



1996: geloofwaardigheid en vertrouwen

Auteur(s):

Geelhoed, L.A.
Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4039, pagina 4, 3 januari 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

economische, orde, eu, emu

De Nederlandse economie heeft zich in 1994 en 1995 relatief gunstig ontwikkeld, deels dankzij de meevallende wereldhandel, deels als vrucht van een bestendig en geloofwaardig beleid. De gunstige resultaten zijn echter absoluut geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Behalve dat de Nederlandse economie nog altijd met serieuze tekortkomingen kampt, dwingen internationale economische en maatschappelijke trends tot verdere aanpassingen in het sociaal-economische bestel. Daarbij is het een misvatting dat de overheid moet terugtreden. Integendeel, in hoogwaardige economieën mag geen twijfel bestaan aan de daadkracht van het overheidsoptreden.

Conjunctuur

Net als in 1994 groeide de Nederlandse economie in 1995 met 2,75%. Dat was conform het Europese gemiddelde, maar beter dan in Duitsland (2%) en België (2,25%). De werkgelegenheid groeide vorig jaar in ons land met 1,5% en lag daarmee duidelijk boven het Europese gemiddelde van 0,75%. In België en Duitsland was in het geheel geen werkgelegenheidsgroei te bespeuren. De belangrijkste bijdrage aan deze gunstige ontwikkeling werd geleverd door de investeringen en de export. De groei van de particuliere consumptie bleef hierbij enigszins achter, hetgeen in de huidige conjunctuurfase niet ongebruikelijk is.

Voor de Europese Unie en ook voor ons land bleven de economische prestaties enigszins achter bij de verwachtingen. De tamelijk turbulente wisselkoersontwikkelingen hadden een ongunstige invloed op het vertrouwen. De renteverhogingen van 1994 hebben nog doorgewerkt in, vooral, de bouwsector. Daarnaast speelden klassieke cyclische factoren als voorraadaanpassingen een rol. In Duitsland kwam daarbij nog de te hoog uitgevallen loonstijging, die de externe concurrentiepositie van belangrijke sectoren als de metaal- en kapitaalgoederenindustrie verzwakte.

In de VS maakte de economie de verhoopte 'soft landing' door, die de economische groei tot een houdbaarder niveau terugbracht. Naar Europese maatstaven blijft de werkloosheid laag, terwijl de inflatoire dreiging gering is. In Japan bleef het afgelopen jaar opnieuw de voorziene opleving uit. Voor het vierde jaar bewoog de economische groei zich er ruim onder de lange-termijntrend. Natuurlijk zijn de forse appreciatie van de yen en de aanhoudende kwetsbare positie van de financiële sector hiervoor belangrijke redenen. Het is echter de vraag of alleen daarmee het gedrukte economische klimaat in Japan te verklaren is. Wellicht zijn in het Japanse economische ordeningsmodel, dat in de opbouwfase van de economie zo succesvol was, nu de economie in een rijpere fase is aangeland, meer fundamentele aanpassingen nodig ¹.

Ofschoon de economische ontwikkeling in de Europese Unie op dit moment een adempauze vertoont, zijn de vooruitzichten voor 1996 en 1997 niet ongunstig. Indien het producentenvertrouwen zich herstelt en het consumentenvertrouwen op peil blijft, zal de Europese economie in de loop van dit jaar weer aantrekken. Een noodzakelijke voorwaarde voor vertrouwensherstel bij de marktpartijen is een geloofwaardig overheidsbeleid op Europees en op nationaal niveau.

De EMU en de geloofwaardigheid van het beleid

De geloofwaardigheid van het nationale economische beleid is bij uitstek in het geding bij de voltooiing van de EMU. De uitspraak van de Europese regeringsleiders, eind 1992, dat uiterlijk 1 januari 1999 een EMU tot stand zou moeten komen, volgens bij het Verdrag van Maastricht nauwkeurig uitgewerkte criteria en toetsingsprocedures, stelde elk van de lidstaten voor een bijzondere opgave in termen van begrotingstekort, schuldquote, inflatie en lange rente. De lidstaten zouden een termijn van ongeveer vijf jaar krijgen om de kloof tussen de feitelijke situatie en de toetredingscriteria te dichten. De mate waarin de afzonderlijke lidstaten daarin zouden slagen, is maatgevend voor de geloofwaardigheid van hun beleid op financieel-economisch terrein. Een dreigend geloofwaardigheidsverlies kan voor de desbetreffende lidstaten niet worden afgewend door voor hen de toelatingscriteria (selectief) te versoepelen. Immers, daarmee zou de geloofwaardigheid van de normen, die het functioneren van de EMU in haar eindfase bepalen, bij voorbaat afbrokkelen. Voor andere lidstaten, die de kwalitatieve en kwantitatieve randvoorwaarden, waaraan de EMU in haar eindfase moet voldoen, wel ernstig nemen, is deze prijs te hoog.

