

**25
1983**

Beleidsgerichte toekomstverkenning

Rapporten
aan de Regering

**Deel 2:
Een verruiming van perspectief**

ISBN 90 12 04345 X

INHOUDSOPGAVE

1.	DOEL EN OPZET VAN DE VERKENNING	7			
1.1	Algemene toekomstverkenningen	7			
1.2	De oorspronkelijke opzet	9	4.	DE PRODUKTIE VAN GOEDEREN EN DIENSTEN	113
1.2.1	Een poging tot uitlokking	9	4.1	Inleiding en terreinverkenning	113
1.2.2	Maatschappelijke doorwerking	10	4.2	De karakteristieke visies	115
1.3	Herziening van de oorspronkelijke opzet	11	4.3	Drie technisch-economische perspectieven	120
1.3.1	De twee onderscheidingen	11	4.3.1	Korte typering	120
1.3.2	Probleem-perceptie	14	4.3.2	Grenzen en doelen	122
1.4	Een herformulering van de karakteristieke visies	15	4.3.3	Naar een consumptief-gerichte groei	129
1.5	De verdere opzet van de verkenning	20	4.3.4	Naar een export-gestuwde groei	135
			4.3.5	Naar een economie van het genoeg	139
2.	SPEELRUIMTE	24	4.4	Energie en arbeid	144
2.1	Inleiding	24	4.4.1	Technische mogelijkheden	144
2.2	Internationale omlijsting	24	4.4.2	Heffingsstructuur als sturingsinstrument	150
2.2.1	Veiligheid	25	4.5	Nabeschouwing	156
2.2.2	Europese integratie	27			
2.2.3	Ontwikkelingssamenwerking	29	5.	PERSPECTIEVEN VOOR SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID	163
2.2.4	De internationale herkenbaarheid van de twee onderscheidingen	29	5.1	Inleiding	163
2.3	Ruimtelijke inrichting en natuurlijke ligging	32	5.2	Naar een versterking van de verzorgingsstaat	168
2.4	Energie	36	5.2.1	Inleiding	168
2.4.1	Toekomstige energiestromen	36	5.2.2	De primaire verdeling van inkomen	169
2.4.2	Prijsonwikkelingen	39	5.2.3	Werkloosheid	170
2.4.3	Enkele grensoverschrijdende aspecten	40	5.2.4	De overdrachtsinkomens	173
2.5	Demografische ontwikkelingen	42	5.2.5	Inkomensoverdrachten in natura	176
2.5.1	Bevolking	42	5.2.6	Overheidsactiviteiten	177
2.5.2	Arbeidsaanbod	45	5.2.7	Belastingen, besparingen en beschikbare inkomens	178
2.6	Het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten	50	5.2.8	Zeggenschapsverhoudingen	180
2.6.1	Inleiding	50	5.3	Naar een waarborgstaat	181
2.6.2	De technische coëfficiënten	52	5.3.1	Inleiding	181
2.6.3	De kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten	53	5.3.2	De primaire verdeling van inkomen	182
2.6.4	Arbeid	54	5.3.3	Werkloosheid	182
2.6.5	Energie	56	5.3.4	De overdrachtsinkomens	183
2.6.6	Energie en arbeid	57	5.3.5	Inkomensoverdrachten in natura	186
2.6.7	Overlast door vervuiling	58	5.3.6	Overheidsactiviteiten	187
2.6.8	De omvang van productie en afzet in Nederland	60	5.3.7	Belastingen, besparingen en beschikbare inkomens	188
2.7	Geldstromen in de verzorgingsstaat	61	5.3.8	Zeggenschapsverhoudingen	190
2.7.1	Inleiding	61	5.4	Naar een houdbare samenleving	192
2.7.2	De geldkringloop in 1963 en 1978	62	5.4.1	Inleiding	192
2.7.3	Geldstromen in internationaal verband	64	5.4.2	De primaire verdeling van inkomen	193
2.7.4	De plaats van de overheid	66	5.4.3	Werkloosheid	194
2.7.5	De inkomensverdeling	69	5.4.4	De overdrachtsinkomens	194
2.7.6	Richtingen van verandering	72	5.4.5	Inkomensoverdrachten in natura	197
			5.4.6	Overheidsactiviteiten	198
			5.4.7	Belastingen, besparingen en beschikbare inkomens	198
			5.4.8	Zeggenschapsverhoudingen	199
	BIJLAGE	76			
3.	VRAAGSTUKKEN VAN VERDELING	78	6.	DE OMGEVING	202
3.1	Inleiding en terreinverkenning	78	6.1	Inleiding	202
3.2	De karakteristieke visies	82	6.2	Het omgevingsbeleid	202
3.3	Perspectieven voor sociaal beleid	88	6.2.1	Een terreinverkenning	202
3.3.1	Arbeid	89	6.2.2	De karakteristieke visies	206
	3.3.1.1 Deeltijdarbeid	89	6.2.3	Perspectieven voor het milieubeleid	210
	3.3.1.2 Algemene arbeidstijdverkorting	92	6.2.3.1	Centrale normering	211
3.3.2	Inkomensoverdrachten	95	6.2.3.2	Versterkte marktwerking	212
	3.3.2.1 Kostwinnenschap	95	6.2.3.3	Decentralisatie	214
	3.3.2.2 Differentiëring sociale zekerheid	98	6.2.3.4	Participatie	215
	3.3.2.3 Negatieve inkomstenbelasting	101	6.2.4	Perspectieven voor ruimtelijke inrichting	216
	3.3.2.4 Selectieve basisinkomens en heffingen	104	6.2.4.1	Vrije ontwikkeling	216
3.3.3	De verhouding collectieve sector — particuliere sector	107	6.2.4.2	Verstedelijking	217

6.2.5	6.2.4.3 Regionale ontwikkeling	218	8.4	Ontwikkelingssamenwerking	296
	Landbouw	219	8.4.1	De karakteristieke visies	296
	6.2.5.1 Inleiding	219	8.4.2	Perspectieven	298
	6.2.5.2 Perspectieven v.h. EG-landbouwbeleid	220	8.4.2.1	Gezamenlijk groei	298
	6.2.5.2.1 Marktconformiteit	222	8.4.2.2	Ontwikkelingssamenwerking als machtsprobleem	300
	6.2.5.2.2 Medeverantwoordelijkheid	223	8.4.2.3	Versobering in het rijke Noorden	302
	6.2.5.2.3 Contingentering	224	8.4.2.4	Ontkoppeling	303
	6.2.5.2.4 Nabeschouwing	224			
	6.2.5.3 Beleidsperspectieven voor landbouw, natuur en milieu	228	9.	HET OPENBAAR BESTUUR	305
	6.2.5.3.1 Scheiding van functies	231	9.1	Inleiding en terreinverkenning	305
	6.2.5.3.2 Verweving van functies	235	9.2	De karakteristieke visies	309
6.3	Energie en vervuiling van de drie technisch- economische perspectieven	238	9.3	Perspectieven voor het openbaar bestuur	312
6.3.1	Inleiding	238	9.3.1	Het perspectief van de interventionistische staat	312
6.3.2	Energie	238	9.3.1.1	De centrale overheid	312
6.3.3	Vervuiling	240	9.3.1.2	De bestuurlijke inrichting	316
	BIJLAGE	244	9.3.2	Het perspectief van de ordebepalende staat	317
			9.3.2.1	De centrale overheid	317
			9.3.2.2	De bestuurlijke inrichting	320
			9.4	Het staatsrechtelijk bestel en de perspectieven	321
7.	CULTUURPOLITIEK	246		EEN SAMENVATTING PER VISIE	326
7.1	Inleiding en terreinverkenning	246		BIBLIOGRAFIE	340
7.2	De karakteristieke visies	250			
7.3	Perspectieven voor kunstbeleid	255			
7.3.1	Inleiding	255			
7.3.2	Publiek mecenaat	255			
7.3.3	Pluriformiteitsbevordering	257			
7.3.4	Soevereine cultuurbeleving	259			
7.4	Perspectieven voor mediabeleid	260			
7.4.1	Inleiding	260			
7.4.2	Geinstitutionaliseerde verscheidenheid	261			
7.4.3	Kleinschalige publieke omroep	262			
7.4.4	Een commercieel bestel	263			
7.5	Perspectieven voor onderwijsbeleid	265			
7.5.1	Inleiding	265			
7.5.2	Integratie door educatie	266			
7.5.3	Herzuiling	268			
7.5.4	Educatie in zelfbeheer	270			
7.5.5	Onderwijsconsumptie	272			
7.6	Perspectieven voor beleid ten aanzien van kennistoepassing	273			
7.6.1	Inleiding	273			
7.6.2	De aansprakelijke ondernemer	275			
7.6.3	Overheidssturing	277			
7.6.4	De verantwoordelijke werknemer	278			
7.6.5	Onderzoeks-effect-rapportage en technische flexibiliteit	280			
8.	BUITENLANDSE POLITIEK	284			
8.1	Inleiding	284			
8.2	Vrede en veiligheid	284			
8.2.1	De karakteristieke visies	284			
8.2.2	Perspectieven	287			
	8.2.2.1 Atlantisch perspectief	287			
	8.2.2.2 West-Europese zelfstandigheid	288			
	8.2.2.3 Niet-nucleair, 'klein Europees'	288			
	8.2.2.4 Nationale en sociale verdediging	289			
8.3	Europese gemeenschappen	290			
8.3.1	De karakteristieke visies	290			
8.3.2	Perspectieven	291			
	8.3.2.1 Verdergaande integratie	291			
	8.3.2.2 Naar een federatie van regio's	293			
	8.3.2.3 Intergoevernementele samenwerking	295			

1. DOEL EN OPZET VAN DE VERKENNING

1.1 Algemene toekomstverkenningen

Algemene toekomstverkenningen voor een samenleving in haar geheel laten zich denken in enkele vormen. De eerste vorm is de schets van een waarschijnlijke toekomst. Op diverse terreinen worden op grond van aannemelijke veronderstellingen voorspellingen gedaan, deze worden met elkaar geconfronteerd, de inconsistenties worden zoveel mogelijk weggenomen en dit totaalbeeld levert de voor ogen staande toekomstverkenning. Op deze wijze heeft de Raad in het verleden gewerkt. Het in 1977 gepubliceerde rapport 'De komende vijftig jaar' was de vrucht van deze werkwijze¹.

Belangrijke ervaringen met deze wijze van toekomstverkenning waren van tweeërlei aard. De opstellers ervoeren als onontkoombaar dat gedurende het werk tal van normatieve beslissingen werden genomen met niet steeds onderkende gevolgen voor het eindresultaat. Dergelijke beslissingen betroffen niet alleen de keuze van de 'aannemelijke' veronderstellingen en de richting waarin de inconsistenties werden weggenomen, maar ook zulke ogenschijnlijk technische beslissingen als de keuze van de deel terreinen waaruit de verkenning werd opgebouwd en van de auteurs die met de beschouwingen over de deel terreinen werden belast. Na afloop van deze algemene toekomstverkenning (ATV) leefde sterk de overtuiging, dat in het vervolg in toekomstverkenningen het normatieve element een duidelijker eigen plaats zou moeten hebben.

