

economische groei

Een christen-democratische beschouwing



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Van Loghum Slaterus

BIBLIOTHEEK RU GRONINGEN



0704 1615

Economische groei

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
Tel. 070-924021

Economische groei

Een christen-democratische beschouwing

Rapport van een commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

dr J. Zijlstra (voorzitter)
drs B. Beumer (adviserend lid)
prof. dr P.B. Boorsma
drs G. Gerritse (adviserend lid)
dr P.B.R. de Geus
prof. mr E.M.H. Hirsch Ballin
mr H.B. van Liemt
prof. dr L.B.M. Mennes
H. van der Meulen
prof. dr L.F. van Muiswinkel
jhr mr F.O.J. Sickinghe
drs H.H.F. Wijffels
mr drs J.P. Balkenende (secretaris/rapporteur)

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Economische

Economische groei : een christen-democratische beschouwing / J. Zijlstra (voorz.)
... [et al.]. – Deventer : Van Loghum Slaterus. – (Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA)

ISBN 90-368-0156-7

SISO 352.3 UDC 330.35.000.2

Trefw.: economische groei ; christelijke visie.

© 1989 Van Loghum Slaterus bv

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

WOORD VOORAF	7
I INLEIDING	9
1 Economische groei ter discussie	9
2 Veranderingen op til	10
3 Christen-democratie en economische groei	12
4 Opbouw van het rapport; probleemstelling	14
5 Samenvatting	15
II ONDERNEMING, TECHNOLOGIE EN SCHOLING	17
1 Begrip economische groei	17
2 Groei gezien vanuit de onderneming	18
3 Technologie	20
4 Onderwijs en scholing	26
5 Conclusies	30
III MILIEU EN GROEI	32
1 Inleiding	32
2 De milieuproblematiek nader aangescherpt	34
3 Internationale aspecten en concurrentieverhoudingen	36
4 Beleid en beleidsinstrumenten	37
5 Conclusies	41
IV INTERNATIONALE ASPECTEN VAN ECONOMISCHE GROEI	43
1 Mondiale aspecten	43
2 Europa 1992	44
2.1 Nederland en de Europese Gemeenschap	47
2.2 Christen-democratie en Europees sociaal-economisch beleid	52
3 Groei en ontwikkelingslanden	54
4 Conclusies	58
V ECONOMISCHE GROEI: BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN	60
1 Algemene aspecten	60
2 Arbeidsmarkt en inkomensontwikkeling	61
3 Overheidsfinanciën en collectieve uitgaven	70
4 Deregulering en privatisering	79
5 Conclusies	82
VI NEDERLAND IN DE JAREN NEGENTIG: ALGEMENE EN CONCLUDERENDE BESCHOUWINGEN	85
1 Verantwoorde groei en gespreide verantwoordelijkheid	85
2 Enkele theoretische verkenningen	87
3 Een terugblik	91
4 Beleid in de jaren negentig	92
5 'Van gerede twijfel naar dringende noodzaak'	99

Woord vooraf

Economische groei is een politiek thema met een wisselvallig verleden. Het is als specifiek onderwerp van studie eerder aan de orde gesteld in het rapport 'Gerede Twijfel' dat in 1974 door de samenwerkende wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU werd gepubliceerd. Het was de tijd waarin de Club van Rome opriep tot een grotere bewustwording inzake de eindigheid van de materiële hulpbronnen die de natuur ons verschaffen kan en inzake de kwetsbaarheid van milieu en landschap. Pleidooien werden gevoerd voor afremming, voor *selectieve* groei en sommigen spraken zelfs van stopzetting van de economische groei. In christen-democratische kring werd de aanvaardbaarheid van economische groei van vraagtekens voorzien.

De later optredende economische recessie, gepaard gaande met een fors oplopende werkloosheid en een toename van de staatsschuld, plaatste het vraagstuk van de groei in een heel ander kader. In de jaren tachtig wordt groei in brede kring noodzakelijk geacht.

Toch klemmt ook nu de principiële vraag welk type economische ontwikkeling wenselijk is. Vooral de milieuproblematiek blijft ons daarbij achtervolgen. Bovendien vraagt de positie van ontwikkelingslanden in het internationale economische verkeer om blijvende aandacht. Sociale rechtvaardigheid moet worden versterkt. Maar er is meer. De voortgaande internationalisering van de economie en 'Europa 1992' vergen een nieuwe doordinking van het economisch beleid. Welke positie neemt Nederland daarbij in? Wat zijn groeibevorderende en belemmerende factoren? Wat is het verband tussen milieu en groei? Welke accenten dienen in het overheidsbeleid voor de eerste helft van de jaren negentig te worden gelegd?

Deze vragen komen aan de orde in het voorliggende rapport 'Economische Groei: een christen-democratische beschouwing'. Ingegaan wordt op principiële aspecten van de economische ontwikkeling en op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

Het rapport is opgesteld door een commissie, die onder voorzitterschap stond van oud-premier en oud-president van De Nederlandsche Bank dr. J. Zijlstra. Leden van de commissie waren: drs. B. Beumer (adviserend lid; lid van het Europees Parlement), prof. dr. P.B. Boorsma (openbare financiën Technische Universiteit Twente, lid van de Eerste Kamer), drs. G. Gerritse (adviserend lid; lid van de Tweede Kamer), dr. P.B.R. de Geus (plv. voorzitter Raad van Bestuur TNO), prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin (staats- en administratief recht Katholieke Universiteit Brabant), mr. H.B. van Liemt (voorzitter Raad van Bestuur DSM), prof. dr. L.B.M. Mennes (Algemeen Directeur FMO, internationale economie Erasmus Universiteit Rotterdam), H. van der Meulen (oud-voorzitter CNV, lid van de Eerste Kamer), prof. dr. L.F. van Muiswinkel (staathuishoudkunde Vrije Universiteit Amsterdam), jhr. mr.

F.O.J. Sickinghe (voorzitter Raad van Bestuur VMF Stork), en drs. H.H.F. Wijffels (voorzitter van de hoofddirectie Rabobank Nederland). Mr. drs. J.P. Balkenende (stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA) was secretaris/rapporteur van de werkgroep.

Het Bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is deze studiecommissie zeer dankbaar dat zij erin geslaagd is de ingewikkelde materie zo overtuigend vanuit christen-democratisch standpunt te behandelen. De eigen visie op de economische orde en op de noodzaak om economische processen op te vatten als onderdeel van het menselijk bestaan en niet als *de* basis daarvan leidt tot een geprofileerd beleid waarin normen en waarden vanuit andere terreinen geïntegreerd aan de orde zijn. Het rapport is daarom een goed kompas voor politici en geeft een heldere uiteenzetting over een gewichtig deel van de economische politiek, geschikt voor ieder die zich wil oriënteren op concrete uitwerkingen van de christen-democratische politieke filosofie. Het bestuur verwacht dat dit rapport in sterke mate zal bijdragen aan de discussie die over het onderwerp economische groei zal worden gevoerd.

prof. mr. H. Franken
voorzitter

drs. A.M. Oostlander
directeur

I Inleiding

1 Economische groei ter discussie

De laatste decennia heeft het vraagstuk van de economische groei, dat is de toename van het reële nationale produkt, zich in een grote belangstelling kunnen verheugen. Behalve het kwantitatieve groeiaspect verdienen ook de kwalitatieve elementen van economische groei de aandacht, zoals omvang en kwaliteit van werkgelegenheid en een evenwichtig beheer van de natuurlijke omgeving. Economische groei is steeds een doelstelling geweest in de naoorlogse Nederlandse economische politiek. Andere doelstellingen waren en zijn: volledige werkgelegenheid, stabiel prijsniveau, redelijke inkomensverdeling en evenwicht op de betalingsbalans. Vanaf het begin van de jaren zeventig werd eveneens bijzondere aandacht gegeven aan het milieu in het economisch beleid.

De belangstelling voor de economische groei is in de jaren na de Tweede Wereldoorlog echter niet steeds ingegeven door dezelfde intenties.¹ In de periode van herstel en opbouw werd de noodzaak van groei vanzelfsprekend geacht. Nog in 1966 stelde de toenmalige minister van Economische Zaken Den Uyl zonder omwegen: 'De wenselijkheid van een voortgaande economische groei is evident, zowel voor de wereld als geheel als voor ons eigen land. Voor een groeiende bevolking kan slechts volledige werkgelegenheid, tezamen met een verdere toeneming van de individuele en collectieve welvaart, worden gerealiseerd wanneer het nationaal produkt voortdurend stijgt'.² Maar in de jaren zeventig komt een kentering. De groei neemt af. Vraagstukken zoals werkloosheid, het oplopen van het financieringstekort van de overheid en de toename van de staatsschuld dienen zich aan.

Tegelijkertijd komt de economische groei als zodanig onder scherpe kritiek. Er wordt gesproken over 'de grenzen aan de groei'. Binnen en rond de befaamde Club van Rome buigt men zich over de rampen die zouden ontstaan bij een voortgezette en ongebreidelde economische groei.³ Honger door voedselschaarste en overbevolking, milieubederf, uitputting van schaarse grondstoffen en een vastlopende energievoorziening zouden in een noodlottige wisselwerking voor onaanvaardbare catastrofes zorgen. De oplossing voor het ene probleem zou het andere verergeren. Derhalve moet de groei worden afgeremd of zelfs tot stilstand worden gebracht.⁴ Vanuit die

1 Vgl. J.R.M. van den Brink, *Zoeken naar een 'heilstaat'*, Amsterdam/Brussel 1984.

2 *Nota inzake groei en structuur van onze economie*, 's-Gravenhage 1966, p. 7.

3 Rapport van de Club van Rome, *De grenzen aan de groei*, Utrecht/Antwerpen 1972.

4 Vgl. de opmerkingen van J.M. den Uyl naar aanleiding van het Rapport van de Club van Rome, aangehaald in Van den Brink, *op.cit.*, p. 340. Zie ook het 'Advies van de Commissie van zes' aan het permanent werkorgaan van PvdA, D66 en PPR, z.p. 1972, in het bijzonder par. 3.3. 'Ombuiging van de economische groei'.

visie zou de overheid daartoe de remmen moeten aanzetten. Het denken wordt sterker gericht op kwalitatieve beheersing van de economische ontwikkeling. Een goed voorbeeld hiervan is de *Nota inzake de selectieve groei* (1976) van minister Lubbers van Economische Zaken.⁵

Er ontstaan ook andere groeiscenario's dan die van de Club van Rome. Het rapport *Interfutures* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling is kritisch in de richting van de Club van Rome en schetst andere, meer positieve perspectieven.⁶ De jaren zeventig geven al met al een meer genuanceerd beeld ten aanzien van de beoordeling van de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van economische groei dan de perioden ervoor.

In de jaren tachtig is er wederom een opwaardering van de economische groei. Groei wordt allerwegen noodzakelijk geacht, vooral om oplossingen te vinden voor het nijpende werkloosheidsvraagstuk. Het 'onvoldoende groeien' wordt nu als een probleem beschouwd. Het rapport *Ruimte voor groei* (1987) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is een sprekend voorbeeld van het streven naar versterking van de groeipotentie van de Nederlandse economie.⁷

Het nu voorliggende rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zal zich bezighouden met het vraagstuk van de groei vanuit een christen-democratische visie. Daarbij zal worden gelet op de veranderende kaders waarbinnen de sociaal-economische ontwikkeling zich afspeelt. Die kaders komen in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk aan de orde. De derde paragraaf zal gewijd zijn aan de principiële visie op economische groei. Ook eerder ingenomen stellingnames hieromtrent binnen de christen-democratie komen aan de orde. Dit hoofdstuk wordt besloten met de probleemstelling van het onderzoek en met een aanduiding van de onderwerpen die behandeld zullen worden.

2 Veranderingen op til

Hoewel het vraagstuk voor de economische groei niet nieuw is, bestaat er toch alle reden voor een heroriëntatie. Heroriëntatie is noodzakelijk, omdat onze samenleving waarbinnen de groei zich afspeelt in verschillende opzichten veranderingen ondergaat.

In de eerste plaats is een krachtig en zich versnellend proces van internationalisering merkbaar. De éénwording van de Europese markt trekt veel aandacht. Naast de gevolgen van Europese richtlijnen doen internationale verdragen en de noodzaak om rekening te houden met het beleid van andere landen zich voelen. Internationalisering van wet- en regelgeving en beleid zal zich in de toekomst alleen maar scherper manifesteren.⁸ De toenemende vervlechting van de sociaal-economische verhoudingen leidt tot een si-

5 *Nota inzake de Selectieve Groei* (Economische Structuurnota), TK 1975-1976, 13955, nr. 2.

6 OESO, *Interfutures, Facing the future. Mastering the probable and managing the unpredictable*, 1979.

7 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimte voor groei*, 's-Gravenhage 1987.

8 Vgl. de Kamerstukken *'De voltooiing van de interne markt'*, TK 1987-1988, nr. 20596, nrs. 1-3.

tuatie waarin de nationale beleids marges danig lijken in te krimpen. In de tweede plaats moet terdege rekening worden gehouden met economisch-geografische verschuivingen. Nederland heeft geruime tijd geprofiteerd van een gunstige geografische ligging. Handel en transport waren en zijn, naast andere bedrijfstakken zoals industrie, landbouw en dienstensector, kenmerkende bestanddelen van onze economie. Er zijn momenteel aanwijzingen waaruit blijkt dat zich in economisch en geografisch opzicht belangrijke veranderingen voltrekken. In Zuid Europa vinden op vele plaatsen belangrijke nieuwe economische ontwikkelingen plaats. Diverse landen zien de opkomst van nieuwe industriële regio's, die voor een deel ten koste gaan van de traditionele industriegebieden. Een markant Duits voorbeeld is de verhouding Beieren-Ruhrgebied. Kanaaltunnel en spoorwegvernieuwingen, zoals de TGV, beïnvloeden stellig economische patronen. Deze ontwikkelingen geven aanleiding tot het benadrukken van een verschuiving van het economische zwaartepunt naar het zuiden. Toch is ook dat maar een deel van de werkelijkheid. Sommige Scandinavische landen richten zich in toenemende mate op de Europese Gemeenschap en wellicht wordt Oost Europa binnen niet al te lange tijd interessant voor nieuwe economische betrekkingen. Met deze mogelijkheden moet rekening worden gehouden wanneer beleidsbeslissingen ten aanzien van investeringen in de maatschappelijke en fysieke infrastructuur aan de orde zijn. Economisch-geografische verschuivingen zullen van invloed zijn op de economische groei.

In de derde plaats blijft Nederland in ieder geval tot (ver) in de jaren negentig geconfronteerd met verschillende maatschappelijke vraagstukken, die zorgen baren: de voorshands blijvend hoge werkloosheid en de daarmee samenhangende sociale problematiek, de zware financiële lasten die drukken op het overheidsbudget (rente- en aflossingsverplichtingen), de mede door de internationale concurrentiestrijd ingegeven onzekerheid over het kunnen handhaven van onze sociale verworvenheden en de milieuproblematiek.⁹ Tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat de Nederlandse economie zich de laatste jaren beduidend beter heeft ontwikkeld dan velen tot voor kort voor mogelijk hielden.

In de vierde plaats is er geen eenstemmigheid in de economische opvattingen ten aanzien van groei. Neo-keynesiaanse, nieuw-klassieke, aanbodeconomische en andere geluiden zijn in het groei-debat waarneembaar.¹⁰ De mate waarin sprake kan of moet zijn van overheidsstimulering wordt verschillend beoordeeld. Desondanks moeten keuzen worden gemaakt, ook op het politiek-bestuurlijke vlak.

De hier geschetste tendensen en vraagstukken maken een nader doordenken van het economische groeivraagstuk actueel en noodzakelijk. Dat is geen neutrale of waarde vrije kwestie. Ook in een politiek-wetenschappelijk geschrift dient een en ander te worden gerelateerd aan principiële uitgangspunten.

9 Vgl. G. Engbersen, R. van der Veen, *Moderne armoede*, Leiden/Antwerpen 1987.

10 Zie onder andere F.W. Rutten: 'Economie en openbare financiën', in W.C.M. van Lieshout e.a. (red.), *Bestuur en meesterschap*, 's-Gravenhage 1988, p. 137-140.

3 Christen-democratie en economische groei

Aanzetten voor een meer principiële beschouwing van de groei worden geleverd in het *Program van Uitgangspunten* van het CDA. Daarin treft men de kernbegrippen gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap aan. Zij vormen achtergrond en grondslag van het formuleren van beleidsaanbevelingen.

– *Gerechtigheid* behelst de opdracht aan de overheid om zich in te zetten voor een maatschappij waarin recht en vrede heersen, op te komen voor de zwakken in de samenleving, onrecht te bestraffen, de gewetensvrijheid te eerbiedigen en de persoonlijke levenssfeer te beschermen. De overheid ziet erop toe dat problemen van nu niet onevenredig zwaar naar volgende generaties worden doorgeschoven. Voorts dient zij in beleid en regelgeving bij te dragen aan het kunnen beleven van verantwoordelijkheid door de (georganiseerde) samenleving. Overheden stellen juridische kaders vast waarbinnen maatschappelijke ontwikkelingen zich kunnen afspelen.

– *Gespreide verantwoordelijkheid* houdt in dat de mens als een verantwoordelijk persoon wordt beschouwd, die niet alleen verantwoordelijkheid draagt voor zichzelf, maar ook en vooral voor zijn medemens en de ontwikkeling van de samenleving. Bij de inrichting van de samenleving behoren maatschappelijke verbanden een centrale rol te (blijven) spelen. Daardoor wordt pluriformiteit gestimuleerd.

– *Solidariteit* is de norm die mensen oproept tot inzet voor elkaar. De overheid is gerechtigd om van de samenleving offers te vragen voor de publieke zorg. Maatschappelijke organisaties behoren solidariteit in hun beleid te betrekken. Internationaal komt solidariteit bijvoorbeeld tot uiting in ontwikkelingsamenwerking, nationaal in een solidair stelsel van sociale zekerheid en fiscaliteit, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening.

– *Rentmeesterschap* duidt op een goed en evenwichtig beheer van de schepping: zorg voor het natuurlijk leefmilieu, een evenwichtige economische ontwikkeling en het bevorderen van ontplooiingsmogelijkheden van menselijk talent.

Deze uitgangspunten moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Aldus wordt de centrale lijn in de christen-democratische maatschappijvisie, althans waar het sociaal-economische vraagstukken betreft, gevormd door een economische orde, waarbij solidariteit en rentmeesterschap in gespreide verantwoordelijkheid worden nagestreefd. Sociale partners letten bij CAO- en andere onderhandelingen niet slechts op de belangen van werkgevers en werknemers, maar ook op die van niet bij het overleg betrokken, kwetsbare groepen (werklozen, uitkeringsgerechtigden). Ondernemingen brengen de zorg voor het milieu in het eigen ondernemingsbeleid tot uitdrukking. Dat kan door de milieucomponent nadrukkelijk te betrekken in de produktiewijze, in de aard van het voort te brengen produkt en in de prijzen van de produkten. Zo nodig treffen zij onderlinge afspraken in de vorm van milieuconvenanten. Bij de eenwording van de interne markt wordt de Europese verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van Derde Wereldlanden waargemaakt. Dat leidt tot het streven naar rechtvaardiger internationale

verhoudingen en het bieden van reële kansen aan deze landen in het internationale handelsverkeer. Het gaat om een ondernemingsgewijze productie binnen een markteconomie die georiënteerd is aan de genoemde kernbegrippen. Vanuit het gerechtigheidsmotief draagt de overheid bij aan de verdere ontwikkeling van een zodanige, principieel bepaalde economische orde.

Uit het voorgaande volgt dat economische processen nimmer op zichzelf mogen staan. Zij behoren in het perspectief te worden geplaatst van verantwoord energie- en grondstoffengebruik, behoud van het milieu, goede arbeidsverhoudingen en -omstandigheden en versterking van de positie van ontwikkelingslanden. Deze oriëntaties hebben vanuit christen-democratisch gezichtspunt voorrang boven het streven naar een onbeperkt voortgaande inkomens- en consumptiestijging. Het vraagstuk van economische groei moet vanuit deze intenties worden gezien.¹¹ In die zin is de groei dan ook ethisch genormeerd. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat economische groei als zodanig overigens een empirisch gegeven is en niet van het predikaat 'christen-democratisch' (of welke andere aanduiding dan ook) kan worden voorzien. Het gaat immers om de vraag hoe groei tot stand komt, welke offers er voor moeten worden gebracht, binnen welke maatschappelijke omgeving zij vorm krijgt en aan wie de vruchten van de groei toevallen.

De christen-democratische visie op economische groei kan voortbouwen op het denkwerk dat in de afgelopen decennia is verricht. Rapporten zoals *Gerede twijfel* (1974), *Gespreide verantwoordelijkheid* (1978), *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* (1983) en *De verantwoordelijke samenleving* (1987), alsmede andere publikaties, zoals verkiezingsprogramma's, bevatten de nodige stellingnames over het groeivraagstuk. Zo werd in de jaren zeventig de blik sterk gericht naar de kwalitatieve dimensies van de groei: zorg voor milieu, energievraagstuk, grondstoffenproblematiek, positie van ontwikkelingslanden. Aan de overheid werd een grote rol toegekend bij de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. In de ideeënvorming ten aanzien van de rol van de overheid kwam een kentering toen het rapport *Gespreide Verantwoordelijkheid* expliciet inging op de relatie tussen de structuur van het sociaal-economisch leven, de economische orde en het vraagstuk van de economische groei. Keuzeproblemen konden lange tijd worden ontlopen door de voortdurende economische groei, terwijl de vraag naar de rechtsgrond voor het uitdijende overheidsoptreden op de achtergrond bleef. Het rapport uit 1978 dringt dan aan op een herschikking van verantwoordelijkheden ten gunste van maatschappelijke organisaties en de markt. Beheersing van de collectieve lastendruk en een toespitsing van het beleid op de wezenlijke overheidstaken zijn nodig. Deze lijn van denken wordt voortgezet in de jaren tachtig en aangevuld met het inzicht dat economische vraagstukken als werkloosheid in samenhang

11 Zie onder meer *Program van Uitgangspunten* van het CDA, artikelen 29, 30, 31, 48, 49, 50, 51 en 52 alsmede de toelichting op deze artikelen.

moeten worden gezien met ontwikkelingen op sociaal-cultureel gebied zoals risico-mijdend gedrag en afwenteling van verantwoordelijkheden naar de overheid.

De toonzetting ten aanzien van groei in de jaren tachtig is ontegenzeggelijk positiever dan in het begin van de jaren zeventig. Nooit zijn echter pleidooien gevoerd voor 'nul-groei' of voor het afremmen van de groei als zodanig. De begrippen 'selectieve economische groei', 'economie van het genoeg' en 'een economie om het anders te doen' bleken binnen het CDA slechts een kort leven beschoren: ze worden een enkele keer in een program genoemd, maar krijgen niet een heldere conceptuele uitwerking.¹² Wel behouden de gedachtengangen, die achter deze begrippen schuilgaan, hun waarde voor het CDA. Zo is economische groei op zichzelf nimmer als een doel beschouwd, maar steeds als een middel namelijk ter verbetering van de werkgelegenheidssituatie, opvang van het arbeidsaanbod (werklozen en herintredende vrouwen) en handhaving van het draagvlak voor sociale voorzieningen. Verder hebben in de loop van de tijd binnen christendemocratische kring planning, overheidsregulering en -beïnvloeding als instrumenten voor groeistimulering aan betekenis verloren. Daarbij moet worden gezocht naar een verbinding tussen economische groei en het concept van een verantwoordelijke samenleving.

4 Opbouw van het rapport; probleemstelling

Dit rapport zal als volgt worden opgebouwd. Na het inleidend hoofdstuk komen in hoofdstuk II enkele algemene aspecten van de groei aan de orde. Daarbij wordt onder meer gewezen op de grote betekenis van technologie en onderwijs voor de economische ontwikkeling. Hoofdstuk III gaat in op het steeds belangrijker wordende vraagstuk van milieu en groei. Sluiten zij elkaar uit of kunnen groei en zorg voor het milieu samengaan? Hoofdstuk IV behandelt de internationale aspecten van economische groei. De Nederlandse economie is vanouds extern georiënteerd, echter de verwevenheid van ons land met internationale economische ontwikkelingen neemt nog meer en sneller toe, vooral wanneer de eenwording van de interne EG-markt rond 1992 een feit wordt. Na de verkenning van de verschillende, met economische groei samenhangende onderwerpen in de eerdere hoofdstukken wordt in hoofdstuk V ingegaan op groeibevorderende en -belemmerende factoren. Het slothoofdstuk van dit rapport, hoofdstuk VI, geeft een plaatsbepaling van Nederland in de jaren negentig. In dat hoofdstuk komen de lijnen van dit rapport samen en worden aanbevelingen gedaan voor het te voeren beleid.

Uit deze opbouw blijkt dat de aandacht vooral zal uitgaan naar een viertal vragen, dat tevens als de probleemstelling van dit rapport kan dienen:

- 1 Voor welke principiële invalshoek ten aanzien van economische groei dient te worden gekozen? Welke voorwaarden gelden voor de groei?

12 Elders treft men overigens wel nadere aanduidingen aan. Zie bijvoorbeeld B. Goudzwaard, H.M. de Lange, *Genoeg van te veel, genoeg van te weinig*, Baarn 1986.

- 2 Welke veranderingen op nationaal en internationaal niveau zijn van grote betekenis voor de groei?
- 3 Welke zijn groeibevorderende en groeibelemerende factoren in Nederland? Wat betekent een en ander voor de te hanteren beleidsinstrumenten?
- 4 Wat betekent dit alles in concreto voor de Nederlandse economie?

Dit rapport kan vanzelfsprekend niet uitputtend alle factoren die medebepalend zijn voor economische groei, zoals onderwijs en technologie, behandelen.¹³ Er zal dan ook gestreefd worden naar een verstandige beperking. Beperking is evenzeer geboden met betrekking tot de 'tijdsdimensie' van de groeiproblematiek. Ook al blijkt bijvoorbeeld dat op dit ogenblik de gevreesde grondstoffenschaarste door uitputting van de beschikbare voorraden niet zo ernstig is als destijds werd aangenomen, dan nog kan men betogen dat hier eerder van uitstel dan van afstel sprake is. Wanneer thans nog in ontwikkeling achtergebleven gebieden ook maar een deel van hun achterstand zouden inhalen, zouden grondstoffen- en energieproblemen wél eens in ernstige vorm op ons kunnen afkomen. Die problemen kunnen momenteel niet in voldoende mate worden overzien. Naast de gevreesde moeilijkheden, die in ieder geval tegengegaan moeten worden, zullen er ook nieuwe mogelijkheden ontstaan. Het zwaartepunt van deze studie wordt daarom gelegd bij de problemen van de jaren negentig zonder dat daarbij de ogen gesloten mogen worden voor problemen op langere termijn. Tenslotte zij opgemerkt dat dit rapport moet worden beschouwd als een politiek-wetenschappelijk document. Het combineert wetenschappelijke analyses met christen-democratische gezichtspunten, waaruit aanbevelingen voortvloeien voor een economische groei die verantwoord mag worden genoemd.

5 Samenvatting

1 Economische groei is in de afgelopen decennia op verschillende manieren beoordeeld. De naoorlogse jaren van herstel en opbouw konden niet zonder groei. In de jaren zestig en vooral in de jaren zeventig wordt groei steeds kritischer gezien. De jaren tachtig geven een beeld te zien waarin groei noodzakelijk wordt geacht, vooral met het oog op de bevordering van werkgelegenheid.

2 Een heroriëntatie op de groei is geboden vanwege de steeds belangrijker wordende processen van internationalisering, de economisch-geografische verschuivingen binnen Europa, de uiteenlopende economische inzichten en de verschillende maatschappelijke vraagstukken waarmee Ne-

¹³ Bovendien zijn reeds diverse rapporten over 'groei-gerelateerde' onderwerpen door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA gepubliceerd, *Werkloosheid en de crisis in onze samenleving* (1984), *Wereldeconomie en ontwikkeling* (1986), *Technologie in een verantwoordelijke samenleving* (1987). Rapporten over een christen-democratische staatsvisie met daarin aandacht voor het vraagstuk van de kerntaken van de overheid en over de inhoud van het onderwijsbestel zijn in voorbereiding.

derland in de jaren negentig wordt geconfronteerd: werkloosheid, milieuvervuiling, overheidsfinanciën en handhaving van sociale verworvenheden.

3 Op basis van de christen-democratische uitgangspunten is groei niet een doel op zichzelf, maar een middel om bredere maatschappelijke doelstellingen te bereiken. De economische ontwikkeling dient gebonden te worden aan sociale en ecologische voorwaarden. Wanneer aan dergelijke voorwaarden wordt voldaan kan economische groei als verantwoord worden bestempeld.

4 Dit rapport kan uiteraard niet het groeivraagstuk in al zijn facetten behandelen. De aandacht gaat primair uit naar de principiële invalshoek ten aanzien van groei, nationale en internationale ontwikkelingen die van invloed zijn op de groei, de groeibelemmerende en groeibevorderende factoren in ons land en de aanbevelingen voor het te voeren economisch beleid in de eerste helft van de jaren negentig.

II Onderneming, technologie en scholing

In dit hoofdstuk, waarin een eerste stap wordt gezet om het terrein van de economische groei te verkennen, komen verschillende algemene aspecten aan de orde. Technologie en onderwijs zijn uiterst belangrijk voor de groei. Dat de aandacht in dit rapport voor deze onderwerpen beperkt blijft tot slechts enkele paragrafen hangt samen met het feit dat het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over technologie reeds een rapport heeft uitgebracht, terwijl een onderwijsrapport nog in voorbereiding is. Naast deze onderwerpen wordt in dit hoofdstuk verder ingegaan op het begrip groei en op de wijze waarop vanuit de onderneming tegen groei wordt aangekeken.

1 Begrip economische groei

De eenvoudige definitie van economische groei luidt – zoals in het vorige hoofdstuk werd gezegd – : de groeivoet van het reële nationale produkt (al dan niet uitgedrukt per hoofd van de bevolking). In de discussies van de jaren zeventig werd daarbij met enige nadruk gesteld dat een dergelijke definitie eigenlijk niet bevredigend is. Economische groei leidt immers ook tot nadelen en kosten, die men eigenlijk als aftrekposten in rekening zou moeten brengen. Geïntensiveerd autoverkeer brengt meer ongelukken met zich mee. De aldus ontstane groei in de ziekenverzorging is geen deel van de groei maar een aftrekpost op de toegevoegde waarde ontstaan door toegenomen autogebruik. Groei in sommige economische sectoren, gepaard met de uitstoot van schadelijke stoffen, leidt tot verzuring van de bossen. Opruiming en vervanging van dor hout moeten als aftrekpost in rekening worden gebracht op het communicatie- en transportvoordeel van autogebruik. Vanuit deze invalshoek geeft de hiervoor geformuleerde definitie slechts een bruto groeivoet aan. Gespeurd zou moeten worden naar een netto groeivoet die veeleer als nastrevenswaardig doel zou kunnen worden beschouwd.

Men dient hier wel te onderscheiden. Wanneer gezocht wordt naar maatstaven voor welvaart, of nog ruimer, welzijn, dan is inderdaad voorzichtigheid geboden met die bruto groeivoet. Wij moeten dan gaan differentiëren, kwalificeren en selecteren. Maar dit neemt niet weg dat de gebruikelijke groeimaatstaf onmisbaar blijft. Iemand die door een auto-ongeval in het ziekenhuis raakt moet zo goed mogelijk worden verzorgd. Degenen die zich daarmee bezighouden zijn produktief werkzaam. Produktiviteitsverhoging kan leiden tot een betere verzorging. In dit geval gaat het om de werkgelegenheid van verzorgers, zij vormen een deel van de actieve beroepsbevolking. Hun bezigheden mogen dan wat het uiteindelijk maatschappelijk welzijn betreft een aftrekpost zijn van de genoegens van het autorijden, hun

werk is en blijft een deel van het in totaal voortgebrachte nationale produkt. De gedachte als zodanig van aftrekposten op de bruto groeivoet is analytisch gesproken niet verwerpelijk. Het gaat echter om de wijze waarop die ter sprake moeten worden gebracht, namelijk door van meet af bij de groei die voorwaarden te betrekken, welke bij verwaarlozing zouden kunnen leiden tot een onjuiste schatting van de positieve effecten van een simpele toeneming van de reële nationale produktie van goederen en diensten. Om het nog anders uit te drukken, reële welvaartstoename en welzijnsverbetering vallen niet zonder meer samen. In dat licht bezien verdienen de elementen waaruit de groei is opgebouwd de aandacht.

In de zojuist gegeven voorbeelden ontwaren wij elementen van het begrip economische groei zoals actieve beroepsbevolking en arbeidsproductiviteit. Daarachter gaan echter weer andere factoren schuil. Bij de actieve beroepsbevolking gaat het dan om de totale bevolking, werkgelegenheid, de participatiegraad van vrouwen, jongeren en ouderen. Bij de arbeidsproductiviteit gaat het om arbeidsduur, kwaliteit van het management, betrokkenheid van de werknemers, scholing, technologische ontwikkeling en kapitaalinvestering. Verschillende van deze factoren zullen in het vervolg van deze studie aan de orde komen.

Intussen moet de motor van het groeipotentieel gezocht worden bij het bedrijfsleven waarbij de overheid stabiliserend en zonodig ondersteunend moet optreden. Bedrijfsleven en overheid, hun taken en verantwoordelijkheden zullen dan ook ter sprake moeten komen.

2 Groei gezien vanuit de onderneming

In deze paragraaf zal de economische groei worden beschouwd vanuit het gezichtspunt van de onderneming, de producent van goederen en diensten. Deze streeft kwalitatieve en kwantitatieve groei na en wel om twee redenen. In de eerste plaats is de groei een voorwaarde voor de continuïteit van de onderneming. Immers het streven naar behoud van rendement binnen zich wijzigende maatschappelijke ontwikkelingen en de daarmee samenhangende risico's vragen om voortdurende verhoging van de produktiviteit, mede door schaalvergroting. In de tweede plaats is groei nodig omdat de maatschappelijke opdracht van de onderneming dat eist, te weten het zo doelmatig mogelijk produceren van de uiteindelijk door de consument gevraagde goederen en diensten. De onderneming moet dit doen in een samenleving waarin vraag- en aanbodverhoudingen zich voortdurend wijzigen en waarbij voortgaande technologische ontwikkelingen haar de mogelijkheid bieden om nieuwe wegen in te slaan. Zo is de technologie in hoge mate de kracht die de economische groei drijft.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de economische groei in Nederland (en de gehele industriële wereld) zeer hoog geweest. In de EG steeg de industriële produktie met gemiddeld vijf procent per jaar, in sommige bedrijfstakken sneller (chemie tien procent per jaar) of nog sneller (petrochemie twintig procent per jaar). Daarmee wordt duidelijk geïllustreerd dat de 'inhaal' vraag vooral aan de bodem van de bedrijfskolom zichtbaar was en

werd getrokken door de enorme vraag naar produkten ter voorziening in primaire levensbehoeften.

Het gevolg op het niveau van de ondernemingen ('micro') was een produktiviteitsverhoging, die het best geïllustreerd kan worden door de 10-6-2 regel uit de chemie: per jaar tien procent volumegroei eist zes procent meer kapitaal en twee procent meer arbeid. Deze groei van de kapitaalproductiviteit van vier procent en de groei van de arbeidsproductiviteit van acht procent werden mede gebruikt om prijsverlagingen door te voeren. Daarnaast ging het er om de rentabiliteit en de vermogenspositie zodanig op peil te houden dat verdere ontwikkeling en expansie mogelijk bleef.

Het gevolg op nationaal niveau ('macro') was dat er ruimte werd geschapen voor de opbouw van de sociale zekerheid en andere collectieve voorzieningen. Het leidt derhalve geen twijfel dat de welvaartsstaat, bereikt twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog, mogelijk is gemaakt door een voortgaande en aanvankelijk zeer sterke groei.

Na het midden van de jaren zeventig zijn er in Nederland groei problemen ontstaan door drie verschillende oorzaken.

In de eerste plaats groeien vele markten niet meer zo sterk. De primaire levensbehoeften blijken redelijk bevredigd (landbouw en textiel).