De argumenten voor uitstel van de derde fase van de EMU zijn niet overtuigend en riskant. Niet overtuigend waar ze vooral naar voren worden gebracht door lidstaten, die waarschijnlijk niet tijdig zullen voldoen aan de toetredingseisen of tegen de vorming van een EMU als zodanig politieke reserves hebben. Riskant, omdat marktactoren uit een verder uitstel de conclusie kunnen trekken, dat de Europese Unie op economisch beleidsterrein niet in staat is te voldoen aan de ambities die zij blijkens het Verdrag heeft. Hier staat weer de geloofwaardigheid van het publieke handelen op Europees en nationaal niveau op het spel ². Waar in het algemeen het vertrouwen van

de marktactoren in de geloofwaardigheid en bestendigheid van het publieke economische beleid één van de belangrijkste factoren is voor een stabiele en houdbare economische groei, zijn de actuele discussies over de verdere voltooiing van de EMU van grote betekenis voor de economische perspectieven van Europa.

Mythen rond de EMU

Reële convergentie

Anders dan wel wordt geopperd, omvat de EMU méér dan een gecentraliseerd monetair beleid met een stabiliteitsvoorkeur en een verdragmatig afgedwongen consolidatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten³. Het huidige EG-Verdrag voorziet immers uitdrukkelijk in de coördinatie van het 'reële' economische beleid van de lidstaten door middel van de z.g. globale richtsnoeren en het op de naleving ervan gerichte multilaterale toezicht. Hierbij is de laatste jaren veel aandacht besteed aan de reële convergentie van de Europese Unie: de werking van de goederen-, diensten- en arbeidsmarkten, de fysieke en technologische infrastructuur, de loonvorming en arbeidsproductiviteit, de incentives en disincentives in de sociale zekerheid van de lidstaten, de rol en vormgeving van de openbare nutsvoorzieningen, enz. Zoals ik bij vorige gelegenheden al meermalen heb opgemerkt, zal de reële convergentie van de Europese economieën door de feitelijke eisen die een voltooide EMU stelt, sterk aan betekenis moeten winnen. De stelling dat het Verdrag zich eenzijdig tot de budgettaire en monetaire aspecten van de EMU zou beperken is dus niet correct.

Werkgelegenheid

Het bezwaar dat in de EMU de werkgelegenheid als publiek beleidsonderwerp geen rol zou spelen, is al even onjuist. De in dit verband belangrijkste verdragsartikelen kunnen niet anders worden uitgelegd dan dat de voltooide interne markt in combinatie met een voltooide EMU de condities moet scheppen voor een evenwichtige economische groei en daarmee voor een bevredigende werkgelegenheidsontwikkeling⁴. Daarop is de coördinatie van het nationale economische beleid in Unie-verband dan ook uitdrukkelijk gericht, zoals kennismaking van de globale richtsnoeren voor 1996 leert. Echter in hoeverre een gegeven economische groei tot uiting komt in een bevredigende werkgelegenheidsontwikkeling wordt uiteindelijk bepaald door de institutionele inrichting van het sociaal-economische bestel op nationaal niveau. Voor zover de nationale prestaties in termen van participatie relatief onbevredigend zijn, berust daarvoor dan ook de primaire verantwoordelijkheid bij de betrokken actoren op nationaal niveau. De wens om in het EU-Verdrag een werkgelegenheidsdoelstelling verder uit te werken zal daarin in essentie niets veranderen.

