

W 1

Werkprogramma voor de derde  
Raadsperiode 1983 - 1987;  
deel 1

juni 1983

1.	HET WERKPROGRAMMA VAN DE WRR	1
1.1	<u>Inleiding</u>	1
1.2	<u>Taken van de WRR; criteria voor projecten</u>	2
1.3	<u>Projectkeuze</u>	5
2.	TYPERING VAN DE THANS AANGEVATTE PROJECTEN	5
2.1	<u>Maatschappelijke inkomensoverdrachten</u>	5
2.2	<u>Marges voor overheidsbeleid</u>	8
2.3	<u>Het midden- en kleinbedrijf</u>	9
2.4	<u>Groeibelemmende factoren (modelmatige studie)</u>	11
2.5	<u>Nederland in de Europese Samenwerking</u>	13
3.	PROJECTBESCHRIJVINGEN	15
3.1	<u>Maatschappelijke inkomensoverdrachten</u>	15
3.1.1	Inleiding	15
3.1.2	Interdependenties	19
3.1.3	Maatschappelijke inkomensoverdrachten als beleidsinstrument	20
3.1.4	Niet beoogde effecten van het stelsel van maat- schappelijke overdrachten	23
3.1.5	Stelselwijziging	25
3.2	<u>Marges voor overheidsbeleid</u>	27
3.2.1	Inleiding	27
3.2.2	De institutionele context van het overheids- beleid: rechtsstatelijke en politiek-bestuur- lijke gegevens	28
3.2.3	Probleemstelling	33
3.3	<u>Het midden- en kleinbedrijf</u>	39
3.3.1	Probleemstelling	39
3.3.2	Terreinafbakening en betekenis van het midden- en kleinbedrijf	40
3.3.3	Dynamiek van het midden- en kleinbedrijf	42
3.3.4	Enkele probleemvelden van het midden- en kleinbedrijf in relatie tot het overheidsbeleid	44
3.4	<u>Groeibelemmende factoren (modelmatige studie)</u>	47
3.4.1	Een instrument voor economische analyse	47
3.4.2	Voortzetting van economische toekomst- verkenningen	50

3.5	<u>Nederland in de Europese samenwerking</u>	53
3.5.1	Inleiding	53
3.5.2	De interne markt	55
3.5.3	Externe invloeden op de interne markt	58
3.5.4	Analyse van belangen en doeleinden van nationaal beleid	60
3.5.5	Besluitvorming in de Europese samenwerking	61
3.5.6	Slotbeschouwing	62
	Bijlage	63

# 1. HET WERKPROGRAMMA VAN DE WRR

## 1.1 Inleiding

Vanaf 1 januari 1983 functioneert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in een nieuwe samenstelling. Ingevolge de Instellingswet WRR begon op die datum de derde zittingsperiode van de Raad. De Raad bestaat thans uit negen leden. De samenstelling van de Raad staat vermeld in een bijlage bij deze publikatie.

Bij zijn aantreden trof de Raad in nieuwe samenstelling één project aan dat in de vorige zittingsperiode niet tot een afronding was gekomen, namelijk het tweede deel van de Beleidsgerichte toekomstverkenning (BTV-2). De afronding hiervan is in de eerste maanden van deze Raadsperiode voltooid en het desbetreffende rapport gepubliceerd op 15 juni 1983. Voor het overige begon de Raad met de opstelling van een werkprogramma voor de komende vijf jaar. Het nu voorliggende document is een eerste resultaat van de hiertoe ondernomen inspanningen. Het bedoelt de buitenwereld te informeren over de onderwerpen waarmee de Raad zich de komende jaren in ieder geval zal bezighouden. Er zij op gewezen dat het niet uitputtend is in de zin dat hiermee het volledige programma voor de komende vijf jaar is gegeven. In de Raad vindt thans nog ideeënvorming plaats over enkele andere op korte termijn te beginnen projecten, onder andere op maatschappelijk-cultureel terrein. Wanneer deze discussie is afgerond, zal een tweede deel van dit werkprogramma worden gepubliceerd. Verder is het niet de bedoeling de te ondernemen projecten vijf jaar te laten beslaan. Halverwege de Raadsperiode zal bezien worden of er ruimte aanwezig is voor het aanvatten van nieuwe onderwerpen.

Dat de Raad niettemin besloten heeft met deze, noodzakelijkerwijs onvolledige, publikatie naar buiten te treden steunt op de volgende twee overwegingen:

1. de Raad meent dat zijn onafhankelijke positie met zich meebrengt dat hij de plicht heeft de buitenwereld zo volledig mogelijk op de hoogte te houden van zijn activiteiten.

2. de Raad acht het van belang in vroegtijdig stadium inzicht te verkrijgen in de opvattingen van politiek, bestuur en deskundigen op de onderscheiden onderzoeksterreinen over de keuze van de onderwerpen en over de opzet van de projecten.

Uit het bovenstaande zal duidelijk geworden zijn dat de Raad in de loop van de tijd nog één of meerdere malen zal komen met aanvullingen op dit eerste deel van het werkprogramma.

#### 1.2 Taken van de WRR; criteria voor projecten

Ingevolge artikel 2 van de de Instellingswet heeft de Raad de volgende taken:

- a. het ten behoeve van het regeringsbeleid verschaffen van wetenschappelijk gefundeerde informatie over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden en het daarbij tijdig wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, en het aangeven van beleidsalternatieven;
- b. het ontwikkelen van een wetenschappelijk gefundeerd kader dat de regering ten dienste staat voor het stellen van prioriteiten en het voeren van een samenhangend beleid;
- c. het ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, doen van voorstellen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoekingen en het verbeteren van communicatie en coördinatie.

Wat de interpretatie van deze taken betreft merkt de Raad het volgende op. In de eerste twee Raadsperioden is veel aandacht geschonken aan de taken a. en b. Deze zijn zo geïnterpreteerd dat zowel afzonderlijke rapporten over deelgebieden als algemene, breed georiënteerde toekomstverkenningen zijn opgesteld. De nieuwe Raad sluit zich bij deze interpretatie aan. Taak c. heeft tot dusverre naar verhouding weinig aandacht gekregen. Terzake acht ook de huidige Raad het niet zinvol initiatieven te

nemen die zijn gericht op het ontwikkelen van een organisatorisch en institutioneel kader. De vormgeving van onderdeel c. van de taakopdracht zal veeleer moeten worden gezocht in een inhoudelijke aanpak via de eigen projecten, het bevorderen van bepaalde onderzoeken en het ontwikkelen van een eigen instrumentarium.

In de verdeling van de aandacht tussen de bestudering van maatschappelijke problemen en de opstelling van breed opgezette toekomstverkenningen zal het accent in het begin van de derde Raadsperiode sterk liggen bij de bestudering van maatschappelijke problemen. Over de vraag hoe verder te gaan met breed opgezette toekomstverkenningen zal de Raad zich pas buigen nadat reacties zijn verkregen op de onlangs verschenen Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2.

Bij de keuze van te bestuderen maatschappelijke problemen heeft de Raad zich duidelijk rekenschap te geven van het feit dat hij zich beweegt in het spanningsveld tussen wetenschap en beleid. Enerzijds moet hij door wetenschappelijke reflectie en onderzoek van maatschappelijke ontwikkelingen vraagstukken opsporen die voor het beleid van belang worden en die op de politieke agenda gaan of zouden verdienen te komen; anderzijds moet hij bezien of de huidige of zich aandienende politieke en beleidsvragen mede door wetenschappelijke reflectie en onderzoek nader tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Ter concretisering van de in de wet neergelegde taak heeft de Raad voor zichzelf een zevental criteria geformuleerd, waaraan projecten moeten voldoen. Deze zijn:

- a. Het project moet aansluiten op een in de maatschappij gevoelde problematiek, dan wel betrekking hebben op vraagstukken waarvan de Raad vindt dat ze op de politieke agenda zouden behoren te komen

De vraagstukken waar het werk van de Raad zich op richt moeten als probleem - in de zin van een verschil tussen de bestaande en de gewenste toestand - ervaren worden door althans een zeker deel van de samenleving. Dit sluit evenwel niet uit dat de Raad vraagstukken in studie neemt, waarvan de Raad zelf vindt dat ze tot de belangrijkste maatschappelijke problemen te rekenen zijn en derhalve op de politieke

agenda behoren te komen, ook als er bij politici (nog) geen aandacht voor is.

b. Het project moet beleidsrelevant zijn

De aan te vatten vraagstukken moeten in beginsel vatbaar lijken voor beïnvloeding door de overheid; de overheid moet met andere woorden medeverantwoordelijkheid kunnen dragen voor de oplossing. Daarbij zullen de projecten zoveel mogelijk betrekking moeten hebben op onderwerpen ter zake waarvan fundamentele politieke keuzen gedaan zullen moeten worden.

c. Het project moet een duidelijke toekomstgerichtheid hebben

Gelet op de in de wet neergelegde taak is dit een voor de hand liggend criterium.

d. Het project moet naar zijn aard multisectoraal, multilateraal en multidisciplinair zijn.

Onder multisectoraal wordt verstaan dat het te bestuderen vraagstuk ten minste meer dan één, maar zo mogelijk nog meer sectoren van het overheidsbeleid (en dus ook departementen) raakt.

Onder multilateraal wordt verstaan dat het te bestuderen vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken gezien wordt. De Raad hanteert hiertoe de volgende rubricering

- waarden en normen
- technologische ontwikkelingen
- economische ontwikkelingen
- ontwikkelingen in de sociale structuur
- ontwikkelingen in het omgevingssysteem
- ontwikkelingen in het politiek-bestuurlijke systeem
- internationale ontwikkelingen.

Het begrip multidisciplinair behoeft geen nadere toelichting. Bij een dergelijke projectopzet bestaan de meeste garanties dat voldaan kan worden aan de specifieke taak van de Raad.

e. Het onderwerp van het project moet wetenschappelijk onderzoekbaar zijn

In de taakomschrijving van de Raad komt twee maal het begrip "wetenschappelijk gefundeerd" voor. Projecten waarin dit element ontbreekt of slechts in geringe mate meespeelt, vallen derhalve niet onder de in de wet omschreven taak.

f. De Raad moet over expertise met betrekking tot de te bestuderen vraagstukken beschikken

g. Het project moet in beginsel binnen vijf jaar afgerond kunnen worden

### 1.3 Projectkeuze

Om tot een concrete lijst van in deze Raadsperiode aan te vatten projecten te komen heeft de Raad een lijst van onderwerpen opgesteld aan de hand van suggesties van leden, adviserende leden, wetenschappelijke staf en enige externe instanties die zich met suggesties voor het nieuwe programma tot de Raad hadden gewend. Vervolgens is daaruit na discussies en een eerste toetsing aan de criteria een aantal onderwerpen gekozen waarvoor een meer uitgebreide probleemstelling en een mogelijke opzet werden ontwikkeld. Op basis daarvan en rekening houdend met de hiervoor geformuleerde criteria bepaalde de Raad een lijst van aan te vatten projecten. Thans bevat deze lijst vijf projecten, te weten:

1. Maatschappelijke inkomensoverdrachten
2. Marges voor overheidsbeleid
3. Midden- en kleinbedrijf
4. Groeibelemmerende factoren (modelmatige studie)
5. Nederland in de Europese samenwerking.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma bevat een beknopte typering van deze projecten: uitvoeriger projectbeschrijvingen zijn als in hoofdstuk 3 opgenomen.

## 2. TYPERING VAN DE THANS AANGEVATTE PROJECTEN

### 2.1 Maatschappelijke inkomensoverdrachten

Het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten vormt één van de belangrijkste pijlers van de na-oorlogse verzorgingsstaat. Dit stelsel staat onder druk als gevolg van de economische stagnatie, maar ook doordat bij de opbouw van het stelsel niet is gerekend met een

aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de huidige omvang van de werkloosheid, de vergrijzing van de bevolking, de vrouwenemancipatie en de individualisering van aanspraken. De WRR wil een bijdrage leveren aan de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat door een studie te verrichten die handreikingen kan bieden voor de lange-termijnherziening van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten. De bestuurbaarheid van het stelsel vormt hierbij de centrale invalshoek. Dat wil zeggen de vraag of bepaalde publieke en particuliere afwegingen effectief gerealiseerd kunnen worden. Deze afwegingen kunnen de betaalbaarheid betreffen, maar ook maatschappelijke waarden waarvoor men bereid is een prijs te betalen (bijv. sociale gelijkheid en economische stabiliteit).

Onder maatschappelijke inkomensoverdrachten verstaan we in het kader van deze studie: betalingen (c.q. garanties) in geld of in natura die door tussenkomst en voor rekening van de collectieve sector worden verricht (verstrekt) aan instellingen, ondernemingen en personen zonder dat de ontvangers daar een directe ruilprestatie tegenover stellen. Materieel gaat het hierbij om de sociale verzekeringen, de sociale voorzieningen en de diverse subsidies aan huishoudens, instellingen en bedrijven. De pensioenuitkeringen van pensioenfondsen en de uitkeringen van levensverzekeringsmaatschappijen vinden buiten de collectieve sector plaats en blijven derhalve buiten beschouwing. Met de maatschappelijke inkomensoverdrachten is momenteel ruim 30% van het netto nationaal produkt gemoeid.

Het project valt in een viertal onderdelen uiteen. De eerste opgave van het onderzoek is te bepalen waar en hoe de onderlinge samenhang van de uiteenlopende regelingen zich financieel-economisch manifesteert. Het stelsel is in vele afzonderlijke stappen opgebouwd. Dit heeft geresulteerd in een onoverzichtelijk en nauwelijks te coördineren geheel. Duidelijk is dat de regelingen elkaar onderling beïnvloeden; op welke wijze en in welke omvang is onvoldoende bekend.

De tweede opgave van het onderzoek is na te gaan in hoeverre onderdelen van het stelsel van inkomensoverdrachten effectief kunnen worden ingezet ten behoeve van

de economische politiek. Vanaf het eind van de vijftiger jaren is steeds nadrukkelijker sprake geweest van een dergelijke aanwending van de overdrachten. Sturing van de inkomensverdeling, de bestedingen van huishoudens en bedrijven en van de arbeidsmarkt wordt onder andere nagestreefd met gebruikmaking van het instrumentarium dat het stelsel van inkomensoverdrachten biedt.

De derde opgave van het onderzoek behelst het opsporen van de niet-beoogde effecten die door het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten zijn opgeroepen in economisch, bestuurlijk-juridisch en sociaal-cultureel opzicht. Het economisch en maatschappelijk gedragspatroon van groepen en individuen wordt mede beïnvloed door ontwikkelingen op het gebied van de overdrachten. Gedacht kan worden aan uiteenlopende zaken als de uitbreiding van de informele economie, het achterblijven van arbeidsintensieve investeringen, de trend dat de verantwoordelijkheid van individuen en maatschappelijke organisaties steeds meer na de overheidsverantwoordelijkheid komt en het belangrijker worden van andere dan de traditionele leefeenheden.

De vierde opgave van het onderzoek, ten slotte, bestaat uit het aangeven van hoofdlijnen van mogelijke beleidsalternatieven op de langere termijn voor het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten. De hierboven aangeduide problemen geven op zich al reden om de mogelijkheden tot stelselwijziging te onderzoeken en de uitkomsten van de drie genoemde deelonderzoeken kunnen hierbij een belangrijke leidraad vormen. Hiernaast kan men nog een tweetal redenen tot stelselwijziging onderkennen: de sterke groei van het aantal ontvangers van overdrachten en de emancipatie. Bij de opbouw van het stelsel is onder andere niet of onvoldoende gerekend met de vergrijzing van de bevolking, grote en langdurige werkloosheid, sterke toename van het aantal echtscheidingen, verandering van de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen, toenemende pluri-formiteit van samenlevingsvormen en de vermindering van familiale solidariteit (o.a. als gevolg van de toegenomen mobiliteit). Een betere afstemming op deze veranderde maatschappelijke omstandigheden is gewenst.

