

HUGO VAN DER LAAN/
NIKO SILJEE*

Economisch beleid uit de klem

Een bespreking

Inleiding

In de zomer van 1980 hebben op initiatief van Geert Reuten en Boe Thio een aantal ekonomen gewerkt aan een alternatief economisch programma. Het programma diende vooral gericht te zijn op vermindering van de werkloosheid. In het najaar van 1980 is het verschenen onder de titel *Economisch beleid uit de klem*.¹ In deze bespreking wordt het verder aangeduid als EBK.

EBK is meer dan een alternatief economisch programma. Het is ook, en vooral, een andere analyse van de economische problemen dan aan de huidige economische politiek ten grondslag ligt.

Wanneer men de voorstellen voor economische politiek van VVD, CDA, D'66 en PvdA vergelijkt, valt een hoge mate van consensus te constateren over de hoofdoorzaken van en remedies voor de huidige werkloosheid: het gezamenlijk beslag van lonen en kollektieve sektor in het nationaal inkomen is te hoog opgelopen en dient te worden teruggedrongen.

Het rapport EBK bestaat uit een aantal bijdragen van voor eigen verantwoordelijkheid schrijvende auteurs. Het is geen monolithisch geheel. Dat neemt niet weg dat er een logische opbouw en samenhang in het rapport zit. Het bevat achtereenvolgens een makro-deel, waarin conjuncturele en structurele oorzaken van de werkloosheid behandeld worden; een deel over sektorstructuur en structuurbeleid en een deel over de kollektieve sektor, waarin een hoofdstuk over de arbeidsmarkt is opgenomen. Dit alles wordt voorafgegaan door een samenvatting, waarin de analyses, de kritieken op het huidige beleid en de belangrijkste aanbevelingen op een rij worden gezet.

* Resp. wetenschappelijk medewerker vakgroep bedrijfseconomie Rijksuniversiteit Groningen en wetenschappelijk medewerker Technische Hogeschool Delft.

1. C. van Ewijk e.a. (red.), *Economisch beleid uit de klem. Analyse,*

kritiek en aanbevelingen, Amsterdam: SUA, 2e druk 1981 (1980), 248 blz., f 21,90. Te verkrijgen in de boekhandel of door overmaking van f 21,90 op postgiro 2069977 t.n.v. SUA, Amsterdam, onder vermelding van 'EBK'.

De hoofdlijn van de argumentatie in het makro-deel is als volgt. De werkloosheid wordt veroorzaakt door een samenspel van structurele en conjuncturele ontwikkelingen en economisch beleid. De snelle economische groei van de jaren zestig werd gedragen door slechts enkele kapitaalintensieve, exportgeoriënteerde bedrijfstakken enerzijds en sterke groei van de bestedingen anderzijds. De groei van de bestedingen is in de jaren zeventig niet meer zo florissant, mede door het beleid gericht op matiging van de lonen en terugdringen van de kollektieve sektor. Het beleid in de jaren '70 is te eenzijdig gericht op verbetering van de concurrentiepositie middels loonmatiging. Bovendien wordt aan monetaire doelstellingen een hogere prioriteit gegeven dan aan reële: inflatiebestrijding, extern evenwicht en de omvang van het begrotingstekort zijn in het beleid belangrijker dan vermindering van de groei van de partikuliere consumptie, bezuinigingen hebben de groei van de overheidsbestedingen aangetast, de investeringen zijn gesmoord in overcapaciteit. De partikuliere consumptie en overheidsbestedingen zijn van belang voor de werkgelegenheid, omdat daar de arbeidsintensiteit relatief hoog is. Verminderde groei van deze bestedingen leidt tot een relatief groot verlies aan werkgelegenheid. De grote stijging van de export die nodig zou zijn om dit verlies te overkompenseren, is uitgebleven, ondanks de verbetering in de concurrentiepositie qua loonkosten per eenheid produkt. De reden hiervoor is vooral het internationale karakter van de crisis.

Teneinde de te sterk afgezwakte vraagontwikkeling op hoger nivo te brengen, wordt voorgesteld een stimuleringsbeleid te voeren. Er wordt gepleit voor een toename van de partikuliere consumptie met 3,5% en een toename van de overheidsuitgaven met 8% in 1981. Gegeven de stagnatie van de wereldhandel levert het stimuleringsbeleid een verbetering van de werkgelegenheid van 35.000 mensjaren op ten opzichte van de verwachtingen van de Macro-Economische Verkenningen 1981. In een tweetal op het monetaire beleid georiënteerde artikelen wordt aangegeven dat kapitaalmarkt, concurrentiepositie en financieringstekort van de overheid een stimuleringsbeleid niet in de weg behoeven te staan. De vergroting van de partikuliere consumptie dient vooral de laagste inkomens ten goede te komen, de overheidsuitgaven dienen vooral bij de overheidsinvesteringen gezocht te worden (bouw, openbaar vervoer, energiebesparing, milieuvoorzieningen, en dergelijke).

Het opvoeren van de bestedingen wordt niet alleen voor de huidige situatie, als eenmalige conjunctuurmaatregel, aanbevolen, maar als beleid voor de middellange termijn, in combinatie met arbeidstijdverkortung. Om een toename van de werkgelegenheid te verkrijgen,

moet het gezamenlijk effect van de toename van de bestedingen en de verkorting van de arbeidstijd groter zijn dan de stijging van de arbeidsproduktiviteit. Deze wordt op 3% per jaar gesteld. In het rapport worden geen effecten van deze combinatie van bestedingsstimulering en arbeidstijdverkorting in jaren na 1981 berekend.

Vergeleken met dit 'makro'-gedeelte is het sektorstructuurgedeelte veel minder vanuit een centrale gedachtengang opgezet. Het karakter van losse bijdragen is hier veel sterker. Er worden vooral beschrijvingen gegeven van herstrukturingsprocessen in het verleden, de steun aan bedrijven, de voorgenomen intensivering van het innovatiebeleid en de aanbevelingen van het WRR-rapport inzake de industriepolitiek. Daarin worden grotendeels bekende gegevens en inzichten weergegeven. De beleidsaanbevelingen die uit deze beschrijvingen voortkomen, luiden als volgt. Op korte termijn wordt vroegtijdige signalering van bedrijfsproblemen, openbaarheid en controle bij steunverlening bepleit; meer steun wordt gevraagd voor het midden- en kleinbedrijf in het algemeen en het op groei-markten opererende en innovatieve midden- en kleinbedrijf in het bijzonder. De korporatistische structuur bij herstrukturingsprocessen dient afgeschaft te worden.

Op middellange termijn dient een sektorstructuurbeleid vorm te krijgen. Daarin moet worden uitgegaan van klusters van economische activiteiten. Het doel moet zijn een verbreding van het Nederlands produktiepakket te bewerkstelligen, met een concentratie op geavanceerde en kwalitatief hoogwaardige produkten. Het toetreden van nieuwe bedrijven moet worden bevorderd; in het aankoopbeleid van de overheid moeten kleine bedrijven meer kans krijgen. Ondernemingen die niet mee willen werken aan herstruktureringen zouden tot produktiekoöperaties omgevormd moeten worden. Tenslotte zou bij de uitvoering van structuurplannen de overheid eventuele leemtes moeten opvullen, door zelf bedrijven op te richten.

