

Economische structuur en economische politiek

Politieke partijen willen graag, elk op hun eigen wijze, vorm geven aan het toekomstige sociaal-economische bestel. De partijen zijn daarbij echter sterk afhankelijk van de heersende economische omstandigheden. In dit artikel wordt de economische situatie voor de periode 1986-1990 gekenschetst aan de hand van een vijftal structuurkenmerken: de overheidsfinanciën, de arbeidsmarkt, de internationale betrekkingen, de expansiemogelijkheden van de industrie en de verwachtingen. De auteur vergelijkt de structuurkenmerken in deze periode met die in de 'richtperiode' 1958-1962, omdat het ons land in die jaren zeer voor de wind ging. Uit deze vergelijking blijkt dat de economische uitgangssituatie thans veel ongunstiger is, waardoor ook de politieke keuzemogelijkheden momenteel gering zijn. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de verkiezingsprogramma's van de grote partijen op hoofdpunten weinig van elkaar verschillen. Voor het komende kabinet rest slechts een politiek van smalle marges.

DR. P.H. ADMIRAAL*

Structuurkenmerken

Overheidsfinanciën

In 1983 bereikten de collectieve uitgaven een hoogtepunt. Uitgedrukt in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen besloegen deze uitgaven 70%. Vanaf 1965 is de collectieve-uitgavequote met 25%-punt gestegen. Deze stijging was als volgt verdeeld: het rijk: 8, de overige publiekrechtelijke lichamen 5 en de uitgaven voor de sociale zekerheid 12 procentpunten. Sindsdien zijn de collectieve uitgaven teruggebracht tot 67% van het nationale inkomen 1). Ondanks deze ombuiging is er in 1986 nog een omvangrijk financieringstekort terwijl de staatsschuld in de laatste tien jaar snel is opgelopen tot bijna f. 250 mrd. Volgens hun verkiezingsprogramma's streven alle politieke partijen naar een terugdringing van het financieringstekort. De onderstaande tabel geeft de politieke marge aan, die op dit beleidsterrein in Nederland bestaat. Het CDA bevindt zich aan de bovengrens, de PvdA zit aan de ondergrens, terwijl de VVD een middenpositie heeft ingenomen 2).

De arbeidsmarkt

In vergelijking met de jaren vijftig en zestig is de algemene situatie heel negatief te beoordelen. De hoge werkloosheid en de lage groei wekken de indruk, dat het groeipotentieel van de economie bij lange na niet wordt benut. De afzetmogelijkheden in binnen- en buitenland zijn echter beperkt zodat kan worden aangenomen dat de toestand zich binnenkort niet zal wijzigen. Recente prognoses schatten de groei van het reële nationale inkomen op 2% per jaar. Ook de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen gaan van dit cijfer uit.

Er hebben zich in de jaren zeventig twee internationale conjunctuurcycli voorgedaan. De aandacht richt zich daarbij op de neerwaartse bewegingen over de periode 1973-1976 en 1979-1982, die beide zijn ingeluid door een

* Universitair hoofddocent Economische organisatievormen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Deze ombuiging is ongeveer in gelijke mate 'gedragen' door de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale verzekeringen.

2) In de tabel zijn verschillen tussen financieringstekort van de overheid en van het rijk verwaarloosd. De gegevens zijn ontleend aan de *Miljoenennota 1986*, blz. 55.

Tabel 1. Beleidsruimte ten aanzien van het financieringstekort

	Financieringstekort in 1990 (in % van het nationale inkomen)	Terugdringing financieringstekort (in % van het nationale inkomen per jaar)	Toeneming staatsschuld (in mrd. gld.)	Rentelast (in % van het nationale inkomen)
Bovengrens	1	1½	50	5,6
Ondergrens	5	½	95	6,1

schoksgewijze verhoging van de olieprijs en daarom wel worden aangeduid als 'OPEC-1' en 'OPEC-2'. Er is in deze perioden in Nederland een omvangrijke werkloosheid ontstaan. Hoewel voorzichtigheid is gewenst bij internationale vergelijking, duiden de cijfers op een ongunstige positie van Nederland in verhouding tot andere geïndustrialiseerde landen.

Tabel 2. Werkloosheid in % van de totale beroepsbevolking in 1984

Nederland	15,4
EG-landen	10,7
Verenigde Staten	9,5
Japan	2,7
OESO-landen	8,2

Bron: Macro economische verkenning 1986, blz. 42.

Het *Centraal Economisch Plan 1986* voorspelt een verbetering van de werkgelegenheidssituatie. Het Planbureau stelt echter onmiddellijk, dat de werkloosheid een belangrijk knelpunt in de economie zal blijven. Er kan worden geconstateerd, dat de kern van langdurig werklozen met een gebrekkige opleiding snel toeneemt. Het gevaar is aanwezig dat hierdoor de economische groei zal worden belemmerd, doordat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet bij elkaar aansluiten.

Internationale betrekkingen

Het systeem van Bretton Woods heeft op het betalingsverkeer tussen diverse landen een stabiliserende invloed gehad, doordat de wisselkoersen weliswaar niet vast lagen, maar wel waren gefixeerd. Toen dit systeem niet kon worden gehandhaafd, zijn er zwevende koersen voor in de plaats gekomen. Het gevolg is meer onzekerheid in de internationale handel, omdat in korte tijd de concurrentieverhoudingen drastische wijzigingen kunnen ondergaan.

Niet alleen het internationale betalingssysteem, maar ook de regulering van verschillende grondstoffenmarkten werkt niet meer. Daardoor zijn de prijzen meer fluctuaties gaan vertonen. Bovendien wordt op allerlei wijze de vrijhandel beperkt, waarbij zich af en toe felle handelsconflicten tussen landen voordoen.

De conclusie kan zijn dat voor de jaren tachtig geldt dat de internationale betrekkingen heel instabiel zijn geworden. In dit verband kan worden opgemerkt, dat de daling van de olieprijs hoop heeft gewekt op economisch herstel. De vraag is echter of deze prijsdaling wel tot blijvende voordelen zal leiden, met andere woorden: of het bedrijfsleven wel zal inhaken op het verlaagde prijspeil. Dat lijkt vooralsnog twijfelachtig, omdat de instabiliteit op de oliemarkt en een reeks van andere markten het zicht op het lange-termijnevenwicht belemmert.

