

# Het Werkgelegenheidsplan

PROF. DRS. C. J. VAN EIJK\*

**Onlangs heeft het kabinet het Werkgelegenheidsplan gepresenteerd waarin maatregelen zijn samengebracht die het kabinet wil treffen om de oplopende werkloosheid te bestrijden.**

**De nota zelf is evenwel nogal pessimistisch over de mogelijkheden om de huidige werkloosheidsproblemen op te lossen. Verwacht wordt dat de groei van de productie onvoldoende zal zijn om de werkloosheid te verminderen en het snel toenemende arbeidsaanbod op te vangen. De nadruk valt dan op arbeidstijdverkorting en invoering van deeltijdarbeid.**

**De auteur is van mening dat het Werkgelegenheidsplan gevangen zit in het pessimistische perspectief dat door de recessie wordt opgeroepen.**

**Reële, onvervulde behoeften vertalen zich in die situatie onvoldoende in verwachte rendementen op investeringen, die de aanzet kunnen zijn tot nieuwe, economisch zinvolle activiteiten.**

**Het werkgelegenheidsbeleid zou mede gericht moeten zijn op het verspreiden van informatie over reële mogelijkheden en kansen voor de nationale economie, waarop overheid en particulieren kunnen inspelen. Daarmee zouden perspectieven kunnen worden geopend op nieuwe productie- en afzetmogelijkheden en op een meer volledige bezetting van de economie.**

## Het probleem

In de nota over het werkgelegenheidsplan van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (eerste versie) 1) wordt geen uitgebreide analyse gegeven van de oorzaken van onze huidige economische moeilijkheden. Verwezen wordt naar recente studies van de WRR, de Commissie-Wagner, de Commissie van economische deskundigen van de SER, de Centrale Economische Commissie en het Centraal Planbureau. Het is jammer dat daardoor een kans wordt gemist weer wat verder door te dringen tot de kern van het probleem. Mijn indruk is dat keuze en motivering van sommige delen van het beleid daaronder hebben geleden. Het verhaal in de nota over wat ons overkwam, spoort in algemene termen met wat daarover eerder is gezegd, maar de boodschap daarin voor degenen die op microniveau beslissingen moeten nemen, kan nu, naar ik meen, toch niet helemaal worden begrepen. In dit artikel beperk ik mij tot aspecten van de werkgelegenheidsproblematiek die naar mijn mening in de analyse te veel op de achtergrond gebleven zijn.

In hoofdtekken kan men de gebeurtenissen als volgt beschrijven. Volledige werkgelegenheid en een beperking van de werkloosheid tot frictiewerkloosheid vereist in de eerste plaats een productiecapaciteit die voldoende arbeidsplaatsen in de markt- en kwartaire sector representeert om in principe de gehele beroepsbevolking aan werk te helpen. De arbeidsplaatsen moeten ook passen bij de beroepskwalificaties van de potentiële werknemers en goed over het land zijn verdeeld. Zo'n productiecapaciteit is er niet. In het recente verleden, wellicht al vanaf het midden van de jaren zestig, hebben loon- en prijsveranderingen arbeidsplaatsen in de marktsector onrendabel gemaakt en vernietigd. Niet alleen loonvoet- en energieprijsstijgingen hebben deze ontwikkeling uitgelokt; ook veranderingen in de samenstelling van de vraag, en na de oliecrisis ook die van de buitenlandse vraag, hebben daarbij een rol gespeeld. Het investeringsniveau van de jaren zeventig is kennelijk niet voldoende geweest om deze afbraak van arbeidsplaatsen te compenseren.

Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd. Per arbeidsplaats was door de technische vooruitgang steeds

meer geld nodig, het arbeidsaanbod steeg ongewoon snel en veranderde van samenstelling en de verwachtingen over te behalen rendementen waren somber. De slechte vermogensverhoudingen in de bedrijven maakten financiering van investeringen moeilijk. Dat kan hebben samengehangen met de ontwikkeling van de loonvoet, de niet-geanticiperde inflatie, de niet-inflatieneutrale belastingheffing, de stijgende druk van de collectieve sector en de daarmee samenhangende afwenteling. Maar ook met het ontbreken van perspectieven op nieuwe, economisch zinvolle produktiemogelijkheden, waarbij het nog maar de vraag is of dat ontbreken voortvloeit uit feitelijke afwezigheid van die mogelijkheden. De perspectieven, voor zover ze aan het begin van de jaren zeventig nog aanwezig waren, werden verduisterd door de voorspellingen over het einde van de economische groei, toegeschreven aan milieuproblemen, uitputting van grondstoffenreserves, overbevolking en problemen van ruimtelijke ordening. Ze werden verstoord door de onzekerheid die de energieprijsstijgingen veroorzaakten. Onzekerheid vervormt de toch al onduidelijke informatie die het marktmechanisme als leidraad voor investeringsbeslissingen genereert. Hoe dit zij, het gevoel is algemeen dat een deel van de werkloosheid moet worden verklaard uit een gebrek aan arbeidsplaatsen.

