

Hoe slecht gaat het met Nederland?

Pieter Boot

F. Bletz, W. Dercksen, K. van Paridon, 1993, *Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992*, WRR V78, Den Haag, en J.J.M. Kremers (red.), 1993, *Inspelen op Europa: Uitdagingen voor het financieel-economisch beleid van Nederland*, Academic Service, Schoonhoven

Het Nederlandse BNP per hoofd van de bevolking is tussen 1970 en 1990 ten opzichte van de ons omringende landen van de eerste naar de laatste plaats gezakt. Op Ierland, Griekenland, Portugal, Spanje en Turkije na hebben we van de Europese OESO-landen het laagste inkomen per hoofd van de bevolking. Dit inzicht heeft, samen met alle discussies rond het verdrag van Maastricht, de vraag naar de positie van Nederland in Europa en de uitdagingen die dit alles voor het sociaal-economisch beleid stelt, in alle scherpere na voren gebracht. Vorig jaar verschenen *Nederland in Drievoud*, dat een breed toekomstperspectief tot in de volgende eeuw schetste, en de prae-adviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde over de verzorgingsstaat. Nu laat in *Inspelen op Europa* een groot aantal deskundigen hun licht schijnen op de eisen die aan het financieel-economisch beleid gesteld gaan worden. Even daarvoor presenteerden drie medewerkers van de WRR hun *Shaping factors for the business environment in the Netherlands after 1992*.

De opzet van *Inspelen op Europa* is eenvoudig, en aantrekkelijk uitgewerkt. De boodschap is in het algemeen eenduidig. Dat is heel wat voor een boek van 400 bladzijden waar meer dan 50 auteurs aan mee hebben gewerkt! In een 20-tal essays wordt ingegaan op het macro-economische beleid en de overheidsfinanciën, het aanpassingsvermogen van de economie en op 'bijzondere beleidsaspecten', zoals infrastructuur, milieu en modelbouw. De essays worden gevolgd door één of meer commentaren die in het algemeen een werkelijke toegevoegde waarde hebben en waarin doorgaans van een echte discussie met het te becommentariëren opstel sprake is. De teneur van de meeste verhalen is in vijf trefwoorden te vangen.

- De Nederlandse economische groei achter blijft bij die van de omringende landen.
- Dit is mede aan omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven te wijten.
- De omvang van de overheidsuitgaven moet omlaag maar nog meer dient de samenstelling gewijzigd te worden in een meer presterende richting; dit is alleen bij een verhoging van de arbeidsparticipatie mogelijk.
- In het algemeen moet de marktwerking verbeterd worden.
- De eenwording van Europa is meer aanleiding om dit soort wenselijkheden naar voren te brengen dan een zelfstandige oorzaak om dat te doen. Aangezien verbetering van marktwerking de basisfilosofie van de EG is, is er echter alle reden daar ook in ons land meer aandacht aan te besteden.

Wat toch wel erg duidelijk naar voren komt is het in internationaal opzicht zeer grote aandeel inkomensoverdrachten in ons land (27% van het BNP, tegen 17% als OESO-gemiddelde). Ook in de besteding daarvan worden andere accenten gelegd dan elders in Europa: voor alleenstaanden en eenoudergezinnen zijn de Nederlandse uitkeringen het hoogst ter wereld, voor gezinnen met kinderen zijn ze in bijvoorbeeld Denemarken en Duitsland hoger. Dit zal één van de redenen zijn waarom relatief veel alleenstaanden hier een uitkering ontvangen.

Met de constructie van deze rode draad uit *Inspelen op Europa* heb ik uiteraard niet volledig recht gedaan aan de boodschap van alle essays. Sterker, er zijn er nogal wat die vrij weinig met het centrale thema te maken hebben, terwijl ook niet duidelijk is waarom enkele onderwerpen die voor onze positie in Europa hoogst relevant zijn, niet aan bod komen. Daarenboven zijn de wat losstaande opstellen niet zelden de boeiendste van het boek, wat de beoordeling enigszins compliceert. De mooiste opstellen vind ik dat van Wolfson over milieubeleid en dat van Geelhoed over deregulering en mededinging. In een spannend betoog, waarin hij met de hem toegemeten ruimte in de knel komt en nauwelijks op Europa ingaat, behandelt Wolfson verschillende grondhoudingen inzake duurzame ontwikkeling en instrumenten die bij verschillende situaties passen. Hij rekent ook af met de vaak genoemde 'verborgen beleidskosten' die milieubeleid met zich mee zou brengen. Deze komen niet overeen met de 'excess burden' uit de Paretiaanse theorie, aangezien deze een overigens optimale allocatie veronderstelt, terwijl de marktconforme milieu-instrumenten die juist moeten bevorderen.