In de tweede plaats doen de gevolgen van de stijging van de arbeidsinkomensquote in de periode 1963-1972 zich danig voelen in de vorm van verminderende solvabiliteit en rentabiliteit, hetgeen gepaard gaat met een toename van faillissementen. De opbrengstprijzen staan onder druk. Voorts wordt het bedrijfsleven geconfronteerd met onevenredige kostenverhogingen in de jaren 1972 tot 1981 door de hogere arbeidsprijs – de arbeidskosten per eenheid produkt nemen in verschillende jaren toe met meer dan tien procent – en de grote schoksgewijs opgetreden prijsstijgingen voor grondstoffen en fossiele brandstoffen. Dit alles leidt tot vermindering van de industriële groei tot gemiddeld twee procent (met voor het eerst zelfs enkele negatieve jaren), vermindering van de produktiviteitsstijging, sterke toename van de internationale concurrentie, dalende marges, met als consequenties: rationalisering, arbeidsuitstoot, soms zelfs sluiting van produktie-eenheden of produktieverlegging naar goedkopere landen. De werkgelegenheid wordt voorts negatief beïnvloed door een onvriendelijk ondernemingsklimaat dat niet wordt gecorrigeerd vanuit de overheid. De situatie verslechtert bovendien nog door een relatief kwetsbaar en soms zelfs verouderd produktieapparaat.

In de derde plaats worden bijverschijnselen van de groei steeds duidelijker. Primair betreft dit de schaarste respectievelijk, de hoge prijs van grondstoffen en van 'milieugoederen', problemen waar onder andere de Club van Rome uitgebreid op heeft gewezen. Secundair gaat het om het ontstaan van een sociaal-psychologische en zelfs principiële weerstand tegen groei, althans tegen een aantal daaraan toegeschreven verschijnselen, zoals de overdadige consumptie(-dwang), de weggoomaatschappij, de competitie-samenleving, de technocratisering. Het gevolg is dat de kosten nog verder worden opgevoerd en dat het klimaat en de motivering om de problemen politiek en industrieel aan te pakken verslechtert.

In het begin van de jaren tachtig verandert het maatschappelijk klimaat. De

samenleving wordt 'ondernemingsvriendelijker', hetgeen tot uitdrukking komt in een herwaardering van:

- een bedrijfsmatige aanpak van veel activiteiten;
- concurrentievergroting ter verbetering van de kwaliteit van producten en diensten;
- de rol en plaats van nieuwe technologie, die versnelde vooruitgang op velerlei gebied mogelijk maakt.

Thans moet het oog op de toekomst worden gericht. Nieuwe groei wordt gevonden door nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Veelal betreft het hogere kwaliteiten, innovatieve doorbraken, die aansluiten op nieuwe behoeften in de markt, en sterk toepassings- en systeemgerichte specialiteiten. De nieuwe producten en diensten zijn voorts meer gericht op *secundaire levensbehoeften zoals informatie, transport, recreatie*. Een en ander is sterk gebaseerd op fundamenteel onderzoek en technologische ontwikkelingen in de elektronica, fysica, moleculaire chemie, materiaalkunde, biotechnologie (land- en tuinbouw).

Nadrukkelijk zij er op gewezen dat de kennisaspecten volledig de internationale competitie zullen ontmoeten en dus aan de internationale maat moeten voldoen. Nederland is daardoor kwetsbaar, niet in de laatste plaats vanwege de trage start bij het opbouwen van een internationale competitieve infrastructuur. Tot deze infrastructuur behoort de technologische ontwikkeling die hierna ter sprake komt.

3 Technologie

Onder economen bestaat een brede consensus over het belang van technologische innovatie voor de economische groei. Vooral Joseph Schumpeter bracht de gedachte naar voren dat fundamentele vernieuwingen op technologisch gebied een belangrijke factor zijn in de 'lange golf' bewegingen in de economie. Ook in recente literatuur wordt gewezen op de betekenis van technologie, niet alleen in internationaal opzicht, maar evenzeer voor het prestatievermogen van het Nederlandse bedrijfsleven en daarmee van de Nederlandse economie.¹⁴ Wordt dus in algemene zin de rol van technologie onderkend, minder eenstemmigheid bestaat over de exacte interacties of samenhangen. Is technologische vernieuwing een 'van buitenaf komende' grootheid die de groei beïnvloedt of is het zo dat economische groei de technologische vernieuwing juist genereert?¹⁵

Naast de hiervoor aangeduide kwantitatieve rol van technologie zijn er ook de kwalitatieve aspecten. In het algemeen kan worden opgemerkt dat deze kwalitatieve dimensies niet gemakkelijk te definiëren zijn.¹⁶ Het hanteren

14 Vgl. J.W.A. van Dijk en N. van Hulst, 'Grondslagen van het technologiebeleid', *Economisch Statistische Berichten*, 21 april 1988, p. 870.

15 Vgl. A. Kleinknecht, *Industriële Innovatie in Nederland*, Assen/Maastricht 1987, p. 3.

16 Vgl. W.M. de Jong, *De economische effectiviteit van technische ontwikkeling*, WRR-werkdocument W30, 's-Gravenhage 1988, p. 114-115.

van louter kwantitatieve grootheden geeft onvoldoende zicht op de maatschappelijke betekenis van de technologie. Hieraan kan de conclusie worden verbonden dat vooruitgang op technologiegebied niet alleen economische, maar ook sociale, culturele en politieke dimensies heeft. Deze stellingname is overigens ook verwoord in het rapport *Technologie in een verantwoordelijke samenleving*.¹⁷

De voorgaande opmerkingen ten aanzien van het niet altijd even duidelijke beeld van de gevolgen van technologische vernieuwingen zouden ook betrekking kunnen hebben op het verband tussen technologische vernieuwing en werkgelegenheid. Op micro-niveau kan een dergelijke vernieuwing leiden tot uitstoot van arbeid. Op macro-niveau en op langere termijn echter lijken door de technologie juist nieuwe kansen te worden gecreëerd. Vóóraf is moeilijk aan te geven wat de exacte gevolgen van nieuwe technologieën zijn, maar wel staat het vast dat wanneer in het geheel niet geïnnoveerd wordt, er zeker arbeidsplaatsen zullen verdwijnen in verband met kwaliteitsachterstanden en stijging van de kosten per produkt. Zo bezien is het maatschappelijk meer verantwoord om wèl te innoveren dan om vernieuwingen achterwege te laten.¹⁸

De noodzaak van technologische vernieuwing is niet altijd een vanzelfsprekendheid geweest. Wanneer de blik wordt gericht op de jaren zeventig, valt het op dat, zoals in de vorige paragraaf reeds werd aangegeven, in die tijd een zekere verzadiging plaats vond in primaire en secundaire sectoren van de economie (landbouw en industrie). In de industrie kwamen bedrijfssluitingen en saneringen veelvuldig voor. Toch bleven aanpassingen in het sociaal-economisch beleid gericht op herstel van deze sectoren achterwege. Immers de overheid en haar adviesorganen gingen ervan uit, dat de toekomstige werkgelegenheid door de tertiaire en kwartaire sectoren geleverd zouden worden. Pas tegen het eind van de jaren zeventig werd duidelijk dat deze laatstgenoemde sectoren alleen kunnen gedijen op basis van een goed ontwikkelde en gezonde primaire en secundaire sector. Steeds scherper werd duidelijk dat Nederland zich niet in voldoende mate had voorbereid op het maken van produkten voor de toekomst. Dat bleek onder andere uit de te geringe inspanningen op het gebied van het ontwikkelen van basisinnovaties en nieuwe toepasbare kennis. Daardoor bleef de commercialisatie van nieuwe vindingen achter bij het concurrerende buitenland. Samenwerking tussen kenniscentra en bedrijfsleven schoot te kort.

Deze situatie veranderde aanzienlijk in de jaren tachtig. Hoewel er nog steeds veel kritische punten zijn – een nog niet voldoende niveau van uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling, versnippering van beleidsaandacht, het zich nog onvoldoende kunnen aanpassen aan de vraagontwikkeling, te

17 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Technologie in een verantwoordelijke samenleving*, Deventer 1987.

18 Vgl. W. Zegveld, R. Rothwell, *Herindustrialisatie en technologie*, 1985, hoofdstuk 6.

geringe inspanningen op technologisch gebied door kleine en middelgrote ondernemingen —, kunnen meer en meer positieve signalen worden genoemd. Vooral de laatste jaren zijn de investeringen in onderzoek en ontwikkeling sterk gestegen en de samenwerking tussen kenniscentra en bedrijfsleven komt goed van de grond. Mede door de internationaal gezien gunstige kostenontwikkeling neemt de export toe. Op dit patroon zal ook in de toekomst moeten worden voortgebouwd: het steeds meer genereren van nieuwe toepasbare kennis, concrete aanwending van die kennis en het verder ontwikkelen van een maatschappelijke infrastructuur waarin een verantwoorde technologische ontwikkeling kan gedijen. Van groot belang is ook het toepassingsgericht onderzoek in ondernemingen, waarbij bestaande kennis wordt omgezet in productieprocessen en producten. Met het oog op de versterking van de groei zal de aandacht voor dergelijk onderzoek uitgebreid moeten worden. Hoewel de perspectieven voor groeibevordering door technologische vernieuwing zich zeker in vergelijking met het verleden goed ontwikkelen, zijn er eveneens bedreigingen. In internationaal opzicht zijn de voorwaarden waaronder nieuwe technologieën tot ontwikkeling moeten worden gebracht uiteenlopend. Zo leiden verschillen in overheidsfaciliteiten, overheidsaankoopbeleid en normen en standaarden tot ongelijke posities en kansen voor kenniscentra en ondernemingen.

Op het gebied van technologie kan wellicht als centrale notie gelden dat de kenniscomponent, die verwerkt zit in producten en diensten, de laatste jaren snel is toegenomen. Verwacht mag worden dat deze trend zich in versneld tempo zal voortzetten. Dit leidt ertoe dat het scholingsniveau van de beroepsbevolking als wellicht de belangrijkste groeibepalende factor kan worden aangemerkt. Er is echter meer. Het denken over technologie en technologiebeleid zal moeten plaatsvinden tegen de achtergrond van diverse factoren. Zo moet ook in de toekomst het Nederlandse fundamentele onderzoek op peil blijven. De huidige technologische ontwikkeling kent een hoge mate van multidisciplinariteit, hetgeen betekent dat niet alleen de natuurwetenschappelijke maar evenzeer de menswetenschappelijke aspecten relevant zijn. Naast *hard-* en *software* gaat het in toenemende mate om organisatie-aspecten in de breedste zin van het woord. Deze ontwikkelingen voltrekken zich binnen een zich sterk veranderende industriële structuur: ondernemingen richten zich meer op een aantal kernpunten (*'core-business'*), terwijl toeleveranciers en anderen een deel van de werkzaamheden overnemen, er is een grotere behoefte aan flexibiliteit en snelheid, de 'maatproductie' komt op en er vindt een internationale verstrengeling plaats van kleinere en grotere ondernemingen.

Welke accenten dienen nu in het beleid te worden gelegd?

Technologiebeleid

De technologische ontwikkeling verloopt in belangrijke mate via de markt. Niettemin wordt aan het technologiebeleid een steeds zwaardere betekenis toegekend. Dat blijkt onder meer uit de aandacht die het ministerie van Eco-

nomische Zaken aan deze materie schenkt.¹⁹

De vraag dringt zich op welke rol technologiebeleid feitelijk kan spelen. Een antwoord op die vraag wordt gegeven in het onderzoek *Does Technology Policy Matter?*²⁰ Technologiebeleid helpt, maar het effect ervan hangt naast groei- en marktvooruitzichten voor een groot deel af van de omgeving waarin geïnnoveerd moet worden. In het bijzonder gaat het er om of die omgeving de verspreiding van nieuwe ideeën en de toepassing van nieuwe technologieën stimuleert. Technologiebeleid zou zich dan primair moeten richten op het vergemakkelijken van de toepassing van nieuwe ideeën. Daaruit volgt dat dit beleid zich niet alleen moet richten op de *hi-tech*-sector maar ook op minder 'geavanceerde' sectoren die eveneens behoorlijk profijt kunnen trekken van nieuwe technologieën. Succesvolle technologiedifusie is gebaat bij:

- verhoging van het kennisniveau (*human capital*) door scholing, training en motivatie;
- eerder generieke maatregelen dan selectieve maatregelen van de overheid;
- meer concurrentie tussen bedrijven en instellingen bij het verkrijgen van overheidssteun²¹;
- een doorzichtige kennismarkt, met goede 'makelaars' (buiten de overheid), waar dat nodig is;
- vormen van samenwerking tussen private instellingen.

Rol van de overheid

Het is een goed teken dat de laatste jaren de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (uitgedrukt in percentages van het nationaal inkomen) zijn gestegen. Deze stijging werd vooral bereikt door extra inspanningen van het bedrijfsleven. Door deze hogere uitgaven komt Nederland meer in lijn met andere concurrerende landen.²² Een hoogwaardig onderzoeks- en onderwijsbestel is noodzakelijk en de overheid blijft een belangrijke taak houden bij de bekostiging ervan. Een belangrijke overweging daarbij is dat naarmate de vragen complexer worden en de aandachtsvelden zich toespitsen, een steeds hoogwaardiger onderzoeksapparaat nodig is. Een dergelijk apparaat komt tot uitdrukking in aantallen onderzoekers, bijscholing, inzet van nieuwe apparaten en *software*. Dit samenstel van kostenverhogende factoren staat bekend als de '*sophistication* factor'. Het overheidsbudget voor onderzoek en ontwikkeling zou gelet hierop mede gerelateerd moeten worden aan de economische ontwikkeling. Het verdient de voorkeur wanneer de missies van onderzoeksinstituten worden beoordeeld op hun relevantie voor toekomstige toepassingsmogelijkheden en de oplossing van vraag-

19 Vgl. *Beleidsverzicht Technologie 1987-1988*, kamerstuk 20205, nr. 2.

20 H. Egas, *Does Technology Policy Matter?*, Centre for European Policy Studies Papers no. 29, Brussels 1986.

21 L.B.M. Mennes, 'De economische betekenis van technologie', *Verslag van de studieconferentie Technologie in een verantwoordelijke samenleving*, 1987, p. 27.

22 Internationale vergelijkingen dienen uiteraard wel met de nodige behoedzaamheid te worden gehanteerd. Het totaal aan financiële middelen geeft bij voorbeeld nog geen indicatie van de kosten per onderzoeker.

stukken zoals de werkloosheid. Wetenschaps- en technologiebeleid zullen meer in samenhang moeten worden gezien, onder andere door de instelling van een Adviesraad voor het Wetenschaps- en het Technologiebeleid. Kaders waarbinnen onderzoeksactiviteiten worden afgestemd op de potenties van de Nederlandse economie behoeven versterking.

Naast de rol van de overheid zijn de activiteiten binnen het bedrijfsleven evenzeer van belang. Betreurd moet worden dat de betrokkenheid van middelgrote en kleine ondernemingen bij het onderzoek nog relatief bescheiden is. Bij dit alles zij bedacht dat kenniscentra en ondernemingen doorgaans pas dan kunnen putten uit internationale kennisbronnen wanneer men zelf volwaardig meedoet. Hier ligt derhalve een opdracht voor ons land om onderzoeksinspanningen te intensiveren. Heeft de overheid dus een belangrijke plaats in de financiering van het fundamenteel en strategisch onderzoek – het begin van het 'kennistraject', waarbij de aanwezigheid van *centres of excellence* heilzaam kan werken –, in de fasen erna behoort de rol van de overheid af te nemen, aangezien de eigen verantwoordelijkheid van kenniscentra en ondernemingen dan scherper naar voren komt c.q. moet komen.

Voor overheidsop treden in deze fase is een plaats wanneer essentiële zaken niet via de markt gerealiseerd kunnen worden, tot lange termijn doelstellingen behoren die mogelijkheden van kenniscentra of ondernemingen te boven gaan of berusten op internationale afspraken. De in dat kader te verstrekken subsidies behoren in beginsel van tijdelijke aard te zijn. Eén aspect verdient extra aandacht, een aspect waarmee het internationaal opererende bedrijfsleven herhaaldelijk wordt geconfronteerd. Het betreft de verschillen in overheidssubsidiëring van activiteiten op technologisch-wetenschappelijk terrein in de diverse landen. Soms leidt dit in ons land tot aandrang op de overheid om subsidies te verstrekken die hetzelfde hoge niveau kennen als in andere landen. In het eerder genoemde WI-rapport over technologie wordt gepleit voor een geleidelijke terugdringing van overheidssubsidies en een uitbreiding van het beleid op EG-niveau ten einde mede hierdoor concurrentievervalsing tegen te gaan. Een dergelijke benadering zal uiteraard eveneens door andere landen moeten worden gedragen. In de opstelling van de Nederlandse overheid ten aanzien van de Europese markt zal dit aspect tot uitdrukking moeten komen. De voltooiing van de interne markt (Europa 1992) zal verder een bijdrage tot de oplossing van de problematiek kunnen geven.

Kennisverspreiding

Naast het op een hoog niveau kunnen bedrijven van wetenschap is ook een goede overdracht van hoogwaardige kennis cruciaal. Voorwaarde is dan wel dat de kennis, die door universiteiten gegenereerd wordt, openbaar is.²³ Wat betreft kennisoverdracht aan de bevolking zijn scholing en vorming, die hierna ter sprake komen, relevant. Anders ligt het met de kennisoverdracht naar het bedrijfsleven. De kennisinfrastructuur is erg versnipperd en het benutten van nieuwe wetenschappelijke inzichten geschiedt

23 Vgl. P.A. Schenk, *'Kansen voor de TU Delft'*, intreerede, 1988, p. 47.

niet optimaal. Er draaien nog te veel overheidsdienaren, bij vrijwel alle departementen, aan te veel verschillende geldkranen. In de toekomst dienen in beginsel geen nieuwe instituties meer te worden opgezet, terwijl het streven voorts gericht moet zijn op een stroomlijning van het instrumentarium. De Commissie-Dekker, die zich bezig heeft gehouden met de uitbouw van het technologiebeleid, heeft diverse instrumenten aangereikt om de kennisverspreiding te verbeteren. Eén van de voorstellen betrof het opzetten van een netwerk van Innovatie(Advies)Centra. Het parlement heeft inmiddels besloten om achttien centra op te zetten. Gehoopt moet worden dat het bedrijfsleven van deze voorzieningen gebruik zal maken. Toch is met de IC's de laatste stap nog niet gezet. Maatschappelijke verbanden zullen een grotere alertheid en bereidwilligheid tot samenwerking en krachtenbundeling aan de dag moeten leggen in het pre-competitief onderzoek. Het streven moet daarom worden gericht op bestuurlijke, organisatorische en financiële verzelfstandiging van de Innovatie Centra. Verder zijn een grotere betrokkenheid van branche-organisaties, vakbeweging en werknemers bij de technologische vernieuwing en meer rechtstreekse contacten tussen kenniscentra en ondernemingen gewenst. De rol van de overheid, die nu nog voorwaardenscheppend en initiërend is, zal alsdan gaandeweg kunnen worden teruggedrongen. Wanneer deze wegen worden ingeslagen, zouden diverse principiële bezwaren tegen de IC's, die in het rapport *Technologie in een verantwoordelijke samenleving* naar voren zijn gebracht, kunnen worden weggenomen.

Middelgrote en kleine ondernemingen

Nemen de onderzoeks- en ontwikkelingsinvesteringen en de inspanningen op het gebied van produkt- en procesinnovatie door grote ondernemingen toe en heeft de overheid aan technologie een beleidsprioriteit toegekend, nogal zorgelijk in dit opzicht is de situatie van de middelgrote en kleine ondernemingen, waartoe ook een belangrijk deel van de dienstensector moet worden gerekend. De bijdrage aan onderzoek en ontwikkeling is gering, de technologische *know how* van de bedrijfsleiding schiet niet zelden tekort, de deelneming van het Nederlandse MKB aan onderzoeksprogramma's van de Europese Gemeenschap kan nog worden versterkt. Het laatste is van belang in verband met de eenwording van de Europese markt. Ook al kan de overheid trachten gunstige condities te scheppen (voorlichting, een relatief goed fiscaal beleid, stimuleringsprogramma's), het zijn uiteindelijk de ondernemingen en hun organisaties zelf die de kar zullen moeten trekken. Juist daarom zal deze tak van het bedrijfsleven, mede gezien het schaalgrootte-vraagstuk, zich effectiever moeten organiseren om beter in te kunnen spelen op de internationale uitdagingen van de jaren negentig. Er zijn tekenen dat deze uitdaging wordt verstaan en dat de hier bedoelde samenwerking ('netwerkeconomie') van de grond begint te komen. Bovendien wordt de betekenis van kleinere ondernemingen voor de technologische en – breder – de economische ontwikkeling steeds meer onderkend. Als voorbeeld kan gewezen worden op de innovatieve rol die tal van toeleveringsbedrijven spelen.

De overheid heeft hierbij vooral een aanjaag-functie. Technologieprogramma's als Instir en PBTS blijken bij het MKB aan te slaan en voorshands

dienen deze dan ook te worden gehandhaafd.²⁴ Verder zullen vooral deze ondernemingen kunnen profiteren van het netwerk van Innovatie Centra. Door deze verschillende instrumenten komt het technologiebeleid steeds meer aan deze categorie ondernemingen ten goede.

Een goede technologische ontwikkeling – zo bleek uit het voorgaande – bevordert de economische groei. Die ontwikkeling maakt onderdeel uit van een stroom van feiten en inzichten, waarin de toenemende kennisintensiteit in onze samenleving voorop staat. Innovaties zullen primair door kenniscentra en ondernemingen tot stand moeten worden gebracht. De overheid speelt een stimulerende rol door bekostiging van onderzoek en onderwijs, door kennisverspreiding beter te doen verlopen, door acht te slaan op de internationale omgeving op technologiegebied en zondig aan te dringen op internationalisering van beleid, met name via de Europese Gemeenschap. Bij dit alles moeten overheid, kenniscentra en bedrijfsleven systematisch zoeken naar opkomende, kansrijke technologische ontwikkelingen. Dat kan door middel van ‘technologie-verkenningen’.

4 Onderwijs en scholing

De jaren negentig zullen vooral in het teken staan van de verdere ontwikkeling van de kennismaatschappij. ‘Hoofden’ gaan steeds meer de taken van ‘handen’ overnemen. Hieruit volgt dat het gehele onderwijs – en dat begint al bij het basisonderwijs! –, alsmede de scholing in Nederland op een hoger plan moeten worden gebracht. Wanneer ons land hierin niet slaagt, zal dat gedurende vele jaren een negatieve uitwerking hebben op de economische ontwikkeling. Onderwijs en scholing kunnen worden beschouwd als belangrijke groeibevorderende factoren.²⁵ Een goed onderwijs- en scholingsstelsel is nodig om mensen in staat te stellen hun plaats in de samenleving en op de arbeidsmarkt te verkrijgen en te behouden. Daarom is het noodzakelijk tijdig rekening te houden met veranderingen in de arbeidsmarkt, een noodzakelijk draagvlak te creëren voor de technologische ontwikkeling, het denken en handelen in een internationaliserende wereld te bevorderen en – breder – vaardigheden bij te brengen ten einde te kunnen functioneren in een zich wijzigende maatschappelijke omgeving.

Een tekort schietende aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt bijvoorbeeld heeft een nadelig effect op de economische ontwikkeling: de werkloosheid groeit, economische groei blijft achter vanwege het niet optimaal benutten van de produktiefactor arbeid in vergelijking met concurrerende landen en er is dan sprake van een inefficiënte aanwending van publieke middelen. Gezien de wensen met betrekking tot bevordering van werkgelegenheid en welvaart en de noodzaak om internationaal-concurrerend te kunnen opereren zal het onderwijs moeten excelleren in het leveren van maximale kwaliteit en het beperken van het aantal uitvallers. Het hoge

24 Innovatie Stimuleringsregeling respectievelijk Programmatische Bedrijfsgerichte Technologie-Stimulering.

25 Vgl. Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, nr. 88/10, 's-Gravenhage 1988, hoofdstuk 2: ‘Scholing, onderwijs en arbeidsmarkt’.

aantal schoolverlaters zonder afgeronde opleiding is zorgwekkend, te meer daar juist deze groep een buitengewoon kwetsbare positie op de arbeidsmarkt inneemt.

Het geheel overziende lijken er kwaliteitsimpulsen voor het onderwijs te moeten komen. Thans wordt sterk gelet op de eindtermen, maar er is meer nodig. Impulsen voor kwaliteitsverhoging van het onderwijs zouden gezocht kunnen worden in het versterken van bepaalde faciliteiten, bijvoorbeeld ten behoeve van de aanschaf van nieuwe apparatuur. Daarbij moet ook worden gedacht aan nieuwe financieringsbronnen.

Extra aandacht verdient de internationale dimensie van het onderwijs. Gezien de snel voortschrijdende internationaliseringsprocessen is het van groot belang dat mensen beter leren te functioneren in een internationaal milieu. Dat veronderstelt een grondiger talenkennis, begrip van culturele verschillen en rechtstreekse contacten in andere landen. Wat het laatste betreft zijn bijvoorbeeld uitwisselingsprogramma's van belang. In de toekomst zullen dergelijke initiatieven meer op het niveau van de scholen zelf moeten worden genomen. Hoewel het in het bestek van dit rapport te ver voert om uitgebreid in te gaan op onderwijs en scholing, worden met het oog op de groei de navolgende kanttekeningen gemaakt.

Kwalificaties onderwijs

Eén van de belangrijkste kwalificaties moet zijn het 'leren te leren'. Het gaat daarbij om het voorbereiden van leerlingen op processen van voortdurende scholing in hun latere maatschappelijke bestaan. Het ontwikkelen van leer- en aanpassingsvermogens wordt daarmee gaandeweg belangrijker dan op concrete functies afgestemde kwalificaties. Dergelijke vermogens zijn nodig in verband met de snelheid van maatschappelijke ontwikkelingen. Daartoe behoren onder andere de veranderingen op de arbeidsmarkt; de lastige 'behoefteramingen' maken de noodzaak van flexibiliteit van de beroepsbevolking al duidelijk. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan op diverse manieren bevorderd worden:

- versterking van de autonomie van onderwijsinstellingen onder meer ten behoeve van het flexibel inspelen op arbeidsmarktontwikkelingen en contractonderwijs;
- inhoudelijke versterking van de beroepsgerichte vakken in de combinatievariant van de basisvorming en in het voorbereidend beroepsonderwijs. Mogelijk kunnen deze vakken ook leiden tot vrijstelling voor onderdelen van de beroepsopleiding in de tweede fase voortgezet onderwijs;
- stimuleren van de doorstroming van lbo- en mavo-leerlingen naar het beroepsgerichte leerlingensstelsel;
- regelmatige nascholing docenten, zo nodig met inschakeling van bedrijven en het inzetten van *part-timers* die hun hoofdberoep in het bedrijfsleven of het onderwijs hebben;
- nadruk op cursorisch beroepsonderwijs (deeltijd kort middelbaar beroepsonderwijs, specifieke scholing);
- verbetering van de inhoudelijke afstemming van de leertrajecten in de lange en korte opleidingen van het MBO alsmede het leerlingwezen;
- versterking van het tweede kans onderwijs;

- bedrijfstakken aanspreken op het formuleren van beroepsprofielen die kunnen worden vertaald naar opleidingsprofielen en curricula;
- aandacht voor de vakkenkeuze door meisjes.

Richting geven aan scholing

Uit de kwalificaties blijkt reeds dat het onderwijs gebaat is bij een betere afstemming op de maatschappelijke behoefte; een behoefte die verder gaat dan 'economische eisen op korte termijn'. Dit gegeven is van belang voor de manier waarop de richting van onderwijs en scholing wordt bepaald. Het gaat dan onder meer om de reeds gememoreerde spanningen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Ten einde deze spanningen op te heffen of terug te dringen kan op verschillende wijzen te werk worden gegaan. Te denken valt aan: plancoördinatie door de overheid, marktcoördinatie en zelfregulering via overleg en samenwerking. Bij plancoördinatie door de overheid kan worden gedacht aan het vaststellen van vakinhoudelijke voorschriften en exameneisen. Marktcoördinatie komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld de introductie van *voucher*-systemen, de derde geldstroomactiviteiten in universiteiten en hogescholen en het perspectief van een ondernemende universiteit. Bij zelfregulering via overleg en samenwerking gaat het om een grotere betrokkenheid van maatschappelijke verbanden bij de inrichting van onderwijs en scholing. Het concept van een verantwoordelijke samenleving biedt voor zelfregulering de ruimte. Uitwerking hiervan is geboden. Gedacht kan worden aan grotere zelfstandigheid van universiteiten (bijzondere bestuursstructuur), doelmatiger contacten tussen vertegenwoordigers van scholen, Kamers van Koophandel en bedrijfsleven en betere integratie van onderwijsinstellingen in de regionale arbeidsmarktkaders.

Hieruit volgt dat het richting geven aan scholing in de toekomst vooral op decentraal niveau, dat wil zeggen op het niveau van de instellingsbesturen en zo nodig dat van de koepelstructuren, gestalte dient te krijgen. De overheid zal zich meer richten op een aantal wezenlijke taken: vaststelling en handhaving van kwaliteitsnormen, bekostiging van het regulier onderwijs, voorzien in geografische toegankelijkheid en levensbeschouwelijke pluri-formiteit.

Relatie bedrijfsleven-onderwijs

Als het onderwijs rekening wil houden met de maatschappelijke behoeften, ligt het voor de hand dat het bedrijfsleven intensiever wordt betrokken bij het onderwijs en scholingsstelsel. In algemene zin kan worden gewezen op het creëren van stageplaatsen, het ter beschikking stellen van docenten en faciliteiten, alsmede het inbrengen van specifieke kennis ten behoeve van de ontwikkeling van curricula en onderwijsprojecten. In de sfeer van het beroepsonderwijs zal van deze mogelijkheden gebruik gemaakt moeten worden. Het branche- en bedrijfstakgewijze overleg in het beroepsonderwijs heeft een adviserende functie ten aanzien van eindtermen, programmatische afstemming tussen het volle tijd- en deeltijdonderwijs en het afstemmen van aantallen op te leiden leerlingen op gebleken maatschappelijke behoeften. Het spreekt vanzelf dat ook de besturen van de scholen en de bestuursraden in dezen de nodige initiatieven kunnen nemen. Niet al-

leen kan het bedrijfsleven activiteiten ten behoeve van het onderwijs verrichten, ook het reguliere onderwijs kan zich onder meer inzetten voor het bedrijfsleven. Een goed voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde contractactiviteiten in het onderwijs. Het gaat daarbij om niet ten laste van 's Rijks kas komende cursussen en werkzaamheden ten behoeve van derden, zoals cursussen waarvoor deelnemers betalen, verzorgen van opleidingen voor bedrijven of instellingen en het verrichten van diensten voor derden, die passen binnen het onderwijs dat de school verzorgt (zoals het ontwikkelen van computerprogramma's).²⁶

In de sfeer van universiteiten en hogescholen zijn verdergaande vormen van samenwerking met het bedrijfsleven denkbaar. De eigen taak van deze instellingen (verrichten van fundamenteel onderzoek, cultuuroverdracht en vorming van studenten op velerlei gebied) zal ook in de toekomst prioriteit moeten houden. In die zin is het van belang om oog te hebben voor de risico's die verbonden zijn aan bijvoorbeeld sommige vormen van contractonderzoek, waarvan de resultaten eigendom zijn van de opdrachtgever. Van de resultaten van dergelijk onderzoek zou op universiteiten en hogescholen wel eens minder gebruik gemaakt kunnen worden omdat dit onderzoek een rol gaat spelen in de concurrentieslag tussen ondernemingen. Nog gevaarlijker is het als de universiteiten die kennis, ontwikkeld op kosten van de belastingbetaler, geheim houden om deze voor eigen bate te verhandelen. Als onderzoeksresultaten niet of onvoldoende gebruikt worden in het onderwijs en de onderzoek-infrastructuur heeft dit uiteraard negatieve invloed op het kennisniveau.

Het Nederlandse onderwijsstelsel

Onderwijs en vorming komen steeds meer in het perspectief te staan van 'voortdurende scholing'. Derhalve moet gekeken worden naar de verschillende componenten die gezamenlijk het onderwijs en scholingsstelsel vormen. In de sfeer van het basisonderwijs moet zorg worden uitgesproken over de kwaliteitsaspecten. Naar gebleken is schieten pedagogische academies dikwijls tekort in het afleveren van kwalitatief goede leerkrachten. Deze en andere factoren, ook op het financiële vlak, leiden ertoe dat de onderwijskwaliteit in een gevarezone terecht komt. Wanneer deze kwaliteit al in het begin van het onderwijsstelsel leemten vertoont, is het buitengewoon lastig om de schade in latere stadia nog te repareren. Dit rapport doet derhalve een klemmend beroep om de kwaliteitsaspecten van het onderwijs, zeker ook het basisonderwijs, scherper onder de loupe te nemen. Terzijde, maar niet zonder enige nadruk, zij opgemerkt dat de kwaliteit niet gediend is met voortdurende wijzigingen in het onderwijssysteem, die een extra belasting vormen voor leerkrachten en leerlingen.

De vorming van leerlingen ouder dan twaalf jaar wordt momenteel beheerst door de discussie over de 'basisvorming'. Een brede opleiding zou leerlingen gereed maken voor vervolgactiviteiten in het onderwijs. De vraag kan worden gesteld of een dergelijke brede basisopleiding voor

²⁶ Vgl. de nota 'Contractactiviteiten in het voortgezet onderwijs', een uitgave van de Bond van besturen van katholieke scholen voor beroepsonderwijs resp. voor VWO en AVO, 1988.

Iedereen voldoende recht doet aan de verschillen tussen leerlingen en aan de behoeften van de samenleving. Sommigen zijn gediend met primair beroepsgericht onderwijs, terwijl anderen juist gebaat zijn bij onderwijs dat gericht is op vervolgonderwijs. Dit onderscheid lijkt onvoldoende in de plannen voor de basisvorming tot uitdrukking te komen. Op dit terrein moet de betekenis van de zogenaamde combinatievariant worden onderstreept.

Wat betreft de instellingen op universitair en hogeschoolniveau kan worden opgemerkt dat de bèta-richtingen een zwaarder accent verdienen en dat de toegenomen aandacht voor toegepast onderzoek niet mag leiden tot verschraling in de sfeer van het fundamenteel onderzoek. Een goed geformuleerd denkraam in de basisdisciplines is belangrijker dan het voortdurend volgen van de nieuwste arbeidsmarktontwikkelingen. Verder is een voortgaand proces van verzelfstandiging van de bestuursstructuur per instelling gewenst en noodzakelijk. Daardoor kunnen profilering per instelling en het recht doen aan ideële pluriformiteit worden bevorderd. Vergroting van autonomie past ook bij het idee van 'centres of excellence', die aansluiten bij het specifieke karakter van de verschillende faculteiten.

In het kader van de voortdurende scholing zijn de volwasseneneducatie en de arbeidsvoorziening belangrijk. Immers de vraag vanuit het bedrijfsleven naar geschoolde arbeidskrachten is aan verandering onderhevig. Dat vraagt om een flexibel stelsel van her- en bijscholing en een grotere gerichtheid op de arbeidsmarkt. In dit verband is de primaire beroepsgerichte volwasseneneducatie van belang, die beoogt werkzoekende volwassenen scholing te bieden met een reële kans op werk.²⁷ Naast scholingsinstellingen en overheden hebben op deze gebieden sociale partners een belangrijke rol te spelen. Onderwijsmodulen zullen moeten aansluiten bij eerder genoten onderwijs. Voorts moeten de opleidingen de flexibiliteit van mensen vergroten. Tenslotte is er de scholing binnen de bedrijven, waaraan momenteel meer dan twee miljard wordt besteed. Op dit vlak mogen van sociale partners inspanningen worden gevraagd. In de bedrijven zelf weet men immers het best waar kennislacunes bestaan en hoe deze kunnen worden opgevangen. Ten einde deze scholing zo goed mogelijk op te zetten, zullen samenwerkingsvormen tussen ondernemingen en kennisinstellingen (scholen en universiteiten) uitgebreid moeten worden.

Deze paragraaf wordt besloten waarmee ook werd begonnen, namelijk met het benadrukken van de absolute noodzaak om de kwaliteit van het onderwijs te versterken, te beginnen bij het basisonderwijs. Een goed onderwijs- en vormingsstelsel is immers één van de belangrijkste wortels voor duurzame economische groei.

5 Conclusies

1 Economische groei kan worden gedefinieerd als de groeivoet van het reële nationale produkt (goederen en diensten), al dan niet uitgedrukt per

27 Vgl. de *Nota Basiseducatie volwassenen*, kamerstuk 18886, nr. 30.

hoofd van de bevolking. Van meet af aan zullen bij de groei die voorwaarden betrokken moeten worden welke bij verwaarlozing zouden kunnen leiden tot een onjuiste schatting van de positieve effecten van een simpele toeneming van het reële nationale produkt.

2. Het groeipotentieel moet worden gezocht bij het bedrijfsleven. Groei blijkt voort te komen uit de dynamiek die het bedrijfsleven eigen is, terwijl de groei op zijn beurt weer een voorwaarde is voor een voortgaande ontplooiing van dat bedrijfsleven. De overheid treedt zonodig ondersteunend op. Nieuwe groei wordt gevonden door nieuwe produkten en diensten te ontwikkelen, waaruit blijkt dat de kennisintensiteit één van de meest cruciale groeicomponenten is.