Echter, de beschikbaarheid van voldoende arbeidsplaatsen is slechts één van de noodzakelijke voorwaarden voor volledige werkgelegenheid. Een tweede noodzakelijke voorwaarde is dat het economisch zinvol moet zijn ze te bezetten. Of dat zo is, hangt af van de omvang van de koopkracht uit binnen- en buitenland, van de Nederlandse concurrentiepositie op binnen- en buitenlandse markten t.o.v. buitenlandse producenten en van prijs-kostenverhoudingen. Maar ook van de vraag die de collectieve sector uitoefent. Ook aan deze voorwaarde is niet voldaan.

Al voor de oliecrisis nam de groei van enkele bestedings-

\*De auteur is hoogleraar macro-economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij dankt drs. W. J. Zwezerijnen voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) *Het werkgelegenheidsplan*, Eerste versie — voorjaar '82, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 431, nrs. 1 en 2.

categorieën af. Hierin weerspiegelde zich de eerder genoemde toenemende onzekerheid over de mogelijkheden het bestaande tempo van de economische groei te handhaven. Maar ook verminderde de groei van het reëel beschikbare inkomen. Bovendien verscherpte zich de buitenlandse concurrentie op de binnenlandse markten. Weer blijkt de loonvoet een cruciale variabele. De nominale koopkracht hangt er in positieve, de prijsontwikkeling en die van de concurrentiepositie in negatieve zin mee samen. Maar ook is in de jaren zeventig de wisselkoers belangrijk geweest. Andere elementen in de prijs-kostenverhouding zijn de rentestand en de ruilvoetontwikkeling.

Na de oliecrisis van 1974 daalde de groei van de wereldhandel in sterke mate en werd aanvankelijk de concurrentiepositie op buitenlandse markten slechter. Ook veranderde de samenstelling van de wereldhandel waardoor de structuur van onze productie, o.m. gespecialiseerd op de chemische en de olie-industrie, er niet meer in alle opzichten op aansloot. Moeizame aanpassingsprocessen moesten daarom op gang worden gebracht.

Het bleek een te moeilijke taak voor overheid en sociale partners snel de juiste reële-loonvoetontwikkeling te vinden en te realiseren om die aanpassingsprocessen op gang te brengen en op langere termijn volledige bezetting van het productie-apparaat te garanderen. De snel stijgende belasting en premiedruk verzwaarde deze opgave. Eerst later in het decennium werd de loonkostenontwikkeling weer beheersbaar.

Voldoende arbeidsplaatsen en voldoende vraag naar eindproducten zijn noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarden voor een hoog niveau van werkgelegenheid en een lage werkloosheid. De capaciteiten van potentiële werknemers en hun regionale verdeling moeten sporen met de eisen die voor bezetting van de arbeidsplaatsen worden gesteld en met de verspreiding ervan over het land. Vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt moeten elkaar gemakkelijk kunnen vinden. Echter, mede door de grote veranderingen in de bedrijfstakkenstructuur die gedurende de jaren zeventig ontstonden, zijn er kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod gegroeid die niet gemakkelijk te overbruggen zijn.

Tot zover de feitelijke gebeurtenissen. Vooral in het rapport van de WRR wordt dieper ingegaan op de achtergronden ervan. Die zijn m.i. van belang voor de motivering en de keuze van het beleid. Aandacht voor dit aspect ontbreekt in de werkgelegenheidsnota. De WRR brengt de mogelijkheden in verband met een „ontregeling in de coördinatie van de economische beslissingen die zich vervolgens vertaalt in ontwijken en afwentelen van risico's, hetgeen weer leidt tot verlies van initiatief" en „... verkorting van de tijdshorizon gepaard aan immobilisme en een defensieve instelling" 2).