## 2.2 Marges voor overheidsbeleid

Aanleiding voor het onderzoeksvoorstel met betrekking tot de marges voor overheidsbeleid is de constatering van een groeiende onmacht van de breder wordende overheid. Het overheidsoptreden is in de na-oorlogse periode zowel qua omvang als qua indringendheid enorm gegroeid, maar tegelijkertijd is de doeltreffendheid van dit optreden een probleem geworden. Deze constatering leidt niet vanzelfsprekend tot een onderzoek naar de vraag hoe het takenpakket van de overheid verminderd zou kunnen worden. Dit takenpakket is een resultante van complexe politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, daarom zou een overhaaste vermindering van het overheidsoptreden als remedie wel eens erger kunnen blijken dan de kwaal. Het onderzoek strekt ertoe om de oorzaken van de onbevredigende beleidsresultaten te analyseren, opdat mogelijk andere wegen gevonden kunnen worden voor de wijze waarop het overheidsbeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd.

In het onderzoek wordt als uitgangspunt genomen dat de overheid niet in een ongebonden positie verkeert om de maatschappelijke ontwikkeling naar believen te sturen. De voorstelling is dus onjuist als zou louter een doelmatige afstemming van doelen en middelen tot doeltreffende resultaten kunnen leiden in het maatschappelijk verkeer. Het accent van de studie komt te liggen op de verschillende manieren waarop het overheidsbeleid is gebonden aan een institutionele context. De kans op een succesvol beleid kan verhoogd worden door op kundige wijze met deze institutionele gegevens om te gaan. De institutionele context van het overheidsbeleid wordt ontleed naar de vormgeving van beleid vanuit de hoofdbeginselen van de democratische rechtsstaat en naar politiek bestuurlijke gegevens met betrekking tot mechanismen van besluitvorming. In dit verband komen zaken aan de orde als de juridificering van maatschappelijke verhoudingen als gevolg van het rechtsstaatsbeginsel ten aanzien van overheidsbeleid, de verhoudingen tussen de staatsmachten en de verschuivingen hierin, de procedurele buffering van beleid, de opeenstapeling van heterogene beleidslijnen, de wijze van politieke agendavorming, de belangenverweving rond beleids-

onderdelen, het proces van regelverdichting, de inpassing van nieuw beleid in de bestaande praktijk.

In het eerste deel van de studie worden de gegevens voor het overheidsbeleid geanalyseerd vanuit rechtsstatelijke en politiek-bestuurlijke invalshoek. In het tweede deel van de studie wordt onderzocht hoe deze gegevens tot uiting komen in de hoofdonderdelen van het sociaal-economisch beleid, het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid en in het specifieke welzijnsbeleid. Voor deze brede opzet van het empirische gedeelte is met opzet gekozen omdat de veelheid en verscheidenheid van de afzonderlijke overheidsingrepen louter door hun kwantiteit beleidsproblemen veroorzaken die niet in beeld komen bij dieptestudies van afzonderlijke beleidsonderdelen. De analytische beschrijving van de hoofdonderdelen van de drie ruime beleidsgebieden wordt afgerond met een onderzoek van de knelpunten die zich daar voordoen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de "checklist" van gegevens voor beleid die in het eerste deel wordt ontwikkeld. In het derde en laatste onderdeel van de studie wordt onderzocht hoe, in het licht van de vragen en bevindingen van de twee voorgaande delen, de beleidsmogelijkheden voor de overheid zo goed mogelijk kunnen worden benut en, eventueel, verruimd.

### 2.3 Het midden- en kleinbedrijf

In dit project gaat het om de rol van het midden- en kleinbedrijf in de toekomstige economische ontwikkeling en het aandeel dat deze sector zou kunnen hebben in het overwinnen van de huidige economische crisis. De verwachting bestaat dat juist het midden- en kleinbedrijf in staat zou kunnen zijn om een belangrijke bijdrage te leveren aan innovatie en creatie van werkgelegenheid, terwijl het voorts aantrekkelijk wordt geacht uit het oogpunt van het facettenbeleid. Onderzocht zal worden in hoeverre het midden- en kleinbedrijf aan deze verwachtingen zou kunnen voldoen.

De groeiende belangstelling voor het midden- en kleinbedrijf uit zich eveneens in een toenemende aandacht van de overheid. Hoe heterogeen het midden- en kleinbedrijf in verscheidene opzichten ook is, er valt een

aantal gemeenschappelijke problemen en knelpunten te signaleren, die raakpunten vertonen met het overheidsbeleid. Wil het midden- en kleinbedrijf de toegedachte bijdrage aan de economische ontwikkeling kunnen realiseren, dan zal het overheidsbeleid erop gericht moeten zijn deze problemen en knelpunten op te lossen of te verzachten. Naast de eigen dynamiek van het midden- en kleinbedrijf zal daarom in deze studie ook het overheidsbeleid centraal staan en zullen in het eindrapport zo mogelijk beleidsaanbevelingen voor de overheid worden geformuleerd.

Wat de terreinafbakening betreft, wordt aangesloten bij de gangbare definitie dat tot het midden- en kleinbedrijf particuliere commerciële ondernemingen worden gerekend die minder dan 100 werkzame personen in dienst hebben (met uitzondering van onder andere agrarische bedrijven). In het totale economische gebeuren speelt het midden- en kleinbedrijf een belangrijke rol hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de bijdrage die deze bedrijven leveren aan de vorming van toegevoegde waarde en het verschaffen van werkgelegenheid (resp. 36 en 39% in 1980).

De bijdrage van het midden- en kleinbedrijf aan de economische ontwikkeling wordt in belangrijke mate bepaald door de technologische innovatie die in deze sector kan plaatsvinden. Getracht zal worden in beeld te brengen wat de innovatiemogelijkheden zijn van het midden- en kleinbedrijf in ons land. In dit verband zal aandacht worden geschonken aan de flexibiliteit van bedrijven en sectoren, alsmede de levenscyclussen van produkten. Nadere bestudering en operationalisering van het concept van de levenscyclus van produkten en/of bedrijfstakken lijkt zinvol. Dergelijk onderzoek kan tot conclusies leiden met betrekking tot de economische groeimogelijkheden van bepaalde bedrijfstakken, resp. produktgroepen.

Wat de werkgelegenheidsproblematiek betreft, zal nagegaan worden welke factoren in de afzonderlijke sectoren de ontwikkelingen hebben bepaald en op welke wijze technologische en sociale innovatie hierbij in de toekomst een rol kunnen spelen.

In het recente verleden heeft het overheidsbeleid met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf zich van een passieve naar een meer actieve opstelling ontwikkeld. De keerzijde hiervan is echter dat deze bedrijven zijn geconfronteerd met een toenemend aantal voorschriften, regelingen, vormen van overleg en dergelijke, die op zich een bedreiging vormen van de dynamiek in deze sector van de economie. Het midden- en kleinbedrijf kampt hier met de specifieke moeilijkheid dat het niet of nauwelijks over de personele en administratieve mogelijkheden beschikt om dit soort ontwikkelingen adequaat te kunnen blijven volgen. Bovendien heeft het midden- en kleinbedrijf nog met specifieke problemen te maken op bijvoorbeeld het gebied van ruimtelijke ordening, mededingingswetgeving, arbeidsmarkt en loonpolitiek, alsmede de structuur van de heffing van belastingen en premies van de sociale verzekeringen. Nagegaan zal worden hoe het overheidsbeleid aan deze problemen tegemoet kan komen.

#### 2.4 Groeibelemmende factoren (modelmatige studie)

Ten behoeve van het WRR-rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2 is een optimeringsmodel ontwikkeld waarmee op genuanceerde wijze de gevolgen kunnen worden nagegaan voor de te verwachten economische ontwikkeling wanneer gepoogd wordt om simultaan een aantal doeleinden te realiseren binnen een groot aantal randvoorwaarden. De Raad wil dit model bijstellen en verder ontwikkelen om op bescheiden schaal zelf economische achtergronden te kunnen schetsen bij zijn projecten. In het verleden is de behoefte hieraan gebleken en ook in de toekomst is dit te verwachten, omdat elders verrichte studies doorgaans niet zijn afgestemd op de probleemstelling van de projecten van de Raad. Een argument om verder te werken aan het model ligt voorts in het ontwikkelen en onderhouden van de nu beschikbare deskundigheid op dit gebied, die ook nodig is bij het formuleren van uit te besteden rekenopdrachten en bij het beoordelen van verkregen resultaten.

De verdere ontwikkeling van het model is geen doel op zich en is bovendien niet goed mogelijk zonder deze te richten op een concrete probleemstelling. In dit project

zal de bijstelling van het model dienen om informatie te verwerven over factoren die mogelijk op langere termijn de groei belemmeren. Het belang van deze vraagstelling is gelegen in de betekenis die herstel van economische groei kan hebben voor de oplossing van knellende maatschappelijke problemen. Hierbij dient overigens bedacht te worden dat economische groei gevolgen van uiteenlopende aard kan hebben wat betreft spreiding over sectoren, energiegebruik, milieubelasting en dergelijke. Verwacht mag worden dat de resultaten die aan de hand van deze vraagstelling verkregen worden, ook relevant zullen zijn voor andere projecten van de Raad.

De Raad ambieert niet het construeren van een compleet model van de Nederlandse volkshuishouding waarin alle gedragingen van economische subjecten zijn gespecificeerd. Veeleer zal het basismodel moeten bestaan uit de relaties die de nationale boekhouding voorschrijft en uit simpele produktiefuncties. Een dergelijk model kan drie soorten uitkomsten leveren die voor het project van belang zijn:

- a) het laat consistente, technisch mogelijke ontwikkelingen zien bij de meest gunstige waarde van de doelvariabele;
- b) het geeft de "prijs" aan van opgelegde restricties in termen van de geformuleerde doelen;
- c) het "vertaalt" doelstellingen, bijvoorbeeld het streven naar zoveel mogelijk werkgelegenheid, in eisen ten aanzien van investeringen, binnenlandse afzet, uitvoer, enzovoort.

Om het thans bij de WRR operationele model tot een bruikbaar instrument te maken voor dit project, is een aantal aanpassingen gewenst. De belangrijkste hiervan zijn:

- een overgang op CBS-cijfers;
- het uitsplitsen van de exportsaldi in in- en uitvoerstromen;
- een nieuwe kijk op de mate en wijze van aggregatie.

Van groot belang is uiteraard de vraag of economische groei wordt omgezet in meer werkgelegenheid dan wel vooral zal leiden tot stijging van de arbeidsproductiviteit. Informatie hierover werpt licht op de aard van de werkloosheidsproblemen. Groei zonder of met slechts geringe

stijging van de werkgelegenheid verscherpt de noodzaak het werkloosheidsvraagstuk anders aan te pakken, maar scheidt tegelijkertijd de middelen om arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid te bevorderen zonder aantasting van het inkomensniveau. Om deze problematiek goed te onderzoeken, zal het nodig zijn een analyse te maken van de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

Het is de bedoeling dat in eerste aanleg, uitgaande van veronderstellingen over herstel van de wereldhandel en rekening houdend met mogelijke veranderingen in de samenstelling daarvan, zal worden onderzocht:

- of er fysieke belemmeringen te verwachten zijn die verhinderen dat Nederland de kansen tot hernieuwde groei die met dat herstel gegeven zijn, kan grijpen;
- of er tegenstrijdigheden in het beleid zitten die dat verhinderen;
- dan wel dat een beginnende opleving gefrustreerd zou kunnen worden door het optreden van binnenlandse afzetproblemen.

Deze aanpak sluit evenwel niet uit dat vervolgens zal worden ingegaan op de rol die, bij het ontbreken van een herstel van de wereldhandel, binnenlandse sectoren kunnen spelen bij het tot stand brengen van hernieuwde groei.

## 2.5 Nederland in de Europese Samenwerking

De in 1967 uit de fusie van EEG, EGKS en Euratom voortgekomen Europese Gemeenschap is een van de meest gevorderde vormen van internationale samenwerking in de wereld. Na een succesvol begin kwam de Europese samenwerking vooral in de jaren zeventig in een fase van stagnatie. Talrijke plannen werden gelanceerd om deze samenwerking nieuwe impulsen te geven. Tot nu toe hebben deze geen merkbaar resultaat gehad. De samenwerking in Europa wordt bovendien belast door de huidige ongunstige economische situatie in de wereld.

Voor Nederland geldt - meer nog dan voor de meeste andere landen - dat wij in sterke mate rekening moeten houden met de internationale economische verhoudingen. Onze geografische positie brengt met zich mee dat wij in sterke mate afhankelijk zijn van wat zich in de landen om

ons heen afspeelt. Onze traditioneel open economie is uitermate gevoelig voor economische ontwikkelingen in het buitenland.

Deze verwevenheid met het buitenland is een van de redenen waarom Nederland een groot voorstander is geweest van Europese samenwerking. Wij zijn een van de oprichters van de EEG, EGKS en Euratom. Versterking en uitbouw van de Europese samenwerking is sinds de Tweede Wereldoorlog een van de hoofddoelstellingen geweest van het regeringsbeleid. Europese samenwerking werd - en wordt nog steeds - overwegend gezien als bijna automatisch in overeenstemming te zijn met het Nederlandse belang of Nederlandse doelstellingen van beleid. De vraag doet zich nu voor wat de stagnatie in die samenwerking voor Nederland betekent en welke reactie passend is gezien de doelstellingen van het Nederlandse beleid.

De analyse zal worden toegespitst op problemen van de interne markt. Dat betreft in ieder geval de markt van industriële goederen. Op grond van de gemaakte analyses zal worden gepoogd uitspraken te doen over de gevolgen van de veranderende situatie in de Europese Gemeenschap voor Nederland en de daaraan te verbinden beleidsconsequenties. Binnen de algemene problematiek van de ontwikkeling van de interne markt zullen een aantal beleidsthema's nader worden bestudeerd. Een voorlopige aanduiding omvat de volgende:

- steunmaatregelen en industriebeleid;
- handelsbelemmeringen binnen de gemeenschap;
- handelspolitiek ten opzichte van derde landen;
- handelsbeleid, steunverlening en industriebeleid;
- gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Overwogen wordt voorts ter vergelijking aandacht te besteden aan een onderwerp ten aanzien waarvan de integratie minder ver is gevorderd. Te denken is bijvoorbeeld aan het vervoer.

Vervolgens zullen externe invloeden op de interne markt worden onderzocht. Veranderingen in de internationale omgeving, waarin de EG is ingebed, hebben invloed op de instandhouding van de huidige integratie van de interne markt. Vooral veranderingen in de economische omgeving zijn hier van belang, maar ook verschuivingen in de internationale politieke verhoudingen. Gelet zal worden op invloeden die voortkomen uit economische en politieke

veranderingen in de westelijke geïndustrialiseerde wereld en de Noord-Zuid verhouding.

Talrijke belangen zijn gemoeid bij het beleid van nationale regeringen binnen de Europese Gemeenschap. Teneinde een beter inzicht te krijgen in de consequenties van de ontwikkelingen binnen de EG voor Nederland is een nadere analyse vereist van de door Nederland op de geselecteerde beleidsgebieden gestelde doeleinden, in hoeverre deze met elkaar overeenstemmen en zo mogelijk hoe prioriteiten worden bepaald. Deze analyse wordt gericht op een onderzoek in Nederland van de departementale en interdepartementale afstemming van deze doeleinden.

Ten slotte worden de relaties beschouwd tussen "Brussel" en Nederland op de gekozen beleidsterreinen. Welke mogelijkheden zijn er voor het Nederlandse beleid in Brussel? De analyse zal zich concentreren op de besluitvormingsorganen in Brussel. Voorts zal worden gezien hoe intergouvernementele samenwerkingsvormen zich verhouden tot de bestaande Europese instellingen. Voor de te analyseren tijdsperiode wordt gedacht aan de huidige zittingsperiode van de Europese Commissie (1981-1985); de aanbevelingen moeten zich evenwel ook over de periode daarna uitstrekken.

In de conclusies zullen verrichte analyses met elkaar in verband worden gebracht. Deze conclusies zullen onder meer de volgende thema's omvatten:

- de kosten en baten van voortgezette Europese samenwerking in termen van de behartiging van Nederlandse doeleinden voor zover die betrekking hebben op de geselecteerde beleidsterreinen;
- de grenzen van Europese samenwerking in dit opzicht voor wat Nederland betreft;
- suggesties voor het te voeren beleid in het licht van de externe invloeden op de geselecteerde beleidsterreinen.

Op grond hiervan zijn wellicht meer algemene conclusies te trekken omtrent het door Nederland te voeren Europese beleid.