3 Technologische ontwikkeling en onderwijs zijn grondslagen voor de groei. Naast de handhaving en uitbreiding van onderzoekscapaciteit dient nieuwe toepasbare kennis te worden gegenereerd, die zijn weg vindt in productieprocessen en produkten. Primair gaat het hierbij om de opstelling van ondernemingen, daarbij gesteund door kenniscentra. Daarnaast moet ook worden gelet op de maatschappelijke inbedding van technologie, die tot uitdrukking komt in onder meer brede algemene voorlichting, betrokkenheid van werknemers en motivatie van jongeren. Technologiebeleid zal op grond van schaalgrootte- en concurrentie-overwegingen in toenemende mate op bovenationale schaal gevoerd moeten worden, vooral door de Europese Gemeenschap. Daarbij moet het beleid zijn gericht op het voorkomen van concurrentie-vervalsende steun door de lidstaten. Nationaal beleid wordt dan toegespitst op versterking van de kennisinfrastructuur, met name ten behoeve van middelgrote en kleine ondernemingen.

4 Met het oog op de bevordering van de groei zal de kwaliteit van het gehele onderwijs bevorderd moeten worden. Het onderwijs moet aansluiten bij de behoeften die de samenleving van de jaren negentig stelt. Daartoe behoort een verdere ontwikkeling van leer- en aanpassingsvermogens, verbetering van de talenkennis, ruimere bèta-oriëntatie. Flexibiliteit vereist autonomie van onderwijsinstellingen en samenwerking met het bedrijfsleven.

III Milieu en groei

1 Inleiding

Toen de Club van Rome in 1972 haar conclusies formuleerde, ging de aandacht uit naar een tweetal onderwerpen: de grondstoffenproblematiek en het milieu. De grondstoffenproblematiek – zo kan achteraf worden vastgesteld – is minder klemmend geworden. Weliswaar kan de eindigheid van de voorraden van diverse grondstoffen niet worden ontkend, maar vooral de stormachtige ontwikkelingen op technologisch gebied hebben dit vraagstuk in een ander daglicht geplaatst. Door de vinding van nieuwe materialen, door energie-extensieve produktiemethoden en door diverse grondstoffenbesparende technieken is de grondstoffenintensiteit afgenomen en zijn nieuwe perspectieven aangereikt die hoopvol zijn.

Het milieuvraagstuk is sinds het verschijnen van genoemd rapport daarentegen steeds scherper op ons afgekomen. Aantasting van de ozonlaag, verzuring, ontbossing, vervuiling van oceanen, verontreiniging van de grond en de afvalproblematiek hebben de publieke opinie wakker geschud. Ook bij het denken over economische groei mag het milieuvraagstuk niet ontbreken. Groei moet immers beoordeeld worden naar zijn sociale en ecologische gevolgen.

Eerder is reeds aangegeven dat dit rapport kiest voor het begrip 'verantwoorde groei' als uitgangspunt. Daartoe behoort de zorg voor de natuur. In de eerste plaats om recht te doen aan de schepping; de aarde is de mens gegeven om deze te bewerken en te bewaren overeenkomstig de norm van het rentmeesterschap. Daarmee heeft de natuur een waarde in zichzelf.²⁸ In de tweede plaats om de leefbaarheid voor huidige generaties te vergroten. Tot die leefbaarheid behoort zorg voor het fysieke milieu. In de derde plaats om problemen van nu niet onevenredig door te schuiven naar volgende generaties en hen daarmee te belasten. Vanuit deze motieven zal de relatie tussen groei en milieu moeten worden gezien.

In de jaren zeventig werden economische groei en zorg voor het milieu als tegengestelde krachten beschouwd: het een zou ten koste gaan van het ander. Vanuit verschillende hoeken werd aangedrongen op het afremmen van de groei – het woord 'nul-groei' viel –, of op het meer selectief richten van de groei. Uiteindelijk viel de groei inderdaad terug, zij het dat die terugval voornamelijk werd veroorzaakt door de afgenomen internationale handel. Een afgenomen groei beperkte de uitstoot van schadelijke stoffen,

28 Vgl. de nota *Kerk en milieu* van de Raad van Kerken, maart 1988.

maar leidde tegelijkertijd tot hogere werkloosheid en een eroderend draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen.²⁹

In de jaren tachtig klonk de roep om een hogere economische groei, maar evenzeer kwam de milieuproblematiek scherper in zicht. Nog steeds is de vraag actueel of groei en milieu elkaar uitsluiten. In tegenstelling tot diverse publikaties uit de jaren zeventig gaan diverse geschriften van de laatste jaren toch meer uit van een mogelijk samengaan van groei en zorg voor het milieu. Dat geldt bijvoorbeeld voor het WRR-rapport *Ruimte voor groei*³⁰ en op internationaal vlak voor het rapport *Our Common Future* van de VN-commissie onder voorzitterschap van mevrouw Brundtland.³¹

Ook dit rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA huldigt de opvatting dat er alle reden voor is om het milieu-aspect veel zwaarder aan te zetten in het economisch handelen en het beleid. Het huidige niveau van milieuvervuiling is onaanvaardbaar. Ondanks de mogelijkheden die in nieuwe technologieën besloten liggen en het feit dat sommige economische sectoren – zoals de dienstensector – relatief milieuvriendelijk zijn, moet worden geconstateerd dat reeds het bestaande volume van de productie sterk vervuילend is.

Het is niet juist om de milieuproblematiek louter als een functie van de groei voet te beschouwen. Ook als er geen groei is, is er altijd nog een aanzienlijke milieuvervuiling, als gecumuleerde erfenis van productie- en consumptiestijlen uit het verleden. De vervuiling vraagt om oplossingen en extra financiële inspanningen. Economische groei leidt niet per definitie tot vervuiling; immers ook 'schone' activiteiten kunnen bijdragen aan de groei van het nationaal produkt. De vraag is dus op welke wijze groei ecologisch verantwoord is. Bij het denken over deze laatste vraag is alle aandacht nodig voor de na te streven doelstellingen en voor het in te zetten instrumentarium.

De situatie van het milieu is dusdanig zorgwekkend geworden dat het milieu niet langer als een door de overheid te formuleren randvoorwaarde voor bijvoorbeeld het productieproces gezien kan worden. Naast de overheid zullen burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemingen en onderzoeksinstituten veel intensiever bij de oplossing van het milieuvraagstuk betrokken moeten worden. Zij zullen zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor de milieugevolgen van hun activiteiten en daarop aangesproken moeten kunnen worden. Met voldoening kan worden geconstateerd dat deze gedachte inmiddels brede instemming lijkt te vinden.

In dit rapport over economische groei gaat het uiteraard vooral om de vraag of milieufactoren die groei in de weg staan. Over het verband tussen milieu en economische groei handelt de volgende – tweede – paragraaf. De derde paragraaf is gewijd aan de internationale dimensie van het milieuvraag-

29 Vgl. Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, *Hoe schoon is de toekomst*, Discussienota 1988, p. 21-22.

30 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimte voor groei*, 's-Gravenhage 1987.

31 The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1987.

stuk en aan de daarmee samenhangende concurrentieverhoudingen. De vierde paragraaf gaat over beleid en beleidsinstrumenten. Voor de goede orde zij hier opgemerkt dat in het bestek van dit rapport vanzelfsprekend het milieuvraagstuk niet uitputtend behandeld kan worden. Dit geldt eveneens voor het *beleidsinstrumentarium*. Binnen het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wordt momenteel overigens gewerkt aan een afzonderlijk rapport over de milieuproblematiek.

2 De milieuproblematiek nader aangescherpt

Voor het eerst in de geschiedenis zijn in de huidige fase van de industriële ontwikkeling de milieuvraagstukken zo dringend en ernstig geworden dat zij een hoge plaats op de beleidsagenda moeten innemen, nationaal en mondiaal. De industriële revolutie aan het einde van de achttiende eeuw, gevolgd door nieuwe golven van technologische ontwikkeling, hebben eerst langzaam, daarna geleidelijk versnellend, de vervuilingsverschijnselen opgeleverd die ons nu – gecumuleerd in de loop der tijden – met hun gevolgen zoveel zorgen baren. Het recent uitgebracht rapport *Zorgen voor morgen* geeft een verontrustend beeld van het Nederlandse milieu; een beeld dat om een daadkrachtige aanpak vraagt.³² Waarschijnlijk is de term vervuilingsverschijnselen, waarbij aan lucht-, water- en grondvervuiling wordt gedacht, nog niet voldoende scherp. Wij hebben ook te maken met meer algemene risico's voor het leven op onze planeet. Men spreekt hier zoals reeds eerder werd vermeld van verstoring van eco-systemen zoals het broeikaseffect van CO₂-uitstoot, de schadelijke gevolgen van het overmatige gebruik van (kunst)mest tot uitdrukking komend in onder meer algengroei, het uitdunnen van de ozonlaag, klimatologische rampspoeden door het verdwijnen van tropische regenwouden. Hierbij moet dan nog worden bedacht dat een groot deel van de wereldbevolking zich nog op een laag of zeer laag reëel inkomensniveau bevindt. Wanneer het reële inkomen aldaar in de toekomst sterk zou toenemen – hetgeen wenselijk is –, zou de milieuproblematiek op mondiale schaal nog veel zwaarder gaan wegen.

Deze ernstige problematiek dwingt tot de keuze tussen twee hoofdrichtingen waarlangs een oplossing kan worden gezocht.

In de eerste plaats is er de radicale oplossing, die zo spoedig mogelijk de economische groei zou willen stopzetten, althans in de industrieel ontwikkelde landen. Ingrijpende en structurele veranderingen van het economisch en maatschappelijk bestel zullen daarvoor nodig zijn.

In de tweede plaats is er de opvatting dat groei noodzakelijk blijft voor het oplossen van ernstige economische en sociale problemen (waarbij niet in de laatste plaats het werkloosheidsvraagstuk) en dat het daarbij mogelijk is de groei te doen plaatsvinden met een belangrijke reductie van de thans bestaande vervuilingsgraad. Het valt niet in te zien waarom in beginsel ken-

32 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Zorgen voor Morgen*, Alphen aan den Rijn 1988.

nis en vernuft – in zo ruime mate aanwezig – niet ook de milieuproblemen tot een oplossing zouden kunnen brengen.³³

Dit rapport kiest voor de tweede optie, die hierna verder summier zal worden uitgewerkt. Met betrekking tot de eerste opvatting is trouwens nog geen begin van een reële oplossing gepresenteerd.

Maar ook voor degenen, die de tweede opvatting zijn toegedaan, rijzen er niet geringe problemen. Het betreft onder meer de zeer gewichtige vraag hoe de kosten en de kostenverdeling zijn van een beleid dat zich een verantwoorde groei ten doel stelt, verantwoord vanuit door het milieu te stellen eisen. Daarbij gaat het om de overheid, het producerende bedrijfsleven en de consument. De overheid heeft reeds te maken – en zal ook voor de toekomst te maken krijgen – met omvangrijke uitgaven met betrekking tot vervuiling, die reeds heeft plaatsgevonden, het opruimen van een kwalijke erfenis. Dat geldt uiteraard voorzover geen verhaal op de veroorzaker, de vervuiler, mogelijk is. De kosten van het schoonmaken, zou men kunnen zeggen.

Moeilijker, ingewikkelder, ligt het met betrekking tot het schoonhouden. Schoner produceren betekent veelal duurder produceren. Voor een schoner produkt, voor een schoner geproduceerd produkt zal de consument meer moeten betalen, zoals trouwens in de regel voor een beter produkt méér zal moeten worden betaald dan voor een minder goed produkt. De hier bedoelde verbetering kan de vorm aannemen van verbetering van het produkt zelf òf van verbetering van de kwaliteit van de omgeving, van lucht en water. Die hogere prijs zal moeten worden betaald. Immers met het schoner produceren zijn kosten gemoeid. In termen van arbeidsproductiviteit – relevant voor de loonvorming –: het is denkbaar dat deze gedrukt wordt omdat per eenheid produkt meer arbeidsinzet nodig is. Het reële loon wordt dan gereduceerd: de vruchten worden geplukt in de vorm van meer welzijn, te weten schoner produkt en schonere omgeving.

De theoretisch juiste oplossing zou zijn geen compensatie voor de prijscomponent van het schoner produceren. Bij compenserende loonsverhogingen zou het afwentelingsmechanisme in beweging kunnen komen. Het voorgaande wil niet zeggen dat een absolute teruggang van het reële loon onvermijdelijk is. Doelmatig, efficiënt produceren, technologische ontwikkelingen: zij zijn ook relevant voor dit stuk van het produktieproces dat zich richt op schoner produceren. Zij zijn met andere woorden deel van het produktieproces, deel van de economische groei. Krimpende groei verlamt, ook de inspanningen gericht op schoner produceren. Intussen zal de overheid in de fase van het schoonhouden voor extra uitgaven komen te staan, omdat niet alle extra kosten hun weg zullen kunnen vinden naar de consu-

33 In deze opvatting behoeft het milieu de groei niet in de weg te staan. Zo gaat de WRR uit van een gemiddelde produktiegroei van 4,6%. Andere instanties, zoals de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en het Landelijk Milieu Overleg, hanteren striktere normen en komen uit op een produktiegroei van 1,8%. Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Milieu en groei*, verslag van een studiedag op 11 februari 1988, Voorstudie 63, 's-Gravenhage 1988, p. 49. Indien meer milieuvriendelijke (produktie)technieken worden gehanteerd, dat wil zeggen dat de milieuc component van meet af in produktie en consumptie wordt verwerkt, moet het mogelijk zijn om ten opzichte van het laatste getal hogere groeiwaarden te bereiken.

ment. Milieu-investeringen en kosten van regelgeving zijn hier belangrijke componenten. Hoge extra uitgaven voor de overheid stellen zwaardere eisen aan het draagvlak van de collectieve sector. Bij de kostenberekeningen voor de milieuverbetering moet niet worden uitgegaan van een a priori vast te stellen bedrag dat nader onderbouwd moet worden, maar van deugdelijk uitgewerkte programma's, waarvan de kosten moeten worden berekend. Een teruglopende groei zou dit draagvlak verzwakken en vormt daarom geen bijdrage tot de oplossing van de milieuproblematiek.

De regelgeving is nodig om producenten en soms ook consumenten te dwingen of te dringen in de richting van schoner produceren. Verbodswetgeving, heffingen en subsidies zijn hier de instrumenten waarover nog nader zal worden gesproken. Bij deze drie varianten zullen hanteerbare maatstaven moeten worden ontworpen, gecontroleerd en gehandhaafd, wat zeker aanzienlijke kosten met zich zal kunnen meebrengen.

De kern van de voorgaande uiteenzetting is, dat een krimpende groeivoet geen oplossing biedt voor de zware milieuproblemen, die op ons afkomen. Niet minder groei maar schonere groei is het baken, waarop moet worden gekoerst.

3 Internationale aspecten en concurrentieverhoudingen

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de milieuproblematiek een sterke internationale dimensie heeft. Dat geldt vooral wanneer de aan elkaar grenzende landen dicht bevolkt zijn en/of een intensieve industriële en landbouwproductie hebben. Tsjernobyl zal niet licht vergeten worden. De vervuiling van de Rijn is een ander voorbeeld. Bij analyse van de verzuring in Nederland blijkt ons land hieraan voor 41% debet, terwijl het buitenland (vooral West Duitsland, België, Groot Brittannië en Frankrijk) voor 59% verantwoordelijk is.³⁴ Tegelijkertijd vindt een groot deel van onze vervuiling zijn weg naar het buitenland. Voorts moet rekening worden gehouden met de 'mobiliteitsdrang' van vervuilende activiteiten in verband met de kostenaspecten. Productie kan worden verlegd naar regio's waar minder stringente milieunormen gelden. Ook kunnen producten uit laatstbedoelde regio's concurrentievoordelen hebben ten opzichte van producten uit regio's waar meer verantwoorde milieunormen gelden. Geenszins mag de waarde van nationaal beleid worden onderschat, maar gegeven de internationale ecologische verwevenheid zullen afspraken en beleid in toenemende mate op bovennationaal niveau gerealiseerd moeten worden. Momenteel komt er van dergelijke afspraken nog onvoldoende terecht, niet in de laatste plaats vanwege vermeende nationaal-economische belangen (te denken valt aan de moeizame onderhandelingen over de maximale emissies van schadelijke stoffen uit personenauto's). Strikte internationale milieu-eisen, een grote bevoegdheid van de Europese Gemeenschap en een effectief stelsel van toezicht en naleving zijn geboden.³⁵ De Nederlandse overheid zal zich voor deze zaken sterk moeten maken. Ook op een ander vlak is internationale

³⁴ NCW, *op.cit.*, p. 10.

³⁵ Vgl. *The Economist*, 'Politicians change colour', 15 oktober 1988, p. 15-16.

samenwerking geboden en wel waar het betreft de inspanningen ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling op milieugebied. Vanwege het transnationale karakter zijn tussen kenniscentra en ondernemingen, tussen overheden en op het niveau van supranationale organisaties krachtenbundelingen nodig.

Een volgend element – overigens van een wat andere orde dan de vorige punten – betreft de (internationale) concurrentieverhoudingen en de zorg voor het milieu. Ontegenzeggelijk is de aandacht voor het milieu binnen het bedrijfsleven toegenomen. De eerste pogingen in de richting van milieuverantwoordelijk gedrag worden echter al snel de bodem ingeslagen wanneer andere ondernemingen het ecologisch gezien minder nauw nemen en daardoor concurrentievoordeel verkrijgen. AKZO-topman en voorzitter van CEFIC, de Europese federatie van de chemische industrie, Loudon merkt op dat Europese afstemming van milieuregels voor de concurrentieverhoudingen van wezenlijk belang is. 'Ik denk echter dat we ook binnen Europa de komende jaren nog met verschillen in milieubeleid zullen moeten leven. Ik vind niet dat je voor een land als Spanje nu al mag verwachten dat het dezelfde milieunormen gaat hanteren als de Bondsrepubliek. Op wat langere termijn natuurlijk wel'.³⁶ Mede gelet op de eenwording van de Europese markt kan echter niet te lang met het maken van internationale afspraken worden gewacht. Gebeurt het laatste niet dan is het welhaast onontkoombaar dat op nationale schaal correctiemechanismen worden ingebouwd om de bedoelde concurrentievoordelen tenminste 'af te romen'. Nederland dient uiteraard Europees beleid te volgen, maar behoeft zich geenszins daartoe te beperken. Zelfstandige, verdergaande stappen kunnen zeer wel geboden zijn, zeker wanneer het vormen van vervuiling betreft die zich specifiek in ons land voordoen. Mede gegeven het onaanvaardbaar niveau van vervuiling alsmede de hoge bevolkingsdichtheid in ons land, die nu eenmaal een zorgvuldig milieubeheer noodzakelijk maakt, is een actieve opstelling geboden.

4 Beleid en beleidsinstrumenten

De belangrijkste, reeds aangeduide actuele milieuproblemen zijn: verzuuring, vermesting, verspreiding van giftige stoffen, afvalstoffen, verstoring (stank, geluidsoverlast, straling en dergelijke), afbraak van de ozonlaag en het broeikas-effect.

Het Nederlandse milieubeleid bestaat uit een tweesporen-aanpak: een beleid gericht op herstel van gebieden waar milieuschade is opgetreden (bijvoorbeeld opruimen van gifbelten), en een beleid gericht op de bron, dat het stellen van eisen omvat aan allerlei activiteiten (industrie, landbouw, verkeer) om verdere milieu-aantasting te voorkomen. Het beleid dat het kwaad bij de bron wil aanpakken moet vooral in samenhang met andere beleidssectoren tot stand worden gebracht zoals economische zaken en ruimtelijke ordening. In dat kader spreekt men van integraal beleid. Het ac-

³⁶ A.A. Loudon, 'Industrie kan niet in permanent conflict zijn met de maatschappij' (interview), *Onderneming*, 26 april 1988, p. 9. Zie verder W.C. Frederick e.a., *Business and Society*, McGraw-Hill 1988, hoofdstuk 17.

cent is de afgelopen jaren verlegd van de aandacht van sectoren (bodem, water, lucht) naar een meer probleemgerichte benadering (verzuring, vermisting).

In het verleden is kritiek geuit op het beleid. Er zou bureaucratisering zijn – met bijvoorbeeld een zwaar ambtelijk accent op regulering en controle-instanties – en er zouden van het beleid weinig stimuli uitgaan voor de verbetering van milieutechnieken. 'Omdat de bestaande zuiveringstechniek wordt voorgeschreven, ontbreekt het voor het bedrijfsleven aan impulsen om te investeren in onderzoek naar en ontwikkeling van schonere technieken. De ontwikkeling van de milieutechniek stagneert. Vooral op langere termijn heeft dat ernstige gevolgen, omdat bij voortgaande produktiegroei de potentiële vervuiling ook blijft toenemen en er dus dringende behoefte bestaat aan verdere verbetering van zuiveringstechnieken'.³⁷ De Studiegroep Milieu en Economie van het Landelijk Milieu Overleg wijst op de noodzaak van terugdringing van de negatieve effecten van de technologische ontwikkeling op het natuurlijk milieu.³⁸

Meer algemeen gesteld zou in het beleid het volgende tot uitdrukking moeten worden gebracht. In de preventieve sfeer gaat het onder andere om een sterke, meer milieuvriendelijke verbetering van het productie-apparaat en een ontmoedigingsbeleid voor milieu-onvriendelijk gedrag. In de represieve sfeer staat het beginsel 'de vervuiler betaalt' centraal.

Het milieubeleid zou op een meer marktconforme leest geschoeid moeten worden. Daartoe behoort het accent in het beleid, meer dan bij het voorschrijven van complexe en moeilijk verifieerbare voorschriften voor apparaten, te liggen bij heldere milieudoelstellingen, ondubbelzinnige normen voor onder andere de uitstoot van schadelijke stoffen en een strikt toezicht op de naleving van voorschriften.³⁹ Verder let de overheid er op dat in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling de nodige activiteiten worden verricht op milieutechnisch gebied.

Milieutechnologie verdient in het wetenschaps- en technologiebeleid van de overheid meer aandacht.⁴⁰ Het denken over het milieu mag niet tot de overheid worden beperkt. De gehele samenleving dient op haar verantwoordelijkheid te worden aangesproken. Zo is een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de milieuproblematiek blijvend noodzakelijk. Zelfregulering door het bedrijfsleven, waarbij milieugedragscodes worden ontwikkeld en nageleefd, zal aan belang (moeten) winnen. Deze vorm van regulering zal gepaard moeten gaan met effectieve vormen van toezicht – door bedrijfsgenoten, milieudeskundigen, overheden – en met de introductie van correctiemogelijkheden, zoals boetes en schadeloosstelling van concurrenten in het kader van gesloten milieu-convenanten. Het gaat uiteraard niet alleen om de grote ondernemingen, ook middelgrote en kleine

37 A. Nentjes, 'Marktconform milieubeleid', *Economisch Statistische Berichten*, 27 april 1988, p. 401.

38 Studiegroep Milieu en Economie van het Landelijk Milieu Overleg, 'Op zoek naar goede daden' – Nota: Milieu en technologische ontwikkeling, Utrecht, mei 1988, p. 21.

39 Zie onder andere P.B. Boorsma, 'Argumenten pro en contra het Stolp-concept', *Lucht en omgeving*, januari/februari 1984, p. 7-13.

40 Studiegroep Milieu en Economie van het Landelijk Milieu Overleg, *op.cit.*, p. 23 e.v.

ondernemingen kunnen de nodige activiteiten ontplooiën.⁴¹ Het concept van een verantwoordelijke samenleving vergemakkelijkt de rol van milieuorganisaties als tegenwicht biedende krachten en geeft betekenis aan de publieksvoorlichting in het beleid.

De beleidsinstrumenten zullen een afgeleide moeten zijn van het geschets-te milieubeleid. Op milieugebied is er een veelheid van overheidsinstrumenten. Er zijn fysieke instrumenten zoals administratieve regelingen (gebods- en verbodsbepalingen, voorschriften, vergunningen), normstellingen in de sfeer van emissie van schadelijke stoffen, eisen aan produkten en apparaten. Op het gebied van de financiële instrumenten kennen we heffingen, financiële hulp en subsidies, belastingfaciliteiten en indirecte belastingen en retributies. Toezicht en controle komen tot uitdrukking in metingen, monsternemingen en onderzoek van goederen. Tenslotte is er een uitgebreid sanctiestelsel in de vorm van strafrechtelijke sancties, sluiting en stillegging van het productieproces, maatregelen op kosten van de nalatige.⁴²

Naast de overheidsinstrumenten zal, geredeneerd vanuit de vermaatschappelijkingsgedachte en vanuit doelmatigheidsoverwegingen, het instrumentarium van de samenleving zelf uitgebreid moeten worden. Bovendien lijkt een overmaat aan coördinatie op centraal overheidsniveau te stuiten op de inrichting van onze samenleving die veeleer wordt gekenmerkt door gespreide en gedeelde verantwoordelijkheid.⁴³ Bij de hier bepleite bredere benadering kan gedacht worden aan:

- vormen van zelfregulering, zoals vrijwillige beleidsovereenkomsten of convenanten;
- een marktconforme milieu-aanpak door de milieukosten in de prijs van produkten en diensten op te nemen;
- wederzijdse controle door ondernemingen, kenniscentra;
- het afzonderlijk en duidelijk verwerken van milieuproblemen in de jaarstukken van de onderneming;
- ondersteuning van tegenwicht biedende krachten, zoals milieuorganisaties;
- een stelsel van heffingen op vervuilende activiteiten⁴⁴, waarbij een heffing kan fungeren als ontmoedigingsinstrument en/of als bron voor fondsvorming om milieu-ontsporing te bestrijden;
- overheidssubsidies als aanmoediging voor milieuvriendelijke technieken, die worden ingezet door ondernemingen.

Ten aanzien van de keuze van instrumenten kan uiteraard niet een 'sluitend'

41 Vgl. R. Donckels e.a., *Milieu en ondernemerschap. Kans of keurslijf voor kleinschaligheid?*, 1987.

42 Zie J.Th.A. Bressers e.a., *Instrumenten en evaluatiestudies in het milieubeleid – een overzicht*, T.H. Twente, Enschede 1985. Vgl. verder David Vogel, *National Styles of Regulation, Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press, New York 1986.

43 P. Glasbergen, 'Bestuurlijke implicaties', WRR, *Milieu en groei*, op.cit., p. 32.

44 Vgl. bijvoorbeeld Adviescommissie Bekostiging Bestrijding Verzuring, P.B. Boorsma e.a., *Een antiverzuringfonds*, 1988.

model worden aangegeven. Daarvoor zijn de problemen te divers. Bij de onderscheiden milieuvraagstukken zal derhalve steeds gezocht moeten worden naar een zo goed mogelijke dosering van regelgeving door de overheid aan de ene kant en marktconforme prikkels aan de andere. Overheidsregulering dient te bestaan uit het formuleren van heldere en strakke milieunormen en uit een effectief toezicht op de naleving van deze normen. Voorts zal extra financiële ruimte nodig zijn om reeds bestaande milieuvervuiling op te ruimen of terug te dringen, hetgeen een forse druk op de begrotingen van de verschillende overheden met zich mee zal brengen. De financiering kan geschieden uit de algemene middelen. Het is echter ook denkbaar dat de overheid zich bedient van meer gerichte heffingen. Daarbij dienen overigens uitvoerbaarheid en effectiviteit nauwlettend in het oog te worden gehouden. Soms wordt wel geopperd dergelijke heffingen te gebruiken voor de financiering van subsidies voor milieuvriendelijke productietechnieken. Nog afgezien van het feit dat de eventueel uit heffingen te verkrijgen middelen nodig zullen zijn om de milieusaneringskosten van de overheid te kunnen financieren, past grote voorzichtigheid bij het verstrekken van dergelijke subsidies aan het bedrijfsleven. Subsidiëring kan één van de instrumenten van het milieubeleid zijn. Echter met klem moet worden gewaarschuwd tegen het ontstaan van nieuwe 'open eind'-regelingen; bijvoorbeeld ter compensatie van concurrentieverslechtingen ten opzichte van het buitenland als gevolg van binnenlandse milieuvoorschriften. Schoner produceren is beter produceren, vanouds en terecht een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Niet zonder meer afwentelen op lonen of schatkist, maar prikkelen tot technologische ontwikkeling en vooruitgang.

Overheidsmiddelen zullen nodig blijven voor onderzoek en ontwikkeling op het gebied van de milieutechnologie. Wanneer het streven wordt gericht op het helder formuleren van milieudoelstellingen door de overheid en op het voorkomen van nieuwe belasting-subsidiecircuits, veronderstelt zulks wel dat de samenleving zelf veel krachtiger dan thans het milieuvraagstuk in eigen gedrag, beleid en strategie betreft. In die zin zullen milieuprikkels op een marktconforme leest moeten worden geschoeid. Zodanige instrumenten moeten worden ontwikkeld dat milieudoelstellingen in ondernemingsbeleid en consumentengedrag worden geïncorporeerd. Een belangrijke mogelijkheid bij de hier aangeduide vorm van zelfregulering is het sluiten van milieu-convenanten door particuliere instellingen. Deze contractsluitende rol van vooral ondernemingen, waarmee reeds nu ervaringen worden opgedaan en waarvan een leereffect uitgaat, kan een complement vinden in een Wet op de milieu-convenanten. Op basis van een dergelijke wet kan de overheid de convenanten verbindend verklaren en toetsen aan de door haar vastgestelde milieu-normen. Wanneer zelfregulering in onvoldoende mate wordt aangevat, zal gezocht moeten worden naar andere, marktgerichte instrumenten. Heffingen, met als doel ontmoediging, komen dan sneller in het vizier. Zij dienen dan zo hoog te zijn dat vuil produceren mét de heffing duurder is dan schoon produceren zonder de heffing.

Zowel bij de overheidsinstrumenten als bij het instrumentarium van de samenleving zal de internationale strategie aanzienlijk versterkt moeten wor-

den. Zeker in een Europa zonder grenzen kan het op langere termijn niet zo zijn dat producenten uit bepaalde landen concurrentievoordelen behalen vanwege minder stringente milieu-eisen. Europa 1992 moet ook met het oog hierop een extra-impuls geven aan meer milieuverantwoord gedrag.⁴⁵ Dat kan door de vaststelling van milieu-richtlijnen en door de gelijkstelling van concurrentievoorwaarden op een zodanige wijze dat de belangen van het milieu veel sterker op de voorgrond worden geplaatst.

Uit de bovenstaande beschouwing volgt dat dit rapport twee lijnen scherp wil aanzetten. In de eerste plaats is economische groei nodig ter wille van de financiering van het opruimen van de in het verleden ontstane milieuvervuiling. In de tweede plaats moeten de milieuvervuilende effecten van productieprocessen en produkten nu en in de nabije toekomst in een zo hoog mogelijk tempo worden teruggedrongen. De meeste milieuproblemen zijn oplosbaar, zij hebben echter wel een prijskaartje. Meer dan nu het geval is zullen milieukosten in de prijzen van goederen en diensten moeten worden verwerkt. De eerste en de tweede lijn moeten gelijktijdig worden nagestreefd. Verantwoorde groei impliceert dat groei aanzienlijk 'schoner' moet worden. Naarmate milieuverbetering meer wordt geïncorporeerd in productieprocessen en -methoden kan de overheidsbemoeienis van milieuherstel – nu even afgezien van de erfenis van het verleden – gaandeweg worden teruggebracht. Men bedenke hierbij dat verbetering van de milieutechnologie groeibevorderend kan werken.

5 Conclusies

1 De Club van Rome wees in 1972 naast bevolkingsgroei en voedselproductie op twee fundamentele problemen: grondstoffen en milieu. Thans moet worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot het grondstoffenvraagstuk, de milieuproblematiek steeds klemmender is geworden. Reeds het huidige niveau van milieuvervuiling in ons land is onaanvaardbaar.

2 Bij de vraag of milieu en groei elkaar uitsluiten of dat beide naast elkaar kunnen bestaan, kiest dit rapport voor de laatste opvatting, maar verbindt daar wel enkele belangrijke voorwaarden aan.

3 De milieuproblematiek behoeft een internationale strategie. De Europese Gemeenschap dient stringenter milieueisen vast te stellen. Een toename van gezamenlijke inspanningen op het gebied van milieu-onderzoek en ontwikkeling is dringend gewenst. Voorts dient mede acht geslagen te worden op de concurrentievoorwaarden: grotere gelijkstelling van normen – op een hoger niveau – is gewenst. De internationale dimensie van het milieuvraagstuk mag nimmer een vrijbrief zijn voor een 'afwachtende' houding van Nederland. Er is behoefte aan actief beleid.

⁴⁵ Vgl. *The Economist*, 'Whoa, Europe', 5 november 1988, p. 13.

4 Gestreefd moet worden naar een zo marktconform mogelijke aanpak van het milieuvraagstuk. De verantwoordelijkheid van de samenleving voor het milieu moet worden onderkend: zij moet op die verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Zelfregulering, convenanten, wederzijdse controle zijn slechts enkele voorbeelden van het instrumentarium, waarvan maatschappelijke verbanden zich kunnen bedienen. Daarnaast houdt ook de overheid de beschikking over een reeks instrumenten om de zorg voor het milieu te vergroten, met name door verbod en ontmoediging (door middel van heffingen). Subsidies dienen niet te ontaarden in open-einde-regelingen. Bij de kostenberekeningen voor de milieuverbetering moet niet worden uitgegaan van een a priori vast te stellen bedrag dat nader onderbouwd moet worden, maar van deugdelijk uitgewerkte programma's, waarvan de kosten moeten worden berekend.

5 Als algemeen kader voor het tegengaan van milieuvervuiling geldt: groei is nodig om het herstel van – althans een deel van – de in het verleden ontstane milieuschade, te kunnen bekostigen. Naar de toekomst toe dienen productieprocessen en produkten in belangrijke mate schoner te worden en behoren de milieukosten in de prijzen van produkten en diensten tot uitdrukking te komen.

IV Internationale aspecten van economische groei

1 Mondiale aspecten

In de wereld heeft Nederland, met veertien miljoen inwoners en een nationaal produkt van vierhonderd miljard gulden, een zeker niet onbelangrijk, maar toch een beperkt eigen gewicht. De groei van de wereldhandel en daarmee de groeimogelijkheden per land worden in niet geringe mate bepaald door de mate van vrijheid in het handelsverkeer en door een zo groot mogelijke stabilisatie van de voornaamste wisselkoersen. Dit geldt in sterke mate voor ons land, met een open economie, waar de handel met het buitenland meer dan de helft van het nationaal inkomen omvat.

Ons land zal zich dus moeten inspannen voor vrije handel en voor stabiele wisselkoersen vooral in Europees verband, daarbij zijn positie als 'kleinste van de landen die meetellen' waarmakend.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft men er blijk van gegeven de lessen uit de gebeurtenissen van de jaren dertig te hebben geleerd. Toen hadden protectionisme en chaos op de valutamarkten in onzalige wisselwerking de economische crisis veroorzaakt zonder welke het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog niet afdoende kan worden verklaard. Men heeft getracht op fundamentele wijze een herhaling van deze ongelukken te voorkomen. Het Internationale Monetaire Fonds zou toezicht houden op de wisselkoersen op basis van vaste pariteiten. De GATT gaf een raamwerk waarbinnen een zo vrij mogelijke internationale handel zou kunnen worden georganiseerd en gecontroleerd. Gedurende de eerste vijfentwintig jaar na het einde van de oorlog bleek op basis daarvan een ongedachte groei van produktie en welvaart mogelijk.

Daarna is het stelsel onder druk gekomen. De vaste wisselkoersen bezweken – uiteindelijk in 1973 – en op het vrije internationale handelsverkeer werden en worden tal van inbreuken gepleegd. Het is niet nodig hier uitvoerig uiteen te zetten welke factoren hiertoe hebben geleid. De twee oliecrises zijn zeker hoofdschuldigen, hoewel ernstige beleidsfouten in een aantal belangrijke landen hierbij niet buiten beschouwing zouden kunnen blijven. Op dit ogenblik staan de vraagstukken van een vrij internationaal handelsverkeer en zo stabiel mogelijke wisselkoersen opnieuw in het centrum van de belangstelling. Met betrekking tot de wisselkoersen is men het erover eens dat vaste pariteiten zoals belichaamd in het monetaire stelsel van na de oorlog niet opnieuw kunnen worden ingevoerd, maar de ervaring heeft geleerd dat omvangrijke en grillige fluctuaties in de belangrijkste valutakoersen op den duur niet verenigbaar zijn met een bevredigende ontwikkeling van de wereldeconomie.

Niet eenvoudig liggen de problemen op het gebied van het handelsverkeer.