In de desbetreffende passages van de WRR-nota zijn geluiden te herkennen die ook klinken in de economische literatuur van de laatste tien, vijftien jaar waarin steeds opnieuw wordt geprobeerd vast te stellen wat Keynes over de achtergronden en oorzaken van aanhoudende werkloosheid heeft gezegd 3). Aandacht wordt daarin gevraagd voor het feit dat na ernstige verstoringen het marktmechanisme niet meer in staat blijkt te zijn de nog steeds bestaande reële, en onvervulde behoeften te vertalen in verwachte rendementen op investeringen waardoor nieuwe initiatieven, gericht op het starten van nieuwe economisch zinvolle productieprocessen, gericht op de bevrediging van die behoeften, uitblijven. De potentiële of latente vraag meldt zich dan niet als effectieve koopkracht op de markten, ten dele omdat die vraag gerestringeerd wordt door aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt. Zo komt het dat onbevredigde behoeften blijven staan tegenover ongebruikte produktiemiddelen. Ook toenemende onzekerheid over de ontwikkeling van de produktiekosten, de groei van de collectieve sector en de wijze waarop die gefinancierd kan worden, verduisteren de eventueel nog bestaande verwachtingen. Aanhoudende werkloosheid, het uitblijven van nieuwe verwachtingen leiden er toe dat ramingen van de toekomstige behoefte aan capaciteit steeds dichter de feitelijke capaciteit naderen. En zo blijft herstel uit omdat het marktmechanisme een vertekend beeld van de werkelijke schaarsteverhoudingen geeft.

Inzicht in deze achtergronden kan behoeden voor te gemakkelijke aanbevelingen op basis van de versimpelde samenhang: matiging van kosten leidt tot grotere rendementen en dus meer investeringen en arbeidsplaatsen, die in de gebruikelijke discussies nog steeds een rol speelt en soms ook in de werkgelegenheidsnota de kop lijkt op te steken. Dat inzicht kan echter ook voorkómen dat erkenning van de bestaande reële behoeften achterwege blijft, geheel of gedeeltelijk onbewust toch weer het uitblijven van herstel wordt toegeschreven aan verzuimen en daardoor gemakkelijk te pessimistisch wordt geoordeeld over de mogelijkheden dat de markt- en de kwartaire sector in de toekomst meer arbeidsplaatsen kunnen opleveren. Voor ik daarop inga volgt eerst een globaal overzicht van de beleidsvoorstellen uit de werkgelegenheidsnota.

### Het voorgestelde beleid

De werkgelegenheidsnota beschrijft een meersporenbeleid. Voor herstel en behoud van de werkgelegenheid worden het macro-economisch beleid, het economisch structuurbeleid, het bouwbeleid en het werkgelegenheidsbeleid in de kwartaire sector van belang geacht. Geconstateerd wordt echter dat dit gezien de snelle groei van het arbeidsaanbod in de komende jaren niet voldoende zal zijn. Daarom wordt er sterk gepleit voor een herverdeling van arbeid door arbeidstijdverkorting en door deeltijdarbeid. Vervolgens wordt een Jeugd Werk Plan besproken dat het probleem van de jeugdwerkloosheid moet helpen aanpakken. Ook worden de mogelijkheden onderzocht van werken met behoud van uitkeringen. Natuurlijk wordt het arbeidsmarktbeleid niet vergeten; in hoofdstuk 8 wordt een overzicht gegeven van de verschillende al in werking zijnde en nieuwe maatregelen die onder dit hoofd vallen. De regionale en lokale problemen worden in hoofdstuk 11 en de internationale aspecten in hoofdstuk 12 besproken. In hoofdstuk 10 staat dat er werkgelegenheids-overleg tussen de sociale partners moet ontstaan: een verbreding van het cao-overleg. Dat zou het doortrekken van de beleidslijnen mogelijk maken.

### Behoud en herstel van werkgelegenheid

De beschrijving van het macro-economische beleid en van het economisch structuurbeleid levert niet veel nieuws op. Ze bevat aanbevelingen die ook in eerdere publikaties over deze beleidsvormen voorkomen. Het macro-economische beleid moet voorwaarden scheppen voor het herstel. Matiging van de kostenontwikkeling wordt bepleit omdat zo de rendementen kunnen worden verbeterd, wat tot herstel van investeringen kan leiden en dus tot creatie van meer arbeidsplaatsen. Ter wille van de matiging van de loonkosten zal de groei van de collectieve sector worden afgeremd. Ook zou daardoor de rente kunnen dalen als tenminste een verkleining van het overheidstekort wordt bereikt. Het beleid wordt als voorwaardenscheppend gekarakteriseerd. Niet steeds lukt het, zo lijkt mij, duidelijk te maken dat op deze wijze slechts noodzakelijke voorwaarden worden geschapen. De matiging van de loonkosten wordt van „doorslaggevende" betekenis geacht voor de oplossing van de problemen 4). Herstel van rendementen nu houdt echter niet zonder meer herstel van verwachte rendementen in. En daar komt het op aan. De tot nu toe, vooral in de laatste jaren, bereikte matiging van de loonkosten heeft wel tot een opleving van de export geleid maar herstel van de investeringen is nog niet in zicht gekomen.

2) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980, blz. 289.

3) Het is hier niet de plaats om dieper op die literatuur in te gaan en de uitspraken over de achtergronden van de recessie te onderbouwen. Een belangrijke recente publikatie in dit verband is: E. Malinvaud, *Profitability and unemployment*, Cambridge University Press, 1980.

