eisen die de toenemende internationalisering van de economische bedrijvigheid stelt, in het beleid moeten doorklinken. Zo zal de voltooiing van de interne markt gepaard moeten gaan met het bieden van een goede startpositie aan het Nederlandse bedrijfsleven. De eerder genoemde CPB-studie *Nederland en Europa '92* geeft aan dat ons land meer dan evenredig kan profiteren van de uitvoering van het Witboek. We zullen evenwel moeten rekenen met een scherpere concurrentie en een kritischer keuzegedrag van ondernemingen als het gaat om hun vestigingsplaats.

Het beleid kan concurrentiepositie en vestigingsklimaat op tal van manieren bevorderen: via het kostenpeil, via de technologische ontwikkeling en meer in het algemeen via de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van onze economie. Een eerste voorwaarde daarvoor is een adequaat algemeen economisch beleid. Daarnaast moet het beleid gericht blijven op de directe versterking van de kwaliteit van de aanbodzijde van onze economie. Behalve de 'klassieke' taken van de overheid, zoals de zorg voor een goede

infrastructuur, gaat het daarbij vooral om het industrie- en technologiebeleid en het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid, dat zich richt op kwaliteitsverbetering van de productiefactoren arbeid en kapitaal.

Het algemeen economisch beleid in de eerste helft van de jaren negentig zal onverminderd gebaseerd moeten zijn op de succesvolle drieslag van de afgelopen jaren: een aanhoudend gematigde loonkostenontwikkeling, het verder op orde brengen van de openbare financiën, en het doorvoeren van hervormingen respectievelijk het verminderen van regelgeving ten einde meer ruimte te geven aan de werking van de vrije markt. Alleen langs die weg kunnen de noodzakelijke verdere verhoging van de investeringen en een aanhoudende substantiële uitbreiding van werkgelegenheid worden gerealiseerd.

Naar het zich laat aanzien wordt het nog een heel karwei om ervoor te zorgen dat deze hoofdlijnen op brede instemming mogen blijven rekenen. Maatgevend bij de beleidsbepaling moet mijns inziens zijn dat het economische herstel in feite nog zeer kwetsbaar is en dat de structurele onevenwichtigheden, ondanks de inspanningen die daartoe in twee kabinetperiodes zijn geleverd, nog lang niet uit de wereld zijn. Ik doel dan met name op de verhoudingen op de arbeidsmarkt en de omvang en de kwaliteit van de collectieve sector. Het zou onvergeeflijk zijn als we opnieuw zouden vervallen in de fouten die we in de jaren zestig en zeventig hebben gemaakt.

Een belangrijk uitgangspunt voor het beleid na 1990 is voor mij dat in het budgettaire beleid gekozen wordt voor een evenwichtige mix van verdere verlaging van het financieringstekort en reductie van de collectieve-lastendruk⁶. Het lijdt mijns inziens geen twijfel dat de relatief grote omvang van de collectieve sector in ons land, en in het bijzonder de hoge collectieve-lastendruk, de economische ontwikkeling heeft geschaad en nog steeds schaadt⁷. Dit moet medebepalend zijn voor de formulering van het begrotingsbeleid. Uit tabel 2 blijkt dat de hoofdoorzaak van de hoge collectieve-lastendruk is gelegen in de omvangrijke overdrachtsuitgaven (vooral inkomensoverdrachten). Op dit terrein onderscheidt ons land zich duidelijk van andere landen. Hoewel de 'klassieke' overheidsuitgaven in vergelijking met het buitenland niet uitzonderlijk hoog zijn is toch ook hier voorzichtigheid geboden. Het is zaak deze uitgaven regelmatig op hun merites te beoordelen. Kwaliteitswinst zonder volume-uitbreiding moet daarbij voorop staan.

