

Een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid

IR. DRS. J. C. VAN OURS*

In het WRR-rapport „Vernieuwingen in het arbeidsbestel”, dat eind 1981 verscheen, werd gepleit voor een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid. Aangezien zich bij de produktie van verschillende goederen en diensten ten behoeve van de consumptieve vraag belangrijke verschillen in arbeidsintensiteit voordoen, kan een verandering in het consumptiepatroon ook een verandering in de totale werkgelegenheid teweeg brengen. Hiervan zou gebruik kunnen worden gemaakt in een beleid dat zich expliciet ten doel stelt de consumptie van arbeidsintensieve goederen en diensten te bevorderen. In dit artikel wordt ingegaan op de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een dergelijk consumptiebeleid voor de werkgelegenheid te realiseren. Deze voorwaarden betreffen de aanwezigheid van een voldoende legitimatie voor het beïnvloeden van het consumptiepatroon, de aanwezigheid van een passend instrumentarium voor het consumptiebeleid en de aanwezigheid van voldoende inzicht in het consumptieproces ten einde de effectiviteit van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid te beoordelen.

Inleiding

De Nederlandse economie heeft tot aan het einde van de jaren zeventig een sterke groei doorgemaakt. Produktie en consumptie zijn sinds het begin van de jaren vijftig ruimschoots verdubbeld. De waardering voor de revenuen van deze sterke economische groei is in de loop der tijd gewijzigd. Op het gebied van de consumptie is de veranderde waardering tot uitdrukking gekomen in een toenemende zorg over de negatieve externe effecten die zowel aan de produktie als aan het gebruik van consumptiegoederen verbonden kunnen zijn (milieuvervuiling, energieverbruik, geluidsoverlast e.d.). De behoefte aan overheidsbeleid ten einde een selectieve consumptie te bevorderen is meermalen naar voren gebracht 1).

Was in aanvang het ‘verantwoord consumeren’ met het oog op het milieu het uitgangspunt, met het toenemen van de werkloosheid zijn ook ideeën om de consumptie vanuit andere doelstellingen te beïnvloeden sterker naar voren gekomen. Zo wordt bij de uitwerking van het zogenaamde „Potma-scenario” 2) gekozen voor het bevorderen van de consumptie van arbeidsintensieve goederen en diensten, niet alleen vanuit de gedachte dat dit minder milieuvervuiling en energieverbruik met zich brengt, maar ook om de werkgelegenheid te stimuleren. In een eind 1981 uitgebracht WRR-rapport 3) wordt expliciet gepleit voor een consumptiebeleid gericht op het creëren van werkgelegenheid. Een dergelijk consumptiebeleid is gericht op beïnvloeding van het particuliere consumptiepatroon.

Een verschuiving in het consumptiepatroon impliceert een verandering in de samenstelling van de consumptieve vraag naar goederen en diensten. Die verandering heeft weer consequenties voor de produktie van de desbetreffende goederen en diensten. Via de structuur van de onderlinge leveringen leiden de initiële produktiewijzigingen tot de uiteindelijke mutaties in de produktiestructuur. Aangezien elke sector zijn eigen kenmerken heeft wat betreft werkgelegenheid, brengt een verandering in het consumptiepatroon ook veranderingen teweeg in de totale werkgelegenheid.

Om een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid van overheidswege gestalte te geven moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan 4). In de eerste plaats heeft een dergelijk beleid een legitimatie, omdat een al te sterke bemoeienis van de overheid met het consumeren in het algemeen niet als vanzelfspre-

kend wordt ervaren. In de bestaande conceptie van de „consumentensoevereiniteit” bepaalt de consument uiteindelijk zelf wat geproduceerd wordt en wat niet.

In de tweede plaats is inzicht nodig in de aard en de werking van het te hanteren beleidsinstrumentarium, mede om de praktische uitvoerbaarheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van een consumptiebeleid te kunnen beoordelen

In de derde plaats is inzicht nodig in het proces van consumeren 5). Het is er per slot van rekening om te doen per saldo een

* De auteur is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De auteur dankt drs. R. M. A. Jansweijer, drs. H. A. van Stiphout en drs. K. Vijlbrief voor hun kritische opmerkingen.

1) Zie bij voorbeeld *Naar een consumptiebeleid*, Economische notities, nr. 4, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1978; *Prioriteiten in de besteding van het nationaal inkomen*, Bosch en Keuning, Baarn, 1978; *Consumeren-inclusief*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1978.

2) W. Driehuis, E. C. van Ierland en P. J. van den Noord, *Economie, energie en milieu in Nederland, 1980 – 2000*, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1983.

3) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Rapporten aan de Regering, nr. 21, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981. Voor een kort overzicht van de inhoud van dit rapport, zie: H. A. van Stiphout, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel in een tijd van economische stagnatie*, *ESB*, 7/14 april 1982.

4) Over de inhoud van het begrip „consumptiebeleid” bestaat verschil van mening. De discussie gaat voornamelijk over de vraag of een consumptiebeleid mag worden gehanteerd als een zelfstandig instrument ter realisering van buiten de consumptie vallende doelstellingen. In de rapporten van de Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken van het midden van de jaren zeventig mag dit wel; in de nota *Consument en consumptie, een terreinverkenning* (Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 15 716, nr. 2) niet. In het WRR-rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* wordt de eerstgenoemde opvatting gehanteerd. In het ongeveer tegelijkertijd hiermee verschenen SER-rapport *Enkele hoofdlijnen van een consumptiebeleid* ('s-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981) kiest een deel van de SER voor de ene en een deel voor de andere betekenis van een consumptiebeleid.

