



Van repareren naar anticiperen

Auteur(s):

Wijffels, H.H.F.

Wijst, C.A., van der

*De auteurs zijn respectievelijk voorzitter van de SER en secretaris van de SER-commissie Sociaal-economisch beleid.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4262, pagina 516, 23 juni 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Het sociaal economische beleid dient zich meer te richten op nieuwe uitdagingen en op de kwaliteit van de samenleving. Dit vraagt om structuurversterkende investeringen op economisch, sociaal en ecologisch terrein. Een verstandig budgettaire beleid biedt hiertoe voldoende ruimte.

In de jaren tachtig en negentig is door de overheid en sociale partners op consistente wijze gewerkt aan het herstel van vergaand verstoorde evenwichten in de Nederlandse economie. De internationale concurrentiepositie is sterk verbeterd, de werkgelegenheid en participatiegraad zijn fors toegenomen en de overheidsfinanciën zijn weer op orde gebracht. Daarmee komt het sociaal-economische beleid op de drempel van de 21e eeuw in een nieuwe fase.

Dit artikel gaat in op de vraag hoe het sociaal-economisch beleid nu verder moet ¹. Welke problemen zijn blijven liggen en wat zijn de nieuwe uitdagingen? Wat is de beleidsagenda voor de komende jaren?

En: hoe moet het budgettaire beleid in de nieuwe uitgangssituatie worden vormgegeven?

Van nazorg naar voorzorg

De huidige fase van de economische ontwikkeling van Nederland noodzaakt tot nieuwe beleidsaccenten. De nadruk zal daarin minder komen te liggen op het corrigeren van fouten uit het verleden en meer op het voorkomen van problemen in de toekomst. De materiële welvaartsontwikkeling is de afgelopen jaren bevredigend geweest, maar op sociaal en ecologisch terrein moeten nog flinke inspanningen worden verricht.

Onder invloed van de groeiende materiële welvaart is - met andere woorden - een accentverschuiving in het sociaal-economische beleid nodig, opdat de *kwaliteit* van de samenleving voorop komt te staan. De omslag van kwantiteit naar kwaliteit kan in het overheidsbeleid worden verankerd door de nadruk sterker te leggen op voorzorg (preventief beleid) in plaats van nazorg (curatief beleid). Dit geldt voor vele beleidsterreinen: onderwijs (beperking aantal schoolverlaters zonder voldoende beroepskwalificaties), sociale zekerheid (voorkoming van langdurige inactiviteit), milieu (brongerichte aanpak, sluiten van stofstromen) en overheidsfinanciën (anticiperen op vergrijzingslasten).

Deze beleidsomslag moet binnen een internationale beleidsomgeving worden verwezenlijkt. Via processen van marktintegratie, beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie is het nationale sociaal-economische beleid immers in toenemende mate verweven geraakt met dat van andere EU-lidstaten.

Wegwerken van bestaande problemen

Tot de nog op te lossen problemen uit het verleden behoort zonder meer de *hoge inactiviteit* van vrouwen, allochtonen en 55-64 jarigen alsook het weer groeiende aantal arbeidsongeschikten. De stevige economische groei van de afgelopen jaren heeft geleid tot de paradox dat de toenemende personeelstekorten in vele beroepsgroepen hand in hand gaan met een hoge inactiviteit onder specifieke groepen van de beroepsbevolking. De arbeidsparticipatie van vrouwen en allochtonen is weliswaar verbeterd, maar blijft nog sterk achter bij de participatiegraad van autochtone mannen en blijkt ook in vergelijking met het buitenland aan de lage kant. Zoals bekend geldt het laatste ook voor de positie van 55-64 jarigen op de arbeidsmarkt. Verder blijven de ontwikkelingen in de wao zorgen baren. In een effectieve aanpak staat beperking van de instroom centraal, zeker in het licht van de veroudering van de beroepsbevolking waardoor de leeftijdsklassen met een hoge invalideringskans omvangrijker worden.

Ook enkele *ruimtelijke vraagstukken* blijven hoog op de sociaal-economische beleidsagenda staan. Het gaat onder meer om de implicaties van het toenemende ruimtegebrek. Hoe wordt omgesprongen met concurrerende ruimteclaims voor wonen, werken, recreëren, natuur en infrastructuur? Zorgvuldige afwegingen zijn nodig, omdat investeringen in ruimtegebruik veelal toekomstige alternatieven beperken (padafhankelijkheid). Zo gaat de aanleg van nieuwe woonlocaties met bijbehorende infrastructuur in het algemeen ten koste van open ruimte.