In samenhang met het voorgaande argument wordt wel als bezwaar aangevoerd dat de nationale inspanningen om te voldoen aan de begrotingsnorm in de huidige stand van de conjunctuur de economische groei - verder - zullen drukken en daarmee ongunstig op de werkgelegenheid zullen uitwerken. Deze redenering gaat er klaarblijkelijk van uit dat de combinatie van een omvangrijk negatief begrotingssaldo en een hoge collectieve-uitgavenquote uit een oogpunt van werkgelegenheid te verkiezen is boven de door het Verdrag van Maastricht geëiste situatie. Echter, een vergelijking van de werkgelegenheidsprestatie van de Europese Unie als geheel ten opzichte van die van de Verenigde Staten en Japan geeft voor deze opvatting geen grond. Een zelfde vergelijking tussen de qua begroting en prijsstabiliteit beter presterende EU-staten en die welke het minder doen, tendeeft tot dezelfde conclusie. De in theorie mogelijke werkgelegenheidswinsten van het laten slippen van het begrotingstekort smelten al op korte termijn weg tegen de vertrouwensverliezen op de markten, die via hogere inflatie- en hogere lange-rentevoeten resulteren in een lagere structurele werkgelegenheidsontwikkeling. De 'nieuwe' lidstaten Zweden en Finland hebben ook om die reden gekozen voor zeer ambitieuze convergentieprogramma's om zo snel mogelijk aan de EMU-normen te kunnen voldoen, met, naar het lijkt, al op korte termijn positieve resultaten.

Achterblijvers

Het argument dat de totstandbrenging van de voltooide EMU zou leiden tot de vorming van een kern- of kopgroep met daarachter een peloton van achterblijvers, lijkt op het eerste gezicht meer hout te snijden. Doordat het marktsentiment zich tegen de 'achterblijvers' zal keren, zo gaat deze redenering verder, zal zich weldra een onoverbrugbare afstand voordoen met de kopgroep. Hiertegen valt in te brengen dat het Verdrag van Maastricht van meet af aan met deze eventualiteit heeft rekening gehouden. Voor de achterblijvende landen zullen echter de budgettaire, monetaire en reële convergentieverplichtingen van de overgangperiode in volle omvang blijven gelden. De reacties van de marktactoren zullen uiteindelijk vooral afhangen van de geloofwaardigheid van de achterblijvende lidstaten in hun streven alsnog aan de toetredingscriteria te voldoen. Hierbij zij nog opgemerkt dat het Verdrag van Maastricht in een eenvoudige toetredingsprocedure voor de laatkomers voorziet⁵.

Verder wordt tegen de gedifferentieerde monetaire integratie met voorlopers en achterblijvers nog het bezwaar ingebracht dat dit zal kunnen leiden tot z.g. concurrentievervalsende depreciaties van de achterblijvende lidstaten, die op den duur de eenheid van de interne markt zouden kunnen bedreigen. Inderdaad regelt het Verdrag van Maastricht dit regime voor de wisselkoersverhoudingen tussen de kopgroep met zijn eenheidsmunt en de achterblijvende lidstaten te summier. Dit betekent echter niet dat concurrentievervalsende depreciaties een aantrekkelijke beleidsoptie voor de achterblijvers zijn. Als zij daartoe hun toevlucht zouden nemen, maken zij het zich bij voorbaat onmogelijk om aan de stabiliteitscriteria van de EMU te voldoen. Tegenover dit 'verlies' staat de heel betrekkelijke 'winst' van een tijdelijk concurrentievoordeel dat op al vrij korte termijn door een hogere nominale prijsontwikkeling zal wegsmelten. Dit nog afgezien van de hogere risicopremies waarmee zo'n wisselkoersbeleid door de financiële markten zal worden beloond. Dit neemt niet weg dat een meer uitgewerkt arrangement voor de wisselkoersverhoudingen bij een gedifferentieerde monetaire integratie binnen de Europese Unie zinvol kan blijken, vooral voor de achterblijvende lidstaten.

Alles afwegend kom ik tot de conclusie, dat geen van de hierboven genoemde bezwaren tegen de stap naar een voltooide EMU in 1999, zo zij al enig hout snijden, opwegen tegen de schade die uitstel of afstel van zo'n stap zou toebrengen aan de geloofwaardigheid van het integratieproces. Een Europese Unie, die laat blijken het vermogen te missen om haar eigen doelstellingen op economisch en monetair gebied te verwezenlijken, verliest vertrouwen en marginaliseert zichzelf als publieke entiteit in het economische wereldbestel. De onvermijdelijke consequentie daarvan is de renationalisatie van het economische en monetaire beleid in Europa met alle risico's van dien voor de marktintegratie.

