

Werkgelegenheidsbeleid: van Keynes naar Marx

A. Heertje

1 Inleiding

Dit artikel bespreekt enkele facetten van het werkloosheidsvraagstuk op middellange termijn. De beschikbare plaatsruimte staat een diepgaande behandeling niet toe. Zo zullen wij uitsluitend ingaan op het onderscheid in conjuncturele en structurele werkloosheid. Verder zal worden afgezien van de zg. compensatie factoren die in het economisch leven werkzaam zijn en waardoor uitgestoten werknemers langs endogene weg weer kunnen worden ingeschakeld. Voorts moet in het algemeen het verband tussen inflatie en werkloosheid buiten beschouwing blijven. Dit is in zoverre betreurenswaardig dat bestedingsinflatie en conjuncturele werkloosheid elkaar in beginsel uitsluiten, terwijl kosteninflatie en structurele werkloosheid juist in elkaars verlengde liggen. Het in dit artikel gehanteerde onderscheid in de vraag- en aanbodzijde van het economisch proces zou verder kunnen worden uitgewerkt aan de hand van de begrippen inflatie en werkloosheid.

De opzet van het artikel is verder zo dat Marx wordt gepresenteerd als de econoom van de aanbodzijde en Keynes als de econoom van de vraagzijde van het economisch proces. Daarna wordt ingegaan op de situatie in Nederland en op enkele kwantitatieve aspecten. Tenslotte komt het beleid aan de orde, waarbij ik de lezer mijn persoonlijk oordeel niet zal onthouden.

2 Karl Marx

Marx leefde van 1818-1883. Geen econoom heeft zoveel oog gehad voor de dynamiek van het kapitalisme als hij. Naar zijn oordeel ontwikkelt het kapitalisme zich zodanig, dat op den duur een groot leger van werklozen onvermijdelijk is. Weliswaar vloeit uit de accumulatie van kapitaal een voortdurende vraag naar arbeiders voort, maar deze is ontoereikend om de uitstoting van werknemers door het toepassen van arbeidsbesparende technieken te compenseren. Marx gaat derhalve uit van een exogeen gegeven accumulatiegraad van het kapitaal. De macht van de bezitters van het kapitaal wordt in de samenleving versterkt door de concentratie van steeds meer kapitaal in handen van individuele kapitalisten. Naast deze gelijkmatig variant is er de concentratie — ook wel centralisatie genoemd — die bestaat in de opeenhoping van macht doordat kleinere door grotere

ondernemers worden verslagen en doordat zwakkere schakels in het kapitalisme onder invloed van de concurrentie het afleggen tegen de krachtige deelnemers aan de strijd. Bij deze veldslag speelt het tijdig invoeren van nieuwe productiemethoden en het ontwikkelen van nieuwe producten een belangrijke rol.

Met betrekking tot het ontstaan van een massaal leger van werklozen hebben de feiten Marx tot zover niet in het gelijk gesteld. Vermoedelijk heeft hij de omvang van de kapitaalvorming onderschat en bovendien niet voldoende rekening gehouden met kapitaalbesparende technische ontwikkeling. Zijn voorspelling omtrent het toenemen van de macht op de markt is echter in hoge mate uitgekomen. Ook is zijn analyse van het verband tussen het voortschrijden van de techniek en de arbeidsmarkt van blijvende betekenis gebleken. Wij zullen daarom in het kader van ons onderwerp nog iets nader ingaan op de technische ontwikkeling en de concentratie in het economisch leven.

3 Technische ontwikkeling

De veelvormigheid van het verschijnsel van het voortschrijden van de techniek dringt thans tot de economische theorie door, maar blijft in de sfeer van het beleid nog grotendeels onopgemerkt. Toch gaat het om een maatschappelijk verschijnsel dat diep ingrijpt in de individuele levensomstandigheden en in de verhoudingen tussen sociale groepen. Zowel het ontwikkelen als het toepassen van nieuwe technieken brengt een breed scala van voor- en nadelen met zich dat onderwerp kan zijn van private en maatschappelijke beoordeling.

Met het oog op deze beoordeling is het van belang

A. Heertje (1934) is hoogleraar in de economie aan de Juridische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Promoveerde in 1960 op *Enkele aspecten van de prijsvorming van consumptiegoederen op monopolistische en oligopolistische markten*. Auteur van onder andere leerboeken voor vwo en voortgezet onderwijs, op het terrein van algemene, bedrijfs- en commerciële economie; publiceert voorts in een aantal binnen- en buitenlandse tijdschriften.

het beschikbaar komen van nieuwe technische mogelijkheden goed te onderscheiden van het toepassen van nieuwe technieken. De discussie over de richting waarin de bestaande technische kennis dient te worden uitgebreid is van een andere orde, dan die over de uiteenlopende aspecten van het toepassen van een bepaalde techniek. Dit gezichtspunt zal hierna worden toegespitst op de actuele gedachtenwisseling over de diepte-investeringen in ons land.