Daarnaast is er de aanpak van de (groot)stedelijke problemen: hoe kan het woon-, werk- en leefklimaat in de steden worden verbeterd,

zodat negatieve tendensen als een achterblijvende economische dynamiek, etnische segregatie, mismatch tussen arbeidsvraag en -aanbod en een slechte bereikbaarheid kunnen worden doorbroken?

Verder blijft onverminderd de vraag aan de orde hoe de kwaliteit van het *milieu en de natuurlijke leefomgeving* kunnen worden verbeterd bij een toenemende materiële welvaarts groei. Voor een daadwerkelijke milieuverbetering moeten nog belangrijke stappen worden gezet. Ondanks de grote vooruitgang die er de afgelopen jaren in het milieuedrag van ondernemingen is geboekt, bevindt nog maar een beperkt aantal koplopers zich in de fase van het 'duurzaam ondernemen'. Ook bestaan er ernstige twijfels of Nederland aan de internationale afspraken over uitstootreductie van broeikasgassen kan voldoen (Kyoto-doelstellingen voor 2010). Tegen de achtergrond van de hoge energie-intensiteit en de exportgerichtheid van de Nederlandse economie en het (versterkte) broeikas effect is een reductie van de inzet van fossiele brandstoffen - de belangrijkste oorzaak van het broeikas effect - geboden.

Nieuwe uitdagingen

Hoog op de lijst van nieuwe uitdagingen staat het thema innovatie. Door trends als internationalisering en informatisering is het nodig aanzienlijk meer in kennis te investeren. Op de Europese raad van Lissabon (maart 2000) is zelfs afgesproken de Europese economie binnen tien jaar om te vormen tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld. Een innovatiegedreven economische groei maakt een hoogwaardige werkgelegenheids groei mogelijk, die meer mensen op een volwaardige manier in het arbeidsproces laat participeren. Flankerend beleid van overheid en sociale partners zal nodig zijn om sociale uitsluiting te voorkomen. Door de toenemende nadruk op kennisverwerving en -vaardigheden kunnen personen met lagere opleidingsniveaus buiten de boot vallen. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het initiële onderwijs om er voor te zorgen dat schoolverlaters met voldoende beroepskwalificaties de arbeidsmarkt betreden.

Bovendien zal een meer kennisintensieve economie nodig zijn om de gevolgen van de dalende groei van het arbeidsaanbod op te vangen. Het is vooral de toename van de arbeidsparticipatie geweest die de stevige economische groei in de afgelopen tien jaar mogelijk heeft gemaakt. De veroudering van de beroepsbevolking maakt het echter onwaarschijnlijk dat de groei van het arbeidsaanbod kan blijven fungeren als een motor van de economische groei. Dat betekent dat een omslag moet plaatsvinden van werkgelegenheids groei naar productiviteits groei. Om de gemiddelde groei van de jaren negentig ook in de komende tien jaar te realiseren zal zelfs een verdubbeling van de groei van de arbeidsproductiviteit nodig zijn ². Dit stelt hoge eisen aan het kennis- en innovatieklimaat, aangezien de trend van de groei van de arbeidsproductiviteit in de afgelopen decennia vooral neerwaarts is geweest ³.

De nieuwe beleidsagenda

De vraag is hoe het sociaal-economisch beleid kan inspelen op deze oude en nieuwe uitdagingen.

Arbeidsmarkt

Voor de arbeidsmarktproblematiek is activering het leidende beginsel. Inschakeling van nog bestaande arbeidsreserves moet zijn beslag krijgen via een samenhangende benadering. Hierin zijn het lonend maken van betaald werk (vermindering van de armoede- en werkloosheidsval) en een sluitende aanpak van de reïntegratie van werklozen centrale elementen. In deze benadering blijft ruimte voor de inzet van gesubsidieerde arbeid, al moeten deze arbeidsplaatsen vooral op doorstroming zijn gericht. Als er banen zijn, arbeid lonend is en er begeleiding bij arbeidsinpassing beschikbaar is, mag van een werkzoekende uitkeringsontvanger een maximale inzet worden verwacht om aan de slag te komen. Een goede uitvoering van het wettelijke sanctiebeleid ligt dan in de rede. Daarbij is wel afstemming vereist met de inzet van gerichte stimulansen (zoals plaatsingsbonussen), die nuttig kunnen zijn om de inkomensgevolgen van een overgang van een uitkering naar werk tijdelijk op te vangen.