De EMU en Nederland

Dat Nederland in 1999 bij de kopgroep van de EMU zal - moeten - behoren, lijkt geen twijfel. De prestaties van de Nederlandse economie in termen van inflatie, wisselkoersstabiliteit en lange-renteverloop kwalificeren ons zonder meer voor de discipline van een voltooide EMU. Op het gebied van de overheidsfinanciën is het afgelopen jaar de wijsheid gebleken van een beleidsvoorbereiding op basis van een behoedzaam scenario voor de economische groei. De op dit scenario afgestemde vaste uitgavennorm - de 'Zalnorm' - heeft inmiddels zijn waarde al ruimschoots bewezen. Door deze prudente beleidsuitgangspunten zijn we gevrijwaard van steeds weer terugkomende bezuinigingsoperaties, zoals deze onder de kabinetten-Lubbers voorkwamen. Afgezien van de politieke en bestuurlijke uitputtingsgevechten, deden zij afbreuk aan de voor ieder publiek beleid noodzakelijke bestendigheid en doorzichtigheid. Maar ook in het kader van de EMU-normen ligt het volgen van een behoedzame lijn in het begrotingsbeleid voor de hand. Een sterke, op stabiele verhoudingen steunende Europese munt, vereist dat de lidstaten die aan de voltooide EMU deelnemen zich blijven houden aan de criteria van het Verdrag van Maastricht. Het kort geleden door de Duitse minister van Financiën, Waigel, voorgestelde solidariteitspact moet mede in dit licht worden bezien. De voordelen van een begrotingstekort dat ruim onder de EMU-norm van 3% ligt, zijn drieërlei.

In de eerste plaats neemt de discretionaire ruimte voor de nationale begrotingswetgever toe naarmate het tekort verder onder de EMU-norm komt te liggen. Voor het begrotingsproces als besluitvormingsproces waarin politieke en beleidsmatige prioriteiten kunnen worden gesteld, is dit zonder meer winst. In de tweede plaats schept het voldoende ruimte voor de werking van de zogenaamde automatische stabilisatoren in onverhoopt slechtere tijden, waardoor juist dan pijnlijke ombuigingsoperaties kunnen worden vermeden. In de derde plaats blijven we bij voorbaat gevrijwaard van de - terecht - harde sancties die in een voltooide EMU op ongedisciplineerd gedrag van de nationale begrotingswetgever passen.

Het EMU-begrotingstekort van 2 tot 2,25% dat het huidige kabinet bij zijn aantreden voor 1998 tot doelstelling had, zal mogelijk in 1997 al kunnen worden bereikt. De redelijk gunstige vooruitzichten voor de conjunctuur scheppen, als aan een vaste uitgavenlijn wordt vastgehouden, ruimte om het overheidstekort verder terug te dringen. Voor 1998 lijkt dan een EMU-tekort van 1,5 à 2% realistisch. Zo komt rond de eeuwwisseling een EMU-tekort van 1%, zoals door Waigel als middellange-termijndoelstelling bepleit, binnen bereik. Er zijn dus goede mogelijkheden om ons financieel-monetaire klimaat, dat naar internationale maatstaven al goed is, nog verder te versterken. Voor de verbetering van ons vestigings- en investeringsklimaat is het van wezenlijk belang dat de budgettaire consolidatie gepaard blijft gaan met een verlaging van de collectieve-lastendruk. Uit de medio 1995 uitgebrachte concurrentietoets bleek nog weer eens dat in Nederland de belasting- en premiedruk naar internationale maatstaven erg hoog is. Bij een zich doorzettende economische groei is lastenverlichting overigens goed mogelijk.

Tussen zelfgenoegzaamheid en angstvalligheid

De huidige naar verhouding goede prestaties van onze economie zijn niet alleen maar toe te schrijven aan meevallers in de ontwikkeling van de wereldhandel. Zij zijn ook de vruchten van een bestendig en geloofwaardig economisch beleid dat in zijn ambities duidelijk is. Gezonde overheidsfinanciën, prijsstabiliteit, verbetering van de marktwerking en lastenverlichting zijn geen doelstellingen op zichzelf. Zij beogen de versterking van een economie waaraan meer mensen dan nu kunnen deelnemen.