Nieuwe technische vindingen kunnen de eigenschap hebben dat hun toepassing de verhouding van kapitaal en arbeid in het productieproces ongewijzigd laat, maar ook zijn verschuivingen in wisselende dosering denkbaar. Zelfs indien de totale omvang van de werkgelegenheid door het voortschrijden van de techniek niet blijvend zou worden beïnvloed, dan geldt nog dat de samenstelling van de beroepsbevolking aan voortdurende veranderingen onderhevig is. Ook de omstandigheid dat het voortschrijden van de techniek mede tot uiting komt in het komen en gaan van producten, heeft invloed op samenstelling van de vraag naar arbeid.

Technische ontwikkeling bestaat niet alleen in spectaculaire uitvindingen en toepassingen, doch komt ook tot uiting in een meer continue stroom van betrekkelijk kleine verbeteringen van het productieproces. Deze anonieme, continue ontwikkeling van de techniek is evenzeer een bron van de stijging van de productiviteit als de mechanisatie, die berust op het invoeren van nieuwe machines. De continue ontwikkeling van de techniek heeft het bijzondere voordeel dat de verbeteringen de positie van de arbeid in de regel onverlet laten.

Aard en tempo van het voortschrijden van de techniek woelen de maatschappelijke verhoudingen voortdurend om, zonder dat de uitkomsten van de omwenteling altijd voorzienbaar zijn. Zo ontstaan individuele en collectieve gevoelens van onzekerheid, omdat velen zich de speelbal weten van krachten waarvan zij de herkomst niet onderkennen. Voor de meesten van ons is de bestaanszekerheid nu eenmaal ten nauwste verbonden met het verrichten van arbeid in heden en toekomst. Het beleid van de overheid kan dan ook moeilijk nog veel langer voorbijgaan aan de directe en indirecte effecten van het voortschrijden van de techniek in het algemeen en aan de betekenis van de veran-

deringen in de techniek van de productieprocessen voor de arbeidsmarkt in het bijzonder.

4 Macht op de markt

De grootheid van Marx schuilt niet alleen in zijn visie op de betekenis van de technische ontwikkeling door de beweging van het kapitalisme, maar ook in zijn voorspelling omtrent het toenemen van de concentratie in het economisch leven. De marktform van de zuivere mededinging, waarbij de individuele vrager even machteloos is als de individuele aanbieder, maakt in toenemende mate plaats voor de uiteenlopende en rijk geschakeerde varianten van het oligopolie. Bij deze marktform beheersen enkele ondernemingen het aanbod. Deze ondernemingen beschikken over een grote macht op de markt. Zij oefenen een grote invloed uit op de prijsstelling, de organisatie van de verkoop, de aard en kwaliteit van de producten en bepalen zodoende ook in hoge mate de omvang en samenstelling van de vraag naar arbeidskrachten.

Dagelijks verschuiven de machtsverhoudingen aan de aanbodzijde van de markt. Door interne en externe groei worden grote ondernemingen nog groter. Fusies en overnemingen monden uit in grotere concentraties van macht. Veel kleinere ondernemingen verdwijnen van het toneel en beperken zodoende de concurrentie, waardoor de macht van de zich handhavende ondernemingen nog verder wordt vergroot. Hun greep op de omvang en de aard van de productie wordt steviger.

Tegenover deze processen staan de consumenten machteloos. Vroeger stelde men het zo voor dat de consumenten door het uitoefenen van vraag de aard en de samenstelling van de productie bepaalden. Volgens die visie volgden de producenten passief de voorkeuren van de consumenten. Deze voorstelling staat tegenwoordig ver van de werkelijkheid af. De producenten beslissen in eerste aanleg autonoom omtrent de hoeveelheden en kwaliteiten van hun productieprogramma. Afhankelijk van de richting waarin zij de research stimuleren ontstaan nieuwe producten, die veeleer de vrucht zijn van de objectieve technische ontwikkeling dan van de subjectieve voorkeuren van de consumenten.

Het voortschrijden van de techniek en de monopolie-macht zijn geen van elkaar onafhankelijke maatschappelijke verschijnselen. Er zijn wederzijd-

se betrekkingen. De mate van monopolie-macht heeft invloed op aard en tempo van de technische ontwikkeling en het voortschrijden van de techniek beïnvloedt de interne en externe groei van ondernemingen en daarmee de machtsverhoudingen op de markt.