De ontwikkeling richting kenniseconomie stelt hoge eisen aan werkgevers en werknemers. Zo is het noodzakelijk een 'leven lang leren' als onderdeel van het 'employability'-beleid in de praktijk te verankeren. De zogenoemde Employability-Agenda biedt het kader waarbinnen sociale partners - deels ondersteund door de overheid - hieraan invulling moeten geven. Het instrument van de Erkenning van de Verworven Competenties kan hierbij een belangrijke rol spelen. Feitelijk aanwezige kennis en vaardigheden krijgen dan een formele erkenning. Investeren in de kwaliteit van werknemers draagt bij tot het oplossen van huidige arbeidsmarkt knelpunten en helpt toekomstige knelpunten te voorkomen. De capaciteit van het zittende personeel wordt beter benut en uitval door achterblijvende kennis en vaardigheden of motivatieverlies neemt af.

Verder vraagt een adequate toerusting van de toekomstige arbeidsmarkttoetreders (schoolverlaters) meer aandacht. Het gaat hierbij om het tegengaan van onderwijsuitval op alle niveaus en een verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De veranderende omstandigheden impliceren onder meer dat organisatorische en institutionele starheden in de onderwijssector worden weggewerkt, waardoor onderwijs kan worden geleverd dat beter aansluit bij de veranderende maatschappelijke behoeften. Door modernisering van het schoolmanagement dienen onderwijsinstellingen meer ruimte te krijgen om in te spelen op de veranderende eisen. Ze zijn dan bovendien aantrekkelijker voor werknemers, niet onbelangrijk in een krappere wordende arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden.

Tot slot is gericht beleid nodig om de arbeidsparticipatie van de eerdergenoemde specifieke doelgroepen te verhogen. Daartoe zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet. Het meest vergaand is wel de beleidsomslag ten aanzien van oudere werknemers. Op termijn zal doorwerken tot in ieder geval de zestigjarige leeftijd de standaard moeten zijn; uittreding uit het arbeidsproces van 60-64 jarigen zal op basis van individuele preferenties moeten plaatsvinden.

Voor allochtonen is het zaak de kansen die de arbeidsmarkt biedt beter te benutten. Het op hen gerichte bestaande beleid moet worden geïntensiveerd en waar nodig verbeterd ⁴. Aangrijpingspunten liggen zowel bij het arbeidsmarktbeleid (betere toepassing van bestaande instrumenten) als bij het inburgeringsbeleid (meer maatwerk en snellere toeleiding naar de arbeidsmarkt). Daarnaast is het wegwerken van onderwijsachterstanden voor onderwijsplichtige allochtonen van essentieel belang.

Kennis- en innovatieklimaat

Behoud van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie in de internationale context noodzaakt tot een versterking van het kennis- en innovatieklimaat. De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling staan in Nederland al jaren op een te laag peil. Om de omslag te maken naar innovatie-gedreven groei is een forse inspanning nodig waarbij een ambitie past die verder reikt dan "meedoen met Europa".

Van publieke zijde zullen investeringen nodig zijn in het wetenschappelijk onderzoek, bij voorkeur door een ruimer budget voor de tweede geldstroom. Verder is een intensivering van de samenwerking met het bedrijfsleven nodig. De aandacht die de 'nieuwe economie' in de beleidsvisie van het kabinet heeft gekregen staat in geen verhouding tot de financiële middelen, die worden uitgetrokken voor versterking van de kennisbasis op het terrein van 'nieuwe technologieën' zoals de ict. De onderzoekscapaciteit op dit terrein is de afgelopen jaren zelfs afgenomen ⁵. Om te bereiken dat Nederland inderdaad een 'digitale delta' wordt en een koploper in de digitale economie, zijn investeringen in de kennisbasis nodig die aanzienlijk hoger zijn dan de geplande jaarlijkse bijdrage van 25 miljoen gulden van het kabinet aan de *Vernieuwingsimpuls* van het NWO.