4) Zie WRR, op. cit., blz. 22.

Het economisch structuurbeleid moet ertoe bijdragen dat een produktiestructuur ontstaat die beter zal aansluiten bij de samenstelling van de binnen- en buitenlandse vraag. In dit verband wordt de op te richten Maatschappij voor Industriële Projecten genoemd. Jammer is het dat de bijdrage tot het bepalen van de plaats van dit nieuwe instituut in onze economische orde beperkt blijft tot de constatering dat de MIP meer is dan alleen maar een financieringsinstrument. Ik denk dat zij van betekenis kan zijn voor de verbetering van de voor investeringsbeslissingen belangrijke informatiestromen die in de huidige situatie slechts op gebrekkige wijze door het marktmechanisme worden gegenereerd, en dat zij daardoor een aanvulling op onze economische orde kan worden 5). Een verdere analyse van dit aspect zou aanwijzingen hebben kunnen opleveren voor de wijze waarop een belangrijke aandeelhouder van die nieuwe instelling, de Nederlandse overheid, zich zal gaan opstellen bij de formulering van het beleid. Waarschijnlijk is het onredelijk in deze nota al daarover informatie te verwachten. Wel wordt verwezen naar de opmerkingen die gemaakt zijn in de nota van de Commissie-Wagner over getrapte uitvoering van het aandachtsgebiedenbeleid. Ook het belang van de productie van informatie op sectorniveau wordt genoemd, vooral ook voor innovatie en vergroting van de export.

Erkend wordt voorts dat het facettenbeleid extra activiteiten kan opleveren. Maar ook dat dit beleid rendementen kan aantasten, onzekerheid kan vergroten en dus tot een vermindering van reële inkomens kan leiden.

Een concrete en belangrijke maatregel is het bouwplan dat in paragraaf 4.4 wordt aangekondigd. Van belang is ook dat wordt ingezien dat juist hier een uit de hand gelopen reglementering en democratisering de bevrediging van reële behoeften in de weg ging staan. Daarom zullen procedures worden versoepeld. Klinkt er in de desbetreffende passages iets door van het inzicht dat het scheeftrekken van prijsverhoudingen, in plaats van het scheppen van betere inkomensverhoudingen, bedoeld als hulp aan trekkers van lage inkomens, de bouwsector in zijn ontwikkeling heeft belemmerd?

Wat de kwartaire sector betreft wordt in de nota een raming gemaakt van de opnamemogelijkheden tot 1985. Problemen bij de financiering door de overheid, maar ook de ontwikkeling van de behoefte aan onderwijsvoorzieningen laten slechts een bescheiden uitbreiding van de werkgelegenheid in die sector toe, zo wordt gesteld. Demografische factoren dwingen zelfs tot de conclusie dat in de komende tien jaren 25.000 tot 30.000 arbeidsplaatsen in het onderwijs verloren zullen gaan 6). Niettemin zijn er andere sectoren waarin uitbreidingen verwacht worden.

#### *De arbeidstijdverkorting en de deeltijdarbeid*

Een van de opvallendste elementen uit het werkgelegenheidsplan is de stelling dat de problemen zonder arbeidstijdverkorting en vooral zonder de invoering van deeltijdarbeid niet kunnen worden opgelost. Die stelling houdt in dat de marktsector en de kwartaire sector niet voldoende arbeidsplaatsen kunnen scheppen om de werkloosheid in belangrijke mate terug te dringen. De motivering berust vooral op het feit dat bij gematigde groei van de productie en voortgaande groei van de produktiviteit de geschatte groei van de beroepsbevolking, die inderdaad hoog is, niet kan worden opgevangen. Is er dan wat de vraag naar de produkten en diensten die deze sectoren kunnen produceren betreft sprake van verzadiging?

In de analyse van de huidige toestand, die werd ontleend aan de genoemde publikaties, komt de term verzadiging niet voor. De nota zelf noemt dat verschijnsel niet. Gaan we nog iets verder terug in de geschiedenis: de nota *Selectieve groei*, een produkt van het kabinet-Den Uyl, stelde met nadruk dat verdere groei van de consumptie gewenst en mogelijk was 7). Zelfs zonder veel onderzoek naar de latente vraag van grote groepen van de bevolking kan toch worden gesteld dat uit het grote verzet tegen de matiging, tegen aantasting van ziekte-uitkeringen, tegen de verhoging van tarieven voor aardgas, elektriciteit, en diensten die gemeenten aan de bevolking le-

veren, blijkt dat grote groepen Nederlanders vinden dat hun reëel beschikbaar inkomen te laag is. Velen wensen meer en betere onderwijsvoorzieningen, betere voorzieningen in de geestelijke volksgezondheid. Men wenst herstel van de milieu-functies en dat zijn vormen van productie die geen op de markt te verhandelen produkten opleveren, niettemin noodzakelijk zijn en dus tot daling van het in geld gemeten reële beschikbare inkomen zullen leiden, hoe die ook zal gaan worden gefinancierd. Wenst men dat tegen te gaan, en daar is alle reden voor, dan moet er toch meer werk worden verzet.

