

Van een conserverend naar een anticiperend economisch beleid

PROF. DR. A. VAN DER ZWAN*

Het economisch structuurbeleid waartoe veel westerse landen onder druk van de omstandigheden zijn overgegaan, is veelal een conserverend beleid in plaats van een anticiperend beleid. Volgens de auteur echter is het noodzakelijk dat de bakens worden verzet en dat het economische potentieel wordt geactiveerd en gemobiliseerd. Weliswaar is de economische ontwikkeling nauw verbonden met een aantal fundamentele en vaststaande kenmerken van de economische structuur, maar binnen deze grenzen zou een actief beleid kunnen worden gevoerd, dat gericht is op het creëren van nieuwe comparatieve voordelen. Naast het wegnemen van specifieke knelpunten is van groot belang dat ook op het bestuurlijke vlak een klimaatsverandering optreedt, meer gericht op het nemen van beslissingen en het doorzetten daarvan dan uitsluitend op het vermijden van risico's.

Inleiding

Er zijn vier specifieke knelpunten die in het te voeren sociaal-economisch beleid bij voorrang om een oplossing vragen. De oplossing ervan is echter niet goed denkbaar zonder een hervorming op het algemenere vlak van bestuur en mentaliteit.

De specifieke knelpunten betreffen:

- a. produktiestructuur;
- b. arbeidsmarkt;
- c. kostenontwikkeling (loon-, energie- en kapitaalkosten);
- d. vermogensstructuur van de bedrijven.

Het algemene vraagstuk is moeilijker te duiden; verschillende elementen spelen daarin een rol, waaronder:

- het *leiderschap* en de mate waarin dat een stempel durft te zetten op de samenleving: pluriformiteit is een groot goed, maar het kan ook gaan dienen als het excuus van iemand die zijn nek niet durft uit te steken. In tijden van grote turbulentie komt aan het doorzetten van beslissingen ook een positieve waarde toe;
- het *realiteitsbesef*: het acht slaan op ontwikkelingen van buiten die onze eigen positie kunnen bedreigen en die ons kunnen nopen meer nadruk te leggen op produktie en economische groei dan op het verdelen van de welvaart;
- het psychologisch *klimaat*: in het huidige pessimistische psychologische klimaat worden veranderingen veeleer als verslechtingen gepercipieerd en risico's als iets dat gemeden moet worden, terwijl veranderingen in de achter ons liggende jaren van groei en optimisme als verbeteringen werden gezien en risico's als een uitdaging.

Het leiderschap bij overheid en bedrijfsleven wordt momenteel gekenmerkt door *diplomatie*-management dat in de eerste plaats beducht is om fouten te maken en zich daarom maar liever niet roert, gepreoccupeerd als het is met de *legitimatie* van zijn bestuursdaden.

Het is moeilijk voorstelbaar dat de specifieke knelpunten kunnen worden opgelost zonder dat dit algemenere bestuursprobleem wordt aangepakt. Daarbij gaat het dus om het ontwikkelen van een *beleidsvisie*. Daartoe is een duidelijke prioriteitsstelling vereist waarbij voorts de onderlinge samenhang

en verwevenheid van de specifieke knelpunten in ogenschouw worden genomen. Een zodanige formulering van het beleid kan leiden tot herstel van de bestuurbaarheid en een ander type en stijl van management dat bereid is een bepaalde visie ook door te zetten.

Onze internationale positie als „randvoorwaarde”

Het zal duidelijk zijn dat bij het ontwikkelen van die beleidsvisie onze internationale positie moet worden meegewogen. Zij vormt als het ware de „randvoorwaarde” waarbinnen de beleidsmogelijkheden zich bewegen.

De huidige depressie heeft een wereldwijd karakter, maar het is allerm minst zo dat alle bedrijfssectoren respectievelijk alle regio's in de wereld er in gelijke mate door worden getroffen. Integendeel: er zijn sectoren die zich aan de malaise onttrekken en er zijn zeker regio's zoals Zuid-Amerika en Zuid-oost-Azië, die economisch nog steeds groeien. Hun relatief hoge economische groei plaatst ze in een comfortabele positie. Groei gaat namelijk gepaard met een relatief hoog investeringsniveau, dat op zijn beurt zorgt voor een snelle absorptie van nieuwe technische mogelijkheden en een hoge arbeidsproductiviteit. Die cyclus vergroot de mogelijkheden om op de internationale markten te penetreren. En dat is precies wat Europa en Amerika op hun thuismarkten en traditionele exportmarkten van industriële producten momenteel onder vinden. Het is opzienbarend hoe een land als Japan, Europa en de VS de les leest, hoe het deze de spiegel voorhoudt van produktietechnieken (b.v. robotica) en marketing (b.v. produktontwikkeling, opbouw van dealer- en servicenetwerk, prijsstelling).