Ook op het punt van de arbeidsmarkt worden maatregelen op korte en langere termijn voorgesteld. Op korte termijn dienen de bestaande anti-diskriminatiebepalingen te worden geëffektueerd, er moet een plicht tot vakaturemelding komen, het begrip 'passende arbeid' mag niet verder worden verruimd, en er dient één werkloosheidsuitkering te komen, op het nivo van de WW en uitvoering volgens de WWV. Op middellange termijn dient de vraag naar arbeid te worden aangepast aan het aanbod; ook via de sektorstructuurpolitiek dient de kwaliteit van de arbeidsplaatsen te worden opgevoerd. Tenslotte moet zwaar en onaangenaam werk beter worden betaald.

Hiermee is de inhoud van het rapport kort weergegeven. In dit artikel willen wij verder een bespreking van een aantal aspecten van het rapport geven. Dat is vooral bedoeld als bijdrage aan de verdere ontwikkeling van een alternatief programma van economische politiek. Het rapport is daartoe een positief te waarderen aanzet. Met name in het eerste gedeelte is het rapport sterk van argumentatie, bijvoorbeeld in de kritiek op het matigingsbeleid, met welke kritiek wij het grotendeels eens kunnen zijn. Ook het onderstrepen van het strategische belang van de binnenlandse markt voor de economische ontwikkeling en politiek is terecht.

Op drie problematische aspecten van het rapport willen wij hier wat nader ingaan. Paragraaf 1 gaat over de onvolledigheid van het rapport in die zin, dat de voorgestelde beleidsmaatregelen bij elkaar genomen niet genoeg zijn om de werkloosheid redelijk snel uit de wereld te helpen. Paragraaf 2 gaat over de conjunkturele maatregelen en de analyse daarachter. De vraag is in hoeverre de werkloosheid conjunktureel is. Ook over de gebruikte methode om de effecten van de stimulering van de bestedingen te berekenen kunnen niet onbelangrijke vragen worden gesteld. Zo zijn de wijze van financiering van de bestedingsimpulsen en de effecten op langere termijn niet duidelijk. In paragraaf 3 willen we wat nader ingaan op het te globale karakter van het voorgestelde sektor-structuurbeleid.

1 Op weg naar volledige werkgelegenheid

In EBK wordt gesteld, dat volledige werkgelegenheid niet de voornaamste doelstelling van economische politiek is geweest. Dat blijkt uit de verschuiving in deze doelstelling die in het verleden is opgetreden. Het kabinet-Den Uyl begon met het verleggen van het streefgetal van 100.000 werklozen naar 150.000 toen de werkloosheid in 1975 sterk steeg. Dat getal is tot voor kort streefcijfer gebleven, zij het dat de termijn waarop dat bereikt moest worden steeds langer werd genomen in de opeenvolgende beleidsprogramma's. Bestek '81 zou er vier jaar over doen. Weerwérk, het nieuwe verkiezingsprogramma van de PvdA neemt die termijn ook; het wordt dan wel 1985 of 1986. Er wordt aan getwijfeld of dat een haalbare doelstelling is.

De minister-president heeft in het najaar van 1980 gesteld dat een periode van tien jaar toch wel het minste is om weer tot volledige werkgelegenheid te komen. De op de sterk oplopende werkloosheid in 1980 en 1981 en de middellange termijn-verwachtingen van het CPB gebaseerde beleidsvoornemens zullen een versterkte matiging inhouden.

In 1981 zal dat bij de ergens rond de nullijn sudderende groei van

de wereldhandel tot een afname van de totale vraag leiden. In de daaropvolgende jaren zal de totale vraag, bij een lichte groei van de wereldhandel en de export van 3 à 4% achterblijven bij de stijging van de arbeidsproductiviteit.

Volledige werkgelegenheid zal dan inderdaad steeds verder weg komen te liggen.

In EBK wordt, naar onze mening terecht, voorgesteld om deze ontwikkeling te keren met een vergroting van de binnenlandse bestedingen. De topprioriteit moet komen te liggen bij opvoering van de werkgelegenheid. Het belang van inflatiebestrijding, betalingsbalans en financieringstekort moet daarvoor wijken, althans naar het tweede plan verschoven worden.

Het is de vraag of met de voorgestelde bestedingsimpulsen de weg naar een snelle verwerkelijking van volledige werkgelegenheid wordt ingeslagen. Die vraag komt op omdat uit de berekeningen in het rapport blijkt, dat het effect van de in de huidige verhoudingen tamelijk vergaand te noemen bestedingsvergroting 35.000 mensjaren bedraagt. Dat is uiteraard een resultaat dat verre te verkiezen is boven de resultaten van het huidige beleid, maar tegenover de bestaande massale werkloosheid en de stijgende tendens daarin is het bij lange na niet voldoende.

Kennelijk is er behalve een stimulering van de bestedingen meer nodig om weer volledige werkgelegenheid te bewerkstelligen. In EBK wordt dan ook arbeidstijdverkorting voorgestaan. Het is een duidelijke lakune in het rapport dat daarover weinig konkreets wordt voorgesteld. Ook kosten en effecten worden niet berekend. Dat is zeker een onderwerp voor nadere studie, een onderwerp trouwens waarover al het één en ander aan berekeningen is verricht. De vraag is in hoeverre arbeidstijdverkorting uit stijging van de arbeidsproductiviteit betaald kan worden, of sterke bedrijven het zelf kunnen betalen en in hoeverre invloeden op werkloosheids-uitkeringen hier soelaas biedt. Naast de financiering liggen er problemen op het vlak van de bedrijfsorganisatie. In ieder geval lijkt een sektoraal gedifferentieerd patroon van arbeidstijdverkorting nodig te zijn, en zal in bepaalde bedrijfstakken waar het arbeidsaanbod beperkt is via herscholing en bijscholing het aanbod vergroot moeten worden.

Naast de arbeidstijdverkorting zijn er in de afgelopen jaren tal van beleidsmogelijkheden naar voren gebracht die serieus in overweging genomen zouden kunnen worden. We noemen de volgende. Voor de financiering van de stadsvernieuwing en de bouwprogramma's zou, via een wettelijke regeling, een deel van de te beleggen gelden van de pensioenfondsen en verzekerings-

maatschappijen kunnen worden gebruikt. Ook het hypotheekair herwaarden van het woningbezit van woningbouwverenigingen zou soelaas kunnen bieden. In het algemeen kan de mogelijkheid worden onderzocht om door verschuivingen in de overheids-uitgaven hogere werkgelegenheid te kreëren. Dat geldt niet alleen voor de verschuiving van defensie-uitgaven naar uitgaven voor volkshuisvesting die in het rapport wordt genoemd, maar bijvoorbeeld ook voor het gehele subsidiestelsel zoals de WIR, de belastinguitgaven, waaronder het eigen woning-bezit, de carry-back-regeling en de aftrekken die na de Hofstra-studie zijn ingevoerd. Het stelsel werkt nu algemeen en zou beter gericht kunnen worden, bijvoorbeeld meer op de arbeidsintensieve industrie.

Om de benadeling van de arbeidsintensieve industrie op te heffen zou eraan gedacht kunnen worden de heffingsbasis voor de sociale verzekeringen te veranderen. Nu is de heffingsbasis de loonsom; dat betekent dat arbeidsintensieve industrieën meer dan kapitaalintensieve industrieën de lasten daarvan dragen. Als de toegevoegde waarde als heffingsbasis zou worden genomen, zou deze benadeling van arbeidsintensieve produkties worden opgeheven. Gezien de verschillen in loonquote tussen arbeidsintensieve en kapitaalintensieve produkties is er ruimte voor zo'n maatregel zonder dat het rendement van de kapitaalintensieve industrieën al te sterk wordt aangetast.