### 3. PROJECTBESCHRIJVINGEN

#### 3.1 Maatschappelijke inkomensoverdrachten

##### 3.1.1 Inleiding

Het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten vormt één van de belangrijkste pijlers van de

na-oorlogse verzorgingsstaat. Dit stelsel staat onder druk als gevolg van de economische stagnatie, maar ook vanwege het feit dat bij de opbouw van het stelsel niet is gerekend met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de huidige omvang van de werkloosheid, de vergrijzing van de bevolking, de emancipatie en de individualisering van aanspraken. De WRR wil een bijdrage leveren aan de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat door een studie te verrichten die handreikingen kan bieden voor de lange-termijnherziening van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten. De bestuurbaarheid van het stelsel vormt hierbij de centrale invalshoek. Dat wil zeggen de vraag of bepaalde publieke en particuliere afwegingen effectief gerealiseerd kunnen worden. Deze afwegingen kunnen de betaalbaarheid betreffen, maar ook maatschappelijke waarden waarvoor men bereid is een prijs te betalen (bijv. sociale gelijkheid en economische stabiliteit).

Anders dan bij de door de regering ingediende voorstellen tot herziening van het stelsel van sociale zekerheid het geval is, gaat het de WRR niet zozeer om bezuiniging maar om de bestuurbaarheid van het stelsel. Het hier beschreven onderzoek is ook breder van opzet. Het beoogt lange termijn samenhangen op te sporen ook buiten de sfeer van de sociale zekerheid. Uitgesloten is evenwel niet, dat de WRR-studie raakvlakken met de stelselwijziging, zoals de regering die ziet, kan hebben. Daar de te ondernemen studie zowel financieel-economische, bestuurlijk-juridische als maatschappelijk-culturele aspecten in onderling verband plaatst, heeft ze ook een andere betekenis dan de codificatiewerkzaamheden die in het verleden door de commissie-Veldkamp zijn verricht.

Onder maatschappelijke inkomensoverdrachten verstaan we in het kader van deze studie: betalingen (c.q. garanties) in geld of in natura die door tussenkomst en voor rekening van de collectieve sector worden verricht (verstrekt) aan instellingen, ondernemingen en personen zonder dat de ontvangers daar een directe ruilprestatie tegenover stellen. Tot deze overdrachten kunnen gerekend worden:

- de sociale verzekeringen, zowel werknemersverzekeringen als volksverzekeringen; voorts uitgaven die de overheid voor haar rekening neemt, zoals wachtgeld en ziekte-uitkeringen;
- de sociale voorzieningen inclusief de Algemene Bijstandswet;
- overdrachten als huursubsidies, studiebeurzen, subsidies aan bedrijven en instellingen, ontwikkelingskredieten, staatsgaranties, enzovoorts.

Met de maatschappelijke inkomensoverdrachten is momenteel ruim 30% van het netto nationaal produkt gemoeid. De pensioenuitkeringen van pensioenfondsen en de uitkeringen van levensverzekeringen vallen buiten het bestek van deze studie, omdat deze overdrachten zich buiten de collectieve sector voltrekken.

Het grootste deel van de maatschappelijke inkomensoverdrachten heeft zijn vorm gekregen als uitgaven voor sociale zekerheid. Ook thans nog vormen de uitgaven op grond van de sociale zekerheidsregelingen het leeuwedeel ervan. Aanvankelijk werden slechts beperkte risico's - namelijk enkele beroepsrisico's voor werknemers in bedrijven - door de sociale verzekeringen gedekt. Er was sprake van een causale relatie met het arbeidsproces en als zodanig werd de financiering van deze sociale uitgaven als arbeidskosten geklassificeerd. Met de totstandkoming van de werknemersverzekeringen in de sociale zekerheid beoogde de overheid dan ook niet meer te bereiken dan een zekere mate van bescherming van de werknemers tegen de materiële gevolgen van beroepsrisico's. Tot het midden van de jaren vijftig was de situatie globaal zoals hier aangeduid.

Tegen het einde van de jaren vijftig werden veel ruimere risico's onder de dekking van de sociale zekerheid gebracht. De opvatting dat de sociale zekerheid ook de gevolgen van allerlei maatschappelijke risico's zou dienen op te vangen, kwam tot uitdrukking in een voortdurende uitbreiding van de kring der verzekerden (naast werknemers ook zelfstandigen) en in een groei van de verzekerbare risico's. Hiermee werd de causale relatie met het productieproces vrijwel geheel verbroken. Daarentegen werd bij de financiering van de sociale verzekeringen niet de opvatting

verlaten dat de sociale premies als arbeidskosten dienen te worden gezien. Bovendien is bij de opbouw van het stelsel van sociale zekerheid - in een tijd van economische voor-  
spoed - de vraag naar de duurzame betaalbaarheid ervan niet voldoende gesteld.

Toen het pakket aan voorzieningen in de sociale zekerheidssfeer eenmaal was opgebouwd, werd in het financiële en algemeen economische beleid van de centrale overheid een plaats ingeruimd voor de sociale zekerheid als instrument van het economisch beleid. Zo werd bij  
verscheidene gelegenheden door bewindslieden de aandacht gevestigd op het instrumentele karakter van deze overdrachten. Het gereedschap van de economische politiek was als nevenprodukt van de sociale voorzieningengroei dus uitgebreid. In een tijdperk waarin het sturende aspect van het economische overheidsbeleid onder invloed van de Keynesiaanse theorie hoog werd aangeslagen, kwam een dergelijke uitbreiding van het economisch politieke instrumentarium goed van pas. In dit tijdperk kwamen naast de sociale zekerheid ook de overheidssubsidies aan huishoudens, instellingen en bedrijven tot volle wasdom. Aldus vormde zich wat in deze studie wordt aangeduid als het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten.

Maatregelen in het kader van de inkomensoverdrachten konden nu ook verdedigd worden met argumenten die een ondersteuning betekenden van een anti-cyclisch stabilisatiebeleid. Het op peil houden van de effectieve vraag door middel van grootscheepse herverdelingsmaatregelen past geheel in de Keynesiaanse gedachtenwereld. De inkomensoverdrachten werden dan ook veelvuldig genoemd als voorbeeld van overheidsuitgaven met kenmerken van "ingebouwde stabilisatoren". Daarmee werd op zijn minst gesuggereerd dat er een stabiliserende invloed op de macro-economische kringloop zou uitgaan van een uitgewerkt stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten.

Naast instrument ter stabilisatie van de conjunctuur werden de overdrachten ook gebruikt in het kader van het inkomensbeleid. Zowel aan de financieringskant als aan de uitkeringszijde werden concrete maatregelen genomen die ertoe moesten bijdragen het beoogde "inkomensplaatje"

tot stand te brengen. Aldus kwam er ook een samenhang tot stand tussen de loonpolitiek, het fiscale beleid en het beleid ten aanzien van de maatschappelijke inkomensoverdrachten.

Door de verstrengeling van de maatschappelijke inkomensoverdrachten met de algemene economische politiek, en door de gefragmenteerde totstandkoming van het stelsel, is een afweging van baten en offers van overdrachtsmaatregelen voortdurend moeilijker geworden. Bovendien is het steeds moeilijker geworden om de effecten te bepalen en is de kans op tegenstrijdige maatregelen toegenomen.

### 3.1.2 Interdependenties

De eerste opgave van het onderzoek is te bepalen waar en hoe de onderlinge samenhang van uiteenlopende regelingen zich financieel-economisch manifesteert.

De institutionele vormgeving van de maatschappelijke inkomensoverdrachten is in vele afzonderlijke stappen tot stand gekomen. Hierdoor is een onoverzichtelijk geheel ontstaan, waarbij zich de vraag laat stellen of een adequate coördinatie tussen de verschillende regelingen en uitvoeringsorganisaties nog wel kan worden doorgevoerd. Zo is van belang op welke wijze en in welke omvang de verschillende regelingen elkaar beïnvloeden. Bijvoorbeeld: toename van langdurige werkloosheid doet mensen opschuiven van WW naar WWV, met als gevolg een lagere sociale uitkering, maar tevens een hogere huursubsidie; komt daar nog bij dat de huren worden verhoogd, dan vloeit ook uit deze maatregel weer meer huursubsidie voort. Wat is nu het eindeffect van deze verschuivingen, zowel voor de collectieve financiën als voor het individu?

De onderlinge beïnvloeding blijft niet beperkt tot de overdrachten aan huishoudens. De overdrachten aan huishoudens en bedrijven oefenen ook wederzijds invloed uit. Investeringsbijdragen van de kant van de overheid worden vaak verstrekt onder de voorwaarde dat het bedrijf gezond moet worden gemaakt. Niet zelden leidt dit tot verlies van arbeidsplaatsen en bijgevolg tot een groter beroep op de werkloosheidsregelingen. Hierdoor leiden macro-economisch gezien investeringssubsidies vaak tevens tot een verhoging

van de arbeidskosten. De hogere premies als gevolg van de afnemende werkgelegenheid verhogen immers de kosten van de produktiefactor arbeid. Aldus kan een zekere spiraalbeweging ontstaan waarbij de concurrentieverhouding tussen de factor arbeid en de factor kapitaal wordt beïnvloed ten gunste van de factor kapitaal. Wel moet hierbij bedacht worden dat de investeringsstimulerende maatregelen juist ook ten doel hebben om werkgelegenheid veilig te stellen. Op onderlinge samenhangen als hier bedoeld, bestaat weinig zicht en de structuur van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten doet voorts vermoeden dat de coördinatie van de verschillende regelingen, met andere woorden de besturing van het stelsel als geheel, uiterst moeizaam verloopt.

### 3.1.3 Maatschappelijke inkomensoverdrachten als beleidsinstrument

Op het terrein van de economische politiek bevat het instrumentarium waarvan de Nederlandse overheid zich bedient, onderdelen van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten. Meer in het bijzonder gaat het om de beïnvloeding van:

- de inkomensverdeling
- de bestedingsstructuur van huishoudens en bedrijven
- de arbeidsmarkt.

De tweede opgave van het onderzoek komt erop neer te bepalen of sturing op de genoemde beleidsterreinen met behulp van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten effectief kan geschieden.

Om de personele inkomensverdeling te beïnvloeden, wordt vaak mede gebruik gemaakt van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten. Bij de premieheffing en de uitkeringen voor de volksverzekeringen komt dit aspect duidelijk naar voren, evenals bij het fiscale regime ten aanzien van premies en uitkeringen. Ook speelt het inkomenspolitieke aspect een rol bij overdrachten als individuele huursubsidies en premies voor de woningbouw. Een belangrijk aspect van de personele inkomensverdeling is het garanderen van een bestaansminimum. Het gaat hier om een grondwettelijke verplichting (artikel 20, lid 3). In verband met de vraag naar de effectiviteit van dit instrumentarium voor de

personele verdeling is het van grote betekenis dat de totaalinvloeden van alle regelingen beter bekend worden. Het inkomensherverdelende effect van de ene regeling kan door een andere worden teniet gedaan of juist worden versterkt.

Massale overdrachten kunnen de categoriale inkomensverdeling zodanig veranderen dat er een hogere particuliere consumptiequote ontstaat. Veel hangt hier af van de mate waarin verhoogde sociale uitkeringen en andere overdrachten het looninkomen dan wel de winst en het kapitaalinkomen terugdringen. Voor zover de hogere lasten van de inkomensoverdrachten worden afgewenteld op het niet-looninkomen gaat deze verschuiving waarschijnlijk gepaard met een verhoging van de particuliere consumptiequote, omdat uit het loon- en overdrachtsinkomen naar verwachting meer wordt geconsumeerd dan uit het winst- en kapitaalinkomen. Tevens kan zo'n verschuiving voor een belangrijk deel een daling verklaren van de particuliere spaarquote. In de periode 1955-1980 bleef het aandeel van het beschikbaar looninkomen in het beschikbaar nationaal inkomen globaal constant. Het aandeel van het kapitaalinkomen (incl. de beloning van zelfstandigen) daalde van 30 naar 10%. Daarentegen steeg het aandeel van de overdrachtsinkomens van de niet-actieven (incl. pensioenuitkeringen) van 10 naar 30%. Deze cijfers zouden erop kunnen duiden dat de sociale zekerheidsuitbreiding in die periode niet door de werknemers is betaald, maar door de ondernemingen. Voor zover het overheidsbeleid deze verandering in de categoriale inkomensverdeling doelbewust heeft nagestreefd, hetgeen zal moeten worden geverifieerd, komt de dringende vraag op of dit resultaat werd beoogd. Is deze veranderde inkomensverdeling door de overheid gestuurd of heeft een eenmaal in gang gezet proces van overheveling krachten opgeroepen, die tot dit resultaat hebben geleid? Bij de beoordeling van de opgetreden effecten mag overigens niet uit het oog worden verloren dat de daling van de winstquote ook door andere factoren veroorzaakt kan zijn dan alleen door de stijging van de sociale kostenquote. De verandering van de vermogensstructuur van ondernemingen heeft te zamen met de gestegen rentevoet eveneens geleid tot een verdringing van de winsten en wel ten gunste van de rentecomponent in het kapitaalinkomen.

Bij de beïnvloeding van de bestedingsstructuur kan naast de genoemde beïnvloeding van de particuliere consumptie- en spaarquoten voorts nog gedacht worden aan uiteenlopende zaken als het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het wettelijk verplicht stellen van een aantal sociale verzekeringen. Nagegaan moet worden in hoeverre de in dit verband beoogde beleidsdoelstellingen ook inderdaad worden gerealiseerd.

Een beïnvloeding van de bestedingsstructuur van bedrijven door maatschappelijke inkomensoverdrachten vindt op uiteenlopende wijze plaats. De overdrachten kunnen zich richten op de produktiefactoren, het produktieproces, de afzet en externe factoren. Tientallen financiële instrumenten worden door de overheid ingezet om bepaalde beleidsdoeleinden te realiseren. In omvang gemeten ligt de nadruk sterk op de stimulering van investeringen. Naast maatregelen op het gebied van financiering van de onderneming (kredietverlening) zijn de vermogensoverdrachten om niet ter stimulering van de investeringen een belangrijke categorie. De laatste twee jaar bedroeg het aandeel van deze vermogensoverdrachten in het totaal van de netto-investeringen van het bedrijfsleven circa 50%. Nagegaan zal moeten worden in hoeverre investeringsstimulerende maatregelen van de overheid in de besluitvorming binnen de ondernemingen ten aanzien van de investeringen een belangrijke factor zijn geweest.

Ten aanzien van de arbeidsmarkt, ten slotte, kan vastgesteld worden dat de maatschappelijke inkomensoverdrachten mede zijn gericht op het beïnvloeden van:

- a) de spreidingsmobiliteit: dat wil zeggen de mobiliteit op de arbeidsmarkt tussen functies, beroepen, bedrijven, regio's, werk en werkloosheid;
- b) de participatiemobiliteit: dat wil zeggen de mobiliteit van en naar de arbeidsmarkt;
- c) de vraag naar arbeid.

Belangrijke instrumenten hierbij zijn onder andere de hoogte en de duur van de uitkering. Er wordt vaak op gewezen dat de heffings- en uitkeringsstructuur van het stelsel van inkomensoverdrachten belemmeringen bevat voor het streven naar arbeidstijdverkorting en gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

### 3.1.4 Niet-beoogde effecten van het stelsel van maatschappelijke overdrachten

De derde opgave van het onderzoek bestaat erin, na te gaan welke niet-beoogde effecten het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten heeft opgeroepen. De niet-beoogde effecten worden onderscheiden in economische, bestuurlijk-juridische en sociaal-culturele effecten.

Ervan uitgaande dat het stelsel van maatschappelijke overdrachten een structurelement van onze economische orde is geworden, zal bij tal van financiële-economische beslissingen rekening worden gehouden met het bestaan van dit herverdelingsstelsel. Voor het overheidsbeleid is het van belang te weten hoe er mee rekening wordt gehouden door ondernemers, werknemers, vakbonden, zelfstandigen, financiële instellingen, enzovoort. De kernvraag met betrekking tot de niet-beoogde economische effecten is: welke veranderingen in het economisch gedrag patroon van groepen en individuen worden door bepaalde ontwikkelingen in het stelsel van overdrachten opgeroepen?