In deze overtuiging werd de Raad gesterkt door een tweede ervaring. Na publikatie werd het resultaat van de toekomstverkenning vrijwel als een gegeven aanvaard. Een echte discussie over de vraag, of de beschreven toekomst wel gewenst werden geacht en zo ja, door wie en waarom, bleef achterwege. De maatschappelijke discussie over te voeren beleid werd zo eerder gedempt dan gestimuleerd. Een wezenlijk doel van elke toekomstverkenning, namelijk het verschaffen van een mogelijkheid tot anticipatie, werd aldus niet bereikt.

Een andere vorm van toekomstverkenning is het schetsen van een gewenste toekomst. In concreto zou men kunnen denken aan een toekomstverkenning van onze samenleving, die weergeeft welk type toekomst de Raad voor ogen staat en hoe deze anticiperend naderbij gebracht zou kunnen worden. Deze weg wil de Raad niet gaan. Hiertoe is hij niet in het leven geroepen en het is op grond van de Instellingswet WRR en haar geschiedenis zelfs duidelijk, dat de wetgever deze weg heeft willen blokkeren.

Een derde mogelijkheid is, in een toekomstverkenning een scala van mogelijke ontwikkelingen te presenteren die gestoeld zijn op uiteenlopende normatieve opvattingen die in het politiek systeem tot uiting komen. Deze toekomstverkenning hoort tot dit derde type. Zij sluit aan bij een van de taken van de Raad, alternatieven voor beleid aan te geven. Zij vormt voorts een logische reactie op de ervaringen met de ATV en kan in beginsel tegemoet komen aan de wens, de publieke discussie over de toekomstige ontwikkeling die men wenselijk acht, en de rol van de overheid daarbij, te intensiveren.

De keuze van uiteenlopende normatieve opvattingen die in de politieke discussie zijn waar te nemen, is een wezenlijk deel van de operatie; in een volgende paragraaf wordt hierop uitvoerig ingegaan. Het is echter van belang

¹ WRR, *De komende vijftig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*, Rapport aan de Regering nr. 15, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

van meet af aan vast te stellen, dat dergelijke uiteenlopende opvattingen naast elkaar bestaan. In de werkelijkheid wordt gestreden om hun voorrang, spelen wisselende machtsverhoudingen een grote rol, verdwijnen bepaalde opvattingen in de loop van de tijd naar de achtergrond, komen andere op en worden compromissen gesloten. Het ligt niet op de weg van de Raad over het verloop van dit proces voorspellingen te doen. Deze toekomstverkenning mondt dus uit in de beschrijving van een aantal ontwikkelingen naast elkaar, waarvan zich geen in de werkelijkheid zal realiseren. De werking van het maatschappelijke krachtenveld zal dit immers verhinderen.

Met deze benadering wil de Raad tegengas geven tegen een tendentie tot depolitisering van maatschappelijke vraagstukken, die van oudsher in de Nederlandse politiek aanwezig is en die ook de laatste jaren weer is op te merken. Bovendien wordt afstand genomen van pogingen de toekomst van Nederland te voorspellen. Dit is ook ingegeven door het besef dat in een democratie een discussie over de mogelijkheden van maatschappelijke ontwikkelingen de keuzen vergroot en daarmee de voorspelbaarheid verkleint. De Raad hoopt zo een werkwijze te volgen die kan bijdragen tot een versterkt bewustzijn van mogelijke toekomstige effecten van huidig politiek en maatschappelijk handelen en zo mede inhoud te geven aan zijn wettelijk vastgelegde opdracht. De waarde van deze toekomstverkenning ligt in de mogelijkheid, in het licht van geschetste gevolgen van bepaalde opvattingen, de publieke discussie over toekomstgericht beleid te bevorderen. In deze zin is deze toekomstverkenning beleidsgericht en perspectief verruimend.

Het vorenstaande kan de indruk vestigen, dat de Raad de toekomst in hoge mate maakbaar acht, met andere woorden kiest voor een voluntaristische toekomstverkenning. Dit is niet het geval. Ook de Raad is zich ervan bewust, dat zeer veel van de toekomstige situatie en ontwikkeling al in het verleden en heden is vastgelegd en dat zich vele onvermijdelijkheden voordoen. Maar als het zin heeft de toekomstige ontwikkeling te beschouwen als voorwerp van bewuste zorg, dan berust dit op de veronderstelling dat de richting van de maatschappelijke ontwikkeling althans voor een zekere beïnvloeding vatbaar is. Om die sturingsmogelijkheid is het in deze verkenning te doen.

De hoofdingang van dit type toekomstverkenning is zoals gezegd het spectrum van normatieve opvattingen over gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Deze staan voorop en van daar uit wordt gekeken naar maatschappelijke problemen en oplossingen. Bij studies over onderdelen van het overheidsbeleid gebeurt dit in de regel andersom: problemen worden geïdentificeerd, 'redelijke' beleidsoplossingen worden op een rij gezet, het politieke krachtenveld wordt overzien en een beleidsvoorstel wordt gedaan in de hoop dat dit een meerderheid zal verkrijgen. Op deze wijze heeft de WRR ook zelf al diverse studies verricht en zal hij krachtens zijn opdracht ook blijven werken.

Voor een brede toekomstverkenning kan dit echter niet, doordat de samenleving als geheel hiervoor te complex is. Men kan namelijk niet voor tientallen beleidsterreinen alternatieve probleemoplossingen aangeven die met elkaar samenhangen, als men niet eerst uitgangspunten heeft ontwikkeld die een ordening mogelijk maken. Deze heeft men zelfs al nodig voor het aanwijzen van de problemen die men in de toekomstverkenning wil betrekken. Al bestaat in de samenleving overeenstemming over een aantal problemen, voor andere geldt dit zeker niet. Er is dus behoefte aan criteria voor ordening vooraf, met behulp waarvan men de toekomstverkenning in haar geheel en in haar onderdelen kan uitvoeren. Deze werden in essentie ontleend aan de politieke discussie, maar zij zijn in ideaal-typische vorm gegoten door de Raad. Aangeduid als 'karakteristieke visies' beheersen zij de opzet van de verkenning.

De vraag kan natuurlijk rijzen of de karakteristieke visies inderdaad zo dwingend zijn, dat geen probleem of oplossing kan worden aangegeven dan gezien vanuit zulk een visie. Die vraag dringt zich te meer op, omdat de werkelijkheid per definitie niet in het kader van een bepaalde karakteristieke visie is onder te brengen: niemand beziet het gehele maatschappelijk gebeuren in al zijn facetten bij voortduring slechts door bijvoorbeeld een 'liberaal-

technocratische' bril, om één van de karakteristieke visies te noemen. Dit rapport doet dat wel, omdat methodisch op dit punt willekeur ongewenst is. Mocht het irriterend werken — en deze kans is zeker aanwezig — dan zal de lezer zich moeten realiseren, dat het hier gaat om ideaal-typische gedachtenconstructies, die in werkelijkheid niet zo zullen worden aangehangen en gepropageerd.

1.2 De oorspronkelijke opzet

1.2.1 Een poging tot uitlokking

Bovenstaande overwegingen hebben aan het eerste deel van de Beleidsgerichte toekomstverkenning (BTV-1) — dat onder de titel 'Een poging tot uitlokking' verscheen op 10 september 1980 — ten grondslag gelegen². Er is daar gekozen voor een stapsgewijze benadering, waarbij werd begonnen met de omschrijving van zogenoemde karakteristieke visies op de ontwikkeling van de samenleving. Hiermee werd de grondslag gelegd voor dit tweede deel van de BTV, waarin, uitgaande van de veronderstelling van dominantie van elk van deze visies, ontwikkelingen in de samenleving worden geschetst. De karakteristieke visies werden geconstrueerd door een tweetal onderscheidingen te combineren. Bij de eerste onderscheiding gaat het om de politieke hoofdstromingen in Nederland: het liberalisme, het socialisme en de politiek op christelijke grondslag³.

De behoefte aan een tweede onderscheiding kwam voort uit de waarneming dat er onafhankelijk van de politiek-ideologische stellingname een groot verschil bestaat in de interpretatie van problemen en van oplossingen die momenteel de politieke agenda beheersen. In BTV-1 werd gesteld dat bij sommigen vertrouwen heerst in initiatieven die gebaseerd zijn op techniek en goede organisatie; bij anderen in initiatieven die voortkomen uit betrokken mensen, uit groepen, uit emancipatiebewegingen. In het rapport werden deze twee oriëntaties als respectievelijk 'technocratisch' en 'sociocratisch' aangeduid.

Door de twee onderscheidingen met elkaar te kruisen zijn zes zogenoemde karakteristieke visies geconstrueerd: stelsels van normstellende, globale uitgangspunten en opvattingen over de samenhang van maatschappelijke verschijnselen die als leidraad kunnen dienen bij het schetsen van mogelijke alternatieve ontwikkelingen. Hoewel deze karakteristieke visies ieder voor zich als ideaaltypische constructies niet direct in het politieke debat herkenbaar zijn, lijken zij gezamenlijk de in Nederland concurrerende politieke opvattingen redelijk weer te geven.

De karakteristieke visies zijn in de hier gevolgde constructie nog niet aan een realisatietempo gebonden en dus te utopisch van aard. Het gevaar bestaat dat de hierbij horende toekomstbeelden te blauwdruk-achtig worden en onvoldoende aansluiten bij de bestaande maatschappelijke ontwikkelingen. De Raad heeft dit gevaar willen keren door in BTV-1 zelf een voorbeeld uit te werken dat geënt is op bestaande ontwikkelingen, naar zijn inhoud dwingt tot stellingname en naar zijn vorm uitnodigt tot het formuleren van samenhangende alternatieven.

Hiervoor is het scenario 'A' van het in 1979 door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) uitgebrachte Interfutures-rapport gekozen en toegespitst op Nederlandse omstandigheden⁴. Er werd aangevoerd dat de politieke leiders van de grote westerse industrielanden bij herhaling uiting geven aan hun voornemen een toekomst te willen verwezenlijken zoals met dit A-scenario overeenkomst. De relevantie hiervan

² WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning: deel 1: Een poging tot uitlokking*, Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

³ In de oorspronkelijke tekst wordt gesproken over 'confessionele' politiek; dit zou echter kunnen worden begrepen als van toepassing op partijen die op een kerkelijke belijdenis zijn gebaseerd. WRR, *Beleid en toekomst: verslag van een symposium over het rapport BTV-1*; Voorstudies en Achtergronden V23, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 60.

⁴ OESO, *Facing the Future: Mastering the probable and managing the unpredictable*, Parijs, 1979.

staat daarom buiten kijf. Dit scenario is gericht op continuïteit, op economische groei en vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. Bij de verbijzondering voor Nederland is eerst bezien welke min of meer onveranderbare gegevens de eigen positie van Nederland tot gevolg heeft en zijn vervolgens de technisch-economische, de sociaal-culturele, de omgevings- en de politiek-bestuurlijke aspecten van het scenario behandeld.