De bewegingen op de arbeidsmarkt ondergaan de weerslag van zo diep ingrijpende en veelomvattende verschijnselen als het voortschrijden van de techniek en de concentratie in het economisch leven. Deze weerslag betreft niet alleen de omvang van de vraag naar arbeidskrachten, doch ook de samenstelling. Er is een permanent proces van uitstoting en inschakeling, waardoor evenwichten worden verstoord voordat zij zijn ontstaan. In onze samenleving, waarin wij steeds weer genoopt zijn de toekomst te projecteren op het scherm van het heden, kan het beleid zich niet langer onttrekken aan de dynamiek, die het leven van alledag naar vorm en inhoud een steeds andere kleur geeft.

5 Structurele werkloosheid

Marx reikt ons verscheidene gevallen van werkloosheid aan. Allereerst is denkbaar dat bij gelijkblijvende stand van de techniek het tempo van de kapitaalvorming ten achter blijft bij de groei van de beroepsbevolking. Er ontstaat dan werkloosheid wegens een tekort aan kapitaal. Deze werkloosheid kan een algemeen en een regionaal karakter hebben. In beide gevallen gaat het om een disharmonie aan de aanbodzijde van het economisch proces; kapitaal en arbeid zijn onderling niet op elkaar afgestemd.

Vervolgens is er de mogelijkheid dat het invoeren van arbeidsbesparende technieken tot uitstoting van werknemers leidt. Naarmate arbeid relatief duurder is ten opzichte van het kapitaal wordt de neiging van de ondernemers uit de beschikbare technieken arbeidsintensievere methoden te kiezen geringer. In het bijzonder wanneer de toeneming van het gemiddelde reële inkomen van de werknemers de stijging van de arbeidsproductiviteit overtreft, vinden diepte-investeringen plaats waar bij de arbeid in meer of mindere mate wordt vervangen door geavanceerde apparatuur. Ook bij dit type werkloosheid gaat het om een wijziging in het karakter van de aanbodzijde van het economisch proces.

Tenslotte kan men aan de beschouwingen van Marx

het geval ontlene van de werkloosheid, die ontstaat door de samenballing in het economisch leven. Een fusie van twee of meer ondernemingen leidt tot een beschikking van taken en functies van het personeel, waarmee meestal ook een uitstoting van arbeid gepaard gaat. De schaalvergroting maakt vaak een zodanig efficiëntere wijze van produceren mogelijk, dat aan de drang werknemers te ontslaan geen weerstand wordt geboden. Evenals in de beide andere gevallen, is ook nu weer sprake van een wijziging aan de aanbodzijde van het economisch proces. De organisatie van de productie is veranderd, door de overgang naar grotere productie-eenheden.

In al deze gevallen spreken wij van structurele werkloosheid, daar de uitstoting van werknemers voortvloeit uit een bepaalde structuur van de aanbodzijde van het economisch proces of een verandering daarin. Structurele werkloosheid betekent dus niet hardnekkige werkloosheid, zoals hier en daar wel eens wordt gesuggereerd. Een belangrijk aspect van de structurele werkloosheid is dat geen sprake is van het braakliggen van kapitaalgoederen. Er is voldoende vraag naar producten, maar juist een gebrek aan kapitaalgoederen.

6 Keynes

Keynes werd geboren in het jaar dat Marx overleed en hij stierf in 1946. Grote geesten ontmoeten elkaar blijkbaar op de rand van leven en dood en men behoeft zich er dan ook niet over te verbazen dat hun denkbeelden elkaar aanvullen.

Terwijl in het denken van Marx juist de ontwikkeling van de productiecapaciteit centraal staat, ging Keynes bij zijn verklaring van de depressie van de jaren dertig uit van een gegeven productiecapaciteit. Zijn theorie komt erop neer dat bij gegeven productiecapaciteit de omvang van de productie wordt bepaald door de bestedingen van de private en de publieke sector. Schieten de bestedingen te kort ten opzichte van de productiecapaciteit dan worden niet alle beschikbare hoeveelheden van de productiefactoren ingeschakeld. Arbeid en kapitaal liggen beide braak. Als de bestedingen voortdurend de productiecapaciteit overtreffen ontstaat een druk op het prijsniveau en is de toeneming van de waarde van de productie van nominale aard. Stemmen de bestedingen met de productiecapaciteit overeen dan is juist sprake van vol-

ledige werkgelegenheid.