Expansie van de industrie

Volgens sommige auteurs hebben de Europese landen industrieel gezien de Verenigde Staten ingehaald. Naar mijn mening is enige voorzichtigheid geboden. Op een aantal gebieden is de 'the-end-of-the-catching-up'-hypothese ongetwijfeld waar, maar de economische betekenis blijkt gering, omdat de betreffende markten verzadigingsverschijnselen vertonen of – voor zover de productlevenscyclus niet toepasbaar is – een opbrengst van R & D-inspanningen leveren, die gemiddeld en marginaal sterk is teruggelopen 3).

Op nieuwe terreinen is de verhouding tussen de Verenigde Staten, de Europese landen en Japan niet gemakkelijker in te schatten. Er zijn hier aanwijzingen dat in sommige sectoren, waarin de Verenigde Staten voor lijken te liggen (informatie-technologie), imitatie veel moeilijker is dan voorheen, zodat het gevaar bestaat dat de Europese landen opnieuw op een fikse achterstand worden gezet.

Waarschijnlijk zijn er wel ontwikkelingsmogelijkheden. Om die te kunnen benutten moeten de Europese landen (evenals Japan) overschakelen van een imitatie naar een

meer innovatief groeipatroon. Deze overgang lijkt niet soepel te verlopen; het hapert zelfs. Wij zien dat bij voorbeeld terug in de daling van het aandeel van de belangrijkste Westeuropese landen in de wereldhandel van 'high tech'-produkten.

Verwachtingen

De vooruitzichten zijn niet onverdeeld gunstig en bovendien met veel onzekerheid omgeven. Het bedrijfsleven heeft hierdoor de neiging een afwachtende houding aan te nemen: investeringsplannen worden uitgesteld. De hoge reële rentevoet maakt bovendien financiële operaties aantrekkelijk. Uit sommige gegevens valt af te leiden, dat de vermindering van de investeringen een neerwaartse spiraalbeweging in gang heeft gezet, die de winsten van de ondernemingen verder heeft aangetast 4).

Historisch perspectief

Op lange termijn gezien heeft het groeitempo van de geïndustrialiseerde landen een ongelijkmatig verloop. Een goede beschrijving van deze wisselingen van het ritme van de economische hartslag wordt gegeven door A. Maddison 5). Na de tweede wereldoorlog onderscheidt hij twee fasen van economische ontwikkeling: van 1950 tot 1973, een periode die wordt gekenmerkt door een hoge groeivoet van het bruto binnenlandse produkt en van 1973 tot heden een periode waarin de groei zo laag blijft dat kan worden gezegd dat het groeipotentieel van de landen niet volledig wordt benut.

Ter vergelijking met de periode 1986 – 1990 kiezen wij enkele typerende jaren uit de naoorlogse fase van hoge groei: de periode 1958 – 1962. Wij kunnen dan constateren, dat er naar structuurkenmerken bekeken toen een heel andere wereld bestond. Wij vatten de vergelijking samen in tabel 3.

Tabel 3. Vergelijking naar structuurkenmerken

Structuurkenmerken	1958 - 1962	1986 - 1990
Overheidsfinanciën	afnemende staatsschuld	toenemende staatsschuld
Arbeidsmarkt	evenwicht	werkloosheid
Internationale verhoudingen	stabiliteit; liberalisatie van het ruilverkeer	instabiliteit; handelsconflicten en ineenstorting van regulering
Expansiemogelijkheden	'catching-up'; ruime afzetmogelijkheden a)	overgang van imitatief naar innovatief groeipatroon; beperkte afzetmogelijkheden
Verwachtingen	hoge groei; veel vertrouwen in toekomstige ontwikkelingen	lage groei; veel onzekerheid

a) Industrieel gezien hadden de Verenigde Staten een grote voorsprong op de Europese landen en Japan. Deze landen konden zich echter ten opzichte van het koploperland sneller ontwikkelen, omdat zij voor hun groei geen nieuwe wetenschappelijke gebieden behoeften te ontsluiten. Zij behaald op reeds gebaande wegen een hoger ontwikkelings tempo dan de Verenigde Staten, waardoor hun achterstand slonk. Deze 'catching-up'-hypothese is te onderbouwen met groeicijfers van het bruto binnenlands produkt, nl. 3% gemiddeld voor de Verenigde Staten en ongeveer 5% voor de andere geïndustrialiseerde landen.

3) In dit verband raadplege men het best F.M. Scherer, *Innovation and growth, Schumpeterian perspectives*, Deel IV, Mass. Institute of Technology, 1984, blz. 261-293.

4) Zie bij voorbeeld: G. Bombach, *Post-war economic growth revisited*, North-Holland, 1985, blz. 80; A. Boltho, *Is Western Europe Caught in an 'expectations trap'?*, *Lloyd's Bank Review*, april 1983.

5) Zie A. Maddison, *Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme*, Het Spectrum, 1982. In dit artikel worden overigens voor een deel andere structuurkenmerken gehanteerd dan die Maddison in zijn boek gebruikt.

De rol van de overheid

De vraag kan worden opgeworpen wat de overheid kan doen. Is zij louter een speelbal op de economische golven? Of had zij met haar beleid de verslechtering van de structuurkenmerken vergeleken met de jaren 1958 – 1962 kunnen voorkomen? Wij behandelen in dit verband de keynesiaanse macro-politiek en het industriebeleid.