In de inleiding is reeds gewezen op de verschuiving die in de loop der tijd in de sociale zekerheidswetgeving is opgetreden van de dekking van beperkte ondernemingsrisico's naar ruime maatschappelijke risico's. Deze verschuiving heeft, zoals gezegd, geen gevolgen gehad voor de behandeling van de sociale zekerheidslasten als arbeidskosten. Maar wanneer veel sociale zekerheidsuitkeringen geen enkele band meer hebben met de gang van zaken in het productieproces, is het dan nog wel verdedigbaar dat de produktiefactor arbeid hiermee wordt belast? (N.B. kapitaalkosten zijn vaak gedrukt door diverse vormen van subsidiëring, zoals investeringsaftrek, vervroegde afschrijvingen WIR-premies, terwijl arbeidskosten door de wijze van sociale premieheffing zijn verhoogd.) Onderzocht zou kunnen worden welke economische en maatschappelijke gevolgen het beschouwen van de sociale premies als arbeidskosten heeft gehad voor de kostenverhoudingen in het productieproces en daarmee bijvoorbeeld voor de werkgelegenheid.

Het naast elkaar bestaan van inkomensdervingsregelingen en subsidies aan huishoudens kan de mobiliteit op de arbeidsmarkt in bepaalde gevallen belemmeren en tot een

uitbreiding van de informele economie leiden. Dit laatste kan ook een gevolg zijn van de heffingsstructuur. Nagegaan zou kunnen worden waar en in hoeverre dergelijke neven-effecten optreden.

De niet-beoogde bestuurlijk-juridische effecten hangen nauwe samen met het feit dat het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten in vele afzonderlijke stappen is opgebouwd. Hierdoor is in de loop der tijd het onderscheid tussen het equivalentiebeginsel, dat oorspronkelijk ten grondslag lag aan de werknemersverzekeringen, en het solidariteitsbeginsel, dat kenmerkend is voor de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen, vervaagd. De directe en indirecte invloed van de overheid op de vaststelling van premies en prestaties is sterk toegenomen. Overwegingen die niet altijd in een rechtstreeks verband lijken te staan met het object en de strekking van de verschillende onderdelen van het stelsel, spelen daarbij een rol. Het gaat hier onder meer om budgettaire, inkomenspolitieke en conjunctuurpolitieke overwegingen. In de typische werknemersverzekeringen is daardoor de relatie tussen premie en uitkering geleidelijk aan ondoorzichtiger geworden. Voorts is ook de toepassing van het solidariteitsbeginsel geleidelijk belast met beleidsdoelstellingen van andere aard, waaronder tot voor kort het materiële gelijkheidsbeginsel centraal heeft gestaan.

Historisch gezien stoelt ons sociale verzekeringsstelsel op het beginsel van de gespreide verantwoordelijkheid. De wetgever heeft een kader geschapen waarbinnen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bedrijfsgenoten bij het beheer van de wettelijke deelstelsels tot haar recht zou kunnen komen. Het beheer wordt echter steeds meer bepaald door eenzijdige van overheidswege genomen beslissingen. Daardoor dreigt het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid te vervlakken tot een uitvoeringsprincipe. Vermindering van de gespreide verantwoordelijkheid doet bovendien ook de onzekerheid over de omvang van de prestaties toenemen.

De directe eigen verantwoordelijkheid van de burger is in de sociale zekerheid, evenals het beginsel van spreiding van verantwoordelijkheden, steeds meer ondergeschikt gemaakt aan andersgerichte doelstellingen van

publiek beleid. De overheid wordt daardoor in steeds ruimere zin als de eerst- en enigverantwoordelijke gezien. Het overnemen van een breed scala van maatschappelijk risico's door de overheid lijkt ertoe te hebben geleid dat velen ten onrechte gaan denken dat die risico's ook niet meer bestaan. Het is zeer de vraag of dat de bestuurbaarheid van het stelsel ten goede komt.

Verwacht mag worden dat de sociaal-culturele ontwikkelingen en de maatschappelijke inkomensoverdrachten elkaar beïnvloeden. De sociaal-culturele ontwikkelingen vormen enerzijds een autonome kracht en zijn als zodanig van invloed op het stelsel; deze relatie komt in het volgende onderdeel van het onderzoek aan de orde. Anderzijds zijn de overdrachten mede bepalend voor de sociaal-culturele ontwikkelingen. De maatschappelijke inkomensoverdrachten hebben functies overgenomen die traditioneel door instituties als gezin, familie en buurtschap werden verricht. Denk bijvoorbeeld aan uiteenlopende zaken als de voorzieningen die er voor invaliden zijn gekomen om een zelfstandig bestaan te kunnen leiden, de uitkeringsrechten van schoolverlaters en de sterke uitbreiding van de georganiseerde professionele gezondheidszorg. Voorts zijn er ontwikkelingen op het gebied van de inkomensoverdrachten die de emancipatie van de vrouw bevorderen, zoals bijvoorbeeld het zwangerschapsverlof in het kader van de Ziektewet en de Derde Richtlijn van de EG.

### 3.1.5 Stelselwijziging

De vierde opgave van het project bestaat uit het aangeven van hoofdlijnen van mogelijke beleidsalternatieven voor het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten.

Uit het voorgaande kan tentatief worden afgeleid (a) dat een afweging van baten en offers van de maatschappelijke inkomensoverdrachten met de gefragmenteerde uitbouw ervan steeds problematischer is geworden, (b) dat de effectiviteit van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten als instrument voor economische politiek problematisch is en (c) dat er ongewenste neveneffecten kunnen optreden. Dit zijn even zovele redenen om de

mogelijkheden tot stelselwijziging te onderzoeken. Hiernaast kan men nog een tweetal redenen onderkennen: de sterke groei van het aantal ontvangers van inkomensoverdrachten en de emancipatie. Het aantal ontvangers van inkomensoverdrachten neemt toe als gevolg van onder meer de stijgende werkloosheid, de geleidelijke vergrijzing van de bevolking, de langzame ontbinding van de familiale solidariteit en de verbroekeling van de traditionele leefeenheden. De vrouwenemancipatie heeft ingrijpende gevolgen voor de arbeidsverdeling en draagt bij tot de individualisering van de aanspraken op overdrachten. Het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten is evenwel tot stand gekomen in een periode waarin het kerngezin als samenlevingsvorm de absolute boventoon voerde en de 40-urige werkweek van de mannelijke kostwinner de hoeksteen vormde van het arbeidsbestel.

Hoewel het moeilijk is om vast te stellen tot waar de "rek", het "draagvlak" of de "robuustheid" van het stelsel gaat, wordt vrij algemeen aanvaard dat een zekere lange-termijnherziening noodzakelijk is. Hierbij gaat het erom het stelsel beter af te stemmen op de bestaande en toekomstige maatschappelijke omstandigheden. Als gevolg van de financieringsproblemen overheersen momenteel in het beleid evenwel de korte-termijnbezuinigingen. Onder het motto "de verzorgingsstaat verkeert in een crisis" dreigt soms het hart eruit gehaald te worden. Met als doel: op korte termijn terugdringen van de sociale uitgaven. De WRR wil, zoals gezegd, een bijdrage leveren aan de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat door een studie te verrichten die handreikingen kan bieden voor de lange-termijnherziening van het stelsel van maatschappelijke inkomensoverdrachten. Dit betekent niet dat de Raad tot een blauwdruk van zo'n systeem moet komen. Wellicht is het aangeven van de sterke en zwakke elementen van het bestaande stelsel en van de hoofdlijnen van mogelijke beleidsalternatieven het maximaal haalbare.

## 3.2 Marges voor overheidsbeleid

### 3.2.1 Inleiding

De laatste jaren lijkt, niet alleen in Nederland, de onvrede over het door de overheid gevoerde beleid gegroeid. De omvang en vooral de indringendheid van de overheidsbemoeienis is toegenomen en de collectieve sector is omvangrijker geworden. Maar de overheid lijkt niet meer bij machte te zijn haar talrijke bevoegdheden effectief en doelmatig te gebruiken. Men spreekt wel van de moderne verzorgingsstaat als een aan institutionele verkalking lijdende Leviathan, omvangrijk, maar log en onmachtig tot een doeltreffende behartiging van de taken die hem zijn opgedragen. Schiet het door velen van het overheidsoptreden gehoopte of verwachte resultaat te kort en achten zij zich in hun jegens de overheid uitgesproken wensen en verlangens te kort gedaan, dan bestaat het gevaar dat het optreden van de overheid steeds minder steun ondervindt en op groeiende maatschappelijke weerstanden stuit.

Het is de vraag of op deze bezwaren een vermindering van overheidstaken zonder meer het passende antwoord kan zijn. Het takenpakket van de moderne westerse democratie is niet alleen de resultante van autonome politieke en bestuurlijke keuzen, het is historisch gezien vooral bepaald door maatschappelijke, economische en technische ontwikkelingen. Daarom zou een overhaaste vermindering van de overheidstaken als remedie wel eens erger kunnen blijken dan de kwaal. De omstandigheid dat de bestaande maatschappelijke verhoudingen mede door toedoen van de staat zo tot stand zijn gebracht en in stand worden gehouden, houdt in dat een onverhoedse vermindering van de overheidsbemoeienis een zwaardere interventie kan blijken te zijn dan welke overheidsingreep in de afgelopen decennia ook.

Het is van wezenlijk belang meer inzicht te verwerven in de oorzaken van de groeiende onmacht van de zich breder makende overheid. Een samenleving waarin de staat als uitdrukking van het gemenebest niet meer bij machte is afdoend te ageren of reageren op actuele en mogelijke problemen die zijn tussenkomst vergen, loopt aanzienlijke risico's.

Bij de vorming en uitvoering van het beleid in de sociale

rechtsstaat spelen institutionele factoren van rechtsstatelijke en politiek-bestuurlijke aard een rol, die als gegevens voor het beleid niet mogen worden genegeerd. Het verkrijgen van een beter inzicht in de oorzaken van de problemen van de sociale rechtsstaat vereist dat deze gegevens in hun onderlinge samenhang worden onderzocht en beschreven.

Het is niet uitgesloten dat zo'n onderzoek tot gevolgtrekkingen zal kunnen leiden omtrent de omvang en samenstelling van de overheidstaken. Waarschijnlijker lijkt het echter dat de bevindingen vooral tot conclusies zullen leiden over de wijze waarop het overheidsbeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd.

### 3.2.2 De institutionele context van het overheidsbeleid: rechtsstatelijke en politiek-bestuurlijke gegevens

De kern van de klassieke rechtsstaatsidee is te vinden in het beginsel dat het optreden van de overheid in de particuliere sfeer, zo het al niet tot de formele wet te herleiden dient te zijn, toch in ieder geval aan het positieve recht gebonden is en door een onafhankelijke rechter aan dat recht kan worden getoetst. Dit beginsel, dat uit de zeventiende en achttiende eeuw stamt, is tot op heden onverminderd actueel gebleven. Het neemt in de vernieuwde Grondwet een centrale plaats in en het is ook terug te vinden in de na de Tweede Wereldoorlog geformuleerde internationale verdragen over de fundamentele rechten van de mens. Het rechtsstaatsbeginsel heeft als belangrijkste praktische implicatie dat de verticale verhoudingen tussen staat en burger van meet af aan door wet en recht worden beheerst: de publiekrechtelijke rechtsbetrekking veronderstelt een door het publiekrecht gebonden bevoegdheid van de overheid.

De uitbreiding van de overheidstaken in de verzorgingsstaat heeft ertoe geleid dat de ingrepen van de overheid in de particuliere sfeer van burgers, ondernemingen en andere particuliere verbanden naar omvang en indringendheid zijn toegenomen en nog toenemen. Omdat in de sociale rechtsstaat of verzorgingsstaat die ingrepen onverkort door

het rechtsstaatsbeginsel worden beheerst, is, institutioneel-juridisch gezien, de meest in het oog lopende trek van die staat de voortschrijdende juridificering van het maatschappelijk bestel in verticale zin. Het dagelijks leven van de burger is meer en meer in het teken van publiekrechtelijke rechten en plichten komen te staan, die in de verhouding met de overheid tot gelding komen.

Aanvankelijk is deze ontwikkeling tamelijk onopgemerkt verlopen, want de aandacht voor de inhoud en strekking van het overheidsoptreden heeft eigenlijk steeds die voor de bestuurlijkjuridische neveneffecten verdrongen. Sinds enkele jaren trekken zij wat meer belangstelling.

De neveneffecten komen tot uiting binnen de overheidssfeer en in de relaties tussen overheid en burger. Binnen de overheidssfeer ziet de uitvoerende macht zich met toenemende besluitvormings- en coördinatielasten geconfronteerd:

- het huidige takenpakket van de executieve is naar doeleinden heterogeen; de ingrepen in de sfeer van de burger lopen sterk uiteen. Dat scheidt in de verhoudingen tussen de verschillende organen en lichamen moeilijk oplosbare coördinatieproblemen, die veel tijd en inspanning vergen en waarvan de uitkomsten vaak onzeker zijn;
- de uitvoerende macht beschikt over ruim omschreven bevoegdheden. De wetgever is vergaand tegemoet gekomen aan het verlangen van de executieve om de nodige competenties te krijgen voor een "dynamisch en slagvaardig beleid". Echter die vrijgevigheid is niet onvoorwaardelijk gebleven. De hantering van de bevoegdheden is, juist omdat ze zo verstrekkend zijn, procedureel gebufferd (advies-, consultatie- en inspraakprocedures) en, waar het optreden van de lagere overheid in het geding is, onderworpen aan vele vormen van goedkeuring, toezicht en controle. Soms dwingt de wet het bestuur tot uitspraken bij voorbaat over het gebruik dat het van zijn bevoegdheden tot controle wil maken (beleidslijnen, -nota's, plannen, enz.).

De moderne samenleving staat wantrouwend tegenover verschillen in het niveau van de van overheidswege aangeboden bestaanswaarborgen en andere voorzieningen. De

opkomst van de verzorgingsstaat heeft vrijwel overal geleid tot een versterking en uitbreiding van de bevoegdheden van de centrale overheid: de belangrijkste terreinen van overheidszorg worden vrijwel geheel geregeld door voorschriften van de centrale wetgever; zij worden in belangrijke mate door het al dan niet gedeconcentreerde centrale bestuur uitgevoerd.

Van de overheid wordt verlangd dat zij gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk behandelt, en ongelijke gevallen zoveel mogelijk naar rato van hun ongelijkheid verschillend behandelt. Dit materiële gelijkheidsbeginsel dat op tal van beleidsgebieden een zwaarwegende rol speelt, leidt tot regelverfijning en -verdichting.

Beide tendensen tot centralisatie en detaillering van overheidsingrepen leveren, zowel binnen de centrale overheid als in de verhouding tussen die overheid en de lagere overheden, toenemende besluitvormings- en coördinatieproblemen op.

Ook in de verhouding tussen overheid en burger doen zich ontwikkelingen voor die aandacht verdienen:

- het optreden van het bestuur staat bloot aan een voortdurende druk tot verfijning en uitbreiding. In hun onderlinge verhoudingen snijden de burgers hun betrekkingen op de maat van hun bijzondere wensen en behoeften, waarbij uiteraard de onderlinge machtsverhoudingen een rol spelen. In hun verticale relaties met de overheid worden zij geconfronteerd met gegeven, min of meer algemene normen die vaak slecht bij hun specifieke wensen passen. De formele of materiële wetgever zal dan ook onder druk blijven staan om evenwichtiger of rechtvaardiger oplossingen te vinden. Maatschappelijke fricties en conflicten worden zo door tussenkomst van wetgever en bestuur voorkomen of verholpen. Aldus doet zich een spanning voor in die zin dat politiek-bestuurlijke mechanismen in ons democratisch bestel steeds weer nieuwe specifieke overheidsingrepen uitlokken, terwijl het totaalbeeld dat hieruit naar voren komt niet als zodanig is bedoeld, weinig doorzichtig en moeilijk beheersbaar is. Er ontstaan zo complexe belangenverwevingen, waarin alleen ingewijden de weg weten te vinden. Deze spanning komt ook tot

- uiting in de coördinatieproblematiek waarmee de overheid in haar verhoudingen met de burgers wordt geconfronteerd;
- wanneer de formele of materiële wetgever eenmaal ten gunste van het ene of andere belang is opgetreden, blijkt het in de praktijk bijzonder moeilijk een eenmaal bij de wet verleende aanspraak te verminderen of ongedaan te maken. Wanneer de formele of materiële wetgever eenmaal heeft gehandeld, verliest hij het initiatief. De consequentie is dat hij zich wel nieuwe belangen kan aantrekken, maar dat hij "oude", al door de wet beschermde belangen ongemoeid moet laten. Oude regels en nieuwe regels lijken, in een eenzijdig verlopende ontwikkeling, zich opeen te stapelen. Het proces van regelverdichting lijkt zich zelf in stand te houden en verder toe te nemen;
  - intussen is de voortschrijdende verdichting van uiteenlopende normen en ingrepen niet zonder problemen. Wanneer het overheidsoptreden, behalve voor de direct daarbij betrokken belanghebbenden, als hinderlijk, onbegrijpelijk en weinig zinvol wordt ervaren, kunnen zich ontwijkingsverschijnselen gaan voordoen. Worden die normen niet meer als vanzelfsprekend nageleefd, is de overheid niet meer bij machte ze als zodanig te handhaven en ontbreken informele vormen van sociale controle, dan staat hun gelding als "recht" aan erosie bloot.

