

Het aanbodbeleid van drie kabinetten-Lubbers

J. van Sinderen en P.M. Waasdorp*

Alle drie de kabinetten-Lubbers hebben de economische structuur versterkt. Lubbers-I en -II deden dat vooral door de collectieve lasten terug te dringen, terwijl Lubbers-III meer aandacht besteedde aan investeringen in de infrastructuur en een begin maakte met de versterking van de marktwerking. Tijdens Lubbers-III groeiden de economie en de werkgelegenheid minder hard dan tijdens Lubbers-I en -II. De helft van het groeiverschil in de produktie vindt zijn oorzaak in de conjunctuur, de andere helft in het gevoerde beleid.

Het derde en laatste kabinet-Lubbers werd geconfronteerd met een conjuncturele teruggang. Vanaf 1993 stijgt de werkloosheid scherp. Voor volgend jaar voorziet de MEV, wanneer de loonkostenstijging beperkt blijft, weer een toeneming van de werkgelegenheid, maar zonder aanvullende beleidsmaatregelen is de werkloosheidssituatie op de middellange termijn weinig rooskleurig.

Gelet op deze problemen is het de moeite waard te bekijken in welke mate de 'no nonsense'-aanpak van 'meer markt en minder overheid' van de kabinetten-Lubbers/Van Aardenne en -Lubbers/De Korte afwijkt van het beleid van 'continuïteit en sociale vernieuwing' van het kabinet-Lubbers/Kok. Voor een eerlijke vergelijking van de resultaten van de eerste acht jaar Lubbers met de laatste vier jaar, dient evenwel met de stand van de conjunctuur rekening te worden gehouden. Om onze analyse kwantitatief te illustreren maken we gebruik van het MEOM-model¹.

Beleid en conjunctuur

Lubbers I en II

Met het eerste kabinet-Lubbers kwam er meer aandacht voor de onderliggende economische structuur. Het herstelbeleid bestond uit drie sporen: sanering van de uit de hand gelopen openbare financiën, versterking van de marktsector via onder andere lastenverlichting en spreiding en herverdeling van werk. Deze kabinetsperiode wordt gekenmerkt door een drastische aanpassing in de collectieve uitgaven met een ombuigingsprogramma van bijna 30 miljard gulden. 'Hoogtepunt' was een nominale aanpassing in de ambtenarsalarissen en de uitkeringen in 1983-1984. In de daaropvolgende jaren werden de inkomens in de collectieve sector bevroren. Toch was de beheersing van de collectieve uitgaven te gering. Weliswaar realiseerde men een recordbedrag aan ombuigingen maar dit werd voor de helft 'aangewend' voor

uitgavenstijgingen elders op de begroting. Naast het gevoerde beleid was ook het pact tussen de voorzitter van het VNO, Van Veen en FNV-voorman Kok, om de lonen te matigen historisch. De bedrijfswinsten konden zich hierdoor herstellen.

Onder invloed van een sterk toenemende wereldhandel draaide de economie tijdens Lubbers-II op volle toeren. Toch werd ook dit kabinet geplaagd door forse problemen, zoals de enorme daling in de olieprijs. De aardgasbaten liepen in de periode 1986-1987 met f12 mrd terug. Deze draconische tegenvaller werd gecompenseerd door een omvangrijk pakket aan ombuigingen en lastenverzwaringen.

Uiteindelijk kwam het op het punt van de lasten toch weer goed. Een belangrijk wapenfeit van Lubbers-II was namelijk de operatie-Oort; een groot-scheepse belastingvereenvoudiging gecombineerd met een verlaging van de tarieven. De verlaging van de belastingtarieven was onderdeel van een gematigd aanbodbeleid². Tijdens Lubbers-II nam de marginale wig uiteindelijk dan ook af terwijl de wig tijdens de periode Lubbers-I en -III vrijwel niet veranderde. Gedurende Lubbers-II waren de netto ombuigingen per saldo verwaarloosbaar.