Deze unieke gebeurtenissen zijn niet incidenteel. Ze zouden ons ertoe moeten brengen om ons mentaal in te stellen op

* Hoogleraar Commerciële Beleidsvorming en Marktanalyse aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging van Arbeidsverhoudingen voor haar najaarsconferentie op 18 november 1981. Hierbij is gebruikt gemaakt van een eerder op uitnodiging van Pierson, Heldring & Pierson gehouden lezing over het in Nederland te voeren sociaal-economisch beleid.

een wereldeconomie waarin de kaarten opnieuw worden geschud: de suprematie van West-Europa en Noord-Amerika is niet langer onbetwist.

Met het voortduren van de economische stagnatie komen we zelfs steeds moeilijker te zitten, want een negatieve groeicyclus wordt gekenmerkt door een relatief laag investeringsniveau, een trage absorptie van nieuwe technologie en een lage arbeidsproductiviteit. Deze verschijnselen culminerend dus in een afnemend internationaal penetratievermogen. De „economische oorlog” die zich thans aftekent, zullen we dan gaan verliezen en de ontwikkelingen in het oudste industrieland, het Verenigd Koninkrijk, worden dan ons voorland. De economische stagnatie krijgt zijn weerslag op het sociaal-psychologische vlak, wat de zaken nog weer verergert. Dit uit zich in groeiende weerstanden tegen technische vooruitgang, verhevigde klasse-tegenstellingen, de roep om protectie.

Onze internationale concurrentiepositie is cruciaal. Om die te kunnen handhaven, zullen we de huidige verstarring moeten doorbreken. Herstel van de economische groei en herindustrialisatie vormen daartoe de *basisvoorwaarden*. Zo komen we terug bij het al eerder gesignaleerde bestuurs- en mentaliteitsvraagstuk: voor de vervulling van die basisvoorwaarden zijn bezieling en geloof in de eigen zaak namelijk onontbeerlijk. Voorlopig richten we de aandacht op de specifieke knelpunten, waarvan de beide eerstgenoemde eerst aan de orde komen.

De „aanbodrestricties”: produktiestructuur en arbeidsmarkt

Het na 1975 gevoerde matigingsbeleid is vooral *reactief* geweest. Aan het economische beleid kan een zekere interne logica niet worden ontzegd. Het speculeerde op de evenwichtsherstellende werking van het prijsmechanisme, en hield daarbij rekening met het feit dat de effecten ervan niet van de ene op de andere dag optreden. Men mikte daarom op een pakket beleidsmaatregelen waarmee de moeilijke periode kon worden overbrugd die voorafgaat aan de gehoopte endogene regeneratie van de bedrijvensector. Zou deze fase eenmaal bereikt zijn, dan zou het in gang gezette beleid weer kunnen worden beëindigd. Door het reactieve karakter van het matigingsbeleid bestond evenwel voortdurend het gevaar dat de structurele tekortkomingen steeds hechter versmelten met de structuur en daardoor steeds moeilijker te ondervangen zijn. Naar mijn opvatting is dit de situatie waarmee wij thans te maken hebben.

Om dit nader te verduidelijken kan met behulp van een eenvoudig modelletje een decompositie worden beproefd van de productie van bedrijven. Bij de decompositie zijn drie soorten groei-impulsen te onderscheiden, te weten:

- expansie van de wereldhandel;
- expansie van de autonome bestedingen (materiële overheidsconsumptie, overheidsinvesteringen en investeringen in woningen);
- een residuele factor die geïdentificeerd kan worden als „aanbodrestricties”, dat wil zeggen belemmeringen die de productie van bedrijven kunnen beperken ten opzichte van wat potentieel mogelijk is.

De resultaten van die decompositie staan in tabel I weergegeven. Het zij nogmaals beklemtoond dat het bij deze analyse gaat om tendenties. Aan conjuncturele en specifieke omstandigheden is geen aandacht geschonken. De vergelijkingen verklaren voorts de werkelijkheid ook niet perfect. Niettemin lijkt één ding onmiskenbaar. De Nederlandse economie is na 1970 minder gegroeid dan zij had kunnen groeien vanwege het optreden van „aanbodrestricties”. Ook na 1980 blijven deze een belangrijke rol spelen.