Het voorgaande is ruw genomen als volgt samen te vatten: het rechtsstaatsbeginsel vereist dat het optreden van de overheid in de verzorgingsstaat normatief gebonden is; die eis heeft consequenties voor de manier waarop de overheid de maatschappelijke ontwikkelingen in de door haar gewenste zin kan beïnvloeden. Ofschoon het rechtsstaatsbeginsel de overheid formeel een grote vrijheid laat bij de keuze van de doeleinden en middelen van beleid, impliceert het materiële beperkingen voor de omvang en intensiteit van de overheidsingrepen.

In een parlementair-democratisch staatsbestel worden de belangrijkste keuzen die aan het overheidsbeleid ten grondslag liggen gedaan in gemeen overleg tussen regering en parlement. Dat houdt meer in dan de voldoening alleen aan enkele constitutionele voorschriften voor de procedure en de vorm van de belangrijkste beleidsbeslissingen. De enkele eis dat het overheidsbeleid een democratische legitimering behoeft, is in eerste instantie bepalend voor de vraag of het beleid al dan niet tot stand komt en in tweede instantie voor de uiteindelijke inhoud van het beleid. De regering maakt niet eenzijdig uit of bepaalde beleidsdoelstellingen al dan niet gewenst zijn en of bepaalde instrumenten daarvoor al dan niet doelmatig zijn. De democratische legitimering van het overheidsbeleid heeft primair betrekking op de vraag of dat beleid naar doelstellingen en methoden van verwezenlijking aanvaardbaar is. Wat in het besluitvormingsproces van de parlementaire democratie uiteindelijk aanvaardbaar wordt geacht, hangt onder meer af van de prevalerende politieke richtingen in de volksvertegenwoordiging en van de stabiliteit van de politieke verhoudingen. Onder omstandigheden waarin coalities betrekkelijk snel kunnen wisselen, zal het overleg tussen regering en Staten-Generaal niet snel uitlopen op het leggen van zware beleidsaccenten in deze of gene richting: de keuzen van vandaag moeten ook morgen nog aanvaardbaar zijn. Dat heeft gevolgen voor de inhoud en vormgeving van de uitspraken die de wetgever doet. Ondubbelzinnige keuzen vermijgend, zal hij ernaar streven zijn uitspraken in abstracto voor een brede kring zo aanvaardbaar mogelijk te houden. Er ontstaat zo menigmaal een kloof tussen de doelstellingen van beleid en de middelen waarmee het moet worden verwezenlijkt: de doeleinden van het overheidsbeleid zijn omvangrijk en ambitieus, de middelen lijken soms indrukwekkend, maar daar ze vooral op hun politieke aanvaardbaarheid worden getoetst, blijken ze in de praktijk veelal inadequaat. Het vereiste van de democratische legitimiteit blijkt zo een gegeven dat de inhoud en vormgeving van het overheidsbeleid in de sociale rechtsstaat diepgaand beïnvloedt. Enerzijds tendeeert het naar een uitbreiding en differentiëring van de overheidstaken, anderzijds strekt het

ertoe de executieve in de uitvoering van die taken aan vergaande bindingen te onderwerpen. Brengt de gebondenheid aan het rechtsstaatsbeginsel mee dat in de verzorgingsstaat de maatschappelijke verhoudingen meer en meer in verticale zin gejuridificeerd worden, de gebondenheid aan het beginsel van parlementair-democratische legitimiteit lijkt dat proces zowel te versnellen als te compliceren.

### 3.2.3 Probleemstelling

De hier bij wijze van toelichting beschreven verschijnselen leiden tot de volgende probleemstelling:

- A. Welke bindingen vloeien uit de hoofdbeginselen van de democratische rechtsstaat voort voor de beleidsvorming en -uitvoering van de verzorgingsstaat?

Voor de beantwoording van de onder A gestelde vraag kan niet worden volstaan met een inventarisatie van de klassieke staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke leerstukken alsmede van de rechtspraktijk ter zake. Het zal moeten worden uitgezocht hoe deze doorwerken in de praktijk van de beleidsvorming en -uitvoering, hoe de overheid ermee te werk gaat en welke consequenties dat heeft voor de interne verhoudingen binnen de overheid, alsmede voor de relaties tussen overheid en burger. Vermoedelijke punten van aandacht zullen zijn:

- de verschuivingen in de verhoudingen tussen de formele wetgever en de executieve (in veel moderne wetgeving ligt het accent minder op materiële normen waaraan het bestuur is gebonden, doch meer op het scheppen van "open" bevoegdheden voor de secundaire wetgever en het bestuur en op het vaststellen van procedurele voorschriften voor het hanteren van die bevoegdheden);
- de verschuivingen in de verhoudingen tussen regering en parlement (de medewetgevende functie van het parlement heeft aan belang verloren; hetzelfde geldt voor de politieke controle ex post op het gevoerde beleid; voor deze verliezen lijkt de volksvertegenwoordiging compensatie te zoeken door zelfstandig initiatieven met betrekking tot het te voeren beleid te ontplooiën, de beleidscontrole ex ante wordt belangrijker);

- het in het kader van de verzorgingsstaat geïnitieerde beleid is vooral het beleid van de centrale overheid gebleven: hoe komt dat; is het een noodzakelijke consequentie van de aard en strekking van het beleid (vgl. de betekenis van het materiële gelijkheidsbeginsel in de verzorgingsstaat), of berust het op een historische "toevalligheid"?
- de problematiek van de inhoudelijke afstemming van niet-identieke doelstellingen en uiteenlopende interventies, zowel binnen één bestuurslaag (de horizontale interdepartementale coördinatie) als tussen meer bestuurslagen (de verticale coördinatie);
- de onevenredigheden tussen de gewenste beleidsdoelstellingen en de daarvoor door de wetgever ter beschikking gestelde instrumenten;
- de fragmentering van (hoofd-)doelstellingen in een groeiend aantal enkelvoudige (neven-)doelstellingen en het daarmee gepaard gaande proces van intensivering en detaillering van overheidsinterventies;
- de samenhangen tussen, enerzijds, het toenemen van de beleidsintensiteit (het overheidsbeleid is indringender geworden) en, anderzijds de inkleding van overheidsbesluiten in een omvangrijker wordend stelsel van procedurele waarborgen, wettelijke planstelsels, advisering, consultaties, goedkeuring, aanwijzingen, ter visielegging, inspraak- en bezwarenprocedures, enz.);
- de samenhangen tussen, enerzijds, beleidsomvang en -intensiteit en, anderzijds, de toenemende verfijning en detaillering van de ingrepen;
- de vervlechting van de publieke en de particuliere sfeer: cumulatie van overheidsinterventies in een grotendeels eenzijdig verlopend proces van regelverdichting;
- de problemen met de controle op de naleving van de talrijker wordende overheidsvoorschriften, het voorkomen van ontwijkings- en ontduikingsverschijnselen en met de handhaving van overheidsvoorschriften.

Deze aandachtspunten zijn in het recente verleden vrijwel alle het object van deelonderzoek geweest. In dit project zal vooral worden getracht de onderlinge samenhangen tussen

de geschetste verschijnselen, die elkaar lijken te versterken, in kaart te brengen. Zo is wellicht een beter en diepgaander inzicht in de beleidsmogelijkheden van de overheid te krijgen.

De probleemstelling voor het tweede deel van het project luidt:

B. Hoe komen de onder A bedoelde bindingen tot uiting in hoofdonderdelen van:

- het sociaal-economisch beleid;
- het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid;
- het specifieke welzijnsbeleid?

De beantwoording van de onder A bedoelde probleemstelling loopt het gevaar in abstracties te blijven steken, wanneer zij niet refereert aan het in concreto gevoerde beleid. Ofschoon het aantrekkelijk lijkt daarvoor enkele beperkte (deel-)beleidsgebieden uit te kiezen en het daar gevoerde beleid, naar doeleinden en instrumenten, aan een detail-analyse te onderwerpen, zou zo'n onderzoek op een wezenlijk onderdeel van de algemene probleemstelling tekortschieten: de beleidsproblematiek van de moderne staat is niet slechts een kwalitatief vraagstuk dat betrekking heeft op het hoe en het waarom van de afzonderlijke overheidsingrepen, het is tevens en vooral een kwantitatief vraagstuk. De veelheid en verscheidenheid van de afzonderlijke overheidsingrepen veroorzaken louter door hun kwantiteit omvangrijke beleidsproblemen, die zich zowel bij de vorming en organisatie als bij de uitvoering en handhaving ervan kunnen voordoen. Het macro-karakter van deze problematiek vergt een brede toetsing waarin ook de kwantitatieve aspecten tot hun recht kunnen komen.

De keuze en indeling van de te onderzoeken hoofdbeleidsgebieden berust op de door de Commissie Herstructurering Rijksdienst in het voetspoor van de Commissie-De Wolff gemaakte onderscheiding van de belangrijkste facetten van het overheidsbeleid. Door deze invalshoek te kiezen wordt een zeer omvangrijk deel van het overheidsbeleid bestreken. En, wat het onderzoek aanzienlijk kan vergemakkelijken, voor elk van de drie gebieden zijn

betrekkelijk recente studies beschikbaar. Ten dele hebben zij ook het object gevormd van al door of onder auspiciën van de WRR verricht onderzoek. Voor het beschrijvend deel van dit onderzoek zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het beschikbare materiaal.

De drie hoofdbeleidsgebieden zullen op dezelfde wijze in kaart worden gebracht.

Begonnen wordt steeds met een korte beschrijving van de hoofddoelstellingen en de belangrijkste nevendoelestellingen van het gevoerde beleid, alsmede van de eventuele onderlinge samenhangen tussen die doelstellingen. Daarbij moet worden nagegaan of en in hoeverre ze homogeen, dan wel heterogeen zijn. Dit aspect is van groot belang voor de coördinatie van het beleid en de vormgeving en toepassing van de beleidsinterventie.

Vervolgens volgt een overzicht van de belangrijkste groepen van rechtstreeks bij het beleid belanghebbenden of groepen van belanghebbenden en van mogelijke onderlinge belangen- tegenstellingen. Daarna volgt een samenvattende beschrijving van de beleidsinstrumenten in directe zin, zoals deze bij of krachtens de formele wet, in pseudowetgeving of op een andere wijze zijn uitgewerkt. De belangrijkste van die instrumenten zullen volgens een uniform analyseschema worden beschreven. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de wijze waarop de beleidsdoelstellingen in de uitwerking van het instrumentarium tot uiting komen, de bevoegdheden van de executieve, de wijze waarop de uitoefening van die bevoegdheden procedureel is gebonden, en aan de wijze waarop belanghebbenden rechtstreeks of indirect bij de besluitvorming betrokken zijn.

Een wettelijke of niet-wettelijke beleidsinterventie staat zelden op zich zelf. Zij wordt gewoonlijk in samenhang met andere beleidsinterventies gepleegd. Aan die zakelijke samenhangen samenhangen, de met het oog daarop bestaande procedurele voorzieningen en aan de praktische complicaties die zich daarbij voor kunnen doen wordt apart aandacht besteed.

De analytische beschrijving van de hoofd- beleidsgebieden wordt per beleidsgebied afgerond met een onderzoek van de knelpunten die zich daar voordoen. Dat onderzoek zal plaatsvinden aan de hand van een "checklist"

die op grond van de beantwoording van vraag A zal worden opgesteld. De uitkomsten van dat onderzoek kunnen wellicht een meer gefundeerde grondslag bieden voor het doen van uitspraken over de beleidsmogelijkheden op de verschillende hoofdbeleidsgebieden.

De mogelijkheden voor het overheidsbeleid worden niet alleen bepaald door institutioneel-juridische factoren. Daarop werken ook andere algemene en meer specifieke omgevingsfactoren in. Twee van de belangrijkste algemene omgevingsfactoren, de steeds veranderende maatschappelijke verhoudingen en het verschuivende normen- en waardenpatroon in de maatschappij, en de grote gevoeligheid van de Nederlandse samenleving voor van buiten komende economische invloeden, zullen (mogelijk) prominent zijn in een tweetal andere projecten die de Raad op zijn programma heeft staan. Hoe relevant ze in dit project ook zijn, zij zullen daarin niet afzonderlijk worden onderzocht. Wel zullen deze factoren, met eventuele andere omgevingsfactoren, waar dat nodig is, zo feitelijk mogelijk worden aangeduid als aspecten waarmee de overheid bij de vorming en uitvoering van haar beleid rekening mee heeft te houden. Voor de verschillende hoofdbeleidsgebieden zijn de relevante omgevingsfactoren niet steeds dezelfde en voor zover dat wel het geval mocht blijken, is hun gewicht niet identiek. Bij de feitelijke beschrijving van de omgevingsfactoren zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Om te voorkomen dat de uitkomsten van de beantwoording van Vraag A, die alleen door een detailanalyse van het concrete beleid op hun waarde kunnen worden beoordeeld, niet tot hun recht komen, moet de mogelijkheid worden opengelaten dat per hoofdbeleidsgebied een bijzondere beleidssector nader wordt geanalyseerd. Zo'n onderzoek zal inhoudelijk moeten aansluiten bij het meer globale algemene onderzoek. Het is in dit stadium nog niet verantwoord om stellige uitspraken over de daarvoor te kiezen beleidssectoren, alsmede over de opzet van het detailonderzoek te doen. De resultaten van het eerste deel van dit project zullen daaromtrent nader uitsluitsel moeten geven.

Het derde deel van de probleemstelling luidt:

- C. Hoe kunnen in het licht van de antwoorden op de vragen A en B de beleidsmogelijkheden voor de overheid, zo goed mogelijk worden benut en, eventueel, worden verruimd?

Voor de beantwoording van deze vraag zal te rade moeten worden gegaan bij de uitkomsten van het onder A en B gepleegde onderzoek. Met een onderzoek naar de institutioneel-juridische bindingen waaraan het overheidsbeleid is onderworpen en de neveneffecten die daaruit voortvloeien, kan niet worden volstaan. De overheid zal in de toekomst op nieuwe problemen en uitdagingen moeten kunnen reageren. Daarbij zal zij in de samenleving hoogstwaarschijnlijk een grote rol blijven spelen. De huidige moeilijkheden vloeien wellicht voort uit een gebrek aan inzicht in de bindingen waaraan het overheidsbeleid is onderworpen. Dit heeft ertoe geleid dat de agenda van de overheid, zonder een behoorlijke afweging vooraf, vol raakte en dat de overheidsingrepen - steeds gebaseerd op volstrekt respectabele overwegingen - zich zijn gaan opeenstapelen in een welhaast onbeheersbaar lijkend proces. De verruiming van de effectieve beleidsmogelijkheden van de overheid zal moeten worden gezocht in:

- een waardering van de institutioneel-juridische gegevens voor het overheidsbeleid, die in het bestel van de democratische rechtsstaat, zowel voorwaarde als beperking voor het optreden van de overheid zijn;
- de wijze waarop in de publieke sfeer het beleid als publiek belang wordt gearticuleerd;
- de keuze en vormgeving van de interventies, waarmee de overheid haar publieke belangen tracht te realiseren.

Het is aannemelijk dat het onder A en B beschreven onderzoek meer inzicht zal geven in de manier waarop de overheid beleid kan voeren. De vergroting van dat inzicht is van direct belang om een oplossing te vinden voor de thans als problematisch ervaren vorming en uitvoering van het overheidsbeleid (verstarring, regelverdichting, coördinatieproblemen, handhaafbaarheid en gebrekkige effectiviteit), maar ook voor de trage en onvoldoende acties van de overheid met het oog op de in de toekomst wellicht klemmend wordende "nieuwe" publieke belangen.

De te vinden beleidsmogelijkheden van de staat zullen niet bij voorbaat mogen worden opgevat als een vast gegeven. Zij zullen hoogstwaarschijnlijk voor beïnvloeding en verruiming vatbaar blijken.