7 Conjuncturele werkloosheid

In tegenstelling tot Marx reikt Keynes ons slechts een geval van werkloosheid aan, nl. die welke voortvloeit uit het tekortschieten van de private en publieke bestedingen. Deze werkloosheid noemen wij conjuncturele werkloosheid. Een belangrijk aspect van de conjuncturele werkloosheid is dat naast de productiefactor arbeid ook de productiefactor kapitaal braak ligt. Het tekortschieten van de effectieve vraag naar goederen treft beide productiefactoren. De kapitaalgoederen zijn thans evenzeer overvloedig als de arbeid.

Conjuncturele werkloosheid betekent dus niet dat de werkloosheid als zodanig tijdelijk is, daar het inzakken van de effectieve vraag in beginsel van langdurige aard kan zijn.

Terwijl de structurele werkloosheid ontspruit aan de aanbodzijde, wortelt de conjuncturele werkloosheid in de vraagzijde van het economisch proces.

8 De harde werkelijkheid

In de werkelijkheid komt altijd alles tegelijk voor. Zo kan men in ons land de uiteenlopende gevallen van structurele werkloosheid aantreffen naast de conjuncturele werkloosheid. De werkloosheid in de bouw heeft een conjunctureel karakter, terwijl de werkloosheid die nu wordt verwacht op grond van de verminderde groei van de wereldhandel evenzeer van conjuncturele aard is. Lange tijd heeft men in ons land gedacht dat de in de loop van de jaren zestig toenemende werkloosheid van conjuncturele aard was. Velen waren blijkbaar nog in de ban van de theorie van Keynes uit de jaren dertig en zagen zodoende over het hoofd dat de economische ontwikkeling door vraag- en aanbodfactoren wordt beheerst. De theorie van Keynes dwingt het denken a.h.w. in de richting van de macro-economie en de publieke sector, maar Marx noopt tot het onderkennen van de micro-economische gebeurtenissen in de particuliere sector. Een beleid dat niet op Marx doch wel op Keynes steunt is niet alleen eenzijdig, maar ook conservatief.

Intussen is in Nederland allerwegen erkend dat de werkloosheid overwegend van structurele aard is. Niet duidelijk is daarbij overigens of men dan het oog heeft op de in de aanbodzijde verankerde oorzaken van de werkloosheid, dan wel op de hard-

nekkigheid ervan. In officiële publicaties, zoals de Miljoenen-nota en het Centraal Economisch Plan, wordt onder conjuncturele werkloosheid de werkloosheid verstaan die voortvloeit uit het *tijdelijk* tekortschieten van de effectieve vraag. Alle overige werkloosheid wordt structureel genoemd. Dit betekent dat werkloosheid die het gevolg is van het permanent inzakken van de vraag op een hoop wordt gegooid met werkloosheid die het gevolg is van het voortschrijden van de techniek, om van de seizoenwerkloosheid maar te zwijgen.

Afgezien van bezwaren van theoretische aard, is deze indeling van de werkloosheid uit een oogpunt van het te voeren beleid minder gelukkig. Zoals aanstonds zal blijken vereist het bestrijden van de conjuncturele een wezenlijk andere aanpak dan de structurele werkloosheid.

Van de hiervoor vermelde gevallen van structurele werkloosheid wordt in Nederland thans vooral van gedachten gewisseld over de component, die het gevolg is van de diepte-investeringen. Daardoor wordt wel eens uit het oog verloren dat ook de andere vormen van structurele werkloosheid in ons land actueel zijn.

In het bijzonder dient de werkloosheid die het gevolg is van de onvoldoende bereidheid van de ondernemingen in ons land te investeren niet te worden onderschat. De laatste jaren is in toenemende mate vermogen en ondernemersactiviteit naar elders geëmigreerd. Hiervan is onmiskenbaar een nadelig effect op de werkgelegenheid uitgegaan. In navolging van de Miljoenennota spreken vrijwel alle Nederlandse economen in dit verband van onderbesteding, daar de ondernemers a.h.w. minder besteden dan wegens de positie van de betalingsbalans mogelijk zou zijn. De aan Keynes ontleende terminologie heeft een misleidend effect op het beleid, daar de suggestie wordt opgeroepen dat deze werkloosheid kan worden bestreden door het opvoeren van de publieke bestedingen. Realiseert men zich echter dat het met het oog op de werkgelegenheid niet gaat om het bestedingseffect van de investeringen, maar om het capaciteitseffect, dan ligt het veel meer voor de hand het beleid te richten op het rechtstreeks bevorderen van de private investeringsactiviteit door het wegnemen van de factoren die blijkbaar deze activiteit in ons land thans belemmeren. Achtergrond van een dergelijk beleid is dan echter veeleer het op de aanbodzijde

van het economisch proces georiënteerde denken van Marx dan de op de vraagzijde stoelende beschouwingswijze van Keynes.