Daar zijn maar enkele, zonder verder onderzoek waar te nemen blijken van het ontbreken van verzadiging. En dan toch meer deeltijdarbeid? Natuurlijk zal bij voortgang van produktiviteitsstijging geleidelijk de arbeidstijd moeten worden verkort. Die ontwikkeling is al tientallen jaren aan de gang en kan niet worden gestopt. Maar dat is iets anders dan een drastische structurele vermindering van het arbeidspotentiël in een situatie die landelijk en internationaal gekenmerkt wordt door nog grote reële onbevredigde behoeften.

Zou het kunnen zijn dat de stellige uitspraak dat de groei van markt- en kwartaire sector naar verwachting te gering zal zijn om het snel groeiende arbeidsaanbod op te vangen, samenhangt met verwaarlozing van bepaalde consequenties van de eerder genoemde diepere achtergronden van een aanhoudende recessie? Als deze mede wordt veroorzaakt doordat het marktmechanisme geen uitzicht biedt op economisch rendabele investeringsmogelijkheden, en als deze stand van zaken afhankelijk is van psychologische factoren, dan is de stelligheid van de uitspraak te begrijpen, maar toch onjuist.

Het echte probleem is dat de aard van een aanhoudende recessie zelf ons verhindert het verloop en het eventuele naderende einde ervan modelmatig en kwantitatief te beschrijven m.a.w. ons verhindert operationeel gestalte te geven aan factoren die de perspectieven weer kunnen verbeteren. Daardoor wordt het ook onmogelijk om op de gebruikelijke wijze na te gaan welke overheidsmaatregelen die ontwikkeling kunnen bevorderen of verhaasten.

Onze economische modellen bevatten geen endogene beschrijving van de opleving van rendementsverwachtingen. Ze beschrijven alleen de totstandkoming van de lopende winsten. De verwachte winsten kunnen lang niet altijd op correcte wijze uit vertraagde winsten worden afgeleid. Dat is al een heel oud punt van kritiek op modellen die de economische activiteit vanuit de vraagzijde beschrijven.

Gegeven deze stand van zaken is het voorstelbaar dat berekeningen als die uit de nota de stellige indruk wekken dat de nu verwachte groei van de productie onvoldoende zal zijn om de werkloosheid drastisch te verminderen en de snel groeiende beroepsbevolking op te vangen. Maar onze zorg berust op niet-weten. Niet op weten dat herstel uitblijft. En dan past ons eigenlijk geen stellige uitspraak. Bovendien zou een deel van de voorgestelde maatregelen, althans volgens de analyse van de WRR, gericht moeten zijn op het doorbreken van het gebrek aan perspectief. Ook de nota zinspeelt daarop. Op het doorbreken van de stabiliteit van een keynesiaanse situatie met hardnekkige werkloosheid. Dat zou vooral moeten gelden voor de activiteiten van de MIP, aldus de WRR en de Commissie-Wagner. Maar misschien is het te veel gevraagd van een bewindsman die voelt verantwoordelijk te worden gehouden voor volledige en volwaardige werkgelegenheid, en voor zijn adviseurs, te wachten tot de voorgestelde maatregelen het door henzelf beoogde effect zullen hebben.

Daar staat echter tegenover dat de gewraakte stellige uitspraak op initiatieven om uit de problemen te komen een averechts effect kan hebben. Terecht stelt de nota in hoofdstuk 10 dat op microniveau werkgevers en werknemers het beleid kunnen steunen en doortrekken zelfs, door het cao-overleg uit te breiden tot een overleg over werkgelegenheid, arbeids-

5) Zie voor dit aspect: SER, *Advies inzake plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 19 februari 1982, blz. 84.

6) Zie WRR, op. cit., blz. 35.

7) *Selectieve groei, Economische structuurnota*, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955, nrs. 1-3, blz. 52 vv.

markt en arbeidsvoorwaarden. Zulk overleg zou b.v. de zekerheid over de toekomstige kostenontwikkeling kunnen vergroten. Hoe zal tegen deze achtergrond de stellige uitspraak dat het verwachte arbeidsaanbod toch te groot zal blijken, worden opgevat? Zullen initiatieven in dit verband daardoor niet onmiddellijk gesmoord worden? Moest nu juist niet het feit dat de analyses waarop de nota steunt niet over verzadiging spreken, en gematigd optimistisch zijn over de mogelijkheden dat de problemen tot een oplossing komen, niet een stimulant zijn voor dat overleg?