Macro-economische stabilisatiepolitiek

De omstandigheden in de jaren vijftig en zestig kunnen worden getypeerd door hoge groei, die gepaard gaat met evenwicht. In tegenstelling tot Schumpeters standpunt, dat snelle ontwikkelingen steeds in verband staan met scherpe, abrupte omslagen, blijft de economie in volle vaart een evenwichtig spoor volgen. Er is daardoor optimale ontstaat over de mogelijkheden van de keynesiaanse budgetpolitiek om het economische proces te stabiliseren. Dit beleid is gebaseerd op twee beginselen, die als het ware als twee Maagdenburger halve bollen op elkaar zijn geklemd; de autonome status van de overheid en de regelbaarheid van het economische mechanisme door beïnvloeding van de koopkrachtige vraag 6). Hoe zijn deze halve bollen in de jaren zeventig van elkaar losgeraakt?

Wij onderscheiden twee standpunten. De eerste mening houdt in dat de keynesiaanse theorievorming niet deugt als onderbouwing voor economische stabilisatiepolitiek 7). De regelbaarheid zou minder groot zijn dan de keynesianen hadden aangenomen, doordat de deelnemers aan het economische proces op den duur het gevoerde beleid doorzien en daarop beginnen in te spelen. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de keynesianen te weinig aandacht hebben geschonken aan de aanbodzijde van de economie. De overheid zou hierdoor het economische proces 'oversturen' en structurele aanpassingen belemmeren. De toestand die in de jaren tachtig is bereikt, zou volgens de aanhangers van deze mening (mede) zijn veroorzaakt door het gevoerde overheidsbeleid. Mogelijk had de overheid een teruggang niet kunnen voorkomen, maar er zou een afzwakking van de evenwichtsverstoring invloeden kunnen hebben plaatsgevonden.

Het tweede standpunt gaat van de veronderstelling uit dat de overheid lang niet zo autonoom is als de keynesianen hebben aangenomen. De overheid blijkt slechts smalle marges voor het beleid ter beschikking te hebben als zij wil afwijken van wat in andere landen gebeurt. De internationale samenhang is tot uitdrukking gebracht in een reeks van organisatievormen, zoals EG, de GATT, het IMF en de OESO. De overheid dient steeds de internationale concurrentieverhoudingen, in het bijzonder die met betrekking tot West-Duitsland, in de gaten te houden. Bovendien wordt zij geconfronteerd met een sterk geïnternationaliseerd bedrijfsleven. Ook dat verkort de armlengte van de nationale overheid.

Behalve deze internationale context zijn er grenzen, die getrokken worden door pressiegroepen die via de media, de politieke arena of door buiten-parlementaire acties invloed trachten uit te oefenen op het beleid. De overheid zou tegen wil en dank worden meegesleept door de maatschappelijke ontwikkelingen, die op haar af komen. Politieke partijen en regeringen functioneren in een democratisch bestel nu eenmaal als verrekentoren van politieke druk en tegendruk 8). Het voortbestaan van de partijen en de carrières van de politici zijn afhankelijk van het vinden van een houdbaar sociaal-economisch evenwicht.

De overheid is bij het voeren van keynesiaans beleid extra kwetsbaar. Het principe is simpel en spreekt de mensen aan. Het werkt voor velen uitnodigend om op basis van een eenvoudig rekenwerk mee te discussiëren over de haalbaarheid van de wensen die zij hebben ingebracht. In de handen van kortzichtige of lichtzinnige mensen, die uitgaan van een toekomstperspectief met relatief hoge groei, werkt het als een toverformule die de grenzen van de economische mogelijkheden wegvaagt. Dit neemt echter niet weg dat er wel omstandigheden zijn, waarin keynesiaans beleid, met verstand uitgevoerd, goede resultaten zou kunnen boeken.

Industriepolitiek

Het is niet helemaal waar, dat de overheid in de jaren zeventig uitsluitend heeft gekeken naar de vraagzijde van de economie. Toen het macro-beleid de stijging van de werkloosheid niet kon keren, ging de overheid over tot rechtstreekse steun aan bedrijfstakken en afzonderlijke bedrijven die in financiële problemen waren geraakt. Na verloop van een aantal jaren is tegen dit beleid een storm van kritiek losgebarsten. Deze ongunstige beoordeling werd bovendien beïnvloed door enkele schandalen, die aan het daglicht zijn getreden (zoals de gang van zaken bij RSV).

Naar mijn mening is deze standpuntbepaling zwak onderbouwd. De gevolgde redeneringen houden weinig rekening met de moeilijkheid van de beleidsmakers tijdig de aard en de omvang van de economische inzinking in te schatten. De criteria ter beoordeling van de doelmatigheid van de subsidieverlening blijken gebaseerd op discutabele veronderstellingen over de aanpassingsprocessen van de ondernemingen en de doelstellingen van de overheid. Enigszins overtrokken zou kunnen worden gesteld, dat aan een generaal, die tracht de terugtocht van een verslagen leger ordelijk te laten verlopen, het verwijt wordt gemaakt dat hij linies heeft laten verdedigen die op den duur niet houdbaar bleken te zijn. Er dient echter rekening mee te worden gehouden, dat bij steeds veranderende frontlinies er geen volledige zekerheid bestaat. De gewijzigde mogelijkheden en verschoven verhoudingen worden eerst na verloop van tijd in de resultaten van het beleid zichtbaar 9).

De les uit het verleden kan zijn, dat de overheid waarschijnlijk niet veel invloed kan uitoefenen om verslechtering van economische structuurkenmerken van een periode tegen te gaan. De beleidsmakers hebben tijd nodig om de structurele aard en de diepte van de economische omslag te onderkennen. Zij moeten dan nog nieuwe politieke instrumenten ontwerpen. Daarbij doet zich het probleem voor, dat de psychologische houding, optimisme en vertrouwen, die bij hoge groei gunstige invloed op de economische ontwikkeling uitoefent, in de overgangsfase naar lagere groeivoeten de beleidsruimte van de overheid in sterke mate beperkt.

Bouwstenen voor de toekomst

In de verkiezingstijd geven de politieke partijen in hun programma's een overzicht van het beleid dat zij in de komende jaren willen voeren. Zij beklemtonen daarbij sterk de invloed die daarvan uitgaat op de toekomst. In dit verband willen wij nagaan in hoeverre het economische beleid invloed zal kunnen hebben op de structuurkenmerken van de periode, opdat een hogere economische groei wordt bereikt.