In het kader van de GATT vinden besprekingen plaats waarbij handhaving, uitbreiding en versteviging van de na de oorlog opgebouwde vrije internationale handel de inzet vormen (de zogenaamde Uruguay-ronde). Deze besprekingen zijn belangrijk omdat mislukken ernstige risico's zou inhouden voor groei en welvaart in de wereld en zelfs het risico zou kunnen inhouden van een terugval tot situaties zoals wij die vóór de oorlog hebben gekend. Het proces van geven en nemen in dergelijke onderhandelingen is altijd moeilijk. Een voordeel is, dat de conjuncturele ontwikkeling thans uitgesproken gunstig is, immers, vrije handel komt extra onder druk in een situatie van teruglopende conjunctuur.

Op alle deelnemende partijen rust daarom een zware verantwoordelijkheid. De Europese Gemeenschap zal daarbij moeten beseffen dat zijn landbouwbeleid niet ongewijzigd kan worden voortgezet en verder dat in een aantal Europese landen vanouds sterke protectionistische tendensen leven die uitwegen zullen zoeken.

De noodzaak tot vrij internationaal handelsverkeer en stabiele internationale monetaire verhoudingen klemt te meer nu het geld- en kapitaalverkeer tussen de belangrijkste landen als praktisch geheel vrij kunnen worden gekarakteriseerd. Vrij kapitaalverkeer zou echter in een wereld van vrije volledig aan de markt overgelaten wisselkoersen een vrij internationaal handelsverkeer ernstig bemoeilijken. Vrije handel ontleent zin en betekenis aan een internationale arbeidsverdeling die steunt op de relatieve voordelen van de deelnemende landen. Als de wisselkoersen niet meer die fundamentele verhoudingen weerspiegelen maar wel de eb en vloed van de internationale geld- en kapitaalstromen, houden zij op een betrouwbaar bakens te zijn voor specialisatie van productie en internationale handel. Vrij handelsverkeer verliest dan zijn zin. Daarom moet het streven gericht zijn op vrij handels- en kapitaalverkeer in een kader van zo stabiel mogelijke wisselkoersen.

In de volgende paragrafen zal meer in het bijzonder worden ingegaan op aspecten van deze problematiek respectievelijk voor de EG en de ontwikkelingslanden.

2 Europa 1992

Eén van de meest essentiële aspecten voor de ontwikkeling van de economische groei in ons land betreft de Europese omgeving.⁴⁶ De discussie daarover wordt momenteel sterk beheerst door Europa 1992. Met deze aanduiding wordt bedoeld op de werkelijke éénwording van de Europese markt en dus allereerst op een vrij verkeer van mensen, goederen en kapitaal in 1992. Deze discussie is niet nieuw; al meer dan dertig jaar wordt hierover gesproken. Uiteraard zijn er in de afgelopen decennia reeds belangrij-

46 Vgl. het themanummer Europese integratie, *Economische Statistische Berichten*, 16/23 december 1987.

ke vorderingen gemaakt. Tariefs- en soortgelijke kwantitatieve beperkingen zijn voor het grootste deel weggewerkt. Ook Nederland heeft hiervan kunnen profiteren. Desondanks is de Europese markt nog steeds niet homogeen en werkelijke of vermeende nationale belangen vormen een ernstige barrière voor een reële unificatie. De hier bedoelde fragmentatie wordt vooral veroorzaakt door feitelijke grensbelemmeringen (controles, wachttijden), technische belemmeringen ter beperking van het verkeer van industrie- en landbouwproducten, diensten en personen (technische eisen en andere zogenaamde non-tarifaire belemmeringen), beperkingen in de sfeer van het leveren van goederen ten behoeve van het overheidsaankoop- en aanbestedingenbeleid en fiscale verschillen (BTW en accijnzen). Europa is het laatste decennium nadrukkelijk geconfronteerd met de schaduwsijden van haar interne 'verdeeldheid': een fors oplopende werkloosheid eind jaren zeventig en begin jaren tachtig, scherpe concurrentie vanuit Japan en Verenigde Staten, een vergelijkenderwijze achterblijvende groei, achterstanden in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling. Europa dreigde op een doodlopend spoor terecht te komen. Sinds 1985 lijkt er een omslag te hebben plaatsgevonden. In dat jaar verscheen het befaamde Witboek van de Europese Commissaris voor de Interne markt, Lord Cockfield. Daarin worden driehonderd maatregelen genoemd waarover voor eind 1992 overeenstemming moet zijn bereikt binnen de EG. Deze maatregelen hebben betrekking op het opheffen van grenscontroles, harmonisatie van diverse inhoudelijke (technische) voorschriften en harmonisatie van BTW en accijnzen. Inmiddels is onderzoek verricht naar de mogelijke effecten van de voltooiing van de interne markt.⁴⁷ De voordelen hiervan komen tot uitdrukking in een viertal effecten:

- een kostenbeperking door schaalvergroting (*economies of scale*);
- meer doelmatigheid in ondernemingen, verbetering in industriële structuren en een betere aansluiting van de prijzen op de produktiekosten, hetgeen het gevolg is van een betere marktwerking;
- snellere aanpassingen in de industrie op basis van comparatieve voordelen in een geïntegreerde markt;
- produkt- en procesinnovaties, die gestimuleerd worden door de dynamiek van de interne markt.

Cecchini c.s. hebben de kosten berekend van een niet-verenigd Europa. Die kosten zijn aanzienlijk, ergo, wanneer de maatregelen uit het Witboek zullen zijn uitgevoerd, ontstaan grote voordelen. In het onderzoek worden de verschillende voordelen opgesomd. Geaccumuleerd over een periode van zes jaar zou het bruto binnenlands produkt van de EG met ongeveer viereneenhalf procent stijgen, daalt het algemene prijspeil met zes procent, zou de werkgelegenheid met 1,8 miljoen arbeidsplaatsen toenemen en vermindert de druk van begrotingstekorten (2,2% BBP-EG).

Deze voordelen kunnen nog aanzienlijk worden vergroot, wanneer de 'positieve spiraal' opnieuw in werking treedt. Daarmee wordt bedoeld op het voortdurend streven door ondernemingen naar het verlagen van hun kos-

47 P. Cecchini, *Alles op alles voor Europa, De uitdaging 1992*, Amsterdam/Brussel 1988, Commission of the European Communities, *The economics of 1992, European Economy*, no. 35, March 1988.

ten. Cecchini wijst er daarnaast op dat verdere vooruitgang op het gebied van de convergentie der Europese economieën, zoals coördinatie bij de uitvoering van overheidsinvesteringen en andere overheidsmaatregelen waarvan een economisch impuls kan uitgaan (bijvoorbeeld lastenverlagingen), de berekende effecten van de binnenmarkt nog belangrijk zou kunnen versterken zowel op het gebied van de groei als vooral van de werkgelegenheid. Op het gebied van werkgelegenheidseffecten komt hij zelfs tot een netto positieve creatie van vijf miljoen arbeidsplaatsen over een periode van zes jaar. Hij sluit hierbij overigens aan bij het concept van de Europese Commissie – aangeduid als coöperatieve groeistrategie – dat, zij het zonder adequate besluitvorming, door de Raad is aanvaard.

Het interessante van de berekeningen, waarvan het waarheidsgehalte overigens pas op termijn kan worden beoordeeld, is dat Europa 1992 niet een 'zero sum game' is – wat de één wint, verliest de ander –, maar dat er van een ruime meerwaarde sprake is. De 'prijs' van de dynamiek van de interne markt is uiteraard wel dat het oog moet worden gericht op de eigen Nederlandse concurrentiepositie en op de optimalisering van de daarvoor benodigde voorwaarden in een beduidend sterker markt-georiënteerd Europa. Dat houdt ook de noodzaak in van een versterking van het concurrentiebeleid van de Gemeenschap als zodanig. Hier reeds zij opgemerkt dat Nederland ervoor dient te zorgen dat de nieuwe mogelijkheden zo goed mogelijk worden benut.

Niet ontkend kan worden dat '1992' vooral ook een symboolfunctie heeft, die overigens wel een belangrijke dynamiek in de sfeer van het bedrijfsleven en de kenniscentra heeft opgeroepen. Juist deze anticipatie-effecten blijken nu reeds hun vruchten af te werpen. In de jaren tot 1992 zou bij het huidige tempo van besluitvorming het Witboek grotendeels gerealiseerd kunnen zijn, maar ook na 1992 zullen nog tal van formele aanpassingen moeten plaatsvinden. *The Economist* merkte zelfs op dat '1992' deze eeuw niet bereikt zal worden.⁴⁸ Er is in elk geval voorzichtigheid geboden bij deze relativeringen, althans wanneer Europa de kansen wil benutten die in het verschiet lijken te liggen.

In de eerste plaats dienen de maatregelen uit het Witboek, dat de economie van de Gemeenschap flexibel en concurrerend wil maken, zo snel mogelijk te worden genomen. De samenhang tussen de maatregelen is belangrijk, want in de studie *The economics of 1992* wordt gewaarschuwd dat invoering van de helft van de Witboek-voorstellen veel minder dan de helft van het geheel van mogelijke voordelen zal opleveren.⁴⁹

In de tweede plaats is de opstelling van de lidstaten van de EG cruciaal. De eenwording van de Europese markt is afhankelijk van het elimineren van nationale regels, die de markt fragmenteren, en van overheidsinterventies, die de activiteiten van binnenlandse ondernemingen op onevenredige wijze bevoordelen.⁵⁰ Nationale subsidieverlening aan ondernemingen en na-

48 *The Economist*, 'Europe's Internal Market', July 9 1988, Survey p. 6.

49 Commission of the European Community, *op cit.*, p. 22.

50 Vgl. *Memorie van Toelichting op de begroting* van Ministerie van Economische Zaken, 1989, TK 1988-1989, kamerstuk 20800, hoofdstuk XIII, nr. 2, p. 11-12.

tionaal aankoop- en aanbestedingenbeleid moeten daarom aan Europese regelgeving of afspraken op bovennationaal niveau gebonden worden.⁵¹ In de derde plaats zal een Europa zonder binnengrenzen leiden tot verschuivingen en veranderingen. Economische activiteiten zullen in geografisch opzicht wellicht worden verlegd en er worden nieuwe eisen gesteld aan de betrokkenheid van mensen en de inzet van materieel. Het is daarom nodig rekening te houden met de maatschappelijke veranderingen die '1992' met zich zal meebrengen. Overheden van verschillende landen hebben inmiddels voorlichtingscampagnes opgezet over de 'Europese uitdaging'. Mochten essentiële besluiten in het kader van Europa 1992 niet tijdig genomen worden, dan zal, gelet op de voortgang van de voltooiing van de interne markt, voorshands gekozen moeten worden voor een Europa met twee snelheden. Dit beeld kan dan als een aanjager fungeren in het unificatieproces.

Tenslotte een enkel woord over de monetaire aspecten van de Europese eenwording. Deze kunnen van invloed zijn op de economische groei:

- een (nationale) munteenheid is gunstig voor de economische ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten blijkt. Door één munteenheid wordt het interne vrije verkeer bevorderd;
- wanneer men niet respectievelijk nog niet één gezamenlijke munteenheid heeft, zullen in ieder geval de fluctuerende wisselkoersen dichter bij elkaar moeten worden gebracht. Dit noopt dan tot economische convergentie, onder andere op het gebied van monetair beleid, het begrotingsbeleid en de wijze waarop tekorten worden gefinancierd;
- de voordelen van liberalisatie en een interne markt worden ingeperkt bij het ontbreken van stabiele wisselkoersen. Eén Europese munteenheid zou de zekerheid in het economisch leven vergroten en dus het nemen van beslissingen met name op het gebied van de investeringen vergemakkelijken. Uit de voorgaande overwegingen mag een pleidooi worden gelezen voor uitbreiding en versterking van het Europese Monetaire Stelsel (EMS). Daarbij is het van betekenis wanneer de ECU in toenemende mate in het economisch verkeer zou worden gehanteerd. Langs wegen van geleidelijkheid zal dan een Europees centraal bankensysteem tot stand kunnen worden gebracht. Het Amerikaanse Federal Reservesysteem zal hierbij in menig opzicht als voorbeeld kunnen dienen.

2.1 Nederland en de Europese Gemeenschap

Hoewel Europa 1992 op een geaggregeerd macro-niveau dus positieve gevolgen lijkt te hebben, kan niet worden ontkend dat tussen en binnen regio's verschillen in economische ontwikkeling zullen gaan optreden. Er zijn analyses die uitwijzen dat diverse noordelijke regio's meer zullen profiteren dan de traditionele probleemgebieden in Zuid Europa.⁵² Daartegenover

51 Vgl. Sociaal Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, 1988, p. 95.

52 Vgl. W.T.M. Molle, 'Doelmatigheid en rechtvaardigheid', *Economisch Statistische Berichten*, 16/23 december 1987, p. 1184-1187.

zijn er geluiden waaruit blijkt dat zich in Midden en Zuid Europa tal van ontwikkelingen voordoen, die in economisch opzicht zeer relevant zijn en mogelijk zelfs een *spin-off* hebben naar de probleemregio's aldaar. Economische voorspelbaarheid is een hachelijke zaak, niet alleen nationaal, maar zeker ook internationaal. Die onvoorspelbaarheid wordt nog klemmender wanneer de maatschappelijke en juridische omgeving, waarbinnen economische processen zich afspelen, aanzienlijke veranderingen ondergaan. Dat nu is het geval met Europa. Deze situatie raakt vanzelfsprekend de Nederlandse economie. Hoe en in welke mate staat nog lang niet voor elk gebied vast en het is niet zonder reden dat de regering het Centraal Planbureau en het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf heeft verzocht studies ('toegespitste verkenningen') te verrichten naar de gevolgen van de voltooiing van de interne markt voor de Nederlandse economie en voor het Nederlands midden- en kleinbedrijf.⁵³ Vooruitlopend op nader onderzoek stelt het EIM dat de huidige kennis in de richting wijst van bedreigingen van het midden- en kleinbedrijf. Producten en diensten zullen steeds meer een betere kwaliteit/prijsverhouding moeten hebben dan die van concurrenten uit binnen- en buitenland. Per sector en regio zullen grote verschillen kunnen ontstaan.⁵⁴ Ook al krijgt men meer zicht op bedoelde effecten, dan nog blijven er veel onvoorspelbaarheden en wisselvalligheden over. Relevanter dan het nagaan van mogelijke effecten van Europa 1992 op de Nederlandse economie is dan ook de vraag op welke wijze ons land zich rekenschap dient te geven van de zich wijzigende, internationale omgeving.

Een eerste fundamenteel gezichtspunt dat in dit verband naar voren moet komen is het steeds kleiner worden van nationale beleidsruimte. Is het mede door Keynesiaanse inzichten ingegeven beeld van bestuurbaarheid van de economie door de overheid al vervaagd, de mogelijkheden om op nationaal niveau monetair en budgettair beleid te voeren, dat (te veel) afwijkt van overige EG-lidstaten, lijken steeds verder af te nemen.⁵⁵ Er is sprake van een erosie van de nationale bevoegdheden op macro-economisch en monetair terrein. De nationale staat als overheersend integratiekader is – aldus Wijffels – in snel tempo terrein aan het verliezen.⁵⁶ Deze situatie wordt ten dele veroorzaakt door het toenemend belang van wet- en regelgeving op supranationaal niveau, voor een ander deel door de materiële noodzaak om nationaal beleid af te stemmen op dat van andere landen of door daarmee tenminste rekening te houden. Geelhoed geeft een viertal gevolgen voor de rol van de nationale wetgever aan indien sprake is van een min of meer voltooide interne markt:

a De wettelijke voorschriften die kwalitatieve randvoorwaarden inhouden voor producten en economische activiteiten (kwaliteits-, veilig-

53 Kamerstuk 20596, TK 1987-1988, nr. 1, p. 3.

54 Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *Het Nederlandse MKB in een Europa zonder grenzen*, Zoetermeer 1988, p. 42.

55 Miljoenennota 1989, p. 45.

56 H.H.F. Wijffels, 'Economische politiek voor de jaren negentig', *Economisch Statistische Berichten*, 19 oktober 1988, p. 970.

- heids-, milieu- en vestigingswetgeving) zullen in hoofdzaak op gemeenschapsniveau worden bepaald.
- b De wettelijke voorschriften en andere overheidsinterventies die de relatieve mededingingsvoorwaarden van (delen van) het bedrijfsleven zijdelings of rechtstreeks kunnen raken, zullen ofwel op gemeenschapsniveau of binnen communautair vastgelegde marges moeten worden genomen (bijvoorbeeld, economische steunmaatregelen, indirecte belastingen en accijnzen).
 - c Overheidsinterventies in het kader van het macro-economisch en monetaire beleid zullen in toenemende mate worden gebonden aan juridische en feitelijke communautaire marges. Dit houdt onder andere in dat het nationale budgettaire en fiscale beleid sterk gedisciplineerd zal moeten worden. De financieel-economische marges waarbinnen de nationale beleidsprioriteiten zullen moeten worden verwezenlijkt, zullen Mitsdien dwingender blijken.
 - d Nationale keuzen ten opzichte van de omvang van de collectieve sector, de inrichting van het sociale zekerheidsbestel en de secundaire en tertiaire herverdeling zullen juridisch nog wel toelaatbaar blijven, maar de eisen daaraan in termen van maatschappelijke consensus en maatschappelijke discipline, zullen zeker hoger worden. Relatief hoge arbeidskostenniveaus, relatief hoge inflatiegraden en relatief grote overheidsdeficieten zullen in een voltooide markt met ten opzichte van elkaar vastgelegde wisselkoersen, ernstige werkgelegenheidsgevolgen hebben.⁵⁷

Hoewel de beleidsruimte krimpt en het verstandig lijkt om de afstand tot vooral het Westduitse beleid beperkt te houden, is daarmee geenszins gezegd dat nationaal beleid onbestaanbaar zou zijn. In het perspectief van Europa 1992 kan nationaal beleid remmend of stimulerend werken. De turbulente ontwikkelingen op politiek gebied die zich in de jaren zeventig in Nederland voltrokken, zouden in een voltooide Europese markt tot ernstige resultaten kunnen leiden. Nationaal beleid kan echter ook bijdragen aan het welslagen van onze economische inspanningen in het bijzonder door de aanbodzijde van de economie te versterken. Daarmee is dan een volgend aspect aangeroerd.

Het tweede gezichtspunt betreft de oriëntaties in het Nederlands economisch beleid. Als de beleidsmarges smaller worden en wanneer de competitie tussen landen en regio's op die interne markt toeneemt, komt één vraag in alle duidelijkheid naar voren: hoe aantrekkelijk is Nederland als vestigingsland? Het beleid zal zich bijgevolg dienen te richten op de optimalisering van de vestigingsfactoren in ons land. Gunstige voorwaarden voor de inzet van arbeid, kapitaal en kennis zijn noodzakelijk. Terzijde kan nog worden opgemerkt dat ook los van de ontwikkelingen op de Europese markt de optimalisering van vestigingsfactoren van cruciaal belang is. De steeds verdergaande internationalisering van economische ontwikkelin-

57 L. A. Geelhoed, 'De maatschappelijke voorbereiding op het tot stand komen van de interne markt in 1992', Bijlage XVIII bij kamerstuk 20596, nr 2, p. 253-254.

gen is een onomkeerbaar proces. Een beleid, dat rekening wil houden met de Europese uitdaging, zal zich richten op:

- verbetering van scholing en vorming, in het reguliere onderwijs en in vormen van latere scholing;
- het goed functioneren van de kennisinfrastructuur, zowel tot uitdrukking komend in het genereren van kennis als in het verspreiden en toepassen ervan;
- versterking van de fysieke en technische infrastructuur;
- een voortdurend gematigde loonkostenontwikkeling en een internationaal gezien gunstige kosten-per-produkt-ontwikkeling;
- voorzichtigheid in de sfeer van de lastendruk in de fiscale en premiesfeer (matiging van de collectieve lastendruk);
- een goed sociaal-cultureel en maatschappelijk klimaat, gelet op de onmiskenbare samenhang tussen economie, cultuur en politiek, onder meer tot uitdrukking komend in een goed natuurlijk milieu en bevredigende maatschappelijke voorzieningen;⁵⁸
- continuïteit en voorspelbaarheid in het beleid.

Het zou een misvatting zijn om deze aspecten louter op te hangen aan overheidsbeleid. Een internationaal georiënteerde maatschappelijke infrastructuur, waarbinnen economische groei gerealiseerd moet worden, is niet slechts een zaak voor de overheid, maar behoort evenzeer tot de verantwoordelijkheden van werkgevers, werknemers en maatschappelijke verbanden. Deze zullen zich meer en meer op Europees niveau moeten organiseren, een proces dat overigens langzaam verloopt.

Nog twee aanvullende opmerkingen dienen bij het voorgaande te worden gemaakt. In de eerste plaats een enkel woord over de kwantitatieve vergelijkingen op Europese schaal. Het is de laatste tijd niet ongebruikelijk om pleidooien voor verlagingen in 'niveaus' (sociale zekerheid, collectieve uitgaven, belastingtarieven etc.) te onderbouwen met een verwijzing naar de komende éne markt. Het is zonneklaar dat Nederland niet een eiland is en dat gaandeweg aanpassingen nodig zullen blijken te zijn. Bij deze vergelijkingen past enige relativering. Diverse vergelijkingen gaan mank omdat gehanteerde definities blijken te verschillen. Zo zegt de omvang van de collectieve lasten nog niets over de samenstelling ervan en de belastingtarieven maken nog niet zonder meer de effectieve belastingdruk zichtbaar (bijvoorbeeld door de structuur van de aftrekposten⁵⁹). Het komt er dus op neer om evenwichtig en behoedzaam met dergelijke vergelijkingen om te gaan. Bovendien mogen dergelijke vergelijkingen niet in de plaats treden van de meer principiële discussies over het behartigen van wezenlijke overheids-taken, de organisatie van solidariteit en de spreiding van verantwoordelijkheden naar maatschappelijke verbanden. Niettemin moet worden vastgesteld dat de collectieve uitgaven in Nederland internationaal gezien als hoog kunnen worden bestempeld.⁶⁰

58 Vgl. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Werkloosheid en de crisis in onze samenleving*, Den Haag 1984.

59 Vgl. onder andere *Financiële nota Sociale Zekerheid 1989*.

60 Vgl. de brief van de minister van Financiën (met bijlagen), 'De internationale vergelijkbaarheid van de collectieve uitgaven', TK 1988-1989, Kamerstuk 20988, nr. 1.

In de tweede plaats dient de aandacht te worden versterkt voor de relatieve sterkten en zwakheden van de Nederlandse economie in Europees verband. Geelhoed heeft terecht gesteld dat dergelijke thema's thans nog niet systematisch worden behandeld. Daarmee zou de maatschappelijke voorbereiding in Nederland op 1992 danig tekort schieten.⁶¹ De oriëntatie richting Europa zal aanzienlijk versterkt moeten worden.⁶² Overigens lijken de erkenning van de snel veranderende kaders waarbinnen beleid gevoerd moet worden en de hiervoor bepleite optimalisering van de Nederlandse vestigingsfactoren reeds belangrijke aanzetten te zijn om de bedoelde oriëntatie meer inhoud te geven.

Het derde gezichtspunt betreffende Nederland en de Europese Gemeenschap heeft – in aansluiting op de vraag naar het Euro-concept – betrekking op de rol van de gemeenschap in het sociaal-economisch leven. Op deze plaats gaat het dan om de verbeterde marktwerking, terwijl verderop wordt ingegaan op enkele christen-democratische gezichtspunten ten aanzien van Europa.

In de WRR-studie *De onvoltooide Europese integratie* wordt gesproken over het 'weglekken' van beleidsvermogen, doordat het vermogen tot het voeren van een nationaal economisch beleid wordt uitgehold door de nog onvolkomen marktintegratie. De EG heeft dit beleidsvermogen nog niet kunnen overnemen. Met deze prikkelende stellingname loopt men op tegen het intrigerende vraagstuk van de rol en de aard van het optreden van de Europese Gemeenschap. Wil men daadwerkelijk de vruchten plukken van de voltooiing van de interne markt, dan dient ook in Europees verband de marktwerking te worden versterkt. In dat verband is het essentieel dat concurrentievoorwaarden zoveel mogelijk op één noemer worden gebracht – dat wil zeggen sanering van nationale, protectionistische maatregelen – en dat de Europese overheid zich terughoudend opstelt ten aanzien van markt-interventie. De *Miljoenennota* 1989 stelt terecht: 'De Europese integratie vergroot dus de noodzaak om de marktwerking in de economie te verbeteren'.⁶³ In dat licht zijn de relativeringen van Rutten relevant, namelijk dat er vooralsnog reden is tot terughoudendheid bij het creëren van vele nieuwe bevoegdheden in Brussel. Hoewel de EG veel heeft betekend voor de afbraak van invoertarieven en harmonisatie op Brussels niveau onmisbaar is voor een vrij verkeer, is het gemeenschappelijk beleid niet altijd succesvol geweest. Deze situatie is overigens veroorzaakt door de onmacht om het beleid en de lidstaten te herzien. 'Als algemeen motto geldt – aldus Rutten – dat de interne markt is gediend met stroomlijning, liberalisatie en deregulering'.⁶⁴ Vanuit deze optiek wordt het weglekken van beleidsvermogen minder klemmend. Ook dit rapport acht een grotere mate van marktconformiteit op nationaal en op EG-niveau gewenst met het oog op de bevoor-

61 Geelhoed, lb., p. 253. Zie ook WRR, *De onvoltooide Europese integratie*, Den Haag 1986 en Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf, *op.cit.*, p. 41.

62 Vgl. het themanummer Ondernemen in Europa, *Economisch Statistische Berichten*, 4 november 1988.

63 *Miljoenennota* 1989, p. 49.

64 F.W. Rutten, 'Economie en openbare financiën' in W.C.M. van Lieshout e.a. (red.), *Bestuur en meesterschap*, 's-Gravenhage 1988, p. 155.

ring van de economische groei.⁶⁵ Maar daarmee is de vraag naar de aard van het EG-beleid slechts zeer ten dele beantwoord. Waar dient de Europese overheid op te treden, vanuit welke motieven en met behulp van welke instrumenten? Met deze vragen geraakt men al snel buiten het eigenlijke werkterrein van dit rapport, dat zich primair richt op de Nederlandse situatie. Toch kleven er aan het onderhavige vraagstuk enkele principiële aspecten die niet onbesproken mogen blijven.

2.2 *Christen-democratie en Europees sociaal-economisch beleid*

In dit rapport wordt het begrip verantwoorde groei als uitgangspunt genomen. Het streven is gericht op vergroting van groei binnen sociale en ecologische randvoorwaarden (zorg voor zwakke groepen en regio's, verbetering van het milieu) en waarbij rekening wordt gehouden met internationale aspecten, in het bijzonder de positie van ontwikkelingslanden. Steeds scherper komt de vraag naar voren hoe – binnen het steeds belangrijker wordende raamwerk van de voltooide interne markt – recht kan worden gedaan aan de in de vorige zin besloten bredere maatschappelijke doelen. Deze vraagstelling, die verder reikt dan het terrein van de economische politiek, wint aan gewicht nu nationale kaders voor het bereiken van die doelen een meer beperkte betekenis gaan krijgen. De vraag is niet alleen hoe Nederland dit vraagstuk ziet, maar vooral welk standpunt de Europese christen-democratie inneemt. De relativering van het sturend vermogen van de overheid⁶⁶ en de lessen uit het verleden ten aanzien van de overheidsbeïnvloeding van de economie⁶⁷ gaan ook aan de Europese overheid niet voorbij. Willen wij èn profiteren van een interne markt èn recht doen aan normen van sociale rechtvaardigheid en ecologisch verantwoord handelen, dan is in de lijn van paragraaf 3 van het eerste hoofdstuk een verdere doordenking van de betekenis van het concept van een sociale markteconomie voor de Europese Gemeenschap nodig.⁶⁸ Drie elementen springen hierbij in het oog:

In de eerste plaats is het noodzakelijk om te komen tot een heldere definiëring van de wezenlijke taken die de Europese Gemeenschap heeft te behartigen.⁶⁹ Ook hierbij geldt het beginsel van de subsidiariteit: het hogere orgaan onthoudt zich van hetgeen op lager niveau tot stand kan worden gebracht. Niettemin zijn de huidige maatschappelijke ontwikkelingen van dien aard dat diverse essentiële staatstaken op supranationaal niveau moeten worden aangevat.

Op sociaal-economisch gebied gaat het dan in het bijzonder om de volgende elementen:

65 Vgl. J. Pelkmans, *Vrijhandel of protectionisme*, SMO-boek, Den Haag 1985.

66 Denk aan inzichten van Bell, Peter L. Berger, Zijderveld, Kreukels, Hirsch Ballin e.a.

67 Vgl. J. Zijlstra, 'De les van veertig jaar' (in het aangezicht van de 21e eeuw), rede Vrije Universiteit, 24 oktober 1988.

68 Vgl. A.M. Oostlander en J.P. Balkenende, 'La Démocratie-chrétienne et l'Avenir Socio-Economique de l'Europe' in A. Kalaydjian, H. Portelli (ed.), *Les démocrates-chrétiens et l'économie sociale de marché*, Paris 1988, p. 97-114.

69 Vgl. de inleiding van Leo Tindemans tijdens een conferentie van de Konrad Adenauer Stifting, op 7 oktober 1988.

- harmoniseren van concurrentievoorwaarden;
- tegengaan van protectionisme;
- het bevorderen van technologische samenwerkingsprojecten, mede om het bedrijfsleven te stimuleren tot samenwerken op Europese schaal;
- harmonisatie van technische normen en standaarden;
- vaststelling van adequate milieunormen en toezien op de werkelijke naleving ervan;
- stimulering van het ontwikkelingspotentieel van probleemregio's;
- het bieden van reële kansen aan ontwikkelingslanden op de Europese markt.

Het perspectief van de Europese overheid is er derhalve één van voorwaardenscheppende en – waar zulks geboden is – ordenende aard. Vanuit dat kader levert het EG-beleid een bijdrage aan de versterking van de marktwerking.

In de tweede plaats dient Europa 1992 veel meer dan thans het geval is een zaak van burgers, maatschappelijke verbanden, ondernemingen, universiteiten te zijn. Het draagvlak van Europa moet worden versterkt. Hierbij gaat het ook om de vraag hoe zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheden aanvaatten. De normen van vrijheid, gerechtigheid en solidariteit die in het sociale markteconomie-concept besloten liggen, behoren door maatschappelijke organen te worden gedragen. Elementen zoals zelfregulering door ondernemingen, bijvoorbeeld op milieugebied, erkenning van de betekenis van tegenwichtbiedende krachten zoals consumentenorganisaties, solidariteitsbetrachting door de sociale partners moeten aan gewicht winnen. Het klimaat lijkt rijper te worden voor een dergelijke 'vermaatschappelijking' van verantwoordelijkheden.⁷⁰

In de derde plaats dient er evenwicht te zijn tussen de economische eenheid, die voortvloeit uit '1992', en de mogelijkheid van sociale en culturele pluriformiteit in Europa. Het is hier niet de plaats om dit thema verder uit te diepen, maar ook in een studie over de economische ontwikkeling van Europa mag het inzicht niet ontbreken dat er meer is dan de economie en dat die ontwikkeling ook is gebaat bij goede sociale en culturele verhoudingen.⁷¹

Overigens kan verwezen worden naar resoluties van het Europees Parlement waarin de Europese Commissie om een sociaal-witboek wordt gevraagd ten einde aan te geven:

- a wat een minimum aan sociale zekerheids- en arbeidsrecht zou moeten zijn binnen de Europese Gemeenschap en welke wetgevende maatregelen (inclusief harmonisatie) daartoe nodig zijn. Dat sluit dus de mogelijkheid van een hoger niveau bepaald niet uit;

70 Vgl. U. Fritsch (red.), *De nieuwe dimensie*, 1987, W.C. Frederick e.a. *Business and Society*, McGraw Hill, New York 1988; H.H.F. Wijffels, 'Ondernemen en maatschappelijk engagement', Inleiding SMO-lustrum, 15 november 1988.

71 Vgl. O. van der Gablentz' inleiding tijdens de jubileumbijeenkomst van de Europese Beweging in Nederland, Amsterdam 1987.

- b het ontwikkelen van culturele criteria (het best is een culturele paragraaf in het Verdrag) die bij economische besluitvorming in aanmerking dienen te worden genomen.

3 Groei en ontwikkelingslanden

Tot verantwoorde groei behoort – zoals in de vorige paragraaf is aangegeven – ook het rekening houden met de positie van ontwikkelingslanden. Daarbij moet worden vastgesteld dat er niet één Derde Wereld bestaat: de verschillen tussen en binnen ontwikkelingslanden zijn toegenomen.⁷² De nieuwe industrialiserende landen (onder andere Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore) doen het in economisch opzicht goed. Tegenover de NIC's en midden-inkomenslanden staan de zeer arme landen met grote maatschappelijke problemen. Deze differentiatie tussen ontwikkelingslanden is relevant voor de aard van relaties met ontwikkelde landen, onder meer die van de Europese Gemeenschap. De relaties tussen Nederland, de EG en de ontwikkelingslanden kunnen worden onderscheiden in hulp, handel en investeringen. Ook in de toekomst zullen ontwikkelde landen bilateraal of multilateraal ter leniging van nood in de Derde Wereld hulpinspanningen moeten blijven verrichten. Het internationale streefcijfer is 0,7% van het bruto nationaal produkt. Binnen de EG zal gestreefd dienen te worden naar een hoger niveau voor die lidstaten die nog niet aan de bedoelde norm voldoen. Toch is hulp slechts één element om de positie van ontwikkelingslanden te versterken. Minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker is het bieden van reële mogelijkheden aan ontwikkelingslanden om deel te nemen aan het wereldeconomisch verkeer. Een dergelijke roep klinkt steeds duidelijker uit de Derde Wereld. Economische groei wordt dringend nodig geacht, en daarin moeten ontwikkelingslanden dan hun rol kunnen vervullen. Zo merkte de Colombiaanse ambassadeur mevrouw Lopèz Montaña op: 'Economische groei wordt de fundamentele kwestie, niet alleen omdat het een herkenbare stap is in het proces van de oplossing van het armoedeprobleem, maar ook omdat het een natuurlijke weg is om van de 'mogelijkheid' (de potenties) van de Derde Wereld een realiteit te maken ... Daarom moeten rijke landen arme landen 'toestaan' om te groeien en het hun mogelijk maken om door te dringen op de internationale markt'.⁷³ Wat betreft de Europese situatie kan hieraan worden toegevoegd dat de voltooiing van de interne markt niet mag leiden tot externe belemmeringen voor ontwikkelingslanden. De betrekkingen tussen de EG en de Derde Wereld zullen de eigen kracht en mogelijkheden van ontwikkelingslanden moeten versterken. 'Hulp tot zelfhulp' heeft dan betrekking op noodhulp, wederzijdse overdracht van kennis en *know-how* en het daadwerkelijk openstellen van de Europese markt voor produkten uit ontwikkelingslanden. In deze paragraaf worden verschillende aspecten van het vraagstuk groei

72 Vgl. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA; *Wereldeconomie en Ontwikkeling*, Den Haag 1986.

73 Cecilia Lopèz Montaña, 'Een visie op ontwikkelingssamenwerking vanuit de Derde Wereld', Verslag van de WI-CDA-studieconferentie Wereldeconomie en Ontwikkeling, 8 november 1986, p. 24-25.

en ontwikkelingslanden belicht. Hoewel er vanzelfsprekend geen 'mechanische' samenhangen bestaan, is er toch een duidelijk verband tussen economische groei in de ontwikkelde landen en de invoer vanuit ontwikkelingslanden. In doorsnee gaat een toename van het bruto binnenlands produkt van de ontwikkelde landen met één procent gepaard met een toename van de totale invoer vanuit de ontwikkelingslanden van anderhalf procent. Voor fabrikaten is deze elasticiteit aanmerkelijk hoger, namelijk bijna vier.

Ook tussen de groei van de uitvoer van de ontwikkelingslanden naar de ontwikkelde landen en de groei van het bruto binnenlands produkt van de ontwikkelingslanden is een duidelijk verband: een uitvoergroei van 1 procent gaat gepaard met een groei van het bruto binnenlands produkt van ongeveer driekwart procent.⁷⁴ Zo bezien zijn ontwikkelingslanden gebaat bij voortgaande groei in de EG, mits zij reële kansen krijgen.