Gunstige effecten kunnen verwacht worden van de invoering van de Postbank of zelfs een Staatsbank voor Industriefinanciering. Ook een heraktivering van de Nederlandse Investeringsbank kan overwogen worden, dat wil zeggen het meer ter hand nemen van de gewone industriefinanciering. Wanneer dekoncentratie in het bankwezen bereikt wordt en het monetaire beleid niet tegengewerkt, kan daar een verlagende werking op de rente van uitgaan. Thans staat bijna 200 miljard uit bij de partikuliere sektor. Een procentpunt rentedaling heeft tot gevolg dat er 2 miljard minder rente betaald hoeft te worden. Dat verhoogt het rendement op het eigen vermogen, stimuleert de woningbouw, verlaagt nieuwbouwhuren en stimuleert de konsumptieve bestedingen. Wanneer we aannemen dat midden- en kleinbedrijf en marginale bedrijven relatief sterker op bankkrediet zijn aangewezen, dan komt het bedrijven ten goede die nauwelijks over alternatieve financieringsmogelijkheden beschikken.

Tenslotte lijkt het zinnig om wat meer te doen aan de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeidskracht. Het valt niet in te zien waarom per se werkgelegenheid overeenkomstig het arbeidsaanbod gekreëerd moet worden, zoals EBK voorstelt. Het verdient zeker aanbeveling om plannen te maken voor een sterker herscholings-

beleid naar Zweeds model, althans de wenselijkheid en mogelijkheden daarvan te onderzoeken. Hiermee is vanzelfsprekend geen volledige opsomming gegeven van alle denkbare maatregelen die tot een vergroting van de werkgelegenheid zouden kunnen leiden. De voorbeelden zijn hier vooral gegeven om duidelijk te maken dat er naast een stimulerende conjunktuurpolitiek en een offensieve structuurpolitiek nog andere, effectief te achten mogelijkheden zijn om werkgelegenheidspolitiek te voeren, die gebruikt moeten worden om dichterbij volledige werkgelegenheid te komen.

2 Makrobeleid

Zoals in de inleiding is uiteengezet wordt de kern van de beleidsalternatieven gevormd door de opvoering van de binnenlandse konsumptieve en overheidsbestedingen. Hierin wijkt EBK ook het sterkst af van het gevoerde regeringsbeleid. We zullen daarom bij de voorstellen ten aanzien van de bestedingen wat uitvoeriger stil staan.

In de economische politiek wordt in de tweede helft van de jaren '70, sinds de introductie van de 1%-norm, steeds meer de nadruk gelegd op de middellange termijn-effecten van beleidsmaatregelen. Strukturele ontwikkelingen en effecten krijgen een groter gewicht in de beleidskeuzes dan het geval was in de periode tot 1975.

In EBK wordt geen aandacht besteed aan de effecten van de voorgestelde maatregelen op middellange termijn. Dat is geen omissie; het is een gevolg van de in EBK gebruikte methode om de effecten van bestedingsverruiming te kwantificeren.

Voor een beoordeling van de effectiviteit op wat langere termijn van de voorstellen ten aanzien van de bestedingen nemen we in dit deel de analytische onderbouwing onder de loep. In de volgende paragrafen zullen drie vragen aan de orde komen:

a. in welke verhouding wordt de werkloosheid verklaard uit structurele en conjuncturele elementen? Betoogd zal worden dat in EBK structurele ontwikkelingen wel aan de orde komen, maar niet ter verklaring van de werkloosheid na 1972 dienen. Dat leidt dan tot de tweede vraag:

b. hoe ziet het conjunktuurverloop in de jaren '70 er volgens EBK uit? Daarbij zal worden geconstateerd dat EBK zich niet expliciet uitsprekt over de aard van de onderbesteding in de jaren '70. Een derde vraag luidt:

c. is er een adequate methode gekozen om de effectiviteit van het opvoeren van de binnenlandse bestedingen te kwantificeren? Betoogd zal worden dat dat niet het geval is.

Een vierde, voor de hand liggende vraag: of de concurrentiepositie, de betalingsbalans, het begrotingstekort en de kapitaal-

markt een aanhoudende vergroting van de bestedingen kunnen hebben, zal hier niet aan de orde komen.

2.1 Structuur en conjunctuur

"Sinds het begin van de jaren zeventig wordt de economische ontwikkeling in Nederland gekenmerkt door stagnatie, toenemende werkloosheid en een afbrokkeling van de industrie. (...) Er wordt algemeen erkend dat deze ontwikkelingen niet teruggebracht kunnen worden tot uitsluitend conjuncturele processen. De aard en de ernst van de huidige problematiek is mede het gevolg van de doorwerking van structurele veranderingen in het verleden", zo wordt op pagina XIV van EBK gesteld.

In de samenvatting wordt een aantal structurele ontwikkelingen geschetst. De krachtige economische groei van de jaren '60 werd gedragen door een klein aantal bedrijfstakken, die zich kenmerken door een hoge kapitaal- en energie-intensiteit, exportgerichtheid en oligopolistische marktvormen. De kapitaalintensivering leidde tot een afname van de werkgelegenheids groei. Tenslotte treedt na 1970 een trendbreuk op in de vraagontwikkeling.

Strukturele veranderingen zijn voor het werkgelegenheidsbeleid van belang voor zover de werkloosheid uit die veranderingen voortkomt. Nu kent de Nederlandse economie al sinds jaar en dag structurele veranderingen. Naast de genoemde zijn dat bijvoorbeeld de veranderingen in sektorale aandelen in de productie en werkgelegenheid, variërende arbeidsproductiviteitsontwikkelingen, en een groeiende kollektieve sektor. Die structurele ontwikkelingen kent de Nederlandse economie al wat langer, zonder dat daardoor werkloosheid ontstaat. Toename van de exportgerichtheid, oligopolisering, verschillen in groeicijfers van sectoren komen ook in de jaren '50 en '60 voor, zonder daarmee gepaard gaande groeiende werkloosheid. Ook de voor de jaren '60 typische sektorengroei en kapitaalintensivering leiden dan niet tot werkloosheid. Dit soort ontwikkelingen zijn relevant om een periode mee te typeren. Het wordt in EBK echter niet duidelijk gemaakt welk deel van de werkloosheid in de jaren '70 met dit soort ontwikkelingen kan worden verklaard. Wanneer men ze in de verklaring wil opnemen, dienen de bijzondere effecten ervan in de jaren zeventig aangetoond te worden. De hoge energie-intensiteit zou in samenhang met de stijgende energieprijzen in de jaren '70 zo'n bijzonder effect gehad kunnen hebben. Wil dat het geval zijn dan dienen energie-intensieve produkten door minder energie-intensieve gesubstitueerd te zijn. Over substitutie spreekt EBK echter niet. Anders gesteld: wanneer de trendbreuk in de effectieve vraag niet was opgestreden, hadden kapitaalintensivering en dergelijke dan ook geleid tot werkloosheid? Zo nee, dan hoeft werkgelegenheids-

beleid niet per se sektorstructuur- en sektorbeleid te omvatten. Een beleid gericht op het ongedaan maken van de trendbreuk in de vraag is dan wellicht op zijn plaats. Sektorstructuur- en sektorbeleid zijn dan niet nodig als vervanging van een ineffektief makrobeleid, maar bruikbaar als milieubeleid, regionaal beleid en andere vormen van facettenbeleid.