Op de bedrijven zelf rust de verantwoordelijkheid de arbeidsorganisatie aan te passen aan de eisen van een innovatieve economie. Zo heeft weliswaar de meerderheid van de Nederlandse bedrijven inmiddels een aansluiting op het internet, maar wordt dit medium nog maar in geringe mate gebruikt voor commerciële doeleinden. Het *cpb* ziet de gebrekkige integratie van ict in bedrijfsprocessen als een verklaring voor de nog beperkte doorwerking van de productiviteitsgroei in de ict-sector naar de rest van de economie ⁶.

Vernieuwing van werk en productie is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van bedrijven en werknemers zelf. Op de overheid rust de belangrijke taak goede voorwaarden te creëren voor de productie en diffusie van kennis. Zij moet zorgdragen voor een toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig kennisaanbod alsmede voor goede financiële en juridische voorwaarden voor ondernemerschap en marktwerking.

Milieu

De beweging naar voorzorg in het milieubeleid vereist voldoende prikkels tot gedragsverandering vanuit de markt en vanuit het overheidsbeleid. Beleidsintensivering betreft het instrumentarium (hoe kunnen marktconforme instrumenten op een verstandige manier worden ingepast?), een nauwere Europese beleidsafstemming en een betere benutting van technologische mogelijkheden. Zo ligt er de uitdaging om de milieusparende potenties van nieuwe energietechnologie, biotechnologie, nanotechnologie en nieuwe-materialentechnologie in samenhang met ict te ontwikkelen en te implementeren. Hoopgevend is in dit verband dat het concept eco-efficiëntie in toenemende mate wordt toegepast in het bedrijfsleven ⁷. Het komende zesde *MilieuActieProgramma* van de Europese Commissie zal zich concentreren op het bereiken van meer eco-efficiënte patronen van productie en consumptie, waardoor ont koppeling van economische groei en milieudruk optreedt.

Meer specifiek ligt het voor de hand het energie- en klimaatbeleid te intensiveren. Een verschuiving op termijn naar een duurzame energievoorziening is alleen mogelijk als nu reeds de mogelijkheden op dit terrein krachtig ter hand worden genomen. Zo moet onderzoek op dit gebied worden gestimuleerd. Een ambitieus Nederlands energiebeleid kan hieraan bijdragen, bijvoorbeeld door een daadkrachtige, gebundelde aanpak in de vorm van een "deltaplan voor een meer duurzame energievoorziening", zoals door de ser wordt bepleit. Echter, Nederland kan dat niet alleen. Zo is er een bepaalde schaal nodig om de kostprijs van duurzame energietechnieken te verminderen. In, bijvoorbeeld, Denemarken, Duitsland en Japan bestaan al voornemens of feitelijk beleid om tot een meer duurzame energievoorziening te komen. Bundeling van krachten is nodig om een werkelijk snellere ontwikkeling tot stand te brengen voor een bredere groep technieken.

Anticiperend budgettair beleid

Om de omslag van nazorg naar voorzorg mogelijk te maken, zijn structuurversterkende investeringen op velerlei terreinen nodig, zo blijkt uit het voorgaande. Daarnaast blijft er ook de komende jaren de noodzaak tot structuurversterkende lastenverlichting, onder meer voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt en het behoud van de goede concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Het budgettaire beleid heeft de dubbele taak om hier ruimte voor te maken en bovendien te anticiperen op de kosten van vergrijzing.

De ervaringen in de afgelopen periode en de naar verwachting gunstige uitgangspositie in 2002 geven aanleiding om de budgettaire systematiek in de volgende kabinetsperiode op enkele punten bij te stellen.

Voorziening voor vergrijzing

Om te anticiperen op de oplopende vergrijzingslasten is het opportuun om een deel van het EMU-saldo expliciet hiervoor te oormerken ⁸. Daarbij valt onder meer te denken aan stortingen in het AOW-spaarfonds. Wil de bedoelde reservering meer zijn dan een papieren exercitie, dan dient deze echter wel bij te dragen aan het realiseren van een emu-begrotingsoverschot. Los van de voorziening voor de vergrijzing zou over de conjunctuurcyclus heen ten minste sprake moeten zijn van begrotingsevenwicht. Inclusief de voorziening is dan sprake van een EMU-begrotingsoverschot.

Naar een meer trendmatig groeiscenario

De huidige budgettaire systematiek is gebaseerd op zeer solide uitgangspunten. Deze uitgangspunten, ook wel bekend als de Zalm-normen, hebben de Nederlandse begroting weer op orde gebracht. Het werken met een behoedzaam scenario voor de economische groei in samenhang met vaste uitgavenplafonds blijkt de uitgavendiscipline en de bestuurlijke rust ten goede te komen.