De eerste resultaten ten spijt, is er in het licht van de ambities die wij - moeten - koesteren absoluut geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Dat verdergaande structurele versterking geboden blijft, blijkt onder meer uit de concurrentietoets die het kabinet vorig jaar heeft gepubliceerd. Uit die toets komt ons land naar voren als een hoogwaardige economie, waarvan de potenties echter onderbenut blijven, doordat zij een aantal structurele zwakten heeft. Hierbij gaat het in de eerste plaats om negatieve 'voorraadgrootheden' ten gevolge van ontoereikend of gemakzuchtig beleid in het verleden: het aantal langdurig werklozen in combinatie met de onderbenutting van onze beroepsbevolking alsmede de staatsschuld en het beslag van de rente-uitgaven op de begroting. In de tweede plaats gaat het om 'niveaugrootheden', als de hoogte van de collectieve- en administratieve-lastendruk. In de derde plaats gaat het om in de huidige maatschappelijke en economische context verouderde inrichting van ons sociaal-economische bestel: onvoldoende marktwerking en rigiditeiten, vooral in de afgeschermden sectoren van onze economie en in het grensgebied van het publieke en het private domein (bij voorbeeld de privatisering van sommige nutsbedrijven).

Meer recent aan het licht gekomen is de vierde categorie: tekorten in de publieke aanbodstructuur, die onder meer zichtbaar zijn in de ernstiger wordende verkeerscongesties, het dreigende gebrek aan goed opgeleide technici en in de achterstand van de Nederlandse economie bij de toepassing van nieuwe technologieën. Deze problemen en tekortkomingen staan niet los van elkaar. Zo bestaat er een onmiskenbaar verband tussen de hoge lasten op de factor arbeid en de inactiviteitsproblematiek en ook tussen de begrotingsproblemen en de verzwakking van de publieke aanbodzijde.

In reactie op de hier beschreven structurele zwakten kan niet worden volstaan met een angstvallig zoeken naar de kleinst mogelijke aanpassingen, die de bestaande arrangementen zoveel mogelijk in stand laten. Een dergelijk risicomijdend gedrag, dat de schijn van daadkracht tracht te wekken maar dat voorbijziet aan de diepgaande verschuivingen in de nationale en internationale context waarbinnen economisch beleid moet worden gevoerd, zal weinig effectief blijken. Zelfgenoegzaamheid noch angstvalligheid lijken gepast in het licht van de vijf dominante trends, die zowel nationaal als internationaal het economische landschap zullen bepalen:

» De kennisintensiteit van de economie zal sterk blijven toenemen, niet alleen in de industriële sector, maar ook in de tertiaire en kwartaire sectoren. Het op peil houden van het vereiste kennisniveau aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zal permanente investeringen in menselijk kapitaal eisen, zowel in de publieke als in de private sfeer.

» De nationale samenlevingen zullen in economisch, maatschappelijk en cultureel opzicht opener worden. De gevoeligheid voor van buiten komende ontwikkelingen neemt navenant toe, terwijl de greep die nationale overheden op grensoverschrijdende producten-, factoren- en gegevensstromen kunnen uitoefenen, zwakker wordt.

» De combinatie van groeiende kennisintensiteit en meer openheid leidt tot verscherping van de concurrentie en vraagt meer dynamiek, waarbij het vermogen tot vernieuwing zowel in de private als de publieke sfeer bepalend zal blijken voor het prestatievermogen van de nationale economieën.

» De groeiende mobiliteit van producten, arbeid, kapitaal en kennis stelt steeds hogere eisen aan de kwaliteit en efficiëntie van het openbaar bestuur op alle bestuurlijke niveaus. Bij de keuze van de vestigingsplaats wegen ondernemingen steeds scherper de hoogte

van de belastingen af tegen de kwaliteit van de daardoor in stand gehouden publieke voorzieningen.

» In de nationale sfeer zal de sociale en culturele differentiatie toenemen. De groeiende kennisintensiteit van economische processen zal een afspiegeling vinden in toenemende verschillen in 'earning-capacity' onder de beroepsbevolking, afhankelijk van aanleg, onderwijs en inzet. De daaruit voortvloeiende inkomensverschillen zullen echter op hun beurt weer instabieler worden, omdat eenmaal verworven kennis en vaardigheden sneller zullen vervaliden. De groeiende culturele verscheidenheid komt tot uiting in een groeiende variatie in maatschappelijk gedrag, dat ook sociaal-economisch relevant is.