Het ziet er naar uit dat de trendbreuk in de effectieve vraag de spil van de verklaring voor het niveau van de werkloosheid vormt. Nu kan het zijn dat die trendbreuk uit de genoemde structurele ontwikkelingen te verklaren valt. Dat lijkt Rob de Klerk in zijn bijdrage te betogen: "Het accumulatieproces in de jaren zestig werd gedragen door een fors stijgingstempo van alle componenten van de effectieve vraag. (...) In de ontwikkeling van de bestedingen treedt echter na 1970 een duidelijk trendbreuk op. (...) Voor deze stagnatie in de bestedingsontwikkeling zijn een aantal oorzaken te noemen. Belangrijk daarbij is met name de stagnerende inkomensontwikkeling. Het proces van kapitaalintensivering en stijgende lonen had geleid tot een daling van de winstvoet. Dit vormde een stimulans voor ondernemers om te streven naar een beperking van de toeneming van de reële lonen. Dit streven, de versnelling in het inflatietempo en de toenemende belasting- en premiedruk werkten een vertraging van de toeneming van het reëel vrij beschikbare looninkomen (...) in de hand, hetgeen niet zonder effect kon blijven voor de particuliere consumptie. Daarnaast ging er ook van de overheidsuitgaven een remmende invloed uit op de economische ontwikkeling" (pp. 8-10).

In deze passage wordt de trendbreuk aan meerdere oorzaken toegeschreven. Kapitaalintensivering, stijgende lonen, dalende winstvoet, verschuivende aandelen van loon- en overdrachtsinkomen, versnelling van de inflatie en ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Niet al deze oorzaken lijken relevant. Zo zijn de verschuivende aandelen van loon- en overdrachtsinkomen weliswaar van belang voor veranderingen in de samenstelling van de particuliere consumptieve vraag, maar het niveau van de particuliere consumptie wordt er, zij het in geringe mate, wegens de geringe verschillen in bestedingsquotes, in opwaartse zin door beïnvloed.

Een beperking in de loonstijging leidt alleen dan tot een trendbreuk wanneer de afname van de groei van de lonen niet gekompenseerd wordt door een toename van de investeringen en de export. In principe zou een loonbeperking tot een vergroting van de som van particuliere consumptie, investeringen en export kunnen leiden. Dat dat niet is gebeurd moet op zich worden verklaard.

De inflatie, eveneens als oorzaak voor de trendbreuk aangevoerd, figureert in EBK als zelfstandig, onverklaard fenomeen, en wordt dus niet aan structurele ontwikkelingen gekoppeld. Dat is een opvallende lakune; wat ook ontbreekt is een theorie over de manier waarop de inflatie de bestedingen beïnvloedt. Uiteraard zijn de overheidsbestedingen beperkt, teneinde de inflatie te bestrijden, maar in hoeverre de overige bestedingscategorieën van inflatie of inflatiebestrijding te lijden hebben gehad is niet duidelijk.

Opgemerkt kan nog worden dat in de beleidsaanbevelingen aan inflatie geen aandacht wordt besteed. Als inflatie een negatieve uitwerking heeft op bestedingen, produktie, werkgelegenheid, dan dient naar beleidsalternatieven op dit punt gezocht te worden. In EBK wordt deze kwestie ontweken door de bestrijding van de werkloosheid voorop te stellen.

Gezien het voorgaande is de strekking van EBK in onze ogen de volgende. De plaats van structurele economische ontwikkelingen in de verklaring van de werkloosheid blijft onduidelijk. Scherper geformuleerd: ze spelen geen voldoende rol in de verklaring van de werkloosheid en dienen zo slechts als typering van een economische ontwikkeling die zowel een hoog als een laag niveau van werkloosheid in zich kan bergen.

Daardoor steunt de analyse voornamelijk op de trendbreuk in de bestedingen. In het voorgaande hebben we al gesteld dat die bestedingen niet meteen als zelfstandige faktor in de verklaring kunnen worden ingevoerd. Lagere bestedingen kunnen oorzaak zijn, maar ook gevolg van de stagnatie. Dat deze kwestie voorlopig onopgelost is blijkt uit de bezwaren die kunnen worden aangevoerd tegen de verklaringen voor de trendbreuk die in EBK worden aangevoerd.

2.2 Onderbesteding

Een verdere vraag die in dit verband gesteld kan worden is die naar de status van de lagere bestedingen in de verklaring die EBK geeft. De kwestie is met name of er onderbesteding is opgetreden over de gehele periode na 1972, of dat dat alleen in enkele perioden, 1975 en 1980 bijvoorbeeld, het geval is. Op deze vraag gaan wij nu iets verder in.

Men is het er algemeen over eens dat er in de jaren '70 enkele perioden met onderbesteding zijn, en wel in 1975 en vanaf de tweede helft van 1980. De regering meent dat de in 1980 oplopende hogere werkloosheid veroorzaakt wordt door een internationale conjunkturele inzinking. De regering en EBK verbinden daar evenwel uiteenlopende konklusies aan. In de

Miljoenennota 1981 stelt de regering: "De vraag is uiteraard onder ogen gezien of het in de huidige omstandigheden mogelijk is om de gevolgen van de (internationale) conjuncturele inzinking voor de economie en met name voor de werkgelegenheid te compenseren door bestedingsstimulerende maatregelen. Het kabinet meent, in het licht van de voorgaande beschouwingen over de structurele ontwikkeling van de afgelopen jaren en de recente ontwikkeling van de betalingsbalans en het financieringstekort, dat tekort vergrotende maatregelen niet verantwoord zouden zijn."²

EBK daarentegen pleit voor een verhoging van de bestedingen. Dat past in het beeld van de trendbreuk die immers van binnenlandse oorsprong is en versterkt wordt door de terugval in de export. De groei van de overheidsbestedingen keldert al in 1969, de groei van de particuliere consumptie halveert in 1971 en de groei van de export neemt af in 1974. De investeringen vertonen een wisselend beeld.

Alhoewel dat niet expliciet wordt gesteld is de teneur van EBK dat de gehele periode van de jaren '70 gekenmerkt is geweest door onderbesteding. Dat geldt voor de eerste helft van de jaren zeventig blijkens de stelling dat de economische ontwikkeling in die periode "gekaracteriseerd (kan) worden als een proces waarin de snelle kapitaalaccumulatie uit de jaren zestig werd afgebroken in een toenemende discrepantie tussen productiecapaciteit en effectieve vraag" (p. 11). Het geldt ook voor de tweede helft van de zeventiger jaren, waarin het beleid als restriktief wordt gekenmerkt en er niets tegenover de inzinking van de exportvraag wordt gesteld.

Als deze onderbestedingsthese juist is, ligt het recept van bestedingsverruiming voor de hand. Twee vragen kunnen daarbij worden gesteld. De eerste is, dat de productiecapaciteit inmiddels ingekrompen kan zijn, aangepast aan het tragere tempo van de groei van de bestedingen. Zowel de metingen van de bezettingsgraad door het CBS als de ontwikkeling van de bezettingsgraad volgens de laatste versie van het jaargangenmodel wijzen uit dat dat niet in sterke mate heeft plaatsgevonden. In zoverre biedt dat ondersteuning aan de onderbestedingsthese.

Een tweede vraag is die naar de sektorale verdeling van de overkapaciteit. Als de overkapaciteit vooral in de exportsector zit baat een opvoering van de binnenlandse bestedingen hier niet veel. Sterker, als de bezettingsgraad van de consumptiegoederensektor hoog is kan een bestedingsverruiming tot bestedingsinflatie leiden, met vervolgens een vertraagde vergroting van de productiecapaciteit en aantallen arbeidsplaatsen in de consumptiegoederen-

sektor. In de exportsektor treedt een verzwakking van de concurrentiepositie, oplopende overkapaciteit en afnemende werkgelegenheid op. Op dit punt staat EBK zonder nader bewijs op het standpunt dat de overkapaciteit ook in de konsumptiegoederensektor aanwezig is.