### 3.3 Het midden- en kleinbedrijf

#### 3.3.1 Probleemstelling

In deze studie gaat het om de rol van het midden- en kleinbedrijf in de toekomstige economische ontwikkeling en het aandeel dat deze sector zou kunnen hebben in het overwinnen van de huidige economische crisis. De verwachting bestaat dat juist het midden- en kleinbedrijf in staat zou kunnen zijn om een belangrijke bijdrage te leveren aan innovatie en creatie van werkgelegenheid, terwijl het voorts aantrekkelijk wordt geacht uit het oogpunt van het facettenbeleid. Onderzocht zal worden in hoeverre het midden- en kleinbedrijf aan deze verwachtingen zou kunnen voldoen. Met het oog op de mogelijkheden voor innovatie zal aandacht worden geschonken aan de flexibiliteit van bedrijven en sectoren, alsmede de levenscyclussen van produkten en bedrijfstakken. De ontwikkeling van de werkgelegenheid zal worden geanalyseerd, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Nagegaan zal worden of het midden- en kleinbedrijf inderdaad aantrekkelijk is uit een oogpunt van grondstoffen- en energiegebruik, milieuvervuiling en ruimtelijke ordening.

De groeiende belangstelling voor het midden- en kleinbedrijf uit zich eveneens in een toenemende aandacht van de overheid. Hoe heterogeen het midden- en kleinbedrijf in verscheidene opzichten ook is, er valt een aantal gemeenschappelijke problemen en knelpunten te signaleren, die raakpunten vertonen met het overheidsbeleid. Wil het midden- en kleinbedrijf de togedachte bijdrage aan de economische ontwikkeling kunnen realiseren, dan zal het overheidsbeleid erop gericht moeten zijn deze problemen en knelpunten op te lossen of te verzachten. Te denken is hierbij onder meer aan loonvorming, arbeidsmarkt, de heffingsstructuur van belastingen en sociale premies, mededingingswetgeving en ruimtelijke ordening. Naast de eigen dynamiek van het midden- en kleinbedrijf zal daarom in

de studie ook het overheidsbeleid centraal staan en zullen in het eindrapport zo mogelijk beleidsaanbevelingen worden geformuleerd.

### 3.3.2 Terreinafbakening en betekenis van het midden- en kleinbedrijf

Volgens de meest gangbare definitie behoren tot het midden- en kleinbedrijf particuliere commerciële ondernemingen (met uitzondering van onder andere agrarische bedrijven) met minder dan 100 werkzame personen. Het midden- en kleinbedrijf bestaat uit een zeer gevarieerde groep bedrijven die in veel opzichten van elkaar verschillen. Er kunnen verschillen bestaan naar produkt, produktie-organisatie, produktietechniek, afzetmarkt, omzet, personeelsbestand en -organisatie, hiërarchie, ondernemerschap en dergelijke. Niettemin kan aan deze heterogene groep bedrijven een aantal gemeenschappelijke kenmerken en problemen worden onderkend. Als voorbeelden van gemeenschappelijke kenmerken van kleine en middelgrote bedrijven kunnen worden genoemd: kleinschalige en arbeidsintensieve productie, afhankelijkheid van lokale c.q. regionale afzetmarkten, eenvoudige en informele organisatiestructuur en veelal beperkte toegang tot de kapitaalmarkt. De belangrijkste gemeenschappelijke problemen van het midden- en kleinbedrijf liggen op de terreinen van economische mededinging, lonen en prijzen, fiscale en sociale verzekeringsvraagstukken, arbeidsvoorziening, financiering, onderwijs, personeelsbeleid, ruimtelijke ordening en onderzoek en voorlichting.

In het totale economische gebeuren speelt het midden- en kleinbedrijf een belangrijke rol. Dit blijkt onder andere uit de bijdrage die het levert aan het nationaal inkomen en de werkgelegenheid. In onderstaande tabel worden deze gegevens vermeld:

Tabel 3.1 Aandeel van het midden- en kleinbedrijf in de toegevoegde waarde (netto, factorkosten), het aantal ondernemingen en de werkgelegenheid, 1980

	midden- en kleinbedrijf	
	absoluut	in procenten van totaal
Toegevoegde waarde (in mrd.gld.)	97	36
Aantal ondernemingen (x 1.000)	346	71
Aantal werkzame personen (x 1.000)	1.924	39

Bron: J. van der Tuin, "Plaats en toekomst van het Midden- en Kleinbedrijf"; Economisch Statistische Berichten, 17 november 1982, 67e jaargang nr. 3381.

Deze tabel heeft betrekking op geregistreeerde grootheden. Een deel van de economische transacties komt echter niet in de statistieken tot uiting, waardoor de werkelijke betekenis van het midden- en kleinbedrijf verschilt van de cijfers in tabel 3.1. Deze onzichtbare sector van de economie kan gesplitst worden in een sector waar geld als ruilmiddel fungeert bij de produktie van goederen en diensten en de verdeling van het met de produktie verdiende inkomen, en een niet-monetaire sector waarin geproduceerde goederen en diensten hetzij direct door de producent worden geconsumeerd, hetzij via een informeel mechanisme worden geruild. Het niet-monetaire deel van deze informele economie is in dit verband in zoverre van betekenis, dat bepaalde activiteiten ten koste gaan van de omvang van de werkzaamheden die door het midden- en kleinbedrijf worden verricht. Het gaat hier bijvoorbeeld om doe-het-zelf activiteiten en schoonmaakdiensten. Ook is het mogelijk dat de werkgelegenheid in het midden- en kleinbedrijf in werkelijkheid groter is dan uit de statistieken blijkt doordat werklozen of arbeidsongeschikten "onzichtbare" werkzaamheden verrichten.

In de periode 1963-1980 is de werkgelegenheid in het midden- en kleinbedrijf voortdurend gegroeid. Voor het bedrijfsleven als geheel vond er van 1963-1970 eveneens groei van de werkgelegenheid plaats, terwijl deze na 1970 stagneerde.

### 3.3.3 Dynamiek van het midden- en kleinbedrijf

In dit onderdeel van de projectbeschrijving wordt op een drietal aspecten ingegaan dat van betekenis is voor de mogelijke bijdrage van het midden- en kleinbedrijf aan de toekomstige economische ontwikkeling. Het betreft hier de innovatieve rol van het midden- en kleinbedrijf, het werkgelegenheidsaspect en de mogelijkheden uit een oogpunt van het facettenbeleid.

In beschouwingen over innovatie wordt aan het kleinere bedrijf veelal een speciale plaats toegekend. In dit verband is met name de flexibiliteit van het midden- en kleinbedrijf van betekenis. Voor innoverend vermogen is flexibiliteit een noodzakelijke, zij het geen voldoende voorwaarde. Hierbij kan de flexibiliteit per bedrijf (intrinsieke flexibiliteit) en per sector (extrinsieke flexibiliteit) worden onderscheiden.

In het onderzoek naar de innovatieve rol van het kleinere bedrijf zal allereerst worden getracht een overzicht te geven van de huidige technische ontwikkelingen voor zover zij van belang zijn voor het midden- en kleinbedrijf, zowel wat betreft de produkten als de procesvoering. Bij het laatste kan een accent komen te liggen op de ontwikkelingen in de micro-elektronika. Getracht zal worden eventuele specifieke Nederlandse elementen (knoop punten, bestaande en eventueel te creëren of te elimineren comparatieve voor- en nadelen) te beschrijven en een beeld te geven van de innovatiemogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf in ons land. Eventueel zullen aangrijpingspunten voor het beleid worden geformuleerd.

Een aspect van betekenis in dit verband vormen de levenscyclussen van produkten die sterk samenhangen met innovatie. De levenscyclus van een produkt verloopt min of meer volgens een vast patroon waarbij technologie en marktacceptatie een belangrijke rol spelen. In het algemeen

kunnen in dit patroon de fasen van introductie, groei, rijpheid en verval worden onderscheiden. Bedrijfstakken kunnen onder invloed van de levenscyclussen die hun produkten doorlopen, eveneens onderhevig zijn aan een soortgelijke ontwikkeling. Een "bedrijfstak levenscyclus" ondergaat de invloed van technische ontwikkeling, ontwikkeling van de vraag en ondernemersactiviteiten. Een dergelijk endogeen ontwikkelingsproces van bedrijfstakken wordt veelal gekenmerkt door concentratie- of deconcentratiebewegingen.

In aansluiting op de genoemde dynamiek in produktontwikkeling en bedrijfstakken lijkt een nadere bestudering en operationalisering van het concept van de levenscyclus van produkten en/of bedrijfstakken zinvol. Het concept van de levenscyclus biedt een analytisch kader waarlangs het denken over de rol van het midden- en kleinbedrijf in de ontwikkeling van de Nederlandse economie gestructureerd kan worden. Wat de ontwikkelingen in het verleden betreft, kan bijvoorbeeld vastgesteld worden van welke produkten de introductie heeft plaatsgevonden door bestaande ondernemingen of door nieuw opgerichte ondernemingen.

Het werkgelegenheidsaspect krijgt op verscheidene manieren aandacht:

- de werkgelegenheidsontwikkeling in het midden- en kleinbedrijf zal over een langere periode worden geanalyseerd waarbij wordt nagegaan welke sectoren in dit verband de belangrijkste bijdrage hebben geleverd;
- in samenhang met de voorgaande analyse wordt getracht te onderzoeken welke factoren de verschillende groeipercentages in de sectoren hebben beïnvloed;
- door de crisissituatie trachten tal van individuen of kleine groepen voor zich zelf of hun directe omgeving op alternatieve of experimentele wijze werkgelegenheid te creëren. Nagegaan zal worden wat voor ontwikkelingen zich op dit terrein voordoen, op welke wijze de overheid hierop inspeelt (bijvoorbeeld werken met behoud van uitkering) en, mede tegen de achtergrond van de eerder genoemde ontwikkelingen, wat de kansen van deze werkgelegenheidscreatie in de toekomst kunnen zijn;

- het macro-economisch beleid is gericht op loonmatiging hetgeen gevolgen heeft voor de particuliere bestedingen. Hierdoor wordt de werkgelegenheidssituatie in de sectoren op verschillende wijze beïnvloed. De toekomstige ontwikkeling van de consumentenvoorkeuren is in dit verband eveneens van betekenis.

Zoals gezegd, koestert men ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf hoge verwachtingen aangaande de mogelijkheden van een facettenbeleid. Onderzocht zal worden hoe de kwalitatieve aspecten van de werkgelegenheid zich in het midden- en kleinbedrijf verhouden ten aanzien van het grootbedrijf. Hierbij gaat het om aspecten als arbeidsomstandigheden, medezeggenschapsverhoudingen, deeltijdarbeid en dergelijke. Andere facetten die aan de orde komen zijn het energie- en grondstoffenverbruik en de beïnvloeding van het milieu.

#### 3.3.4 Enkele probleemvelden van het midden- en kleinbedrijf in relatie tot het overheidsbeleid

Het overheidsbeleid met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf ontstond in de jaren dertig toen onder invloed van de economische crisis een sterke groei in het aantal kleine ondernemingen optrad. Het overheidsbeleid kwam hoofdzakelijk tot stand op aandrang van het midden- en kleinbedrijf zelf dat zich in de concurrentiestrijd met het grootbedrijf wilde beschermen (vestigings- en sluitingswet). Deze invalshoek van het beleid overheerste tot ongeveer de tweede helft van de jaren zeventig, toen de overheid tot een meer actieve opstelling overging. Onder invloed van verwachtingen over de positieve mogelijkheden van het midden- en kleinbedrijf breidde de overheid op eigen initiatief het beleidsinstrumentarium uit.

De doelstelling van het momenteel gevoerde beleid is: "voorwaarden te scheppen waardoor het midden- en kleinbedrijf gezien zijn betekenis voor onze samenleving en onze economie zich positief kan ontwikkelen en zijn essentiële rol kan blijven spelen". Het beleid dat zich direct met het midden- en kleinbedrijf bezighoudt kan in twee hoofdvormen worden onderscheiden:

- het integratiebeleid dat beoogt aspecten die van belang zijn voor het midden- en kleinbedrijf te integreren in beleidsterreinen waarvoor de primaire verantwoordelijkheid niet ligt bij het ministerie van Economische Zaken;
- het functionele beleid dat inspeelt op de specifieke aard van het midden- en kleinbedrijf.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens een aantal probleemvelden van het midden- en kleinbedrijf, die aanrakingspunten hebben met het overheidsbeleid, nader bezien. Deze beschrijving kan de aard van enkele gemeenschappelijke kenmerken van het midden- en kleinbedrijf verduidelijken en geeft een indruk van een categorie problemen die in het eindrapport ter sprake zal moeten komen.

De individuele onderneming wordt tegenwoordig niet meer als een op zich zelf staand systeem beschouwd maar als een onderdeel van een groter geheel, waarin men met elkaar rekening heeft te houden. Het ondernemingsgebeuren is geen zaak meer van slechts twee partijen (werkgevers en werknemers) maar er zijn duidelijk meer belanghebbenden in het geding (consumenten, leveranciers, gemeenschap). Ook in het overheidsbeleid komt dit tot uitdrukking. Voor het bedrijfsleven betekent dit dat het in de loop der jaren is geconfronteerd met een toenemend aantal voorschriften, regelingen, vormen van overleg, en dergelijke. Het midden- en kleinbedrijf kampt hier met de specifieke moeilijkheid dat het niet of nauwelijks over de personele en administratieve mogelijkheden beschikt om dit soort ontwikkelingen adequaat te kunnen blijven volgen. Een en ander kan ertoe leiden dat de dynamiek, de creativiteit en de flexibiliteit in deze sector van de economie worden aangetast.

Tot enkele jaren geleden werd de ruimte voor de jaarlijkse reële stijging van de lonen voornamelijk bepaald door de stijging van de gemiddelde nationale arbeidsproduktiviteit. Aangezien deze produktiviteitsstijging in de midden- en kleinbedrijven geringer is dan het nationale gemiddelde betekende dit veelal dat de stijging van de loonkosten in het midden- en kleinbedrijf de groei van de arbeidsproduktiviteit te boven ging, waardoor de

rendementen meer dan gemiddeld werden aangetast. Recentelijk vinden de loononderhandelingen meer op bedrijfstakniveau plaats, waarbij echter veelal de produktiviteitsontwikkeling in een aantal kapitaalintensieve bedrijven als richtinggevend wordt gehanteerd. Voor het midden- en kleinbedrijf houdt deze wijze van decentralisatie van de loononderhandelingen geen verbetering in.

Deze nadelige situatie wordt nog versterkt door de wijze van premieheffing voor de sociale verzekeringen die plaatsvindt op basis van de loonsom. Hierdoor stijgen de kosten van arbeidsintensieve bedrijven sterker dan die van kapitaalintensieve.

Loonmatiging heeft niet alleen via de kostenontwikkeling invloed op de rendementen, maar beïnvloedt bovendien de ontwikkeling van de binnenlandse particuliere bestedingen. Het midden- en kleinbedrijf is voor een groot deel van deze bestedingen afhankelijk; met name is dit het geval in de detailhandel, de bouw en de consumentenverzorgende ambachten (reparatiebedrijven, dienstverlenend ambacht).

Gedurende de jaren zeventig heeft het midden- en kleinbedrijf te kampen gehad met knelpunten op de arbeidsmarkt. De belangrijkste knelpunten hadden betrekking op de vakbekwaamheid van en de beeldvorming bij het arbeidsaanbod alsmede op de arbeidsbemiddeling. Onder invloed van de sterk stijgende werkloosheid is de laatste jaren het aantal moeilijk vervulbare vacatures - ook in het midden- en kleinbedrijf - sterk gedaald. Dit betekent echter niet dat de hiervoor genoemde problematiek minder relevant is geworden. De dalende conjuncturele ontwikkeling versluiert de kwantitatieve en kwalitatieve fricties. Bij verbetering van de economische situatie zullen deze knelpunten weer manifest worden.

De bestaande verschillen in sociale zekerheidspositie tussen zelfstandigen en niet-zelfstandigen zijn niet van een zodanige omvang dat, in het algemeen gesteld, er sprake is van belangrijke drempels voor het starten van een eigen onderneming. Wel doen zich specifieke moeilijkheden voor in de situatie waarin uitkeringsgerechtigden, met

name werklozen, voor zich zelf willen beginnen. Werklozen die een eigen bedrijf willen starten lopen het risico hun sociale uitkering te verliezen. De Algemene Bijstandswet opent voor RWW-ers de mogelijkheid met behoud van uitkering een zelfstandig bedrijf op te zetten. Voor WW-ers en WWV-ers geldt deze regeling in principe niet.