De meest algemene noemer waarop men die „aanbodrestricties” kan brengen, is die van de institutionele verstarring. Die doet zich zowel voelen in de produktiestructuur als in de werking van de arbeidsmarkt, om de twee belangrijkste as-

Tabel 1. *Decompositie van de groei van het produktievolume van bedrijven, 1960-1985*

	Expansie van de wereldhandel	Expansie van de autonome bestedingen	„Aanbodrestricties”	Constante en autonome term	Produktievolume van bedrijven
1960-1965 ...	3,2	0,9	0,0	1,5	5,6
1965-1970 ...	3,6	0,6	0,4	1,4	6,0
1970-1975 ...	2,3	0,1	-0,2	1,1	3,3
1975-1980 ...	2,5	0,2	-0,8	1,0	2,9
1980-1985 a) -	1,9	0,1	-1,4	0,9	1,5

a) Conform de veronderstellingen die aan het middellange-termijnplan van het CPB ten grondslag liggen.

Bron: W. Driehuis en A. van der Zwan, *De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985, ESB*, 13 mei 1981, blz. 454, tabel 11.

pecten te noemen. Het is ook duidelijk dat de politiek er in het afgelopen decennium niet in is geslaagd om deze problematiek in zijn diepgang te onderkennen en er een coherent beleid op te enten.

Kern van het probleem van de produktiestructuur is dat het naoorlogse Nederlandse specialisatiepatroon enkele heel specifieke trekken vertoonde. Het kenmerkte zich door een sterk sectorale specialisatie, waardoor onze industrie heel goed afgestemd was op de groeimogelijkheden die de wereldhandel destijds bood. Een voordeel hierbij was de jonge datum van onze industrialisatie. Nieuwkomers op de wereldmarkt kunnen immers een voordelige positie innemen ten opzichte van al eerder geïndustrialiseerde landen, doordat zij zich meteen vergaand kunnen specialiseren en kunnen kiezen voor opkomende bedrijfstakken met gunstige afzetvooruitzichten. In de komende decennia wordt Nederlands positie van jong industrieland betwist door de nieuwelingen in de industriële wereld anno 1980, de „newly industrialized countries” (nic’s), zoals Brazilië, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan.

Ons land is bijzonder gevoelig voor hun concurrentie doordat de Nederlandse industrialisatieformule, met zijn nadruk op „middle industries” — dat wil zeggen industrieën die technologisch een middenpositie innemen — voor deze landen zo geschikt is. Zij blijken deze formule inderdaad te hanteren. Vele van onze naoorlogse comparatieve voordelen dreigen nu nadelen te worden. Dit betekent dat onze industriële positie verder onder druk komt te staan. Relatief weinig industriële activiteiten in Nederland bevinden zich nog in de innovatie- en groeifasen van de levenscyclus van produkten. De opgetreden de-industrialisatie moet mede in dit licht worden gezien.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van elk economisch beleid is dat de werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd. Wat betekent dat nu precies? Om dat aan te geven kan wellicht het best worden aangesloten bij analyses die de verslechterde werking van de arbeidsmarkt tot onderwerp hebben. De studies constateren dat er sedert een langere tijd, sommigen menen vanaf 1967, zodanige aanpassingsproblemen tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid bestaan dat er meer werkloosheid is dan op grond van het aantal vacatures noodzakelijk zou zijn. Velerlei oorzaken worden in dit verband opgesomd, zonder dat het relatieve belang van de oorzaken nog wordt aangegeven. Het gaat om de volgende oorzaken:

- toegenomen kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod in termen van opleiding, beroep, leeftijd e.d.;
- regionale onevenwichtigheden;
- loonverstarring, waardoor het aanpassingsproces tussen vraag en aanbod wordt belemmerd;
- onaangename werkomstandigheden, vooral in de industrie;
- scheiding tussen primaire en secundaire arbeidsmarkten;
- sterke concurrentie van de overheid vanwege betere secundaire arbeidsvoorwaarden;
- afgenomen arbeidsmobiliteit;
- een trager zoekgedrag van werklozen in verband met het geringe verschil in netto inkomens uit werken en niet werken;

- de acceptatie van een veranderend ziektemeldingsgedrag en plaatsing van onbenutbare arbeid in de WAO. Als gevolg daarvan wordt arbeidspotentieel afgeschermd van de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van het arbeidsmarkt vraagstuk is een genuanceerd oordeel op zijn plaats, maar hoe men het beziet, de ontstane situatie heeft voor de werking van de economie een drietal gevolgen, te weten:

1. de zekerheidsfactor is voor velen heel belangrijk geworden en als gevolg daarvan oefent de overheid een grote zuigkracht op de arbeidsmarkt uit; zulks ten detrimente van bijvoorbeeld de industrie;
2. in de beslissing werken versus niet-werken is de facto een element van vrijheid van keuze geslopen zonder dat daar een prijs op staat;
3. de totale omvang van de inactieve bevolking, die ca. 1,1 mln. personen van de potentiële beroepsbevolking, is zo groot dat zij een onuitputtelijke recruiteringsbron van voortdurend beschikbare arbeid vormt voor de „informele economie”.