5) Onder consumptie wordt in het algemeen verstaan de aanschaf en het gebruik van (schaarse) goederen en diensten ter bevrediging van behoeften. Daartoe worden in het algemeen ook gerekend de collectieve goederen en diensten (politie, defensie, justitie ed.), de quasi-collectieve goederen en diensten (openbaar vervoer, onderwijs e.d.) en de in het huishouden geproduceerde goederen en diensten (arbeidsinspanning van de huisvrouw, producten uit de volkstuin e.d.). Hier blijven deze echter — grotendeels — buiten beschouwing: tot consumptieve goederen en diensten worden alleen die gerekend die beslag leggen op inkomen van de consument.

toename van de werkgelegenheid te bewerkstelligen. Een verschuiving in het consumptiepatroon en daarmee in de productiestructuur impliceert dat er in bepaalde bedrijfstakken werkgelegenheid verloren zal gaan en in andere er werkgelegenheid zal bijkomen. Of het resultaat per saldo positief is zal in sterke mate afhankelijk zijn van reactieparameters in het economisch systeem. Een inzicht in de determinanten van het consumptieproces kan bovendien verduidelijken in welke mate de ontwikkeling van de consumptie autonoom is en in welke mate vatbaar voor beïnvloeding. Ten slotte is inzicht vereist in de relaties tussen de consumptiestructuur en zaken als arbeidsomstandigheden en internationale arbeidsverdeling, ruimtelijke ordening, grondstoffen- en energiesituatie en het milieu, relaties die in de tijd gezien aan verandering onderhevig zijn.

In dit artikel zal nader worden ingegaan op deze drie voorwaarden voor een arbeidsplaatsenscheppend consumptiebeleid. Tevens wordt ingegaan op de orde van grootte van de werkgelegenheids-groei die met behulp van een consumptiebeleid te creëren is. Tot slot zullen enkele conclusies worden getrokken uit de gedane constatering.

Overheidsingrijpen

De overheid beïnvloedt de samenstelling van de consumptie op grond van verscheidene overwegingen (6). In de eerste plaats grijpt de overheid in omdat aan de consumptie negatieve externe effecten zijn verbonden (milieuvuiling, geluidsoverlast e.d.); in de tweede plaats om een redelijke en aanvaardbare verdeling van het nationaal product tot stand te brengen (gedifferentieerde BTW-tarieven, huursubsidies, onderwijs) en in de derde plaats omdat de consumenten in de visie van de overheid de betekenis van bepaalde goederen en diensten voor henzelf over- of onderschatten: de overheid beïnvloedt de consumptie vanuit „merit“- (kunst) of „demerit“-overwegingen (tabak, alcohol, vuurwapens, drugs e.d.).

In feite betekenen genoemde overwegingen dat de overheid andere gedachten heeft over wat een wenselijk consumptiepatroon is dan de consumenten zelf. De overheid acht de consumenten niet in staat de negatieve gevolgen van hun consumptie te (willen) overzien noch de betekenis van hun consumptie op de „juiste“ waarde te schatten. In deze zin ligt het voeren van een consumptiebeleid gericht op de creatie van werkgelegenheid min of meer in het verlengde van het bestaande overheidsbeleid.

Een consumptiebeleid gericht op de werkgelegenheid reikt echter verder dan het bestaande beleid. In de eerste plaats is het bestaande beleid slechts gericht op enkele specifieke onderdelen van de consumptie, terwijl het consumptiebeleid dat hier aan de orde is, een groot deel of zelfs het gehele consumptiepatroon in beschouwing beoogt te nemen. In de tweede plaats is het bestaande beleid gericht op het consumptieproces zelf en op de *directe* gevolgen daarvan. Het consumptiebeleid voor de werkgelegenheid beoogt bovendien de *indirecte* effecten, bij voorbeeld die op de productiestructuur, mee te wegen.

De mogelijke gevolgen van een dergelijk ingrijpen in de consumptiestructuur moeten goed worden overdacht. In kwalitatieve zin kan dit door consumptie en werkgelegenheid te benaderen vanuit de invalshoek van de behoeftenbevrediging. Het denken over behoeften in het kader van het vraagstuk van consumptie en werkgelegenheid brengt de noodzaak met zich van een ruim behoeftenconcept. Onze samenleving kan worden gekenschetst als een consumptiemaatschappij, maar ook als een prestatie-maatschappij: arbeid bepaalt in hoge mate de identiteit van de hedendaagse mens. Dit betekent dat het doel van productie in maatschappelijke zin niet alleen maar consumptie is. Arbeid vervult als zodanig een belangrijke functie in de behoeftenbevrediging. In de huidige situatie van een grote werkloosheid die als zeer problematisch wordt ervaren, lijkt een bezinning op de verhouding tussen consumptie en werkgelegenheid in het kader van de behoeftenbevrediging op haar plaats. Uit die bezinning zou de overheid de rechtvaardiging kunnen putten om in te grijpen in de consumptiestructuur ten einde meer werkgelegenheid te creëren.