Tot slot kan worden opgemerkt dat geen aandacht besteed wordt aan de ontwikkeling van de winstvoet als gevolg van de bestedingsverruiming. Eerder is, zoals vermeld, gesteld dat als gevolg van kapitaalintensivering en hogere lonen de winstvoet was gedaald. De vraag blijft open, of door een bestedingsverruiming de winstgevendheid van de produktie zo ver wordt verhoogd, dat een sterk investeringsproces wordt uitgelokt. Dat is alleen het geval bij een hoge mate van overkapaciteit en een zodanige financiering van de bestedingsverruiming dat de afzetteffekten aan de kosteneffekten vooraf gaan. Als stijging van de winstvoet uitblijft heeft bestedingsverruiming in het beste geval een beperkt positief, doch waarschijnlijker een averechts conjunctureel reffekt.

2.3 Bestedingsverruiming; de berekening van de effecten

In het artikel van Boe Thio en Geert Reuten wordt uitgerekend wat de effecten zijn van de voorgestelde 3,5% vergroting van de partikuliere konsumptie en 8% vergroting van de overheidsuitgaven. De werkgelegenheid stijgt daardoor met 13.500 mensjaren, tegenover de door het CPB verwachte daling met 20.000. Een niet onaantrekkelijk perspectief. De in EBK gegeven 'oriëntatiepunten' van economische politiek laten allen een verbetering zien, met uitzondering van de lopende rekening van de betalingsbalans. Er ontbreken echter nogal wat van die punten, zoals het prijspeil, het financieringstekort enzovoort. Dat is een gevolg van de gebruikte methode. Daardoor, maar ook omdat verzuimd is aan te geven hoe de hogere bestedingen gefinancierd moeten worden, ontbreken ook monetaire variabelen.

In EBK wordt niet de gevolgde berekenwijze weergegeven; over de methode wordt alleen een globale indicatie gegeven. Die indicatie is evenwel voldoende om wat te zeggen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de gevolgde methode.

De berekeningen zijn waarschijnlijk als volgt opgezet. Uitgegaan wordt van de input-output-tabellen van het CBS uit de nationale rekeningen. De produktie kan daarmee worden verdeeld over zes bestedingskategorieën, te weten de partikuliere konsumptie, de overheidskonsumptie, de bedrijfsinvesteringen, de overheidsinvesteringen, de export en de toeneming van voorraden en onderhanden werk. De bestedingen worden exogeen opgevat, dat wil zeggen dat zij de produktie bepalen en niet omgekeerd. De investeringen bijvoorbeeld variëren in deze werkwijze niet met de

produktie, de capaciteit en dergelijke maar zijn exogeen als bestedingscategorie gegeven.

Vervolgens wordt de werkgelegenheid per bedrijfsklasse uitgesplitst over de genoemde bestedingscategorieën. Nu wordt het mogelijk uitspraken te doen over de arbeidsintensiteit per bestedingscategorie. Die blijkt dan het hoogst te liggen bij de overheidsbestedingen en de partikuliere konsumptie. Daar heeft een bestedingsvergroting dus het grootste werkgelegenheidseffect. Daarnaast kan uit de nationale rekeningen de invoer per bedrijfsklasse en bestedingscategorie worden uitgerekend. Daarmee kan de indirecte invoerquote van de bestedingen worden bepaald. Deze is het grootste bij de export en de investeringen. Daar leidt verruiming van bestedingen dus tot relatief grotere invoer van intermediaire goederen, en dat is vanuit werkgelegenheidsoogpunt niet zo gunstig. Zowel om de arbeidsintensiteit van de bestedingen als om de naar verhouding kleine indirecte invoerquoten verdient het dus aanbeveling om impulsen te geven in de konsumptieve en overheidsbestedingen. Daar is het werkgelegenheidseffect maximaal.

De waarde van deze methode is dat bepaald kan worden waar de werkgelegenheidseffekten van bestedingen het grootst zijn. Daar kunnen wel kanttekeningen bij worden geplaatst. De belangrijkste is, dat met deze methode gemiddelde, en geen marginale arbeidsintensiteiten en invoerquoten worden berekend. Het is de vraag of de extra partikuliere konsumptie besteed wordt aan produkten met een hoge arbeidsintensiteit (medische diensten) of aan produkten met een lage arbeidsintensiteit (pils, benzine).

Bovendien worden de directe invoerquoten in EBK buiten beschouwing gelaten. Gezien de stijging van de gemiddelde directe invoerquote van de partikuliere konsumptie ligt de marginale directe invoerquote beduidend hoger dan de gemiddelde. Wanneer men niet alleen de binnenlandse partikuliere en overheidsbestedingen in de berekening betreft, maar ook de directe invoer, dan worden de betalingsbalanseffekten van het voorgestelde bestedingenbeleid ongunstiger dan in EBK gepresenteerd.

De methode lijkt niet geschikt voor berekeningen op wat langere termijn, omdat allerlei dynamische effecten niet kunnen worden bepaald. Dat blijkt al, wanneer in EBK achteraf korrekties voor arbeidsproductiviteitsstijging en betalingsbalanssaldi worden gemaakt. Meer principieel is het zo, dat doordat de bestedingen exogeen zijn de financiering van de bestedingen geen probleem is, bijvoorbeeld geen uitwerking op de productie- en kostenstructuur heeft. Voorts hebben de bestedingen geen inverdieneffekten, noch multipliereffekten, noch acceleratie-effekten omdat de investeringen exogeen zijn.

De berekeningswijze onderschat zo gezien de negatieve effecten, bijvoorbeeld een toenemende importpenetratie, en de positieve effecten, bijvoorbeeld de vermenigvuldigingsfaktor in de bestedingen. Hoe dat op langere termijn uitpakt valt met deze methode niet te berekenen. Wellicht verdient de ontwikkeling van een kringloopmodel hiervoor toch de voorkeur.

In dit licht gezien is de kwantificering van de voorgestelde maatregelen toch wel in zeker opzicht schijn-exakt te noemen. De financieringsproblematiek is niet behandeld, afgezien van de stelling dat de betalingsbalans en het begrotingstekort het wel kunnen dragen. Maar de vraag hoe de 3,5% konsumptiestijging (7,5 miljard) en de 8% toename van de overheidsuitgaven (0,7 miljard) gefinancierd moeten worden komt niet aan de orde; ook niet de vraag welke reperkussies dat zal hebben.

Eigenlijk zou EBK evengoed een dubbele impuls kunnen voorstellen; de resultaten zullen er alleen maar beter van worden. De in EBK gebruikte methode leent zich niet voor een onderbouwing van de gewenste omvang van de impulsen, maar alleen voor een beperkt geldige onderbouwing van de keuze voor specifieke bestedingsimpulsen. In principe is het mogelijk dezelfde benadering te gebruiken voor marginale effecten. Bovendien kan dit met directe invoerquoten aangevuld worden. De berekeningen zouden veel winnen als dit werd gedaan. Moeilijker zal het zijn een werkwijze te vinden, waarin bovendien de bestedingen endogeen gemaakt worden en waarin de monetaire analyse opgenomen wordt.

3 Strukturbeleid

Het deel waarin sektorbeleid en sektorstrukturbeleid worden behandeld is onbevredigend. Het staat te los van het makro-deel, de hoofdstukken staan te los van elkaar, de analyses zijn te partieel omdat belangrijke elementen van het strukturbeleid niet worden behandeld.