Geelhoed komt tot de kern van de hele bundel in zijn commentaar op de CPB-studie. In *Nederland in Drievoud* worden twee mogelijke wenkende perspectieven geschetst: European Renaissance, met een verbetering van coördinatie en beleid op Europese schaal, en Balanced Growth, waarin verbeterde marktwerking en samenwerking op wereldniveau centraal staan. Hij betoogt dat tot nu toe de kwaliteit van Europees beleid en besluitvorming, afgezien van het

wegnemen van hindernissen naar marktintegratie, gering is. Verbetering van coördinatie op Europees niveau heeft weinig kans van slagen indien het verder zou gaan dan de ordenende coördinatie van markt en monetaire integratie. De eisen die Balanced Growth en European Renaissance aan de sociaal-economische ordening van ons land stellen zijn dan *dezelfde*: meer marktwerking, waarbij de revitalisering van de overleg-economie geen doel op zich is maar middel om de ordenende coördinatie beter vorm te geven en de verzorgingsstaat te transformeren. Het is overigens aardig dat aan het eind van de bundel Balkenende weer probeert de keuze tussen coördinatieperspectief en marktwerking te ontlopen. De verantwoordelijkheid van de overheid blijft in dat verhaal onduidelijk.

De bijdragen over het inkomensbeleid maken duidelijk dat de overdrachts-uitgaven leiden tot een in internationaal opzicht zeer kleine ongelijkheid van inkomens wat, zo menen historici, al eeuwenlang een opvallende Nederlandse voorkeur heeft. Onze welvaartsstaat moge inefficiënte trekjes vertonen, maar past heel wel bij de ligging van onze gemeenschappelijke indifferentiecurve! Geelhoeds essay in *Inspelen op Europa* is een voorbeeld van een adequaat verhaal waarin de analyse van Europese beleidsontwikkelingen centraal staat en in wisselwerking met Nederlandse bijzonderheden wordt uitgewerkt. In enkele andere opstellen in het boek krijgt men als lezer meer de indruk dat de stokpaardjes die auteurs al langer berijden nu van een Europees sausje worden voorzien. Het op zich lezenswaardige pleidooi voor vergaande inbraken in de verzorgingsstaat van Rutten c.s. is bijvoorbeeld eenvoudig een samenvatting van hun bijdrage aan de bundel van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, waarin het helemaal niet over Europa ging.

De WRR-bundel van Bletz, Dercksen en Van Paridon heeft minder pretenties dan de hiervoor behandelde studie. Het is de Nederlandse bijdrage aan een EG-project, waarin de vraag centraal staat hoe ons land een betere positie kan innemen in de beleidsconcurrentie in Europa, die door de integratie steeds heviger zal worden. In nog geen 100 pagina's wordt de Nederlandse positie nagelopen op die terreinen die cruciaal geacht worden: de fysieke aspecten, de publieke sector, arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt, sociaal-culturele verhoudingen, technologie, milieu, en de dynamiek van de particuliere sector. In grote lijnen is de boodschap van de WRR-auteurs dezelfde als die van *Inspelen op Europa*.

De financieel-economische aspecten komen uiteraard minder uitgebreid aan de orde, maar daar staat een evenwichtiger aandacht voor sociale en historische factoren tegenover. Omdat er drie in plaats van meer dan vijftig auteurs aan het werk zijn geweest, kunnen ook op de iets 'lastiger' terreinen duidelijker uitspraken worden gedaan. De WRR-auteurs geven bijvoorbeeld aan een afzwakking van het neocorporatisme te verwachten, terwijl hierover in *Inspelen op Europa* nogal verschillend wordt gedacht.

Het belangrijkste tekort van de eerst behandelde, omvangrijker bundel vind ik de onduidelijke doelstelling. Gaat het erom de Nederlandse groei structureel te verhogen, of onze positie in Europa te versterken? In het eerste geval zou een behandeling van enige groeitheorie nodig zijn, zou aangegeven moeten worden welke factoren doorslaggevend zijn voor hoge en duurzame groei, en in welke mate deze in Nederland minder een rol spelen dan elders. In de nieuwe endogene groeitheorie wordt bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor publieke infrastructuur, research en development, onderwijs en scholing en 'learning by doing' in een competitieve marktomgeving als bepalende factoren voor economische groei (Boitho en Holtham, 1992).

Systematisch zou nagelopen moeten worden waarin Nederland ten aanzien van deze factoren sterk is, en waar het aan ontbreekt. Het CPB deed dat in *Nederland in Drievoud*, maar in deze bundel wordt vrij willekeurig op sommige factoren zeer uitgebreid ingegaan, maar aan andere (onderwijs, marktwerking in het algemeen) voorbijgegaan. Redacteur Kremers zelf merkt overigens in een commentaar op behoefte te hebben aan een toegepaste theorie waarin voor- en nadelen van regulering en ordening centraal staan. Een terechte wens, want zonder dat ontbreekt het boek als geheel een dergelijk fundament. In dat verband komt het recente OESO-rapport over Nederland veel verder (OECD, 1993). Hierin wordt één oorzaak van de achterblijvende groei bij de kop genomen, het gebrek aan concurrentie. Vooral in de beschermde sector (bouw, vrije beroepen) is de concurrentie betrekkelijk gering, en zijn de prijzen, lonen en winsten hoger dan elders. Sommige sectoren zijn zelfs in die mate van concurrentie afgeschermd dat ze zich bij afnemende vraag een monopolioide 'Oosteuropes gedrag' (van voor de hervormingen) kunnen veroorloven: productiebeperking en prijsverhoging om winsten op peil te houden. Het aanpakken van dit soort structuren zal evident de groei versterken. Het komt in Kremers' boek te weinig aan de orde.