Er dringen zich herinneringen op aan de problemen uit het begin van de jaren vijftig. Ook toen leken de mogelijkheden om aan de groeiende beroepsbevolking arbeid te bieden te klein. Een van de eerste verkenningen voor de lange termijn beschreef een gematigd ontwikkelingsproces dat in de ogen van de opstellers ambitieus was, maar later gemakkelijk overtroffen werd (8). Zonder de grote verschillen in de omgevingsfactoren te ontkennen (een veel lager uitgangsniveau, groeiende internationale samenwerking en een andere mentaliteit) kan worden geconstateerd dat de fundamentele onzekerheid over het weer ontstaan van rendementsverwachtingen als impuls voor investeringen de gemeenschappelijke kern is in de problemen van toen en nu. De industrialisatie toen lukte met maatregelen die nu globaler aandoen dan het beleid dat nu wordt ontworpen.

### *Het overige beleid*

Het ligt voor de hand dat de werkloosheid van jongeren de grootste zorgen baart. Twee beleidslijnen worden in het Jeugd Werk Plan ontvouwd: het verminderen van het aanbod door het verruimen van de mogelijkheden tot het volgen van een beroeps- en vakopleiding en het stellen van grenzen aan de duur van de werkloosheid van jeugdigen. Voor de buitenstaander is het moeilijk de mogelijke effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te beoordelen. Het valt op — maar misschien is dat een te subjectieve indruk — dat ook hier het samenvattende hoofdstuk weinig overtuigend is. Maatregelen die maar tijdelijk soelaas bieden worden aangekondigd. Is het een teken van beroepsdeformatie die ik verwachtte dat er duidelijk zou worden gekozen voor prijsvorming van de produktiefactor arbeid die de concurrentiepositie van jongeren op de arbeidsmarkt verbetert, waarbij zonodig inkomen van jongeren tot een aanvaardbaar niveau worden opgetrokken b.v. met behulp van een negatieve inkomstenbelasting, in plaats van voor ingewikkelde subsidies aan bedrijven om ze over te halen jeugdigen in dienst te nemen? Komen veel van die maatregelen niet neer op het ongedaan maken van de economische consequenties voor de allocatie van produktiefactoren van prijsingrepen die met goede bedoelingen voor mensen met lage inkomens zijn uitgevoerd zonder te letten op de werkgelegenheidsconsequenties?

Hetzelfde geldt trouwens ook voor de veelheid van regelingen die in het kader van de arbeidsmarktpolitiek worden genoemd en voor de pogingen werken mogelijk te maken bij behoud van uitkeringen. Wat dat laatste betreft moet trouwens nog zeer veel worden „overwogen” en „bestudeerd”. Het gaat daarbij om sympathiek aandoende pogingen om niet-actieven voor zich zelf en de maatschappij nuttig bezig te laten zijn. Het is verbluffend te ontdekken hoeveel commissies, studie- en werkgroepen al rapporten, voorlopige en finale, hebben opgesteld om het beleid ter zake voor te bereiden. Zou ook hier niet beperking goed zijn ter wille van een vermindering van de bureaucratie?

### **De consequenties van de maatregelen**

In hoofdstuk 9 van de nota werden de consequenties van het pakket van maatregelen weergegeven. Niet alleen van de extra bestedingen, maar ook van de maatregelen waaruit deze moeten worden gefinancierd, zoals extra belastingheffing en verlaging van de WIR-premies. Dat hoofdstuk moet dus het perspectief schilderen dat het werkgelegenheidsplan ons

biedt. Voor 1982 en 1983 blijkt de werkloosheid te dalen met 12.000 respectievelijk 17.000 personen. Daarin zijn niet begrepen de consequenties van de bevordering van de deeltijdarbeid. De werkloosheid wordt gemeten in arbeidsjaren en ondergaat daardoor niet de invloed van uitbreiding van deeltijdarbeid. Wel gaan er meer personen werken.

Een belangrijke vraag is in hoeverre hiermee het gehele perspectief gegeven is. Dat lijkt niet waarschijnlijk. Gegeven de structuur van de CPB-modellen waarmee de effecten zijn bepaald, is het waarschijnlijk dat de consequenties van de overheidsbestedingen en heffingen zijn meegenomen. Ongewijfeld is vastgesteld welke effecten het bouwplan voor de werkgelegenheid heeft, de directe effecten en die van de toelieferingen. Uiteraard zullen ook de multiplier-effecten zijn berekend, maar die zullen in onze open economie niet groot zijn. Ook zal zijn vastgesteld welke consequenties de besteding van de f. 330 mln. via de MIP en van f. 110 mln. aan speerpuntprojecten heeft, al zal dat moeilijk zijn geweest omdat nog niet vaststaat welke projecten op deze wijze zullen worden gefinancierd. De gevolgen van het werkplan voor jeugdigen zijn, althans wat de onderwijscomponent betreft, wel te ramen, al staat blijkbaar nog niet vast of de instituten die deze activiteiten moeten gaan uitvoeren wel voldoende capaciteit hebben.