De overheidsfinanciën

Er is niet veel terechtgekomen van het voornemen in de *Miljoenennota 1962* om op lange termijn gezien de toename van de rijksuitgaven relatief gezien te laten achterblijven bij de ontwikkeling van het nationale inkomen 10).

6) Zie ook prof. dr. W. Eizenga en prof. dr. L.H. Klaassen, Enkele gedachten over de grenzen van de macht van de overheid, *ESB*, 18 mei 1977, blz. 464-470.

7) Met uitzondering van incidentele, op zichzelf staande maatregelen.

8) Vergelijk L. Prakke, *Pluralisme en staatsmacht*, Deventer, 1974, blz. 11.

9) Deze beeldspraak is geïnspireerd op Schumpeters beschrijving van defensieve kartellering: „Finally, there is certainly no point in trying to conserve obsolescent industries indefinitely; but there is a point in trying to avoid their coming down with a crash and in attempting a rout, which may become a center of cumulative depressive effects, into orderly retreat”, J.A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, 5e druk, 1976, blz. 90.

10) Zie *Miljoenennota 1962*, blz. 7.

Tabel 4. De uitgaven van de collectieve sector in procenten van het netto nationale inkomen tegen marktprijzen

	Rijk	Overige publiek-rechtelijke lichamen	Sociale verzekeringen	Gehele collectieve sector
1960	13,5	16,1	9,1	38,7
1986	21,7	21,7	23,5	66,9

Bron: *Miljoenennota 1986*, blz.59 (bijlage 15).

In de periode 1955 – 1965 beliepen de uitgaven van het rijk, inclusief die van de overige publiekrechtelijke lichamen, ongeveer 30% van het nationale inkomen. Dit percentage steeg in de jaren tachtig tot ongeveer 44. Tegelijkertijd namen de uitgaven voor de sociale zekerheid in omvang sterk toe: van 10% naar 23,5%. In totaliteit groeide de collectieve sector zodoende van 44% naar 67,5% van het nationale inkomen.

Tabel 5. De structuur van de uitgaven van het rijk, in procenten van 's rijks uitgaven a)

	1864	1938	1962	1986
Buitenlandse Zaken	1	0	3	2
Justitie	3	2	2	2
Binnenlandse Zaken	2	2	8	2
Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen	1	13	19	16
Nationale Schuld	40	14	10	18
Financiën	5	15	5	3
Defensie	21	15	19	8
Volkshuisvesting	–	1	10	9
Verkeer en Waterstaat	21	7	9	6
Economische Zaken	–	2	2	2
Landbouw, visserij	–	1	3	2
Sociale Zaken, Gezondheidszorg	–	4	5	12
Maatschappelijk werk	–	–	1	4
Overig	6	24 b)	4	14 c)

Bron: *Miljoenennota 1962*, blz. 17 en *Miljoenennota 1986*.

- a) Het jaar 1938 is opgenomen omdat de uitgave van het rijk toen voorgoed de grens van f. 1 mrd. passeerden; het jaar 1962, omdat toen de f. 10 mrd.-grens werd doorbroken.
 b) In hoofdzaak een werkloosheidssubsidiefonds en een verkeersfonds, waaruit o.a. de verliezen van de NS werden bestreden.
 c) De belangrijkste posten zijn: adrachten aan de EG, het Gemeentefonds en het fonds Investeringsrekening.

In de jaren zestig (zie tabel 5) blijkt de onderwijsbegroting de grote groeier te zijn 11). In de *Miljoenennota 1962* wordt als een opmerkelijk feit aangestipt dat in dat jaar voor de eerste keer na de tweede wereldoorlog Defensie niet de grootste uitgavenpost op de begroting was. In de periode 1962 – 1986 zij de uitgaven voor Sociale Zaken, Gezondheidszorg en Maatschappelijk werk explosief toegenomen.

Het is enigszins verraderlijk dat de collectieve uitgaven eerst zijn gerangschikt naar 'financier' en dan naar uitgavencategorie. Dat geldt b.v. voor de gezondheidszorg. De uitgaven voor deze post liggen slechts voor een klein gedeelte bij de overheid, voor de rest ressorteren zij onder sociale verzekeringen en particuliere verzekeringen. De rangschikking bemoeilijkt ook een goed zicht op het inkomensherverdelingscircuit, dat sinds de jaren zestig is opgebouwd. Het zwaartepunt ligt in het stelsel van sociale zekerheid, maar ook een gedeelte van de uitgaven van het rijk, b.v. individuele huursubsidie en de uitgavencategorieën, die sinds 1962 geëxpandeerd zijn, behoren ertoe, evenals uitgaven van de lagere overheden b.v. inzake bijstand en bejaardenzorg. Wij kunnen stellen dat zelfs als de grenzen nauw worden getrokken de inkomensherverdeling duidelijk meer dan een kwart van het nationale inkomen beslaat. Voorts kan worden gezegd dat, globaal beschouwd, de groei van de collectieve uitgaven in hoofdzaak is voortgevloeid uit de toeneming van de inkomensstromen in de secundaire en de tertiäre sfeer.

Wat is nu het vraagstuk van de hoogte van de collectieve uitgaven? Uitspraken, dat de uitgaven voor sociale zekerheid te hoog zijn, of dat de bestedingen inzake de gezondheidszorg 'de pan uitrijzen' houden mijns inziens in de eerste plaats een verwijzing in naar het te kort schieten van de collectieve wijze van financiering. De kern van de zaak is dat wij enerzijds het individualisme hoog en steeds hoger in de vanen hebben geschreven, maar paradoxaal genoeg de rechten die daarmee worden geassocieerd, slechts met collectieve voorzieningen tot stand hebben kunnen brengen. Deze ontwikkelingsstendens heeft het onvermijdelijke gevolg dat een groeiend deel van het nationale inkomen ter beschikking dient te komen aan de overheid en de uitvoerende instanties op het gebied van de sociale zekerheid.