Lubbers-III

Het centrum-linkse kabinet-Lubbers-III legde in zijn beleid andere accenten. Mede door nogal optimisti-

* De auteurs schrijven op persoonlijke titel en zijn werkzaam op de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken. De eerste auteur is tevens hoogleraar economische politiek aan de EUR (OCFEB). Met dank aan diverse collega's voor nuttig commentaar.

1. J. van Sinderen, Tien jaar aanbodbeleid, *ESB*, 27 januari 1993, blz. 76-79.

2. F.W. Rutten, *Zeven kabinetten wijzer. De nieuwe zakelijkheid bij het economische beleid*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1993.

sche geluiden over de economische ontwikkeling ten tijde van de opstelling van het regeerakkoord bestond het idee dat men in feite bezig was met de laatste loodjes van het bezuinigingsbeleid. In het regeerakkoord was dan ook niet voorzien in ombuigingen op de overheidsuitgaven. Tabel 1 bevat een gedetailleerder overzicht van een aantal belangrijke maatregelen die op financieel economisch terrein tijdens de kabinetsperiode Lubbers-III zijn genomen.

Lastenverlichting voor burgers en bedrijven bleek voor Lubbers-III een lage prioriteit te hebben³. De micro lastendruk nam tijdens Lubbers-III toe met in totaal zo'n zes miljard per jaar⁴. Dit kwam deels door het niet volledig doorvoeren van de inflatiecorrectie, maar was vooral het gevolg van de verhoging van indirecte belastingen en accijnzen en de hogere heffingen van lagere overheden als reinigingsrechten en dergelijke. Een uitzondering vormde de verlaging van het hoge btw-tarief in 1992, in eerste instantie bedoeld om de toentertijd oplopende inflatie te beteugelen maar ook ter stimulering van de conjunctuur en ter ondersteuning van de loonmatiging⁵.

Een van de belangrijkste beleidsvraagstukken die Lubbers-III trachtte op te lossen was een gelijkmati-

ger inkomensontwikkeling gecombineerd met sociale vernieuwing: 'continuïteit en vernieuwing' was dan ook het motto van het kabinet. Hiertoe werd een nieuwe koppelingswet in het leven geroepen: de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid (WKA). Al snel bleek dat de in deze wet genoemde afwijkingsgrond van een stijgende inactieven-actieven-ratio de koppeling in feite afhankelijk maakte van de mate waarin nieuwe werkgelegenheid werd gecreëerd. Volledige koppeling bleek in het licht van de verslechterende werkgelegenheid aldaar niet meer mogelijk⁶.

De in het regeerakkoord aangekondigde Tussenbalans om de nadere mogelijkheden voor een sociaal vernieuwingsbeleid te evalueren, resulteerde mede door de tegenvallende conjunctuur uiteindelijk in een extra bezuinigingsronde. Als onderdeel daarvan nam het kabinet een aantal besluiten over een beperking van de instroom in de WAO en de Ziektewet. Enkele maanden na de Tussenbalans en ook in de jaren daarna bleken overigens extra bezuinigingen noodzakelijk.

Het gematigde aanbodbeleid liep niet primair via de kant van de lastenverlichting zoals in de tweede helft van de jaren tachtig maar meer via de verbetering van de infrastructuur en de sterkere nadruk op de verbetering van de economische dynamiek⁷. Zo namen de uitgaven voor investeringen in infrastructuurle zaken reël met ruim 5 procent per jaar toe tegenover 1 procent per jaar in de jaren daarvoor⁸. De voorgenomen instelling van het Fonds economische structuurversterking waardoor extra aardgasbaten aangewend worden voor investeringen in de infrastructuur is in dit opzicht ook van belang.

De verstarring van de arbeids- en de goederenmarkt vormt een belemmering voor verdere economische groei en uitbreiding van de werkgelegenheid⁹. Lubbers-III heeft een aantal eerste stappen gezet om deze rigiditeiten aan te pakken. Zo werd de Arbeids-tijdenwet geliberaliseerd, werd de Vestigingswet versoepeld en pakte het kabinet concurrentiebeperkende afspraken steeds harder aan. Dit laatste monddede uit in het voornemen in 1997 een nieuwe Wet economische mededinging in te voeren, die zal stoelen op een verbodsstelsel voor kartels.