Dit schept voor het individu mogelijkheden voor uitwijkgedrag en subjectieve optimalisering die niet sporen met wat uit een oogpunt van maatschappelijke optimaliteit geboden is 1). Het voortduren van deze situatie versterkt dergelijk gedrag omdat de inschakelingsmogelijkheden dan afnemen (investeerders anticiperen op een slecht werkende arbeidsmarkt door investeringen terug te nemen), terwijl de uitschakelings-tendenties worden versterkt.

De andere specifieke knelpunten: kostenontwikkeling en vermogensstructuur van bedrijven

Met betrekking tot de kostenontwikkeling en de vermogensstructuur van ondernemingen wordt de aandacht in eerste instantie getrokken door de loonkostenontwikkeling, die vooral in het begin van de jaren zeventig in reële zin is uitgestegen boven de produktiviteitsontwikkeling. De stijging van het reële besteedbare inkomen van de actieve beroepsbevolking is daarvan niet de belangrijkste oorzaak; veeleer zijn hier de steeds in omvang toenemende overdrachtsinkomens in het geding, die een rechtstreeks gevolg zijn van de groeiende inactiviteit:

- het aantal effectief gewerkte uren is in Nederland significant lager dan in de ons omringende landen als gevolg van het ziekteverzuim. Dit brengt niet alleen een hoog niveau van de premielasten mee, maar veroorzaakt ook bijkomende verliezen van produktieve uren in verband met ontregeling van de produktievoortgang, respectievelijk het moeten aanhouden van „slobberploegen”. Voorts heeft de wijze van premieheffing (per bedrijfstak uniform) tot gevolg dat er ongewenste afwenteling van lasten plaatsvindt tussen werknemers resp. bedrijven onderling. Hierdoor wordt het allocatiemechanisme gefrustreerd;
- het aantal arbeidsongeschikten is in Nederland eveneens opvallend veel groter dan in de ons omringende landen. De gevolgen en neveneffecten daarvan zijn volledig te vergelijken met die van het ziekteverzuim.

De overheid heeft in de achter ons liggende jaren wel getracht de nadelige effecten van de lastenverzwaring tegen te gaan door de rijksbijdragen aan de sociale-verzekeringsfondsen te vergroten. Hierdoor konden de door de marktsector op te brengen premies lager zijn. In de jaren vóór 1975 bedroegen de rijksbijdragen om en nabij de f. 1,5 mrd. In 1980 werd door de overheid f. 12 mrd., of ruim 4% van het netto nationaal inkomen, aan de fondsen betaald. Mede door deze immense overheveling van middelen — waarbij ook nog de Wet op de investeringsrekening (WIR) (in 1980 ca. f. 3 mrd.) en de individuele bedrijvensteun (de laatste jaren ten bedrage van bijna f. 2 mrd.) in beschouwing moeten worden genomen —

zette de overheid haar eigen produktieve bestedingen onder druk.

Mede daardoor is het financieringstekort bij de overheid zo hoog opgelopen. De druk op het rentepeil wordt daarmee doorgaans in verband gebracht, die de *financieringskosten* van de bedrijven enorm heeft opgestuwd. Mede door de verslechtering van de vermogensstructuur moeten over een sterk gestegen deel van het bedrijfsvermogen vaste rentelasten worden betaald — wat alleen al de conjuncturele kwetsbaarheid sterk vergroot — maar dit moet worden opgebracht bij een hoger reëel rentepeil. Vandaar dat in Nederlandse bedrijven de bruto bedrijfsresultaten (voor rente) zo'n enorme discrepantie laten zien ten opzichte van de netto resultaten.