Omtrent het investeren in de diepte kan nog het volgende worden opgemerkt. Vooral sinds de loonexplosies vanaf 1963 is de versnelde vervanging van arbeid door kapitaal op gang gekomen. Daarbij dient men in het oog te houden dat om het toepassen van een arbeidsbesparende techniek de ontwikkeling ervan vooraf gaat. Ongetwijfeld is de uitbreiding van de technische kennis sinds de jaren zestig gericht geweest op het ontwerpen van arbeidsbesparende methoden, waarvan de toepassing een zekere naijling vertoont. Nu thans in ons land wordt gesproken over een zekere matiging van de ontwikkeling van de lonen ten behoeve van een verschuiving in de richting van het investeren in de breedte, waardoor arbeid wordt gevraagd in plaats van vervangen, dient met deze naijling rekening te worden gehouden. Het investeren in de diepte zal niet van de ene op de andere dag worden afgewisseld door investeren in de breedte, daar eerst een heroriëntatie van de technische kennis nodig is. In deze zin heeft de vakbeweging gelijk wanneer wordt gesteld dat er geen garantie is dat de ondernemers in de breedte gaan investeren als factorprijzen van arbeid en kapitaal een verandering ondergaan ten gunste van een relatief lagere prijs van de arbeid.

Ook al staat vast dat de werkloosheid in ons land mede het gevolg is van het beleid of het achterwege blijven daarvan, kan daaraan niet worden ontleend dat ook elders in belangrijke mate sprake is van werkloosheid. Dit kan erop duiden dat ook in andere landen de analyse van de verschijnselen niet toereikend is, zodat ook daar het beleid vertraagd op de ontwikkelingen reageert. Bovendien is de inflatie zozeer van mondiale aard, dat het geen verwondering behoeft te wekken dat ook elders de structurele werkloosheid impulsen ondervindt van de kosteninflatie. Toch kan de vraag opkomen of het algemene en mondiale karakter van de structurele werkloosheid, waarop nu een conjuncturele kop komt niet een onderlinge wetmatigheid in het economisch leven verraadt. Te denken valt aan de dalende tak van de lange golfbeweging, de zg. Kondratieff. De gedachte is dan dat op de Tweede Wereldoorlog een periode van ongeveer 25 jaar is gevolgd met snelle technische ontwikkeling en

een hoog investeringsniveau. Daarop volgt nu een periode van geringere groei, minder snelle technische ontwikkeling en een lager investeringsniveau. De groei per hoofd gaat nog wel door, maar wordt bereikt met een geringe werkgelegenheid. Daar keerpunten in de lange golf vaak gepaard gaan met diepgaande maatschappelijke verschuivingen, waarvan wij ook de laatste jaren getuige zijn geweest, kan de hypothese dat wij ons in het begin van de dalende tak van de Kondratieff bevinden zeker niet zonder meer worden verworpen.

9 Kwantitatieve aspecten

Eind oktober 1974 waren 105.020 mannen en 34.600 vrouwen werkloos. Ten opzichte van de vorige maand een stijging van ruim 10.000. De geregistreerde arbeidsreserve is iets groter dan 139.620 en bedraagt 148.500. Voor seizoen gecorrigeerd is de arbeidsreserve eind oktober 161.000. De vraag naar personeel beliep eind oktober 65.300. De verdeling over het land van de werkloosheid blijkt uit onderstaande tabel:

oktober 1974	mannen	vrouwen
Noorden	16.400	4.100
Oosten	22.100	6.800
Westen	39.400	13.900
Zuiden	35.400	10.500

De arbeidsreserve is vooral sinds 1971 toen deze ongeveer 60.000 bedroeg scherp opgelopen. Van de huidige werklozen zijn ongeveer 20.000 jonger dan 19 jaar. Uit een vergelijking van de geregistreerde arbeidsreserve en de geregistreerde openstaande vraag naar werknemers naar geslacht, provincie, leeftijd, beroepsgroep en opleidingsniveau, blijkt hoezeer de werkloosheid ook een gevolg is van de onvoldoende afstemming van vraag en aanbod. Afgezien van de rol die hierbij wordt gespeeld van de wat enge interpretatie van het begrip 'passende arbeid' uit de sociale wetgeving, weerspiegelt deze situatie op de arbeidsmarkt het heterogene en veelvormige karakter van het voortschrijden van de techniek, waardoor beroepen komen en gaan. Abrupte en niet erg overwogen maatregelen in de inkomensfeer, zoals het invoeren van het minimum jeugdloon kunnen de situatie op de arbeidsmarkt verergeren, daar niet een hoger loon doch ontslag

veelal het gevolg van de maatregel is.