Het CDA benadert dit vraagstuk vanaf de monetair-economische kant; de partij stelt duidelijk de terugdringing van het financieringstekort centraal en daaruit vloeit voort dat een ombuigingsbeleid wordt gevoerd. Daarbij zijn twee maatregelen te onderscheiden, nl. efficiëncyverbetering en deregulering. De efficiëncyverbetering houdt in bud-gettering en daaraan gekoppeld de toepassing van standaardisatie en andere middelen van industrieel management. Er wordt daarbij nauwelijks aandacht geschonken aan de enorme sociaal-culturele gevolgen die de introductie van industriële normen in sectoren, zoals gezondheidszorg en onderwijs, zal hebben 12).

Langs het pad van de deregulering doet het CDA slechts kleine stapjes. De partij tracht in dit verband stelselmatig zoveel mogelijk uit te gaan van geïnstitutionaliseerd overleg. In Nederland bestaat dat uit een woud van raden, commissies en colleges, waarin pressiegroepen welig tieren. Het CDA dat als richtsnoer voor individuele verantwoordelijkheid heeft gekozen, laat hier volgens mij een kans liggen. De logische oplossing lijkt toch het financieringsvraagstuk van de collectieve sector te herdefinieren in organisatorische termen. Er zijn reeksen van mogelijkheden om marktimpulsen en toetsing van individuele behoeften in de collectieve sector een rol te laten spelen 13).

De PvdA wenst, geïnfecteerd door de tijdgeest, ook het financieringstekort te verlagen. Zij trekt echter scherpe grenzen met betrekking tot de ombuigingen van de collectieve uitgaven. Het hoofdthema van deze partij nl. de afwending van het gevaar dat een 'gespleten' samenleving ontstaat leidt er toe dat zij weinig ombuigingen in het circuit van de inkomensherverdeling wil toestaan b.v. in de sociale zekerheid wil zij de hoogte van de uitkeringen opnieuw koppelen aan de loonontwikkeling en ook wenst zij de individuele huursubsidies te handhaven op de oude hoogte.

Volgens de VVD ligt het hoogtepunt van de welvaartsverdelende verzorgingsstaat achter ons 14). De ontwikkelingsrichting van de economische orde biedt de mogelijkheid meer ruimte te scheppen voor individuele keuzevrijheid. De verlaging van belastingen en premies die de VVD in dit verband bepleit, heeft diep ingrijpende bezuinigingen tot gevolg. De gezondheidszorg moet b.v. f. 3 mrd. inleveren, terwijl de gehele ombuigingsoperatie uitkomt op een totaal bedrag van f. 18 mrd.

Volgens mij realiseren de politieke partijen zich te weinig dat het globale ombuigingsbeleid 1982-1986 slechts resultaten op de korte baan kon boeken. In wezen zijn reserves weggenomen, die in allerlei organisatievormen als vet op de botten aanwezig is. Waarschijnlijk is in een aantal sectoren dit overtollige vet nu verdwenen. Dat valt af te leiden uit conflicten en weerstanden, inclusief een zekere

11) Onderwijs en Wetenschappen hebben in de periode 1982-1986 een relatief groot deel van de ombuigingen op de rijksbegroting opgevangen. Zie P.J. Mallekoote, De ontwikkeling van de collectieve uitgaven, 1982-1986, *ESB*, 19 maart 1986, blz. 302-305.

12) S.D. Eikelboom, (*De industriële paradox*, Rotterdam 1986, blz. 192) waarschuwt dat het verlies van niet-industriële eigenschappen een groot maatschappelijk offer kan inhouden.

13) Zie b.v. voor de gezondheidszorg de voorstellen gedaan door prof. A. Enthoven met betrekking tot het Britse stelsel, *The Economist*, 22 juni 1985.

14) Zie de inleiding van het verkiezingsprogramma van de VVD.

mate van beleidsresistentie. Als het beleid op de oude voet zou worden voortgezet, dient de overheid meer dan tevoren aandacht te besteden aan de afweging van de doelmatigheid van de verschillende werkzaamheden en voorzieningen in sociaal-economisch opzicht, of zij zal moeten overgaan tot deregulering, waarbij de afweging van kosten en baten naar de particuliere sfeer wordt toe geschoven.

De arbeidsmarkt

Alle politieke partijen zijn van mening dat het probleem van de werkloosheid moet door economische groei alleen kan worden opgelost. Daarom achten zij – in verschillende mate en in verschillende varianten – tevens herverdeling van arbeidstijd noodzakelijk. De omvang van de werkloosheid wordt beïnvloed door twee 'verdelende' instrumenten, nl. vervroegde uittreding en verkorting van de arbeidsweek in uren.

De vervroegde uittreding kan met verschillende argumenten worden bepleit. Er kan worden gewezen op de realiteit dat mensen die jarenlang hebben gewerkt, hun plaats afstaan aan jeugdige werknemers, die anders moeilijk tot een start van hun carrière kunnen komen. Bovendien wordt gesuggereerd dat vele oudere werknemers de VUT-regeling aangrijpen als een welkome gelegenheid om nog enkele jaren van hun vrije tijd te kunnen genieten. Een belangrijk punt is verder de leeftijdsopbouw van het personeel in ondernemingen en non-profitorganisaties. Een min of meer gelijke verdeling over leeftijdsklassen heeft de voorkeur boven een vergrijzend personeelsbestand.

De tegenstanders kunnen aanvoeren dat de oudere werknemer een langere levensverwachting heeft dan vroeger en dat zijn lichamelijke gesteldheid waarschijnlijk beter is. Bovendien is de arbeid in veel gevallen niet langer meer, of in mindere mate afhankelijk van spierkracht. Zonder de reden dat hij het niet meer zou kunnen bolwerken, kan de oudere werknemer zijn vervroegde uittreding moeilijk als een blijk van waardering opvatten. In de jaren dertig is de werkloosheid afgewenteld op de vrouw, die volgens de opvattingen in die tijd niets in de productie te zoeken had. Nu wordt op dezelfde wijze de oudere werknemer gediscrimineerd.