Beleidsinstrumentarium

Een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid komt neer op het zodanig beïnvloeden van het consumptiepatroon dat de arbeidsintensieve productie wordt bevorderd. Dat geldt met name voor sectoren die in mindere mate onderhevig zijn aan buitenlandse concurrentie. De hierbij te hanteren beleidsinstrumenten kunnen globaal in twee groepen worden verdeeld. Enerzijds zijn er maatregelen denkbaar die de prijzenstructuur van de consumptie zodanig beïnvloeden dat arbeidsintensieve goederen en diensten relatief goedkoper worden. Anderzijds kunnen de bestaande instrumenten, die de consumptie op allerlei manieren beïnvloeden, meer ten dienste worden gesteld van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid.

Wijziging van de prijzenstructuur

In het algemeen kunnen er twee methoden worden onderscheiden om de prijzenstructuur van de consumptie te wijzigen (7). In de eerste plaats kan de hoogte van de BTW-tarieven afhankelijk worden gemaakt van de arbeidsintensiteit van de productie. In de tweede plaats kunnen loonsubsidies worden gegeven op basis van de arbeidsintensiteit of kan de heffingsgrondslag van de sociale verzekeringen worden gewijzigd.

In het eerste geval worden de consumptieprijzen rechtstreeks beïnvloed, in het tweede geval indirect via beïnvloeding van de loonkosten. Beïnvloeding van de (relatieve) loonkosten betekent niet alleen dat de prijzen van de consumptiegoederen veranderen, maar ook de prijzen van de intermediaire-, de investerings- en de exportgoederen. Niet alleen worden Nederlandse arbeidsintensieve producten relatief goedkoper dan Nederlandse kapitaalintensieve producten, ook de concurrentiepositie ten opzichte van de buitenlandse producten verandert: die van arbeidsintensieve wordt beter, die van kapitaalintensieve slechter. Kortom, een beïnvloeding van de loonkosten heeft veel verder reikende economische gevolgen dan een directe ingreep in de consumptieve sfeer. Aangezien beïnvloeding van de hoogte van de BTW-tarieven voor eindproducten beter past in de filosofie van een consumptiebeleid zal hier alleen deze methode worden uitgewerkt.

De BTW kent drie tariefgroepen (8):

1. *vrijstellingen*: gezondheidszorg, onderwijs, sociale en erediensdiensten, verzekeringsdiensten, banken, PTT;
2. *belast met 4%*: voedingsmiddelen, horecaconsumpties, water, koffie, thee, openbaar vervoer, boeken, kranten, tijdschriften, ontspanning, ontwikkeling, geneesmiddelen, bloemen, planten;
3. *belast met 18%*: overige consumptieve goederen en diensten.

De differentiatie in de BTW-tarieven stoelt vooral op inkomenspolitieke overwegingen: met name de producten die een belangrijke plaats innemen in het budget van de lagere-inkomensgroepen vallen onder het verlaagde BTW-tarief (9).

Bij het differentiëren van het BTW-tarief op basis van de arbeidsintensiteit van goederen en diensten – met een laag tarief voor arbeidsintensieve en een hoog voor arbeidsextensieve producten – doen zich twee belangrijke problemen voor. Het eerste is dat een andere tariefstructuur het inkomensbeleid doorkruist. Het tweede probleem is dat het hanteren van verschillende tarieven op zich tot hoge nalevings- en perceptiekosten leidt (10).

Een tariefdifferentiatie op basis van de arbeidsintensiteit

6) *Consument en consumptie, een terreinverkenning*, op cit.
7) Zie b.v. W. A. A. M. de Roos, in: *Naar een consumptiebeleid*, op. cit., blz. 100-107.
8) S. Cnossen, *Fiscaal-economische analyse van de BTW*, *ESB*, 29 april 1981, blz. 384-392.
9) Zie voor een volledig overzicht van de motieven voor een verlaagde heffing: *Tariefnota omzetbelasting*, Tweede Kamer, zitting 1981, 17 048, nr. 2.
10) S. Cnossen, *Wat doen we met de BTW-tarieven?*, *ESB*, 18 november 1982, blz. 1147-1150.

zal op dezelfde bezwaren stuiten als het bestaande BTW-stelsel 11).

Integratie van het bestaande beleidsinstrumentarium

De overheid kan het consumptieproces beïnvloeden met verschillende doelen en middelen. Soms vindt de beïnvloeding plaats met het oogmerk de consumptie te wijzigen, soms is de beïnvloeding van de consumptie een afgeleid gevolg van ander beleid. De directe beïnvloeding van de consumptie vindt plaats op grond van verschillende, reeds genoemde, overwegingen. De indirecte beïnvloeding van de consumptie ontstaat bij voorbeeld als gevolg van het gevoerde landbouwbeleid, inkomensbeleid, energiebeleid enz.