In EBK wordt een beschrijving gegeven van het huidige herstrukturierungs- en innovatiebeleid en de wijze van steunverlening aan bedrijven. Met deze beschrijving, en de kritiek die daarmee wordt geleverd, kunnen we het in grote lijnen eens zijn. Maar het zijn beschrijvingen van beleid in het verleden, en de kritiek is overwegend al eerder naar voren gebracht. Van groter belang is dat de kritiek niet uitloopt naar belangrijke beleidsaanbevelingen. Al met al wordt de discussie over sektor- en sektorstrukturbeleid niet veel verder gebracht.

We willen het niet bij deze gemakkelijke konstateringen laten en wat verder filosoferen over strukturbeleid.

3.1 Sektor en sektorstructuur

We denken dat voor een deel de tekortkomingen van het structuurgedeelte van EBK een gevolg zijn van het ontbreken van een solide theoretisch beeld van de mesostructuur van de Nederlandse economie. Daar willen we het hier wat meer over hebben. We beginnen met de begrippen sektor en sektorstructuur.

Een sektor definiëren wij als een deel van de Nederlandse economie dat kan worden onderscheiden door gebruik te maken van één van de verwaardingsvoorwaarden van het kapitaal als indelingskriterium. In principe kunnen daarvoor veel indelingskriteria gelden. Op grond van de arbeidsintensiteit van de produktie kan een kapitaalintensieve en een arbeidsintensieve sektor worden onderscheiden. Op grond van het soort produkten dat wordt gemaakt kan een konsumptie- en een investeringsgoederensektor worden onderscheiden. Op grond van de grootteklasse kan een sektor grote ondernemingen versus een sektor middelgroot- en kleinbedrijf worden onderscheiden. Er is een sektor die sterk gekoncentreerd is versus een sektor die sterke concurrentie op de afzetmarkt heeft. Zo zijn er talloze indelingen te maken.

Steeds fungeert een belangrijke verwaardingsvoorwaarde van het kapitaal als indelingskriterium. Deze voorwaarden bepalen de economische prestaties zoals rendementen, investeringen en werkgelegenheid direkt; daarin ligt uiteraard de betekenis van het maken van sektorindelingen überhaupt. Zo blijkt de aard van de concurrentieverhoudingen op de afzetmarkt in sterke mate de werkgelegenheidsontwikkeling te bepalen. Op sterk gekoncentreerde markten en op de nationale afgeschermd markten loopt de werkgelegenheid niet terug. De afname van de werkgelegenheid is geheel voor rekening van bedrijfsklassen die sterke internationale concurrentie op de afzetmarkt hebben.³ De afname van de werkgelegenheid is sterker in de investeringsgoederensektor dan in de konsumptiegoederensektor; in grote ondernemingen is veel meer werkgelegenheid verloren gegaan dan in kleine en middelgrote ondernemingen.

De sektorstructuur definiëren wij als de multidimensionale structuur die wordt verkregen door de relevante eendimensionale sektorindelingen samen te nemen. Statisch bezien beschrijft die de aard van de economie. Van veel groter belang is de dynamiek die in de sektorstructuur zit. Die bestaat uit de onderlinge samenhang en beïnvloeding van de sectoren en de daaruit resulterende ongelijkmatige ontwikkeling van de sektorstructuur. In EBK worden daarvan twee aan de orde gesteld: de groei van de

3. Zie Hugo van der Laan, 'Over de sectorale differentiatie van de reële arbeidskostenontwikkeling', in:

Economisch-Statistische Berichten, 9-11-'77, pp. 1110-1115.

kollektieve sektor ten opzichte van de marktsektor in de bijdrage van Ferd Crone, en de groei van de kapitaalintensieve sektor ten opzichte van en ten koste van de arbeidsintensieve sektor in de bijdrage van Rob de Klerk. Deze zijn jammer genoeg niet geïntegreerd in een omvattender analyse van de ontwikkeling van de sektorstructuur en de gevolgen daarvan voor de economische kernvariabelen.

3.2 Sektorstructuurbeleid en sektorbeleid

Logisch voortvloeiend uit bovenstaande definities van sektor en sektorstructuur volgt de definitie van sektorstructuurbeleid als beleid met gevolgen voor de verhoudingen tussen sectoren, en de definitie van sektorbeleid als beleid dat alleen gericht is op één sektor. Maar zo eenvoudig ligt dat niet; de verhoudingen tussen het beleid en de sektorstructuur zijn zo gekompliceerd dat zowel in het sektorstructuurbeleid als in het sektorbeleid minstens twee verschillende niveaus van beleid kunnen worden onderkend.

Ten aanzien van het sektorstructuurbeleid kunnen we een onderscheid maken tussen enerzijds de latente sektorstructurele uitwerking van globale beleidsmaatregelen en anderzijds de manifeste, expliciet voor sektorstructurele doelstellingen gemaakte beleidspakketten. Van dit laatste is de bevordering van de concurrentiepositie een voorbeeld: een aantal maatregelen die expliciet de bedoeling hebben om één sektor te versterken om de gewenste sektorstructurele consequenties.

Van het eerste zijn in het lopende beleid veel voorbeelden te vinden. In het huidige makrobeleid blijken veel beleidsmaatregelen min of meer onbedoelde sektorstructurele uitwerkingen te hebben. Zo leidt loonmatiging tot een verbetering van de verwaardingsvoorwaarden van de exportsektor, omdat de loonkosten beperkt worden. Maar voor de nationale sektor worden de verwaardingsvoorwaarden aan de ene kant verslechterd omdat de groei van de binnenlandse vraag terugloopt, en aan de andere kant verbeterd omdat de loonkosten minder snel stijgen. De sektorstructurele implicatie van het loonmatigingsbeleid is een versterking van de exportsektor ten koste van de nationale sektor; de sektorstructurele gevolgen van de voorstellen in EBK zullen precies omgekeerd zijn.

Bezien we nu het sektorbeleid dan kunnen we ook minstens twee beleidsniveaus onderkennen. Ten eerste het beleid voor een gehele sektor, dat wil zeggen, voor deze sektor alleen. En ten tweede beleid voor bedrijfsklassen of bedrijven die deel zijn van de sektor. Een voorbeeld van sektorbeleid in de eerste betekenis kan het exportbevorderingsbeleid zijn; in principe profiteren alleen exporterende ondernemingen daarvan. Een voorbeeld van sektor-

beleid in de tweede betekenis zou de steun aan de apparatenbouw of de turbine-industrie zijn: delen van de exportsector.

Analytisch onderscheiden we zo vier niveaus van structuurbeleid:

- a. de sektorstructurele uitwerkingen van globale maatregelen
- b. de sektorstructurele uitwerkingen van op één sektor gerichte maatregelen
- c. de sektorale uitwerking van de op één sektor gerichte beleidsmaatregelen
- d. de sektorale uitwerking van maatregelen voor bepaalde bedrijfsklassen, bedrijfsgroepen of zelfs individuele ondernemingen of bedrijven.

Het is duidelijk dat de overgangen hier vloeiend zijn: de niveaus *b* en *c* zijn twee kanten van dezelfde maatregelen. Uitstralings-effecten maken dat maatregelen nooit in hun uitwerking tot één sektor beperkt blijven. Steun aan een bedrijf is vaak ook sektorbeleid; sektorbeleid is vaak ook sektorstructuurbeleid. Niettemin vereist een analyse van sektorstructurele ontwikkelingen, een waardering van het tot nu toe gevoerde sektor- en sektorstructuurbeleid, en het ontwikkelen van beleidsalternatieven dat deze niveaus goed onderscheiden blijven.