De gevolgen daarvan beperken zich niet tot de direct voelbare. De zelffinancieringscapaciteit van de bedrijven is sterk gedaald, terwijl de mogelijkheden om risicodragend vermogen van buiten aan te trekken aanzienlijk zijn verminderd. Deze situatie moet men zien in het licht van de projecties die gemaakt zijn door de ad-hoc-commissie Risicokapitaal van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO). In al hun eenvoud spreken deze projecties duidelijke taal: de bestaande situatie is zo dat het totale in bedrijven werkzame vermogen op f. 265 mrd. kan worden geschat. Indien de omvang van het risicodragende deel van dit vermogen op 35% wordt gebracht — algemeen wenselijk geacht in verband met het financiële weerstandsvermogen — dan is hiermede een substitutie gemoeid ten bedrage van f. 25 mrd. Voor de financiering van nieuwe investeringen (b.v. om in vijf jaar 200.000 nieuwe arbeidsplaatsen te creëren) is een bedrag van ca. f. 40 mrd. (prijzen 1980) gemoeid, waarvan een belangrijk deel ten minste 35% in de risicodragende sfeer ter beschikking zal dienen te komen. Hier rijst dus een financieringsproblematiek van grote omvang.

Directe weg van knelpunt naar beleid?

De knelpunten zijn duidelijk, maar geldt dit ook voor het beleid? Als we de oorzaken eenmaal weten, ligt het te voeren beleid dan niet voor de hand? Dat is mijns inziens allerminst het geval. Niet altijd zijn oorzaak en gevolg streng te scheiden: vaak is er sprake van simultaneïteit. Voorbeelden hiervan zijn het eerder gesignaleerde zoekgedrag van werklozen en de risicomijding bij de uitzet van vermogen van de kant van de belegger. Wordt het zoekgedrag van werklozen nu bepaald door gebrek aan motivatie of door het tekort aan werkgelegenheid? Is de risicomijding uitzet van vermogen nu toe te schrijven aan de risicohouding van de belegger of

1) De uitkomsten van het *Determinantenonderzoek WAO* vormen hiervan sprekende voorbeelden. Dit project dat is opgezet door de Sociale Verzekeringsraad en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector (RU Leiden), behelst een totale analyse van de factoren die de toetreding tot de WAO bepalen. De rapporteurs stellen dat zowel werkgevers als werknemers een afweging maken van kosten en baten verbonden met toetreding tot de WAO. In die afweging blijkt uitwijkgedrag een belangrijke rol te spelen. Zulk gedrag is mogelijk omdat de voorwaarden waaronder een uitkering wordt verstrekt — in strijd met de wet — zodanig versoepeld zijn dat „psycho-sociale klachten” als oorzaak van arbeidsongeschiktheid ontvankelijk worden verklaard. Aangezien werkgevers die een zodanig gebruik van de WAO bewerkstelligen daarvoor niet de rekening krijgen gepresenteerd in de vorm van hogere premies, is zulk gedrag ook voor hen lonend. Men moet niet verbaasd staan als diezelfde werkgevers vooraan staan als het er om gaat de overheid te kapitelen over uit de hand lopende collectieve uitgaven. In mei vorig jaar is dit misbruik publiekelijk aan de kaak gesteld (zie W. Driehuis en A. van der Zwan, *De Nederlandse economie in de jaren 1980-1985*. Een alternatief beleidsplan, *ESB*, 27 mei 1981, blz. 508-515). De reacties hierop (alsook op het interview dat op 11 mei 1981 in de *Haagse Post* verscheen) waren overwegend afwijzend. Het *Determinantenonderzoek WAO* toont ten overvloede aan dat onze bezwaren ter zake volkomen gegrond zijn.

bestaat er gebrek aan investeringsprojecten van een goed gehalte?

In beide voorbeelden moet men eigenlijk besluiten tot een wederzijdse beïnvloeding en zelfs tot een wederzijdse versterking van elkaars werking. Maar zelfs indien oorzaak en gevolg streng te scheiden zouden zijn, zoals wel beweerd wordt ten aanzien van de relatie lonen en winst, dan brengt zo'n constatering nog niet noodzakelijkerwijze met zich dat in een concreet geval een daling van het reële loon winstherstel zal bewerkstelligen. Dat is om minstens twee redenen het geval:

- *onomkeerbaarheden*: ook met een sterk verlaagd reëel loonniveau (b.v. dat van de jaren zestig) zullen we bepaalde industriële activiteiten uit die jaren zestig niet meer kunnen herwinnen, omdat deze inmiddels op doeltreffende wijze door de nieuwe industrielanden zijn overgenomen. Om dat deel van het industriële pakket terug te winnen zouden nog veel ingrijpender loondalingen nodig zijn dan men daarbij doorgaans in gedachten heeft. Voorts zijn de bijbehorende marketing- en fysieke distributiestructuur niet meer intact om de verloren gegane afzet met kans op succes weer op te pakken.
- *nadelige neveneffecten*: loondaling heeft als één van de nadelige neveneffecten dat de technische vooruitgang erdoor wordt afgeremd. Deze afremming van de technische vooruitgang heeft zijn gevolgen voor de arbeidsproductiviteit. De loondaling kan als gevolg daarvan worden ingehaald door het produktiviteitsverlies. De reële arbeidskosten per eenheid produkt dalen dan niet, niettegenstaande een daling van de reële lonen. Winstherstel blijft dan uit, het marktpenetratievermogen neemt af en de aansluiting bij de technologische ontwikkeling gaat verloren.