De resultaten van het beleid worden sterk beïnvloed door de conjunctuur. Uit tabel 2 blijkt dat tij-

Tabel 1. Overzicht specifieke maatregelen tijdens Lubbers-III

| | | |
|----------|--|--|
| 1989 | november | Kabinet-Lubbers-III van start |
| 1990 | januari | Belastingherziening-Oort |
| | januari | Verhoging uitkeringen en minimumloon via Wet aanpassingsmechanismen (WAM) |
| 1991 | januari | Verhoging uitkeringen en minimumloon met 3% volgens WAM |
| | februari | Tussenbalans, bezuinigingen en lastenverhogingen van in totaal 17,5 mrd |
| | mei | Kaderbrief extra bezuinigingen van f 3,5 mrd in 1994 t.o.v. Tussenbalans |
| 1992 | januari | Inwerkingtreding Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA) |
| | januari | Verhoging uitkeringen en minimumloon met 3% volgens WKA |
| | juni | Versoepeling Vestigingswet |
| | oktober | Verlaging hoge btw van 18,5 naar 17,5% |
| 1993 | november | Extra bezuinigingsronde van 3 mrd. |
| | januari | Bevriazing uitkeringen en minimumloon |
| | januari | Versoepeling winkelsluitingswet |
| | januari | Instelling Fonds economische structuurversterking; extra aardgasbaten aangewend voor investeringen in infrastructuur |
| | voorjaar | Investeringsimpuls f 5 mrd voor 1994-1998 |
| voorjaar | Loslaten tekortdoelstelling voor 1994 | |
| juli | Verbod horizontale prijsafspraken | |
| augustus | Beperking uitkeringshoogte WAO | |
| 1994 | januari | Bevriazing uitkeringen en minimumloon |
| | januari | Invoering o&o-faciliteit |
| | januari | Verscherping toelatingscriteria in kader van WAO-maatregelen |
| | januari | Maatregelen ter terugdringing ziekteverzuim; ziekte-dagen verrekenen met vakantiedagen en eerstezes weken verzuim ten laste van werkgevers |
| februari | Belastingverlaging van f 5 mrd te verdelen over 1994 en 1995 | |

3. Wel heeft Lubbers-III begin 1994 een lastenverlichting voor burgers en bedrijven aangekondigd.

4. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1995*, tabel III.6.9.

5. De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1992, 1993*. Hier staat tegenover dat de verhoging van andere indirecte belastingen en accijnzen weer heeft bijgedragen aan de inflatie.

6. P.M. Waasdorp en P.A.G. van Bergeijk, Een slippende koppeling, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, te verschijnen.

7. Bedacht moet worden dat de nadruk op de beheersing van de openbare financiën op de middellange termijn positieve vertrouwenseffecten heeft. Dergelijke zaken zijn moeilijk in een modelanalyse te vangen.

8. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1994*, tabel A9, blz. 6.

9. Zie bij voorbeeld OESO, *Netherlands, Economic Surveys 1994*, Parijs, 1994.

Tabel 2. Conjunctuur en beleid tijdens drie kabinetten-Lubbers, gemiddelde jaarlijkse volumemutaties