Bij de uitwerking van het technisch-economisch aspect werden een hoge en een gematigde groeivariant onderscheiden, waarbij op basis van geëxtrapoleerde sectorontwikkelingen onder meer werd ingegaan op energieverbruik en werkgelegenheid. Bij de behandeling van het sociaal-culturele aspect zijn aanpassingen besproken die nodig werden geacht om het geschetste technisch-economische scenario te verwerkelijken. In het bijzonder is aandacht besteed aan de risico's in werk- en leefomgeving, het arbeidsbestel en het patroon van de geldstromen in de huidige verzorgingsstaat. Bij het omgevingsaspect zijn de gevolgen van de geschetste economische ontwikkelingen onderzocht voor het milieu in het algemeen en voor de ruimtelijke inrichting in het bijzonder. De eisen die aan de ontwikkelingen moeten worden gesteld om de externe effecten binnen de perken te houden, zijn uitvoerig belicht. Ten slotte is bij de behandeling van het politiek-bestuurlijke aspect ingegaan op de politieke besluitvorming en de gevolgen van het scenario voor het beleid van de overheid, op de eisen die hieruit voortvloeien voor de inrichting van het overheidsapparaat en de rechtvaardiging van het overheidshandelen. Ook zijn hier enkele gevolgen van het scenario voor de buitenlandse politiek besproken.

1.2.2 *Maatschappelijke doorwerking*

Met de formulering van de zes karakteristieke visies en de uitwerking van het Interfutures-scenario als 'prikkelend voorbeeld' in de eerste publikatie van de BTV hoopte de Raad reacties uit te lokken van maatschappelijke groeperingen op een moment dat nog invloed kon worden uitgeoefend op het eindresultaat. Dit werd te meer wenselijk geacht omdat werkwijze en doel van deze toekomstverkenning nogal verschillen van wat gebruikelijk is. Met het oog hierop werd in januari 1981 een symposium georganiseerd waarop twee onderwerpen centraal stonden:

- de herkenbaarheid en politieke relevantie van de in het BTV-rapport onderscheiden visies op het maatschappelijk gebeuren. Over dit thema werden inleidingen gehouden door prof.dr. H. Daudt, prof.dr. A.M. Donner, mr. W.J. Geertsema en drs. W. Gortzak;
 - de ruimte die de internationale politieke en economische verhoudingen en ontwikkelingen aan Nederland laten voor het verwerkelijken van bepaalde visies. Over dit thema werden inleidingen gehouden door drs. J.Th.J. van den Berg, prof.dr. P. Boskma, prof.dr. C.W. Stortenbeker en drs. P. Vos.
- Een verslag van dit symposium werd in de serie Voorstudies en achtergronden gepubliceerd onder de titel *Beleid en toekomst*⁵. In een nawoord op dit verslag is ingegaan op de resultaten van deze dag en is aangegeven hoe daarmee in grote lijnen rekening zou worden gehouden bij de verdere uitwerking. Ook langs andere weg dan het symposium hebben velen op de eerste publikatie van de Beleidsgerichte toekomstverkenning gereageerd.

Het als voorbeeld voor Nederland uitgewerkte scenario heeft vooral veel reacties opgeroepen door de politieke stellingname en het technocratische karakter, zoals onder meer blijkt uit het verslag van het symposium. Voor een werkgroep die verbonden is met de wereldoecumene en de kerken van Nederland, heeft dit geleid tot het formuleren van een alternatief onder de titel 'Een open weg naar de toekomst'⁶. Hierin is, in navolging van de Wereldraad van Kerken, de noodzaak centraal gesteld van een rechtvaardige, houdbare 'sustainable') samenleving, waarin mensen niet alleen deelnemen, maar waaraan zij ook deelhebben en betrokken worden bij de keuzes die

⁵ WRR, *Beleid en toekomst*, op. cit..

⁶ *Een open weg naar de toekomst*. Voorstellen aan de WRR van een werkgroep verbonden met de wereldoecumene en de kerken in Nederland, juli, 1982.

moeten worden gemaakt. In dit stuk wordt afstand genomen van de opvattingen die ten grondslag liggen aan het Interfutures-scenario, al houdt dit volgens de werkgroep niet in dat het als sociocratisch, zoals hierboven bedoeld, moet worden aangemerkt. Ook anderen hebben op onderdelen alternatieven voor het Interfuturesscenario geformuleerd.

Gezien de weerstand die, onder erkenning van de politieke relevantie, de verbijzondering voor Nederland van het Interfutures-A scenario bij velen die er kennis van namen, opriep, zowel in politiek-ideologische zin als voor wat betreft de waarde die aan de economische groei werd toegekend, kan de 'poging tot uitlokking' als geslaagd worden gezien. De aard van de reacties onderstreept tegelijkertijd de wenselijkheid van het formuleren van alternatieven op basis van andere normstellende uitgangspunten. Daarom is in het tweede deel van deze verkenning de oorspronkelijke opzet in grote lijnen aangehouden. Mede op grond van reacties op BTV-1 zullen de beschrijving van beide onderscheidingen en de karakteristieke visies echter worden herzien en aangevuld. Vooral de visies zelf worden meer toegesneden op de huidige omstandigheden. Door op deze wijze aansluiting te zoeken bij de actualiteit wordt in zekere mate tegemoet gekomen aan hen die menen dat de problemen meer dan in voorgaande jaren door de omstandigheden worden opgedrongen. Tegelijk wordt aan het uitgangspunt van de verkenning vastgehouden, namelijk dat de interpretatie van problemen en oplossingen mede afhankelijk is van ideologische uitgangspunten.

De zes visies blijven ideaal-typische gedachtenconstructies en het is daarom niet mogelijk bepaalde politieke partijen met bepaalde visies te vereenzelvigen. Niettemin is de Raad van oordeel dat de karakteristieke visies gezamenlijk de vigerende politieke opvattingen redelijk weergeven en als uitgangspunt kunnen dienen voor een toekomstverkenning waarin alternatieve ontwikkelingen worden geschetst. Een in zekere zin meer directe wijze van werken waarbij programma's van politieke partijen tot uitgangspunt worden gekozen is – zoals gesteld in BTV-1 – onmogelijk, omdat deze veelal de hiervoor nodige samenhang en eenduidigheid missen⁷. Hierop worden zij ook niet geschreven.

1.3 Herziening van de oorspronkelijke opzet

1.3.1 De twee onderscheidingen

De stelling dat de samenleving mede vorm krijgt door op politieke visies en maatschappelijke discussie gebaseerd handelen, blijkt als werkhypothese algemeen te worden aanvaard. Ook in dit tweede deel zal daarom een sterk accent blijven liggen op aan de politieke discussie ontleende normatieve achtergronden.

De eerste onderscheiding, die de politiek-ideologische stromingen representeert, blijft als basis gehandhaafd. De drie ideologieën zijn in ons politiek stelsel nog levendig aanwezig. Ertussen bestaan diepgaande verschillen van inzicht over de gewenste maatschappijvorm en daarmee over de middelen waarmee bepaalde doeleinden van beleid kunnen en mogen worden bereikt. Deze ideologische verschillen zijn duidelijk herkenbaar bij de in het parlement vertegenwoordigde partijen. Toch werd over de vraag in hoeverre de drie politiek-ideologische stromingen een deel van de normatieve uitgangspunten kunnen leveren in commentaren op het eerste BTV-rapport verschillend geoordeeld. Er is op het symposium gesteld dat alle socialistische stromingen zich zouden kenmerken door het hebben van een bepaald toekomstbeeld, maar dat dit veel minder geldt voor de politiek-ideologische stromingen op liberale en christelijke grondslag. Voor deze verkenning gaat het echter niet om het al dan niet hebben van een bepaald beeld van de toekomst en nog minder om gedrevenheid om dat beeld te verwezenlijken, maar om de stelling dat het politiek handelen mede wordt beïnvloed door de ideo-

⁷ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning*, op. cit., blz. 9.

logie die men aanhangt. Dit is niet of nauwelijks tegengesproken⁸. Er is dan ook besloten de in de Nederlandse politiek belangrijke driedeling ook te hanteren in dit tweede deel van de toekomstverkenning.

De tweede onderscheiding, die van vertrouwen in technocratische dan wel sociocratische initiatieven, werd in de commentaren vereenzelvigd met tegenstellingen als welvaart versus welzijn, een hiërarchische versus een horizontale ordening, technische versus sociale probleemoplossingen, een deskundighedsoriëntatie versus een lekenoriëntatie, rationeel versus a-rationeel. Het oordeel over het nut van deze onderscheiding voor toekomstverkenning — zoals in de BTV opgevat — hing hiermee samen. Zo waren sommige commentatoren uitgesproken sceptisch over de mogelijkheid toekomstige ontwikkelingen te schetsen mede op basis van een relatief groot vertrouwen in sociocratische initiatieven. Dit gezichtspunt werd namelijk geïnterpreteerd in de sfeer van maatschappelijk protest tegen uitwassen van technocratische maatschappij-opvattingen of werd toegeschreven aan deelnemers in het maatschappelijk verkeer die zich ver van de centra van macht ophouden. Daarnaast bestond er twijfel — die trouwens ook in het BTV-1-rapport zelf is uitgesproken — over de mogelijkheid van hieruit radicaal afstand te nemen van een samenleving waarin hiërarchische ordening een belangrijke rol speelt.

Deze verwarring is deels opgeroepen door de nogal abstracte termen waarin beide posities waren verwoord en deels door de achteraf gezien weinig vruchtbare poging deze onderscheiding zowel een inhoudelijke als institutionele dimensie mee te geven. Kort gesteld kwam het erop neer dat in de technocratische posities een hoge prioriteit werd toegekend zowel aan economische groei als aan het oplossen van problemen langs de weg van statelijke instituties en van overheidswege beheerste processen en in de sociocratische posities zowel aan het voorzien in nieuwe schaarsten als aan het oplossen van problemen langs de weg van sociale instituties en processen. Als vereenvoudiging van het politieke krachtenveld bleek deze koppeling niet vol te houden, zodat een keuze moest worden gemaakt. Omdat het hier een beleidsgerichte toekomstverkenning betreft waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de rol van de overheid, is voor deze tweede onderscheiding de institutionele dimensie benadrukt en uitgewerkt. Dit betekent niet dat inhoudelijke verschillen ten aanzien van groei en nieuwe schaarsten en wat daarmee samenhangt uit het gezicht verdwijnen, maar alleen dat deze pas op het niveau van de zes karakteristieke visies en niet op dat van de tweede onderscheiding worden toegerekend. Hier wordt in paragraaf 1.4 op teruggekomen.

Deze tweede onderscheiding is nu als volgt gemarkeerd.

Kenmerkend voor de *technocratische* positie is de opvatting dat de overheid deelneemt aan het sociaal verkeer en daarin een stuwende functie dient te vervullen. Het staatsbeeld is er een van de actieve staat, die in het centrum van de samenleving is geplaatst. De bestuurlijke taken dienen zo kundig, zo rationeel en zo systematisch mogelijk te worden uitgeoefend. De sturende en de presterende functies van de staat krijgen de meeste aandacht. In de verhouding tussen de drie staatsmachten ligt het zwaartepunt bij de uitvoerende macht.