Naast dit probleem doen zich voor zelfstandigen in de sfeer van de sociale zekerheid nog andere knelpunten voor, zoals de hoogte van de premie voor de vrijwillige ziekenfondsverzekering en de premiegrondslag. Ook bestaan er knelpunten in de fiscale wetgeving die tot te zware lasten kunnen leiden. Hierbij gaat het om vraagstukken met betrekking tot de gelijke behandeling van man en vrouw in het bedrijf van de partner, fiscale behandeling van eigen ten opzichte van vreemd vermogen, fiscale oudedagsreserve, bedrijfsopvolging en -overdracht en dergelijke.

### 3.4 Groeibelemmende factoren (modelmatige studie)

#### 3.4.1 Een instrument voor economische analyse

Ten behoeve van de studie Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2 is een optimeringsmodel ontwikkeld waarmee op genuanceerde wijze de gevolgen kunnen worden nagegaan voor de te verwachten economische ontwikkeling, wanneer gepoogd wordt simultaan een aantal doeleinden te realiseren binnen een groot aantal randvoorwaarden. De Raad wil dit model bijstellen en verder ontwikkelen om op bescheiden schaal zelf in staat te zijn economische achtergronden te schetsen bij zijn projecten. In het verleden is de behoefte hieraan gebleken en ook in de toekomst is dit te verwachten, omdat studies die elders worden verricht over het algemeen niet zijn afgestemd op de probleemstelling van de projecten van de Raad. Een argument om aan het model verder te werken is voorts het ontwikkelen en onderhouden van de nu beschikbare deskundigheid op dit gebied, die ook nodig is bij het formuleren van uit te besteden rekenopdrachten en het beoordelen van de verkregen resultaten.

De verdere ontwikkeling van het model is geen doel op zich en is bovendien ook niet goed mogelijk zonder deze te richten op een concrete probleemstelling. In dit project zal de bijstelling van het model dienen om

informatie te verwerven over factoren die mogelijk op langere termijn de groei belemmeren. Het belang van deze vraagstelling is gelegen in de betekenis die herstel van economische groei kan hebben voor de oplossing van knellende maatschappelijke problemen. Hierbij dient overigens bedacht te worden dat economische groei gevolgen van uiteenlopende aard kan hebben wat betreft spreiding over sectoren, energieverbruik, milieubelasting en dergelijke. Verwacht mag worden dat de resultaten die aan de hand van deze vraagstelling verkregen worden, ook relevant zullen zijn voor andere projecten van de Raad.

De Raad ambieert niet het construeren van een compleet model van de Nederlandse volkshuishouding waarin alle gedragingen van economische subjecten zijn gespecificeerd. Veeleer zal het basismodel moeten bestaan uit de relaties die de nationale boekhouding voorschrijft en uit simpele produktiefuncties. Als dat nodig zou zijn, kunnen voor bepaalde probleemstellingen gedragsrelaties worden toegevoegd, maar dan in alternatieve specificaties vanwege de theoretische en empirische onzekerheden die over de correcte specificatie bestaan. In sommige gevallen kan worden overwogen de consequenties van economisch gedrag in de vorm van randvoorwaarden aan de uitkomsten van modelexercities op te leggen. In andere gevallen zullen de uitkomsten van simulaties en optimaleringen moeten worden vertaald in eisen die aan economisch-politieke maatregelen moeten worden gesteld. Het basismodel wordt zo simpel, doorzichtig en flexibel mogelijk gehouden.

Het thans bij de WRR operationele model geeft de relaties weer tussen de verschillende economische sectoren in termen van onderlinge leveringen, investeringen en afzet. Op technisch vrij eenvoudige wijze kunnen zaken als vervuiling, energieverbruik, handelsbalans, vraag naar arbeid, en dergelijke worden geëxpliciteerd. Op doelvariabelen kunnen optimaliseringen worden uitgevoerd, rekening houdend met de onderlinge relaties tussen sectoren en met traagheden. Deze laatste worden vooral bepaald door het tempo waarin de produktiecapaciteit zich kan uitbreiden. Het model kan worden getypeerd als een aanbodmodel: het beschrijft vooral de produktiezijde van de economie.

Dit model kan drie soorten uitkomsten leveren die voor het project van belang zijn:

- a) het laat consistente, technisch mogelijke ontwikkelingen zien bij de meest gunstige waarde van de doelvariabele;
- b) het geeft de "prijs" aan van opgelegde restricties in termen van de geformuleerde doelen;
- c) het "vertaalt" doelstellingen, bijvoorbeeld het streven naar zoveel mogelijk werkgelegenheid, in eisen ten aanzien van investeringen, binnenlandse afzet, uitvoer, enzovoort.

Het onder a) genoemde is vooral van belang voor het systematisch en doelgericht inperken van alle denkbare ontwikkelingslijnen. Uitkomsten als onder b) kunnen ons op het spoor van (technische) knelpunten brengen, en, bij verschillende doelen, op de wederzijdse prijs van conflicterende doelen. De resultaten onder c), ten slotte, kunnen het startpunt vormen voor een analyse van het veel bredere sociaal-economische terrein.

Om het tot een voor onze doeleinden bruikbaar instrument te maken, zijn een aantal aanpassingen in het thans operationele model gewenst. De belangrijkste hiervan zijn:

- een overgang op CBS-cijfers;
- het uitsplitsen van de exportsaldi in in- en uitvoerstromen;
- een nieuwe kijk op de mate en wijze van aggregatie.

Daarnaast zullen de exogeen vastgestelde grenzen en veronderstellingen, bijvoorbeeld die met betrekking tot de toekomstige arbeidsproduktiviteitsontwikkeling, diepgaander moeten worden onderzocht dan tot op heden kon gebeuren. Het zwaluwstaarten van economische en technische beschouwingen vormt in dit verband een moeilijke, maar potentieel vruchtbare taak. Hierbij kan ook de vraag aan de orde komen of er aanwijzingen zijn voor een structurele terugval in het tempo van, al dan niet arbeidsbesparende, technische vooruitgang in de toekomst.

### 3.4.2 Voortzetting van economische toekomstverkenningen

Zoals gezegd is bijstelling en verdere ontwikkeling van het nu beschikbare model gewenst omdat de Raad bij verscheidene projecten behoefte heeft gehad, en naar verwacht in de toekomst weer zal hebben, aan schetsen van mogelijke economische ontwikkelingen op lange termijn. Althans voor een deel zullen deze schetsen door de Raad zelf moeten worden opgesteld. Het model is geen doel op zich en zal moeten worden aangepast tegen de achtergrond van een bepaalde probleemstelling. In dit project is het doel informatie te genereren over belemmeringen die een mogelijke hervatting van de groei van de economische activiteiten in ons land in de weg staan. Het is hierbij evenzeer van belang of groei van deze activiteiten wordt omgezet in meer werkgelegenheid dan wel vooral gepaard zal gaan met stijging van de arbeidsproduktiviteit. Informatie hierover werpt licht op de aard van de werkloosheidsproblemen. Groei zonder of met slechts geringe stijging van de werkgelegenheid verscherpt de noodzaak het werkloosheidsvraagstuk anders aan te pakken, maar scheidt tegelijkertijd de middelen om arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid te bevorderen zonder dat dit leidt tot aantasting van het inkomensniveau.

Met dit project wil de Raad beleidsrelevante informatie creëren en verspreiden over factoren waardoor een opleving kan worden belemmerd of de voortzetting van een begin van herstel kan worden gefrustreerd.

Zo is de vraag van belang of hernieuwde groei de milieuproblemen zozeer zou verscherpen dat ze technisch of economisch een belangrijk knelpunt gaan vormen. Eisen ten aanzien van milieubescherming zouden dan groeibelemerend gaan werken. In de Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 2 werden hier in eerste aanleg aanwijzingen voor gevonden maar in die studie wordt al opgemerkt dat op dit punt nader onderzoek nodig en mogelijk is. De Raad wil aard en dringendheid van deze belemmeringen verder onderzoeken. Hetzelfde geldt voor problemen die de energievoorziening betreffen. Wanneer zou blijken dat herstel strandt op het bestaan van niet of nauwelijks te beïnvloeden technische belemmeringen voor groei, dan zal dit moeten worden geaccepteerd en zullen doelstellingen en beleid moeten worden

aangepast. Geldt dit niet, maar zijn er mogelijkheden om eventuele technische belemmeringen op te ruimen, dan vormen zij een uitdaging en zullen de economische consequenties van die opruiming moeten worden onderzocht.

De overheidssector en de doelstellingen die ervoor zijn geformuleerd, zijn voor de mogelijkheden om tot herstel van economische activiteiten te komen van grote betekenis. Zo kan de wens om de overheidshuishouding weer in evenwicht te brengen, een hervatting van de groei in de weg staan, hoewel er in het huidige beleid vanuit wordt gegaan dat het omgekeerde het geval is. Pogingen beide doelstellingen simultaan te realiseren hebben tot nu toe vooral tot een daling van overheidsactiviteiten geleid. Van belang kan zijn te onderzoeken in welke mate het overheidstekort wordt veroorzaakt door het lage niveau van economische activiteit. Naar de mate waarin dit het geval zal blijken te zijn, kan worden verwacht dat het tekort door hernieuwde groei kan verminderen en wordt de gedachte dat stimulering door de overheid eerst op gang kan komen na herstel van het evenwicht in de overheidshuishouding, gerelativeerd.

De verwachting is dat met het bijgestelde input-output model, aangevuld met een model van de overheidshuishouding, bovengenoemde problemen kunnen worden onderzocht. Het model van de overheidshuishouding zal ook zo simpel en flexibel mogelijk moeten worden gehouden. Het zal de invloed moeten beschrijven die de ontwikkeling van het nationaal inkomen en zijn bestanddelen heeft op de ontvangsten van de overheid en op die uitgaven die als endogeen kunnen worden beschouwd.

Mocht uit het hierboven aangeduide onderzoek blijken dat de onderzochte mogelijke belemmeringen niet de belangrijkste zijn, dan zullen de oorzaken van de stagnatie in het gedrag van consumenten, producenten en buitenlandse afnemers moeten worden gezocht.

Wat het consumentengedrag betreft, kan de verwachting van het optreden van verzadiging een belemmering vormen voor het tot stand komen van investeringen. Hoewel dit niet waarschijnlijk lijkt, omdat boven een bepaald consumptieniveau behoeften mede worden bepaald door het consumptief gedrag van anderen, lijkt onderzoek naar de kans hierop van belang.

Wat het gedrag van buitenlandse afnemers betreft zal in eerste aanleg moeten worden volstaan met veronderstellingen over de buitenlandse afzet, gebaseerd op externe informatie en plausibele veronderstellingen over de groei en de veranderingen in de samenstelling van de wereldhandel en over de mogelijkheden die de Nederlandse economie heeft om zich hierbij aan te passen. Bij de opstelling van die veronderstellingen kan onder meer aansluiting worden gezocht bij het WRR-rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, de resultaten van het werk van de Voortgangscommissie Industriebeleid (Commissie-Wagner II) en van instituten die voor deze commissie studies hebben verricht. Ook kunnen resultaten uit andere projecten die de Raad onderhanden heeft of heeft gehad belangrijke informatie op dit gebied bevatten.

Ten slotte kan een hervatting van de economische groei ook vastzitten op het investeringsgedrag van ondernemers. Als er geen fysieke belemmeringen zijn, als het beleid zich zelf niet in de weg zit door tegenstrijdigheden in de gekozen beleidsmaatregelen en als er geen onoverkomelijke afzetproblemen op binnen- en buitenlandse markten te verwachten zijn, is een stagnatie alleen te verklaren uit factoren die positieve investeringsbeslissingen onmogelijk maken. Te zijner tijd kan worden nagegaan hoe, als deze conclusie wordt bereikt, het onderzoek moet worden voortgezet.

Resumerend: in eerste aanleg uitgaande van veronderstellingen over een herstel van de wereldhandel en rekening houdend met mogelijke veranderingen in de samenstelling daarvan zal worden onderzocht:

- of er fysieke belemmeringen te verwachten zijn die verhinderen dat Nederland de kansen tot hernieuwde groei die dat herstel biedt, kan grijpen;
- of er tegenstrijdigheden in het beleid zitten die dat verhinderen;
- dan wel dat een beginnende opleving gefrustreerd zou kunnen worden door het optreden van binnenlandse afzetproblemen.

Deze aanpak sluit evenwel niet uit dat vervolgens zal worden ingegaan op de rol die, bij het ontbreken van een herstel van de wereldhandel, binnenlandse sectoren kunnen spelen bij het tot stand brengen van hernieuwde groei.

### 3.5 Nederland in de Europese samenwerking

#### 3.5.1 Inleiding

Het systeem van internationale economische en politieke betrekkingen is het laatste decennium onderhevig aan sterke veranderingen. De economische interdependentie is snel gegroeid; regeringen zijn in toenemende mate genoodzaakt met elkaar rekening te houden. De internationale politieke machtsstructuur heeft zijn voorheen overwegend bipolaire karakter verloren. De veranderingen voltrekken zich voor Nederland vrijwel autonoom. Ze zijn van grote invloed op de mogelijkheden om Nederlandse belangen op nationaal en internationaal niveau te behartigen.

Het regelen van velerlei zaken vereist een geïnstitutionaliseerde vorm van internationale samenwerking. Dit soort samenwerking in internationale organisaties kan van zeer beperkte aard zijn en vooral bestaan uit het uitwisselen van informatie of het elkaar geregeld raadplegen. De samenwerking kan echter ook verder gaan en zelfs leiden tot het gezamenlijk voeren van beleid, dus het afstaan van delen van de eigen soevereiniteit.

De in 1967 uit de fusie van EEG, EGKS en Euratom voortgekomen Europese Gemeenschap is een van de meest gevorderde vormen van internationale samenwerking in de wereld. Het belangrijkste onderdeel van de EG is de Europese Economische Gemeenschap die in 1957 werd opgericht met als doel te werken aan een gestadige en evenwichtige groei, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de deelnemende landen. De Gemeenschap omvatte eerst zes en omvat thans tien Westeuropese landen; er wordt naar gestreefd haar met nog twee (Spanje en Portugal) uit te breiden.

Na een succesvol begin kwam de Europese samenwerking vooral in de jaren zeventig in een fase van stagnatie. Talrijke plannen en voorstellen werden gelanceerd

om deze samenwerking nieuwe impulsen te geven. Tot nu toe hebben deze niet tot veel positieve resultaten geleid. De Europese samenwerking wordt bovendien belast door de huidige ongunstige economische situatie in de wereld. De neiging korte tot zeer korte termijnoplossingen te zoeken voor de economische problemen in de lidstaten c.q. de Gemeenschap neemt toe. Het duidelijkst blijkt dit uit het niet-coördineren van economische maatregelen en het invoeren van allerlei handelsbelemmeringen door de lidstaten. Met de mond wordt nog het beginsel van vrijhandel beleden; in feite wordt deze op velerlei manieren beperkt. De ontwikkelingen op dit terrein in Europa kunnen als een wezenlijke bedreiging voor de Gemeenschap worden gezien. Perspectieven als een langzame opdeling van de interne markt of zelfs fragmentatie doen zich voor.

Voor Nederland geldt - meer nog dan voor de meeste andere landen - dat in sterke mate rekening moet worden gehouden met de internationale economische verhoudingen. Onze geografische positie - klein gebied, gelegen in het centrum van West-Europa aan de monding van één der belangrijkste transportaders van West-Europa - brengt een grote verwevenheid met het buitenland met zich mee. Deze verwevenheid is een van de redenen waarom Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog een groot voorstander is van Europese samenwerking. Wij zijn een van de oprichters van de EEG. Versterking en uitbouw van de Europese samenwerking is altijd een van de hoofddoelstellingen geweest van het regeringsbeleid. Europese samenwerking werd - en wordt nog steeds - overwegend gezien als bijna automatisch in overeenstemming te zijn met Nederlandse belangen en Nederlandse beleidsdoelstellingen.