| | Lubbers I (1983-86) | Lubbers II (87-90) | Lubbers III (91-94) |
|--|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Conjunctuur | | | |
| Wereldhandel (%) | 4,6 | 6,9 | 2,6 |
| Productie bedrijven (%) | 2,8 | 3,7 | 1,3 |
| Bezettingsgraad industrie (%) | 82,8 | 85,0 | 82,8 |
| L/A-ratio (%-punt) | 1,6 | -0,2 | 0,9 |
| Werkgelegenheid marktsector (x 1000 arb.j.) | 18 | 95 | 25 |
| Beleid | | | |
| Bruto ombuigingen (mld. tot. lop. prijzen) | 29,0 | 16,3 | 28,7 |
| Intensivering en uitgaventegenvallers ^a | 14,1 | 16,8 | 20,0 |
| Netto ombuigingen ^a | 14,9 | -0,5 | 8,7 |
| Tekort (%-punt bbp) ^b | -0,5 | -0,1 | -0,2 |
| Collectieve lastendruk (%-punt bbp) | -0,1 | -0,3 | 0,3 |
| Uitgaven sociale zekerheid in %-punt bbp | -0,4 | -0,3 | 0,3 |
| Volumemutatie (%) | 2,2 | 1,2 | 1,2 |
| Werkgelegenheid overheid (x 1000 arb.j.) | 1 | -2 | -7 |
| Marginale wig (%-punt) | -0,2 | -1,2 | -0,2 |
| Tarief vennootschapsbelasting (%-punt) | -1,5 | -1,8 | 0,0 |

a. Bron: RA82 blz. 39, MN86 blz. 74, RA86 blz. 15, MN90 blz. 92, RA89 blz. 55, MN94 blz. 58. Exclusief 6 mrd aan ombuigingen in 1983 waartoe al voor opstelling van het regeerakkoord van 1982 was besloten.

b. Vorderingstekort collectieve sector.

dens Lubbers-I en -II vooral de groei van de wereldhandel fors hoger lag dan in de jaren negentig. Deze hoge groei vertaalde zich vanzelfsprekend deels in de gunstige economische groeicijfers in de jaren tachtig. De groei van de werkgelegenheid verschilde per periode fors. Zo was deze in de periode 1983-1986, ondanks de hogere economische groei, gemiddeld lager dan in de jaren negentig. De werkgelegenheid groeide vooral in de tweede helft van de jaren tachtig sterk. Ook was dit het enige tijdvak dat de inactieven-actieven-ratio afnam.

Beleid of conjunctuur?

In hoeverre de economische ontwikkelingen tijdens de drie kabinetten-Lubbers bepaald werden door het beleid of door de conjunctuur, analyseren we met behulp van het MEOM-model. We maken daarbij een uitsplitsing naar conjuncturele elementen, naar zaken waarop het beleid invloed kan uitoefenen en naar variabelen waarbij de directe beleidsinvloed moeilijker te traceren valt (zoals de produktiviteitsgroei). Binnen deze uitsplitsing wordt verder bezien in hoeverre deze elementen de vraagkant of de aanbodkant hebben beïnvloed. Immers, wordt een beleid overwegend gericht op factoren die de structuur van een economie verbeteren, dan is dit een indicatie dat het met de ontwikkeling van de economie op de middellange termijn wel goed zit. Na afloop van een recessie kan de economie zich dan weer snel herstellen. Een politiek die vooral de koopkrachtige vraag in stand probeert te houden kan tijdelijk de problemen wel verbloemen maar is uiteindelijk niet veel meer dan een conjunctureel lapmiddel. Het wordt dan

steeds moeilijker om opeenvolgende inzinkingen te pareren.

Bij de uitkomsten passen uiteraard de nodige kanttekeningen. Allereerst is de opzet van MEOM dusdanig dat het model slechts redelijk trefzeker is voor de middellange termijn. Vandaar dat we niet naar de jaar-op-jaar effecten kijken, maar alleen naar de gemiddelde uitkomsten over de simulatieperiode. Daarnaast is het onderscheid tussen conjuncturele en structurele elementen danwel tussen vraag- en aanbodfactoren niet altijd strikt te maken. Een verlaging van de loonbelasting heeft bij voorbeeld zowel een vraageffect als een aanbodeffect en kan tegelijkertijd uit zowel conjuncturele als uit meer structurele overwegingen worden doorgevoerd.