Een bijzondere categorie van werklozen wordt gevormd door de academici. Hun aantal is thans ongeveer 3000, d.i. ongeveer 2.3 % van het aantal academici. Gevreesd moet worden dat het grote aanbod van academici in de komende jaren tot een aanzienlijk minder gunstig percentage zal leiden.

Wij komen thans op een netelig facet van ons onderwerp. Tot zover zijn enkele officiële werkloosheidscijfers gepresenteerd. Het staat echter wel vast dat de werkelijke werkloosheid in ons land de officiële aanzienlijk overtreft. Ruim 300.000 mensen hebben thans een uitkering krachtens de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Volgens een tamelijk subtiel sociaal-psychologisch proces bestaat in het bedrijfsleven de gewoonte vooral oudere werknemers via de W.A.O. — de beroepsbevolking te doen verlaten. Deze werknemers worden in de ondernemingen niet vervangen. Hier stuiten wij derhalve op een duidelijk geval van verborgen werkloosheid. De omvang ervan kan volgens betrouwbare bronnen worden geschat op ongeveer 150.000. Daarnaast zijn er nog enkele categorieën, zoals niet-bemiddelbare werklozen, die niet in het werkloosheidscijfer zijn opgenomen. Dit aantal schatten wij op 70.000. Een moeilijkheid wordt gevormd door de zieken en langdurig zieken, die onder de ziektewet vallen. Formeel kan iemand niet worden ontslagen, indien hij in de ziektewet loopt. Het totaal aantal bedraagt ongeveer 350.000. Gaan wij ervan uit dat hierin toch op de een of andere wijze een verborgen werkloosheid van 10 % schuil gaat, dan komen wij op een schatting van ruim 250.000 verborgen werklozen.

Nu staat daar tegenover de verborgen werkgelegenheid. Stellig zijn vele officiële en verborgen werklozen in feite werkzaam. In kringen van de bouw is dit een bekend verschijnsel. Stellen wij deze werkgelegenheid op 60.000 man, dan kan de werkelijke werkloosheid in ons land op 350.000 worden becijferd. Wij realiseren ons hiermede een speculatieve schatting te geven, maar achten het toch verantwoord deze te publiceren, daar een nadere discussie in ieder geval zal uitwijzen dat de werkloosheid aanmerkelijk groter is dan uit de publicaties van het kabinet blijkt.

Het kwalificeren van de omvang van de structurele en conjuncturele werkloosheid blijft een moei-

lijke kwestie. Dit geldt ook voor de nadere verdeling van de structurele werkloosheid over de uiteenlopende oorzaken zoals fusie en concentraties, investeren in de diepte en een tekort aan kapitaalgoederen. Van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau mag niettemin worden verwacht dat men in deze maatschappelijke behoefte aan informatie zal voldoen. Een eerste voorwaarde daartoe is dat afstand wordt genomen van de thans in die kring gangbare omschrijving van de structurele werkloosheid als de niet-conjuncturele component van de totale werkloosheid.

10 Het arbeidsmarktbeleid

De beperking tot de middellange termijn kan zo worden verstaan dat aan het oogmerk van het streven naar volledige werkgelegenheid niet wordt getornd. Anders zou de vraag kunnen opkomen of niet met enige procenten permanente werkloosheid rekening gehouden dient te worden. De oplossing daarvan is dan gelegen in het verkorten van de werktijd, het verlagen van de pensioengerechtigde leeftijd, het uitbreiden van de leerplicht en het bevorderen van formele en informele scholing.

Beperken wij ons nu tot de structurele en conjuncturele werkloosheid dan dient allereerst te worden vastgesteld dat ondanks de erkenning van het overwegend structurele karakter van de werkloosheid nog veelal een Keynesiaans beleid wordt gevoerd. Overwogen dient daarbij te worden dat het voeren van een Keynesiaanse politiek in het geval van een conjuncturele werkloosheid een globaal en betrekkelijk eenvoudig karakter draagt. Als door het tekortschieten van de bestedingen in de private sector arbeid en kapitaal braak liggen kan de overheid door het opvoeren van haar bestedingen de werkgelegenheid in beginsel herstellen. Gaat zij daarbij te ver dan ontstaat als gevolg van de bestedingsinflatie prijsstijging met meer dan volledige werkgelegenheid. Werkloosheid en inflatie sluiten elkaar dan uit.