Het verdient de aandacht dat in de jaren zeventig de stagnatie van de Europese integratie gepaard is gegaan met de opkomst van intergouvernementele samenwerkingsvormen. Het buitenlands-politieke overleg in Europees verband vindt plaats buiten de geïntegreerde organisatie van de Gemeenschap: de Europese Politieke Samenwerking (EPS) die vooral diplomatieke coördinatie betreft, berust niet op een verdragsverplichting. Hiermee zijn de laatste jaren voorde- ringen gemaakt. Ook het Europees Monetair Stelsel (EMS)

draagt, hoewel gelieerd aan de EG, een overwegend intergouvernementeel karakter.

In dit project is de vraag aan de orde wat de hierboven gesignaleerde stagnatie in de Europese samenwerking voor Nederland betekent en welke reactie passend is tegen de achtergrond van Nederlandse beleidsdoelstellingen.

### 3.5.2 De interne markt

De analyse in dit project zal worden toegespitst op problemen van de interne markt. Dit betreft in ieder geval de markt van industriële goederen. Overwogen wordt nog, ook aandacht te besteden aan andere aspecten van het interne marktverkeer en aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid (en eventueel visserijbeleid). Op grond van de gemaakte analyses zal worden gepoogd uitspraken te doen zowel van specifieke als van meer algemene aard over de gevolgen van de veranderende situatie in de Europese Gemeenschap voor Nederland en de daaraan te verbinden beleidsconsequenties.

De voortgang van de diverse aspecten van de interne markt wordt ook door de Nederlandse Regering beschouwd als de feitelijke kern van de gemeenschapsontwikkeling in de komende jaren (Memorie van Toelichting, Begroting van Buitenlandse Zaken 1983; zie ook Advies EG-beleid 82/07 van de Sociaal-Economische Raad). De interne markt vormt immers het voornaamste tegenwicht tegen de zowel op Europees als op mondiaal niveau bestaande tendenties tot heroriëntatie op meer nationaal gericht beleid. De verdere ontwikkeling van de interne markt staat, ook naar het oordeel van de Nederlandse regering, op het spel. De kans op fragmentatie van de Gemeenschap en een zekere mate van desintegratie van de interne markt nemen toe met een afnemende bereidheid tot samenwerking in het algemeen. In de huidige praktijk zijn, mede ten gevolge van al dan niet vermeende bedreigingen van de zijde van Japan en de nieuwe industrielanden en door de economische stagnatie binnen West-Europa, duidelijke voorbeelden te zien van een verminderde bereidheid tot samenwerking. Te noemen zijn het niet-uitvoeren door lidstaten van uitspraken van het Europese Hof en de non-tarifaire belemmeringen van velerlei aard die het vrije interne handelsverkeer beperken.

Binnen de algemene problematiek van de ontwikkeling van de interne markt van goederen zal een keuze worden gemaakt uit nader te bestuderen beleidsthema's. Hieronder wordt een voorlopige aanduiding gegeven van enkele aan de orde zijnde problemen:

Steunverlening en industriebeleid. Nationale steunmaatregelen, die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, zijn onder het EEG-verdrag in principe verboden. In het verdrag wordt echter een aantal uitzonderingen opgesomd, waarbij dit soort steun is toegelaten (steun aan industrieën in moeilijkheden mits gepaard aan een herstructureringsplan, ontwikkeling van nieuwe produkten met grote risico's, generieke maatregelen gericht op doeleinden van gemeenschappelijk belang en steun ten behoeve van regionale ontwikkeling). Door de economische recessie en de stijging van de werkloosheid is er een toenemende neiging bij de lidstaten om via nationale steunmaatregelen de in moeilijkheden verkerende industriële sectoren te helpen. Aanpassing en vernieuwing van de industriële structuur aan de zich wijzigende internationale economische verhoudingen vindt daardoor in de lidstaten op ongelijke wijze plaats. Uiteenlopende nationale maatregelen binnen een gemeenschappelijke interne markt zijn niet alleen weinig effectief, zij bedreigen ook de werking van die markt doordat zij de mededingingsverhoudingen en het interne handelsverkeer beïnvloeden.

Handelsbelemmeringen binnen de gemeenschap. Zuiver kwantitatieve beperkingen in het goederenverkeer tussen de lidstaten in de vorm van douanerechten en contingenten bestaan niet meer. In plaats van de voormalige handelsbelemmeringen van tarifaire aard zijn er echter nieuwe, zogeheten non-tarifaire belemmeringen ontstaan. Hiertoe behoren onder andere nationaal uiteenlopende technische voorschriften. De door het Europese Hof aangegeven juridische middelen ter beperking van dit soort technische belemmeringen hebben tot nu toe nog niet veel resultaat gehad. In de tweede plaats bestaan er administratieve en fiscale

belemmeringen van velerlei aard. Met de fiscale harmonisering is nog weinig voortgang geboekt. Een recent voorbeeld van een administratieve handelsbelemmering is de Franse eis dat douanedocumenten voortaan in het Frans moeten zijn gesteld.

Ten slotte zijn er de monetair compenserende bedragen in de landbouw. Dit zijn heffingen en restituties binnen de gemeenschap om de gemeenschappelijke landbouwmarkt te handhaven bij wisselkoerswijzigingen. Zij vormen belemmeringen van de vrije handel op basis van comparatieve voordelen, zoals bedoeld in het Verdrag van Rome.

Handelspolitiek ten opzichte van derde landen. De handelspolitiek van de EG-landen ten opzichte van niet-EG-landen weerspiegelt in belangrijke mate hun interne economische problemen. Bilaterale handelspolitiek in plaats van gemeenschappelijke handelspolitiek is aan de orde van de dag. Voor zover er sprake is van een gemeenschappelijke handelspolitiek van de EG-landen, worden daarin steeds meer de problemen van het nationale bedrijfsleven verdisconteerd. Deze politiek krijgt daardoor een meer protectionistische inslag. Voor Nederland betekent dit dat er spanningen ontstaan tussen onze traditionele vrijhandelspolitiek en het beleid gericht op Europese samenwerking. Verdere versterking van de interne markt zou kunnen betekenen dat de idee van vrijhandel nog voornamelijk betrekking zou hebben op de handel binnen de Europese Gemeenschap.

Handelsbeleid, steunverleningsbeleid en industriebeleid.

Binnen de Gemeenschap bestaan er op het ogenblik veel van elkaar divergerende beleidsvormen op deze terreinen. Dit betekent dat in elk land de industriële structuur op een verschillende wijze het aanpassingsproces ondergaat. Dit betekent ook dat de Gemeenschap als geheel steeds moeilijker de concurrentie aankan op de eigen markt of op derde markten met de Verenigde Staten, Japan en de nieuwe geïndustrialiseerde landen. De huidige competentieverdeling tussen "Brussel" en de lidstaten is in overeenstemming met de bestaande onwil tot onderlinge aanpassing van de nationale economieën.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ondanks de vele voordelen die dit beleid heeft opgeleverd, is thans sprake van een impasse. De Europese landbouwmarktordening stimuleert de agrarische produktie sterk en voor veel landbouwprodukten is de Europese zelfvoorzieningsgraad, door de combinatie van relatief hoge prijzen en een daarop afgestemde protectie, sterk toegenomen. Tegelijk zijn echter ook de overschotten, die tegen hoge kosten op de wereldmarkt moeten worden afgezet, gegroeid. De kosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid leggen een aanzienlijk beslag op de financiële middelen van de Gemeenschap. Hierdoor wordt de ruimte voor een gemeenschappelijke politiek op andere beleidsgebieden beperkt. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid geeft een groeiende spanning te zien tussen enerzijds die staten, die zoals Nederland van het gemeenschappelijk landbouwbeleid profiteren en anderzijds de lidstaten die netto-betalers zijn, vooral Engeland en de Bondsrepubliek.

Ook is het gemeenschappelijke landbouwbeleid, naarmate meer overschotten op de wereldmarkt worden afgezet, een bedreiging geworden voor traditionele landbouwexporterende landen, zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Binnen het GATT roept de combinatie van een protectionistisch landbouwbeleid en een liberaliserend beleid ten aanzien van industrieprodukten en commerciële diensten van de Gemeenschap groeiende weerstanden op.

Op de te bestuderen beleidsgebieden zullen vooral de consequenties van de geschetste problematiek voor Nederland worden gezien. Overwogen wordt nog ter vergelijking aandacht te besteden aan een onderwerp ten aanzien waarvan de integratie minder ver is gevorderd. Hiertoe behoort onder andere het beleid ten aanzien van het voor Nederland zo belangrijke vervoer.

### 3.5.3 Externe invloeden op de interne markt

Veranderingen in de internationale omgeving, waarin de EG is ingebed, hebben invloed op de instandhouding en de verdere integratie van de interne markt. Vooral veranderingen in de economische omgeving zijn hier van belang, maar ook verschuivingen in de internationale

politieke verhoudingen doen hun invloed gelden. In het bijzonder zal worden gelet op invloeden die voortkomen uit economische en politieke veranderingen in de westelijke geïndustrialiseerde wereld en in de Noord-Zuid verhouding. Een belangrijke economische invloed op de EG wordt gevormd door de voortgaande wereldwijde economische recessie. Een internationaal gecoördineerd beleid ter bestrijding van die recessie ontbreekt. De internationale organisaties die zijn opgericht als reactie op de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog (VN, GATT, OESO, IMF, Wereldbank) beschikken niet over een effectief instrumentarium om de verschuiving van vrijhandel naar vormen van protectie tegen te houden.

Nagegaan zal worden hoe de EG-lidstaten extern reageren op de economische crisis, welke mate van protectie zij toelaten of nastreven, en hoe ze reageren op protectionistische maatregelen van andere landen. Vervolgens moet worden nagegaan welk effect hun handelen heeft op het integratie-niveau van de interne markt.

In de Noord-Zuid verhouding moet onderscheid worden gemaakt tussen de nieuwe industrielanden (NIC's) en de minder-ontwikkelde landen. De opkomst van nieuwe, zich industrialiserende landen, stelt West-Europa voor problemen (importpenetratie) maar biedt tevens kansen doordat daar afzetmarkten ontstaan, zowel voor consumptiegoederen als voor hoog-gekwalficeerde investeringsgoederen en kennis. Een kansen-bedreigingen-analyse kan meer inzicht in deze problematiek geven.

Ook op politiek terrein zijn veranderingen opgetreden die invloed hebben op de EG. Het verminderde relatieve gewicht van de Verenigde Staten en de opkomst van vooral de Duitse Bondsrepubliek en Japan houden op buitenlandspolitiek terrein mogelijk verband met de gegroeide afstand tussen de Verenigde Staten, Japan en de EG-lidstaten. De merkbaar afnemende bereidheid, zowel aan West-europese als Amerikaanse zijde, om door middel van wederzijdse concessies de handel in het Westen zo min mogelijk te belemmeren, beïnvloedt het internationale economische systeem. Tendenties in protectionistische richting worden hierdoor versterkt. Dit kan leiden tot versterking van de

neiging de Westeuropese markt van de buitenwereld af te afzonderen, eventueel in ruil voor een verhoogd integratieniveau binnen de EG-grenzen. Gepoogd zal worden na te gaan welke gevolgen economische veranderingen binnen de westelijke geïndustrialiseerde wereld kunnen hebben voor de betrekkingen tussen die landen en wat het directe en indirecte effect daarvan kan zijn op de interne markt.

In het bovenstaande is sprake van algemene invloeden op de interne markt. Hiernaast zullen voor de in paragraaf 2 genoemde beleidsthema's ook de specifieke invloeden in kaart worden gebracht; de specifieke en algemene invloeden spelen immers over en weer een rol.

#### 3.5.4 Analyse van belangen en doeleinden van nationaal beleid

Talrijke belangen zijn betrokken bij het beleid van nationale regeringen binnen de Europese Gemeenschap. De industrie heeft andere belangen te verdedigen dan de landbouw, deze weer andere dan de handel; de zware industrie andere dan de lichte; de grote bedrijven hebben andere belangen dan middelgrote en kleine; werkgevers andere dan werknemers, enzovoort. Er bestaan belangen op korte, middellange en lange termijn. Soms worden deze belangen gebundeld in belangengroepen, die deze in de nationale hoofdsteden en/of in Brussel bepleiten.

Regeringen houden rekening met dit soort belangen en maken ze geheel of gedeeltelijk tot deel van hun beleid. Het komt nogal eens voor dat verschillende op zich zelf nastrevenswaardige belangen onderling tegenstrijdig of onverenigbaar zijn. Wat geeft dan de doorslag? Hoe verhouden verschillende deelbelangen zich tot elkaar? Departementen kunnen zich ontwikkelen tot "cliëntele departementen" waar bepaalde belangen eerder gehoor vinden dan andere. Dat geldt in de meeste landen bijvoorbeeld voor de ministeries van economische zaken, sociale zaken en landbouw. Daarboven bestaan hoofddoelstellingen van het beleid, zoals behoud van de nationale veiligheid of bevordering van een wereldrechtsorde, waaraan de genoemde belangen geacht worden ondergeschikt te zijn.

Ten einde een beter inzicht te krijgen in de consequenties van de ontwikkelingen binnen de EG voor Nederland is een nadere analyse vereist van de door Nederland op de geselecteerde beleidsgebieden gestelde doeleinden, in hoeverre deze met elkaar overeenstemmen, hoe zij passen in hoofddoelstellingen van het beleid, en zo mogelijk hoe prioriteiten worden bepaald. Deze analyse wordt gericht op de departementale en interdepartementale afstemming van deze doelstellingen.

### 3.5.5 Besluitvorming in de Europese samenwerking

In dit onderdeel spitst de analyse zich toe op de relaties tussen "Brussel" en Nederland op de eerder verkende beleidsterreinen. Welke mogelijkheden zijn er voor het Nederlandse beleid in Brussel? Daartoe wordt eerst globaal nagegaan tot op welke hoogte de besluitvorming formeel door de nationale overheden is overgedragen aan de Brusselse instanties en hoe de competentieverdeling tussen "Brussel" en de lidstaten in feite is geregeld. Het verschil tussen verordeningen met directe werking en de terreinen waarop "Brussel" krachtens het Verdrag van Rome slechts een coördinerende bevoegdheid heeft, zal hier onder meer tot uiting komen. De bevoegdheid tot coördinatie van het algemeen economisch beleid van de lidstaten is een voorbeeld van het laatste. Juist op dit terrein is er sprake van een belangrijke "grijze zône" waar de bepalingen van het Verdrag zowel vermindering als uitbreiding van de bevoegdheden van "Brussel" toelaten. De analyse zal worden gericht op de volgende gremia:

- de Europese Commissie en de relevante directoraten-generaal;
- de Raad van Ministers;
- het Comité van Permanente Vertegenwoordigers;  
de raadgevende comité's en (in het geval van de landbouw) de comité's van beheer;
- het Europese Parlement;

Een belangrijke vraag is, zo meent ook de regering, hoe de komende jaren het te ontwikkelen Europese beleid zich moet verhouden tot de bestaande Europese instellingen (rede van de minister van Buitenlandse Zaken bij de opening van het

Instituut Clingendael, 11 mei 1983); derhalve zal de relatie worden bekeken met:

- het EMS;
- de EPS.

Voor de te analyseren tijdsperiode wordt gedacht aan de huidige zittingsperiode van de Europese Commissie (1981-1985); de aanbevelingen moeten zich evenwel ook over de periode daarna uitstrekken.

### 3.5.6 Slotbeschouwing

In de slotbeschouwing zullen de verrichte analyses met elkaar in verband worden gebracht. Deze beschouwing zal onder meer de volgende thema's omvatten:

- de kosten en baten van voortgezette Europese samenwerking in termen van Nederlandse beleidsdoelstellingen voor zover die betrekking hebben op de geselecteerde beleidsterreinen;
- de grenzen van Europese samenwerking in dit opzicht voor wat Nederland betreft;
- suggesties voor het te voeren beleid in het licht van de externe invloeden op de geselecteerde beleidsterreinen.

Op grond hiervan zijn wellicht meer algemene beleidsconclusies te trekken, waarbij ook kan worden gezien in hoeverre Nederland moet ingaan op denkbeelden die meer in intergouvernementele richting gaan.

BIJLAGE

De samenstelling van de Raad is vanaf 1 januari 1983 als volgt:

Prof.ir. Th. Quené, Voorzitter

Dr. P.R. Baehr

Prof.dr. N.H. Douben

Prof.drs. C.J. van Eijk

Mr. L.A. Geelhoed

Dr. M.A. Layendecker-Thung

Prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Dr.ir. A.A.Th.M. van Trier

Prof.dr.ir. C.T. de Wit