Bij de berekeningen moeten we verder bedenken dat de effecten van het scherpere mededingingsbeleid en het aanpakken van rigiditeiten op de arbeidsmarkt niet zijn meegenomen. Gelijktijdige deregulering van de goederen- en arbeidsmarkt resulteert immers op termijn in zowel hogere economische groei als in meer werkgelegenheid. Daarnaast kan worden aangetoond dat de effectiviteit van bij voorbeeld een lastenverlichting sterk toeneemt in een flexibele economie¹⁰.

Tabel 4 geeft een kwantitatief overzicht van de beleidsmaatregelen van de diverse kabinetten-Lubbers. Onder het overheidsbeleid vallen veranderingen in het marginale loonbelastingtarief, het vennootschapsbelastingtarief, de koppeling tussen uitkeringen en lonen, het aantal ambtenaren, de ambtenarensalarissen, de investeringen in de infrastructuur en de overige materiële overheidsbestedingen. Onder de overige factoren verstaan we de conjunctuur via de groei van de wereldhandel, het verloop van de concurrentieprijzen, de buitenlandse rente, maar ook ontwikkelingen in het binnenland zoals de groei van de beroepsbevolking en de trendmatige groei van de arbeidsproductiviteit.

De conjunctuur als spelbreker?

De economische ontwikkeling

De economische ontwikkeling bleef tijdens Lubbers-III over de hele linie achter bij de periode Lubbers-I en -II. In tabel 5 staat aangegeven in hoeverre deze vermindering van het groeitempo volgens onze analyse toegerekend kan worden aan het overheidsbeleid of aan de conjunctuur. Het overheidsbeleid zelf is weer nader onderverdeeld in de politiek ten aanzien van de collectieve lasten (belastingtarieven en sociale premies) en de politiek ten aanzien van de collectieve uitgaven (het aantal ambtenaren, de salarissen van die ambtenaren, de overheidsinvesteringen, de sociale uitkeringen en de materiële overheidsconsumptie).

Tabel 5 is als volgt opgebouwd: voor de periode Lubbers-III zijn de gesimuleerde uitkomsten vergeleken met die voor de periode Lubbers-I en II. De produktie steeg volgens onze simulaties tijdens Lubbers-

10. J. van Sinderen, P.A.G. van Bergeijk, R.C.G. Haffner en P.M. Waasdorp, De kosten van economische verstarring op macroniveau, *ESB*, 3 maart 1994, blz. 74-79.

III jaarlijks met 2,3%. Tijdens Lubbers-I en -II nam de productie echter nog met 4,6% per jaar toe. Vervolgens is berekend welk deel van dit lagere groeitempo ruwweg toegerekend kan worden aan respectievelijk een verandering in het gevoerde overheidsbeleid, aan de stand van de conjunctuur of aan een verandering in de overige factoren. De combinatie van de conjuncturele inzinking met de fractioneel minder gunstig ontwikkelende 'overige factoren', betekende volgens MEOM dat de groei van de productie in 1991-1994 gemiddeld 1,2% per jaar lager uitkwam dan tijdens Lubbers-I en -II. De geringere groei van de export valt zelfs vrijwel volledig toe te schrijven aan de conjunctuur.

Het beleid

Ongeveer de helft van de vertraging van de economische groei in de jaren negentig kan aldus worden toegerekend aan de ontwikkeling van de wereldhandel. De andere helft van de vertraging moet op het conto geschreven worden van het overheidsbeleid. Uit tabel 5 kan worden afgelezen dat dit volgens onze berekeningen vooral aan het niet verder verlagen van de collectieve lasten na 1990 moet worden toegeschreven. Bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid geldt dit nog sterker. Ongeveer twee derde van de lagere groei van de werkgelegenheid kan worden toegerekend aan het gevoerde overheidsbeleid. Het achterwege blijven van structurele belastingverlagingen is daarvoor een belangrijke oorzaak. Als het in de jaren tachtig gevoerde beleid van verlaging van de marginale wig zou zijn doorgetrokken zou dit volgens onze calculaties tot een extra jaarlijkse groei van de werkgelegenheid in de jaren negentig van 0,6% hebben geleid.