In de *sociocratische* positie worden deze thema's steeds vanuit een andere invalshoek ingevuld. Hier gaat de aandacht niet primair uit naar het planmatig sturende en presterende optreden van de overheid, omdat de plaats en de rol van de staat in de samenleving anders worden gezien. Die rol is meer bemiddelend dan stuwend; voor de oplossing van problemen vertrouwt men allereerst op de zelfregulerende mogelijkheden van de vrije maatschappij. De staat moet het de maatschappij mogelijk maken eigen verantwoordelijkheden te nemen en te behouden. Processen van machtsvorming zijn niet zozeer erop gericht om door meerderheidsvorming in het parlementaire stelsel bepaalde wensen te verwerkelijken, maar juist op het scheppen van verhoudingen waarin van de meerderheid afwijkende opvattingen voldoende bescherming

⁸ Het wordt wel tegengesproken door Couwenberg. S.W. Couwenberg, 'Niet het beginsel, maar de praktijk scheidt de partijen', *NRC-Handelsblad*, 23 mei 1981.

genieten en tot hun recht kunnen komen. De uitvoerende macht wordt in het verkeer tussen de staatsmachten juist geacht te ver te zijn opgedrongen, zijn sturingsdrift moet worden ingetoomd.

Deze in algemene bewoordingen gestelde onderscheiding krijgt zijn eigen kleur binnen elk van de ideologische stromingen. Als het gaat om de wijze waarop de huidige spanningen tussen staat en maatschappij tot een oplossing moeten worden gebracht, kunnen dus zes posities worden onderscheiden. Deze zullen hier kort worden aangeduid.

In de *technocratisch-socialistische* positie de uitvoerende macht bij uitstek de hefboom om de van staatswege gewenste doeleinden in de maatschappij te realiseren. Het terugdringen van de rol van de overheid tot het stellen van regels van sociale rechtvaardigheid speelt in de kaart van de sterkste groeperingen. Alleen binnen het staatsverband kunnen — op grond van een visie op het algemeen belang — de verschillende deelbelangen worden afgewogen en ten opzichte van elkaar worden veiliggesteld. Dit vertrouwen in de mogelijkheid om door tussenkomst van de overheid maatschappelijke verhoudingen te veranderen en ontwikkelingen te sturen, is bij de *sociocratisch-socialistische* positie veel minder groot. De handelingsruimte van de overheid is te zeer ingeperkt door de maatschappelijke machtsverhoudingen. De socialistische doeleinden dienen door de bewegingen die deze dragen, in het sociaal verkeer zelf te worden gerealiseerd. Dit betekent een vertrouwen in de mogelijkheid om door sociaal conflict maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen. De overheid staat niet los van deze machtsprocessen maar haar primaire taak is gericht op het scheppen van een kader waarbinnen de sociale conflicten tot een oplossing kunnen komen. Zo zal de maatschappij zelf de gewenste materiële gelijkheid kunnen verwezenlijken.

In de *technocratisch-liberale* visie vragen de maatschappelijke problemen om een actieve bemoeiing van de overheid. De huidige marktprocessen resulteren in een groot aantal nieuwe onvrijheden die slechts kunnen worden opgelost via een versterking van de 'countervailing powers' van de overheid. Waar mogelijk moet worden vertrouwd op de zelfregulerende potenties van het vrije maatschappelijk verkeer, maar de overheid moet daarvoor bepaalde randvoorwaarden stellen en zonodig bijstellen. Waar maatschappelijke initiatieven tekortschieten dient de overheid die te stimuleren. In de *sociocratisch-liberale* visie is de ruimte voor vrije keuzemogelijkheden en creatieve oplossingen nu echter teveel ingeperkt: individueel initiatief wordt gesmoord door de veelheid van voorschriften en regelingen waarmee de overheid de burger overlaadt en het wordt overbodig door verzorging van de wieg tot het graf. De oplossing wordt niet gezocht in het terugroepen van de nachtwakersstaat, maar in het tegengaan van de doorgeschoten machtsconcentratie bij de overheid door haar tot terugtreden te verplichten en door het organiseren van tegenmachten om willekeur in het overheidsoptreden tegen te gaan.

Gemeenschappelijk voor de *politiek op christelijke grondslag* is dat in beide posities een verdere verstatelijking als een gevaarlijke ontwikkeling wordt gezien, omdat deze leidt tot een verzwakking van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. In de *technocratische* positie wordt de oplossing van de huidige problemen vooral gezocht in een hechte samenwerking tussen overheid en semi-publieke en particuliere instituties. De versterking van deze maatschappelijke organisaties zal het mogelijk moeten maken de tegenstellingen en conflicten welke nu de gewenste oplossingen blokkeren te overwinnen. In de *sociocratische* positie wordt de notie van gespreide verantwoordelijkheid veel meer uitgewerkt naar de gemeenschappen waarin de mensen leven en werken: op het terrein van opvoeding en ontwikkeling, geloof, wetenschap en welzijn, en het sociaal-economisch leven. In dergelijke voor de deelgenoten overzichtelijke menselijke gemeenschappen kan men de verantwoordelijkheid voor elkaar beleven, en in het handelen tot uitdrukking brengen.

Met deze institutioneel gerichte uitwerking van de tweede onderscheiding wordt tot uitdrukking gebracht dat de politieke werkelijkheid op dit moment ingewikkelder is dan tot uitdrukking komt in denkschema's die bijvoorbeeld

socialisten het monopolie geven op probleemoplossing via de overheid, en liberalen het monopolie op probleemoplossing via de markt. Weliswaar hebben die denkschema's gedurende bepaalde perioden een zeker realiteitsgehalte gehad, maar binnen de ontwikkelingsgang van iedere politiek-ideologische stroming zijn verschuivingen in opvattingen over de verhouding tussen staat en maatschappij aanwijsbaar, vanzelfsprekend mede onder invloed van de maatschappelijke omstandigheden. Onmiskenbaar verkeren we nu in een situatie dat binnen de onderscheiden stromingen soms diepgaande verschillen van opvatting aan de oppervlakte komen over de verhouding tussen overheid en samenleving, die noodzakelijk wordt geacht om uit de problemen te komen⁹.

1.3.2 *Probleem-perceptie*

In BTV-1 is gesteld dat niet alleen de oplossingsrichting maar ook de perceptie van problemen en hun omschrijving in hoge mate wordt bepaald door de visie waarvan wordt uitgegaan. Deze opvatting is van verschillende zijden aangevochten.

Zo is het volgens In 't Veld gekunsteld om vol te houden dat maatschappelijke vraagstukken en ideologie onverbreekelijk met elkaar zijn verbonden¹⁰. De vrijheid van keuze van problemen is geringer dan in BTV-1 wordt verondersteld. De stelling dat de confrontatie van verschillen tussen ideologieën als zodanig ons iets leert over de maatschappelijke problemen van morgen, is voor hem dus te simpel. Voor hem is het nut van de BTV-methodiek – die hij overigens positief waardeert – veel directer aanwijsbaar, indien de confrontatie tussen de karakteristieke visies tot stand wordt gebracht binnen een zelfde probleemgebied.

Ook tijdens het symposium over BTV-1 is gesteld dat de vrijheid van keuze van problemen geringer is dan wordt gesuggereerd in BTV-1. In het nawoord op het verslag van het symposium wordt wat dit betreft overstag gegaan. Daar wordt namelijk gesteld dat de karakteristieke visies inhoudelijk mede worden bepaald door de huidige maatschappelijke en economische situatie, zoals geïllustreerd is met de uitwerking van het prikkelend genoemde voorbeeld. Onder invloed van de huidige crisis worden veel meer dan in voorgaande jaren het geval is geweest, de problemen opgedrongen en dit leidt in grote lijnen tot consensus over wat de grote problemen zijn. Deze zijn niet beperkt tot het gebied van economie en nieuwe schaarsten; ook op politiek-bestuurlijk en sociaal-cultureel gebied doen zich problemen voor.

Meer dan om het opsporen van de problemen zelf – zij vloeien vooral uit de actualiteit voort – gaat het in de BTV echter om de interpretatie ervan en om de oplossingsrichtingen. Hierover lopen de opvattingen sterk uiteen. Het is dan ook de bedoeling per probleemgebied te onderzoeken in hoeverre deze problemen vanuit de karakteristieke visies verschillend worden geïnterpreteerd en welke de kenmerkende verschillen in oplossingsrichting zijn. Door op deze wijze aansluiting te zoeken bij de actualiteit wordt hopelijk een betere aansluiting bewerkstelligd tussen deze verkenning en de politieke praktijk; dit heeft het bijkomende voordeel dat degenen die zich niet ideologisch manifesteren, in deze studie in beginsel ook aan hun trekken kunnen komen.

Het zo per beleidsterrein aan de orde stellen van de karakteristieke visies houdt in dat wordt afgezien van het schetsen van toekomstige ontwikkelingen voor ieder van de zes karakteristieke visies afzonderlijk. Dan zouden immers de genoemde beleidsterreinen per visie de revue moeten passeren. De hier gekozen wijze van werken levert overigens wel het materiaal op voor dergelijke schetsen.

⁹ Deze betekenis van de begrippen technocratie en sociocratie is verwant aan wat Kossmann noemt 'voluntarisme' en 'constitutionalisme'.

E.H. Kossmann, *Progressiviteit en conservatisme in de Westeuropese staat, Dezer jaren, Buitenlands beleid. Beschouwingen aangeboden aan J.L. Heldring*; Uitgeverij In den Toren, Baarn, 1982, blz. 74-91.

¹⁰ R.J. In 't Veld, 'Een nieuwe vlucht naar Isfahan? Over toekomstverkenningen van de WRR', *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1981, blz. 103-111.

1.4 Een herformulering van de karakteristieke visies

In het eerste deel van de BTV zijn uitgaande van de twee onderscheidingen zes karakteristieke visies geschetst die als basis waren bedoeld voor deze toekomstverkenning. Het is nodig deze te herzien en uit te breiden omdat de tweede onderscheiding nu alleen in institutionele zin wordt opgevat en omdat meer wordt aangesloten bij de problemen die op dit moment in de publieke belangstelling staan, zoals economische groei, werk en inkomen, nieuwe schaarsten en vrede en veiligheid.

De technocratische visies mogen niet vereenzelvigd worden met prioriteit voor economische groei boven natuur en milieu; evenmin kan worden gesteld dat natuur en milieu er beter afkomen bij de sociocratische visies. In de technocratische visies kunnen andere prioriteiten worden gesteld en het resultaat van de sociale processen die ruim baan worden gegeven in de sociocratische visies, kan ook anders uitpakken. Bij de prioriteitsstelling in de technocratische visies wordt echter de huidige publieke discussie weinig geweld aangedaan door te stellen dat het loslaten van de bekende economische doelstellingen van groei, werkgelegenheid en evenwichtigheid, een situatie schept waarbij het wel erg moeilijk wordt de zorg om nieuwe schaarsten vorm te geven. Deze globale voorkeur voor selectieve groei moet voor elk van de drie politiek-ideologische richtingen anders worden ingekleurd.