Op het gebied van de handel kan worden vastgesteld dat over de periode 1963-1984 de totale uitvoer van de ontwikkelingslanden toenam met 135 procent, die van de ontwikkelde landen met 287 procent. Dit verschil wordt voornamelijk verklaard door verschillen in samenstelling van de diverse uitvoerpakketten. Eén van de meest opvallende veranderingen betreft de toename van fabrikaten in de export van ontwikkelingslanden: 1300 procent tussen 1963 en 1984 (ter vergelijking: voor de ontwikkelde landen gold in die periode een percentage van 350). De snelle groei van de uitvoer van fabrikaten uit de Derde Wereld, waarbij dat aandeel in de wereldhandel van deze goederen toenam van 5 procent in 1963 tot bijna 14 procent in 1984, was een van de belangrijkste veranderingen in de wereldhandel na de Tweede Wereldoorlog.

Participatie in de internationale handel kan voor ontwikkelingslanden verschillende voordelen met zich meebrengen: betere allocatie van schaarse middelen ten gevolge van specialisatie volgens comparatieve voordelen, schaalvoordelen en betere capaciteitsbenutting, verbetering van technologie, toename van binnenlandse besparingen, buitenlandse directe investeringen en werkgelegenheid. Verdergaande liberalisering van de wereldhandel – vooral binnen het kader van de GATT – is noodzakelijk. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat de rol van ontwikkelingslanden in de GATT-onderhandelingen versterking behoeft.⁷⁵ Thans is die rol bescheiden. De aandrang tot meer geliberaliseerde handelsontwikkelingen vloeit in feite voort uit de redenering die ten grondslag ligt aan de voltooiing van de interne EG-markt: als deze voordelen voor de gemeenschap gelden, geldt zulks ook op een bredere, mondiale schaal. In dit verband past ook de waarschuwing dat de voltooiing van de interne EG-markt niet mag leiden tot ophoging van de 'buitengrenzen'.

Een pleidooi voor vrijhandel impliceert dat protectie en protectionistische

74 Vgl. L.B.M. Mennes, 'Schaarste in ontwikkelingslanden, handel, groei, het schuldenprobleem, protectionisme en handelsliberalisatie', *Economisch Statistische Berichten*, 26 juni 1985, p. 645-649 en Bela Balassa, 'The Importance of Trade for Developing Countries', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 163, December 1987.

75 Vgl. CDA-discussienota *Ontwikkelingssamenwerking* 1988, p. 10.

tendensen krachtig teruggedrongen moeten worden. Sinds het midden van de jaren zeventig is het zogenaamde nieuwe protectionisme opgekomen, dat een andere verschijningsvorm kent dan de traditionele verschijningsvormen tarieven en importquota. De nieuwe vorm bestaat vooral uit subsidies, administratieve en technische belemmeringen, vrijwillige invoerbepalingen, een niet onbedenklijke toename van de hantering van het begrip 'dumping' en een 'discriminerend' overheidsaankoopbeleid. Het gaat hier in het bijzonder om een uiting van nationalisme in tijden van economische teruggang. Ook op dit vlak komt in alle duidelijkheid de problematiek van de EG om de hoek. Analyses wijzen echter wel uit dat deze protectionistische tendensen eerder de geïndustrialiseerde dan de ontwikkelingslanden hebben geraakt.⁷⁶ Niettemin liggen in dergelijke tendensen belemmeringen besloten voor ontwikkelingslanden. De harmonisatie van regelgeving en het tegengaan van marktontwrichtende praktijken binnen de EG zullen ook aan de Derde Wereld ten goede moeten komen.

Ondanks het toegenomen belang van fabrikaten blijft de uitvoer van grondstoffen nog steeds een zeer belangrijke factor voor de lopende rekening van de betalingsbalans van zeer veel ontwikkelingslanden. Met een enkele uitzondering zijn de grondstoffenprijzen sinds 1974 gedurende een lange periode voortdurend gedaald. Instellingen als de Wereldbank en het IMF zijn van oordeel dat de reële prijzen van grondstoffen tot het einde van deze eeuw niet veel zullen veranderen. Uiteindelijk zou dit neerkomen op een belangrijke daling van de reële prijzen van grondstoffen (dat is in verhouding tot de prijzen van fabrikaten) gedurende de tweede helft van deze eeuw. Om aan deze situatie het hoofd te bieden wordt reeds geruime tijd gepleit voor 'commodity price stabilization programmes'. Sommige grondstoffenovereenkomsten zoals voor koffie, cacao, rubber en suiker kunnen van belang zijn voor sommige ontwikkelingslanden, waarbij overigens de meeste van de te bereiken voordelen in handen zouden komen van middeninkomenslanden. Voor het merendeel van de ontwikkelingslanden en de daarin levende mensen zou er geen positief resultaat tot stand komen, geen prijsstabiliteit en zeker geen overdracht van middelen. In een van de meest uitvoerige en diepgaande studies op dit gebied komt men tot de conclusie dat de voordelen van een prijsstabilisatieprogramma voor grondstoffen gering zullen zijn en dat men deze voordelen gemakkelijker en sneller kan bereiken door de betreffende markten beter te doen functioneren.⁷⁷ In het WI-rapport *Wereldeconomie en Ontwikkeling* werd daarom gepleit voor programma's waarbij leningen tegen gemakkelijke voorwaarden en schenkingen worden verstrekt aan landen waarvan de exportopbrengsten sterk fluctueren. Gewezen werd op het STABEX-programma van de EG en de zogenaamde 'Compensatory Finance Facility' van het IMF.⁷⁸

De economische ontwikkeling van veel ontwikkelingslanden in Latijns-

76 Bela and Carol Balassa, 'Industrial protection in the developed countries', *The World Economy*, vol. 7, no. 2, June 1984, p. 179-196.

77 David M.G. Newberry and Joseph E. Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization*, Oxford 1981.

78 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Wereldeconomie en ontwikkeling*, op. cit., p. 64.

Amerika en Afrika wordt belemmerd door hun hoge schuldenlast. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de lage-inkomens schuldenlanden, met name sub-Sahara Afrika, en de midden-inkomenslanden. Voor de eerste groep is overeenstemming in zicht over schuldverlichting. Juist deze landen kampen met forse problemen.⁷⁹ Bij het zoeken naar oplossingen spelen overheden van geïndustrialiseerde landen een belangrijke rol. Wat betreft de midden-inkomenslanden kan een grotere kredietwaardigheid worden bereikt bij een jaarlijkse BNP-groei van vier à vijf procent gedurende de volgende vijf tot zeven jaar, snel toenemende binnenlandse besparingen en uitvoeropbrengsten en daling van de reële rente. Op groei gerichte aanpassingsprogramma's in de betrokken ontwikkelingslanden en in de ontwikkelde landen zijn nodig.

Een en ander moet gepaard gaan met afnemende handelsprotectie.⁸⁰ Het geheel overziend lijkt de schulden crisis beter beheersbaar, waarbij echter het risico van stijgende rentelasten niet mag worden verwaarloosd. Banken zijn voorzichtiger geworden en hebben hun kapitaalbasis versterkt. De rol van multilaterale instellingen is daardoor toegenomen. In de markt worden (zij het deel-)oplossingen voor het schuldenvraagstuk gevonden: er is een handel ontstaan in schulden tegen forse kortingen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat volledige terugbetaling steeds minder realistisch wordt geacht. Daarmee zou het schuldenvraagstuk in de jaren negentig minder klemmend kunnen worden. Dan hoeft de schuldenproblematiek ook niet langer de economische groei van die landen te zeer te belemmeren.⁸¹ Deze veranderde schuldencontext zal gepaard moeten gaan met liberalisering van de wereldhandel, hulp bij acute nood, ondersteuning van de kennis- en fysieke infrastructuur in ontwikkelingslanden. Ook ontwikkelingslanden zullen verschillende 'heilige huisjes' moeten aanpakken, te weten de kapitaalvlucht uit die landen, hoge uitgaven aan defensie, de zeer grote inkomensongelijkheid en de corruptie.⁸²

De economische ontwikkeling dient – evenals in de industriële wereld – gebonden te worden aan heldere ecologische doelen. Het rapport *Our Common Future* van de Commissie-Brundtland heeft een en ander scherp naar voren gebracht. Een grotere mate van liberalisering van de wereldhandel mag geenszins inhouden dat daardoor een zwaardere wissel op de natuur mag worden getrokken. Waar nodig worden ecologische afspraken tussen de EG en haar handelspartners gemaakt.

Met het oog op de versterking van de maatschappelijke infrastructuur in ontwikkelingslanden lijkt de betekenis van buitenlandse directe investeringen in die landen belangrijker te worden. In die investeringen kunnen financiering, technologie en management worden gecombineerd, waardoor de produktiviteit van arbeid en kapitaal kan worden verhoogd. Door dit alles kan de groei van de particuliere sector in ontwikkelingslanden worden verhoogd. Het investeringsklimaat zal dan wel moeten verbeteren. Overigens

79 'Supplement on Sub-Saharan African Debt', *IMF Survey*, June 1988.

80 Marcelo Selowsky and Herman G. van der Tak, 'The Debt Problem and Growth', *World Development*, Vol. 14, no. 1, 1986, p. 1107-1124.

81 H.H.F. Wijffels, *op.cit.*, p. 969.

82 Vgl. Inleiding H.O.C.R. Ruding tijdens de CDA-schuldenconferentie op 10 september 1988.

is het aandeel van de hier bedoelde investeringen in de totale middenstroom naar de ontwikkelingslanden sinds de jaren zeventig gedaald: van twintig procent in 1975 via negen procent in 1980 tot veertien procent in 1986. Deze situatie hangt samen met het toenemende belang van bankleningen en exportkredieten in die jaren. Meer zekerheid voor investeerders kan worden geboden door regelingen zoals de door de Wereldbank voorgestelde *'Multilateral Investment Guarantee Agency'*.

Willen ontwikkelingslanden participeren in de wereldhandel, dan dienen niet slechts de voorwaarden daartoe – door middel van handelsliberalisatie – te worden geschapen, maar moeten deze landen de aanbodzijde van hun economieën eveneens versterken. Daar nu ligt een belangrijke uitdaging voor Derde Wereldlanden en voor overheden en instituties in de ontwikkelde landen die daaraan bijdragen op basis van het hulp-tot-zelfhulp concept.

Voor een snelle groei van inkomens en werkgelegenheid in de ontwikkelingslanden – zo kan men concluderen – zijn drie elementen essentieel:

- a Het volgen van *'outward looking strategies'* door de ontwikkelingslanden zelf;
- b Verdere liberalisering van de wereldhandel in het kader van de GATT (Europa 1992 moet die liberalisering versterken);
- c Voldoende groei in de geïndustrialiseerde landen.

4 Conclusies

1 Nederland is in hoge mate afhankelijk van mondiale economische ontwikkelingen. Meer stabiliteit en meer groei op internationale schaal zullen onze economie ten goede komen. Ten einde die situatie te bereiken is het noodzakelijk om te komen tot vrij internationaal handelsverkeer en stabiele internationale monetaire verhoudingen.

2 De voltooiing van de interne markt van de Europese Gemeenschap plaatst ons land voor nieuwe opgaven. De gevolgen in algemene zin van Europa 1992 lijken positief te zijn. Nederland zal ernaar moeten streven de mogelijke voordelen zo goed mogelijk te benutten. Daartoe is het van belang dat aan de concurrentiekracht van ons land en aan de vestigingsfactoren een hoge betekenis wordt toegekend.

3 Vastgesteld moet worden dat er momenteel – ondanks het perspectief van Europa 1992 – met betrekking tot de bestuurlijke bewerktuiging en de daarbij behorende bevoegdheden nog niet een concept voorhanden is waarover brede eenstemmigheid bestaat. Dat geldt zowel voor de wijze waarop de uit de lidstaten weglekkende soevereiniteit op EG-niveau gestalte moet krijgen, als voor de inhoud van het beleid. Door de christen-democratie in Europa kan in dezen het concept van de sociale markteconomie worden gehanteerd, is geënt op de normen van vrijheid, gerechtigheid en solidariteit. Deze normen hebben niet alleen betrekking op het overheids-handelen, maar eveneens op dat van maatschappelijke verbanden.

4 De grootste bedreiging voor het succes van de voltooiing van de interne markt vormen de, veelal verholde, protectionistische maatregelen van de lidstaten. Het besef moet worden versterkt dat een dergelijk gedrag fnuikend zal uitwerken op de positie van Europa in het mondiale, economische wereldbestel. Het concurrentiebeleid van de EG moet worden aangescherpt onder meer op het gebied van de concurrentievervalsende overheidssubsidies. Dit alles leidt er wel toe dat de nationale staat als maatschappelijk integratiekader gaandeweg aan betekenis zal inboeten. Daarop moet reeds nu worden gepreludeerd.

5 De eenwording van de interne markt mag niet uitmonden in belemmeringen voor met name ontwikkelingslanden om hun produkten op de Europese markt te brengen. Reële kansen in het internationale economische verkeer zijn nodig om ook in ontwikkelingslanden de groei te bevorderen. Voor de armste landen en regio's zullen hulpactiviteiten overigens van belang blijven. Meer landen zouden zich moeten inspannen het hulp-percentages van 0,7 procent van het bruto nationaal produkt te bereiken.

6 Voor groei van inkomens en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden zijn tenminste drie elementen essentieel:

- *'outward looking strategies'* door ontwikkelingslanden zelf;
- verdere liberalisering van de wereldhandel in het kader van de GATT;
- voldoende groei in geïndustrialiseerde landen.

V Economische groei: bevorderende en belemmerende factoren

1 Algemene aspecten

In de voorafgaande hoofdstukken is het groeivraagstuk in algemene en verkennende zin besproken. Daarbij werd geconstateerd dat een voortgaande economische groei geenszins verwerpelijk is en dat een verantwoorde groei mogelijk moet worden geacht. Dat een voortgaande groei ook wenselijk is, met name in de Nederlandse volkshuishouding in de jaren negentig, vloeit vooral voort uit de aanwezige noodzaak de werkgelegenheid te doen toenemen.

Immers, er is nog steeds een omvangrijke werkloosheid. Er is een meer dan normale aanwas van de beroepsbevolking. De nu nog lage participatiegraad van vrouwen in het arbeidsproces zal waarschijnlijk in vrij snel tempo toenemen en er moet rekening worden gehouden met een langer aan het productieproces deelnemen van oudere werknemers. Daaraan moet worden toegevoegd dat voortgaande groei, gepaard gaande met de dienovereenkomstige toeneming van het nationale inkomen, een groter draagvlak biedt voor de collectieve voorzieningen, zoals uitgaven ten behoeve van milieu, infrastructuur, sociale voorzieningen en onderwijs, die ook in de komende jaren nodig zullen blijken te zijn.

Een algemene snelle arbeidsduurverkorting zal voor het werkgelegenheidsvraagstuk geen oplossing bieden. Weliswaar is het zo dat arbeidsduurverkorting met inschakeling van werklozen de productie op peil houdt, maar een dergelijke ontwikkeling kan de dynamiek uit ons economisch bestel halen. Arbeidsduurverkorting dient – langs wegen van geleidelijkheid – te zijn één van de vruchten van een voortgaande toeneming van de arbeidsproductiviteit. Preciserend, het gaat om een groeivoet die uitgaat boven de toename van de arbeidsproductiviteit. Immers slechts indien en voor zover dit het geval is, wordt het arbeidsaanbod geabsorbeerd.

Het is goed in dit verband een ogenblik stil te staan bij het recente verleden. Gedurende de beleidsperiode van de kabinetten-Lubbers is zowel in arbeidsplaatsen als in personen gerekend sprake van een forse toename van de werkgelegenheid. Volgens de laatste cijfers lijkt deze ontwikkeling zich zelfs versterkt te zullen doorzetten. Dat de werkloosheid desondanks slechts langzaam daalde, vloeit vooral voort uit de sterke toename van het arbeidsaanbod. De ommekeer welke door dit beleid na 1982 werd teweeggebracht had twee zeer belangrijke pijlers. Enerzijds ging het om het terugbrengen van de veel te hoge arbeidsinkomensquote, weerspiegelend de ontspoorde verhouding tussen loonkosten en arbeidsproductiviteit. Anderzijds moest de sanering van de overheidsfinanciën ter hand worden genomen in de vorm van een daling van het financieringstekort in termen van het nationale inkomen.

Het is derhalve van groot belang dat de hoofdlijnen van dit beleid worden voortgezet, zodat de economische groei ook in de komende jaren zal kunnen bijdragen tot een omvangrijke creatie van arbeidsplaatsen en daarmee ook – mits volgehouden – tot een wezenlijke daling van de werkloosheid. In het volgende zal op een en ander nader worden ingegaan.

2 Arbeidsmarkt en inkomensontwikkeling

Geen thema heeft de politieke agenda in de afgelopen jaren zozeer beheerst als het vraagstuk van werkgelegenheid en werkloosheid. Ook in de jaren negentig zal dat het geval zijn, zij het wellicht in minder scherpe vorm dan in de jaren tachtig. Daarnaast lijkt de aandacht in toenemende mate te zullen uitgaan naar de loonontwikkeling nu de huidige economische ontwikkeling een structureel beter beeld oplevert dan aan het begin van de jaren tachtig en er her en der al sprake lijkt te zijn van spanning op de arbeidsmarkt. Over de arbeidsmarkt en de inkomensontwikkeling handelt deze paragraaf.

De werkgelegenheid heeft zich de laatste jaren zonder meer gunstig ontwikkeld. Voorlopige en voorzichtige ramingen wijzen uit dat de werkgelegenheid tussen 1982 en 1989 toenam met 204 000 arbeidsjaren van 4 619 000 naar 4 823 000. Uitgedrukt in het aantal banen, waardoor dus rekening wordt gehouden met deeltijdarbeid, is de stijging nog beduidend forser, namelijk van 5 040 000 naar 5 505 000 personen, hetgeen neerkomt op een toename van 465 000 banen of te wel ongeveer 60 000 nieuwe banen per jaar.⁸³ Wanneer 1984 als referentiepunt wordt genomen, is zelfs sprake van een jaarlijkse toename van 80 000 banen. Ter toelichting zij gewezen op onderstaande tabel uit de Miljoenennota 1989:

Tabel 3.5.1 *Werkgelegenheid en werkloosheid; jaargemiddelden × 1000*

	1982	1985	1986	1987	1988	1989
Geregistreeerde werkloosheid	655	760	710	685	685	670
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	4 619	4 598	4 686	4 741	4 782	4 823
Werkgelegenheid' (personen)	5 040	5 150	5 270	5 360	5 430	5 505
Personen per arbeidsjaar	1,091	1,120	1,125	1,131	1,136	1,141

'Inclusief WSW

Bron CBS, CPB, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Door de aangegeven ontwikkeling is het mogelijk gebleken om grote groepen nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Daarbij kan dan met name worden gedacht aan schoolverlaters en herintredende vrouwen. Ondanks deze ook in internationaal opzicht goede ontwikkeling vertoont de werkloosheid een beduidend zorgelijker beeld. De officiële arbeidsbureaucijfers wezen voor 1989 op een geregistreeerde werkloosheid

⁸³ Bron: *Miljoenennota 1989*, 's-Gravenhage 1988, p. 49. Bij de cijfers zij overigens bedacht dat de werkloosheid aan het begin van het eerste kabinet-Lubbers nog fors opliep.

van 670 000 personen. Toch kan de vraag worden gesteld in hoeverre dit getal een getrouw beeld van de werkloosheid geeft. Het bestand bleek in redelijk grote mate te zijn vervuild. Met het oog hierop is het terecht dat het Centraal Bureau voor de Statistiek is gestart met onderzoek naar de reële situatie op de arbeidsmarkt. Daaruit blijkt dat de werkloosheid begin 1989 ruim 420 000 bedroeg. Echter ook dit getal behoeft een nadere analyse. Er mag van worden uitgegaan dat ongeveer 100 000 mensen zich in een frictiewerkloosheidssfeer bevinden. Wat betreft de overige groep werklozen zal een deel om verschillende redenen niet of zeer moeilijk in aanmerking komen voor daadwerkelijke arbeidsbemiddeling. Het overige deel zou wel een plaats in het reguliere arbeidsbestel kunnen vervullen. Daarbij is dan evenwel nog geen rekening gehouden met de verborgen werkloosheid en het is een bekend feit dat een aantrekkende economie een stimulerend effect heeft op het aanbod van arbeid. Wanneer het beeld van de werkloosheid aldus wordt gezien laat het zich ook verstaan dat er hier en daar al spanningen op de arbeidsmarkt optreden.⁸⁴ Bij een gunstige economische ontwikkeling in de jaren negentig zouden die spanningen zich scherper kunnen aandienen. Daar staat echter weer wel tegenover dat in ieder geval in de eerste helft van die jaren er nog geen sprake zal zijn van afname van nieuwe toetreders (schoolverlaters), terwijl voorts gerekend mag worden op een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen.

Economische groei is een voorwaarde voor vergroting van de werkgelegenheid, echter gegeven de geschetste situatie op de arbeidsmarkt is het niet zo dat er een automatisch verband bestaat tussen groei en terugdringing van de werkloosheid. Groei zal dus een complement moeten vinden in scholing, motivering en arbeidsbemiddeling. Vooral het vraagstuk van de langdurige werkloosheid verdient extra aandacht.⁸⁵ De positie van in het bijzonder jongeren met niet afgeronde opleidingen en werkloze ouderen met onvoldoende scholing baart zorgen. Ook de hoge werkloosheid onder de 'tweede generatie' etnische groeperingen is schrijnend. Langs verschillende, meer individueel gerichte wegen dient gezocht te worden naar oplossingen. In eerste instantie zal de 'preventie' moeten worden verbeterd. De negatieve en uitzichtloze spiraal begint vaak bij voortijdige schoolverlating en demotivatie en juist daarom zal deze problematiek krachtiger moeten worden aangepakt. In dat verband ware vooral te letten op de situatie van lbo-leerlingen. Verder zal in toenemende mate gewerkt moeten worden aan een rechtstreekse en meer individuele benadering van deze groep werklozen. De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de bijstandsverlening en juist zij zijn in staat om gericht met deze groepen in contact te treden. Het gaat dan om oriënteringsgesprekken, bemiddeling bij het vinden van arbeids- of stageplaatsen, eventuele financiële hulp. Uiteraard treedt de gemeente bij deze activiteiten niet geïsoleerd op, maar werkt samen met andere instanties. In dat kader is de tripartisering van de arbeidsvoorziening relevant.

Gezien de noodzaak om nieuwe perspectieven te bieden aan mensen is het

84 Vgl. A. de Grip, *Scholing en werk*, 's-Gravenhage 1988.

85 Het Centraal Bureau voor de Statistiek noemt voor begin 1989 een getal van 228 000 langdurig werklozen.

van belang dat elementen zoals werkervaring worden versterkt. Voor jongeren is er onder andere het Jeugdwerkgarantieplan. Tenslotte mogen de ogen niet worden gesloten voor de loonkostenproblematiek. Er lijkt in Nederland een zekere kloof te bestaan tussen de wens van volledige werkgelegenheid en de behoefte aan relatief hoge loonniveaus. Naarmate, zeker ook in internationaal opzicht, meer matiging van de loonkosten wordt betracht moet het mogelijk zijn om de kloof in ieder geval kleiner te maken.

Op de arbeidsmarkt is er nog een ander vraagstuk dat de aandacht vraagt en wel het grote aantal arbeidsongeschikten in ons land. Ten aanzien van het begin van de jaren negentig wordt wel een getal genoemd van 820 000. Het streven dient erop gericht te zijn om een groter deel van deze groep in het arbeidsbestel te laten (blijven) functioneren.

Mogelijkheden die zich daarbij aandienen zijn: meer vormen van deeltijdarbeid, optimalisering van functieverandering, aanscherping van toetredingscriteria en een grotere rol van de sociale partners bij de preventie. Het laatste kan onder meer bewerkstelligd worden door aan de sociale partners een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen op het gebied van sociale zekerheid, scholing en arbeidsmarktbeleid. Ook premiedifferentiatie in de WAO-sfeer verdient nadere aandacht.

Vooruitblikkend naar de jaren negentig dient zich in de sfeer van de werkgelegenheid dus het volgende beeld aan:

- de groep bemiddelbare werklozen zal verder kunnen afnemen; op sommige gebieden zal zelfs sprake zijn van spanning op de arbeidsmarkt;
- een tamelijk grote groep mensen lijkt om diverse redenen zeer moeilijk inpasbaar in het regulier arbeidsbestel, deze groep behoeft bijzondere aandacht;
- problematisch is de volume-ontwikkeling in de WAO-sfeer. Meer preventie en scherpere toetredingscriteria zullen nodig blijken;
- het arbeidsaanbod zal in ieder geval tot het midden van de jaren negentig blijven stijgen, niet in de laatste plaats vanwege de toename van betaalde beroepsarbeid door vrouwen.

Na deze algemene schets van mogelijke arbeidsmarktontwikkelingen zal nader worden ingegaan op drie aspecten, te weten mobiliteit, herverdeling van arbeid en de problematiek van de wig. Uit de voorgaande hoofdstukken bleek dat de komende jaren hoge eisen zullen stellen aan de spankracht van onze economie.

Een eerste belangrijk aspect betreft de mobiliteit en de noodzaak om rekening te houden met invloeden van schaalvergroting en een scherpere concurrentie. De hier bedoelde mobiliteit kan ten dele worden bereikt door een breder kader van maatregelen, die ook elders in dit rapport worden behandeld, zoals vormen van her- en bijscholing en toepassing van nieuwe technologieën. Een dergelijke mobiliteit zal vooral in de marktsector en door de sociale partners versterkt moeten worden. De overheid dient deze mobiliteit te vergroten door zich terughoudend op te stellen in het loon- en arbeidsvoorzieningenbeleid en door rigiditeiten weg te nemen. Daarbij blij-

ven verschillende 'ondergrenzen' gewaarborgd, zoals basisvoorwaarden in werknemersrechten (ontslagtermijnen en -gronden). In het kader van de mobiliteit zij ook gewezen op de fiscale aspecten. De woonmobiliteit wordt in fiscaal opzicht door de overheid belemmerd. De Nederlandse overdrachtsbelasting is bijvoorbeeld in vergelijking met West Duitsland hoog te noemen. De verkeersmobiliteit daarentegen wordt juist weer bevorderd door de fiscale aftrek van het woon-werk-verkeer. Het ligt voor de hand om in fiscaal opzicht de accenten enigszins te verleggen: bevordering van de woonmobiliteit door verlaging van de overdrachtsbelasting – een CDA-studiecommissie pleitte onlangs zelfs voor afschaffing – en terugdringing van de verkeersmobiliteit door bijvoorbeeld de aftrek van woon-werkverkeer te beperken tot het gebruik van het openbaar vervoer.⁸⁶

Is groei een belangrijke voorwaarde voor de bevordering van werkgelegenheid, de discussie over de uitbreiding van het aantal banen is ook lange tijd beheerst geweest door de mogelijkheden van herverdeling van arbeid en vormen van arbeidsduurverkorting. Dit vraagstuk wint vooral aan gewicht doordat het arbeidsaanbod ten gevolge van de voortdurend stijgende participatie tot het jaar 2000 blijft toenemen.⁸⁷ De mogelijkheden voor herverdeling van arbeid – mits in de juiste vorm – moeten toenemen, niet in de laatste plaats vanwege het creëren van banen voor langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en herverdeling van taken binnen huishoudens. Daarbij zal het accent moeten vallen op vormen van arbeidsduurverkorting die flexibel en zo nodig terugdraaibaar zijn, zoals uitbreiding van deeltijdarbeid, stimulering van groeibanen en flexibele vervroegde uittreding van oudere werknemers.⁸⁸ Collectieve, uniforme en centrale regelingen en voorschriften zijn, zoals hiervoor reeds weer opgemerkt, ongewenst. Dit betekent wel dat een zware wissel wordt getrokken op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om te komen tot uitbreiding van het aantal banen, terwijl macro-economische werkgelegenheidsdoelstellingen voor de overheid een minder pretentief karakter (moeten) krijgen, niet in de laatste plaats vanwege een noodzakelijkerwijs bescheidener instrumentarium. Bij het vraagstuk van de herverdeling van arbeid zij bedacht dat het werkelijke probleem niet gelegen is in het beschouwen van de bestaande werkgelegenheid als een vaststaand gegeven, waarbij het werk zo redelijk mogelijk moet worden herverdeeld. Het gaat er veeleer om een zodanige groeivoet tot stand te brengen dat de werkgelegenheid belangrijk wordt opgevoerd. Anders gezegd, niet een stationaire werkgelegenheid

86 CDA-werkgroep Volkshuisvesting, *Samen werken aan wonen*, Den Haag 1988. Bij dit voorstel kan wel de vraag worden gesteld of de bepleite verlaging of afschaffing daadwerkelijk zal leiden tot een lagere (totale) koopprijs. Wat betreft de reële effecten van verlaging of afschaffing van de overdrachtsbelasting op de koopprijs zou het bijvoorbeeld ook kunnen zijn dat de koper geen verlaging van de netto-som ziet, maar dat de verkoper een hogere prijs weet binnen te halen.

87 Vgl. J.M.G. Prins e.a. 'Demografische ontwikkelingen en arbeidsmarkt', Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1987, *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Leiden/Antwerpen 1987, p. 183-222.

88 J.J.H. Jacobs, 'Is het mogelijk om tot volledige werkgelegenheid te komen in de jaren negentig?', Preadviezen van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1985, *op.cit.*, p. 76-77.

met distributie en herdistributie over een groeiend aantal gegadigden, maar een dynamische groei die nu en in de toekomst het arbeidsaanbod kan absorberen moet als fundamentele doelstelling worden gezien.

Tenslotte is er op arbeidsmarktgebied de wig-problematiek: de afstand tussen de bruto loonkosten en het netto verdiende loon. Verkleining van die gemiddelde wig is bepleit om de loonkosten voor de werkgever terug te dringen, waarmee de arbeid aantrekkelijker gemaakt zou kunnen worden en om de verschuiving van activiteiten van de formele naar de informele sector tegen te gaan. Ten aanzien van de wig kunnen verschillende geluiden worden beluisterd. Aan de ene kant wordt betoogd dat het arbeidsmarktgedrag op micro-niveau in de huidige situatie niet significant door een verkleining van de wig zal worden beïnvloed.⁸⁹ De vergroting van de wig in de afgelopen decennia moet vooral worden toegeschreven aan de stijging van de druk van de sociale premies.⁹⁰ Aan de andere kant wordt gesteld dat een wig – in marginale zin – van vijftig à zestig procent voor grote groepen en van bijna honderd procent aan de onderkant van het loongebouw een negatieve invloed heeft op de werking van de arbeidsmarkt.⁹¹ Vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt is er het probleem van de hoge loonkosten van de lager betaalden, vanuit de aanbodzijde gaat het om te geringe prikkels voor lager betaalden in verband met de hoge marginale wig en om het verdwijnen van overwerk in het zwarte circuit. Verder zal bij loononderhandelingen een gegeven netto-loonstijging bruto meer gaan kosten naarmate de (marginale) wig hoger is, hetgeen negatief zal uitwerken op de werkgelegenheid. De Nederlandse wig blijkt hoger te zijn dan die van de meeste andere industriële landen. Ter toelichting zij gewezen op bijgaande tabel die betrekking heeft op de wig voor de gemiddelde werknemer in een aantal landen.

De WIG voor de gemiddelde werknemer in een aantal landen 1985

	NL	B	FR	BRD	UK	ZW	VS	Japan
soc. premies wg.	100	150	162	76	34	127	50	51
soc. premies wn.	100	40	49	68	39	0	30	29
loonbelasting	100	193	3	142	255	392	210	38
totale WIG	100	106	88	82	67	106	63	39

Bron: OECD, bewerking SoZaW; uit de Nota inkomensbeleid 1988, Tweede Kamer 20210, nrs. 1,2, tabel 4.2, pagina 42

De bezwaren ten aanzien van de wig worden derhalve verschillend gewogen. Bij dit alles zij bedacht dat een omvangrijke wig anders functioneert en grotere bezwaren oproept wanneer in een inflatoire situatie door het afwentelingsmechanisme de bruto loonkosten sterk uit de hand kunnen lo-

89 P.C. Allaart, '60%: invloed op de arbeidsmarkt', *Economisch Statistische Berichten*, 10 februari 1988, p. 162.

90 F.J. Krapels, A. van Ravestein, 'De wig tussen loonkosten en netto loon', *Economisch Statistische Berichten*, 22 juli 1987, p. 673-680.

91 Zie o.a. S. Clossen, 'Fiscaal beleid in de Europese Gemeenschap', *Pre-adviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, 1988, p. 152 e.v.

pen. In een niet of licht inflatoire situatie klemmen deze bezwaren in veel mindere mate. Desalniettemin moet worden geconstateerd dat momenteel een belangrijke mate van overeenstemming bestaat om het bruto-netto traject, in ieder geval de marginale wig, te bekorten. In dat verband zij onder andere gewezen op de visie van de Commissie van Economische Deskundigen van de Sociaal-Economische Raad. Tenslotte zij nog opgemerkt dat de wig bestaat uit twee componenten, te weten een belastingcomponent ten behoeve van de overheidsfinanciën en een sociale premiedruk-component, die in wezen een loonbestanddeel is.

Na de arbeidsmarktproblematiek nu dan een enkel woord over een onderwerp dat daaraan nauw is gerelateerd, de inkomensontwikkeling. Die ontwikkeling zal in de komende jaren scherper naar voren komen in het politieke debat. De inkomens- en meer in het bijzonder de loonkostenontwikkeling zijn immers van invloed op de vestigingsfactoren en de internationale concurrentiepositie. De inkomensontwikkeling ten opzichte van de produktiviteit als zodanig is een belangrijke maatstaf om de concurrentiepositie te kunnen beoordelen, hoewel het niet de enige is.

Het belang van loonkosten per eenheid produkt wordt echter soms gerelativeerd.⁹² Hoewel het belang van andere aspecten vanzelfsprekend nadrukkelijk moet worden onderkend, schuilen er gevaren in relativeringen van de loonkosten, zeker wanneer men let op de betekenis van de dienstensector voor de economie. De loonmatiging, die zich sinds 1982 in ons land heeft voltrokken, is zonder enige twijfel één van de belangrijkste factoren voor een goede economische ontwikkeling. Gegeven de risico's die de internationale economie blijven omringen, is ook in de jaren negentig een gematigde loonontwikkeling vereist. In ieder geval mag de loonkostenstijging niet uitgaan boven de mogelijkheden van de produktiviteits- en ruilvoetontwikkeling. De huidige arbeidsinkomensquote lijkt voldoende ruimte te laten voor rendement en investeringen. Een stijging die dit zou aantasten moet worden voorkomen.

Behoedzaamheid is evenzeer geboden bij vergelijkingen met en afstemmingen op de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. In de jaren zeventig was het Nederlandse loongebouw in zoverre verstard dat er een uitgebreid, al dan niet geformaliseerd koppelingsmechanisme bestond tussen uitkeringen, ambtenarensalarissen, inkomens in de gepremieerde en gesubsidieerde sector en lonen in de marktsector. Een dergelijke systematiek lijkt ook in de jaren negentig niet aanvaardbaar. In plaats van het koppelingsdenken zal het accent moeten worden verlegd naar spreiding van verantwoordelijkheden op inkomensgebied. Een dergelijke aanpak lijkt bovendien beter te sporen met de voortschrijdende internationalisering van onze economie. Niet algemene en automatische koppelingen, maar gedifferentieerde en beleidsmatige koppelingen zouden de grondslag moeten zijn voor een beleid dat ons behoedt voor een terugval in de hiervoor geschetste fouten van het verleden.

Over een dergelijk koppelingsbeleid kan het volgende worden opgemerkt.

92 Peter Drucker, 'Loonkosten spelen steeds geringere rol', *NRC-Handelsblad*, 18 april 1988.

De loonontwikkeling in het bedrijfsleven is een primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners die zich richten op de algemene economische situatie en de mogelijkheden in bedrijfstakken en bedrijven. De ambtenarensalarissen zijn een verantwoordelijkheid van de overheid en de ambtenarenorganisaties. Zij moeten worden bekeken tegen de achtergrond van met name de budgettaire situatie en de arbeidsmarktsituatie. De loonontwikkeling in het bedrijfsleven is zeker niet irrelevant, zoals omgekeerd voor de loonontwikkeling in het bedrijfsleven de salarisontwikkeling bij de ambtenaren onder omstandigheden een relevant gezichtspunt zou kunnen zijn. De inkomens van de zogenaamde trendvolgers vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid van de diverse instellingen, waarbij de financiële mogelijkheden een grote rol spelen.⁹³

Ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden moet worden bedacht dat ook hier zeer verschillende situaties aanwezig zijn. Uitkeringen ten laste van de schatkist zijn een budgettaire verantwoordelijkheid, uitkeringen uit hoofde van sociale verzekeringen gevoed door premies vallen onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende fondsen. Ten aanzien van het sociaal minimum zou als uitgangspunt moeten gelden dat de koopkracht tenminste wordt gehandhaafd. Bij verdere aanpassingen wordt rekening gehouden met de stand van de overheidsfinanciën, de werkgelegenheidssituatie en de algemene loonontwikkelingen. Via de belastingheffing kan recht worden gedaan aan inkomenscorrecties overeenkomstig de draagkrachtgedachte (secundaire inkomensverdeling). De tertiaire inkomensverdeling (subsidies en dergelijke) verdient mede gezien de hierna te bespreken 'balansverkorting' heroverweging.