Als de werkloosheid van structurele aard is dient een Keynesiaanse politiek volstrekt te worden afgewezen. Het opvoeren van de bestedingen versterkt het inflatoire klimaat en daarmede die component van de structurele werkloosheid, die ten nauwste samenhangt met de prijsstijging van de factor arbeid. De kosteninflatie geeft dan een im-

puls aan de structurele werkloosheid De onevenwichtigheid aan de aanbodzijde van het economisch proces wordt niet opgeheven, door via het opvoeren van de bestedingen een groter beroep op de beschikbare productiecapaciteit te doen. Nodig is een met het oog op de structurele werkloosheid relevante uitbreiding van de capaciteit.

Kan men in het geval van de conjuncturele werkloosheid met het aanwijzen van een oorzaak volstaan, in het geval van structurele werkloosheid is de zaak aanzienlijk gecompliceerder. Er zijn uiteenlopende oorzaken, zodat de illusie van een uniform economisch-politiek antwoord dient te worden opgegeven. Wanneer men in het beleid bij deze oorzaken wil aanknopen dan krijgt het beleid een zeer specifiek en gezocht karakter. Als het investeren in de diepte werkloosheid veroorzaakt en men wenst deze te voorkomen, dan moet gegeven de loonstijging de diepte-investering worden verboden, hetgeen overigens op langere termijn de werkloosheid van een groter aantal werknemers kan inhouden. Soortgelijke conclusies resulteren als men de andere oorzaken van de structurele werkloosheid in ogenschouw neemt. Wordt langs deze weg een nieuw beleidsinstrumentarium opgebouwd dan stuit men onherroepelijk op het vraagstuk van de economische orde. In het bijzonder komt dan de vraag op in hoeverre men de ondernemingsgewijze productie in stand wil houden. Ook ontkomt men niet aan de vraag of en in hoeverre men het voortschrijden van de technische kennis en het toepassen van nieuwe technieken aan een globale besturing wenst te onderwerpen. Deze vragen illustreren in ieder geval dat het Keynesiaanse huidige instrumentarium ontoereikend is om de structurele werkloosheid op te lossen. Voorts is sprake van een zekere overschatting van het effect van her- en bijscholing, ook al is een onderwijsbeleid dat een flexibele attitude bevordert van groot belang voor het oplossen van structuurwerkloosheid op lange termijn.

Een gewichtige vraag komt op indien men de mening zou hebben dat inderdaad een fundamentele wijziging in de economische orde van node is om de structurele werkloosheid terug te dringen. Die vraag betreft het effect van een versterkte greep van de overheid op het economisch leven op de private investeringsactiviteit. Structurele werkloosheid hangt nu eenmaal ten nauwste samen met een

kapitaaltekort. Als dit tekort voortvloeit uit een minder gunstig investeringsklimaat wordt de structurele werkloosheid niet opgeheven door een dergelijk overheidsbeleid. Dan kan beter de consequentie worden getrokken dat de overheid alle investeringsactiviteit aan zich onderwerpt.

De conclusie is derhalve dat voor het oplossen van de structurele werkloosheid het instrumentarium betrekkelijk beperkt is, tenzij men het economisch leven zeer gedetailleerd van bovenaf wenst te reguleren. Wij zullen ons persoonlijk oordeel hieromtrent aan de hand van de actuele situatie nog kort toelichten.

11 Persoonlijk oordeel

De huidige situatie in ons land wordt zo zeer gekenmerkt door een minder gunstig klimaat voor de ondernemingen dat een deel van de structurele werkloosheid kan worden opgeheven door een reeks algemene maatregelen die het klimaat verbeteren. Te denken valt aan het verlagen van de BTW, de vennootschapsbelasting en het scheppen van betere overlegstructuur tussen werkgevers en werknemers. In de huidige situatie hebben werknemers immers evenzeer belang bij gezonde ondernemingen als de leiding van de onderneming en de verschaffers van het vermogen.

Volgens de recente maatregelen wordt de te verwachten extra werkloosheid van conjuncturele aard op een orthodox Keynesiaanse wijze aangepakt, waarbij zelfs een beroep wordt gedaan op de bankbiljetten van de Nederlandse Bank. Zodoende wordt over het hoofd gezien dat de werkloosheid overwegend van structurele aard is en derhalve een geheel ander aanpak vereist. Het gevaar is zelfs niet denkbeeldig dat weliswaar een dam wordt opgeworpen tegen enige conjuncturele, werkloosheid, doch dat daar tegenover de structurele werkloosheid verergert. Als door de rechtstreeks monetair inflatoire politiek van het kabinet de rente op de kapitaalmarkt daalt, terwijl de reële lonen gelijk blijven of stijgen, zal het effect van het beleid zijn dat de ondernemingen worden gestijfd in hun gedrag. Zij zullen immers dan voortgaan met het vervangen van arbeid door kapitaal. Onvoldoende wordt ingezien dat besteden zonder meer ontoereikend is. Het gaat om het effect van de investeringen op de productiecapaciteit in het land. Niet Keynes maar Marx dient onze leidsman te zijn.