Er bestaat dus een breed scala van beleidsinstrumenten die, in principe en althans voor een deel, kunnen worden geïntegreerd om een consumptiebeleid van de grond te krijgen dat gericht is op de werkgelegenheid. Een probleem hierbij is echter dat inzicht in de wijze waarop verschillende vormen van overheidsbeleid inwerken op de consumptie nog nauwelijks bestaat. Dergelijk inzicht is een belangrijke voorwaarde om tot een betere coördinatie en integratie van het bestaande beleidsinstrumentarium te kunnen komen. Een mogelijkheid om dit inzicht te verwerven is de door de Consumentenbond, naar analogie van het milieu-effectrapportage, gehanteerde consumptie-effectrapportage 12).

Consumptie-effectrapportage beoogt het zichtbaar maken van de mogelijke effecten van belangrijke overheidsbeslissingen op de consumptieve behoeftenbevrediging voordat die beslissingen worden genomen 13). De gedachtenvorming rondom de consumptie-effectrapportage is nog weinig concreet en een operationalisering ligt dan ook voorlopig niet in het verschiet. Een eerste aanzet tot het concretiseren is gegeven door de SWOKA, die in 1982 een studie naar de consumptie-effectrapportage in de sfeer van het volkshuisvestingsbeleid is begonnen; de eerste resultaten van deze studie zullen waarschijnlijk in de loop van 1983 beschikbaar komen.

Integratie van bestaande instrumenten in het kader van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid lijkt in principe wel mogelijk. In de praktijk stuit een dergelijke integratie op veel problemen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van twee gebieden waarop in het eerder genoemde WRR-rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* de gedachtengang van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid is toegepast, namelijk volkshuisvesting en verkeer en vervoer.

Op het gebied van de volkshuisvesting zou volgens de WRR een consumptiebeleid kunnen zijn gericht op een vergroting van het aandeel van de bestedingen aan huur/woonlasten in de totale consumptie met het doel de werkgelegenheid in de bouwnijverheid te bevorderen. Voor de huursector kan een woonlastenverhoging bewerkstelligd worden door de introductie van een huurbelasting of de doorvoering van een huurharmonisatie in combinatie met een stelsel van individuele huursubsidies; voor de koopsector kan het huurwaardeforfait worden verhoogd. De aldus vrijkomende middelen kunnen, bij voorbeeld via een volkshuisvestingsfonds, worden aangewend voor de renovatie, herstel, ver- en nieuwbouw van woningen.

Een consumptiebeleid op het gebied van het verkeer en vervoer zou volgens de WRR kunnen zijn gericht op het stimuleren van het openbaar vervoer. Dit kan worden bewerkstelligd door de dienstverlening van het openbaar vervoer te verbeteren door: frequentieverhoging van de diensten, meer conducteurs in treinen en bussen, het bevorderen van het taxivervoer e.d.. Het verband tussen consumptie en werkgelegenheid is hier omgedraaid: het verbeteren van de dienstverlening door het creëren van arbeidsplaatsen leidt ertoe dat de „consumptie” van openbaar vervoer toeneemt, hetgeen de gecreëerde arbeidsplaatsen weer (gedeeltelijk) financiert.

De door de WRR uitgewerkte voorbeelden geven een redelijk inzicht in de mogelijkheden en problemen die aan het voeren van een consumptiebeleid zijn verbonden. Zo zal het voorgestelde consumptiebeleid op het gebied van de volkshuisvesting ongetwijfeld veel maatschappelijke weerstanden oproepen. Zoals men de door de energieprijsstijgingen sterk gestegen bruto woonlasten als onbillijk ervaart, zo zal men ook een verhoging van de netto woonlasten van overheidswege onbillijk vinden. Het voor-

gestelde consumptiebeleid op het gebied van het openbaar vervoer kan maatschappelijke weerstanden oproepen omdat men de stijging van de overheidsuitgaven die er onvermijdelijk het gevolg van is, afwijst.

Voor het voeren van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid is inzicht in het proces van consumeren onontbeerlijk. Indien bij voorbeeld de prijsstructuur van de consumptie wordt gekozen als aangrijppingspunt voor het beleid, zijn de prijselasticiteiten van de verschillende goederen en diensten van belang, die de reacties van consumenten op prijsveranderingen meten in termen van gekochte hoeveelheden. Het gedrag van een consument wordt bepaald door vele factoren. Te noemen zijn inkomen, de prijzen van de verschillende goederen en diensten, de omvang en samenstelling van het huishouden, de sociale klasse, psychologische kenmerken, de hoeveelheid vrije tijd, externe invloeden, zoals reclame enz. In de economische theorie van het consumentgedrag wordt het aantal verklarende variabelen doorgaans sterk beperkt. In het algemeen wordt een consument gekarakteriseerd door zijn inkomen en het consumptiegoed door de relatieve prijs ten opzichte van de prijzen van de overige goederen. De overige factoren worden veelal geklasseerd als „niet-economische” factoren. De theorie verdiept het inzicht in het consumptieproces dus nauwelijks.