Bij de drie sociocratische visies liggen de zaken minder eenvoudig. Bij de politiek op christelijke grondslag is sprake van een uitgesproken zorg om nieuwe schaarsten en van de opvatting dat de genoemde economische doelstellingen hiervoor moeten wijken. Dit is in de socialistische visie veel minder het geval. In het liberale standpunt is er geen ruimte voor het expliciet formuleren van inhoudelijke doelstellingen voor de overheid op dit terrein. Hiermee heeft de herformulering van de tweede onderscheiding onder meer tot gevolg dat de sociocratische liberale visie en haar technocratische tegenhanger anders en scherper tegenover elkaar komen te staan.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat de aan een karakteristieke visie toegekende stellingnames niet met een dwingende logica uit de desbetreffende politieke grondslag voortvloeien. Dergelijke samenhangen zijn tijdgebonden; zo is het niet uit te sluiten dat in een komende periode het milieu vooral vanuit de technocratische sfeer aan zijn trekken zal komen. De band tussen politieke grondslag en inhoudelijke stellingnames is bovendien niet altijd exclusief in de zin dat men uitsluitend op de aangegeven wijze op de beschreven visies kan komen. Zo kunnen oplossingsrichtingen die hieronder zijn toegeschreven aan de sociocratische politiek op christelijke grondslag ook worden voorgestaan en ontwikkeld vanuit cultuuropvattingen die stelen op een andere inspiratiebron dan de christelijke.

In de volgende hoofdstukken komen economische en sociale aspecten, omgevingsproblemen, cultuurpolitiek, buitenlands beleid en vraagstukken van bestuur aan de orde. Daar zullen telkens ook de zes karakteristieke visies op deze probleem- en beleidsterreinen verder worden uitgewerkt. Dit houdt in dat hier kan worden volstaan met een globale typering waarbij ter wille van de bondigheid het gebruik van trefwoorden niet geheel is te vermijden.

Ten slotte wordt er nogmaals op gewezen dat de onderscheidingen de ruimte opspannen waarbinnen de discussie zich afspeelt, maar nog vrijheid laten bij de eigenlijke invulling van de zes visies. Deze is vooral gebruikt om te bewerkstelligen dat zij gezamenlijk een redelijke weergave zijn van concurrerende politieke opvattingen. Dit accentueert dat de visies constructies van eigen maaksel zijn, die nodig zijn om een leidraad te hebben bij het schetsen van alternatieve ontwikkelingen op normatieve basis. Als bijlage bij dit rapport is per visie een geselecteerde bibliografie opgenomen. De vermelde literatuur heeft mede als bron gediend voor de formulering van de karakteristieke visies.

In de *technocratisch-liberale visie* staat de sociale markteconomie centraal. Hierbij krijgt economische groei alle ruimte, mits ingebed in door de overheid gestelde sociale randvoorwaarden. Bij de ontwikkeling naar een overwegend post-industriële maatschappij met een qua arbeidsplaatsen kleine maar

internationaal concurrerende industrie en een belangrijke commerciële dienstensector, kan een gerichte stimulering van de industrie een belangrijke rol spelen.

Een — mede door overheidsbeleid te garanderen — hoog voorzieningen- en verzorgingsniveau is van groot belang voor het functioneren van de moderne samenleving en vormt tegelijk de basis voor individuele ontplooiing. Een voorwaardenscheppend inkomensbeleid, aangevuld met een niet-paternalistisch systeem van inkomensoverdrachten is onmisbaar. Het verzorgingsapparaat dreigt nu echter onbetaalbaar te worden. Er is daarom een doelmatiger systeem van sociale zekerheid nodig, waarin overwegingen van solidariteit een minder prominente rol spelen dan thans het geval is. Ook de versterking van de marktwerking bij de allocatie van voorzieningen kan de doelmatigheid vergroten en de rigiditeit op de arbeidsmarkt verminderen.

Ook waar het nieuwe problemen betreft, zoals het verantwoord omgaan met omgeving, grondstoffen en energie is een voorwaardenstellend beleid nodig, waarin rechtsgelijkheid en doorzichtigheid voorop staan. Meer gerichte ingrepen door de overheid hoeven echter niet op voorhand uitgesloten te worden.

Op het gebied van de cultuur is de overheidstaak niet alleen gelegen in het toegankelijk maken van de cultuurgoederen; deze dient zich ook uit te strekken tot de cultuurproductie zelf.

Dit alles vraagt niet alleen een over een breed front sterk in het maatschappelijk gebeuren interveniërende overheid, maar ook een doelmatig opererend en flexibel overheidsapparaat.

De internationale verwevenheid vraagt om afstemming van het beleid in internationaal verband. De voordelen hiervan wegen ruimschoots op tegen de inperking van de eigen bevoegdheden die hiermee gepaard gaat.

In de *sociocratisch-liberale visie* leidt de huidige mate van overheidsbemoeyenis tot een onaanvaardbare publieke machtsconcentratie, waardoor de vrijheid van het individu tot zelfbepaling binnen de maatschappij teveel wordt beknot. Daarom is een overheveling nodig van verantwoordelijkheden naar de burgers. De overheid draagt hieraan bij door machtsuitoefening herkenbaar te maken en door het bevorderen van democratisering naar maat. Zij formuleert algemene, wettelijke regels voor een gestructureerde, democratische besluitvorming, maar onthoudt zich terzelfder tijd zoveel mogelijk van een inhoudelijke beïnvloeding van het maatschappelijk proces. Procedures moeten worden vastgelegd die instellingen en bedrijven dwingen open te staan voor externe controle door de verantwoordelijke organen van de maatschappij.

In dat geval kunnen de mogelijkheden van de vrije markteconomie worden geherwaardeerd. De overheid moet wel ruimte gelaten worden voor het voeren van een macro-economisch beleid om de conjunctuur te beheersen en voor het handhaven van een effectieve mededinging op de markt, maar zij moet zich onthouden van bemoeienis met structurele problemen. De te grote invloed van de overheid op het economisch en sociaal gebeuren vormt juist één van de belangrijkste oorzaken van de huidige stagnatie. Het terugdringen van de collectieve sector en van het overheidsingrijpen in de verschillende markten, tot uitdrukking komend in 'overregulering', is daarom een absolute voorwaarde voor herstel.

Ook ten aanzien van de grondstoffenschaarste moet meer verwacht worden van de marktwerking dan van overheidsregulering. Bij het tegengaan van vervuiling van de omgeving dienen zoveel mogelijk financiële instrumenten te worden gehanteerd. Het aansprakelijk stellen van de ondernemer voor door de onderneming veroorzaakte fysieke schade is aanzienlijk effectiever dan het geven van gedragsvoorschriften.

De individuele burger dient in principe zelf uit te maken op welke wijze hij in de samenleving wil deelnemen. Daartoe wordt de verzorgingsstaat gereconstrueerd tot een waarborgstaat waarin de zorg voor zich zelf aan de burger wordt overgelaten, die zich dan wel beschermd weet door een vangnet dat door de staat wordt gewaarborgd. Voor het overige dient de overheid erg terughoudend te zijn met het scheppen van voorzieningen.

Terughoudendheid wordt ook bepleit op het gebied van de cultuurpolitiek.

Er wordt uitgegaan van mondige mensen die zelf in staat worden geacht hun culturele behoeften te articuleren en tot gelding te brengen.

Voor het internationaal-economisch verkeer wordt een sterke nadruk gelegd op het wegnemen van handelsbelemmeringen. Dit biedt ook voor de ontwikkelingslanden uiteindelijk meer perspectief dan door het westen verleende ontwikkelingshulp.

Volgens de *technocratisch-socialistische visie* zijn in een kapitalistische maatschappij teveel initiatieven op het behoud van bevoorrechte posities gericht. Een doorlopend wantrouwen tegen gevestigde particuliere machten is op zijn plaats.

Bij de huidige massa-werkloosheid en het tegelijk bestaan van nog veel maatschappelijke behoeften, is een versterkte greep van de politiek op het maatschappelijk gebeuren noodzakelijk. Door gedifferentieerd en planmatig in het marktgebeuren in te grijpen kunnen productie en consumptie op deze behoeften worden gericht en kan een nationaal economisch herstel worden gerealiseerd. Naast stimulerende activiteiten behoeft ook deelneming van de overheid zelf aan het economisch gebeuren niet te worden uitgesloten.

Hoewel hier de mens centraal staat en de natuur geen absolute prioriteit heeft, vraagt de voortgaande aantasting van natuur en landschap om een intensivering van het beheer. Nodig zijn een strakke normstelling en beheersing ten aanzien van productie en consumptie en veiligstelling van de nog resterende natuurgebieden.

Hernieuwde economische groei is van groot belang voor instandhouding en zo mogelijk verdere uitbreiding van de verzorgingsstaat, die een noodzakelijke basis vormt voor de individuele vrijheid en voor rechtvaardiger verhoudingen.

Aan gelijke verdeling van rechten en plichten — ook tussen man en vrouw — wordt zwaar getild. Dat maakt dat het verdelen van de werkgelegenheid over allen die kunnen werken hoge prioriteit krijgt. Ook in de sfeer van de welzijnszorg bestaan nog talloze behoeften waarin vooral via socialisatie van de vraag en eventueel nationalisatie moet worden voorzien.

Democratisering van ondernemingen en maatschappelijke organisaties is noodzakelijk voor het doorbreken van de macht van het kapitaal, verbetering van de interne arbeidsverhoudingen en de beloningsstructuur en voor continuïteit van de werkgelegenheid. Deze interne democratisering vindt zijn grenzen waar de externe effecten ervan de door de centrale overheid gewenste sturing en planning frustreren.

De cultuurpolitiek is gericht op het spreiden van cultuur om het besef van kwaliteit in brede lagen van de bevolking te vergroten en op bevordering van een kwalitatief hoogstaande cultuurproductie als tegenwicht tegen de door massificatie en commercialisering voortgebrachte culturele wegwerpproducten.

De parlementaire democratie dient de legitimatie te verschaffen voor deze hervormingsactiviteiten van de overheid. Toeneming van de overheidstaken stelt hoge eisen aan de bestuurbaarheid, maar vraagt allereerst dat het overheidsapparaat zelf beter beheersbaar wordt. Overdracht van nationale beleidsbevoegdheden aan de Europese Gemeenschappen moet samen gaan met een verbetering van het besluitvormingsmechanisme van de EG, waarmee een uitbreiding van bevoegdheden van het Europese parlement gepaard moet gaan. Ook bij de problemen van de Derde Wereld gaat het niet alleen om een economisch, maar vooral ook om een politiek vraagstuk: vermindering van de economische ongelijkheid is alleen mogelijk door correctie van de machtsongelijkheid. Een nieuwe internationale economische orde is daarvoor noodzakelijk.

In de *sociocratisch-socialistische visie* wordt de maatschappelijke verandering veel meer gedragen door de sociale strijd van individuen, groepen en bewegingen dan door de centrale overheid. Niet de politieke democratie, maar de sociale democratie dient dan ook meer nadruk te krijgen. De problemen waar de samenleving nu voor staat kunnen niet worden opgelost door versterking van de centrale overheid en politieke organen. Langs die weg neemt het gevaar van bureaucrativering, overorganisatie en ver-

vreemding alleen maar toe. Veel meer dient juist te worden overgelaten aan de verschillende maatschappelijke sectoren. Daarvoor is echter wel nodig dat die sectoren zo worden geordend dat de maatschappelijke tegenstellingen daarin tot uiting kunnen komen en op vreedzame wijze kunnen worden beslecht. Decentralisatie van beleidsbepalende bevoegdheden kan vaak effectief zijn, omdat op regionaal en lokaal niveau beter inzicht dan op landelijk niveau bestaat in de behoeften en oplossingsmogelijkheden.