En als het in Kremers' bundel over Nederland in Europa zou gaan, zou de mogelijke invloed van ons land op de besluitvorming in de Gemeenschap en de richting die deze uit zou moeten gaan, meer aandacht moeten krijgen. Van Schendelen merkt terecht in een commentaar in de bundel op dat de Nederlandse beleidsruimte in beginsel zelfs groter zou kunnen worden. Immers, vrijwel alle lidstaten kampen met een zwakke coördinatie inzake hun inbreng in Brussel. Indien wij erin slagen deze te versterken zou dat onze invloed ten goede kunnen komen. We hebben immers niet zozeer onze bevoegdheden overgedragen, als wel met die van andere landen gebundeld. Wel zijn we hierdoor uiteraard een aantal nationale instrumenten kwijtgeraakt. In een publikatie over Europa verdienen dit soort gedachten uitgewerkt te worden. Misschien moet het iets algemener worden geformuleerd: de Kremers-bundel laat zien dat een analyse over de sociaal-economische ontwikkeling in Europees verband nog maar nauwelijks reële, evenwichtige antwoorden meer kan geven indien er slechts één type benadering (de economische) aan bod komt. Juist in

het kader van bestudering van de Europese integratie zijn ook bestuurskundigen, historici en anderen nodig om specifiek Nederlandse kenmerken te verklaren en om mogelijkheden aan te dragen onze positie te verbeteren. Het gaat er niet alleen om aan te geven wat al of niet wenselijk zou zijn, maar de wijze waarop het lukt dit daadwerkelijk te effectueren is cruciaal. Enerzijds is het opmerkelijk dat veel economen in de Kremers-bundel kennelijk een groot vertrouwen hebben in de maakbaarheid van de overheidsfinanciën en anderzijds ontbreekt, als gezegd, een analyse van de wijze waarop we in Brussel onze invloed zouden kunnen vergroten.

Los van de centrale boodschap van *Inspelen op Europa* verschaft het boek een schat aan informatie over allerlei terreinen van de nationale economie, die een al te eenzijdig beeld over onze situatie nuanceren. Van Bergeijk c.s. laten bijvoorbeeld zien hoe belangrijk produktdifferentiatie voordelen kunnen zijn, wat de aandacht enigszins afleidt van een obsessie over loonkosten die soms in ons land is waar te nemen. Opmerkelijk is ook dat wij na de Verenigde Staten de hoogste inkomsten ter wereld uit technologie export hebben, afgezet tegen BNP. Dit nuanceert de zo veel gehoorde opmerking dat in Nederland geen belangstelling voor technologie zou zijn. Molle en Zandvliet tonen aan dat het aandeel immigranten in onze beroepsbevolking veel lager is dan in omliggende landen en dat, ook bij de huidige sociale arrangementen, de Europese eenwording niet tot sterke toename van immigratie zal leiden. Die sterke toename is wel te verwachten, maar in heel West-Europa uit de niet-lidstaten. Onze typisch Nederlandse sociale zekerheid is daarin nauwelijks een doorslaggevende factor. Hun boodschap is dan ook dat de enige remedie is dat Europa in sterkere mate de markt opent voor import van goederen.

Kortom, enerzijds moeten we blij zijn met dit soort boeken. Wat *Inspelen op Europa* betreft, heeft vooral redacteur Jeroen Kremers heel goed werk verricht. In vergelijking met de Verenigingsbundel over de verzorgingsstaat is deze beter leesbaar en zijn de bijdragen beter op elkaar afgestemd. Maar anderzijds vind ik het theoretisch fundament van de centrale betooglijn niet altijd onderbouwd, zoals dat ook bij *De toekomst van de welvaartsstaat* niet steeds het geval was, en zou een uitwerking naar hetzij groeiversterking, hetzij Nederland in Europa de boodschap wellicht nog sterker hebben kunnen maken. De WRR-bundel graaft minder diep, is daarom vaak ook minder prikkelend, maar heeft het voordeel van een onderling consistent verhaal.

Literatuur

- A. Boltho, G. Holtham, 1992, 'The assessment: new approaches to economic growth', *Oxford Review of Economic Policy*, 8(4).
CPB, 1992, *Nederland in Drievoud*, Den Haag.

OECD, 1993, *Economic Survey Netherlands*, Parijs.

H.W. Plasmeijer, 1993, 'The greatest happiness for the greatest number', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 15(4)

B.M.S. van Praag e.a., 1992, *De toekomst van de welvaartsstaat, Prae-adviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Leiden