Om de grootte van prijselasticiteiten te kunnen bepalen, is kwantitatieve analyse van de historische ontwikkeling van de consumptie onontbeerlijk. Daarvoor worden twee soorten data-materiaal gebruikt: budgetonderzoeken en tijdreeksen van de consumptieve uitgaven. Een gedetailleerde kwantitatieve analyse van het consumptiepatroon wordt bemoeilijkt door het feit dat gegevens in voldoende mate van detail schaars zijn. Hierbij komt nog een probleem, dat zich in het algemeen vaak bij de analyse van tijdreeksen voordoet: doordat prijzen en inkomens – tot voor kort althans – beide een stijgende ontwikkeling vertonen, is het moeilijk om de afzonderlijke invloed van elke grootte op de consumptieve uitgaven aan een bepaald goed te bepalen. Wanneer dit het geval is kunnen bij voorbeeld inkomenselasticiteiten worden gehanteerd die zijn geschat uit budgetonderzoeken 14). Een praktisch probleem ten aanzien van het gebruik van a-priori inkomenselasticiteiten is dat het CBS lange tijd slechts eenmaal per decennium een budgetonderzoek verrichtte. Tot voor kort was het budgetonderzoek van 1974/1975 het meest recente. Bovendien beperkte dit onderzoek zich tot werknemers, zodat het geen goed beeld van het bestedingsgedrag van de gehele bevolking biedt.

Om het gebrek aan statistische gegevens te verminderen is in 1981 aan de SWOKA een subsidie verleend voor het project Informatiekader consumentenaangelegenheden. Dit project is gericht op de registratie van bestaand en lopend onderzoek en het bijeenbrengen en toegankelijk maken van statistische gegevens en analyseprogramma's op het terrein van consumentenaangelegenheden ten behoeve van beleid en onderzoek. Naar verwachting zal de uitvoering van het project enkele jaren in beslag nemen 15).

11) Aan de problemen die verbonden zijn aan het hanteren van gedifferentieerde BTW-tarieven met andere doelstellingen dan strikt fiscale, wordt aandacht besteed in de nota *Selectieve indirecte belastingen*. Tweede Kamer, zitting 1981, 17 047, nr. 2. Alleen in de sfeer van het energieverbruik in gezinshuishoudingen zijn volgens deze nota enige mogelijkheden voor een selectievere heffing aanwezig.

12) Consumentenbond, *Konsumptie-effekt-rapport; een instrument voor het consumptiebeleid*, bijlage bij de brief aan de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken, d.d. 2 april 1980.

13) Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1980-1981*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, nr. 10.

14) In budgetonderzoeken wordt het uitgavenpatroon van een groot aantal gezinnen bepaald door deze gezinnen over een langere periode van dag tot dag een huishoudboekje te laten bijhouden. In de naoorlogse periode zijn door het CBS landelijke budgetonderzoeken verricht in 1951, 1963/1965, 1974/1975 en vanaf 1978 jaarlijks. De gegevens over 1978 en 1980 zijn nog slechts ten dele gepubliceerd, die over 1979 nog in het geheel niet.

15) Interdepartementale Commissie voor Consumentenzaken, *Jaarrapport overheidsbeleid consumentenaangelegenheden 1981-1982*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 600, hoofdstuk XIII, nr. 8.

Tabel 1. Werkgelegenheid, invoer, energieverbruik en milieuvervuiling per f. 1 mrd. bestedingen voor acht categorieën consumptie, 1975

	Werkgelegenheid in arbeidsjaren × 1.000	Invoer a) in mln. gld.	Energieverbruik b) in PJ	LUV0-E b) in tonnen	ZME b) in kg	Inwoner- equivalenten × 1.000	Chemisch afval in tonnen × 1.000
1. Voeding	15,0	300	5,9	100	200	180	1,2
2. Kleding	11,1	450	2,7	50	210	20	0,6
3. Huur	5,3	150	12,2	170	240	30	1,5
4. Meubelen	13,8	400	4,2	100	460	20	1,6
5. Medische verzorging	19,8	100	4,9	70	250	60	1,1
6. Vervoer	12,1	350	6,2	120	250	40	2,1
7. Ontspanning	16,1	350	4,5	90	300	40	1,3
8. Overig	31,0	200	6,5	150	260	70	1,4
Gemiddeld	15,2	300	6,2	110	260	70	1,4

a) Invoer zowel rechtstreeks consumptieve goederen en diensten als indirect intermediaire goederen en diensten nodig voor de binnenlandse productie van consumptieve goederen en diensten.

b) Energieverbruik en milieuverontreiniging alleen in de productiesfeer (LUV0-E: luchtverontreinigingsequivalenten; ZME: zware metalen equivalenten).

Bron: J. C. van Ours, op. cit., blz. 78.

Voor een beter begrip van het consumptieproces is niet alleen inzicht vereist in de determinanten van de ontwikkeling van de consumptie, maar ook inzicht in de relaties tussen de consumptie – met name het consumptiepatroon – en de arbeidsomstandigheden, het milieu, de ruimtelijke ordening enz. Er zal namelijk niet alleen een afweging moeten plaatsvinden tussen de orde van grootte en van de te creëren werkgelegenheid en de ingrepen in de consumptie, maar ook tussen bij voorbeeld werkgelegenheid en milieuvervuiling.