Het tweede instrument is de verkorting van de arbeidsweek. De verdediging van deze maatregel is kort, maar krachtig: verdelende rechtvaardigheid. Wat is daar tegen in te brengen? Een argument is te ontleen aan de vermindering van de produktiviteitsstijging in de geïndustrialiseerde landen die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de ondernemingen hun produktiemedewerkers in reserve houden, omdat zij de dragers zijn van praktische kennis die later slechts met hoge kosten en eerst na verloop van tijd opnieuw kan worden opgebouwd. In zulke omstandigheden boekt de verkorting van de arbeidsweek geen succes; er is immers geen reden voor het aannemen van nieuwe werknemers.

Een andere opmerking betreft het uitgangspunt dat de werking van de economie min of meer kan worden benaderd met behulp van een eenvoudige rekensom, alsof de in gang zijnde processen zo reguleerbaar zouden zijn als de keynesianen vroeger al veronderstelden. Ook zou de arbeidsduurverkorting (adv) een te passief antwoord inhouden op de actuele economische vraagstukken. Het zou vanuit psychologisch oogpunt belangrijk zijn activiteiten los te maken. Daarvoor zijn juist materiële stimulansen nodig die initiatieven aan individuen ontlokken of die aanmoedigen om prestaties te verrichten en risico's aan te gaan.

De omstandigheden, waaronder het adv-beleid moet worden uitgevoerd, zijn bovendien verre van gunstig. Het ziet ernaar uit dat er onvoldoende medewerking van de zijde van de ondernemingen komt. Ook kan men twijfelen aan de bereidheid van de werknemers om toekomstige loonstijgingen in te leveren voor verkorting van de arbeidsduur. De verkorting van de arbeidstijd is evenmin een maatregel die leidt tot verbetering van de economische structuurkenmerken. Het is eerder mogelijk dat de adv ne-

gatief uitwerkt op de economische groei.

De grote politieke partijen zijn echter voorstander van de verkorting van de arbeidstijd uit overwegingen van sociale rechtvaardigheid. Het verst gaat de PvdA, die een generieke adv-maatregel voorstelt om de arbeidsweek in 1990 te verkorten tot 32 uur. Kennelijk onder invloed van klein links wordt een verdere verkorting tot 25 uur in het vooruitzicht gesteld. Wie zo'n paardemiddel ter bestrijding van de werkloosheid voorschrijft, dient heel diepgaand te hebben nagedacht over een reeks van aspecten, zoals praktische bedrijfsproblemen bij de invoering, effecten met betrekking tot de internationale concurrentievoet, gevolgen op sociaal gebied enz. In plaats daarvan kunnen slechts heel oppervlakkige opmerkingen worden gesignaleerd (15). Ik zie trouwens met belangstelling de invoering van adv-maatregelen in het politieke bestel tegemoet. Indien politici bij benadering het urenbeslag van hun drukke werkzaamheden juist weergeven, dan zullen de functies van partijvoorzitter, minister en kamerlid binnenkort alleen nog maar als duio-banen kunnen worden vervuld!

Internationale betrekkingen

Na de Tweede Wereldoorlog heeft een internationale vervlechting van de economie plaatsgevonden, die diepe sporen heeft achtergelaten in de produktiestructuur en het consumptiepatroon van afzonderlijke landen. Ook de positie die de nationale overheid bekleedt in het economische proces, is daardoor meer afhankelijk geworden van internationale ontwikkelingen. Dit kan worden geïllustreerd met behulp van de sterke daling van de olieprijs. Via de aardgasbaten heeft dit verschijnsel een effect op het financieringstekort van de overheid, dat groter is dan de politieke marge, die op dit punt in Nederland lijkt te bestaan. Ook in de industriepolitiek kunnen wij de internationale afhankelijkheid van de overheid onderkennen. De uitvoering van dit beleid neemt steeds meer het karakter van 'matching' aan, m.a.w. de maatregelen die worden genomen blijken steeds meer een reactie op subsidies en faciliteiten in andere landen. Wij kunnen samenvattend stellen, dat de internationalisering van de economie de beleidsruimte inperkt, die de nationale overheid ter beschikking staat om de economische structuurkenmerken van de huidige periode te kunnen beïnvloeden.

Het zou aantrekkelijk zijn als de overheid invloed zou kunnen uitoefenen op de internationale betrekkingen. De problemen, die zich voordoen met betrekking tot het internationale betalingssysteem, handelsafspraken en grondstoffenakkoorden zijn het gevolg van structurele wijzigingen van de verhoudingen in de wereld. Een nieuwe constellatie zal zich in de loop van de tijd moeten uitkristalliseren via concurrentie op een reeks van mondiale markten en via wisselwerking van standpunten aan de onderhandelingsstafel ten einde te komen tot nieuwe organisatievormen die het internationale ruilverkeer stabiliseren.

De overgangsfase waarin wij nu verkeren accentueert het belang van de landen om zo goed mogelijk positie te kiezen op de markten en in de onderhandelingen. De strategie voor de Nederlandse overheid in dit verband is nagevoel onbetwistbaar. Indien zij niet lijdzaam wenst af te wachten wat gebeurt, is het noodzakelijk initiatieven te ontplooiën en in te spelen op suggesties van andere landen binnen het kader van de EG ten einde de 'massa' te verkrijgen, die op internationaal vlak meeweegt.

De grote politieke partijen geven echter weinig blijk van een internationale oriëntatie. De verkiezingsprogramma's maken een uitgesproken provincialistische indruk door de karrevracht aan details, die zij over de lezer uitstorten. Uitgaande van vaak verzwegen veronderstellingen over de wereldeconomie schuiven de politici halve en kwart procenten van het nationale inkomen heen en weer en kruiden ze met allerlei bezuinigingen. Voor hen is Den Haag nog steeds het centrum van de politieke macht.

15) Deze opmerkingen blijven overigens niet beperkt tot leden van de PvdA. Ook de zittende minister van Sociale Zaken blaast in dit opzicht zijn partijtje mee.