Een op de toekomst gericht beleid dient op het hele en niet op het halve verleden te worden gebaseerd. Het kabinet-Den Uyl zit echter gevangen in de merkwaardige paradox dat ten behoeve van de werknemers een ondernemers-vriendelijke politiek gevoerd dient te worden, waarvan de uitvoering afstuit op lange termijn overwegingen van ideologische aard omtrent de economische orde.

Het oplossen van het dilemma omtrent de economische orde stel ik mij als volgt voor, waarbij in mijn visie publieke en particuliere sector elkaar niet uitsluiten doch aanvullen. Een gezonde publieke sector steunt op een gezonde particuliere sector. De ondernemingen behoren zich sterker dan voorheen maatschappelijk te oriënteren. Anderzijds dient de overheid te beseffen dat het oplossen van centrale vraagstukken als het afwegen van milieu en groei en de structurele werkloosheid een samenwerking met de ondernemer veronderstelt. Deze samenwerking dient niet te worden afgedwongen maar te worden georganiseerd. In een moderne samenleving is de overheid geen centrale autoriteit die beslist, maar een organisator van de besluitvorming. Volgens die visie is overleg het nieuwe hart van de democratie. Overleg op basis van de bereidheid ondanks aanvankelijke en blijvende verschillen van inzicht een compromis te willen sluiten.

Zo is denkbaar dat omtrent aard en tempo van de technische ontwikkeling vormen van overleg plaats vinden tussen overheid, werkgevers, werknemers en consumenten. Een dergelijk overleg heeft betrekking op het milieu, de werkgelegenheid, de groei en de aard van de investeringsactiviteit. Het is gebaseerd op de gedachte dat de overheid maatschappelijke oogmerken kan verwoorden en dat de onderneming over de deskundigheid en noodzakelijke technische kennis beschikt. Het institutionaliseren van overlegstructuren die vorm en richting geven aan interne en externe democratisering van

het bedrijfs- en maatschappelijk leven is naar mijn oordeel het voornaamste instrument voor het oplossen van de structurele werkloosheid. Het berust op de gedachte dat samenwerking toch meer vermag te bewerkstelligen dan polarisatie en op het idee dat spreiden van macht geen centralisatie maar decentralisatie van de besluitvorming betekent. En tenslotte berust het op het doordenken van de moderne discussies over de actuele betekenis van Marx. Hij heeft de conflicten blootgelegd die tussen individuen onvermijdelijk bestaan en waardoor ook de inkomensverdeling onbepaald is. Het antwoord daarop is niet de revolutie, maar de overheid die de besluitvorming organiseert en zodoende de tegenstellingen overbrugt. Er kan nu eenmaal niet meer worden verdeeld dan er is en kan worden gemaakt, want de schaarste is geen fictie maar een natuurverschijnsel.

12 Besluit

In dit artikel is aandacht geschonken aan een van de ernstigste kwalen die de westelijke wereld teistert. Al eerder in de geschiedenis is op de ellende van de werkloosheid, het onkruid gegroeid dat ons dreigde te overwoekeren. Opnieuw staan wetenschap, beleid en maatschappij voor een grote uitdaging. Die uitdaging kan alleen worden beantwoord door zowel de analyse als het beleid in het teken te stellen van openhartigheid en eerlijkheid. Te zeer is de presentatie van materiaal, analyse en beleid afhankelijk gemaakt van kortzichtige politieke oogmerken, waardoor de werkloosheid veel groter is geworden dan nodig was. Het wordt tijd de dingen bij hun echte naam te noemen. Als nog langer achter het gordijn een gans andere taal wordt gesproken dan ervoor, zal onder invloed van veelal gewelddadige maatschappelijke krachten het gordijn worden weggetrokken. Moge het zover niet komen.

Als gevolg van het streven naar een bepaalde samenstelling van de inhoud van dit nummer moesten de afleveringen van oktober en november tot een dubbelnummer worden samengevoegd. Voor deze onaangekondigde maatregel en de daarmee gepaard gaande vertraging bieden wij de lezers graag onze excuses aan.

De Redactie