Ook de huidige economische problematiek is niet op te lossen door een overheid die de economische ontwikkeling in haar geheel wil sturen. Zij dient wel meer ruimte te geven aan initiatieven van onderaf — ook van vakbonden en van tot personeelsraden, waarin uitsluitend de werknemers zijn vertegenwoordigd, om te vormen ondernemingsraden — en wettelijke kaders te scheppen voor daar tot wasdom gekomen vormen. Ook dient de overheid zich te richten op beïnvloeding van onderdelen van het economisch proces, door het opheffen van monopolies, het tegengaan van misbruik van economische macht, of het stimuleren van maatschappelijk nuttige investeringen.

De verleiding is groot om de natuurlijke omgeving te beschermen door strakke regelgeving. Maar ook deze taak is te complex voor een centraal overheidsbeleid. Het vastleggen van procedures die instellingen dwingen open te staan voor controle door consumenten, milieubewegingen werknemers en vakbeweging, en zich tegenover deze groepen te verantwoorden, is een meer belovende weg.

De wenselijke verdeling van arbeid en inkomen is niet door de overheid af te dwingen. Een beter resultaat is te verwachten als meer verantwoordelijkheden in dit opzicht worden toegekend aan vakverenigingen en personeelsraden, alsook aan bewegingen die strijden tegen discriminatie van de vrouw, etnische minderheden, en andere achtergestelde groepen. Bij de sociale zekerheid dient onderscheiden te worden tussen basisvoorzieningen, voor de financiering waarvan solidariteit het leidend beginsel is, en luxevoorzieningen waarop het equivalentieprincipe van toepassing is. Met deze selectieve inkrimping van de verzorgingsstaat kan een nieuw evenwicht worden gevonden tussen de verantwoordelijkheden van individu, groep en gemeenschap.

De cultuurpolitiek moet uitgaan van de culturele gelijkwaardigheid van groepen met een ongelijke machtspositie; zij moet de bewustwording stimuleren van zich emanciperende groepen. Aan deze identiteitsontwikkeling moet niet alleen door onderwijs, kunsten en media worden bijgedragen, maar ook door de wetenschap.

In de Noord-Zuid-verhouding is de machtsongelijkheid zo groot dat de ontwikkelingslanden eerder gebaat zijn bij een tijdelijke ontkoppeling van de wereldmarkt dan bij een 'nieuwe internationale economische orde'. Eerder dan verdere Europese eenwording ondervindt in deze gedachtengang een veel minder bindende vorm van samenwerking tussen soevereine staten ondersteuning. Nederland zou buiten NAVO-verband om, alleen of met enkele andere staten, initiatieven moeten ontwikkelen gericht op eenzijdige ontwapening om de vicieuze cirkel van steeds hogere wapeningsniveaus te doorbreken.

Binnen de *technocratische visie op christelijke grondslag* bestaat vooral zorg over de te geringe beheersbaarheid van de ontwikkelingen binnen de huidige maatschappij-orde. Er manifesteren zich te veel belangentegenstellingen, zoals die tussen kapitaal en arbeid, die niet door de centrale overheid kunnen worden overbrugd omdat zij te gemakkelijk als partij in het conflict betrokken wordt. Dit kan wel gebeuren in intermediaire samenwerkingsorganen waar de betrokkenen bij een bepaalde sector van het maatschappelijk gebeuren naar plaats en vermogen verantwoording dragen voor de planning en sturing hiervan.

In een georiënteerde markteconomie met een aldus gespreide verantwoordelijkheid zijn niet alleen corrigerende maar ook stimulerende en sturende taken voor de overheid weggelegd die gericht zijn op een maatschappelijk aanvaardbare produktie, distributie en consumptie. Voor economisch herstel dient het concurrentievermogen van het bedrijfsleven op binnen- en buitenlandse markten te worden versterkt. De hiervoor nodige matiging van kos-

tenontwikkelingen zal — voor zover het door een vermindering van de starheid van de arbeidsmarkt niet wordt bereikt — moeten worden afgedwongen door inkomensmatiging van alle inkomensgroepen voor een reeks van jaren.

Waar ook voor het milieu geldt dat een gezamenlijk genomen besluit de beste garanties voor naleving biedt, wordt een gedecentraliseerde beleidsstructuur voorgestaan. Lagere overheden en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties herbergen veel kennis en inzicht en dienen derhalve bij totstandkoming en uitvoering van het beleid te zijn betrokken. Ook de zorgvuldige omgang met schaarse grondstoffen vraagt een gedecentraliseerd beleid.

Het verzorgingsstelsel ontwikkelt zich in de richting van individualisering van rechten en plichten. Niet alleen om financiële, maar ook om principiële redenen dient deze ontwikkeling te worden afgewezen. Als tegenwicht tegen een verder uiteenvallen van de samenleving dient het kostwinnersprincipe in de sociale zekerheid in ere te worden hersteld, zodat weer aansluiting ontstaat bij het 'rechtvaardige loon'. De groei van de uitkeringen moet allereerst worden tegengegaan door een volumebeleid. Door verhoging van de drempels voor sociale zekerheid en door verwijdering van verstarrende elementen uit de sociale voorzieningen kan aan een versoepeling van het arbeidsbestel worden bijgedragen. De uitvoering van de sociale wetgeving dient in handen te blijven van de bedrijfstakorganen. Wel moet een betere coördinatie en controle worden bewerkstelligd.

Ook de welzijnszorg moet belangrijk winnen aan doelmatigheid. De werkzaamheid op dit gebied van particuliere organisaties op grond van levens- of wereldbeschouwing is een belangrijke verworvenheid en dient bij decentralisatie te worden gehandhaafd. Dit geldt ook op cultureel gebied. De verzuiling is de uitdrukking van culturele gelijkwaardigheid in een naar mens- en levensbeschouwing pluriforme samenleving.

Nederlands deelgenootschap aan internationale verbanden als de Europese Gemeenschappen en de NAVO moet niet louter worden beoordeeld naar de praktische voor- en nadelen. Bij de Europese eenwording gaat het primair om een cultureel en institutioneel gebeuren. Nederland moet er naar vermogen toe bijdragen dat de huidige stagnatie wordt doorbroken in de richting van verdere supranationale integratie. Ook bij de NAVO gaat het om meer dan een eigen belang, namelijk om bescherming van de democratisch gefundeerde rechtsorde.

In de visie die hier wordt toegeschreven aan *sociocratische politiek op christelijke grondslag*, wordt een sterke nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van personen en groepen om een mentaliteitsverandering mogelijk te maken. Alleen een verandering van levensstijl en daaruit voortvloeiende structurele aanpassing, kan een uitweg bieden.

De boodschap van het evangelie houdt nu juist in dat mensen mogen vertrouwen op initiatieven die aan de normen van het geloof beantwoorden. Ieder dient zich in de verbanden waar hij of zij deel van uitmaakt, in te zetten voor een rechtvaardiger en op houdbaarheid ingerichte wereld, waarin zoveel mogelijk mensen zijn betrokken bij de beslissingen over hun samenleving. Het gaat hier om een persoonlijke verantwoordelijkheid die niet is af te wentelen op maatschappelijke organisaties of overheid. Deze verantwoordelijkheid mag omgekeerd ook niet worden opgeëist door een overheid die zich steeds meer rechtstreeks met de moraliteit gaat bemoeien.

Het op een hoog technisch potentieel gebaseerd machtsevenwicht tussen NAVO en Warschaupakt is dermate onbeheersbaar dat initiatieven tot ontwapening en ontspanning buiten de machtsblokken om noodzakelijk zijn.

De welvaart in eigen land gaat ten koste en is ten koste gegaan van de welvaart in twee derde van de wereld en staat hiermee in schril contrast. Het uitgangspunt van de rechtvaardigheid vraagt dan ook in eigen land om een soberder levensstijl en om een sociaal-economisch bestel waarin grenzen worden gesteld aan produktie en consumptie. Een 'economie van het genoeg' is eveneens de consequentie van het uitgangspunt van houdbaarheid. Het christendom heeft meegewerkt aan de schending van de aarde en heeft zich niet gehouden aan de eigen principes van het rentmeesterschap. De heersende oriëntatie op een groei-economie, waarin de natuur en de menselijke arbeid niet meer zijn dan de middelen om tot het doel van een verdere stijging van

inkomen en consumptie te geraken, moet worden vervangen door oriëntatie op een economie waarbij consumptie en inkomen als middel kunnen worden gebruikt voor het doel van houdbaarheid en zinvolle werkgelegenheid.

Een belangrijk beleidsinstrument om de economie van het genoeg dichterbij te brengen, is het verhogen van de indirecte belastingen op energie en industriële produkten en het verlagen van de heffingen op de factor arbeid. Door het selectief toekennen van basisinkomens worden de produktieve krachten in de niet-geldeconomie versterkt en wordt een roldifferentiatie bewerkstelligd die de solidariteitsverbanden in gezin en andere kleine samenlevingsverbanden versterkt. Op deze terreinen wordt een interveniërende overheid aanvaard.

De overheid moet over het algemeen echter niet voorop lopen, maar dient de belemmeringen voor de hier bepleite ontwikkelingen weg te nemen. Zij moet de grenzen aan haar optreden, zoals die liggen besloten in de rechtsorde, scherp in acht nemen. In de bestuurlijke organisatie verschuift het accent naar het regionale en lokale niveau, waarbij de verdeling van verantwoordelijkheden van onderaf plaatsvindt. Zo'n federale opbouw dient niet beperkt te blijven tot Nederland maar wordt ook gezien als noodzakelijk voor de Europese ontwikkeling.

1.5 De verdere opzet van de verkenning

In het eerste deel van de BTV is het A-scenario van de Interfutures-werkgroep van de OESO voor Nederland verbijzonderd om als voorbeeld te dienen bij het uitwerken van alternatieve ontwikkelingen. Bij deze verbijzondering is eerst gezien welke min of meer onveranderbare gegevens de eigen positie van Nederland tengevolge hebben. Vervolgens is uitvoerig ingegaan op de technisch-economische, de sociale en culturele, de omgevings- en de politiek-bestuurlijke aspecten van het scenario. In dit tweede deel van de verkenning worden in een wat andere volgorde dezelfde beleidsterreinen behandeld, maar nu gezien in het kader van de karakteristieke visies.

Bij de gekozen wijze van werken wordt telkens per beleidsterrein begonnen met een verkenning waarin de huidige situatie wordt geproblematiseerd. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop binnen de karakteristieke visies deze problemen worden gewaardeerd en op de richtingen waarin oplossingen worden gezien. De karakteristieke visies worden zo tegen elkaar afgezet dat de politieke dimensie van de vraagstelling duidelijker naar voren komt. Vervolgens worden gegeven oplossingsrichtingen nader uitgewerkt in zo genoemde 'perspectieven voor beleid', waarin uitgaande van de huidige situatie en met bijzondere aandacht voor de beleidsimplicaties, richtingen van ontwikkelingen worden geconcretiseerd.

De zes karakteristieke visies worden niet alleen geconfronteerd met dezelfde problemen maar ook met deels dezelfde randvoorwaarden bij het aangeven van oplossingsrichtingen. Het behoeft daarom nauwelijks betoog dat in veel gevallen bij een zelfde probleem of probleemcomplex geen zes verschillende oplossingsrichtingen kunnen worden aangegeven. Er worden dus oplossingsrichtingen gedeeld. Ten aanzien van de perspectieven voor beleid houdt dit in dat sommige alleen met één bepaalde visie stroken, terwijl andere aan meer visies kunnen worden toegerekend. Socialisatie van de vraag kan gezien worden als een voorbeeld van de eerste en het scheppen van omstandigheden voor een consumptief gerichte groei als een voorbeeld van de tweede mogelijkheid. Maar ook in laatste geval blijft vaak weinig van de globale overeenstemming over als het op de concrete uitwerking aankomt.