Daling van de reële lonen doet ook het volume van de consumptieve bestedingen verminderen, hetgeen met name zijn weerslag heeft op de afzetmogelijkheden van de bedrijfssectoren die sterk op voorziening van de binnenlandse markt zijn gericht, bij voorbeeld de detailhandel en andere dienstensectoren. De arbeidsintensiteit van deze laatste sectoren is relatief hoog, zeker in vergelijking met de exporterende goederensectoren. Het kostensoelaas voor de exportindustrie behoeft dan qua werkgelegenheidseffect nog niet op te wegen tegen het afzetverlies van de binnenlandse sectoren. Per saldo kan er dan heel wel verdere uitstoot van arbeid plaatsvinden, die via de weg van de premiedruk de loonkosten weer opstuwt.

Welke aanpak?

In dit artikel wordt een lans gebroken voor de benadering via twee sporen, namelijk het generieke spoor van de voorwaardenschepping en het spoor van de gerichte beïnvloeding van de produktiestructuur.

Met deze complementariteit wordt beoogd:

- qua fasering van het beleid de gevaren van bestedingsuitval te beperken;
- qua gelijktijdige inzet van verscheidene instrumenten te profiteren van de elkaar versterkende werking resp. het ondervangen van elkaars negatieve bijwerkingen;
- qua psychologie de kansen op doorbreking van het pessimisme zo groot mogelijk te doen zijn.

Het generieke spoor

Loonkostenbeheersing. Bij loonkostenbeheersing moet men niet eenzijdig de nadruk leggen op loonmatiging. Aan beloning zitten drie soorten aspecten: het kosten-, het bestedings- en het „incentive“-aspect. Indien de loonkostenbeheersing wordt gericht op de kosten per eenheid produkt, dan gaat de arbeidsproductiviteit — als terugkoppeling tussen de

verschillende aspecten — een belangrijke rol spelen. Op die wijze wordt het beleid in zijn juiste context geplaatst.

Voor de loonvorming is voorts belangrijk dat er een koppeling tot stand wordt gebracht tussen het loonniveau en de reële behaalde resultaten in de economie. Bovendien dient de loonvorming ruimte te laten voor rendementsherstel, met name in de industrie. Dit zou kunnen worden verwezenlijkt door de loonvorming gedurende een aantal jaren af te stemmen op de produktiviteitsontwikkeling in de dienstensector. Aangezien die ligt onder de produktiviteitsontwikkeling in de industrie wordt hierdoor ruimte geschapen voor rendementsherstel in de industrie, die ook weer mogelijkheden schept voor de vorming van eigen vermogen.

Een belangrijke bijdrage zal in dit verband moeten worden gevonden in het terugdringen van de overdrachtsinkomens. Er zal derhalve werkelijk een volumebeleid dienen te worden gevoerd. Dat wil zeggen dat in het stelsel van sociale-premieheffingen en uitkeringen veel sterker dan tot nu toe financiële prikkels moeten worden ingebouwd, ook voor de werkgevers. Dat is bij voorbeeld heel wel mogelijk door zowel in de premieheffing als uitkeringen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid te differentiëren naar de mate waarin op deze regelingen een beroep wordt gedaan.

Verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Er bestaat thans in brede kring erkenning van de noodzaak om in de beloningsverhoudingen tot een grotere en ten dele andere differentiatie te komen, als ook flexibeler te kunnen inspelen op wijziging in de marktomstandigheden. Daarbij moet in concreto worden gedacht aan een betere koppeling tussen beloning en:

- vakbekwaamheid c.q. praktische scholing in tegenstelling tot formele opleiding;
- inzet;
- verantwoordelijkheid;
- schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt.