Uit de tabel blijkt wel dat het feit dat Lubbers-III de overheidsuitgaven meer in de hand had dan Lubbers-I en Lubbers-II positiever heeft uitgewerkt op de groei en de werkgelegenheid. Het door Lubbers/Kok gevoerde beleid van uitgavenbeperking en ontkoppeling

Tabel 4. Modelmatige impulsen Lubbers-I, -II en -III zoals doorgerekend in MEOM naar overheid en overige variabelen (alles in procentuele veranderingen en gemiddeld per jaar)

| | Lubbers-I en -II | Lubbers-III |
|---------------------------------|------------------|-------------|
| Overheid | | |
| Marginale wig LB/IB | -1,95 | -0,25 |
| Marg. kortingstarief subsidies | -1,95 | -0,25 |
| Marginaal VPB-tarief | -4,29 | 0,00 |
| Minimum uitkering | 0,39 | 0,21 |
| Ontkoppeling | -0,45 | -0,57 |
| Overheidsconsumptie | 3,16 | 0,91 |
| Overheidsinvesteringen | 2,07 | 2,04 |
| Werkgelegenheid overheid | 0,00 | -0,94 |
| Overig | | |
| Wereldhandel | 6,29 | 2,60 |
| Concurrenten prijzen | 0,06 | -0,35 |
| Buitenlandse rente en rendement | 1,70 | -8,70 |
| Beroepsbevolking | 0,85 | 0,79 |
| Trend arbeidsproductiviteit | 1,73 | 0,70 |

Modelmethodiek

MEOM gaat uit van de gevolgen op microniveau van de heffing van belasting op arbeid en kapitaal. In MEOM zijn de arbeids- en de goedermarkt op termijn in evenwicht. Op korte termijn kunnen echter wel onevenwichtigheden ontstaan. Er worden vier categorieën overheidsuitgaven onderscheiden: ambtenarensalarissen, overdrachtsuitgaven, overheidsinvesteringen en overheidsconsumptie. De inkomsten van de overheid bestaan uit de opbrengsten van een belasting op arbeid en op kapitaal en de uitgifte van overheidsobligaties.

In MEOM zitten zowel vraag- als aanbodelementen. Een aanbodelement is dat een verlaging van de wig extra arbeidsaanbod uitlokt wat na verloop van tijd resulteert in een stijging van productie en werkgelegenheid. Een van de vraagelementen is dat een verhoging van de overheidsconsumptie leidt tot extra economische groei.

Met MEOM kunnen we de vraag- en de aanbodeffecten van elkaar scheiden om inzicht te krijgen in het relatieve belang van beide componenten. Modeltechnisch komt deze aanpak op het volgende neer. Eerst wordt de economische ontwikkeling tijdens de periode 1984-1994 gesimuleerd met het originele model met zowel vraag- als aanbodelementen. Vervolgens wordt er een modelsimulatie gedraaid met een modelversie waarin alle aanbodelementen uit tabel 3 als het ware uitgezet zijn. De eerste modelsimulatie levert de totale simulatie-uitkomsten op en de tweede simulatie bepaalt de vraageffecten. De aanbodeffecten verkrijgen we door de uitkomsten van beide simulaties van elkaar af te trekken.

Tabel 3. Specifieke aanbodelementen in MEOM

| | |
|--|--|
| Belastingen, kortingen en arbeidmarkt | |
| • daling marginaal LB/IB-tarief leidt tot meer aanbod | |
| • daling marginaal VPB-tarief leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op pensioen leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op arbeid leidt tot meer aanbod | |
| Belastingen, technische ontwikkelingen, investeringen en export | |
| • daling marginaal LB/IB-tarief leidt tot meer aanbod | |
| • daling marginaal VPB-tarief leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op investeringen leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op export leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op investeringen leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op export leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op investeringen leidt tot meer aanbod | |
| • daling van belastingen op export leidt tot meer aanbod | |

Voor 1984-1994 weet MEOM de belangrijkste ontwikkelingen redelijk te beschrijven: de Theilcoëfficiënt bedraagt 0,21. De productiegroei wordt wat overschat, maar de consumptie, de investeringen, de export en de werkgelegenheid in de marktsector voorspelt MEOM goed.