» Indien deze trends op hun consequenties worden doordacht, lijkt het steeds onwaarschijnlijker dat de structurele tekortkomingen van onze economie kunnen worden verholpen met wat reconstruerende en reparerende ingrepen, die de bouwtekeningen van ons sociaal-economisch bestel uit de jaren vijftig en zestig respecteren ⁶.

Tussen overheid en markt

Het sociaal-economische beleid van de 'sturende staat' in West-Europa, zoals dat na de tweede wereldoorlog tot ontwikkeling is gekomen, beruiste in belangrijke mate op een indeling in min of meer homogeen geachte sectoren, functies, gebieden of groepen, zoals:

- » de regionale stimuleringsgebieden, de grootstedelijke gebieden enz.;
- » de meerjarige echte minima, de voortijdige schoolverlaters, al dan niet leerplichtig, enz.
- » het steenzetters-, schoenmakers- of kantoorboekhandelsbedrijf enz.;
- » de nutsfunctie van de PTT of de elektriciteitsbedrijven enz.

Voor de aldus ingedeelde categorieën werd vervolgens een specifiek beleid ontwikkeld, in de vorm van gedragsnormen, heffingen, uitkeringen, subsidies of prestaties in natura. De sturende overheidsinterventies en waarborgen beruisten in de regel op overleg met de representanten van georganiseerde belanghebbenden en werden, volgens de beginselen van de sociale rechtsstaat, gejuridificeerd. Het is niet moeilijk om in te zien, waarom het hier geschetste model in toenemende mate kwetsbaar is gebleken voor de hierboven geschetste trendmatige ontwikkelingen. De grenzen tussen sectoren en subsectoren staan onder druk, terwijl het eigen karakter en de specifieke kenmerken en wensen door technologische vernieuwingen steeds meer teloorgaan. De relevante karakteristieken voor de indeling van burgers in deze of gene categorie veranderen steeds sneller en worden minder zichtbaar. Naarmate de doelgroepen diffuser worden, zal een daarop gericht beleid aan effectiviteit inboeten. Dat dit beleid mede berust op de vooraf verkregen instemming van de belanghebbenden, helpt niet echt, wanneer binnen een sector of categorie de belangen van de individuele bedrijven of burgers steeds verder uiteen gaan lopen. Dit verschijnsel is, onder andere, waarneembaar in de tot voor kort zo hechte landbouwsector. Overigens wordt de bescherming die men aan een op afspraken berustend beleid kan ontlenu steeds zwakker, nu daarbij niet betrokken buitenlandse outsiders zich vrij op de Nederlandse markt mogen manifesteren.

Ofschoon de term 'specifiek sturend beleid' de indruk van dynamiek wekt, verbijzondert een dergelijk beleid zich onvermijdelijk in een grote regeldichtheid met alle starheden van dien. De maatschappelijke kosten van dit model komen vooral terecht bij de outsiders met weinig mogelijkheden tot beleidsontwikking. Zij die van de toegenomen mobiliteitsruimte wel kunnen profiteren, zullen daarvan gebruik maken: naar de grijze of zwarte economie of richting Wuustwezel. Het is overigens onjuist dat slechts particulieren zich in grijze of zwarte regionen zouden bewegen. Een bestuur dat in zijn eigen complexiteit gevangen is geraakt en niets beter weet dan te gedogen, verplaatst zich ook in het grijze gebied van het niet-meer rechtmatige. Gemeten naar de omvang van de collectieve-uitgavenquote, de interventie- en regeldichtheid, de omvang van de beleidsproductie en de breedte van de besluitvormingscircuits is er in dit model zeker sprake van veel overheid. Maar getoetst aan de groeiende afstand tussen ambities en resultaten, aan de eisen die het openbaar bestuur in een hoogwaardige open economie moet vervullen, zou er in kwalitatieve zin wel eens te weinig overheid kunnen zijn. Ook in het economisch bestuur is een reconstructie van het publieke handelingsvermogen nodig.