Het strikt doortrekken van deze bevinding vraagt erom dat de perspectieven worden uitgewerkt vanuit iedere karakteristieke visie van waaruit toepassing wordt overwogen, maar dit leidt weer tot veel herhaling. Daarom wordt een aantal belangrijke perspectieven van beleid vorm gegeven vanuit de visie waarin grote affiniteit met het perspectief bestaat en waarin het desbetreffende beleid als een hefboom wordt gezien om veranderingen in de gewenste richting te bewerkstelligen. Daarna worden in een aantal belangrijke gevallen de standpunten geschetst die in de andere visies tegenover deze uitwerking zullen worden ingenomen. Wanneer deze niet op wezenlijke pun-

ten afwijken, kan gevoelig worden geconstateerd dat het desbetreffende perspectief in politieke zin weinig controversieel is. Deze wijze van werken heeft wel ten gevolge, dat de karakteristieke visies niet gelijk doorwerken op de deelgebieden die aan de orde worden gesteld.

Na deze algemene beschouwing over de wijze van werken zal deze nog nader worden toegelicht door kort in te gaan op de inhoud van de volgende hoofdstukken.

In *hoofdstuk 2* worden de gegevens die de bijzondere positie van Nederland bepalen en de grenzen waarbinnen zich elke toekomstige ontwikkeling zal moeten voltrekken, nogmaals aan de orde gesteld. Hierbij wordt teruggegaan op de internationale omlijsting, de ruimtelijke inrichting, de energiesituatie en de demografische ontwikkeling. Vervolgens komen twee zaken aan de orde die in deze toekomstverkenning methodisch gezien een belangrijke rol vervullen. Ten eerste wordt aandacht besteed aan het historisch gegroeide stelsel van voortbrenging van goederen en diensten, dat de grenzen en mogelijkheden van de ontwikkelingen ook op wat langere termijn, in hoge mate bepaalt. In dit stelsel zijn een twintigtal sectoren onderscheiden, die niet alleen worden gekarakteriseerd door de gebruikelijke inzet/afzetrelaties bij de productie, maar ook door hun kapitaalcoëfficiënten. Daardoor kan in een later stadium worden onderzocht hoeveel moeite en tijd het kost om veranderingen in uiteenlopende richtingen aan te brengen. Ten tweede wordt veel uitvoeriger dan in het eerste deel van BTV-1 ingegaan op de structuur van de geldstromen in de verzorgingsstaat. In deze vooral boekhoudkundige beschrijving van de geldkringloop, de inkomstenverdeling en de financiële betrokkenheid van de overheid wordt zichtbaar dat iedere gulden die ergens ten goede komt, ook ergens vandaan moet komen. Aan de onderlinge afhankelijkheden die hieruit voortvloeien, kan vanuit geen enkele karakteristieke visie worden voorbijgegaan.

In het eerste deel van de BTV is getracht de sociale en culturele ontwikkelingen geïntegreerd te behandelen, maar dit bleek in het vervolg van de studie niet vol te houden. Deze twee terreinen komen dus nu in afzonderlijke hoofdstukken aan de orde. In *hoofdstuk 3* over vraagstukken van verdeling heeft de terreinverkenning betrekking op enkele belangrijke ontwikkelingen in de naoorlogse verzorgingsstaat en worden de karakteristieke visies nader uitgewerkt door in te gaan op de verdeling van arbeid, het sociale zekerheidsstelsel, de inkomenspolitiek, de emancipatie en de gezondheidszorg. Er worden acht perspectieven voor beleid uitgewerkt, die hierop betrekking hebben.

Hoofdstuk 4 gaat over de productie van goederen en diensten. In de terreinverkenning worden de problemen van stagnerende groei, toenemende werkloosheid, beslag op uitputbare grondstoffen en onomkeerbare externe effecten enerzijds en van economische orde anderzijds belicht. Hierbij aansluitend worden de karakteristieke visies zowel naar doeleinden als naar middelen gedifferentieerd. Met behulp van een lineair programmeringsmodel, waarvan de kern wordt gevormd door de eerder genoemde kwantitatieve beschrijving van het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten, wordt onderzocht in hoeverre dit stelsel kan voldoen aan de eisen die er vanuit verschillende visies aan kunnen worden gesteld. Het onderzoek loopt uit in drie perspectieven voor beleid, die van consumptief gerichte groei, van exportgestuwde groei en werkgelegenheid en van versoering en rentmeesterschap. In afzonderlijke paragrafen wordt ingegaan op de technische mogelijkheden van vervanging van energie door arbeid en op de heffingsstructuur als sturingsinstrument daarbij.

De gescheiden behandeling in de twee voorgaande hoofdstukken van de ontwikkelingen op economisch en sociaal terrein leidt ertoe dat het zicht op de sociaal-economische samenhangen wordt bemoeilijkt. Om dit recht te zetten worden in *hoofdstuk 5* enkele sociaal-economische perspectieven voor beleid ontwikkeld. Hiertoe wordt telkens een technisch-economisch perspectief uit hoofdstuk 4 en enkele perspectieven voor sociaal beleid uit hoofdstuk 3 samen beschouwd binnen het integrerend kader van een schets van de te verwachten geldkringloop in het begin van de jaren negentig.

Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar de wijze waarop wordt omgegaan met het werkloosheidsvraagstuk, naar het tot stand komen van de benodigde besparingen en naar de rol van de overheid. In dit hoofdstuk wordt veel aandacht besteed aan de methodiek, waardoor het mogelijk wordt andere sociaal-economische perspectieven te formuleren op basis van het materiaal dat is aangedragen in de voorgaande hoofdstukken.

In de terreinverkenning in *hoofdstuk 6* over de omgeving wordt allereerst ingegaan op het milieubeleid, waarbij vraagstukken van risicobeleving, beheersing van de vervuiling en de betaalbaarheid van vervuilingsbestrijding aan de orde komen. Daarnaast komt ook de problematiek van de ruimtelijke inrichting en van de relatie tussen landbouw en natuur- en milieubeheer ter sprake. Deze onderwerpen staan ook centraal bij de uitwerking van de karakteristieke visies. Vervolgens worden voor het milieubeleid, de ruimtelijke inrichting en de landbouw enkele perspectieven voor beleid uitgewerkt. De landbouw wordt afzonderlijk behandeld omdat het bedrijven ervan niet los kan worden gezien van het beheer van natuur en landschap en omdat de door de landbouw in beslag genomen ruimte ook milieu-hygiënische en recreatieve functies vervult. Voorts worden de technisch-economische perspectieven uit hoofdstuk 4 gekwantificeerd in termen van energiegebruik en van belasting van water, bodem en lucht.

In *hoofdstuk 7* over cultuurpolitiek staat de betrokkenheid van de overheid met de beleidsterreinen onderwijs, media, kunsten en wetenschapstoepassing centraal en daarmee samenhangend het probleem van de selectiviteit in de cultuurzorg en het minder voor de hand liggen van maatstaven hiervoor. Bij het uitwerken van de liberale, socialistische en christelijk geïnspireerde visies op de cultuur fungeren als centrale thema's ontplooiing en non-interventie, cultuurspreiding en bewustwording en institutionele verscheidenheid en mentaliteitsverandering. Tenslotte zijn voor de vier genoemde beleidsterreinen telkens enkele uiteenlopende perspectieven voor beleid uitgewerkt.

In *hoofdstuk 8* over de buitenlandse politiek worden de visies ten aanzien van vrede en veiligheid, de Europese Gemeenschappen en de ontwikkelingsamenwerking nader uitgewerkt. Voor elk van deze drie beleidsterreinen worden drie of vier perspectieven voor beleid geschetst.

In *hoofdstuk 9* over het openbaar bestuur, is de in paragraaf 1.2.1 aan de technocratische en sociocratische positie toegekende institutionele inhoud een belangrijke leidraad bij de inleidende terreinverkenning en bij het uitwerken van de karakteristieke visies. Ten slotte wordt een tweetal op deze posities gebaseerde perspectieven voor beleid uitgewerkt naar de implicaties voor de centrale overheid, de bestuurlijke inrichting en het staatsrechtelijk bestel.

In de hoofdstukken 3 tot en met 9 worden de perspectieven voor beleid per deelterrein behandeld. Dit brengt met zich mee dat het vormen van een globaal overzicht van op afzonderlijke visies gestoelde ontwikkelingen in het gedrag kan komen. Om dit tegen te gaan zijn in de samenvatting aan het eind de perspectieven voor beleid juist per visie geordend.

Bij een breed opgezette onderneming zoals deze is het onvermijdelijk de wijze van werken vast te leggen op een tijdstip dat de mogelijkheden en moeilijkheden nog niet ten volle zijn te overzien. Al werkend komen er dan bezwaren aan het licht en dan vaak op een tijdstip dat deze nog maar ten dele zijn te ondervangen. Een deel van deze bezwaren manifesteert zich op onderdelen en komt in de volgende hoofdstukken naar voren. Maar enkele zijn van zo algemene aard dat zij hier aan de orde worden gesteld.

De karakteristieke visies zijn als stelsel van normstellende, globale uitgangspunten in beginsel consistent in de zin van vrij van interne tegenspraak geformuleerd. Dit houdt in dat ze op hoofdlijnen niet voor meer dan één uitleg vatbaar zijn. Bij de concrete uitwerking van de visies in beleidsperspectieven moesten echter soms toch arbitraire keuzes worden gemaakt, dat wil zeggen keuzes die niet volgens een dwingende logica uit de karakteristieke visies konden worden afgeleid: dit geeft de grenzen aan die zijn gesteld aan de gevolgde wijze van werken. Hier blijft het principiële voordeel van de gevolgde methode tegenover staan, namelijk dat men bij het denken over toekomstige mogelijkheden op basis van uiteenlopende normstellende uit-

gangspunten wordt geconfronteerd met opgelegde beperkingen en onbedoelde gevolgen van die uitgangspunten, die zonder een zodanige explicitering onopgemerkt zouden blijven.

Alle beschouwingen die betrekking hebben op een zo breed terrein als hier aan de orde is, hebben een beperkte reikwijdte. Voor de modellen die worden gebruikt, houdt dit in dat alle kwantitatieve uitkomsten een voorwaardelijke betekenis hebben, die niet zo absoluut mag worden genomen dat het zoeken naar oplossingen en mogelijkheden voor beleid buiten de modeexercities om niet zinvol zou zijn. Dit verder exploreren van de mogelijkheden is echter niet alleen gebonden aan grenzen van tijd en mankracht, maar ook aan die van kennis. Immers, in nogal wat omstandigheden zou moeten worden gewerkt met veronderstelde gedragingen die niet los kunnen worden gezien van de karakteristieke visie van waaruit wordt gedacht. Deze geven weliswaar aan hoe op bepaalde situaties beleidsmatig zou kunnen worden gereageerd, maar over de veronderstelde gevolgen hiervan bestaat grote onzekerheid, zelfs wanneer wordt aangenomen dat het beleid actief door de burgers wordt aanvaard.