De loonstructuur heeft betrekking op de mate waarin het loongebouw meer of minder ineengedrukt is. Daarover kan worden vastgesteld dat er tussen Nederland en de Verenigde Staten flinke verschillen bestaan. In de Verenigde Staten geeft de loonstructuur vooral aan de 'onderkant' een veel gedifferentieerder beeld te zien. Mede hierdoor is in de Verenigde Staten een nauwere aansluiting mogelijk tussen beloningsverschillen en produktiviteitsverschillen.⁹⁴

Echter ook in vergelijking met andere Westeuropese landen blijkt dat in ons land het verschil tussen het bruto minimumloon en het gemiddelde bruto loon nog steeds relatief gering is. Wel is de laatste tien jaar de situatie meer in lijn gebracht met het buitenland. Overigens blijkt het bruto minimumloon in Nederland in internationaal perspectief nog steeds tot de hoogste te behoren.⁹⁵ Nivellering in het minimum-modaal traject ligt derhalve niet voor de hand.

In het kader van de discussies over Europa 1992 is gesteld dat de uitkeringsniveaus in Nederland in neerwaartse richting zouden moeten worden bijgesteld om aldus toe te groeien of – beter – af te zakken naar een vermeend

93 Verwezen wordt in dit verband naar de WAGGS, de Wet Arbeidsvoorwaarden Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector.

94 Vgl. R.A. Stoffel, *Internationale vergelijking loonstructuur*, CPB-onderzoeksmemorandum, juli 1986.

95 *Miljoenennota 1989*, p. 53 en *Notitie Inkomensbeleid 1989*, TK 1988-1989, 20808, nr. 2, p. 13.

gemiddeld Europees niveau. Het denken over deze inkomensverdeling dient evenwel niet primair te worden ingegeven door internationale vergelijkingen – de ogen mogen daarvoor uiteraard nimmer worden gesloten –, maar primair door overwegingen van solidariteit en sociale rechtvaardigheid. Mede gezien de algemene inkomensontwikkelingen in de samenleving, is een verdere verlaging van het sociale zekerheidsniveau niet gewenst en lijkt ook niet nodig. Bovendien werd na de laatste stelselherziening 'rust' beloofd. Wel dienen dan toetredingscriteria nadrukkelijker in het oog te worden gehouden, zowel met het oog op de aard van de sociale zekerheidsregeling, als op de geografische mobiliteit.⁹⁶

Een afzonderlijke kanttkening moet nog geplaatst worden bij de sociale zekerheid in het algemeen. Te lang is de sociale zekerheid als een op zichzelf staande zaak beschouwd. Het is noodzakelijk deze thans in een breder perspectief te plaatsen en haar waar mogelijk meer te richten op versterking van de maatschappelijke veerkracht van de gebruikers van het stelsel. Sociale zekerheid moet daarom in samenhang worden gezien met scholing, inkomensontwikkeling, technologische vernieuwing, investeringsstrategie, arbeidsvoorzieningen en andere maatregelen. Dit voert tot de slotsom dat organisatorische aanpassing nodig is. Aan de hier voorgestelde 'brede' aanpak kan worden tegemoet gekomen door de werknemersverzekeringen WW, WAO en Ziektewet over te dragen aan de sociale partners. De overheid waarborgt door middel van de ABW, de AOW en andere regelingen de materiële vloeren in het bestaan. Een vorm van een algemeen basisinkomen, dat soms wordt aanbevolen als oplossing van diverse maatschappelijke vraagstukken, achten de opstellers van dit rapport geen begaanbare weg.⁹⁷ Reeds op grond van de internationale omgeving, die de invoering ervan voorshands feitelijk onmogelijk maakt, moet de mogelijkheid van een basisinkomen als niet aantrekkelijk en ongewenst worden bestempeld.⁹⁸ Het introduceren van een basisinkomen zou een geheel nieuw en omvangrijk 'rondpompcircuit' betekenen (herverdeling, belastingheffing en dergelijke). In plaats van de in toenemende mate bepleite 'balansverkortings' met betrekking tot het terrein van de overheidsfinanciën zou een forse balansverlenging optreden. Overigens kunnen ook twijfels worden uitgesproken over de inkomensgevolgen van een algemeen basisinkomen.⁹⁹

96 Zie omtrent de financiële aspecten van de sociale zekerheid: Financiële nota sociale zekerheid 1989, TK 1988-1989, kamerstuk 20805, nr. 2 en de nota Inkomensbeleid 1989, TK 1988-1989, kamerstuk 20808, nr. 2.

97 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid*, 's-Gravenhage 1985.

98 Vgl. J.P. Balkenende en C.J. Klop, 'De christen-democratie en de sociale zekerheid', in J. Rieken (red.), *Venster op sociale zekerheid*, Deventer 1988, p. 111-133.

99 Vgl. H. Deleeck, 'Het basisinkomen in het licht van de huidige sociale zekerheidsproblemen', *Beleid & Maatschappij*, jrg. XIII, nr. 1986/5 (september/oktober), p. 243. Een uitgebreider commentaar op het gedeeltelijk basisinkomen wordt onder andere gegeven in J.P. Balkenende, 'Waarborgen voor zekerheid en de verzorgingsmaatschappij', *Christen Democratische Verkenningen* 10/85, p. 472-484 en 'Solidariteit in een veranderend tijdbeeld. De toekomst van de sociale zekerheid', *Ibidem* 4/87, p. 149-163.

Met betrekking tot de inkomensontwikkeling dient aandacht gegeven te worden aan het wettelijk minimumloon. Dit wettelijk minimumloon is destijds ingesteld om te voorzien in de financiële behoefte van man, vrouw en twee kinderen. Het loon werd dus afgestemd op het traditionele gezinsmodel met één kostwinner. Dit traditionele model neemt voor wat betreft de inkomenssituatie snel in representativiteit af. Het hier bedoelde huishoudensmodel, dat in gezinnen waarin de partners ouder dan vijfendertig jaar zijn overigens nog steeds de boventoon voert, maakt plaats voor zeer uiteenlopende patronen: alleen- en tweeverdieners, lage en hoge gezinsinkomens, grote en kleine tweeverdieners, gezinnen met en zonder kinderen. Deze pluriformiteit van huishoudenssamenstelling en arbeidsparticipatie zal in de jaren negentig voortbestaan. De aangegeven ontwikkelingen hebben er mede toe geleid dat slechts zes procent van degenen die het minimumloon ontvangen daadwerkelijk voldoet aan het traditionele huishoudensmodel waarvoor het wettelijk minimumloon in het leven is geroepen. De maatschappelijke werkelijkheid knaagt aldus aan de veronderstellingen die aan het wettelijk minimumloon ten grondslag hebben gelegen. Deze situatie zou nog kunnen worden versterkt indien de met de economische zelfstandigheid samenhangende individualisering consequent zou worden doorgetrokken in de sfeer van het wettelijk minimumloon.

Is de betekenis van het minimumloon als behoefte-waarborg voor het traditionele gezin sterk geërodeerd, op een ander vlak heeft dit loon evenwel een belangrijke functie gekregen. Vanwege de ontstane koppelingssystemen in het inkomensgebouw fungeert het wettelijk minimumloon momenteel voornamelijk als koppelingsgrondslag, als rekenbasis voor de vaststelling van de sociale uitkeringen. Het netto minimumloon vervult door de netto-netto-koppeling de rol van sociaal minimum. Daarmee is het minimumloon de facto een instrument geworden voor inkomensverdeling. De vraag dringt zich echter op hoe de hier aangeduide koppelingssystematiek zich verhoudt tot de eerder in deze paragraaf bepleite beleidsmatige en gedifferentieerde koppelingen. De beantwoording van deze vraag moet plaatsvinden tegen de achtergrond van het gegeven dat in het Nederlandse systeem van inkomensverdeling een sociaal minimum niet kan en mag ontbreken. Dat minimum zal zodanig gedefinieerd moeten zijn dat het recht kan doen aan de onderscheiden samenlevingsvormen en aan zowel hun behoeften als hun draagkracht.

Een derde element betreft de hoogte van het minimumloon in zijn betekenis als kostenfactor voor de onderneming in vergelijking met andere landen. Vastgesteld kan worden dat het bruto minimumloon tot de hoogste behoort in de Europese Gemeenschap. Daarbij moet worden aangetekend dat in de afgelopen tien jaar andere, omliggende landen bezig zijn geweest met een 'inhaaloperatie'. Hierdoor zijn de verschillen teruggebracht. Het niveau van het wettelijk minimumloon moet zeker niet worden verlaagd tot een Europees gemiddelde, wel zal men de loonontwikkeling in samenhang moeten zien met de internationale omgeving.

Bij de vaststelling van het wettelijk minimumloon in de jaren negentig zal met bovenstaande aspecten rekening moeten worden gehouden. Als uitgangspunt zou kunnen gelden dat de koopkracht voor huishoudens die zijn aangewezen op het wettelijk minimumloon tenminste gehandhaafd moet

worden. Ook de vaststelling van een sociaal minimum blijft noodzakelijk. Dit minimum kan zelfstandig door regering en parlement, na overleg met de sociale partners, worden vastgesteld. De functie van het wettelijk minimumloon als koppelingsgrondslag verdient heroverweging. Bij het sociaal minimum wordt acht geslagen op de huishoudenssituatie. Een gezinsvriendelijk beleid mag niet worden verdrongen door een rigoreus streven naar individualisering.

Het voorgaande betekent dat het politieke streven niet behoeft te worden gericht op een nominale verlaging van het minimumloon. Wel zal bij de verdere ontwikkeling van het minimumloon meer rekening moeten worden gehouden met de zich wijzigende maatschappelijke situatie. Dat zou bij voorbeeld kunnen door een bevriezing van het wettelijk minimumloon en compensatie voor gezinnen met kinderen, waardoor per saldo de koopkracht kan worden gehandhaafd. Daarbij kan gedacht worden aan verhoging van de kinderbijslag. Ten einde te voorkomen dat midden- en hogere inkomens van een dergelijke maatregel meer dan proportioneel zouden profiteren, kan overwogen worden om de kinderbijslag belastbaar te maken. Hierdoor genieten gezinnen met lagere inkomens de grootste voordelen. In deze opzet ligt de functie van het wettelijk minimumloon als koppelingsgrondslag voor de uitkeringen minder voor de hand.

Zolang het sociaal minimum evenwel afgeleid blijft van het minimumloon, zal men bij voorstellen tot wijziging van dat minimumloon, bij voorbeeld op grond van de arbeidsmarktsituatie, rekening moeten houden met de eventuele gevolgen voor de uitkeringen.

Niet alleen in de sfeer van het minimumloon maar ook op andere gebieden dient de betekenis van gezinsvriendelijk beleid tot uitdrukking te komen. Gedacht kan worden aan:

- verruiming van de mogelijkheden voor de sociale partners om gezinsvriendelijke maatregelen te treffen, ook in de sfeer van de sociale zekerheid;
- een regeling voor ouderschapsverlof;
- invoering van een optioneel splitsingsstelsel in de belastingheffing (zie de vragen van de CDA Tweede Kamerfractie bij de behandeling van de plannen van de Commissie-Oort);
- verhoging van de kinderbijslag. Thans gaat het om een door de overheid te financieren voorziening. Dit zal de sociale partners in eventuele eisen tot bescheidenheid moeten brengen of tot het zoeken naar andere financieringswegen. Verder rijst de vraag, zeker als handhaving van de koopkracht via de kinderbijslag nagestreefd zou worden, of alle huishoudens in dezelfde mate zouden moeten profiteren van de kinderbijslag. Waar liggen de wezenlijke verantwoordelijkheden? Het kan niet zo zijn dat de verantwoordelijkheid voor het hebben en opvoeden van kinderen integraal als een wezenlijke overheidsverantwoordelijkheid wordt gezien.

3 Overheidsfinanciën en collectieve uitgaven

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk werd opgemerkt dat, op grond van

ervaringen in het verleden, het terugbrengen van het financieringstekort van de overheid en het terugdringen van de collectieve lasten – beide als percentage van het nationale inkomen – relevant zijn voor groei en werkgelegenheid.

In het hierna volgende zullen enkele aspecten daarvan nader worden toegelicht. Om te beginnen volgen enkele beschouwingen over het beleid ten aanzien van de rijksbegroting. In de jaren zestig is getracht te komen tot een normering van het begrotingstekort. Het zogenaamde structurele of trendmatige begrotingsbeleid steunde – van alle complicaties ontdaan – op de gedachte dat vanuit een evenwichtig geachte uitgangssituatie de vruchten van een trendmatige toeneming van het reële nationale inkomen zouden kunnen worden verdeeld over belastingdruk en uitgaven; het meest normale geval was daarbij een combinatie van belastingdrukverlichting en uitgavenverhoging. Daarbij legden meerjarenplannen niet die sterke druk vooraf op deze verdeling waarmee wij thans te kampen hebben en waarbij afwijking van de plannen naar beneden bezuinigen of ombuigingen worden genoemd en overschrijdingen dikwijls als intensiveringen worden betiteld. Een bijkomend voordeel van deze methode was dat endogene afwijkingen van conjuncturele aard, vooral in de belastingopbrengsten dienden te worden geneutraliseerd, dat wil zeggen niet doorwerkten in de uitgaven of de belastingtarieven.

Dit beleid hield geen stand. De oorzaken daarvan hoeven hier niet nader te worden uiteengezet, maar het probleem blijft, namelijk hoe op verantwoorde wijze aan het begin van een kabinetsperiode een schatting kan worden gemaakt van het mogelijke en van het wenselijke op het gebied van belastingdruk en uitgavenmutaties. Het uitgangspunt dient daarbij te zijn een schatting van de groei van het nationale inkomen en de daaruit voortvloeiende extra (belasting)middelen.

De verwachtingen ten aanzien van de trendmatige ontwikkeling van het nationale inkomen in reële zin dienen aan te knopen bij het recente verleden. Nadat de zeer hoge groeicijfers van de jaren zestig allengs terug waren gelopen, en daarna in de periode van zogenaamde stagflatie een zeer laag niveau hadden bereikt, is herstel ingetreden tot een niveau van $1\frac{1}{2}$ à 2% als reële groeivoet. Recentelijk is een verdere stijging opgetreden, zowel in Nederland als in de belangrijkste andere industriële landen. Hier is duidelijk sprake van een typische conjuncturele variatie die op zichzelf geen indicatie is van een in de eerste helft van de jaren negentig te verwachten trendmatig niveau. Het zou derhalve niet verantwoord zijn meerjarenplannen met betrekking tot belastingdruk en uitgavenmutaties te baseren op conjuncturele meevallers. Te meer niet omdat na een conjuncturele opgang een ombuiging naar een conjunctureel minder florissante situatie niet is uitgesloten, waarbij de groeivoet zou kunnen achterblijven bij een meer structurele trend.

Daarentegen is het niet onverantwoord om bedoelde plannen te baseren op een trendmatige groei van het reële nationale inkomen van $2\frac{1}{2}$ % per jaar (waarbij eenvoudigheidshalve een constante ruilvoet is verondersteld).

Overigens geldt voor elke trendmatige basis dat bij duidelijke afwijkingen naar boven of beneden men in de loop van de desbetreffende periode tijd heeft voor een geleidelijke aanpassing. Bij een duidelijke conjuncturele schommeling dient deze als endogene ontwikkeling niet te leiden tot tussentijdse aanpassingen van de op een structurele ontwikkeling gebaseerde plannen. Dat het onderscheiden van structurele en conjuncturele ontwikkelingen niet eenvoudig is, moge als bekend worden verondersteld, maar dit is geen aanleiding om dit onderscheid niet als waardevol te blijven zien.

De vruchten van de aldus gedefinieerde verwachte groei kunnen worden aangewend voor belastingverlichting en/of toeneming van de uitgaven. Helaas is er daarbij thans een complicatie. In de achter ons liggende jaren is ten gevolge van de voortdurende en omvangrijke tekorten de staatsschuld als percentage van het nationale inkomen (de 'staatsschuldquote') steeds verder opgelopen. Bedroeg deze quote in 1974 nog rond 22,5%, zij verdubbelde zich in een periode van nog geen tien jaar, terwijl thans een niveau van bijna 70% werd bereikt. De ontwikkeling van deze quote wordt geregeld door de verhouding tussen financieringstekort en groei van het nationale inkomen (beide uitgedrukt als percentage van dat nationale inkomen). Zolang het financieringstekort uitgaat boven de groei van het nationale inkomen blijft de staatsschuldquote stijgen met uiteindelijk als resultaat het cijfer dat weergegeven wordt door het quotiënt van de beide genoemde grootheden. Om een overigens geheel theoretisch voorbeeld te geven, bij een financieringstekort van 4% en een groei van het nationale inkomen met 5% groeit de staatsschuldquote naar een limietwaarde van 80%.¹⁰⁰ Aangezien de staatsschuldquote bij een gegeven rentevoet de rentelastquote van de begrotingsuitgaven bepaalt, dient aan de verdere opmars van de staatsschuldquote een eind te worden gemaakt op straffe van steeds grotere verdringing van de overige uitgaven door de voortdurende stijgende rentelasten. Wanneer het – om een op het eerste gezicht bruikbaar oriëntatiepunt te noemen – zou lukken om tegen 1994 (als verondersteld eindpunt van de komende kabinetsperiode) het financieringstekort als percentage van het nationale inkomen terug te brengen tot $\frac{3}{4}$ van de rentevoet van het nationale inkomen, dan zou de staatsschuldquote zich – bij handhaving van die verhouding – uiteindelijk stabiliseren op 75% van het nationale inkomen. Weliswaar zal tussen nu en dan nog sprake zijn van een stijging, (namelijk van het eerdergenoemde niveau van 70%), maar daarna zal de genoemde stabilisatie optreden. Dit zou, ondanks de ruim genomen aanpassingsperiode, geen geringe opgave vormen. Het financieringstekort zou dan moeten worden teruggebracht tot rond 2% (zijnde $\frac{3}{4}$ van de aangenomen $2\frac{1}{2}\%$) van het nationale inkomen. Daarmee zou in de periode 1990/1994 jaarlijks ongeveer $\frac{3}{4}\%$ zijn gemoeid als een na te streven reductie van het financieringstekort als percentage van het nationale inkomen. Herhaald zij, dat deze calculaties zijn gemaakt op basis van reële ontwikkelingen, waarbij een nominale component (uit hoofde van prijsstijgingen)

100 Deze samenhang geldt ook in een situatie met inflatie. Dan gaat het om het nominale financieringstekort en het nominale nationale inkomen. Overigens zijn in deze paragraaf de berekeningen principieel opgezet in termen van reële grootheden, dat wil zeggen zonder inflatie.

even buiten beschouwing bleef. Hierop wordt nog teruggekomen. Uit het voorgaande volgt dat de geschatte ruimte niet volledig beschikbaar is voor lastenverlichting en uitgavenmutaties. Met betrekking tot lastenverlichting is het steeds duidelijker geworden dat een hoge belastingdruk negatieve gevolgen heeft voor groei en werkgelegenheid. In vele landen zijn dan ook drastische verlagingen met name van de directe belastingen doorgevoerd of in het vooruitzicht gesteld.

Voor Nederland geldt in dit verband vooral dat in de komende Europese markt na 1992 *belastingtarieven en belastingstructuur als vestigingsfactoren* voor bedrijven een rol zullen gaan spelen. Harmonisatie – te definiëren als het wegnemen van te grote verschillen – van BTW-tarieven is nodig voor vrij handels- en dienstenverkeer zonder belemmeringen aan de grenzen. Harmonisatie zal op het gebied van directe belastingen niet kunnen uitblijven vanwege de eerder genoemde redenen.

De ontwikkeling van de overheidsuitgaven ligt voor een niet onbelangrijk deel nu reeds vast. Zo zijn er uitgaven die door koppeling aan de toeneming van het nationale inkomen hun eigen deel automatisch toegewezen krijgen, zoals de ontwikkelingshulp en afdrachten aan de Europese Gemeenschap. Andere uitgaven zullen ook onontkoombaar stijgen, zoals de voeding van het gemeente- en provinciefonds. Rente-uitgaven onttrekken zich ook aan beïnvloeding binnen de aangenomen tijdsperiode. Zeker twee miljard zal hiervoor aan beschikbare ruimte moeten worden onttrokken. De bestaande meerjarenplannen voorzien dikwijls in uitgavenstijgingen, in vele gevallen van endogene aard, die slechts door wat men noemt ombuigingen te reduceren zouden zijn. Dan zijn er beleidsintensivering die zich nu reeds aankondigen, zoals vooral de milieu-uitgaven die zonder twijfel belangrijk zullen toenemen boven hetgeen aanvankelijk in de meerjarenramingen was opgenomen. Belangrijk is in dit verband nog het volgende op te merken. De aangenomen reële groei-voet van $2\frac{1}{2}\%$ impliceert een produktiviteitsstijging van rond $1\frac{1}{2}\%$ per werkende. Deze loonruimte zal in het bedrijfsleven en bij de overheid ten dele geabsorbeerd worden door *incidentele loonstijgingen*. De overheid zal deze uitgavenstijgingen, dus een beperkte verbetering van de arbeidsvoorwaarden van haar ambtenaren, uit de beschikbare ruimte – als hiervoor gedefinieerd – moeten financieren.

Samenvattend kan worden gezegd dat de vruchten van deze reële groei-voet van $2\frac{1}{2}\%$ per jaar aan het eind van de periode 1990/1994 over tekortreductie, lastenverlaging en uitgavenstijging zullen moeten worden verdeeld. De beslissing ter zake is een politieke, met dien verstande dat hier belangrijke randvoorwaarden spelen. Het financieringstekort moet verder worden teruggebracht, lastenverlichting blijft wenselijk (met name vanwege Europa 1992) en belangrijke uitgavenstijgingen liggen reeds nu min of meer vast.

Voorzichtige berekeningen tonen aan dat er naar alle waarschijnlijkheid in dit kader vrijwel geen ruime is voor nieuwe financiële initiatieven van enige omvang ten laste van de schatkist, althans wanneer prioriteiten niet worden verlegd of in het gebruikelijke jargon nieuwe ombuigingen worden aangebracht.

Een indicatie met betrekking tot deze becijferingen loopt als volgt. Wanneer tegen 1990 de rijksuitgaven rond 170 miljard zouden bedragen, zou aan het einde van de periode 1990-1994 de ruimte $4 \times 2\frac{1}{2}\% = 10\%$ van 170 miljard, dat is 17 miljard bedragen. (Strikt genomen iets meer ten gevolge van het cumulatieve karakter van de berekening).¹⁰¹

Een reductie van het financieringstekort met twee procent punt voor de periode 1990-1994 zal daarvan zeker de helft absorberen.¹⁰² Daarmee zou de doelstelling van de staatsschuldquote van 75% niet zijn gehaald, maar het lijkt niet erg realistisch er zonder meer van uit te gaan dat de genoemde ruimte vrijwel geheel zou worden bestemd voor een reductie van het financieringstekort.¹⁰³ Het resterende gedeelte is – zoals hierboven reeds werd aangegeven – beschikbaar voor twee andere van de drie aldaar genoemde mogelijkheden. Het voorgaande is bedoeld als een bijdrage tot een zo groot mogelijke analytische helderheid bij het nemen van deze beslissingen na de verkiezingen van 1990.¹⁰⁴

Bij het voorgaande moet dan worden opgemerkt dat de berekeningen welbewust zijn beperkt tot het terrein van de rijksbegroting. De collectieve sector als geheel is zonder enige twijfel analytisch een belangrijk begrip. In dat geval worden zowel de lagere publiekrechtelijke lichamen als de sociale verzekeringen erbij betrokken. Maar uit een oogpunt van beleidsverantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid is het begrip te heterogeen, daarom is het nodig om allereerst met betrekking tot de rijksbegroting een zo groot mogelijke helderheid te verschaffen. Dit neemt niet weg dat ook voor een aantal beleidsproblemen het begrip de totale collectieve sector relevant is, bijvoorbeeld wanneer men wil spreken over de totale lastendruk. Lastenverlichting die plaats zou kunnen vinden in de sfeer van de sociale verzekering kan weliswaar verbonden zijn met problemen rond de rijksbegroting, maar moet toch in eerste instantie als een afzonderlijk probleem worden beschouwd.

Een aantal aanvullende opmerkingen moet bij het voorgaande nog worden

101 Eenvoudigheidshalve is de calculatie gebaseerd op het uitgavencijfer. Daarachter schuilt natuurlijk de ruimteberekening gebaseerd op de belastingontvangsten, de niet-belastingontvangsten en het financieringstekort aan de vooravond van de nieuwe kabinetsperiode. Een aldus opgezette calculatie leidt tot dezelfde uitkomst. Volledigheidshalve zij vermeld dat hierbij dus is aangenomen dat zowel de belastingontvangsten als de niet-belastingontvangsten per jaar met $2\frac{1}{2}\%$ zullen stijgen en dat de progressiefactor 1 bedraagt. Wil men van andere veronderstellingen uitgaan, dan zal de uitkomst dienovereenkomstig worden gewijzigd.

102 Namelijk twee procent van het op grond van het aangenomen groeipercentage in 1994 te bereiken nationale inkomen (een inflatievrij cijfer dus).

103 Nog eens samengevat: een reductie van het begrotingstekort ten einde de 75% quotestabilisatie te bereiken, vereist in de jaren 1990-1994 een jaarlijkse reductie van het begrotingstekort met $\frac{3}{4}\%$ punt. Het in de tekst uitgewerkte alternatief vereist een reductie van $\frac{1}{2}\%$ punt per jaar, waarmee dus de aanvankelijk nagestreefde 75% staatsschuldquote nog niet zou worden bereikt.

104 Een theoretisch rekenvoorbeeld van het politieke keuzeprobleem. Bij een ruimte van ruim 17 miljard is nodig voor tekortreductie ongeveer 9,5 miljard. Gestegen rentelasten vragen zeker 2 miljard. Blijft ruim 5 miljard voor eventuele fiscale lastenverlichting, bestaande meerjarenplannen, intensiveringen daarvan en geheel nieuwe uitgavencategorieën. Duidelijk is dat bij enkele miljarden voor lastenverlichting aan ombuigingen in bestaande meerjarenplannen niet zal kunnen worden ontkomen. Hetzelfde geldt bij belangrijke nieuwe beleidsinitiatieven of belangrijke intensiveringen van bestaande meerjarenplannen.

gemaakt. Het is niet zeker of in de komende jaren de inflatie zeer laag tot geheel afwezig zal kunnen blijven. Derhalve moet iets worden opgemerkt als aanvulling op de voorgaande beschouwingen indien met inflatie wél rekening moet worden gehouden. Aanstonds dient te worden gezegd dat het vooraf inbouwen van inflatieverwachtingen een krachtige bijdrage zal kunnen vormen tot de realisatie van die verwachtingen, en daarom zoveel mogelijk moet worden vermeden. Inflatie vervuult altijd, soms zelfs de berekeningen. Het moet verder duidelijk zijn dat het introduceren van prijsstijgingen in de berekening van de reële ruimte en zijn besteding de beleidsopgaven niet verlicht – zoals uit sommige berekeningen zou kunnen worden afgeleid – maar deze compliceert en daardoor verzwaart.¹⁰⁵

Een schatting ter zake van het Centraal Planbureau behoort niet vanzelfsprekend een beleidsveronderstelling te zijn. Bij een slechts beperkte inflatie is het denkbaar dat koopkrachthandhaving kan worden verkregen door lastenverlaging waardoor een opwaartse nominale loonspiraal kan worden voorkomen. Veel ernstiger wordt het wanneer de inflatie verder zou toenemen. Tussen $1/2$ à 1% lijkt in dit opzicht een kritische drempel te liggen. Dan komen in de loononderhandelingen de compensaties aan de orde in de vorm van loonsverhogingen. Kan de overheid dan voor haar ambtenaren, voor trendvolgers en uitkeringsgerechtigden, al dan niet met vertraging, achterblijven? Kortom, de gevaarlijke afwentelingsverschijnselen die wij uit het verleden zo goed kennen, steken de kop weer op. Het beleid wordt veel moeilijker, maar de reële ruimte neemt niet toe. Het wordt met name moeilijker vanwege de veronderstellingen die alsdan moeten worden gemaakt ten aanzien van de verschillende modaliteiten van koopkrachthandhaving en het realiteitsgehalte van de veronderstellingen.

Er zijn nog drie aspecten van de overheidsfinanciën die de aandacht verdienen.

In toenemende mate blijkt dat er in het gehele financiële circuit van lasten en subsidies anomalieën optreden.¹⁰⁶ Subsidies komen terecht bij inkomensgroepen die daarop geen recht zouden moeten hebben. Belastingen en subsidies die bij dezelfde groepen terecht komen zouden tegen elkaar kunnen wegvallen. Het zinloze rondpompen van overheids gelden is hiervoor een beeldende uitdrukking. Oplossingen voor deze problematiek zijn intussen niet eenvoudig, maar een nadere bestudering op korte termijn is dringend nodig. Daarbij zou – zonder overigens andere aspecten te vergeten – onder meer gekeken kunnen worden naar de volkshuisvestingssector. In elk geval moet worden gewaakt tegen het invoeren van nieuwe rondpompcircuits. In die zin verdient de door de SER geëntameerde discussie

105 Het lijkt inderdaad alsof inflatie de financiële problematiek verlicht. Men bedenke echter wel dat het toelaten van inflatie in de ruimteberekeningen niet slechts aan de inkomsten-, maar ook aan de uitgavenkant werkt. De te verwachten toepassing van de inflatiecorrectie verscherpt deze problematiek. Verder wordt wel gewezen op de stille onteigening van de houders van staatsschuld. Echter, een weer oplevende inflatie en daarmee gepaard gaande inflatieverwachtingen zullen tot rentestijging kunnen leiden die – zij het na enige tijd – het bewuste 'voordeel' weer teniet zou doen.

106 Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, nr. 88/10, 's-Gravenhage 1988, hoofdstuk 3: 'Wenselijkheid en mogelijkheid van een gelijktijdige vermindering van collectieve lasten, subsidies en aftrekposten'.

over de balansverkorting de komende jaren nadere politieke aandacht. Dit vraagstuk krijgt nog een extra dimensie door de regelmatige overschrijdingen van de departementale budgetten. Ook aan onbeheersbaarheid van de overheidsfinanciën behoren beleidsmatige consequenties te worden verbonden.

Het tweede punt betreft de behandeling van de gasinkomsten. Ook hiervan heeft het eerdergenoemde SER-advies een nuttige analyse gegeven.¹⁰⁷ Het lijkt zonder meer nodig de nieuwe kabinetsperiode in te gaan met een lage schatting van dollarkoers en ruwe olieprijs om het risico van tegenvallers zoveel mogelijk te beperken. Meevallers moeten dan niet worden besteed, maar worden aangewend voor een extra verlaging van het financieringsstekort.

Tenslotte kan niet geheel worden voorbijgegaan aan de herleefde discussie over het weer invoeren in de rijksbegroting van het onderscheid tussen een gewone dienst, die zou moeten sluiten, en een kapitaaldienst waarvoor zou mogen worden geleend. Hoewel een dergelijk onderscheid niet ondenkbaar is, lijkt hier toch voorzichtigheid geboden en wel om de volgende redenen. Voor de komende kabinetsperiode is het onderscheid niet relevant. De beleidsopgaven zijn immers reeds moeilijk genoeg en zij zouden dan nog worden verzaamd. Daarnaast dient erop te worden gewezen dat een sluitende gewone dienst het moeilijke probleem oproept van het verwerken van conjuncturele fluctuaties. Tenslotte zal het definiëren van het in dit verband relevante begrip kapitaaluitgaven nog veel hoofdbrekens kosten (zoals in de vroegere literatuurreeks reeds uitvoerig werd besproken).

Het voeren van een beleid zoals hiervoor werd uiteengezet heeft ook gevolgen voor de collectieve uitgavendruk, zijnde de verhouding tussen de totale uitgaven van de collectieve sector (in dit geval meer in het bijzonder voor zover bepaald door de staatsuitgaven) en het nationale inkomen. Waren de collectieve uitgaven opgelopen tot een maximum van ruim 71 procent in 1983, daarna trad een daling op waarbij verwacht wordt dat tegen het jaar 1990 een niveau van ongeveer 61 procent zal worden bereikt. Wanneer de voor de daarop volgende jaren gecalculerde ruimte gedeeltelijk ook wordt aangewend voor tekortreductie en eventueel lastenverlichting zal, al naar de concrete uitwerking van dat beleid, een verdere daling van de collectieve uitgavenquote mogen worden verwacht.¹⁰⁸ Dit roept twee problemen op die enige nadere bespreking verdienen.

Het gaat daarbij om de vraag of een kwantitatieve norm voor deze grootheid ware aan te geven en vervolgens, meer in het algemeen, of met betrekking tot de door de overheid te vervullen taken – noem ze in dit verband kerntaken – een meer principiële beschouwing ten grondslag moet worden gelegd aan een uitsluitend kwantitatieve benadering. Het is zeer moeilijk, eigenlijk ondoenlijk een normatieve waarde aan te geven voor de verhouding tussen de totaliteit der collectieve uitgaven en het nationaal inkomen. Aangenomen moet worden, dat deze druk te hoog kan oplopen, niet in de laatste plaats omdat daardoor afwentelingsprocessen op gang komen

107 Ibidem, hoofdstuk 5: 'Aardgasbaten en begrotingsbeleid'.

108 Vgl. G. Zalm, '60%: de collectieve uitgavenquote in de jaren negentig', *Economisch Statistische Berichten*, 18 november 1987, p. 1092-1096.

die zeer onwenselijke gevolgen kunnen hebben. Men hoeft daarover niet te veel te theoretiseren, we hebben in ons land daarover aanschouwelijk onderwijs kunnen genieten. Er is dus ook een grote mate van overeenstemming over de noodzakelijkheid de voor deze verhouding bereikte piekwaarde terug te brengen. Maar tot hoever?

Het zoeken naar een procentuele norm stuit op bezwaren. Het gevaar dreigt dat zulk een norm wordt geacht aan te geven wat mag, maar ook wat moet. Met de groei van het nationaal inkomen stijgt ook de via de aangegeven procentuele sleutel berekende ruimte voor de collectieve uitgaven. Een kritische toetsing van de diverse categorieën van die uitgaven zou aldus kunnen worden ondermijnd. Dit klemt te meer omdat sommige collectieve uitgaven met de groei van de reële inkomens zouden kunnen worden teruggebracht. Immers een belangrijk deel van de collectieve uitgaven, vooral op het gebied van de rijksbegroting, wordt juist gemotiveerd door de tekortschietende inkomenspositie van hen die daarom in aanmerking komen voor subsidies of uitkeringen. Deze behoefte zou bij een algemene en reële welvaartsstijging kunnen afnemen (door stijging van het inkomen door inschakeling in het arbeidsproces).

Het zou dan ook onjuist zijn de aldus ontstane ruimte op te vullen omdat anders niet aan de aangenomen procentuele norm zou worden voldaan. Het probleem is gecompliceerder. In elke periode moet opnieuw worden bekeken en afgewogen de relatieve dringendheid van de voorgenomen uitgavencategorie tezamen met die van de bekende lastendruk. Op dit ogenblik is het zo, dat het terugdringen van de overheidsuitgaven zeer moeilijk wordt geacht. De investeringsuitgaven van de overheid ten behoeve van de infrastructuur zijn achtergebleven, de lastendruk is naar vrijwel ieders oordeel te hoog.

In het voorafgaande is een indicatie gegeven van de richting waarin de afwegingen voor de komende kabinetsperiode zouden moeten gaan. Daarbij kwamen tekortreductie, lastendruk en de uitgaven aan de orde. Voor de daarop volgende jaren zullen opnieuw in concreto de genoemde afwegingen naar relatieve dringendheid moeten plaatsvinden. Dan zullen waarschijnlijk opnieuw tekortreductie, lastendruk en uitgavenontwikkelingen, wellicht verbijzonderd naar belangrijke categorieën, aan de orde komen. Zonder vastlegging op een norm lijkt alles toch te wijzen op de noodzaak de benedenwaartse richting van de collectieve uitgavendruk ook na 1994 voort te zetten. Dit lijkt misschien ietwat misplaatste en te verre toekomstmuziek, maar het was even nodig om de hoofdlijn van de gedachtengang uiteen te zetten.