Een verdere beperking van het aandeel van de collectieve lasten in het nationaal inkomen kan bijdragen aan het handhaven van een gunstig klimaat voor voortgezette loonmatiging, maar is ook zeer wenselijk uit het oogpunt van arbeidsmarktflexibiliteit. Het verschil tussen wat men netto in handen krijgt en wat men de werkgever bruto kost, blijft zeer groot, ook na uitvoering van de Oort-operatie. Wanneer men bovendien met subsidies rekening houdt, kan het voorkomen dat een extra verdiende gulden bijna geheel naar de overheid vloeit⁸. Dat leidt tot een verstarring van de arbeidsmarkt. Daar komt bij dat het grote verschil tussen bruto en netto inkomens in ons land, naarmate de tot-

6. Zie voor een vergelijkbare visie bij voorbeeld het concept-verkiezingsprogramma 1990-1994 van de VVD, *Een kansvolle toekomst – naar een nieuw evenwicht*, Den Haag, 1989 en het rapport van de Commissie Zijlstra, *Economische groei; een christen-democratische beschouwing*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag, 1989.

7. Zie ook de Studiegroep Begrotingsruimte, op. cit., blz. 11.

8. De Kam en Van Herwaarden laten zien dat voor veel mensen die individuele huursubsidie ontvangen de marginale druk tot boven de 70% kan oplopen. C.A. de Kam en F.G. van Herwaarden, *Belastingherziening in Nederland: problemen en perspectieven*, in *Belastingheffing en belastinghervorming, Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, 1988, in het bijzonder blz. 16-18.

Tabel 2. Uitgaven collectieve sector in procenten van het bnp in een aantal landen, 1986

	NL	BRD	Fra	VK	VS ^a	Jap
Overheidsconsumptie	15,9	19,7	19,1	21,3	18,6	9,9
Rente	7,6	2,9	2,9	4,6	5,0	4,5
Subsidies	1,8	2,1	2,3	1,8	0,6	1,1
Andere lopende overdrachten ^b	28,7	18,2	24,0	15,4	11,3	11,9
Bruto investeringen	2,2	2,4	3,2	2,0	1,5	5,7
Vermogensoverdrachten	3,3	1,7	1,2	1,3	.	.
Totaal	59,6	46,9	52,8	46,2	37,1	33,1

a. Alleen de federale overheid.

b. Vooral inkomensoverdrachten uit hoofde van sociale zekerheid.

Bron: OESO, *National Accounts 1974-1986*, Detailed tables, Parijs, 1988, tabel 6 (Accounts for general government).

standkoming van de interne markt vordert, een steeds sterker minpunt kan worden voor ons vestigingsklimaat, met name voor hooggekwalificeerde arbeid. Het behoeft geen betoog dat het realiseren van verdere lastenverlichting – via lagere belastingtarieven en/of lagere sociale premies – en van de noodzakelijke verdere reductie van het rijkstekort een stevige uitgavendisipline van de overheid blijft vergen. Op grond van de gegevens van de internationale vergelijking en uit oogpunt van het functioneren van de arbeidsmarkt is terughoudendheid met name in de sfeer van de overdrachtsuitgaven geboden.

Zowel in de marktsector als in de collectieve sector dient de ruimte voor inkomensverbetering nadrukkelijk binnen verantwoorde financiële grenzen te blijven. Daarbij moeten naar mijn mening de inkomensontwikkeling van de werknemers in de collectieve sector en die van de uitkeringsgerechtigden steeds op hun eigen merites worden beschouwd. De noodzaak goed personeel aan te trekken en te behouden betekent dat de inkomensontwikkeling van werkenden in de marktsector en de overheidssector niet te ver uiteen kan lopen. Bij de arbeidsvoorwaardenontwikkeling voor het overheidspersoneel moet rekening worden gehouden met de positie van de overheid op de arbeidsmarkt. Dit betekent naar mijn smaak overigens vooral dat aandacht moet worden gegeven aan beloningsdifferentiatie. Het betekent ook dat de financiële ruimte die ontstaat door de produktiviteitsverbetering van het ambtelijke apparaat als gevolg van informatisering en automatisering van de werkzaamheden, gebruikt mag worden voor verbetering van de inkomenspositie van de werkenden in de collectieve sector.