Maar het beleid omvat meer. Uit de analyses blijkt, zoals gezegd, dat de aanhoudende recessie heeft geleid tot verstoring van de functies die het marktmechanisme heeft bij de informatieverspreiding. Reële bestaande behoeften komen daardoor niet meer tot uiting in verwachte rendementen van investeringen. Anders gezegd, de signalen die „gerantsoeneerde” consumenten zouden willen doen uitgaan om producenten te bewegen de werkgelegenheid te scheppen die inkomen en produktie oplevert om de latente vraag om te zetten in effectieve en tegelijkertijd effectieve vraag te bevredigen, komen daardoor niet over. De nota zegt dat de overheid met bepaalde delen van haar beleid die impasse wil helpen doorbreken (door de oprichting van MIP, de vereenvoudiging van procedures, voorlichting, inventarisatie van sterke punten van onze economie, aandachtsgebiedenbeleid, het opsporen van nieuwe produktiemogelijkheden). Dat was ook de aanbeveling van de WRR. In het WRR-rapport 9) wordt tot de taken van het specifieke gerichte structuurbeleid gerekend „het inzicht geven in de contouren van de toekomstige sectorstructuur van de economie” en „het bieden van perspectieven waarop particulieren en overheid kunnen inspelen”. Het rapport wijst erop dat ook in onze eerste industrialisatieperiode veel aandacht is besteed aan het verspreiden van informatie over „de reële mogelijkheden en kansen die zowel voor individuele ondernemers als voor de nationale economie als geheel aanwezig waren” 10). En met succes. Voor de herindustrialisatie dacht de WRR in termen van een regeringscommissie voor het structuurbeleid aangevuld met een nationale ontwikkelingsmaatschappij die als doelstellingen zou moeten hebben de bevordering van de concurrentie door nieuwe toetreding, van investeringen in nieuwe richtingen en waar nodig het verbeteren van het management 11). Als de MIP die doelstellingen overneemt en als ze succesvol blijkt te zijn, zal dat toch economische activiteit met zich kunnen brengen die uitgaat boven wat ze zelf zal financieren.

De vraag is of ook van deze activiteiten ten behoeve van de nota een kwantitatieve benadering werd gegeven. Dat is niet waarschijnlijk. Immers, zoals gezegd in de vorige paragraaf, deze aspecten van het beleid kunnen niet systematisch met de gebruikelijke econometrische modellen worden onderzocht. Die modellen bevatten immers geen beschrijving van het proces waarbij winstverwachtingen voor nieuwe investeringen ontstaan. Die winstverwachtingen zijn in die modellen geen endogene variabelen. De modellen kunnen dus de omslag

8) Zie CPB, *Een verkenning der economische toekomstmogelijkheden van Nederland 1950-1970*, Den Haag, 1954.

9) Zie WRR, op. cit., blz. 161 en 290.

10) Idem, blz. 163.

11) Idem, blz. 184.

niet voorspellen. Als men zich dat realiseert, rijst twijfel aan de relevantie van ramingen waarin is uitgegaan van het door het aanbodoverschot op de arbeidsmarkt gerestringeerde inkomen van gezinnen en van de door overheidstekorten gerestringeerde produktiemogelijkheden van de overheidssector. Immers, als de impasse zou kunnen worden doorbroken, zal er zowel meer vraag zijn naar goederen en diensten die de marktsector produceert, als naar de diensten van de collectieve sector. En die laatste zullen dan ook in grotere omvang kunnen worden geproduceerd omdat bij hogere produktie van de marktsector de belastingopbrengsten hoger zijn. Dat is bijna een triviale opmerking zal men zeggen, en terecht. Maar als dat zo voor de hand ligt, waarom is er dan niet, eventueel bij wijze van maximumraming, een exercitie opgezet — zoals vroeger door het CPB herhaaldelijk werd gedaan 12) — waarin het pad van een min of meer volledig bezette economie wordt beschreven. Zulke berekeningen kunnen aangeven hoe zowel de vraag in de marktsector als die in de kwartaire sector zich onder die omstandigheden zou kunnen ontwikkelen en hoe de vraag zich over de verschillende bedrijfstakken zou kunnen verdelen. Op deze wijze zou kunnen worden onderzocht of de hypothesen over het afwezig zijn van verzadigingen en andere knelpunten, zoals die in de sfeer van de zorg om het milieu, de energievoorziening en de ruimtelijke ordening, overeind kunnen worden gehouden. Ook zou kunnen worden nagegaan in hoeverre in die omstandigheden de opnamemogelijkheden van de kwartaire sector worden verruimd. Dat zou kunnen helpen bij het schetsen van de contouren van de nieuwe economische structuur en bij het verspreiden van informatie over de mogelijkheden en kansen voor verdere ontwikkeling, waar de WRR terecht om heeft gevraagd. Die berekeningen zouden aanleiding kunnen zijn het nu heersende pessimisme over de noodzaak van matiging en over de onvermijdelijkheid van verdere verarming in het juiste perspectief te plaatsen.