ling van uitkeringen en lonen heeft geleid tot een lichte verbetering van de financiële prikkels om werk te gaan zoeken en heeft daarmee de aanbodkant van de economie versterkt. Ook de al genoemde versterking van de infrastructuur heeft de aanbodkant van de economie een impuls geven. Zonder dit uitgavenbeleid zouden productie en werkgelegenheid per jaar 0,2% minder zijn gegroeid. De export zou in dat geval zelfs 0,6% per jaar minder zijn toegenomen.

In tabel 6 is voor de drie kabinetten-Lubbers een uitsplitsing gemaakt naar de uitwerking van het overheidsbeleid en alle overige factoren op de economische ontwikkeling. Het tijdens Lubbers-III gevoerde overheidsbeleid heeft, zowel vanuit de vraagkant als vanuit de aanbodkant een licht positieve bijdrage geleverd aan de economische groei. Het gevoerde overheidsbeleid leverde een jaarlijkse groei van de werkgelegenheid op van 0,2%. Deze groei lag niet alleen lager dan tijdens Lubbers-I en -II (0,6%), maar is ook

Tabel 5. Verandering van de groei (naar componenten) en van de werkgelegenheid tijdens Lubbers-III vergeleken met Lubbers-I en -II (in procentuele veranderingen en gemiddeld per jaar)

| | (1) Lubbers I en -II | (2) Lubbers III | Waarvan toe te rekenen aan: | | | | | Overig |
|---------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|----------------|--------|------|-------|--------|
| | | | Groei- vertr. (1)-(2) | Con- junct. | Overh. | | | |
| | | | | | Totaal | Bel. | Uitg. | |
| Productie | 4,6 | 2,3 | 2,3 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | -0,2 | 0,1 |
| Importe | 3,7 | 1,1 | 2,6 | 0,4 | 2,1 | 2,0 | 0,1 | 0,1 |
| Exporten | 4,7 | 1,9 | 2,8 | 0,9 | 1,6 | 1,7 | -0,1 | 0,2 |
| Werkgh. markt | 6,5 | 3,6 | 2,9 | 2,5 | 0,1 | 0,7 | -0,6 | 0,3 |
| Werkgh. markt | 2,2 | 1,6 | 0,6 | 0,1 | 0,4 | 0,6 | -0,2 | 0,1 |

van een andere signatuur. In de jaren tachtig werd de ontwikkeling van de werkgelegenheid vooral gedragen door een versterking van de aanbodzijde, in de jaren negentig liep deze werkgelegenheidsimpuls meer via de vraagkant.

Tijdens Lubbers-III werd de economische groei voor zo'n 80% gedragen door vraagfactoren en voor zo'n 20% door aanbodfactoren. Dit laatste is minder dan tijdens de eerste twee kabinetten-Lubbers toen de groei voor zo'n 30% toe te schrijven viel aan een versterking van de aanbodkant. Voor de werkgelegenheids groei ligt de verhouding schever. Deze is in de periode Lubbers/Kok voor 20% bepaald door een versterking van de economische structuur. In de eerdere kabinetten-Lubbers kan dit ongeveer de helft van de werkgelegenheids groei verklaren.

Les voor paars: werk, werk en nog eens werk

Economische groei is het best gebaat bij een beleid dat tot doel heeft de concurrentiekracht van de economie structureel te versterken. In de jaren tachtig werd een beleid gevoerd van 'structural adjustment' waarmee getracht werd om via deregulering, lastenverlichting en uitgavenvermindering de economie te verbeteren. Deregulering bleef in die periode beperkt. Sindsdien is evenwel het inzicht gegroeid dat daarnaast ook de kennisintensiteit van het produktenpakket, de flexibiliteit en incentive-structuur op de arbeidsmarkt en de mate waarin gezonde concurrentie tussen bedrijven onderling wordt bevorderd in hoge mate het economische groeitempo bepalen.

