

Nieuw economisch denken gaat richting meso-beleid

ROBERT KLEINKNECHT
Vak- en eind-redacteur

JASPER LUKKEZEN
Hoofdedacteur

Economisch zijn dit interessante tijden. Wij van de *ESB*-redactie, allen geboren in de jaren tachtig of later, zijn niet anders gewend dan dat de overheid de tering naar de nering zet. Uitgeven kan, maar alleen als er voldoende dekking voor is. We zijn niet anders gewend dan dat de markt centraal staat: de overheid mag ingrijpen, maar alleen als daardoor de markt beter gaat werken.

Sinds het uitbreken van de coronacrisis vliegen de miljarden ons echter om de oren. En ook het taboe op de ondernemende overheid lijkt ineens te zijn verdamppt – zo toont de bijdrage aan dit dossier van Ruth Schipper-Tops, Coen Damen, Sander Kes en David van der Plas. Een belang nemen in sleuteltechnologieën, ontluikende markten beschermen en een *green deal* – die zaken lijken allemaal het niveau van de tekentafel ontgroeid te zijn. Wat we zien is een paradigmaverschuiving in het economische beleid, zoals die sinds de vorige eeuw eens in de veertig jaar is voorgekomen (Lukkezen, 2020).

Erst de vragen, dan de omslag

Volgens de bijdrage van Marcel Boumans aan dit dossier hangt zo'n beleidsomslag samen met de ontwikkeling en verspreiding van nieuwe economische inzichten. De huidige omslag lijkt in zekere zin op de introductie van het keynesianisme eind jaren veertig en van het aanbod-georiënteerde beleid in de jaren tachtig. Ook in die gevallen ging het een decennium eerder mis in de economie, op een moment dat de alternatieve ideeën nog onvoldoende waren uitgewerkt en verspreid. Die crisis bracht een warm bad voor nieuwe ideeën, die een decennium later het denken en het beleid lieten omslaan.

Concreet gaf de crisis in de jaren dertig de macro-economische ideeën van Keynes een gehoor, en gaf het naoorlogse herstel aan het keynesianisme vleugels. En de hoge inflatie in de jaren zeventig gaf alle ruimte aan aanbodeconomen om hun verhaal te vertellen, dat na de stagnatie begin jaren tachtig door de beleidsmakers omarmd werd.

Deze tweeslag zien we nu weer. Tijdens de financiële crisis werd de paradigmaverschuiving al voorspeld, maar waren de alternatieve ideeën nog niet sterk genoeg. Er werd weliswaar meer uitgegeven, maar wel steeds met de boodschap dat het geld later terug moest komen. En de rol van de overheid nam weliswaar toe, met name in de financiële sector, maar wel met de boodschap dat dit gebeurde zodat de markt haar werk kon doen.

De omwenteling in het denken is misschien wel de belangrijkste structurele verandering die de financiële crisis met zich meebracht. Sindsdien staat de rol van de overheid bij waardecreatie weer op de agenda (Mazzucato, 2018) – want creëerde die veelgeprezen markt wel zo veel waarde als we toen dachten? En met dank aan Piketty's *Kapitaal in de 21ste eeuw* is ook de verdeling van waarde weer een thema. Overigens twee onderwerpen waar heterodoxe economen al langer voor pleiten, aldus Irene van Staveren in haar column.

Wat betreft de huidige paradigmaverschuiving kan de coronacrisis zijn wat het naoorlogse herstel en de stagnatie in de jaren tachtig voor de vorige verschuivingen waren, namelijk het tweede moment – het moment waarop de nieuwe ideeën in de praktijk worden gebracht.

Rol beleidseconomen

In zo'n paradigmaverschuiving staan beleidseconomen centraal. Jarig van Sinderen gaat – in een bijdrage die hij in september op de dag voor zijn plotselinge overlijden schreef – in op de kenmerken van beleidseconomen en de rol die zij hebben gespeeld bij de omslag van macro-naar micro-beleid in de jaren tachtig.