Na jarenlang defensief scheepsbouwbeleid zoekt men nu de aanval, zoals tegen Wilton-Fijenoord

(foto ANP)

Het industriebeleid

Rond de overgang van de jaren zeventig naar tachtig is het industriebeleid drastisch gewijzigd onder invloed van de Commissie-Wagner 16). Het beleid dat in hoofdzaak een verdedigend karakter droeg, werd vervangen door aanvullende maatregelen: in hoofdzaak de bevordering van onderzoek en innovatief ondernemersgedrag.

In de loop van de tijd zijn zich de contouren van een soort van industriële oligarchie gaan aftekenen. De politiek-maatschappelijke invloed van leidende managers van grote ondernemingen is duidelijk gegroeid. Bovendien is de onderhandelingspositie van 'Big Business' ten opzichte van de overheid versterkt door de steeds verder voortschrijdende internationalisering. De vraag is te stellen of de overheid zich niet opnieuw, zoals bij het keynesiaanse beleid, laat meeslepen door pressiegroepen, in dit geval ondernemingen, commissies en colleges, waarin ondernemers sterk zijn vertegenwoordigd. Is het uit economische overwegingen nodig om het internationale bedrijfsleven op de been te houden door subsidies voor hun onderzoek of profiteert het bedrijfsleven van zijn machtspositie, die is verstevigd doordat verschillende landen met elkaar concurreren om vestigingsplaatsen die werkgelegenheid opleveren?

Het zou mogelijk kunnen zijn dat onder invloed van pressiegroepen een industriebeleid tot stand zou komen, dat in het algemeen gunstig is en dat in de toekomst de groei op lange termijn zal ophogen. Dit brengt de discussie op de inhoudelijke kant van het beleid, waar vele vraagstukken aanwijsbaar zijn. Laten wij de kwestie van de maatschappelijke wenselijkheid van de economische ontwikkeling rusten, dan kan in de eerste plaats het gevaar worden genoemd, dat de overheid de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen aanbiedende ondernemingen beïnvloedt, waarbij 'groot' en 'gevestigd' worden bevoordeeld ten opzichte van 'klein' en 'startend'. Er zijn voorts marktstandigheden denkbaar, waar innovatie niet lonend zal kunnen zijn, bij voorbeeld doordat imitatie er te gemakkelijk kan plaatsvinden. Ook is het mogelijk, dat de overheid innovatie doordrukt indien er grote onzekerheden bestaan wat betreft de winstgevendheid in verband met grote afhankelijkheid van technologische ontwikkelingen of van het prijspeil van de grondstoffen. Ten slotte is de kans aanwezig, dat R & D-inspanningen bij de verhoudingen op wereldmarkten, die tot ontwikkeling zijn gekomen,

onvermijdelijk zullen moeten leiden tot een concentratie-beweging 17). Het is dan zeer de vraag of een Nederlands bedrijf haar activiteiten op den duur zal kunnen handhaven in richtingen die door de overheid financieel zijn ondersteund. Zelfs als een onderneming in zulke omstandigheden het ogenschijnlijk goed doet, dan nog is er twijfel over de doeltreffendheid van de industriepolitiek. De kans is niet denkbeeldig, dat steeds opnieuw en steeds meer overheidsfondsen nodig zullen zijn om de onderneming in de internationale innovatie-race te houden.

Een essentieel punt lijkt mij verder de discrepantie tussen het nationale karakter van het industriebeleid en de internationale schaal, waarin het bedrijfsleven opereert. Het is niet uitgesloten, eerder waarschijnlijk, dat in een reeks van geïndustrialiseerde landen lijstjes circuleren met aandachtsgebieden, die globaal overeenkomen met die van de Commissie-Wagner. Dat zou kunnen leiden tot duplicatie van spuurwerk en krampachtige pogingen van nationale overheden om hun kampioen op de been te houden in de internationale concurrentiestrijd. Een hechte samenwerking tussen op z'n minst de geïndustrialiseerde landen van de EG zou hier misschien een oplossing kunnen bieden.

De politieke standpunten liggen bij het industriebeleid verder uiteen dan bij de terugdringing van het financieringstekort. Uit het CDA-programma blijkt tevredenheid met het gevoerde beleid. Er lijkt in deze partij geen behoefte aanwezig voor andere stimulerende maatregelen. Wel wordt aangestipt dat meer overheidsactiviteiten in EG-context zouden moeten plaatsvinden. Hierbij kan worden gedacht aan eenwording van nationale markten en medewerking aan gemeenschappelijke projecten, die spuurwerk met betrekking tot nieuwe basistechnologieën bundelen. De VVD wil het gevoerde industriebeleid nagenoeg handhaven. Daarnaast stelt zij stimulerende maatregelen voor, die bestaan uit belasting- en premieverlaging. Er

16) Voor een overzicht van de maatregelen en activiteiten: Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van de werkzaamheden*, deel 1 t/m 4, die de jaren 1981, 1982 en 1983 beslaan.

17) Wij verwijzen hier naar empirisch onderzoek, dat R.R. Nelson heeft verricht ter onderbouwing van de theoretische analyse in R.R. Nelson en S.G. Winter, *An evolutionary theory of economic change*, Belknap Press, 1982, in het bijzonder deel V (Deze F. de Vries-Lecture zal in de tweede helft van 1986 worden gepubliceerd).