Enig inzicht in deze relatie kan worden ontleend aan tabel 1, waarin voor acht categorieën van binnenlandse consumptie is weergegeven wat per f. 1 mrd. consumptie het niveau van de werkgelegenheid, de invoer, het energieverbruik en de milieuvervuiling is (16). Hieruit blijkt b.v. dat in 1975 een consumptie aan voeding van f. 1 mrd. 15.000 arbeidsjaren werkgelegenheid en f. 300 mln. invoer in Nederland met zich bracht. Een miljard aan medische verzorging leidt tot bijna 20.000 arbeidsjaren en f. 100 mln. invoer. De grootste werkgelegenheid per besteed bedrag vloeit voort uit bestedingen in de categorieën medische verzorging en overig (17). De invoer van consumptieve goederen en diensten, grondstoffen en halfabrikaten is relatief groot bij bestedingen in de categorieën kleding en meubelen en relatief klein bij de categorieën medische verzorging en huur.

Een relatief hoog energieverbruik en veel luchtverontreiniging in de productiesfeer is verbonden aan de categorie huur, relatief weinig aan de categorie kleding. Waterverontreiniging met zware metalen is relatief groot voor bestedingen in de categorie voeding. Chemisch afval ten slotte wordt relatief het meest veroorzaakt door bestedingen in de categorie vervoer.

Met behulp van de gegevens uit tabel 1 is het mogelijk om het potentiële effect van een consumptiebeleid te illustreren. Indien bij voorbeeld een bestedingsverschuiving zou kunnen worden bewerkstelligd van de categorie kleding naar de categorie overig, dan zou de werkgelegenheid verbeteren en zouden het energieverbruik en de milieuvervuiling toenemen. Een bestedingsverschuiving van vervoer naar ontspanning zou de werkgelegenheid doen toenemen, het energieverbruik en de milieuvervuiling, met uitzondering van die met zware metalen, doen afnemen.

Omvang van de werkgelegenheidseffecten

De belangrijkste toetssteen voor een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid is uiteraard de te bereiken omvang van de werkgelegenheidscreatie. Aangezien met een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid geen ervaring is opgedaan, is de maximaal te creëren werkgelegenheid dan ook slechts bij benadering aan te geven. Om de onzekerheid te verminderen worden de uitkomsten van een viertal berekeningsmethodieken met elkaar vergeleken.

Van Ours heeft met een statisch rekenmodel berekeningen uitgevoerd om de orde van grootte te schatten van de mogelijk met behulp van een consumptiebeleid te creëren werkgelegenheid (18). Uitgangspunt was het consumptiepatroon van acht bestedingscategorieën met de daarbij behorende kenmerken, zoals weergegeven in tabel 1. Dit consumptiepatroon is met behulp van lineaire programmering geoptimaliseerd vanuit werkgelegenheidsoogpunt. De optimalisering is toegepast onder de restrictie dat het energieverbruik en de milieuvervuiling als gevolg

van de productie van consumptiegoederen niet mochten toenemen. Bovendien is, uitgaande van grenzen aan de beïnvloedbaarheid per bestedingscategorie een minimale en een maximale omvang vastgesteld. De resultaten van deze rekenexercitie zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Binnenlands consumptiepatroon in 1975 na maximering van de werkgelegenheid in procenten van het totaal

	1975	Na maximering	Vershil
1. Voeding	24,1	22,1	- 2,0
2. Kleding	9,1	9,8	0,7
3. Huur	13,7	13,7	—
4. Meubelen	10,3	8,5	- 1,8
5. Medische verzorging	11,4	12,1	0,7
6. Vervoer	11,3	10,3	- 1,0
7. Ontspanning	9,1	10,5	1,4
8. Overig	11,0	13,0	2,0
Totaal	100,0	100,0	0,0

Bron: J. C. van Ours, op. cit., blz. 85.

Uit tabel 2 blijkt dat de maximering van de werkgelegenheid ten koste zou gaan van de bestedingen aan voeding, meubelen en vervoer en ten gunste zou komen van die aan kleding, medische verzorging, ontspanning en overig. De aangegeven verschuivingen in het consumptiepatroon zouden uitgaande van de kenmerken van tabel 1 resulteren in een positief werkgelegenheidssaldo van 50.000 arbeidsjaren.

Stroeken heeft berekeningen gemaakt van de gevolgen van een drastische wijziging in de kostenverhouding tussen arbeid en energie (19). Hij veronderstelt daarbij dat de sociale-premielasten per economische sector met 50% worden verlaagd en dat de energiekosten zodanig worden verhoogd dat de totale kosten op macro-economisch niveau gelijk blijven. Deze wijziging in de kostenverhouding leidt er toe dat arbeidsintensieve producten goedkoper en energieintensieve producten duurder worden. Met behulp van de sectorale prijselasticiteiten zijn vervolgens de mutaties in de vraag naar deze producten berekend en, via de arbeidsquoten, de werkgelegenheidseffecten. Met behulp van een statisch rekenmodel komt Stroeken tot de raming dat de voorgestelde verlaging van de premielasten zal leiden tot een werkgelegenheidscreatie van ongeveer 80.000 arbeidsjaren en de voorgestelde verhoging van de energiekosten tot een werkgelegenheidsverlies van ongeveer 30.000 arbeidsjaren. Per saldo zou er dus op macroniveau een werkgelegenheid van 50.000 arbeidsjaren worden gecreëerd. Die groei zou met name worden gerealiseerd in de sectoren in bouw, de handel en de dienstensectoren. Hierbij

16) J. C. van Ours, Ontwikkelingen in het consumptiepatroon, in: *Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid*, WRR-serie Voorstudies en achtergronden, nr. V 25, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.