Ik ontveins me niet dat hiertegen ook wel verzet zal ontstaan, met name in vakbondskring. Dat verzet wordt voor een deel ingegeven door de vrees dat hiermee zal worden teruggegrepen op het „Taylorisme“ en de „Stachanow“-systemen. Daarom is het goed om hier expliciet de link te leggen tussen beloningsstructuur en arbeidsorganisatie. Het is empirisch vastgesteld dat er thans in Nederland nog maar weinig werknemers (inclusief het top-management) zijn die werken onder een regime van prestatiebeloning. Het is vastgesteld dat de weerstanden daartegen van de kant van de werknemers wordt overschat; anders gezegd: veel werknemers zouden voelen voor een explicietere koppeling tussen beloning en prestatie als de arbeidsorganisatie zodanig is dat werknemers hun inzet en prestatievermogen ook tot gelding kunnen brengen.

Daar schort het ook in hoge mate. Niemand wil terug naar het „Taylorisme“, maar op het vlak van de arbeidsorganisatie en -motivatie zijn we toe aan grondige hervormingen. Voor een deel zullen die hervormingen een „terugkeer naar elementaire waarheden“ inhouden. Prestatiemoraal werkt alleen indien:

- prestaties op alle niveaus zichtbaar worden gemaakt;
- de bijbehorende beloning calculeerbaar is, ook die in de secundaire sfeer;
- iedereen in gelijke mate aan het regime van prestatiebeloning is onderworpen.

In Japan heeft men op het terrein van de arbeidsmotivatie en -organisatie grote successen weten te boeken die hun weerslag vinden in een beter werkklimaat en een grotere betrokkenheid van de werknemers. Die verbeteringen resulteren weer in een sterke concurrentiepositie.

Vermogensstructuur van de bedrijven. Zoals eerder opgemerkt, zal rendementsherstel een belangrijke factor moeten vormen in de verbetering van de vermogensstructuur van bedrijven. Van rendementsherstel zijn evenwel alleen op wat langere termijn tastbare positieve effecten te verwachten en

de situatie is op dit moment voor tal van bedrijven nijpend. In dit verband zijn ook de financiers, w.o. de banken en de overheid waar het de individuele bedrijvensteun betreft, niet vrij van blaam. De overlevingskansen van een onderneming die in de gevarezone is beland, is alleen gediend met:

- a. een versterking van het eigen vermogen;
- b. versterking van het management.

In de praktijk hebben we echter heel vaak gezien dat de bedrijvenhulp zich heeft beperkt tot vergroting van het vreemde vermogen. Als gevolg daarvan zijn de problemen veelal slechts verschoven en kwamen na enige tijd in verhevigde mate terug. Op dit punt doet zich de samenhang der dingen wel op een bijzondere wijze voelen. Zolang het investeringsklimaat niet verbetert en er onvoldoende vertrouwen bestaat, kan de oplossing van de transferproblematiek, die we hierboven in zijn omvang al hebben aangegeven, moeilijk verwacht worden. Een dergelijke vermogenstransfer is namelijk met veel risico's omgeven. Toch breekt ook in de financiële wereld het inzicht door dat veel industriële bedrijven en projecten slechts gebaat zijn bij een grotere betrokkenheid van de financiers die zich uit in de participatie in het eigen vermogen en in het management. Dit vraagt om een andere benadering zoals die in de participatiemaatschappij, maar meer nog in de industriebank en „merchant bank” wordt gevonden.

Het tweede spoor: specifiek beleid ten aanzien van de produktiestructuur

In een dynamische wereldeconomie staan de landen die zich economisch aan de top bevinden, bloot aan een voortdurende druk van onderop. Daarbij dringt zich het beeld op van de opeenvolgende generaties produktiestructuren. Deze generatie-opeenvolging dwingt de beleidsmakers te reageren op een tweezijdige vraagstelling, te weten:

- is, gegeven de produktiestructuur, het (loon-)kostenpeil concurrerend;
- is, gegeven het (loon-)kostenpeil, de produktiestructuur adequaat?

Dynamisch gezien kan handhaving en verbetering van het welvaartsniveau alleen worden gerealiseerd indien de produktiestructuur voortdurend wordt aangepast, i.c. opgewaarderd. Deze conceptie en de anticipatie daarop in de vorm van een consequent gevoerd structuurbeleid, vormt het sterke punt van de economische politiek die in Japan en andere Zuidoostaziatische landen is ontwikkeld.