Er blijft echter nog een vraag, die overigens reeds eerder werd gesteld. Moet op de achtergrond van deze kwantitatieve beschouwingen niet een visie liggen met betrekking tot de taak en eventueel de kerntaken van de overheid, een meer principiële visie als men wil.¹⁰⁹ In de geschiedenis van de christen-democratie, met name bij KVP en ARP heeft men zich diepgaand met deze vraag bezig gehouden. Het subsidiariteitsbeginsel en de leer van de soevereiniteit in eigen kring, hoezeer verschillend in wijsgerige

109 Vgl. B. de Vries, '60%: een verantwoorde norm?', *Economisch Statistische Berichten*, 21 oktober 1987, p. 988-998.

achtergrond, hadden tenminste één ding gemeen. De staat niet overbelasten, burgers, maatschappelijke kringen en verbanden niet onderbelasten, hun eigen verantwoordelijkheid laten dragen voor en aler er een beroep op de staat zou kunnen worden gedaan. In de praktijk van het beleid was dit niet altijd een praktisch richtsnoer, maar het niet aflatend besef van een principiële verdeling van de publieke zorg bleef levend.

In het huidige gedachtengoed van het CDA is deze erfenis herkenbaar aanwezig. De verantwoordelijke samenleving is een karakteristiek van het CDA-denken over staat en maatschappij en hun onderlinge verhoudingen. Uit een dergelijk principiële richtsnoer kunnen kwantificeringen niet direct worden afgeleid. Beginselen zijn nu eenmaal geen getallen, maar de vraag blijft, wat kan, wat mag, wat moet de staat doen in verhouding tot de maatschappij? Het antwoord op deze vragen kan niet kort en krachtig zijn, het varieert naar tijd en plaats. Maar het heeft wel een harde kern die als volgt omschreven zou kunnen worden.

We krijgen dan te maken met 'kunnen' en 'mogen'. Een staat die zijn bemoeienissen te veel uitbreidt en doet uitdijen merkt, dat een teveel hier een te weinig daar met zich mee kan brengen. Een (democratische) staat kan niet alles aan.¹¹⁰ Het is in zoverre nog gecompliceerder omdat het begrip kerntaak nooit een volledige exactheid kan geven. Om een voorbeeld te geven: het staat vast dat de bescherming van de zwakken een wezenlijke, een kerntaak is. Maar als de kring van de zwakken te ruim wordt genomen, de toetredingsdrempels te laag zijn, zal de echte zwakke tekort kunnen komen. Het gaat dus niet om de bescherming van de zwakke zonder meer, maar om de wezenlijke kern van die taak. Als de overdrachtsuitgaven te ver uitdijen komen andere kerntaken, zoals de verzorging van de infrastructuur, in gevaar. Omdat in de parlementaire democratie, mede onder druk van pressiegroepen, het krachtenveld de neiging heeft te tenderen naar méér, behoort vanuit een principiële visie voor tegenkracht te worden gezorgd, niet vanuit een filosofie van staatsonthouding, maar vanuit de overweging dat alleen een sterke, niet overbelaste staat zijn kerntaken op een goede wijze kan vervullen.

Deze conclusie met betrekking tot het 'kunnen' sporen met overwegingen op grond van het 'mogen'. Het onderbelasten van burgers en hun verbanden is niet alleen een te betreuren bijverschijnsel van een overbelaste staat, maar ook een tekort doen aan hun eigen verantwoordelijkheden. In het denken over deze problemen dienen de vragen van kunnen en mogen te worden gezien als de twee kanten van één medaille.

Aan dit alles moet toch worden toegevoegd dat concrete conclusies altijd mede bepaald worden door tijd en plaats. Verabsolutering is verkeerd, een

¹¹⁰ Vgl. Themanummer 'Kerntaken van de overheid; een sociaal-wetenschappelijk debat', *Beleid & Maatschappij*, 1988-3, mei/juni en Themanummer 'Kerntaken van de overheid; een partijpolitiek debat', *Beleid & Maatschappij*, 1988-5 september/oktober. Zie ook J.P. Balkenende, 'De veranderende rol van de overheid en de inhoud van het personeelsbeleid', *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1988-12, p. 233-236.

gezonde relativering geboden. De conclusies zullen in een zeer welvarende samenleving anders zijn dan in een arme. Wat een wezenlijke kerntaak in een situatie is, hoeft deze niet of niet meer in een andere te zijn. Hetgeen in concreto voor de periode 1990-1994 zou moeten geschieden zal tegen deze achtergrond moeten worden ingevuld. De meer algemene lijnen, die in het eerste gedeelte van deze paragraaf werden aangegeven, zijn daarmee in overeenstemming.

4 Deregulering en privatisering

Deregulering en privatisering behoren reeds geruime tijd tot de zogenaamde grote operaties, waarbij het gaat om een bescheidener rol van de overheid in de samenleving en om het creëren van meer ruimte voor de marktsector. Dit onderwerp maakt deel uit van nieuwe internationale opvattingen omtrent de overheidstaak. Onder invloed van de aanbodeconomie groeide eind jaren zeventig, begin jaren tachtig in de Verenigde Staten de idee dat de overheidsregulering doorgeschooten was, waardoor de marktcoördinatie teveel in het gedrang was gekomen. Deze stroming heeft ook in Europa haar sporen nagelaten. Dit gold eveneens voor de situatie in ons land waar deregulering tijdens het eerste kabinet-Lubbers voor het eerst politieke aandacht kreeg. De impulsen waren van verschillende aard en herkomst. Onder juristen en met rechtshandhaving belaste ambtsdragers groeide de overtuiging dat de staat niet langer opgewassen leek te zijn tegen de taken die de democratie hem oplegt.¹¹¹ Daarnaast was er de al gememoreerde *supply side economics* die de aandacht bevorderde voor overheidsuitgaven en 'off-budget expenditures' als gevolg van de intensiteit van de regulering door de overheid. Dit alles leidde onder meer tot de aanbevelingen van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie-Geelhoed). Een Commissie-Van der Grinten was belast met de stroomlijning en vermindering van de wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling. Verder verscheen de ambtelijke 'dereguleringstoetsing' waaraan iedere nieuwe vorm van wetgeving moest worden onderworpen. Tenslotte is een externe regeringscommissaris voor de toetsing van wetgevingsprojecten aangesteld (E.M.H. Hirsch Ballin).

'Deregulering' werd in de periode van 1983 tot 1987 vooral aangevat ter vermindering van de lastendruk op de overheid (handhavingskosten en -problemen) en van de regeldruk op de samenleving (bedrijfsleven). Die benadering is op zichzelf, ondanks teleurstellingen bij de ambtelijke dereguleringstoetsing, zinvol gebleken, maar roept de vraag op welke maatschappelijke terreinen en problemen de overheid niet meer zou hoeven te reguleren. Om te kunnen beoordelen of een voortzetting van het streven naar deregulering gewenst is, moet alle overheidsregulering in elk geval niet over één kam worden geschoren. Mede met het oog op een uitwerking van het concept van een verantwoordelijke samenleving is het van belang wetgeving te beoordelen uit het oogpunt van de gevolgen voor de verdeling van

111 L.A. Geelhoed, *Bedrijven in moeilijkheden 1981*, Zwolle 1982, p. 236.

de verantwoordelijkheden tussen de overheid en verbanden en individuen in de samenleving.¹¹² Als centrale lijn kan gelden dat de kwaliteit van de overheid verbeterd dient te worden. De kwaliteitseisen zullen moeten meegroeien met maatschappelijke ontwikkelingen. Ten dele gaat het om technische zaken, zoals een betere materiële toerusting van het ambtelijk en justitieel apparaat. Voor een ander deel gaat het om een adequaat opererende overheid op het gebied van milieu en infrastructuur. Vraagstukken van regulering en deregulering zullen in dat perspectief moeten worden geplaatst. Daarbij zij bedacht dat een dichtbevolkt en bebouwd land als het onze het niet kan stellen zonder toereikende wet- en regelgeving. Daarnaast ziet de overheid erop toe dat maatschappelijke verbanden en burgers hun verantwoordelijkheden kunnen beleven. Dat nu veronderstelt het creëren van juridische 'ruimte' voor de (georganiseerde) samenleving. Bij vraagstukken van regulering dient derhalve steeds de vraag te worden gesteld: is er een reden voor de overheid om rechtstreeks te interveniëren en zo ja, op welke wijze? Met deze vraagstelling komt de principiële dimensie van het (de)reguleringsvraagstuk duidelijk naar voren.

In de komende jaren zal regulering met behoedzaamheid moeten geschieden.¹¹³ Bepaalde onderwerpen behoeven blijvende wet- en regelgeving, in andere gevallen ligt herregulering meer voor de hand dan deregulering. In de afgelopen jaren heeft zich op economisch gebied een krachtige deregulering voltrokken in het loon- en prijsbeleid. Niettemin moet thans worden vastgesteld dat er niet zelden sprake is van een 'reguleringsschizofrenie': aan de ene kant betoont men zich een warm voorstander van deregulering, aan de andere kant blijkt men niet in staat om concrete regelingen te nemen die zich voor deregulering lenen. Ook in het bedrijfsleven kan dit fenomeen worden waargenomen. Boorsma en Kelderman concluderen op basis van empirisch onderzoek dat er niet een rechtstreekse koppeling tussen deregulering en investeringsgezindheid mag worden aangebracht. 'De roep om deregulering lijkt dan ook meer voort te spruiten uit een algemeen gevoel van onbehagen over het slechte functioneren van de overheid en over de economische malaise'. Niettemin besluiten genoemde auteurs hun onderzoek aldus: 'Dit neemt overigens niet weg dat een bezinning óók op deze aspecten van het overheidshandelen naar onze mening zeer zinvol is'.¹¹⁴

Verder moet rekening worden gehouden met het feit dat de aard en wijze van het overheidsoptreden medebepalend lijken voor de visie op deregulering. Nu de overheid 'bedrijfsleven-vriendelijker' overkomt, verzacht dat kennelijk ook de reguleringspijn.

De loutere roep om minder regels is niet zinvol, want niet de hoeveelheid regels dient voorop te staan, maar de legitimiteit van het aan de regulering

112 L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat. Aanzet voor een instrumentenleer*, 's-Gravenhage 1983, p. 31-58.

113 Zie bijvoorbeeld de kamerstukken 'Regeldruk voor het bedrijfsleven', TK 1986-1987, kamerstukken 19820 nr. 1 e.v.

114 P.B. Boorsma en H.J. Kelderman, 'Deregulering en investeringen', *Openbare Uitgaven*, nummer 3, juni 1983, p. 118.

ten grondslag liggende overheidshandelen.¹¹⁵ In dat kader past een drietal kanttekeningen.

In de eerste plaats deregulering en Europa 1992. Geconstateerd moet worden dat zich in alle Europese landen een cultuur van regelgeving voordoet. Die cultuur – althans waar het de economische eenwording betreft – moet worden doorbroken. De in het Witboek genoemde driehonderd maatregelen zijn nodig om de nationale, veelal protectionistische regulering te doorbreken. Nieuwe EG-regelgeving dient vergezeld te gaan van eliminering van nationale regels, tenzij er gewichtige gronden zijn om daarvan af te wijken. Te denken valt bijvoorbeeld aan de milieuwetgeving. Nederlandse deregulering dient derhalve mede in het perspectief van Europa 1992 te worden getrokken.

In de tweede plaats deregulering en staatstaken. Het bezwaar dat tegen de dereguleringsgolf van begin jaren tachtig kan worden aangevoerd, betreft het feit dat wel de overheidsregels, maar niet of nauwelijks de overheidstaken en/of -verantwoordelijkheden ter discussie werden gesteld. Pas bij het beëindigen van overheidstaken – bijvoorbeeld de WIR – of bij de overdracht van verantwoordelijkheden aan de particuliere sector – bijvoorbeeld de grotere rol van de sociale partners bij de Ziektewet – krijgt deregulering dan wel herregulering reliëf. Behoud van overheidstaken en -verantwoordelijkheden gekoppeld aan deregulering kan zelfs leiden tot aantasting van de rechtsstatelijkheid.

In de derde plaats deregulering en vermaatschappelijking. Regulering is veelal gekozen om daarmee een juridisch kader te bieden voor de realisatie van maatschappelijke doelen. Het kan nodig zijn om dergelijke doelen via niet-statelijke weg te bereiken. Een dergelijke aanpak spoort met de 'georiënteerde verantwoordelijkheid' waarover in het CDA-rapport *Gespreide Verantwoordelijkheid* wordt gerept. Een voorbeeld is de regulering van de bovenminimale sociale zekerheid (werknemersverzekeringen). Wanneer men voor volledige liberalisatie is, zal men pleiten voor deregulering als zodanig, in casu afschaffing. Indien men de verantwoordelijkheid wil overlaten aan de sociale partners, kan het noodzakelijk zijn de huidige wetgeving te vervangen door een vorm van kaderwetgeving. Bovenstaande overwegingen geven aan dat deregulering niet een kwantitatieve, waardenvrije, aanbodeconomisch-georiënteerde grootheid is, maar een principiële kwestie die rechtstreeks verbonden is aan de politieke visie die men heeft op de inrichting van de samenleving.¹¹⁶

De laatste stellingname is eveneens van toepassing op het verschijnsel privatisering. In diverse politieke discussies echter komt privatisering vooral naar voren wanneer financiële aspecten in het geding zijn. Daarom wordt privatisering veelal vereenzelvigd met het overdragen of overlaten van taken aan het bedrijfsleven wanneer dat goedkoper blijkt te zijn. Toch is deze opvatting te beperkt. Privatisering is in christen-democratische optiek een middel om verantwoordelijkheden te spreiden, niet alleen naar het bedrijfs-

115 Zie E.M.H. Hirsch Ballin, *Rechtsstaat, grondrechten en subsidieverhoudingen*, preadvies Vereniging voor Administratief Recht, 1988.

116 Zie ook H.J. de Ru, *Prijst de wet zich uit de markt?*, Zwolle 1988.

leven, maar ook naar maatschappelijke organisaties of niet-commerciële instellingen. Privatisering ware dan ook aan te duiden als: 'Alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed waarbij de inbreng van de overheid afneemt ten gunste van de inbreng van particulieren'.¹¹⁷ In die zin kan privatisering bijdragen aan de realisatie van het door het CDA voorgestane maatschappijconcept. Door een verantwoorde privatisering kunnen doelmatigheid en rendement worden verbeterd, hetgeen spoort met de rentmeesterschapsgedachte.

Er zijn vanzelfsprekend diverse vormen van privatisering. Gedacht kan worden aan het actief afstoten en verkopen, het passief overlaten van activiteiten aan de particuliere sector, uitbesteding, hantering van het profijtbegin-sel en vrijwilligerswerk. Ook de mogelijkheden verzelfstandiging dienen nader te worden gezien. Wanneer het overheidsapparaat nauwkeurig wordt nagelopen blijken vele activiteiten zich te lenen voor privatisering.¹¹⁸ Het privatiseringsbeleid, dat al goed op gang is gekomen, zal ook in de jaren negentig moeten worden voortgezet. Daartoe is het noodzakelijk dat de voorwaarden, waaronder dit geschiedt, worden verbeterd. Daarbij kan een symmetrie in arbeidsvoorwaarden (pensioenen, sociale zekerheid, rechtsbescherming etc.) tussen ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven niet worden gemist. Wanneer – in overeenstemming met de hiervoor vermelde christen-democratische opvatting – wordt gesteld dat de overheid zich meer op haar wezenlijke taken heeft te richten, zal de privatisering intensiever moeten worden nagestreefd dan in de afgelopen jaren. Het is op deze plaats niet nodig om concrete voorbeelden te noemen. Deze zijn immers elders uitvoerig en helder beschreven.¹¹⁹

5 Conclusies

1. De hoofdlijnen van het sinds 1982 ingezette beleid, vooral neerkomend op bevordering van de werkgelegenheid en terugdringing van het financieringstekort, moeten met het oog op de bevordering van de groei worden voortgezet. Als bevorderende factoren voor de groei worden in dit hoofdstuk (naast die vermeld in hoofdstuk II) aangeduid: een goed functionerende arbeidsmarkt, een gematigde loonontwikkeling, verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën, geleidelijke vermindering van de collectieve uitgaven en de collectieve lastendruk, grotere benutting van deregulering en privatisering.

2 De reële situatie op de arbeidsmarkt is van een andere aard dan het getal van ongeveer 670 000 werklozen doet vermoeden. 'Geschoonde' cijfers

117 CDA-bestuurdersvereniging. *Privatisering. Een christen-democratische visie*. 's-Gravenhage 1984, p. 3.

118 Zie o.a. CDA-bestuurdersvereniging. *De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau*. 's-Gravenhage 1988. Zie ook de studie van de Stichting ABC Advies, *Privatitil*, oktober 1988, waarin P.B. Boorsma e.a. een schets geven van de schier eindeloze mogelijkheden van privatisering op de Nederlandse Antillen.

119 Onder andere P.B. Boorsma, 'Privatisering', in F.K.M. van Nispen, D.P. Noordhoek, *De grote operaties*, Deventer 1986, p. 83-111.

duiden op een werkloosheid van rond de 410 000 werklozen. Op grond van verschillende factoren zal voorshands slechts een deel van het werklozenbestand reëel bemiddelbaar zijn. Aldus laat het zich verstaan dat her en der al spanningen optreden op de arbeidsmarkt.

3 Collectieve, uniforme en centrale regelingen ten aanzien van arbeidsduurverkortingen zijn ongewenst. Wel verdienen bepaalde vormen van ADV, die flexibel en zodanig terugdraaibaar zijn, nadere uitwerking. Met het oog op een beter functionerende arbeidsmarkt is een verdere bekorting van het bruto-netto-traject (de 'wig') gewenst.

4 Een gematigde loonontwikkeling en een evenwichtige arbeidsinkomensquote zijn essentieel voor de groei. Zorgvuldige aandacht verdient het vraagstuk van de koppelingen. Daarbij dient men uit te gaan van de onderscheiden verantwoordelijkheidsstructuren: sociale partners (lonen in bedrijfsleven, werknemersverzekeringen), overheid en bonden (ambtenaren-salarissen) en regering en parlement (vaststelling sociaal minimum, na overleg met sociale partners). Ten aanzien van de laatste categorie geldt dat de koopkracht tenminste gehandhaafd blijft. Aanpassingen dienen beleidsmatig en gedifferentieerd plaats te vinden. Dus geen automatische en algemene koppelingen. De functie van het wettelijk minimumloon als koppelingsgrondslag verdient heroverweging.

5 Bij de schattingen ten behoeve van de overheidsfinanciën voor de jaren negentig kan worden uitgegaan van een trendmatige (reële) groei van $2\frac{1}{2}\%$ per jaar. De vruchten van de groei kunnen worden aangewend voor reductie van het financieringstekort, lastenverlichting en verhoging van de overheidsuitgaven. In ieder geval zal de stijging van de staatsschuldquote tot stilstand moeten worden gebracht. Dit betekent dat het financieringstekort jaarlijks moet worden teruggebracht met tenminste een half procentpunt van het nationale inkomen. Gegeven de noodzaak van een verdere reductie van het financieringstekort en de wenselijkheid van verdere lastenverlichting blijft zonder nieuwe ombuigingen vrijwel geen ruimte voor nieuwe financiële initiatieven. Ombuigingen in bestaande meerjarenplannen lijken niet uitgesloten afhankelijk van de veronderstellingen die men verder maakt met betrekking tot beleidsintensiveringen en nieuwe beleidsinitiatieven.

6 Uiteengezet is op welke wijze voor de periode 1990-1994 een globale en verantwoorde schatting kan worden gemaakt van de ruimte die alsdan beschikbaar is voor de drie mogelijke doelstellingen, te weten tekortreductie, uitgavenstijging en lastenverlichting.

7 Het dereguleringsvraagstuk mag niet beperkt worden tot kwantitatieve grootheden – vermindering van het aantal regels –, maar dient primair te worden gezien vanuit de vraag wat wezenlijke overheidsverantwoordelijkheden zijn. Deregulering dient derhalve in het perspectief te worden getrokken van Europa 1992, de kerntaken van de overheid en de betekenis van vermaatschappelijking. De mogelijkheden van privatisering zijn nog niet

uitgeput. Op dit terrein dienen – tegen de achtergrond van het spreiden van verantwoordelijkheden en het voorkomen van overbelasting van de overheid – nieuwe initiatieven te worden genomen. Daarbij zal van geval tot geval een nauwkeurige kosten-baten-analyse gemaakt moeten worden.

VI Nederland in de jaren negentig: algemene en concluderende beschouwingen

In de voorafgaande hoofdstukken is het bredere kader aangegeven waarbinnen het vraagstuk van de economische groei moet worden gezien. Daarbij werd stilgestaan bij de betekenis van technologie en scholing voor de groei, het milieuvraagstuk, internationale aspecten en de prikkels en remmen voor groei. Het is nu tijd om de balans op te maken. De lijnen, die in het rapport zijn getrokken, komen nu samen in het beleidsperspectief voor de jaren negentig. Ten einde een principieel kader te bieden van waaruit de economische ontwikkeling kan worden beoordeeld wordt eerst ingegaan op een christen-democratische plaatsbepaling ten aanzien van het sociaal-economisch leven. Vervolgens komen enkele theoretische beschouwingen over economische groei aan de orde. Daarna wordt ingegaan op verschillende economische lessen van de afgelopen decennia. Dit alles mondt uit in een paragraaf over het te voeren beleid in de jaren negentig. In een slotbeschouwing wordt teruggekomen op de probleemstelling, zoals die in het eerste hoofdstuk werd verwoord.

1 Verantwoorde groei en gespreide verantwoordelijkheid

Het economisch denken lijkt zich veelal te bewegen op een schaal tussen overheid met haar planning aan de ene kant en individu ingebed in de marktwerking aan de andere. Het onderscheid tussen overheid en markt wordt soms gebezigd om het verschil in aanpak aan te geven wanneer het gaat om de realisatie van maatschappelijke doelen, zoals sociale rechtvaardigheid, zorg voor het milieu en volledige werkgelegenheid. De overheid zou – zeker in socialistische optiek¹²⁰ – dergelijke doelen tot haar domein rekenen, terwijl het bij de markt om geheel andere drijfveren zou gaan zoals het voldoen aan consumentenwensen en het waarborgen van het voortbestaan van de betreffende ondernemingen.¹²¹ Het is duidelijk dat een dergelijk beeld vervaagt en tot problemen aanleiding geeft indien de overheid niet bij machte is om die maatschappelijke doelen te bereiken. Hoe kan men immers deze doelen realiseren als daartoe de markt niet geschikt en de overheid niet in staat is?¹²² Dit vraagstuk lijkt één van de fundamentele problemen van vandaag te zijn. 'Het beeld van de stabiele overheidshuishouding die het wispelturige gedrag van ondernemers en consumenten gladstrijkt, kan – aldus Zijlstra – niet worden gehandhaafd'.¹²³ Bij marktpartijen

120 D.J. Wolfson, 'Een socialistische loon- en inkomenspolitiek', K. Groenveld, A.A.M. Kinning (red.), *Met markt en macht*, 's-Gravenhage 1985, p. 122-123.

121 Vgl. W. Albeda, 'Een pressiegroep voor kapitalisme', *Trouw*, 4 november 1988.

122 J.P. Balkenende, 'Over normen en normloosheid in de economie: liberalisme tussen markt en macht', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4/86, p. 170-181.

123 J. Zijlstra, 'De les van veertig jaar' (in het aangezicht van de 21e eeuw), *op.cit.*

komen weer andere vragen naar voren. Zij zouden te zeer met de overheid verstrengeld raken om zelfstandig de aangegeven doelen na te streven of zich in zodanige concurrentieposities bevinden dat het nagenoeg onmogelijk is om verder te kijken dan de rentabiliteit en continuïteit van de eigen ondernemingen.

Aldus ontstaat in de Nederlandse situatie het beeld van een tamelijk grote overheidsrol, blijkend uit de omvang van de collectieve uitgaven, waarbij het sturend vermogen steeds verder lijkt af te nemen. Daarbij doet zich verder het fenomeen voor dat de omvang van het (rijks)overheidsapparaat, veel regulering en een aanzienlijk deel van geïnstitutionaliseerde relaties tussen staat en maatschappij feitelijk nog wortelen in een opvatting van de overheidsrol, zoals die in de jaren zestig en zeventig is gegroeid, terwijl het regeringsbeleid sinds 1982 juist andere oriëntatiepunten kent. Deze komen tot uitdrukking in de grote operaties privatisering, deregulering, afslanking van de rijksoverheid en decentralisatie en in het streven om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Nieuwe beleidsdoelen in een oude institutionele setting. Zo bezien is het begrijpelijk dat de grote operaties tot op heden maar betrekkelijk kleine resultaten hebben gehad.¹²⁴ Hoe moeten wij nu verder met de economische orde? Deze vraagstelling raakt de christen-democratische inbreng in het economisch debat.¹²⁵ Reeds in 1978 werd binnen het CDA geconstateerd dat de overheid een toenemende eindverantwoordelijkheid wordt opgedrongen in steeds meer vitale sociaal-economische kwesties. Voor het waarmaken van zulke verantwoordelijkheden zou de overheid niet alleen de bevoegdheden missen, maar ook de instrumenten. In het rapport *Gespreide Verantwoordelijkheid* wordt dan ook opgemerkt:

‘Wanneer zij (de overheid) zich de noodzakelijke instrumenten zou willen toeëigenen, dan leidt dit tot een welhaast geheel centraal geleide economische bedrijvigheid ... Een dergelijke ontwikkeling staat haaks op wat in het CDA wordt voorgestaan terzake van het spreiden van verantwoordelijkheden ... De verantwoordelijkheid is in onze visie niet alleen een bevoegdheid tot beslissen zonder meer, ze oriënteert tevens de besluitvorming naar het rentmeesterschap en de solidariteit. Deze georiënteerde verantwoordelijkheid brengt ons tot een pleidooi voor een zo intensief mogelijke afweging van de baten tegenover de offers in het sociaal-economisch leven, op een zo laag mogelijk niveau, bij voorkeur binnen de ondernemingen.¹²⁶

Het is van groot belang dat het CDA zich expliciet heeft geschaard achter het concept van een verantwoordelijke samenleving, waarin de lijn van het spreiden van verantwoordelijkheden is vervat. Dit verantwoordelijkheidsvraagstuk staat overigens niet op zichzelf, het maakt deel uit van een veel bredere ideeënstroom waarin aandacht wordt gevraagd voor de rol van het particulier initiatief, de afbakening van overheidsverantwoordelijkheden en zelfregulering in de samenleving.¹²⁷

124 F.K.M. van Nispen, D.P. Noordhoek, *De grote operaties*, Deventer 1986.

125 Zie onder meer G.J.M. van Wissen, *De christen-democratische visie op de rol van de staat in het sociaal-economisch leven*, Amsterdam 1982.

126 P.A.J.M. Steenkamp e.a., *Gespreide verantwoordelijkheid*, Den Haag 1978, p. 158-159.

127 Vgl. A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), *Publiek domein. De veranderende balans tussen staat en samenleving*, Amsterdam 1988, p. 11.

Hierbij moet worden bedacht dat het economisch leven, de 'economie', nimmer doel op zichzelf is. Economische activiteiten hebben een dienende functie. Dit rapport gaat uit van een viertal kernbegrippen dat richtinggevend is voor de samenleving te weten gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.¹²⁸ Economische orde en economische politiek dienen daaraan dienstbaar te zijn. Het concreet invullen daarvan varieert naar tijd en plaats en moet steeds opnieuw ter hand worden genomen. Belangrijke accenten in de tijd waarin wij leven, zijn geweest en zullen naar het zich laat aanzien ook blijven de zorg voor de zwakken in ons land en in de wereld om ons heen en in toenemende mate de milieuproblemen. Dit alles geldt ook voor het vraagstuk van de economische groei, als onderdeel van de algemene economische problematiek. Economische groei is in de komende jaren nodig voor het oplossen van dringende vraagstukken in onze samenleving te weten terugdringing van de werkloosheid en het handhaven van een voldoende draagvlak voor de collectieve voorzieningen, niet in de laatste plaats ook om ons milieu schoon te maken en daarna schoon te houden. Betoogd is in de voorgaande hoofdstukken dat zulk een groei noodzakelijk en mogelijk is. Dan mogen wij ook spreken van een verantwoorde groei.

2 Enkele theoretische verkenningen

Na het meer principiële kader, waarover de vorige paragraaf handelde, is het zinvol om thans enkele theoretische noties de revue te laten passeren, te weten enkele opmerkingen over het voorspellend vermogen van economische rekenmodellen en vervolgens een beschouwing over de waarneembare verschuiving in economisch-theoretische inzichten.

Het voorspellend vermogen van rekenmodellen hangt ten nauwste samen met:

- de mate van juistheid van het model (is het model 'waar');
- de mate van juistheid van de veronderstellingen (is het model 'actueel').

In de afgelopen decennia zijn economische rekenmodellen gaandeweg verbeterd en zonder twijfel zullen in de komende jaren verdere perfectioneringen plaatsvinden.¹²⁹ Modellen zijn hulpmiddelen om zicht te krijgen op te verwachten kwantitatieve ontwikkelingen, waardoor de bestuurbaarheid van het economisch proces vergroot zou kunnen worden. Bij het hanteren van dergelijke modellen past de nodige terughoudendheid. Immers pogingen tot besturing, die uiteraard ook op andere maatschappelijke terreinen zichtbaar zijn, lijken te zijn ingegeven door de idee van de maakbaarheid van de samenleving. Inmiddels is gebleken dat het vertrouwen in dat idee tanende is. De vraag dringt zich op of de kwantitatieve modelbenadering en de daaraan ten grondslag liggende theorieën voldoende ruimte laten voor

128 E.M.H. Hirsch Ballin, 'De christen-democratische politieke overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek' in A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis, *Publiek domein. De veranderende balans tussen staat en samenleving*, Amsterdam 1988, p. 111-137.

129 Zie onder andere C. Kortleve, 'Een aanbod-georiënteerd mini-model voor de Nederlandse economie', *Maandschrift Economie*, jrg. 51, no. 6, p. 435-447.

het in beschouwing betrekken van nieuwe en soms onverwachte maatschappelijke ontwikkelingen. In een relatief stabiele situatie kunnen modellen hun nut bewijzen. Modellen raken echter snel achterhaald. Van het laatste lijkt thans sprake, nu ook ons land wordt geconfronteerd met zaken zoals internationalisering, Europa 1992 en een snel voortschrijdende technologische ontwikkeling.

Leiden economische rekenmodellen op grond van de aan het verleden ontleende kwantitatieve verbanden al tot vragen, nog problematischer zijn de exogene veronderstellingen die in het model worden opgenomen en daardoor medebepalend zijn voor de uitkomsten van de berekeningen.¹³⁰ Ter toelichting zij gewezen op de (geactualiseerde) middellange termijnprojectie 1988-1992 van het Centraal Planbureau, waarbij ervan uitgegaan wordt dat zich geen omvangrijke, externe schokken op onze economie zullen voordoen. Het CPB zelf plaatst al een relativerende kanttekening bij de veronderstelling van het probleemloos financieren van het lopende-rekeningtekort van de Verenigde Staten.¹³¹ Daarvan zou slechts sprake kunnen zijn wanneer er een reëel uitzicht bestaat op een internationaal gecoördineerd sociaal-economisch beleid van met name de VS, Japan en West Duitsland. Aangezien een dergelijk uitzicht thans niet bestaat, zou dit betekenen dat het vertrouwen in een verrassingsvrije economische ontwikkeling tot 1992 niet zonder meer gerechtvaardigd is.¹³² Ook *The Economist* wijst op de onzekerheden in de wereldeconomie en merkt zelfs op dat de wereld in diverse opzichten kwetsbaarder is dan voorheen.¹³³ Naast de toestand van het Amerikaanse begrotings- en lopende rekeningtekort zijn er uiteraard diverse andere onzekerheden, zoals:

- Kloppen de ramingen van de voordelen van Europa 1992, de voltooiing van de interne markt?
- Vindt er uitbreiding plaats van de handelsbetrekkingen met Oost Europa?
- Hoe ontwikkelt de concurrentie vanuit Zuid-Oost Azië zich?
- Op welke wijze houdt Nederland rekening met de processen van internationalisering?
- Welke invloed heeft het milieu op de economische ontwikkeling?

De hier gemaakte kanttekeningen bij de economische modelbouw en bij het noodzakelijkerwijs hanteren van veronderstellingen relativeren niet het belang van het doen van voorspellingen, wel nopen zij tot behoedzaamheid bij het gebruik maken van geraamde verwachtingen.¹³⁴ Het vraagstuk van de voorspelbaarheid van economische analyses krijgt nog extra reliëf door

130 A. Knoester: 'Toekomstverkenning' in A. Knoester (red.) *Lessen uit het verleden*. 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden 1987, p. 485-511.

131 Vgl. Centraal Planbureau, *Macro-Economische Verkenning 1989*, Den Haag 1988, p. 23, waarin wordt gesteld dat de situatie van de lopende rekening van de Verenigde Staten en haar effecten leiden tot '... een permanente bedreiging voor de stabiliteit in de ontwikkeling van de wereldeconomie'.

132 Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1988-1992*, nr. 88/10, p. 105.

133 *The Economist*, 'One-armed policymaker, A survey of the world economy', 24 september 1988, p. 10.

134 Vgl. A. Knoester, 'Toekomstverkenning', en idem, *Lessen uit het verleden*, 125 jaar Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden 1987, p. 485-511.

de zich wijzigende opvattingen in de economische theorie en de daarmee samenhangende opvattingen over economische politiek.

Na de Tweede Wereldoorlog, vooral in de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig, werd het economisch denken in politieke kring beheerst door het Keynesianisme. Volgens de leer van John Maynard Keynes is er een belangrijke rol weggelegd voor de overheid bij het stabiliseren van de macro-economische ontwikkeling. Het gaat daarbij vooral om de stimulering van de effectieve vraag in tijden van een neergaande conjunctuur door overheidsuitgaven te verhogen of belastingen te verlagen. Wanneer het in economisch opzicht beter gaat, kan en moet de overheid een meer restrictief beleid voeren. De Keynesiaanse inzichten spoorden zeer wel met de opvattingen van de jaren zestig, waarin allerwegen werd aangedrongen op uitbreiding van het overheidsingrijpen.

In de jaren zeventig volgde een kentering. De reële sturingskracht van de overheid bleek veel geringer dan velen voor mogelijk hielden. Politici 'speelden het spel' niet goed, doordat zij zowel in laag- als in hoogconjunctuur een expansief beleid voerden. Er deden zich in deze jaren verschijnselen voor die niet pasten in de theorie: er trad bijvoorbeeld tegelijkertijd èn inflatie èn grote werkloosheid op, de 'stagflatie'.

Een reactie kon niet uitblijven. Het zijn vooral de nieuw-klassieken geweest die zich gingen verzetten tegen de Keynesiaanse visie. De opkomende stroming geloofde niet in een pretentieuze stabilisatiepolitiek door de overheid. Rationeel handelende economische subjecten zullen immers op conjunctuurele maatregelen anticiperen. De nieuw-klassieken zijn van oordeel dat het economisch systeem bij een goede marktwerking inherent stabiel is. In deze theorie is sprake van 'natuurlijke' groeivoeten. Van die groeivoeten wordt slechts afgeweken wanneer sprake is van onverwachte externe schokken of van onverwachte overheidsinterventies. De nieuw-klassieken stellen dus de effectiviteit van de conjunctuurpolitiek ter discussie en pleiten onder andere voor evenwicht op de begroting op lange termijn en afzien van een gecentraliseerde loon- en prijspolitiek. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan en wanneer de collectieve sector een evenwichtige omvang heeft, wordt een situatie bereikt waarin markten zich snel kunnen aanpassen.

Sommige nieuw-klassieken nemen de opvatting van de monetaristische stroming over, waarin wordt aangedrongen op een vaste geldgroei-regel. Een regel die vooral wordt ingegeven door het grote wantrouwen in maatregelen van politici. Overigens zijn er geen waterdichte scheidingen tussen de verschillende economische scholen te maken. Ook de monetaristen zijn niet volledig eensluidend: veelal wordt hier weer gebruik gemaakt van (bepaalde) inzichten van de nieuw-klassieke of de hierna te bespreken aanbod-economische richting.