Berekeningen als hier bedoeld zouden kunnen aanknopen

bij die van dr. F. Muller en prof. dr. W. Driehuis voor het meermalen genoemde WRR-rapport 13). Had het niet voor de hand gelegen dat hen gevraagd was die exercities „up to date” te maken en zonodig nieuwe varianten uit te werken? Dat had de continuïteit in het denken over deze problemen bevorderd. Natuurlijk, het staat niet vast dat op deze wijze zou zijn aangetoond dat een nieuwe periode van groei het mogelijk zou maken het verwachte arbeidsaanbod in de marktsector of de kwartaire sector op te nemen. Toch gaven in het bijzonder Mullers uitkomsten in bepaalde varianten destijds wel hoop 14).

Ook wordt het proleem hoe de overgang van een keynesiaanse situatie naar nieuwe economische groei kan worden bevorderd, daarmee niet opgelost. Maar één van de gedachten is toch dat die overgang ook op microniveau moet worden gezocht door degenen die over investeringen beslissen en dat hen daarvoor perspectieven moeten worden geboden.

### Samenvatting

De nota *Het Werkgelegenheidsplan* bevat nogal pessimistische uitspraken over de mogelijkheden om het huidige werkloosheidsprobleem op te lossen. Dit in tegenstelling tot de rapporten waarnaar voor de analyse van dat probleem wordt verwezen: het rapport van de WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, en dat van de Commissie-Wagner, *Een nieuw industrieel elan, die gematigd optimistische geluiden laten horen*.

Belangrijk voor de analyse en de keuze van het beleid is de overweging dat een aanhoudende recessie zich zelf in stand houdt door te verhinderen dat binnen de marktsector het prijsmechanisme bestaande reële behoeften vertaalt in winstverwachtingen die rendabele investeringen mogelijk maken, en door binnen de kwartaire sector de produktiemogelijkheden als zeer beperkt voor te stellen, o.m. vanwege relatief lage belasting- en premie-opbrengsten.

Werkgelegenheidsbeleid moet dan ook mede gericht zijn op verbetering van de informatiestromen die het economisch proces sturen. Het moet de latente vraag en de latente produktiemogelijkheden in de marktsector en de kwartaire sector expliciet maken en, zoals de WRR heeft duidelijk gemaakt, de contouren van een nieuwe economische structuur laten zien. Het moet zijn gebaseerd op overwegingen die hun oorsprong vinden in een ruimer dan het juist genoemde gerestringeerde kader. De gebruikelijke vraagmodellen kunnen hier geen hulp bieden.

Er zijn elementen in het voorgestelde beleid die aan die eisen voldoen. Het pessimisme van de nota kan zijn ontstaan door een slechts beperkt vertrouwen in de mogelijkheid dat, geholpen door het beleid, het economische proces het gerestringeerde kader kan doorbreken. Er zijn ook niet veel aanwijzingen dat dit zal gebeuren. In het bijzonder de grote nadruk op uitbreiding van de deeltijdarbeid kan hierdoor zijn geïnspireerd. Men kan zich echter afvragen waarom berekeningen als die voor het WRR-rapport door dr. F. Muller en prof. dr. W. Driehuis werden uitgevoerd, niet als uitgangspunt voor dieper gaand onderzoek van dit probleem zijn gekozen. Zulke exercities kunnen het in de vorige alinea bedoelde ruimere kader leveren. Vooral de berekeningen van Muller c.s. waarin slechts gematigde arbeidstijdverkorting werd opgenomen en waarin capaciteitsvergroten impuls werden onderzocht wekten verwachtingen die aan de motivering van van het pessimisme kunnen doen twifelen.

C. J. van Eijk

12) Zie b.v. CPB, *De verdeling van een toekomstige toeneming van het nationale inkomen*, Monografieën nr. 3, Den Haag, 1955.

13) WRR, op. cit., hoofdstuk 2, paragraaf 3.

14) Zie F. Muller, P. J. J. Lesuis en M. M. Boxhoorn, *Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in drieëntwintig bedrijfstakken*, vooral de alternatieven in par. 3.4 (waarin een matige arbeidstijdverkorting voorkomt) en in Bijlage 1.