Het berust op een bijkans onuitroeibaar misverstand dat de onderlinge herpositionering van overheid en markt, zoals deze o.a. tot uitdrukking komt in de herziening van de winkelsluitings-, de vestigings-, de vervoers- en de telecommunicatiewetgeving, zou neerkomen op een eenzijdig terugtreden van de overheid. Het tegendeel is in de regel het geval. Voor de meemarchanderende overheid komt een overheid in de plaats waarvan de kerntaak ligt in het bewaken van de algemene of bijzondere normen waaraan de partijen in hun marktgedrag zijn gebonden. Zo brengt de liberalisering en privatisering van de telecommunicatiesector noodzakelijkerwijs mee dat de in deze sector werkzame ondernemingen onderworpen zullen zijn aan de in voorbereiding zijnde mededingingswet. Voor de in sommige opzichten daaraan verwante mediasector geldt hetzelfde. De onderlinge herpositionering van overheid en markt hoeft zeker niet beperkt te blijven tot de sfeer van het klassieke economische beleid. Zo zijn op uiteenlopende beleidsterreinen als de fysieke en technologische infrastructuur en de lokale openbare dienstenverlening nieuwe afbakening mogelijk tussen de publieke verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid en kwaliteit van die voorzieningen en de feitelijke levering ervan in publiek gecontroleerd privaats beheer. In de actuele discussies rond de privatisering van de spoorwegen spelen deze een rol. Echter steeds zal men hier moeten waken tegen de vorming van onaantastbare private machtsposities en het misbruik daarvan. Die taak vergt een per definitie sterke overheid. Meer marktwerking en het verdwijnen van sectorale en functionele schotten zullen dan ook steeds gepaard gaan met de- en herregulering.

Een tweede misverstand is dat de grote en vaak onvoorspelbare veranderingen in de internationale omgeving als zodanig zouden nopen tot een flexibeler overheid binnen het bestaande model van de 'sturende staat'. Flexibilisering van bestaand overheidsbeleid is maar binnen heel beperkte grenzen mogelijk, omdat soepel, zo men wil opportunistisch, overheidsgedrag al heel gauw in botsing komt met de algemene eisen die men daaraan moet stellen: bestendig, betrouwbaar en transparant. De idee van een flexibel sturende overheid heeft ons in het verleden slechte diensten bewezen. Wanneer zij de bewegingen van de markt gericht probeert te beïnvloeden of te accommoderen, zal dat onvermijdelijk leiden tot grotere regeldichtheid en een hoger lastenniveau. De overheid zal, binnen door haar aan te geven en te bewaken randvoorwaarden de mogelijkheden moeten verruimen voor een flexibeler werkend maatschappelijk bestel door de handelingsruimte voor de marktactoren in hun micro-sfeer substantieel te vergroten. Administratieve lasten zijn meer dan de directe kosten die zij veroorzaken; de indirecte kosten die tot uiting komen in belemmeringen van de bewegingsvrijheid van burgers en bedrijven zijn minstens zo belangrijk. Juist in het transparanter maken van de schotten tussen in- en uittreding op de arbeidsmarkt, tussen open en

gesloten winkels, tussen benut en onbenut menselijk kapitaal, liggen belangrijke vernieuwingsmogelijkheden om de institutionele ordening meer af te stemmen op de diversiteit van behoeften en vernieuwingsmogelijkheden van een moderne economie. Een overheid die daartoe overgaat, treedt niet terug, maar is prominent aanwezig.

Een derde misverstand is dat de nationale overheid door meer ruimte voor marktwerking en een sterker economisch reactievermogen in de microfeer te scheppen, zou afzien van haar verantwoordelijkheid voor de werkgelegenheid. Uiteindelijk wordt de werkgelegenheidscreatie in hoofdzaak bepaald door stabiele macro-economische verhoudingen en goed werkende markten, die ondernemingen de ruimte bieden om naar internationale maatstaven concurrerend te blijven. Voor een stimulerend investerings- en vestigingsklimaat zijn de beleidsprestaties van de overheid op het terrein van scholing, onderwijs en onderzoek van groeiend belang, evenals de beschikbaarheid van een adequate fysieke en technische infrastructuur en van voldoende fysieke ruimte om te investeren. Indien dit kan worden bereikt met een redelijke verhouding tussen 'tax-burdens' en 'tax-benefits', zijn de voorwaarden voor een werkgelegenheidsrijke groei aanwezig, mits ook de arbeidsmarkt naar behoren werkt. Uiteraard mag de overheid er niet in berusten dat een groot aantal langdurig inactieven en gedeeltelijk arbeidsongeschikten bij voorbaat als 'total loss' wordt afgeschreven. Projecten bedoeld voor langdurig werklozen kunnen een middel zijn om te investeren in een menselijke kapitaalvoorraad, die door structurele factoren buiten de arbeidsmarkt wordt gehouden. Maar essentieel hierbij is dat voldoende mogelijkheden voor doorgroei naar de reguliere arbeidsmarkt ontstaan. Door die te flexibiliseren wordt voor de hier bedoelde groep outsiders een zeker perspectief op volwaardige arbeid geschapen, ook indien dat aanvankelijk 'maar' uitzendarbeid is.