Beleidseconomen zijn het cruciale scharnier tussen wetenschap en beleid. Voortschrijdend wetenschappelijk inzicht vertaalt zich immers niet vanzelf in beleid. En de effecten van de toepassing van nieuwe ideeën blijven bovendien altijd enigszins onzeker. Veelal geldt: *the devil is in the details*. Nieuwe inzichten zijn zelden volledig uitgekristalliseerd. En internationale inzichten hoeven



voor Nederland niet op te gaan. Het is aan beleidseconomen om de brug te slechten tussen beleid en wetenschap.

Beleidseconomen dragen daarbij een grote verantwoordelijkheid – in tegenstelling tot wetenschappers worden zij namelijk afgerekend op hun adviezen. Conservatisme ligt daarbij op de loer. Maar ook dat is risicovol. De afgelopen decennia hebben beleidseconomen steken laten vallen wat betreft hun rol bij de inhoudelijke vernieuwing, zoals beleidseconoom Bernard ter Haar stelt in zijn gedurfde (zelf)reflectie in dit dossier. Onder meer zouden zij de achterblijvende groei van de inkomens van huishoudens, de scheve vermogensverdeling, en het aanpakken van de klimaatproblematiek ‘hebben laten lopen’.

Nog geen sluitende antwoorden

Maar de inhaalslag van de beleidseconomen lijkt begonnen. Het stuk van de beleidseconomen Tobias Theys, Kee-Chan Chang, Sam Peepkorn, Mark Imandt en Bram van Dijk in dit dossier reflecteert op het beeld dat de meeste beleidseconomen van de economie hebben. Werkt het proces van waardecreatie en -verdeling – ‘de macro-economische kringloop’ – nog wel als gedacht? Hoe kan het dat de winsten stijgen, maar dat de groei van de productiviteit, van de lonen en van het besteedbare inkomen achterblijft?

In hun artikel zetten Theys et al. het op de beleidsdirecties heersende standaardbeeld uiteen, verifiëren ze

dat systematisch aan de data, en bespreken ze waar nodig de alternatieven. Het is een, in onze ogen, uniek inkijkje in de economische fundamenteën van de Haagse machinerie. Wat overblijft zijn uiteraard meer vragen dan antwoorden – en een paradigmawisseling is hiermee nog niet gerealiseerd. Maar de aanzetten zijn er niettemin. Zo staat financialisering bij hen op het netvlies als een lek in de macro-economische cyclus – zie hiervoor het artikel van Dirk Bezemer. En dat de economie een complex adaptief systeem is – door Ronald Dekker uitgewerkt voor de arbeidsmarkt – haalt zelfs de conclusie.

Maar misschien wel de belangrijkste constatering is dat problemen in samenhang gezien moeten worden om tot een effectieve oplossing te kunnen komen. Dit komt terug bij de financialisering, waar strengere financiële regulering ruimte schept voor investeringen in de niet-financiële sector; en ook bij marktmacht, waarover Sabien Dobbelaere in dit dossier stelt dat je de arbeids- en de productmarkt samen moet beschouwen. En het komt terug bij de verklaring die Servaas Storm in dit dossier geeft voor de lage investeringen, namelijk een tekortschietende vraag.

Maar wel nieuwe denkrichtingen

Met die verklaring zet Storm de macro-economische kringloop, zoals geschetst door Theys et al., op zijn kop. Waar we, in ieder geval sinds de jaren tachtig, geneigd zijn om aan te nemen dat waarde eerst gecreëerd moet

worden alvorens er verdeling plaats kan vinden, stelt Storm dat het juist de achtergebleven lonen zijn die de lagere investeringen verklaren – met als gevolg een afnemende arbeidsproductiviteit.

Dat de lonen zijn achtergebleven bij de arbeidsproductiviteit laat Jacob-Jan Koopmans in zijn bijdrage aan dit dossier nog eens zien, inclusief een uitsplitsing naar sector. Die opgelopen achterstand pleit volgens hem voor een loonsverhoging, te beginnen met het minimumloon omdat dat wel het meest is achtergebleven, én mogelijk een opwaarts effect op de lonen erboven zal genereren. Of het verhogen van het minimumloon inderdaad zal werken, en dan de vraag naar arbeid niet zal drukken, zal nog moeten blijken. Daniël van Vuuren roept zekerheidshalve op tot een stapsgewijze verhoging met een goede evaluatie van de effecten tussentijds.