17) Aan de categorie huur is een relatief geringe werkgelegenheid verbonden. Dit wordt veroorzaakt door het toevloeien van het merendeel van de consumptieve bestedingen naar de bedrijfstak woningbezit die op zich weinig werkgelegenheidsgenererende effecten heeft.

18) J. C. van Ours, op. cit.

19) J. Stroeken, *Collectieve heffingen als sturingsinstrument*, Economisch Instituut, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1982.

dient te worden bedacht dat slechts een deel hiervan kan worden toegeschreven aan wijzigingen in de consumptiestructuur. Door de verandering in de loonkosten worden immers niet alleen de prijzen van consumptiegoederen maar ook die van investerings-, export- en intermediaire goederen gewijzigd.

In het WRR-rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* is, zoals eerder vermeld, de gedachtengang van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid onder andere toegepast op het gebied van de volkshuisvesting en het verkeer en vervoer (20). In de uitwerking van de WRR zou hiermee jaarlijks een verschuiving in de consumptie gemoeid zijn van f. 4 mrd. Om de gevolgen hiervan voor de werkgelegenheid te bepalen zijn berekeningen uitgevoerd met het multi-sectormodel van Muller (21). Hierbij is globaal genomen verondersteld dat de bedragen die naar de volkshuisvesting en het openbaar vervoer toevloeien naar rato ten laste komen van de overige particuliere consumptie. Volgens de berekeningen zou met het voorgestelde beleid de werkgelegenheid per saldo toenemen met ongeveer 20.000 arbeidsjaren.

Afgezien van de praktische uitvoerbaarheid van de voorstellen, waarop al eerder is ingegaan, kan bij de berekeningen worden aangetekend dat ze geen compleet beeld geven van de mogelijkheden van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid omdat andere gebieden dan volkshuisvesting en verkeer en vervoer buiten beschouwing zijn gebleven.

Driehuis heeft in het kader van een economische onderbouwing van een toekomstscenario voor Nederland, ontworpen door het Centrum voor Energiebesparing, berekeningen uitgevoerd met het economische model SECMON-C (22). Genoemd scenario heeft als doelstellingen een veilige samenleving waarin de risico's verbonden aan een grondstoffen(energie)- en kapitaalsintensieve productie worden vermeden, het realiseren en behouden van een hoge kwaliteit van het leefmilieu, volledige en volwaardige werkgelegenheid. Binnen dit kader past het streven naar kleinschalige arbeidsintensieve productie en wordt gepleit voor afschaffing van de BTW over het arbeidsloon in de dienstensector en een compenserende verhoging van de BTW op investeringen en op inkoop.

Dit heeft zowel gevolgen in de vraag- als in de aanbodsfeer. De vraag naar arbeidsintensieve producten zal toenemen omdat deze producten relatief goedkoper zullen worden. In de aanbodsfeer doen zich volgens genoemd scenario twee effecten voor. In de eerste plaats zal een substitutie plaatsvinden van kapitaal naar arbeid. In de tweede plaats is verondersteld dat genoemd beleid een schaalverkleining in de dienstensector zal teweegbrengen. De beide aanbodeffecten worden modeltechnisch gesimuleerd door de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de goederengebonden sector en in de sector van de consumptieve diensten trager te laten verlopen. In het model SECMON-C geeft dit een extra gunstig effect doordat hierdoor een endogene loonmatiging optreedt met positieve gevolgen voor investeringen van bedrijven en het uitvoervolume. Bij de presentatie van de modelberekeningen wordt geen onderscheid gemaakt tussen vraag- en aanbodeffecten. Volgens de modelberekeningen wordt er door genoemde maatregelen in de dienstensector in 1990 per saldo een werkgelegenheid gecreëerd van bijna 55.000 arbeidsjaren, en in 2000 zal die toename zijn gestegen tot ruim 150.000.

Hoewel in principe zowel vraag- als aanbodeffecten onder de noemer van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid vallen, bestaat er toch een duidelijk verschil tussen beide effecten. De vraageffecten zijn het directe gevolg van een verandering in de BTW-heffingsstructuur en worden als zodanig modelmatig gesimuleerd door een verandering in de relatieve-prijzenstructuur. De aanbodeffecten worden als exogene impuls geïntroduceerd en het is dan ook de vraag of ze zich ook als zodanig in de praktijk zullen manifesteren. De vraageffecten geven daarom waarschijnlijk een realistischer beeld van de te verwachten effecten van de verandering in de BTW-heffingsstructuur. Met behulp van aan de publikatie van Driehuis te ontlelen gegevens (23) kan worden berekend dat de arbeidsproductiviteitsmatiging minimaal (d.w.z. exclusief de effecten van de geïnduceerde loonmatiging) ruim 100.000 arbeidsjaren werkgelegenheid in het jaar 2000 genereert. Dit betekent dat de effecten van de verandering in de consumptieve vraag maximaal 50.000 arbeidsjaren werkgelegenheid in het jaar 2000 zullen opleveren.