In het algemeen blijft het mijns inziens wenselijk behoud, respectievelijk verbetering van koopkracht van uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk te garanderen via verlaging van belastingen of sociale premies. Op het eerste gezicht lijkt het verhogen van de uitkeringsbedragen een 'goedkope' manier om inkomensverbetering na te streven dan een generieke verlaging van de collectieve-lastendruk. Op wat langere termijn zal de verhoging van de collectieve uitgaven en lasten echter onvermijdelijk leiden tot minder economische groei en hogere werkloosheid, terwijl van lastenverlichting – zeker in het licht van de eenwording van de Europese markt – juist gunstige effecten op de economische ontwikkeling mogen worden verwacht.

Deze uitgangspunten voor de inkomensontwikkeling in de collectieve sector betekenen dat een gelijkwaardige inkomensontwikkeling in de marktsector en de collectieve sector niet alléén door de overheid kan worden bewerkstelligd. Daarvoor is evenzeer nodig dat de inkomensontwikkeling in de particuliere sector aanhoudend gematigd blijft. Dat is bovendien noodzakelijk om het huidige tempo van werkgelegenheidsuitbreiding vast te houden, zoals ik al eerder heb aangegeven.

Specifiek economisch beleid

Industrie- en technologiebeleid

Kernpunt van het nationale industrie- en technologiebeleid is het streven naar zo gunstig mogelijke algemene omstandigheden voor de industrie. Dit wordt niet gedaan vanuit de gedachte dat de overheid een diepgaand totaalconcept kan aandragen voor de gewenste industriële structuur. Tekenend voor het beleid is juist de marktconforme opstelling. Een dergelijk beleid hoeft niet overwegend op financiële instrumenten te steunen. Nederland behoort overigens tot de EG-landen die het minste besteden aan financiële stimulansen voor het bedrijfsleven. De middelen die nu nog door de overheid worden ingezet zijn er vooral op gericht om aandacht te vragen voor ontwikkelingen, met name op het gebied van de technologie, die voor de concurrentiepositie van ondernemingen belangrijk worden geacht. De voltooiing van de interne markt en de internationalisering van de produktie brengen met zich mee dat industriebeleid niet langer vanuit een nationaal, maar vanuit een Europees perspectief moet worden gevoerd.

Een belangrijke industriepolitieke ontwikkeling betreft de wijze waarop samenwerkingspatronen in de industrie zich manifesteren, waarbij ik zowel samenwerkingspatronen tussen bedrijven onderling als tussen het bedrijfsleven en research-instellingen op het oog heb. De noodzaak van samenwerking komt voort uit de concentratie van de industrie op kernactiviteiten, waardoor meer specialistische kennis beschikbaar komt, risico's beter kunnen worden overzien en schaalvoordelen kunnen worden geboekt.

Voorts is in de afgelopen jaren sterk de nadruk komen te liggen op internationale samenwerking. In de Europese landen is door overheid en bedrijfsleven een inhaalrace gestart om technologische achterstanden in te lopen. De Europese inspanningen op technologiegebied bestaan uit een combinatie van nationale programma's en projecten, bilaterale samenwerkingsverbanden, de technologieprogramma's van de EG, EUREKA en de ruimtevaartprojecten in het kader van de ESA. Overigens blijkt dat deelneming aan deze programma's openingen biedt voor participatie in internationale netwerken. Daarmee kom ik op een andere reden voor internationale samenwerking. Vooral voor een klein land als Nederland is de buitenlandse markt in de meeste gevallen de relevante afzetmarkt voor industriële producten geworden. De nationale markt is te klein om investeringen, waartoe ik ook de ontwikkelingskosten zou willen rekenen, terug te verdienen.