Een nadeel van een behoedzaam scenario betreft de omvangrijke inkomstenmeevallers die op kunnen treden bij een meevallende economische groei. Achteraf gezien heeft dat iets onbevredigends; het impliceert immers dat aan het begin van een kabinetsperiode onnodig zware afwegingen worden gemaakt.

De voor de hand liggende remedie is het aan het budgettair beleid ten grondslag liggende groeiscenario iets op te schuiven in de richting van een meer trendmatige economische groei. Dit wordt mogelijk indien het nieuwe kabinet met een emu-overschot en een schuldquote

van onder de zestig procent van het bbp van start kan gaan. Bij een solide uitgangssituatie kan het EMU-overschot immers als buffer fungeren en wel door conjuncturele mee- en tegenvallers direct in het financieringssaldo te laten lopen. Een gunstige uitgangssituatie maakt het dus mogelijk om het groeiscenario meer te enten op een trendmatige economische groei. Rekening houdend met een kleine veiligheidsmarge van bijvoorbeeld een kwart procentpunt zou het scenario op kunnen schuiven van behoedzaam naar 'voorzichtig trendmatig'. Bij een dergelijk trendmatig begrotingsbeleid past het handhaven van de vaste uitgavenplafonds en het behoud van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Het is dan immers de bedoeling om de uitgaven ongemoeid te laten, of er nu sprake is van conjuncturele mee- of tegenwind.

Automatische stabilisatoren

Bij een trendmatig begrotingsbeleid past verder een versterkte werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant van de begroting. Bij conjuncturele tegenwind is het dan mogelijk om tegenvallende belastinginkomsten voor lief te nemen en op deze manier een bijdrage te leveren aan het stabiliseren van de koopkrachtige vraag. In tijden van economische voorspoed zullen meevallende belastingopbrengsten de koopkracht juist afnemen en zo de kans op oververhitting verkleinen. Op deze manier kan de inkomstenkant van de begroting een bijdrage leveren aan het stabiliseren van de conjunctuurbeweging.

Slot

Investeren in kennis en kwaliteit is de uitdaging voor het sociaal-economisch beleid aan het begin van een nieuwe eeuw. Deze uitdaging vraagt een koersbijstelling van het sociaal-economisch beleid, waarbij de nadruk meer komt te liggen op het motief van voorzorg en minder op de nazorg. Investeren in kennis is nodig omdat de kennissamenleving steeds hogere eisen aan de kennisvaardigheden van werkenden en werkzoekenden stelt. Investeren in kwaliteit is nodig om een goede basis te leggen voor welvaartsverbetering in brede zin, economisch, sociaal en ecologisch.

Uitgaande van een initieel EMU-overschot in 2002 en een voorzichtig trendmatig groeiscenario komt de budgettaire ruimte in beeld, die het mogelijk maakt de hiervoor genoemde structuurversterkende maatregelen te realiseren. Op deze wijze kan het sociaal-economisch beleid worden aangepast aan de eisen van een nieuw tijdperk.

1 Dit artikel is ontleend aan het SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, dat op 16 juni 2000 is vastgesteld. Zie www.ser.nl. Behalve de tweede auteur vormden W.J. van Casteren, S.T. Duursma, L.A.W. Tieben en A.R.G.J. Zwiers het secretariaat van de commissie van voorbereiding.

2 Rabobank, *Visie op 2000*, Utrecht, 1999, blz. 6.

3 H.P. van der Wiel, *Sectoral labour productivity growth: a growth analysis of Dutch industries, 1973-1995*. CPB-research memorandum 158, Den Haag, 1999.

4 Zie het SER-advies *Kansen geven, kansen nemen: bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, publicatienr. 2000/03, Den Haag, 2000.

5 Zie CBS, *Kennis en economie 1999*, Voorburg, 1999, blz. 76.

6 CPB, *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag 2000, blz. 171.

7 Eco-efficiëntie beoogt de verhouding tussen de productie van goederen en diensten en het gerelateerde milieubeslag te optimaliseren. Zie J. M. Cramer, *Op weg naar duurzaam ondernemen*, SMO, Den Haag, 1999.

8 Daarnaast is een versterking van de economische structuur, vooral door bevordering van de arbeidsparticipatie, een belangrijke route om op de vergrijzingslasten te anticiperen.