Raoul Leering en Laurens Harteveld nuanceren in dit dossier het beeld van de achtergebleven lonen. Er is daar de laatste tijd veel aandacht voor – zie de oproep van minister-president Rutte aan bedrijven tot loonsverhoging – maar daar bieden de recente loonontwikkelingen ten opzichte van de (lage) arbeidsproductiviteitsgroei weinig reden toe. De achterstand die Koopmans schetst is volgens Leering en Harteveld vooral het resultaat van het eerdere loonmatigingsbeleid. Hans Beens en Joost Baeten voegen toe dat het nettoloan wel degelijk is gedaald, met name als gevolg van de stijgende zorguitgaven.

Als we de analyse van Storm volgen, zouden de dalende investeringen van de afgelopen decennia eveneens een gevolg kunnen zijn van dat loonmatigingsbeleid. En zou een loonsverhoging die boven de groei van de arbeidsproductiviteit uitgaat, diezelfde productiviteit kunnen aanjagen door nieuwe investeringen los te trekken. Over paradigma-omwentelingen gesproken.

Troebel zicht

Hoe dan ook, het simpelweg wijzen naar de afnemende investeringsquote als reden voor de afnemende productiviteitsgroei is te makkelijk. Het kan ook zijn dat er sprake is van afnemende meeropbrengsten van investeringen in ICT, zoals Gordon (2015) stelt. In dat geval zou de groei ook zijn afgenomen als de investeringen gelijk waren gebleven.

En er zijn daarnaast trends in investeringen die geen invloed hebben op productiviteit. Zo laat Frank Notten zien dat de lagere investeringen na de financiële crisis mede daalden doordat de vraag van huishoudens naar nieuwgebouwde woningen stokte, als gevolg van

de crash op de woningmarkt (dat was bovendien een tijdelijk effect en lijkt inmiddels weer te zijn ingehaald).

Ook laat Notten zien dat de bedrijfsinvesteringen minder ver achterblijven wanneer er naar volumes gekeken wordt: een steeds groter deel van de investeringen wordt gedaan in de ICT, en die investeringen worden steeds goedkoper.

Andere trends drukken de productiviteit wel. Kleine bedrijven, en met name zzp'ers, investeren relatief weinig; en omdat we er daarvan steeds meer hebben (mede als gevolg van de Nederlandse belastingwetgeving), nemen de investeringen en dus ook de productiviteitsverbeteringen af.

En opvallend is dat ook de investeringen in materiële activa van het grootbedrijf afnemen. Deze afname weerspiegelt mogelijk een verschuiving richting immateriële activa. Daan Freeman rekent voor dat de investeringen in immateriële vaste activa de afgelopen jaren fors gestegen zijn, dat Nederland het op dit vlak in internationaal opzicht relatief goed doet, en dat dit succes een aanzienlijk deel kan verklaren van de groei die er wél is.

Investeringen lostrekken

Maar alles bij elkaar opgeteld lijkt er ruimte voor het verhogen van de investeringen. Gecorrigeerd voor verschillen in de sectorstructuur, blijven de investeringen in Nederland achter bij de internationale top, zo suggereert de analyse van Hugo Erken, Frank van Es en Erik-Jan van Harn.

Inlopen van het verschil, wat het groeifonds de komende jaren poogt te doen, zorgt voor inhaalgroei naar de internationale top. Maar aansluiten bij de top is onvoldoende om de productiviteit op te krikken tot het niveau dat Nederland een aantal decennia geleden gewend was. Ook de productiviteitsontwikkeling van de internationale top doet het de afgelopen decennia immers matig.

Wil Nederland de productiviteitsgroei echt 'herstellen', dan zal het dus iets anders moeten doen dan wat het tot nog toe deed – en iets anders dan wat de internationale top doet. De bijdragen van Marieke Blom en van Schipper-Tops et al. geven daar – beide vanuit een ander perspectief – een denkrichting voor aan. Blom vanuit een bedrijfs perspectief, Schipper-Tops et al. vanuit het perspectief van de overheid.