Technologische vernieuwing is, zoals gezegd, een belangrijke concurrentiefactor. De toepassing van 'best practice'-technologieën in bedrijven is daarom van groot belang. Zo'n 80% van het budget voor industrie- en technologiebeleid heeft dan ook betrekking op het stimuleren van technologische vernieuwing en heeft een generiek karakter. Sinds 1984 is de R&D-inspanning van Nederlandse bedrijven sterker toegenomen dan elders, al is het niveau ervan nog steeds lager dan in belangrijke concurrerende landen. Overigens komt deze toeneming in sterke mate voor rekening van de grote bedrijven.

In lijn met de groeiende kennisintensiteit van de industriële produktie verschuift de nadruk in het beleid naar diffusie van nieuwe technologieën. Hierbij mag het belang van het innoverend vermogen van kleinere bedrijven niet worden onderschat. Als vervolg op de advisering door de Commissie-Dekker wordt momenteel een landelijk netwerk van innovatiecentra opgezet, dat kennisdiffusie als belangrijkste taak heeft.

De zorg voor een niet te eenzijdige ontwikkeling van de industriële structuur brengt tevens speciale bemoeienis met enkele sectoren en bedrijven met zich mee. Industrie-ondersteunende maatregelen van buitenlandse overheden

spelen hierbij een belangrijke rol. De ondersteuning van de scheepsbouw bij voorbeeld wordt in hoge mate bepaald door de in EG-kader overeengekomen steunmaatregelen. De aandacht voor bedrijven als Fokker wordt ook mede ingegeven door het unieke en hoogwaardige karakter van dit bedrijf en de stimulans voor hoogwaardige technologische ontwikkeling. De uitstralingseffecten op de industriële structuur spelen hierbij een voornamelijk rol. Voortzetting van de positieve resultaten van deze aandacht vergen overigens een verbreding van het internationale draagvlak van deze sectoren.

Milieubeleid en economie

Terecht staat de zorg over de toenemende vervuiling van ons milieu in het centrum van de belangstelling. Het is onomstreden dat we ons grotere inspanningen dan tot nog toe zullen moeten getroosten om een duurzaam schoon milieu in stand te houden. Ik durf de stelling aan dat behoud van een schoon milieu en bevordering van een bestendige economische groei elkaar kunnen ondersteunen. Onvoldoende zorg voor het milieu gaat vroeg of laat ten koste van de groei. Omgekeerd is economische groei een voorwaarde om een effectieve aanpak van het milieuvraagstuk te kunnen bekostigen. Het rapport van de VN-Commissie-Brundtland, een belangrijk referentiepunt voor de vormgeving van het milieubeleid, bevestigt dit⁹.

Hieruit vloeit voort dat wij ons bij het beleid dat zich richt op stimulering van de economische groei goed rekenschap moeten geven van de milieu-aspecten en dat er in het milieubeleid voldoende oog moet zijn voor de noodzaak van economische groei. Dit laatste betekent naar mijn mening dat we bij de vormgeving van het milieubeleid moeten streven naar een zorgvuldige prioriteitenstelling, zoveel mogelijk internationale coördinatie en samenwerking, en op het nationale vlak zo goed mogelijk overleg met de doelgroepen van het milieubeleid. Voorts dient mijns inziens bij de formulering van het beleid het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' voorop te staan. Dit is in lijn met het huidige kabinetsbeleid voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk.

Als we het milieubeleid binnen de EG coördineren en daarbij het principe van 'de vervuiler betaalt' accepteren, kunnen de hogere milieu-uitgaven, die van het bedrijfsleven moeten worden gevraagd, zonder gevaar voor de concurrentiepositie in de prijzen worden vertaald, zodat er uit dien hoofde niet of nauwelijks negatieve economische effecten zijn te verwachten¹⁰.

Het milieubeleid voor de komende jaren krijgt vorm in het Nationaal Milieubeleidsplan. Het ministerie van Economische Zaken is nauw betrokken bij de opstelling ervan. Die betrokkenheid vloeit onder andere voort uit het feit dat EZ hoeder is van een evenwichtig macro-economisch kader, dat wil zeggen dat het een EZ-taak is de uiteenlopende verlangens in de samenleving te toetsen aan en in overeenstemming te brengen met de macro-economische doelstellingen en mogelijkheden. Hierbij speelt mede de positie van het bedrijfsleven een rol. Daarnaast is uiteraard van belang dat EZ verantwoordelijk is voor het energie(besparings)beleid en het technologiebeleid.