Uiteraard kunnen bij elk van de berekeningen kritische kant-

tekeningen worden geplaatst. Bij elk van de berekeningen wordt de problematiek van een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid op partiële wijze benaderd. Zo geven de modelberekeningen van Van Ours en Stroeken slechts een deel van de relevante economische werkelijkheid weer. Bij de econometrische modelberekeningen van Muller is de ingreep in de consumptie gesimuleerd op een wijze die geen volledige recht doet aan het feitelijke consumptieproces. Bij de modelberekeningen van Driehuis wordt uitgegaan van een beperkt aantal economische sectoren, namelijk tien. Het gaat er hier echter om uit de verschillende berekeningen een conclusie te destilleren ten aanzien van de mogelijk met behulp van een consumptiebeleid te creëren werkgelegenheid.

Uit de berekeningen volgt een vrij eensluidende conclusie: met behulp van een consumptiebeleid kan een werkgelegenheid gecreëerd worden in de orde van grootte van 50.000 arbeidsjaren. Uitgaande van de soms forse ingrepen in de consumptie die worden voorgesteld, lijkt de maximaal te realiseren extra werkgelegenheid ook in deze orde van grootte te liggen. Voor een beter inzicht in de effecten van een consumptiebeleid is eigenlijk een multisectormodel nodig, waarin een min of meer volledig beeld kan worden geschetst van de relevante relaties in de Nederlandse economie en het belang van de relatie tussen het consumptiepatroon en de produktiestructuur daarin (24).

Conclusies

In het voorgaande is gesteld dat aan een drietal voorwaarden moet worden voldaan wil een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid kans van slagen hebben. De voorwaarden zijn: een legitimatie voor het ingrijpen in de consumptie, inzicht in de aard en werking van het te hanteren beleidsinstrumentarium en inzicht in het consumptieproces.

Ten aanzien van het legitimatievraagstuk is gesteld dat de consumptie ook nu al door de overheid wordt beïnvloed, zij het op grond van andere overwegingen dan de werkgelegenheid. Daarnaast is gesteld dat consumptie en werkgelegenheid beiden een rol spelen in de menselijke behoeftenbevrediging. In de afweging tussen beiden kan de omvang van de werkloosheid zo zwaar wegen dat ingrijpen in de consumptie ten behoeve van de werkgelegenheid wenselijk wordt.

Ten aanzien van het beleidsinstrumentarium is gesteld dat er globaal genomen twee mogelijkheden zijn de consumptie te sturen, te weten: het wijzigen van de structuur van de consumptieprijzen (differentiatie van BTW-tarieven) en het integreren van bestaande beleidsinstrumenten. Het differentiëren van de BTW-tarieven is eenvoudiger dan het integreren van bestaande beleidsinstrumenten. De relaties die tussen de consumptie en deze instrumenten bestaan, zijn nog niet in kaart gebracht; een consumptie-effectrapportage moet nog van de grond komen. Verzet tegen gedifferentieerde BTW-tarieven is waarschijnlijk wel te verwachten van de producenten van kapitaal- en energie-intensieve producten, waarvan de afzet door de prijsverhoging zal dalen.

Ten aanzien van het inzicht in het proces van consumeren is gesteld dat er betere statistische gegevens nodig zijn over het con-

20) WRR, op cit., blz. 277-295.

21) F. Muller, P. J. J. Lesuis, N. M. Boxhoorn, *Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken*; WRR-serie „Voorstudies en achtergronden”, nr. V 15, 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

22) W. Driehuis, E. C. van Ierland, P. J. van den Noord, op cit., blz. 141-152.

23) Idem, blz. 145, 219/220.

24) De SER pleit bij voorbeeld voor de instelling van een stuurgroep die zich zou moeten oriënteren over de opzet van een Nationaal Programma voor Consumptieonderzoek, waarin een „consumptiemodel” een belangrijke plaats zou innemen.

sumptieproces en dat een consumptiemodel nodig is. De statistische gegevens zijn nodig voor een gedegen analyse van de determinanten van het consumptiepatroon en voor de bouw van genoemd consumptiemodel. Het consumptiemodel is nodig om een min of meer volledig beeld te schetsen van de relevante relaties in de Nederlandse economie, in het bijzonder de relatie tussen het consumptiepatroon en de produktiestructuur. Een beter inzicht in het consumptieproces is noodzakelijk omdat door een consumptiebeleid de werkgelegenheid in sommige sectoren zal toenemen en in andere zal afnemen. Of het resultaat per saldo positief is zal afhangen van de waarde van verschillende reactieparameters in het economische systeem. Op basis van verschillende bestaande modelberekeningen is gesteld dat via een consumptiebeleid een maximale werkgelegenheidstoename kan

worden gecreëerd in de orde van grootte van 50.000 arbeidsjaren.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de overheid vanuit haar welvaartsopvatting in de consumptie kan ingrijpen ten behoeve van de werkgelegenheid. In het licht van de toegenomen werkloosheid lijkt in dit opzicht de legitimatie voor de overheidsingrijpen aanwezig te zijn. Echter, zowel het inzicht in het proces van consumeren als het inzicht in de aard en de werking van het te hanteren beleidsinstrumentarium zijn nog niet in die mate ontwikkeld dat een consumptiebeleid voor de werkgelegenheid op korte termijn in praktijk kan worden gebracht. Nader onderzoek is dan ook zeker op zijn plaats.

J. C. van Ours