3.3 Over sektorale analyses

De gebrekkige stand van zaken in het structuurbeleid, zoals ook tot uiting komt in EBK, is mede een gevolg van het feit dat het nog niet zo lang geleden is dat sommigen begonnen de sektorale structuur van de ekonomie als een bijzonder probleem te zien. Ook spelen hier politieke weerstanden. In het overheidsbeleid is eind 1980 zeer aarzelend gereageerd op het voorstel van Van der Zwan om een gericht industriebeleid te voeren; volgens de overheid is het — kennelijk — niet zozeer de zwakte van de industriële sektor alswel de omvang van de kollektieve sektor die de hoofdmoot van de sektorale problematiek vormt. De discussie daarover zal wel voortduren.

Jammer genoeg ontbreekt in deze discussie een wetenschappelijke analyse van de sektorproblemen. Er bestaan gewoon weinig aanknopingspunten, naast input-output-analyses, facettenstudies, beschrijvingen van specifieke problemen van bedrijfstakken en dergelijke. Het ontbreekt vooral aan studies die de dynamiek in de relaties tussen sectoren analyseren.

Nu kan men met analyses op mesoniveau in principe twee kanten uitgaan. De eerste is het benaderen van bedrijfstakken en bedrijfsklassen als afzonderlijke eenheden met ieder hun eigen problematiek. Dat is in feite de theorieleze, inductieve benadering die wordt toegepast in de bedrijfstakgedeeltes van de Centraal

Ekonomische Plannen van het CPB en de Bedrijfstakverkenningen van het Ministerie van Economische Zaken. Deze benadering domineert in het herstrukturingsbeleid ten aanzien van de scheepsbouw, de basismetaal etcetera.

Hoewel het zeker is dat bedrijfsgroepen hun eigen problemen hebben, is deze benadering theoretisch en beleidsmatig niet erg aantrekkelijk omdat bedrijfsgroepen te geïsoleerd worden beschouwd. In EBK wordt daar wel op gewezen, waar gesproken wordt van een clusterbenadering. Die gedachte wordt evenwel niet systematisch uitgewerkt.

De tweede kant die de analyse kan uitgaan is de opdeling van de Nederlandse economie in sectoren. Deze benadering verdient naar onze mening de voorkeur. Zoals we in de paragraaf over het sektorbegrip hebben uiteengezet doen verwaardingsvoorwaarden daarbij dienst als indelingskriteria. Een belangrijke vraag is uiteraard welke criteria, en dus welke sektorale indelingen de meest relevante zijn. Dat lijkt een van de hoofdthema's te zijn waarop het meso-economische onderzoek zich moet gaan ontwikkelen. In EBK wordt daartoe wel een eerste aanzet gegeven, vooral in de bijdrage van Rob de Klerk, maar een systematische ontwikkeling in deze richting is nog niet ingezet.

Deze twee wijze van benadering is mede veelbelovend omdat naar onze mening de sektorale indelingen niet alleen voor analyses van de structurele oorzaken van werkgelegenheid kunnen dienst doen, maar ook omdat sektorindelingen het draaipunt zijn waarover van makro- naar meso-analyse kan worden overgegaan, en omgekeerd natuurlijk. Het lijkt ons, dat sektorale opsplitsingen in makro-analyses een beter beeld van de economische ontwikkelingen zullen geven dan de nu veel gehanteerde opsplitsingen in de bedrijfsklassen uit de SBI van het CBS.

3.4 De structuurmaatregelen in EBK: enige opmerkingen

Na het voorgaande behoeft het weinig betoog dat wij van mening zijn dat een behandeling van de structurele componenten in de werkloosheid en een evaluatie van het sektorstructuurbeleid nog heel wat theoretisch en empirisch-analytisch werk vraagt. Het betreft vragen als: wat zijn de meest relevante sektorindelingen, wat bepaalt de sektorontwikkeling, welke werkgelegenheidseffekten heeft dat, enzovoort. Een evaluatie van het structuurbeleid vereist een nadere analyse van de sektorale en sektor-structurele gevolgen van het gevoerde overheidsbeleid, óók van de globale maatregelen als de loonkostensubsidies, de WIR, het monetaire beleid enzovoort. Het nadenken over beleidsalternatieven vereist meer duidelijkheid ten aanzien van deze vragen.

Het formuleren van beleidsalternatieven vereist ook een explicieter argumentatie dan nu in EBK te vinden is. Zo wordt gepleit voor een versterking van de arbeidsintensieve industrie. Daarin kan een verband worden gelegd met de stelling dat de groei in de jaren '60 en later vooral in kapitaalintensieve sectoren gekoncentreerd is geweest. Op twee in dit verband belangrijke vragen wordt echter niet ingegaan. De eerste is de vraag naar de gebruikswaarde of het maatschappelijk nut van deze produkties. Het is immers niet zo, dat werkgelegenheid goed is omwille van de werkgelegenheid; van belang is vooral hoe de arbeid maatschappelijk wordt gebruikt. Het begrip arbeidsintensieve industrie zou in dit licht verder moeten worden gekonkretiseerd. In de tweede plaats wordt de vraag niet gesteld naar wat we nu met de kapitaalintensieve industrie aan moeten. Die vraag is niet alleen van belang omdat de kapitaalintensieve industrie de arbeidsintensieve industrie verdringt. Maar de kapitaalintensieve industrie heeft bovendien allerlei nadelen, voor het milieu bijvoorbeeld, en ook weer voordelen, zoals voor het inkomen. Misschien moet ook de kapitaalintensieve industrie wat betreft voor- en nadelen naar onderdelen worden gezien.

Voor wat betreft de beleidsaanbeveling om de bestedingen te vergroten, is de sektorale argumentatie deels impliciet. Expliciet wordt gesteld, dat de overheidsuitgaven een groter maatschappelijk nut hebben dan de produktie voor de export. Of dat ook geldt voor de konsumptiegoederenproduktie is niet duidelijk. De keuze voor de binnenlandse bestedingen is hoofdzakelijk gebaseerd op de uitstralingseffekten op de werkgelegenheid; of er principieel een voorkeur voor een meer 'autarkische' produktie leeft, wordt niet duidelijk uit de tekst.

Er zijn wel argumenten voor zo'n voorkeur te geven. De belangrijkste daarvan is dat de open structuur van de Nederlandse economie aanzienlijke beheersproblemen oplevert, met name door de grote gevoeligheid voor een neergaande internationale vraag. Daarom kan het aanbeveling verdienen om de binnenlandse markt-aandelen van de industrie te vergroten. Dat wordt nu geprobeerd door loonkosten te matigen, het is wellicht mogelijk om daaraan ook middelen een industriepolitiek van imports substitutie bij te dragen. Er zijn tal van produkten die in Nederland niet worden gemaakt. Treinen zijn daarvan het bekendste voorbeeld, maar ook de stalen buizen voor de aardgasleidingen, traktoren en oogstmachines, kolen, afwasmachines, grote computers, numeriek bestuurd draaibanken, turbines, spijkerbroeken en foto- en film-apparatuur zijn voorbeelden van produkten die uitsluitend worden ingevoerd. Ook zijn er tal van produkten die hoofdzakelijk uit het

buitenland komen. Aan de wenselijkheid of mogelijkheid om daarvan de nationale produktie te beginnen of die uit te breiden, wordt in de analyse niet toegekomen.

Ten aanzien van belangrijke sectoren ontbreekt de analyse geheel. Dat geldt voor de sektor van het midden- en kleinbedrijf, waarvoor wel meer steun wordt bepleit. Het is de vraag of het midden- en kleinbedrijf nu wel zo'n grote innovator en schepper van werkgelegenheid is als wel wordt beweerd. In het rapport wordt dat niet onderbouwd. De analyse ontbreekt ook voor de investeringsgoederensektor. Een uitgangspunt van het lopende beleid is dat er meer moet worden geïnvesteerd. Is dat zo, moet er meer geld voor investeringen beschikbaar komen, of leidt dat alleen maar tot overcapaciteit? Dat zijn niet onbelangrijke vragen in een sektorstruktuur- en een sektorbeleid.