Juist het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologieën zal dé sleutelvariabele zijn bij het realiseren van een schoner milieu, zeker op de langere termijn. In eerste instantie gaat het daarbij om 'schoonmaaktechnologie', gericht op 'end of pipe'-zuivering en sanering van de reeds opgelopen schade. In toenemende mate zal de nadruk echter moeten verschuiven naar nieuwe technologieën die de productieprocessen en producten zelf energie- en grondstofarm en schoner kunnen maken.

Arbeidsmarkt

Sinds 1984 vertoont de werkgelegenheid een sterk stijgende lijn. Zoals ik al aangaf kan het werkgelegenheids-

herstel in relatie tot het gematigde tempo van de economische groei in de afgelopen jaren zonder meer als indrukwekkend worden gekarakteriseerd. Dat de reductie van de werkloosheid tot nu toe tegenviel moet worden geweten aan de zeer sterke stijging van het arbeidsaanbod. De huidige inzichten in het verloop van het arbeidsaanbod in de eerste helft van de jaren negentig wijzen op een steeds geringer wordende toeneming als gevolg van demografische factoren. Dit perspectief biedt bij een aanhoudend forse werkgelegenheidsgroei goede mogelijkheden voor een snellere werkloosheidsdaling in de volgende kabinetsperiode.

Naarmate het werkgelegenheids Herstel duidelijker vorm kreeg, groeide ook de aandacht voor kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. De werkloosheid concentreert zich bij veelal langdurig werklozen met een laag opleidingsniveau, dat slecht aansluit bij de gevraagde kwalificaties op de arbeidsmarkt. De kans op een toeneming van de fricties is groot, waardoor de arbeidsmarkt een knelpunt kan worden voor verdere groei. Willen we dat voorkomen, dan is voortzetting van het beleid van algemene loonkostenmatiging weliswaar noodzakelijk maar niet voldoende. Het is mijns inziens van groot belang dat we in aanvulling daarop een beleid voeren dat gericht is op een betere allocatie op de arbeidsmarkt, op een betere aansluiting tussen vraag en aanbod. Daarvoor is het in de eerste plaats nodig dat de arbeidsmarkt zelf beter werkt. De belangrijkste bijdrage die de overheid hieraan kan leveren bestaat uit een beperking van de marginale druk van belastingen en sociale premies. Daarnaast kan, door te volharden in een terughoudend beleid voor de minimumloonkostenontwikkeling, behalve de omvang ook de samenstelling van de werkgelegenheidstoename worden beïnvloed. Naarmate de loonkosten van de laagstgeschoolden op de arbeidsmarkt relatief achterblijven, verbeteren hun perspectieven op een baan¹¹.

Dan is er het specifieke arbeidsmarktbeleid, dat zich rechtstreeks richt op het verbeteren van de kwalificaties van werklozen. In de loop van de kabinetsperiode zijn hier omvangrijke bedragen voor uitgetrokken en is uitbreiding en stroomlijning van het instrumentarium in gang gezet, gekoppeld aan een individuele benadering van langdurig werklozen via heroriënteringsgesprekken. In dit verband heb ik er vertrouwen in dat de voorgenomen tripartisering van de arbeidsvoorziening een nieuwe impuls kan vormen voor een efficiënter en effectiever arbeidsvoorzieningsbeleid.

Wat betreft het beleid zelf denk ik dat we met de heroriënteringsgesprekken, die thans door samenwerkingsverbanden van GAB's en gemeentelijke sociale diensten worden georganiseerd, de goede weg zijn ingeslagen. Afhankelijk van de resultaten kunnen we overwegen op zeker moment de doelgroep van deze gesprekken uit te breiden met (een deel van) de werklozen die korter dan drie jaar werkloos zijn. Meer in het algemeen ben ik van mening dat de verdere 'activering' van het arbeidsmarktbeleid gepaard moet gaan met een intensieve samenwerking tussen de arbeidsvoorzieningsorganisatie en de sociale-verzekeringsorganen. Langs die weg kunnen we toewerken naar een situatie waarin een werkloosheidsuitkering meer en meer gaat gelden als beloning voor inspanningen om weer aan de slag te komen.