Tot slot: nieuw publiek handelingsvermogen gevraagd

Een voltooide EMU, de nodige versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie en de verbetering van onze werkgelegenheid vergen ingrepen, die de geprivilegieerde insiders in het nu bedreigde bestel onaangenaam zullen treffen. Terugdromend naar de oude, voor hen risicovrije ruimte van weleer, zijn zij op zoek naar kroongetuigen, die even risicovrije antwoorden op de lastige actuele beleidsdilemma's bij de hand hebben: "Als je maar in je institutionele model gelooft, komt alles wel goed". Tot de hoogtepunten van dit gedachtengoed behoren onder andere:

» de stelling dat de instituties en procedures van het Nederlandse model een boven kritische verdenking staande prestatie hebben geleverd;

» de opvatting dat de Nederlandse arbeidsmarkt efficiënter is dan die van de Verenigde Staten;

» een niet op empirisch onderzoek gebaseerde verdediging van de mededinging beperkende instituties en conventies op Nederlandse product- en factormarkten.

Wie waarschuwt tegen het doorsteken van de dijken in onze vaderlandse overlegpolder, waar de stand van het water tot op een kwart procent achter de komma wordt afgeregeld, vergeet dat de eigenlijke druk van het buitenwater komt, waarvan de standen in decimeters fluctueren. En bij de vergelijking van de Amerikaanse en Nederlandse arbeidsmarkt blijft het een kwestie van geloof, meer dan van appreciatie, of men verkiest de markt met de grootste inactiviteit als de meest doelmatige aan te merken. Zou de werkloosheid in Nederland dan toch louter een vrijwillig karakter dragen? Ten slotte is de verdediging van instituties en conventies op de goederen- en factormarkten met een beroep op de wenselijkheid van onzekerheidsreducties bij de ruilprocessen wat misleidend, Indien niet wordt nagegaan of, en in hoeverre die gedragsafspraken in een steeds opener economie de ervan verhoopde zekerheid wel kunnen bieden. En voor zover zij dat wel zouden doen, dient hun verenigbaarheid met het algemeen belang scherp te worden getoetst. Kenmerkend voor dit tussen Rijnland en Ratelband zwalkende denken is de boodschap. De oplossingen lijken er minder toe te doen.

Ten onrechte wordt wel eens gezegd dat de tijd van 'grand designs' voorbij is. De economische uitdagingen waarvoor de landen van de Europese Unie staan, zijn groot. Echter grote uitdagingen vergen een uitdagende reactie. Zo'n reactie zou de vorming van een voltooide EMU kunnen zijn. De kortste weg naar het herstel van het vertrouwen van burgers en bedrijven in de economische perspectieven van Europa, is het bewijs dat de Europese regering de doelstelling kunnen verwezenlijken, die zij zichzelf op Europees en nationaal niveau hebben gesteld. Voor het functioneren van hoogwaardige economieën is twijfel aan het vermogen van overheden om adequaat op nieuwe beleidsvragen te reageren, desastreus. De versterking van het concurrentievermogen en een structureel hogere groeivoet vergen ook in Nederland een overheid, die in nieuwe uitgangspunten weet te handelen

1 Zie voor een overzicht van de recente structurele hervormingen in Japan: OESO, *Economic Surveys* 1994-1995, Japan, Parijs, 1995, blz. 68-118.

2 Uit art. 109J, lid 2 van het EG-verdrag volgt dat de Verdragsauteurs verwachtten dat de meerderheid van de lidstaten al per 1 januari 1997 zou kunnen voldoen aan de toetredingseisen voor de derde fase.

3 Zie hierover P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, 5e druk, Deventer, 1995, blz. 558-562.

4 De relevante verdragsbepalingen zijn art. 2, in samenhang met art. 3A, eerste lid en art. 102A van het EG-Verdrag.

5 Vgl. art. 109K, lid 2 EG.

6 H.H.F. Wijffels, *Inkomensverdeling door activiteit*, in: A. Knoester en F.W. Rutten (red.), *Inkomensverdeling en economische activiteit*, Lemma, Utrecht, 1995.