Tijdens het derde kabinet-Lubbers resulteerde het beleid in mindere mate in een versterking van de economische structuur dan onder de eerdere kabinetten-Lubbers. Het beleid van Lubbers/Kok richtte zich weliswaar naarmate de tijd voortschreed in toenemende mate op een structurele versterking van de economie, maar de gunstige effecten hiervan zullen pas na verloop van tijd zichtbaar kunnen worden. Hoewel het overheidsbeleid op zich wel resulteerde in meer groei en werkgelegenheid, was dit niet genoeg om de optredende vertraging van de economische groei en de werkgelegenheid, voor zover die het gevolg was van de tegenvallende internationale conjunctuur, volledig te compenseren. De lagere economische groei valt voor een groot deel toe te schrijven aan de teruglopende wereldhandel, maar is deels ook terug te voeren op het feit dat het overheidsbeleid niet ge-

Tabel 6. Opsplitsing van vraag en aanbodcomponenten naar overheid en overige factoren (in procentuele veranderingen en gemiddeld per jaar)

| | Vraag | | Aanbod | | Totaal |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Overh. | Overig | Overh. | Overig | |
| Lubbers-I en -II (1984-1990) | | | | | |
| Productie | 0,4 | 2,8 | 1,0 | 0,4 | 4,6 |
| Werkgh. markt | 0,0 | 1,2 | 0,6 | 0,4 | 2,2 |
| Lubbers-III (1991-1994) | | | | | |
| Productie | 0,2 | 1,7 | 0,1 | 0,3 | 2,3 |
| Werkgh. markt | 0,2 | 1,1 | 0,0 | 0,3 | 1,6 |

concentreerd werd op de verlaging van de lasten. Het lagere tempo van de groei van de werkgelegenheid is hier volgens onze berekeningen voor een belangrijk deel het gevolg van. Een lastenverlichting die vergelijkbaar was geweest met die aan het eind van de jaren tachtig zou de werkgelegenheids groei op het gemiddelde van de jaren tachtig hebben gehouden. Het gevoerde beleid van uitgavenbeperking en ontkoppeling heeft daarentegen via het vergroten van financiële prikkels gunstiger uitgewerkt voor de groei en de werkgelegenheid dan tijdens de kabinetten-Lubbers-I en -II. Dit heeft het achterwege laten van lastenverlichtingen dan ook weer voor een deel gecompenseerd.

Onze analyse geeft aan dat er ondanks het open karakter van onze economie ruimte is voor het voeren van een nationaal beleid mits dat gericht wordt op een structurele versterking van de economie. Het 'paarse' regeerakkoord signaleert dat 'de belangrijkste zorg van Nederland het tekort aan banen is'. Gewezen wordt op het feit dat zonder aanvullende maatregelen de inactiviteit zal toenemen wat 'concurrentiekracht en banen kost'.

Juist op het vlak van de werkgelegenheid blijkt de invloed van de conjunctuur minder en de invloed van structuurversterkende maatregelen echter sterker te zijn dan veelal wordt aangenomen. Onze analyse geeft aan dat gemiddeld gesproken een beleid dat zich richt op de conjuncturele werkloosheidscomponent minder zinvol is dan een beleid dat zich richt op structurele aanpassingen. De overheid kan de groei van de werkgelegenheid dan ook het beste ondersteunen via een beleid van lastenverlichting en een stringente uitgavenbeheersing. In de afgelopen regeerperiode is dit laatste tot op zekere hoogte gelukt. Lastenverlichting is echter nog onvoldoende uit de verf gekomen. Het beste recept voor een hogere werkgelegenheids groei is daarom een voortzetting van het structureel aanpassingsbeleid via een verdere beheersing enerschikking van de overheidsuitgaven en het aanpakken van rigiditeiten op arbeids- en goederenmarkt in combinatie met een structurele belastingverlaging. Een lastenverlichting wordt namelijk des te effectiever naarmate een economie flexibeler is.

Jarig van Sinderen
Pieter Waasdorp