9. World Commission on Environment and Development, *Our common future*, New York, 1987.

10. De recente CPB-studie *Economische gevolgen van een drielid scenario's voor milieubeleid in Nederland tot 2010*, Werkdocument nr. 29, Den Haag, 1989, laat zien dat internationale maatregelen de kosten van milieumaatregelen fors kunnen beperken ten opzichte van eenzijdige stappen.

11. Centraal Planbureau, *Gevolgen verlaging minimumloonkosten - een verkenning*, Werkdocument nr. 25, Den Haag, 1988.

Verdiene vooralsnog de kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt onze aandacht, op wat langere termijn kan de demografische ontwikkeling ons op het vlak van de arbeidsmarkt voor nieuwe problemen stellen. Ik doel op de vergrijzing en op het feit dat op zeker moment de potentiële beroepsbevolking in omvang zal afnemen. Overigens zal dit laatste zich pas na 2010 voordoen. Toch zal het beleid zich ook al in de jaren negentig moeten richten op actieve bevordering van de arbeidsmarktparticipatie. De participatiegraad in Nederland is laag in vergelijking met het buitenland. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. In de eerste plaats is de deelneming van vrouwen aan het arbeidsproces beperkt en in de tweede plaats wordt een grote en groeiende groep van beroepsarbeid uitgesloten door arbeidsongeschiktheid.

De overheid kan bijdragen aan een hogere participatiegraad van vrouwen door werken financieel aantrekkelijk te maken. Ook hierbij speelt de wig een belangrijke rol. Zo blijkt uit diverse binnen- en buitenlandse studies dat met name het arbeidsaanbod van de tweede verdiener in een gezin erg gevoelig is voor veranderingen in het belastingregime¹². Kleine mutaties in de marginale tarieven kunnen voor de emancipatie aldus grote gevolgen hebben¹³.

Behalve de beperkte deelneming van vrouwen aan het arbeidsproces in Nederland speelt bij de lage participatiegraad ook de omvangrijke arbeidsongeschiktheid een rol. In 1988 telde ons land 812.000 arbeidsongeschikten, relatief veel meer dan de ons omringende landen, terwijl de prognoses voor de toekomst eerder op een stijging dan op een daling wijzen. Het verschil met het buitenland wordt voornamelijk veroorzaakt door de lage toetredingsdrempels in de WAO en AAW. Zowel uit oogpunt van collectieve lasten als uit oogpunt van de arbeidsmarktparticipatie moeten maatregelen worden genomen om de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen terug te dringen en de uitstroom te bevorderen. Wat dit laatste betreft zou men bij voorbeeld kunnen denken aan een individuele benadering van arbeidsongeschikten, die vergelijkbaar is met de heroriënteringsgesprekken zoals die nu worden gevoerd met langdurig werklozen.

Een verdere toeneming van de arbeidsongeschiktheid en de vergrijzing zouden een opwaartse druk kunnen uitoefenen op de inkomensoverdrachten van actieven naar inactieven. Om ongewenste repercussies in de volgende eeuw te vermijden is voldoende economische groei een eerste vereiste. Gezien de negatieve groei van de potentiële beroepsbevolking aan het begin van de volgende eeuw is hiervoor een stijging van zowel de participatie als de produktiviteit noodzakelijk. Juist de produktiviteitsontwikkeling zou evenwel te lijden kunnen hebben van de geleidelijke veroudering van de beroepsbevolking. Een steeds groter gedeelte van de werkenden heeft de initiële opleiding steeds verder achter zich liggen. De instroom van jongeren, en dus van nieuwe kennis, neemt af. Om te voorkomen dat het gemiddelde kennisniveau van de beroepsbevolking daalt, moet voldoende worden geïnvesteerd in menselijk kapitaal.