Het uitgangspunt daarbij is dat de maatschappij in transitie is naar een nieuw duurzaam economisch model, en dat die transitie radicale onzekerheid met zich meebrengt. Bedrijven weten simpelweg niet wat

de toekomst zal brengen. Komt daar eenmaal duidelijkheid in, dan komen de investeringen, innovaties en productiviteiten wel los, omdat dan de radicale onzekerheid afneemt die bij de introductie van zulke technologieën komt kijken. De investeringsbeslissing zou dan wel positief kunnen uitpakken.

Waardecreatie centraal

Hoewel de exacte gedaante van het nieuwe economische paradigma nog vorm moet krijgen, zal daarin de creatie van waarde een centrale plek vinden. Alle hernieuwde aandacht voor dat onderwerp wijst daarop.

Beleid dat waardecreatie centraal stelt, zagen we eerder nog niet. Het keynesiaanse beleid tot de jaren zeventig heeft zich toch vooral gericht op het stimuleren van de economie als geheel. Het had weliswaar invloed op de waardecreatie en -verdeling, maar de stabilisatie van de conjunctuur stond voorop. Waardecreatie kreeg geen bijzondere beleidsaandacht. Dat hoefde ook niet, want dat de economie structureel groeide was een gegeven. (Toen het beleid zich overigens wel met waardecreatie ging bemoeien, met de staatssteun voor scheepsbouw RSV, leidde dat tot een politiek drama.)

Hetzelfde geldt voor het micro-georiënteerde beleid sinds de jaren tachtig: dat had eveneens effect op de waardecreatie en -verdeling, maar was primair voorwaardenscheppend. De gedachte was dat als markten efficiënt zouden werken en individuen de juiste keuzes zouden maken, waardecreatie vanzelf zou gaan plaatsvinden. Maar op het moment dat dit niet werkt, is de gereedschapskist leeg.

Meso-economie

Met de aandacht voor waardecreatie lijkt dus een nieuw (aanvullend) paradigma te ontstaan. Beleid gericht op waardecreatie grijpt – vanuit macro-economische belangen – in op micro-economische processen, processen die in het bedrijfsleven plaatsvinden. Bij die processen spelen radicale onzekerheid en verwachtingen een grote rol – en deze zullen dan ook centraal komen te staan bij het nieuwe paradigma.

Voor het gemak noemen we dit beleid – dat de verbinding legt tussen de macro-economie van de vraag en de micro-economie van het aanbod – de ‘meso-economie’. Met de meso-economie slaat het economische beleid, na het macro- en micro-beleid in de afgelopen eeuw, een nieuwe richting in.

Een richting die kansrijk is omdat ze perspectief biedt voor de maatschappelijke uitdagingen van van-

daag. Zo grijpt ook het klimaatbeleid, dat de komende jaren verder zal worden opgetuigd, in vele opzichten direct aan op processen die in het bedrijfsleven plaatsvinden. Ook hier kampen bedrijven met radicale onzekerheid en helpt maatschappelijk ingrijpen in de verwachtingen om zo het macro-probleem op micro-niveau op te lossen. Vergelijkbare redeneringen kun je optuigen voor emancipatie en ongelijkheid; die zijn immers alleen op micro-niveau op te lossen, en dat gebeurt pas als daarbij de maatschappelijke argumenten doorklinken, via prikkels of op een andere manier.

Een wezenlijke stap die dan nog gezet moet worden, is de vertaling van de vaak abstracte theorie naar een concreet beleid. Want wat betekent publiek ondernemerschap en publieke regie eigenlijk in de praktijk? Hoe bereik je maatschappelijke doelstellingen op de werkvloer? En hoe niet? Dat zijn de nieuwe vragen in deze interessante tijden.

En die publieke miljarden die ondertussen de deur uit vliegen? Ook over de rol en hoogte van de overheidsuitgaven zijn er de afgelopen jaren academisch nieuwe perspectieven ontwikkeld, zie de Moderne Monetair Theorie. Over deze theorie volgt in april een thema-nummer.

Literatuur

Gordon, R.J. (2015) *Secular stagnation: a supply-side view*. *The American Economic Review*, 105(5), 54–59.

Lukkezen, J. (2020) *Na veertig jaar moet het roer weer om*. *ESB*, 105(4781), 10–11.

Mazzucato, M. (2018) *The value of everything: making and taking in the global economy*. Londen: Allen Lane.

Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.