Ontbrekend in het rapport is ook een standpunt inzake de gewenste concentratiegraad. Ten aanzien van de sterk gekoncentreerde sektor lijkt een *de*koncentratiebeleid dan wel een sterker prijsbeleid noodzakelijk; ten aanzien van de zwak gekoncentreerde sektor kan een concentratiebeleid wellicht belangrijk zijn om schaalvoordelen te bereiken, innovatiemogelijkheden te vergroten, de produktiviteit te verbeteren, enzovoorts.

3.5 Implementatieproblemen in het struktuurbeleid

Een sterk verwaarloosd thema in de lopende discussie over sektorbeleid en sektorstruktuurbeleid zijn de weerstanden en problemen die daarbij opkomen en de manier waarop die overkomen kunnen worden. Op de politieke weerstanden willen we niet ingaan, maar wel zullen we ons, tot slot van deze bespreking, bezighouden met de meer praktische problemen van een sektor- en een sektorstruktuurbeleid wanneer het politieke besluit om dat in sterkere mate dan voorheen te voeren, eenmaal genomen is.

De belangrijkste problemen zullen naar onze mening ontstaan bij de implementatie van sektorbeleid in de fijnstruktuur van de produktie. Of het nu gaat om een concentratiebeleid, een innovatiebeleid of een 'sektorstruktuurbeleid dat vooral gericht moet zijn op verbreding van het Nederlandse produktiepakket en versterking van de positie van kleine en middelgrote ondernemingen die opereren op binnenlandse en buitenlandse groeimarkten', steeds zal de uitvoering daarvan in bedrijven en ondernemingen plaatsvinden.

Ieder die kennis heeft van de verhoudingen in de bedrijvensektor zal beamen dat ondernemingen, en misschien nog wel het meest de middelgrote en kleine ondernemingen, weinig genegen zijn hun bedrijfsvoering door externe instanties te laten bepalen. Tussen ondernemingen is de neiging tot samenwerking klein. Zelfs de

ondernemings- en branche-organisaties kunnen daar lang niet altijd verandering in brengen. De ervaringen met de Nehem, of de recente problemen met de vorming van een samenwerkingsverband tussen de producenten van componenten van elektriciteitscentrales geven aan hoezeer de bedrijven pogingen tot ordening door de overheid kunnen en willen tegenwerken, wanneer hun belang daar naar hun mening niet voldoende mee is gediend.

Nu kan een dergelijk argument worden gebruikt door diegenen die cynisch zijn over de mogelijkheden van sektorbeleid überhaupt, maar dat is hier niet de bedoeling. Wat wij willen benadrukken, is dat de problemen niet zozeer op het niveau van de centrale overheid alléén liggen. Of nu het Ministerie van Economische Zaken of een Regeringskommissie van Deskundigen adviezen geeft over de mogelijkheden van sektorbeleid maakt voor de implementatie niet zo gek veel uit: steeds zullen er problemen op het uitvoeringsniveau liggen.

Soms zullen die problemen groot zijn soms klein. Stel, dat een politiek besluit genomen wordt om de arbeidsintensieve industrie te stimuleren. Dat kan door globale maatregelen en door sektormaatregelen. Een globale maatregel zou zijn het verleggen van de heffingsbasis voor de sociale verzekeringen zoals hiervoor omschreven. Daartegen zullen ongetwijfeld grote bezwaren aangevoerd worden door de kapitaalintensieve industrieën, terwijl ook van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen weerstanden zijn te verwachten; deze moeten immers hun hele heffingssysteem veranderen. Ook zullen de ondernemingen sneller dan voorheen hun bedrijfsgegevens beschikbaar moeten hebben. In het geval van een stimulering van de bouw lijken de problemen relatief klein. In de bouw kan de stimulering over de vraag lopen. Weliswaar zijn er de bekende knelpunten als het partikulier bezit van grond en huizen, een langdurige planning en hoge kosten van ambtelijke begeleiding, maar die staan een geleidelijke uitbreiding van de produktie niet essentieel in de weg.

In de konfektie-industrie zal dat weer minder eenvoudig gaan. We zullen er als voorbeeld van sektorbeleid een aspekt uitlichten, namelijk de modegevoeligheid van de bedrijven, die in Nederland te gering is geweest. Bij de bestaande kleinschaligheid van de konfektie-industrie kan niet worden verwacht dat de ondernemingen veel geld en tijd in verbetering van ontwerp en kwaliteit kunnen steken; de kans dat een nieuw produkt het op de markt niet doet, is immers groot. Misschien kan een nationaal ontwerpcentrum dit risico verkleinen door nieuwe produkten te ontwerpen, en daarmee marktonderzoek te doen. De ontwerpen kunnen, als ze blijken aan te slaan aan de industrie ter beschikking worden gesteld. De resultaten daarvan zullen onzeker

blijven, bijvoorbeeld omdat de tijd van ontwerp naar productie kort moet zijn, en het niet zeker is of de ondernemingen geïnteresseerd zullen zijn.

Het gaat hier nu niet om de merites van dit voorbeeld, maar om de stelling, dat sektorbeleid met name wanneer dit de productie van de industrie betreft, soms bedrijfsgroepsgewijs opgezet moet worden. Daarmee ontstaan problemen van onbeheersbaarheid en onoverzichtelijkheid die voor lief genomen moeten worden, ook al omdat iedere industrietak daarbij eigen specifieke problemen heeft. Een eis van maximale openbaarheid en controle kan natuurlijk worden gesteld, maar een eis van maximale effectiviteit van de industriepolitiek is minstens zo belangrijk. Bij een verdere uitwerking van het structuurgedeelte van EBK zou ook aan dit aspect meer aandacht besteed kunnen worden.

4 Slot

In het voorgaande is kritiek geleverd op het rapport *Economisch beleid uit de klem*. De teneur van deze kritiek was dat de beleidsvoorstellen te partieel, de onderbouwing onvoldoende, en de analyse op doorslaggevende punten vaag is. Ook is de kritiek op het huidige beleid onvoldoende op bepaalde centrale punten. Over de langere termijn kan nauwelijks iets gezegd worden.

Dat neemt allemaal niet weg, dat EBK een mijlpaal is. Het markeert de overgang van kritiek op de economische analytische konsensus naar een zelfstandige analyse. Dat is de grote verdienste van dit rapport.

De voorgaande bespreking is kritisch geweest. Die kritiek is geleverd vanuit de instemmende grondgedachte dat EBK een stap voorwaarts is op de weg die verder gevolgd zal moeten worden. Vooral daaraan heeft deze bespreking een bijdrage willen zijn.

Wiemer Salverda, *Het 1-procent-beleid: kritiek op een 'linkse' norm.* TPE 1/1.

Rob de Klerk, *Kosten, vraag en werkgelegenheid: een schets van economisch-theoretische opvattingen en economisch-politieke standpunten.* TPE 1/4.

Eduard Bomhoff, *Het CPB en de 'loonexplosie' van 1964.* TPE 1/4.

Gerrit Vlieger, *Bezuinigingen en werkgelegenheid.* TPE 2/3.

Christel Neusüss, *Nieuwe elementen in de huidige economische stagnatie.* TPE 3/3.

Rob de Klerk en Boe Thio, *Van arbeidsplaatsentekort naar onderbezetting? Wederwaardigheden van het jaargangenmodel van het Centraal Planbureau.* TPE 3/4.