Het reguliere onderwijs moet flexibel inspelen op veranderingen in de vraag op de arbeidsmarkt. De leerlingen moeten vaardigheden worden aangeleerd die hun aanpassingsvermogen tijdens het werkzame leven vergroten. Daarnaast moet ook meer aandacht worden geschonken aan de scholing van werkenden. Een systeem van permanente educatie, waarin periodiek een hernieuwde kennismaking met technologische ontwikkelingen vanzelfsprekend is, moet kunnen aansluiten bij de bestaande onderwijsinfrastructuur. Scholing van werkenden is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Werkgevers en werknemers zijn het beste op de hoogte van de knelpunten op de arbeidsmarkt en van terreinen waarop scholing de hoogste prioriteit heeft. Overmatige

overheidsbemoeienis zou de afwegingen die hierbij gemaakt moeten worden bemoeilijken, en bovendien de flexibiliteit niet ten goede komen. Wel kan de overheid bijdragen aan een infrastructuur en zorgen voor startsubsidies.

Slot

In de jaren tachtig heeft de economie zich geleidelijk hersteld van de zware inzinking waarmee ze in de jaren zeventig te kampen heeft gehad en die aan het begin van de jaren tachtig tot economische stagnatie leidde. Bij het herstel hebben drie zaken een hoofdrol gespeeld, te weten het internationale herstel, de sanering van de overheidsfinanciën en de reële loonmatiging in de marktsector. Het economische herstel is echter nog geenszins voltooid¹⁴, en in de jaren negentig staan ons bovendien nieuwe uitdagingen te wachten, zoals de voortgaande internationalisering van de economie, de milieuproblematiek en de vergrijzing van de beroepsbevolking. Een effectieve aanpak van deze problemen is een voorwaarde voor verdere economische groei, terwijl een gezonde economische groei nodig is om de genoemde problemen effectief aan te pakken. Het is zaak om het beleid voort te zetten, omdat dat de beste manier is om oude en nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Juist nu dreigt echter de paradoxale situatie te ontstaan dat naarmate het succes van het beleid in toenemende mate zichtbaar wordt, de fundamentele ervan worden ondermijnd. In het voorgaande heb ik willen aangeven dat het onvergeeflijk zou zijn als we hetgeen we in de afgelopen jaren door gezamenlijke inspanningen hebben bereikt, lichtvaardig in de waagschaal zouden stellen. Dan zullen de jaren negentig het decennium van de gemiste kansen worden.

Groei is een noodzakelijke voorwaarde voor zowel de sanering van de openbare financiën, het herstel van evenwicht op de arbeidsmarkt als voor het welslagen van een milieubeleid. Kortom, groei is niet strijdig met, maar staat ten dienste van de kwaliteit van de samenleving. Dan ook is sprake van 'duurzame' groei. De les die we in dit opzicht in de jaren zeventig en tachtig hebben geleerd moeten we in de jaren negentig verder in praktijk brengen.

R.W. de Korte

12. Zie bij voorbeeld Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1988*, Den Haag, 1988, blz. 186 en L.B. Lindsey, Tax reform and taxpayer behaviour, *NBER Reporter*, Spring 1988, blz. 4-6.

13. Ook het aanbod van deeltijdbanen heeft duidelijk invloed op het arbeidsaanbod, omdat op die wijze meer aan de specifieke wensen van de tweede verdiener tegemoet gekomen kan worden. Zie bij voorbeeld J. van Sinderen en R. Mulder, Een eerste aanzet tot de modellering van de aanbod-effecten van belastingen in een empirisch macro-model voor Nederland, *Maandschrift Economie*, jg. 52, nr. 3, 1988, blz. 169-184.

14. Zie ook F.W. Rutten, Op weg naar voltooiing van het sociaal-economisch herstel, *ESB*, 4 januari 1989, blz. 4-9.