Tabel 6. Verkiezingsprogramma's 1986-1990

	PvdA	CDA	VVD
Terugdringing financieringstekort in % van het nni per jaar	½%	1 à 1½%	¾%
Industriebeleid	projectmatig meerjarenprogramma	voortzetting beleid	voortzetting beleid
WIR	sterk inkrimpen	ter discussie	omzetten in VAIA
Arbeidsduurverkorting	generieke maatregel 32 uur in 1990 (later 25 uur)	in overleg, op den duur 32 uur	geen bezwaar, mits decentraal en flexibel
Structuur van de rijksuitgaven	grenzen gesteld aan de bezuinigingen	ombuigingen: efficiencyverbetering en deregulering zover mogelijk	diep ingrijpende bezuinigingen
Gezondheidszorg	f. 1 mrd. kostenbeheersing door planning; volksverzekering	f. 1 mrd. aanpassing AWBZ	f. 3 mrd. meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor de verzekerde
Volkshuisvesting	individuele huursubsidie handhaven op oude hoogte; reserves t.a.v. huurharmonisatie	voorzichtig ombuigen	huurliberalisatie: meer werking van de markt
Onderwijs	belangrijk: reeks van wensen	intensievere deregulering	terughoudendheid t.o.v. vernieuwing
Openbaar vervoer	geen tariefsverlaging	eigen bedrijfsverantwoordelijkheid	individuele keuzevrijheid t.a.v. vervoermiddelen
Sociale zekerheid	hoogte uitkeringen opnieuw koppelen aan de loonontwikkeling	na stelselherziening overdragen aan de sociale partners	sociale zekerheid wordt gezien als een verzekering tegen inkomensderving
Belastingheffing	afrekkosten beperken; 'lekken' dichten	geen schok-effecten	vermindering belasting- en premieheffing

wordt o.a. bepleit het hoogste tarief in de loon en inkomstenbelasting terug te brengen tot 60%. De argumentering berust op de bekende 'supply side'-redenering, dat de wig tussen bruto en netto beloning een belangrijke invloed uitoefent op de motivatie van de deelnemers aan het economisch proces.

De PvdA wenst meer overheidsinvloed op de economische ontwikkeling door „een scherpere, in de eerste plaats beter strategisch onderbouwde selectie bij de keuze van aandachtsgebieden” 18). De socialistische partij stelt in dit verband voor om te komen tot een projectmatig meerjarenprogramma van investeringen, die niet alleen op doelmatigheid, maar ook op maatschappelijke wenselijkheid zijn getoetst.

De poging om de krachten te bundelen ten einde Nederland uit het economische dal te trekken, valt toe te juichen. Afgezien van het bezwaar, dat de PvdA het beleid in een nationale context plaatst, lijkt mij de toegenomen invloed van de overheid bedenkelijk. In de proeve van een indicatief meerjarenprogramma van de PvdA lezen wij in hoofdstuk IV (Het aandachtsgebied biotechnologie) een rimram van wetenswaardigheden van monoclonale anti-lichamen tot mogelijke stikstofbindende eigenschappen die aan planten zouden kunnen worden 'toegevoegd' opdat het gebruik van kunstmest kan dalen, maar geen enkel woord over de hoogte van de EG-landbouwprijzen. Het illustreert mijns inziens het gevaar dat de ondernemersfunctie wordt onderbelicht, nl. de weging van *alle* factoren die relevant zijn voor succesvolle introductie van nieuwe producten op de markt.

Verwachtingen

Er wordt in de verschillende programma's weinig aandacht geschonken aan de invloed die het remmende overheidsbeleid uitoefent op de verwachtingen van de ondernemers, en de doorwerking die dat heeft op hun plannen om te investeren. Hoewel er aanwijzingen zijn dat de Nederlandse economie kenmerken vertoont (en gaat vertonen) van onderbesteding, zodat zich mogelijk een situatie ontwikkelt waarin beleid volgens keynesiaans recept zou zijn te overwegen, zien wij in de partijprogramma's geen spoor van dergelijke maatregelen. De partijen zien het kennelijk niet als een politiek haalbare mogelijkheid. Zelfs de PvdA heeft het standpunt ingenomen, dat de omvang van het financieringstekort niet toestaat dat een generiek, stimulerend beleid wordt gevoerd.

Slot

In tabel 6 worden de standpunten van PvdA, CDA en VVD op de verschillende beleidsterreinen samengevat. In mijn opvatting is het CDA van nature een conservatieve partij die, in het politieke midden geraakt, zich progressiever moet voordoen dan zij is. Behalve ten aanzien van de terugdringing van het financieringstekort resulteert dat in zo'n vaag programma dat er hoegenaamd geen appeleerende werking van uitgaat.

De PvdA blijft steken in haar socialistische traditie, waarin de overheid verdeelt wat er is en 'maakt' wat er niet is. Het verkiezingsprogramma vertoont de trekken van opportunisme: zowel de economische kool, als de politieke geit worden gespaard. Het handhaven van de status quo op sociaal-economisch gebied wordt gecombineerd met terugdringing van het financieringstekort via ongeloofwaardige 'reken-je-rijk'-bezuinigingen.

De VVD loopt op plumpe wijze door de sociale porseleinkast om een verlaging van belasting- en premieheffing te bewerkstelligen. Opvallend voor een volkspartij is het ontbreken van enige affiniteit met de ideeënwereld die heeft geleid tot de opbouw van het omvangrijke stelsel van inkomenshervdeling in Nederland. De liberale ideologie lijkt geheel in dienst te staan van rechtse belangenbehartiging.

Op economisch terrein zijn de politieke kaarten reeds geschud. Het CDA heeft de troef van het financieringstekort stevig in handen. Deze partij zal afhankelijk van de verkiezingsresultaten kunnen kiezen uit de beide coalitiemogelijkheden. Welke partner ook uit de bus zal komen, de troef van het CDA zal hem beletten zijn belangrijkste kaart, hetzij generieke arbeidsduurverkorting, hetzij omvangrijke belastingverlaging uit te spelen. Dat wisten de VVD en de PvdA natuurlijk al op voorhand, maar om strategische redenen besloten zij respectievelijk de rechter en linker flank van de politieke markt af te dekken.

Hoewel de titels van de verkiezingsprogramma's suggereren dat de partijen bouwstenen aandragen voor de toekomst, is daar weinig van terug te vinden. Er zijn geen visionaire perspectieven, de keuzemogelijkheden blijken gering in aantal en de verschillen gradueel. De verkiezingen zijn eigenlijk te beschouwen als een soort van rituele dansen voor politici ter bevestiging en handhaving van de democratie.

P.H. Admiraal

18) *Werk maken; technologische en sociale vernieuwing van de economische structuur, Proeve van een indicatief meerjarenprogramma van de PvdA, 1986, blz. 32.*