Naast de nieuw-klassieke richting ontwikkelde zich eind jaren zeventig nog een andere denkrichting die eveneens het belang van marktwerking onderstreept. Het betreft hier de in de Verenigde Staten opgekomen '*supply side economics*'. De aanbodeconomen keerden zich tegen hoge belastingen, hoge overheidsuitgaven en de overmaat aan regulering, die tot stagnatie van de economische ontwikkeling zouden voeren. De aanbodkant van de

economie was naar hun mening te lang verwaarloosd. Micro-economische factoren achter het macro-economische aanbod verdienen meer aandacht. De aanbodeconomie levert dus vooral een analyse van de marktverstorende werking van overheidsinterventie. De beleidsaanbevelingen, die vooral betrekking hebben op belastingverlaging, strekken ertoe de markt evenwichtiger en beter te laten functioneren. Sommige aanbodeconomen gingen zelfs zover om voor belastingverlaging te pleiten zonder daarbij terdege rekening te houden met de situatie van het financieringstekort.¹³⁵ De economische richtingenstrijd is stellig nog niet tot een einde gekomen. De posities lopen te zeer uiteen. In de praktische economische politiek en in de kring van 'beleidseconomen' in internationale organisaties en bij nationale overheden worden 'tussenposities' ingenomen. Veelal wordt gekozen voor gematigde *supply-side* standpunten. Het is niet zo dat de beleidseconomen volledig bekeerd zouden zijn tot de nieuw-klassieke visies. Beleidsanalyses worden minder eenzijdig gebaseerd op de Keynesiaans georiënteerde rekenmodellen. Daar komt nog bij dat negatieve ervaringen met overheidsinterventies hun sporen hebben nagelaten. 'De redenen voor de scepsis over conjunctuurpolitiek – zo merkt Rutten op – moeten dan ook mede gezocht worden in onder meer de slechte kwaliteit van de economische voorspellingen, de grote overheidstekorten in een aantal landen die het praktisch onmogelijk maken om uitgaven te verhogen dan wel belastingen te verlagen en in de moeilijkheden rond de *timing* van het moment van stimulering. Daarbij komt, dat om conjuncturele redenen ingezette acties vaak moeilijk zijn terug te draaien, wanneer daar vanuit de stand van de conjunctuur reden voor is.'¹³⁶

Uiteraard dringt de vraag zich op hoe het verband ligt tussen de economische richtingenstrijd en opvattingen ter zake in politieke kring. Wat dit vraagstuk betreft kan worden gesteld dat politieke stromingen, evenmin als regeringen of 'beleidseconomen', zich zullen willen binden aan de ene of de andere economische school.¹³⁷ Wel van belang is de vraag hoe politieke stromingen hun visie bepalen ten aanzien van die economische scholen. Daarbij loopt men op tegen het verband tussen de economische theorie en principiële uitgangspunten. Het is goed om in dit verband nog eens te memoreren dat in 'pragmatische' oplossingen veelal normatieve keuzen besloten liggen, keuzen die richtinggevend zijn voor doelstellingen en instrumenten.¹³⁸ Daarbij moet niet worden vergeten dat instrumenten zelf ook normatief gekwalificeerd zijn. De ter zake in dit rapport in te nemen stand-

135 Vgl. J. van Sinderen, A. van Ravestein, *New-Classicals en Supply-Siders: een overzicht van hun ideeën en beleidsaanbevelingen*, Ministerie van Economische Zaken, Discussienota 8602. Zie ook J.J. van Duijn e.a., *De economie van het aanbod*, Vereniging van de Stathuishoudkunde, Pre-advies, 1982, Leiden/Antwerpen 1982 en C. Kortleve, *Een bespreking van de nieuw-klassieke denkbeelden en van enkele empirische uitwerkingen*, Ministerie van Economische Zaken, Discussienota 8701.

136 F.W. Rutten, 'Economie en openbare financiën', in W.C.M. van Lieshout e.a. (red.), *Bestuur en Meesterschap*, Den Haag 1988, p. 138-139.

137 Vgl. themanummer 'Tussen economie en politiek', *Economenblad*, jrg. 7, nr. 2 – 27 februari 1985, met bijdragen van J.P. Balkenende, P. de Beer en K. Groenveld.

138 Vgl. M. Plattel en J. Peil, *The Ethico-Political and Theoretical Reconstruction of Contemporary Economic Doctrines*, University of Nijmegen, Research Memorandum 8604.

punten treft men in de volgende paragrafen aan. Hier zij slechts opgemerkt dat het streven naar een verantwoordelijke samenleving, met haar implicaties voor het sociaal-economisch leven, mede kan worden ondersteund door de in deze paragraaf geschetste accentverlegging in de economische theorie.

3 Een terugblik

Principiële beschouwingen over de economische ontwikkeling en de economische theorievorming krijgen extra gewicht wanneer zij worden gespiegeld aan het verleden. De vraag dringt zich dan op welke foutieve of minder gewenste ontwikkelingen in de toekomst voorkomen moeten worden. Vanzelfsprekend kan men niet de achteraf vastgestelde 'waarheden' projecteren op de jaren negentig, omdat die jaren in tal van opzichten zullen verschillen van de afgelopen decennia. Wel zal – waar zulks mogelijk is – lering moeten worden getrokken uit het verleden. Welke lessen bieden de naoorlogse decennia?¹³⁹

In de eerste plaats dient voortdurend de loonkostenontwikkeling in het oog te worden gehouden. Nieuwe algemene loonronden zoals die uit 1963 of de forse loonstijgingen in 1974 en 1975 zouden rampzalige gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van ons land in het volgende decennium. Mede gezien de noodzakelijke investeringen van velerlei aard is voorzichtigheid geboden bij eventuele stijgingen van de arbeidsinkomensquote in de komende jaren. Loonmatiging blijft dus geboden en de loonkostenontwikkeling behoort in ieder geval begrensd te worden door de arbeidsproductiviteit. Ook mogen de risico's niet onvermeld blijven die zijn verbonden aan een rigide stelsel van inkomenskoppelingen, vooral wanneer deze centraal worden afgedwongen.

In de tweede plaats moeten de overheidsfinanciën bijdragen aan de stabiliteit van de economie. Het verleden leert dat ook hier grenzen aanwezig zijn. Te hoge belastingtarieven leiden tot verschuiving van formele naar informele activiteiten en tot stagnatie van de investeringen. Een blijvend hoog financieringstekort leidt tot een forse toename van de staatsschuld met alle nadelige repercussies van dien voor de rente- en aflossingsverplichtingen van de overheid. De politieke druk om de overheid steeds meer te laten doen mag niet langer voorop staan. Veeleer gaat het erom dat de overheid zich richt op haar wezenlijke taken. Wanneer men de rechtsgrond voor het overheidsoptreden uit het oog verliest, moet dit welhaast leiden tot 'overheids- en bestuursinflatie' met veel nadelige gevolgen voor 's Rijks schatkist. De bepleite 'stabiliteit' wordt eerder verkregen door een behoedzaam financieel overheidsbeleid op langere termijn dan door een anti-cyclische 'fine tuning', die in de praktijk lijkt te zijn vastgelopen.

In de derde plaats dient de geldhoeveelheid te worden afgestemd op de groei van het nationale inkomen. Zij behoort een werkelijk beleidsinstrument te zijn. Het aanwakkeren van inflatie door een uit de hand lopende geldhoeveelheid is steeds heilloos gebleken.

139 Vgl. J. Zijlstra, *op.cit.*

In de vierde plaats moet de betekenis van onderwijs, wetenschappen en technologie voor de economische ontwikkeling worden beklemtoond. Het in internationaal opzicht achterblijven bij het buitenland, het onvoldoende investeren in deze sectoren, kwaliteitsverlies en een al dan niet expliciet technologie-vijandig maatschappelijk klimaat komen de economie van een land duur te staan. Niet voor niets zagen diverse commissies, waaronder die van G.A. Wagner, zich genoodzaakt als een soort 'breekijzer' te fungeren en zodoende het klimaat van de jaren zeventig, mede stoelend op het toenmalige overheidsoptreden, om te zetten in een meer innovatief en op de markt gerichte mentaliteit. Beseft moet worden dat juist onderwijs, wetenschappen en technologie de belangrijkste dragers zijn voor de bevordering van de groei.

Tenslotte mag de situatie van onze economie nimmer worden geabstraheerd van ontwikkelingen elders. Wanneer het 'vooroplopen' uitmondt in veelal door de overheid afgedwongen rigiditeiten, die de internationale concurrentiepositie van ons land verzwakken, dreigt het gevaar dat men op termijn gedwongen wordt zich 'achteraan' aan te sluiten. De afspraken tussen de sociale partners in 1982 hebben geleerd dat ook andere wegen kunnen worden bewandeld; wegen die de positie van onze economie in ons land juist aanzienlijk hebben versterkt. In de komende jaren zullen overheid en maatschappelijke verbanden in toenemende mate oog moeten hebben voor de internationale ontwikkelingen.

Wanneer deze lessen – en zij kunnen gemakkelijk met andere elementen worden uitgebreid, zoals zorg voor de infrastructuur en een kwalitatief sterke overheid – worden miskend, dreigen gevaren voor de toekomstige economische ontwikkeling. De ene maatregel (te forse loonstijging bijvoorbeeld) lijkt dan noodzakelijkerwijs door een volgende te moeten worden gecorrigeerd (te denken valt aan een hogere belastingdruk). Het streven dient nu juist gericht te zijn op evenwicht en samenhang, hetgeen een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van alle betrokken factoren impliceert voor de bevordering van verantwoorde economische groei.

4 Beleid in de jaren negentig

In de eerder geformuleerde beschouwingen werd onderzocht op welke wijze de Nederlandse economie zich in de jaren negentig optimaal zal kunnen ontplooiën, voorzover dit in verband kan worden gebracht met een voldoende economische groei. In de voorafgaande paragraaf van dit hoofdstuk werd nagegaan of – en zo ja welke – lessen uit het verleden daarbij behulpzaam zouden kunnen zijn. Hierbij zijn uiteraard niet slechts interne Nederlandse aangelegenheden aan de orde. De plaats van ons land in de internationale omgeving, in het bijzonder gelet op het Europa van na 1992, dwingt ertoe de vestigingsfactoren met betrekking tot de economische bedrijvigheid in de beschouwingen te betrekken.¹⁴⁰

140 I.J. Boeckhout, B.M. Verhoeff, A.C.P. Venster, 'De Randstad als vestigingsplaats voor internationaal georiënteerde bedrijvigheid', *Economisch Statistische Berichten*, 2 december 1987, p. 1138-1145.

Een korte rubricering van hetgeen tot hiertoe werd uiteengezet, moge als steunpunt in het betoog nog even worden ingelast:

- een gematigde loonkosten- en kosten-per-produkt-ontwikkeling;
- een goede kennis- en kennisverspreidingsinfrastructuur;
- een optimale fysieke infrastructuur (wegen, transportmogelijkheden, telematica);
- een hoge kwaliteit, flexibiliteit en goede motivatie van de arbeidskrachten, die mede wordt gedragen door een goed onderwijs- en scholingsstelsel;
- verbetering van kwaliteit van produkten en diensten;
- gezonde mededingingsverhoudingen;
- een relatief gematigde belastingdruk;
- sociale en politieke stabiliteit alsmede beleidscontinuïteit en voorspelbaarheid;
- een goed sociaal-cultureel en maatschappelijk klimaat.

Het gaat uiteindelijk om het geheel van deze factoren. Door aan dit geheel een grote rol toe te kennen in het beleid van overheid, bedrijfsleven en andere actoren, kan een situatie worden gecreëerd waarin Nederland niet een 'verliezer' wordt in het kader van Europa 1992, maar ten volle deelneemt aan de nieuwe ontwikkelingen. Met andere woorden: het geheel van vestigingsfactoren dat Nederland te bieden heeft ten opzichte van de landen om ons heen is in zekere zin een zelfstandig beleidsdoel. De hierna te bespreken beleidsdoeleinden moeten steeds mede in dit kader worden gezien. De lijnen van het betoog tot dusverre – met name ook de conclusies van hoofdstuk V – zullen, thans gepreciseerd, worden doorgetrokken naar de jaren negentig. Wat te doen, wat te laten?

a Algemene lijnen van het economisch beleid

Met betrekking tot de economische beleidsbenadering zijn de volgende punten van groot gewicht.

Primaat van de georiënteerde markteconomie in het beleid

Een markteconomie, functionerend binnen het principiële raamwerk dat in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk werd aangegeven, vormt het kader waarbinnen economische groei in de jaren negentig zal worden gerealiseerd. Daarbij zij bedacht dat groei niet zomaar tot stand komt, groei zal – evenals dat in de natuur het geval is – moeten worden 'gevoed'. Wondermiddelen bestaan ook hier niet. Het gaat om normale, gezonde, groeibevorderende factoren. In ons sociaal-economisch bestel houdt dit in dat versterking van de positie van de marktsector en heroriëntatie op het overheidsbeleid (heroverweging en vernieuwing) noodzakelijk blijven. In grote lijnen behoeft de sinds 1982 ingezette beleidskoers continuering.¹⁴¹ Overigens behoeft dit bepaalde accentverleggingen niet uit te sluiten.

141 Vgl. H.H.F. Wijffels, *Economisch Statistische Berichten*, op.cit., p. 920 en het regeringsstandpunt inzake het WRR-rapport Ruimte voor groei, TK 1986-1987, kamerstuk 20040, nr. 2, p. 2.

Versterking aanbodfactoren

De voortschrijdende schaalvergroting en toenemende concurrentie brengen met zich mee dat de aanbodkrachten in de economie structureel voldoende krachtig dienen te zijn en adequaat moeten kunnen functioneren. Niet alleen om deel te kunnen nemen aan het internationaliserende economisch leven, maar ook om maatschappelijke verantwoordelijkheden – denk aan de verbetering van het milieu of de bestrijding van de (langdurige) werkloosheid – te kunnen dragen. Derhalve wordt in dit rapport het belang van vestigingsfactoren zwaar benadrukt. Naast de overige te bespreken aspecten behoort hiertoe ook het voorkomen van rigiditeiten ten gevolge van wet- en regelgeving. Daar waar de overheid bevoegd is, behoren heldere en strakke normen te gelden. Voor het overige biedt de overheid zo nodig juridische kaders ten behoeve van de verantwoordelijkheidsbeleving van maatschappelijke actoren of laat de taken van die actoren over (deregulering).

Afzien van ambitieuze conjunctuurpolitiek

Na hetgeen eerder is opgemerkt over 'fine tuning', kan op deze plaats worden volstaan met de stellingname dat ambitieus conjunctuurbeleid al snel zal stuiten op de grenzen van de sturingsmogelijkheden door de overheid. Weliswaar zijn sommige beleidsaanpassingen van tijd tot tijd geboden en ook mogelijk, het zwaartepunt van het rekening houden met conjuncturele ontwikkelingen zal toch bij de samenleving zelf moeten berusten. De taak van de overheid is veeleer het scheppen van een structureel voorwaarden-scheppend beleid op middellange termijn.

Een vrije loon- en prijsvorming

Uit de lijn van de gespreide verantwoordelijkheid volgt dat de overheid zich behoort te onthouden van ingrepen in de loon- en prijsvorming. De matiging die door sociale partners in de afgelopen jaren is betracht heeft heilzaam gewerkt op de ontwikkeling van de Nederlandse economie. Niet zelden wordt in dit verband naar voren gebracht dat deze matiging wel tot stand moest komen als gevolg van de dramatische economische vraagstukken van het begin van de jaren tachtig. Nu de economie een evenwichtiger beeld gaat vertonen en er op verschillende plaatsen op de arbeidsmarkt al spanningen optreden, zou het met de loonkosten wel eens mis kunnen lopen. Toch is het de vraag of het laatste zich zal (kunnen) voordoen. Immers aan de concurrentiekracht worden de komende jaren hoge eisen gesteld; met te hoge loonafspraken prijst men zich uit de markt. Bovendien zal er in de eerste helft van de jaren negentig zonder twijfel nog steeds sprake zijn van groei in het arbeidsaanbod. Dit alles noopt tot matiging.

Verder dient te worden gewezen op het verband tussen loonontwikkeling enerzijds en de financiële positie van degenen die op de sociale zekerheid zijn aangewezen en de effecten van werkloosheid op de premiedruk anderzijds. Sociale partners dienen dit bij hun loononderhandelingen niet uit het oog te verliezen. Indien en voorzover aldus wordt gehandeld, kan de overheid meer op de achtergrond blijven.

Bevordering werkgelegenheid

Economische groei is een uiterst belangrijke voorwaarde voor de bevordering van de werkgelegenheid. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat groei niet automatisch leidt tot het opnemen van bepaalde kwetsbare groepen in het arbeidsbestel. Het vraagstuk van de langdurige werkloosheid vraagt naast economische groei om specifiek daarop gerichte maatregelen. Daarbij gaat het om meer individuele benadering van mensen en om het oog hebben voor motivatie, ervaring, deskundigheids- of scholingsniveau en kostenaspecten. In het vorige hoofdstuk werd dieper op deze materie ingegaan.

b Financieel en monetair beleid

In het financieel en monetair beleid dienen de hoofdpunten als volgt te worden geformuleerd.

Verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën in het kader van de bezinning op de staatstaken

Ten einde ook in de toekomst de essentiële collectieve voorzieningen veilig te stellen zullen de overheidsfinanciën structureel op orde moeten worden gebracht. Op korte termijn betekent dit dat de stijging van de staatsschuldquote tot staan moet worden gebracht en dat daarna (dat is na 1994) gestreefd moet worden naar een vermindering ervan. De terugdringing van het financieringstekort behoeft voortgang. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het gaat om een vermindering van tenminste twee procent-punt van het nationale inkomen over de periode 1990-1994. Verder zal het streven moeten worden gericht op een reductie van de collectieve druk. De belastingdruk komt hierna ter sprake. Verlaging van premiedruk zal voor een deel afhangen van de mate waarin de sociale partners erin slagen om meer mensen aan het werk te krijgen.

Wat betreft de beperking van de eigenlijke overheidsuitgaven – mede van belang voor de ontwikkeling van de collectieve uitgaven – dient een vier-sporenbeleid te worden gevolgd:

- overlaten van taken aan de (georganiseerde) samenleving, die niet strikt tot de wezenlijke overheidstaken behoren. Het nu vigerende CDA-verkiezingsprogram *Uitzicht* biedt daartoe al de nodige aanzetten¹⁴²;
- afslanking van vooral het rijksoverheidsapparaat als gevolg van het aanscherpen van die wezenlijke overheidstaken en de invloed van vermaatschappelijking en internationalisering;
- aanzienlijk zwaarder accent op doelmatigheidsbevordering en op het tegengaan van budgetoverschrijdingen;
- het veel krachtiger aanzetten van privatisering.¹⁴³

Omtrent de cijfermatige aspecten van de verdere gezondmaking van de overheidsfinanciën zij verwezen naar paragraaf 3 van het vorige hoofdstuk.

142 Vgl. C.J. Klop, 'Net zo slank als je opa', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 7/8 87, p. 333 e.v. en de in 1988 verschenen CDA-nota op het spoor van de verantwoordelijke samenleving.

143 Zie de publikaties van onder meer prof. Boorsma over dit onderwerp.

Matiging van de lastendruk

Een gematigde lastendruk vloeit niet alleen voort uit de christen-democratische visie op de inrichting van de samenleving, maar wordt meer in het algemeen ook beschouwd als een belangrijke groeibevorderende factor. Bovendien is een matige belastingdruk van groot belang als vestigingsfactor in het komende Europa zonder grenzen. De mate waarin de belastingdruk kan worden vermindert wordt overigens begrensd door de noodzakelijk te heffen middelen om wezenlijke staatstaken te bekostigen en om de solidariteit, voorzover de overheid daarbij betrokken is, te handhaven.¹⁴⁴

Monetair beleid

Het monetaire beleid heeft als doelstelling de handhaving van de waarde van het geld, dat wil zeggen handhaving van de koopkracht naar binnen – te weten stabiliteit van het binnenlandse prijsniveau – en naar buiten, te weten de handhaving van een stabiele reële wisselkoers.

Ons land met zijn open economie kent een grote mate van afhankelijkheid met betrekking tot het gedrag ter zake van de buitenwereld. Het is derhalve begrijpelijk, zelfs noodzakelijk, dat voor het monetair beleid aansluiting wordt gezocht bij een land dat soortgelijke doelstellingen nastreeft en tevens kwantitatief van grote betekenis is voor onze import en export. Het zich zeer terecht richten op de koers van de D-Mark vloeit daaruit voort. Het monetaire beleid heeft als aangrijpingspunt de omvang van de geldhoeveelheid. Zij dient zich te ontwikkelen in overeenstemming met de trendmatige groei van het reële nationale inkomen.

Een monetair beleid gericht op handhaving van de waarde van de gulden schept de best mogelijke voorwaarden voor een gezond economisch beleid en daarmee voor de economische groei. Immers, een geringe, als het kan afwezige inflatie leidt tot overeenkomstige verwachtingen. Daardoor kunnen de rentetarieven laag zijn. De investeringen zullen daar wel bij varen.

Het monetaire beleid zal het meest effectief zijn wanneer het samengaat met een doeltreffend begrotingsbeleid en een ontwikkeling van de loonkosten die in overeenstemming is met de arbeidsproductiviteit, zoals elders werd uiteengezet.

c Onderwijs en technologie

De verbetering van de kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs moet worden gehandhaafd en verbeterd. Bovendien zal het onderwijs moeten aansluiten bij de behoeften van de samenleving in de jaren negentig. Leren-te-leren, talenkennis, grotere bèta-oriëntatie zijn slechts enkele aspecten. Mede met het oog op het laatste is bijzondere aandacht nodig voor knelpunten. Kwaliteitsverbetering is niet alleen een zaak van de beschikbare middelen. Het gaat evenzeer om de organisatie-aanpak, effectieve vormen van toezicht en resultaatmeting, betrokkenheid van ouders en verzorgers bij de opleiding van hun kinderen.

¹⁴⁴ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herziening belastingwetgeving*, 's-Gravenhage 1981, p. 87, waarin vraagstukken van belastingdruk en aftrekposten rechtstreeks in verband worden gebracht met de verantwoordelijkheidsbeleving van burgers en maatschappelijke verbanden.

Ook deze dimensies verdienen een plaats in de onderwijskwaliteit-discussie. Verder zal de autonomie van scholen en instellingen belangrijk vergroot moeten worden. Niet alleen wordt daardoor de eigen verantwoordelijkheid versterkt, tevens komen samenwerkingsmogelijkheden tussen onder meer onderwijs en bedrijfsleven sneller in zicht.

Onderzoek en technologie bevorderen de groei

Naast het onderwijs verdienen ook onderzoek en technologie, als onontbeerlijke grondslagen voor de groei, de aandacht. Handhaving en uitbreiding van de onderzoekscapaciteit, het ontwikkelen van nieuwe toepasbare kennis en een goede kennisverspreidingsinfrastructuur zijn slechts enkele elementen die in het beleid zichtbaar moeten zijn. Technologische vernieuwing is gebaat bij goed overheidsbeleid, maar zal toch primair gedragen moeten worden door kenniscentra, ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Op internationale schaal zal gestreefd moeten worden naar het voorkomen van concurrentievervalsende steun door overheden.

d Milieuverbetering en economische groei

Ook in het economisch beleid zal in veel grotere mate dan tot nu toe de milieucapaciteit tot zijn recht moeten komen. Het huidige onaanvaardbare niveau van vervuiling noopt daartoe. Milieu en groei sluiten elkaar niet uit. Zij zijn veeleer complementair. Zo is een stevige – overigens aanmerkelijk schonere – groei nodig om de in het verleden ontstane milieuschade terug te dringen of te herstellen. Daarmee zullen grote bedragen zijn gevraagd. Ontwikkeling van milieutechnologie kan echter ook weer groeibevorderend werken. Kijkend naar de toekomst zullen wij milieukosten zichtbaar moeten maken. Dat heeft consequenties voor de prijs van produkten. Milieu is een samenlevingsvraagstuk, waarbij een ieder op zijn verantwoordelijkheid moet kunnen worden aangesproken. De verbetering van het milieu is gebaat bij heldere, strakke en verifieerbare wettelijke normen enerzijds en marktconforme prikkels anderzijds.

e Intensivering van vermaatschappelijking

De overheid zal in de jaren negentig een consequent beleid moeten voeren dat is gericht op het spreiden van verantwoordelijkheden en op een betere afweging in de samenleving van lasten en lusten, baten en offers.

Maatschappelijke actoren dienen nadrukkelijker met de effecten van hun keuzen te worden geconfronteerd. Een dergelijk vermaatschappelijkingsbeleid houdt onder meer in:

- aanzienlijk grotere verantwoordelijkheid van de sociale partners op het gebied van de werknemersverzekeringen WW, WAO en Ziektewet;
- meer taken en bevoegdheden voor de sociale partners op arbeidsmarktgebied en bij de aanpak van de langdurige werkloosheid. De tripartisering van de arbeidsvoorziening in dat kader is een belangrijke stap;
- milieu-convenanten tussen ondernemingen;
- meer scholing in en door het bedrijfsleven;

– *joint ventures* tussen instellingen en bedrijven in ontwikkelingslanden en Nederland.

f Rekening houden met demografische veranderingen

Van enigszins andere orde dan de vorige punten is het van overheidswege oog hebben voor de demografische veranderingen in ons land. Het gaat hierbij vooral om vergrijzing en het relatief teruglopen van het aantal jongeren. Weliswaar zijn de gevolgen hiervan aan het begin van de jaren negentig nog niet spectaculair, echter er zal wel in toenemende mate gepreludeerd moeten worden op de gevolgen van die veranderingen. Een afname van jonge toetreders tot de arbeidsmarkt betekent dat vernieuwingen in de produktie- en dienstensfeer in toenemende mate door een oudere groep werknemers moet worden opgevangen, hetgeen de nodige eisen stelt aan onder meer her- en bijscholing.

Ook de vergrijzing noopt tot aanpassingen. Wanneer met deze demografische ontwikkeling onvoldoende rekening wordt gehouden, moet op wat langere termijn gevreesd worden voor aantasting van de groeipotentie.

g Aandacht voor de geografische positie van ons land en de ruimtelijke ordening

Vanwege de verschuivende zwaartepunten in de internationale economie worden de voordelen die Nederland vanouds heeft gekend – gunstige ligging, transitofunctie en dergelijke – minder vanzelfsprekend. Wil Nederland vitale functies overeind houden, dan zijn vernieuwing en versterking van de succesrijke kanten van onze economie geboden. Het gaat hierbij vooral om de optimalisering van vestigingsfactoren. In dit verband moet worden gedacht aan verbetering van de infrastructuur.¹⁴⁵ Ruimte is nodig voor het zakelijk transport, uiteraard met inachtneming van strikte milieunormen. Het betreft hier niet slechts de wegenproblematiek, de mogelijkheden van spoorweg – TGV! – en scheepvaart moeten verder worden benut. Van enigszins andere orde, maar zeer belangrijk zijn de ontwikkelingen op telematicagebied.

De ruimtelijke ordening heeft steeds duidelijker een functie in het perspectief van de voltooiing van de interne markt.¹⁴⁶ Bezien moet worden hoe de knooppuntfunctie van de Randstad kan worden behouden en versterkt. Voorts dient het oog te worden gericht op gebieden waar de economische ontwikkelingen minder spectaculair en zelfs ongunstig verlopen. Nieuwe kansen kunnen met name worden gevormd door meer te denken in termen van grensregio's, waarbij de economische potentie vooral in grensoverschrijdende activiteiten en samenwerking moet worden gezocht.

Met deze zeven elementen is als het ware het kader geboden voor het te voeren economisch beleid in de komende jaren. Wanneer op een dergelijke wijze door de overheid wordt opgetreden en wanneer de georganiseerde

145 K. Bron, H.L. van der Kolk, *Sturing van personenvervoer*, Den Haag 1988.

146 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, TK 1988-1989, 20490, nr. 1 e.v.

samenleving, in het bijzonder het bedrijfsleven, haar verantwoordelijkheid in dezen metterdaad draagt, moet het mogelijk zijn om in ieder geval een structurele economische groei te bereiken van tenminste tweeëneenhalf procent. En die groei hebben we – zoals op tal van plaatsen in het rapport bleek – hard nodig.

5 'Van gerede twijfel naar dringende noodzaak'

In het eerste hoofdstuk werd een viertal vragen gesteld, dat tevens diende als de probleemstelling van dit rapport. Deze vragen luiden:

- 1 Voor welke principiële invalshoek ten aanzien van economische groei dient te worden gekozen? Welke randvoorwaarden gelden voor de groei?
- 2 Welke veranderingen op nationaal en internationaal niveau zijn van grote betekenis voor de groei?
- 3 Welke zijn groeibevorderende en groeibelemerende factoren in Nederland? Wat betekent een en ander voor de te hanteren beleidsinstrumenten?
- 4 Wat betekent dit alles in concreto voor de Nederlandse economie?

In een korte samenvattende beschouwing worden deze vragen beantwoord, waarmee tevens dit rapport wordt besloten.

Als titel van dit rapport had ook de volgende formulering kunnen worden gekozen: 'Van gerede twijfel naar dringende noodzaak'. In 1974, na de publicaties van en rond de Club van Rome, werd in de CDA-kring het rapport *Gerede twijfel* gepubliceerd. Daarin werd de economische groei – voordien vrijwel uitsluitend geprezen en aanbevolen – ter discussie gesteld. In andere politieke kringen werden radicalere oplossingen aanbevolen. Zo zou de groei cq de consumptieve groei wellicht geheel moeten worden stopgezet. In de sindsdien verstreken jaren is het inzicht gerijpt, dat de groei niet behoeft te worden stopgezet, maar integendeel noodzakelijk is. In dit rapport wordt uiteengezet dat groei inderdaad noodzakelijk en ook mogelijk is maar dat hij wel genormeerd moet zijn. Daarbij gaat het om een samenleving die moet voldoen aan hetgeen het CDA heeft willen verwoorden in de begrippen gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. In de concrete werkelijkheid van nu en in de komende jaren gaat het dan in ieder geval om werkgelegenheid, milieu en zorg voor de zwakken. Nog anders samengevat: meer werk in een schoner milieu en een rechtvaardiger samenleving. Dit moge soms heidens moeilijk zijn, het is noodzakelijk en mogelijk. Aldus zou men de centrale boodschap van dit rapport kunnen noemen.

Groei dient steeds in het perspectief geplaatst te worden van veranderingen op nationaal en internationaal niveau. Op nationaal niveau springt vooral de economisch-geografische betekenis van ons land in het oog. Dit hangt in het bijzonder samen met de eenwording van de Europese markt, die leidt tot schaalvergroting, toenemende concurrentie van buiten en een grotere economische mobiliteit. In die zin wordt ons land, ondanks de gun-

stige economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren, met enkele grote risico's geconfronteerd die vooral betrekking hebben op de concurrentiepositie. De vestigingsfactoren van Nederland zullen daarom in de komende jaren geoptimaliseerd moeten worden.

Het denken in politieke kring is lange tijd beheerst door de idee van gedetailleerde bestuurbaarheid van het economisch leven door de overheid, vooral in het kader van een Keynesiaans op stimulering van de vraag gericht beleid. De in de loop van de jaren tachtig doorgevoerde ommekeer heeft uitgewezen dat de economische groei op andere wijze benaderd en bevorderd dient te worden. De groeibevorderende en de groeibevlemmende factoren zijn met name in de hoofdstukken V en VI aan de orde geweest. Meer nadruk op aanbodfactoren, globalisering in plaats van detaillering, terugtreden van de overheid om haar te ontlasten van taken en verantwoordelijkheden die haar te zwaar drukken en daardoor belemmeren in het doeltreffend uitvoeren van haar kerntaken, deze zijn de belangrijkste elementen van de aangeduide wending in denken en beleid.

De jaren negentig, waarvan de komende kabinetsperiode de aanzet vormt, lijken zeer belangrijk te worden. Een vergelijking met de eerste jaren na het einde van de oorlog lijkt vergezocht, maar is toch niet geheel misplaatst. Toen moest werkgelegenheid worden geschapen in een situatie die ter zake zeer weinig uitzicht bood. Daarbij bestond de vaste wil te komen tot een wereld die beter zou zijn dan die welke wij met de jaren dertig achter ons hadden gelaten. Economische groei was daarvoor nodig en bleek mogelijk, ondanks de twijfel die daarover destijds in brede kring werd gekoesterd.

Thans moeten wij werkgelegenheid scheppen, niet in een straatarme maar in een vervuilde samenleving. Ook nu klemt de eis van de rechtvaardigheid. Opnieuw moet worden vastgesteld dat een stevige economische groei noodzakelijk is. De groei is niet alleen noodzakelijk maar ook mogelijk ondanks de twijfel die daarover ook nu wellicht bestaat. Het valt echter niet in te zien waarom wij nu niet zouden kunnen wat na het einde van de Tweede Wereldoorlog een in wezen zo veel moeilijker opgave was.



In het begin van de jaren zeventig bestond gerede twijfel over de economische groei. De Club van Rome wees op de gevaren van een ongebreidelde economische expansie. In politieke kring leidde dit tot pleidooien voor afremming of zelfs stopzetting van de groei. De economische recessie plaatste het vraagstuk van de groei op de achtergrond. In de jaren tachtig wordt groei in brede kring noodzakelijk geacht. Toch klemmt ook nu de principiële vraag naar de wenselijkheid van groei. Vooral de milieuproblematiek heeft ons wakker geschud. De positie van ontwikkelingslanden in het internationaal economische verkeer vraagt om blijvende aandacht. Sociale rechtvaardigheid moet worden versterkt. Maar er is meer. De voorbijgaande internationalisering van de economie en Europa 1992 plaatsen de groei in een ander daglicht. Welke positie neemt Nederland daarbij in? Wat zijn groeibevorderende en belemmerende factoren? Wat is het verband binnen milieu en groei? Welke accenten dienen in het overheidsbeleid voor de eerste helft van de jaren negentig te worden gelegd?

Deze vragen komen aan de orde in het rapport 'Economische Groei'. Het rapport, opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van dr. J. Zijlstra, pleit voor optimalisering van de vestigingsfactoren, behoedzaamheid in de sfeer van de overheidsfinanciën en meer werk in een schoner milieu. Daartoe worden diverse beleidsaanbevelingen aangereikt. Een verantwoorde economische groei wordt voor de middellange termijn wenselijk én mogelijk geacht.

ISBN 90 368 0156 7

Eerdere publikaties van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA:

Over Vredesbeleid, januari 1981

Massa- of kassacommunicatie? (mediabeleid), april 1981

Herziening belastingwetgeving, juni 1981

De ruimte en wij, wij en de ruimte, (ruimtelijke ordening), november 1981

Pastor of politie (beleidsadvies Wet Gelijke Behandeling), februari 1982

De toekomst van de NCO (beleidsadvies), mei 1982

Themabundel Emancipatiebeleid, oktober 1982

Vernieuwing om behoud (sociale zekerheid), december 1982

Gewetensbezwaren vragen aandacht, mei 1983

Samen verder (onderwijs), oktober 1983

Pluriformiteit (beleidsadvies pers en omroep), oktober 1983

Hoeksteen of sluitpost (beleidsadvies kosten onderwijs), november 1983

Themabundel Drugs, het einde?, december 1983

Werkloosheid en de crisis in onze samenleving, januari 1984

Vernieuwend energiebeheer, januari 1984

Christen-democratie, kunst, politiek (i.s.m. de Boekmanstichting), augustus 1984

Dorpsdespoten ontronen (uitg. T. Wever, Franeker), september 1985

Wereldeconomie en ontwikkeling, maart 1986

1+1=Samen (samenlevingsvormen), maart 1986

Vrede wegen (veiligheidsbeleid), juni 1986

Welk uitzicht biedt eenvoud (beleidsadvies inzake het belastingrapport 'Zicht op eenvoud'), november 1986

Zorgvernieuwing van structuurverandering, januari 1987

Technologie in een verantwoordelijke samenleving, oktober 1987

Zinvol leven, september 1988

Deze publikaties zijn te bestellen bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Dr. Kuyperstraat 5, 2514 BA Den Haag, tel.: (070) 924021, of bij Van Loghum Slaterus; tel. 05700-33155



DR. KUYPERSTRAAT 5
2514 BA DEN HAAG
TELEFOON 070-924021
TELEX 31050
POSTGIRO 3961449
BANK: NMB - DEN HAAG
REK.NR. 66.73.11.718
TE BEREIKEN VANAF
CS: LIJN 1 + 9, HS LIJN 9

Aan de gratis-abonnee's op
rapporten van het
Wetenschappelijk Instituut voor
het CDA

Den Haag, 6 april 1989

MW/ECG/47-89

Zeer geachte dames en heren,

Op 5 april jl. publiceerde ons Instituut het rapport "Economische Groei. Een christen-democratische beschouwing". Dit rapport bied ik u hierbij aan.

Het rapport is geschreven door een commissie onder voorzitterschap van dr. J. Zijlstra. De publikatie gaat in op diverse aspecten van het groeivraagstuk. Meer werk in een schoner milieu, behoedzaamheid in de sfeer van de overheidsfinanciën en optimalisering van vestigingsfactoren in Europees perspectief zijn enkele kenmerkende elementen. "Economische Groei" besluit met aanbevelingen van het te voeren sociaal-economisch beleid in de eerste helft van de jaren negentig.

Het rapport is uitgegeven door Van Loghum Slaterus B.V. te Deventer en is te bestellen bij Libresso, Postbus 23, 7400 GA Deventer, of in de boekhandel verkrijgbaar. De prijs is fl. 17,--.

Met vriendelijke groet,


drs. A.M. Oostlander
directeur