Voor de afstemming van de Nederlandse industriële structuur op de toekomstige verhoudingen zijn drie algemene eisen van belang:

- vanwege de te verwachten ontwikkeling van de wereldhandel zal de industriële structuur veelzijdiger dienen te zijn ten einde de industrie voldoende omvang te geven;
- vanwege de verscherpte concurrentie van onderop zal het produktenpakket een opwaardering moeten ondergaan. De Nederlandse industrie dient de sprong te maken van „middle” naar „late industries”;
- ten einde te voorkomen dat we ten opzichte van de gevestigde industrielanden de weg van eenzijdige prijsconcurrentie worden opgedrongen, die te weinig marge laat voor investering in onderzoek en ontwikkeling en die tot ruilvoetverslechtering kan leiden, dienen we meer nadruk te leggen op produktiedifferentiatie en niet-prijs-elementen.

Dit is een zaak van gerichte technische innovatie en marketing. Deze elementen vormen de onderdelen van een algemeen programma dat, naar specifieke sectoren toe vertaald, qua accent verschillend kan uitvallen. In concreto zou een programma ter verbetering van de produktiestructuur gericht moeten zijn op:

- opwaardering van de intermediaire sector (aardolie, chemie, staal). Dit is niet alleen nodig omdat de basispro-

dukten een beperkte groeipotentie hebben, wat een druk op winstmarges en bezettingsgraden legt, maar het is ook aantrekkelijk met het oog op het milieu. Immers, modernisering van deze industrie en vernieuwing van de produkten zullen leiden tot een geringer energieverbruik en beter emissiekaracteristieken. Voorts zou een herstructurering een belangrijke versterking betekenen voor onze handelsbalans, zowel qua volume als ruilvoetverhouding, omdat de niet-prijs-elementen op de markten voor chemische eindprodukten, gedifferentieerde staalprodukten en dergelijke, een belangrijk wapen vormen tegen de prijsdruk. Het gaat hier om produktontwikkeling, levertijden, marktwerking, enz.

- revitalisering van de gevoelige sectoren (kleding, schoei, meubelen e.d.). Uit de karakteristieken van deze sectoren blijkt dat ze in alle opzichten (werkgelegenheid, groei handelsbalans en milieu) dermate aantrekkelijk zijn dat de eis kan worden geformuleerd dat hun afbrokkeling niet verder moet worden toegestaan dan uit een oogpunt van afzet- en kosten/prijsverhoudingen strikt noodzakelijk is.
- versterking van de „equipment”-sector (machine- en apparatenbouw, elektrotechniek, transportmiddelen en instrumenten). Vooral voor de werkgelegenheid blijkt deze sector van vitaal belang. Ook hiervan zijn de emissiekaracteristieken zeer gunstig. Uitbouw zou ook met oog op de toekomstige samenstelling van de wereldhandel een betere aansluiting bij de internationale concurrentieverhoudingen kunnen bewerkstelligen.

Het is verheugend in dit verband te kunnen constateren dat het voorstel van de WRR (gedaan in zijn rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* en overgenomen door de commissie-Wagner) door de regering voortvarend is opgepakt en op korte termijn in de vorm van de Maatschappij voor Industriële Projecten (MIP) concreet gestalte zal krijgen.

Slot

Het structuurbeleid waartoe overheden in westerse landen onder de druk der omstandigheden zijn overgegaan, is een conserverend beleid en niet of nauwelijks een anticiperend beleid. Thans dienen de bakens te worden verzet. Het in dit artikel uiteengezette beleid is hierop gericht.

Ons algemene uitgangspunt hierbij is geweest dat de economische structuur van een land voor een deel geënt is op blijvende kenmerken zoals geografische ligging, voor een ander deel vatbaar is voor veranderingen, zowel onder invloed van niet beheersbare determinanten (internationale concurrentieverhoudingen) als beheersbare factoren (onze opstelling in het internationale krachtenveld). In het verlengde van die opvatting ligt dat wij bij die opstelling gebonden zijn aan onze meer blijvende structuurkenmerken, maar binnen de gegeven grenzen ook actief en dynamisch te werk kunnen gaan: door het creëren van nieuwe comparatieve voordelen. De functies van het structuurbeleid in dat geheel zijn dan vooral:

- zichtbaar maken van de contouren van de toekomstige economische structuur, waarop particulieren en overheid doeltreffend kunnen reageren;
- planmatigheid van het overheidsbeleid vergroten door een betere coördinatie en afstemming te bewerkstelligen.

In die zin kan het structuurbeleid het raamwerk verschaffen voor het activeren en mobiliseren van ons nationale potentieel door het aangeven van een mogelijke en wenselijke richting in de ontwikkeling. Daarin ligt uiteindelijk ook de sleutel tot de oplossing van het bestuurs- en mentaliteitsvraagstuk.

Arie van der Zwan