2. SPEELRUIMTE

2.1 Inleiding

Er zijn min of meer harde grenzen waarbinnen zich elke toekomstige ontwikkeling zal afwikkelen. Sommige van deze grenzen zijn vooral fysiek van aard en daarmee voor de meesten zo vanzelfsprekend dat het overbodige moeite is hier uitdrukkelijk aandacht aan te besteden: de Rijn blijft heus wel bij Lobith ons land binnenstromen. Andere beperkingen zijn vooral van culturele aard en staan in beginsel doorlopend ter discussie. Wat vanuit de ene karakteristieke visie als een verworvenheid wordt beschouwd die de samenleving niet mag loslaten op straffe van ontwrichting, kan vanuit de andere karakteristieke visie worden gezien als een dwangbuis waaraan men zich moet ontworstelen op straffe van verstikking van mogelijkheden. Haast vanzelfsprekend zijn er ook hier algemeen aanvaarde beperkingen, maar deze moeten blijken in de verkenning. Wanneer zij van tevoren zouden worden opgelegd, zou de hier gekozen BTV-benadering in de kern worden aangetast. De twee uitersten laten een breed middenterrein open waar met de nodige voorzichtigheid grenzen aan de mogelijke ontwikkelingen moeten worden gesteld. In dit hoofdstuk worden op een zestal deelterreinen deze grenzen verkend en daarmee wordt in zekere zin de speelruimte aangegeven die wordt overgelaten voor het schetsen van de eerdergenoemde karakteristieke toekomst.

In het eerste gedeelte van deze verkenning is reeds aandacht besteed aan drie deelterreinen: de ruimtelijke inrichting, de energiesituatie en de demografische ontwikkeling¹. Op elk van deze terreinen wordt hier teruggekomen, maar dan vooral toegesneden op aspecten die in volgende hoofdstukken aan de orde komen.

Nieuw is de ruime aandacht die wordt besteed aan een beschrijving van het historisch gegroeide stelsel van voortbrenging van goederen en diensten. Dit stelsel kent begrenzings die vastliggen in fysieke structuren en technische relaties; het aanbrengen van veranderingen hierin kost moeite en tijd. In dit hoofdstuk zal dit stelsel van voortbrenging in zoverre worden gekwantificeerd dat het later mogelijk is te onderzoeken in hoeverre er ruimte bestaat voor de toekomst die men zich bij onderscheiden karakteristieke visies kan denken.

Voorts wordt een boekhoudkundige beschrijving gegeven van het eveneens historisch gegroeide stelsel van geldstromen in de huidige verzorgingsstaat. Ook hier gaat het aanbrengen van veranderingen moeizaam en zijn er begrenzings, al is het maar omdat een gulden die ergens ten goede komt ook ergens moet worden opgebracht.

Bij elk van de vijf hierbovengenoemde deelterreinen worden internationale aspecten in de beschouwing betrokken. Maar los hiervan is het eerst nodig in meer algemene zin aandacht te besteden aan de internationale speelruimte die ons land wordt gelaten.

2.2 Internationale omlijsting

Hieronder wordt allereerst een overzicht geboden van een aantal feitelijke ontwikkelingen in de wereld op drie voor Nederland belangrijke terreinen: veiligheid, de Europese integratie en ontwikkelingssamenwerking². In

¹ WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*; Rapport aan de Regering nr. 19, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 67 e.v..

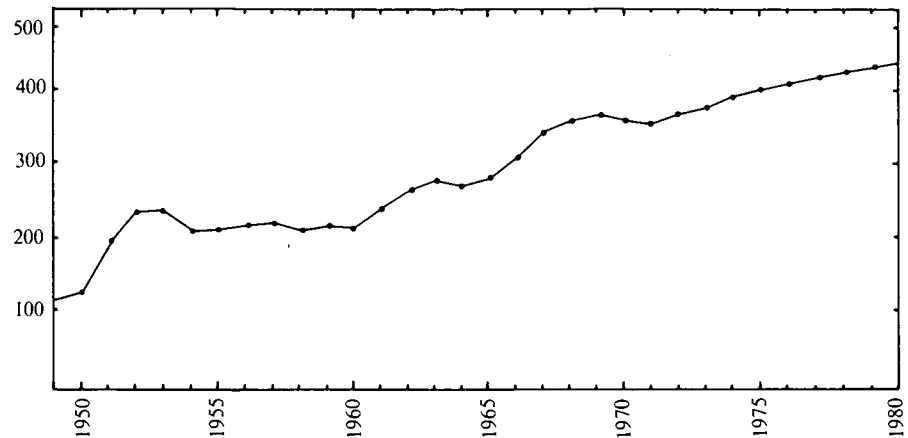
² De tekst over deze onderwerpen is voor een deel een herhaling van hetgeen aan feiten in de Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 reeds werd gepresenteerd als 'Internationale omlijsting' (par. 3.6). Waar nodig is de tekst aangevuld, waarbij onder andere gebruik is gemaakt van de Memorie van Toelichting bij de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1983.

hoofdstuk 8, buitenlandse politiek, zal hierop voor Nederland worden teruggegrepen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de internationale herkenbaarheid van de in deze verkenning gehanteerde twee onderscheidingen. Dit om na te gaan of hier nagestreefde beleidsperspectieven bij voorbaat moeten rekenen op een tegenwerkende internationale omgeving.

2.2.1 Veiligheid

In 1981 bedroeg de mondiale uitgave aan bewapening, gerekend in prijzen en wisselkoersen van 1978, bijna 450 miljard dollar. Ook de stijging van de uitgaven, die in het begin van de jaren zestig begon, gaat onverminderd door.

Figuur 2.1 Militaire bestedingen in de wereld, 1949-1980



In miljarden Amerikaanse dollars in constante prijzen en wisselkoersen van 1978

Bron: Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, *Wapenfeiten 1981*, Gegevens over bewapening, ontwapening en militaire uitgaven gebaseerd op het SIPRI-jaarboek 1981, NIVV-reeks 29, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, juni 1981.

De Amerikaanse uitgaven zijn na een daling tevoren de laatste paar jaar weer drastisch gestegen. Van 1980 op 1981 was dat circa 6 procent. De uitgaven van de Sovjetunie gaan onveranderd gestaag omhoog. Deze cijfers weerspiegelen het belang dat aan defensie wordt gehecht. Naast externe veiligheid hebben drie doelen traditioneel een hoge prioriteit van de meeste regeringen:

- verhoging van de staatsveiligheid;
- economische en soms ook sociale ontwikkeling;
- vergroting van het prestige en de invloed van het land.

Waar in 120 van de 150 staten in de wereld geen algemeen aanvaarde procedures bestaan voor politieke machtswisseling, is militaire kracht in een groot aantal landen het belangrijkste middel van de heersende groep om de machtspositie te beschermen. In veel landen in de Derde Wereld is het leger de best opgeleide en meest samenhangende sociale eenheid in de samenleving; vandaar de nadruk die gelegd wordt op militaire middelen om politieke doelen te bereiken en interne geschillen op te lossen. De functie van bewapening voor de staatsveiligheid wordt algemeen erkend, maar ook is gewapende macht vaak van betekenis gebleken voor het benutten van de natuurlijke hulpbronnen en het afdwingen van noodzakelijk geachte politieke veranderingen. De functie van het militaire apparaat voor het verhogen van het prestige en de invloed van een land is bekend.

Hoe ingewikkeld en onvoorspelbaar zaken betreffende de nationale veiligheid ook zijn, de komende decennia moet worden gerekend op een doorgaande verspreiding van militaire macht — zowel nucleair als conventioneel — over de hele wereld, en een blijvende militaire competitie tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie. De uitgaven van de Sovjetunie voor defensie bedragen ten minste 11-13% van het bruto nationaal produkt; die van de

Verenigde Staten 5-6% van het bruto nationaal produkt. Achter de budgettaire trends gaat een proces van modernisering van beider wapenarsenalen schuil, dat reeds lange tijd gaande is, en van groot belang is voor de strategische verhoudingen.

Sinds SALT-I is de strategische capaciteit aan beide zijden dermate uitgebreid en kwalitatief verbeterd, dat de conceptie van SALT-I, namelijk wederzijds verzekerde vernietiging als belangrijkste middel voor het behouden van een stabiel strategisch evenwicht, in gevaar kan zijn gekomen. De capaciteit om militaire doelen te treffen waarover beide partijen tegen het midden van de jaren tachtig zullen beschikken, vormt een destabiliserende ontwikkeling. Ook de verhoogde mobiliteit van sommige wapensystemen kan het evenwicht verstoren; de controlebaarheid (per satelliet) op naleving van wapenbeheersingsverdragen wordt daardoor bemoeilijkt. Wapenbeheersingsbesprekingen worden bemoeilijkt door de ontwikkeling van tot 'grijze gebieden' behorende wapensystemen, die over de grenzen van categorieën heen reiken, welke tot dusver bij wapenbeheersingsoverleg waren aanvaard (bijv. wapens met een gevechtscapaciteit die verder reikt dan voor tactische doelen nodig is, of omgekeerd strategische wapens met zo grote precisie dat zij in een beperkt conflict kunnen worden gebruikt).

Beide landen hebben veel geïnvesteerd in oorlogstechnieken (o.a. via satellieten) gericht op opsporing, en vernietiging van elkaars nucleaire onderzeevloot. Vanwege bezorgdheid over elkaars bedoelingen, de dynamische aard van militaire technologie, de traagheid en ingewikkeldheid van besprekingen over wapenbeheersing, en de buitengewoon grote belangen die in het geding zijn, kan worden verwacht dat de militaire competitie tussen Oost en West in de komende jaren zal toenemen. De aan de strategische nucleaire bewapening te besteden budgetten zullen in de jaren tachtig en negentig groter zijn dan in de twee voorafgaande decennia; wellicht zelfs aanzienlijk groter. De Oost-West tegenstelling manifesteert zich juist in Europa. Vooral in de beide delen van Duitsland zijn sterke militaire eenheden geconcentreerd. De aanwezigheid van Amerikaanse troepen en tactische nucleaire wapens staat tegenover de opbouw van een grote militaire macht door de Sovjetunie in deze sector.

Ten aanzien van de verspreiding van militaire macht over de hele wereld zijn twee drijfveren voor het verwerven van wapens van bijzonder belang: vergroten van de nationale veiligheid en het verhogen van aanzien en invloed. Vanuit de eerste overweging kan verwacht worden dat de vraag naar nieuwe wapens hoog zal blijven in landen als Egypte, Israël, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Taiwan. Landen als Brazilië en Saoedi-Arabië zullen zich vanwege de tweede overweging verder willen bewapenen.

De concurrentie tussen de belangrijkste exporterende landen is scherp. De geëxporteerde wapens worden steeds moderner. In dit opzicht wordt de Derde Wereld in toenemende mate afhankelijk van externe aanbieders uit Oost en West. Tegelijk proberen Derde Wereld-landen zelf een wapenindustrie op te bouwen en zo hun afhankelijkheid voor vervanging van onderdelen te verminderen, hun lokale industrie te steunen en exporteurs te worden. Voor de verspreiding van kernwapens is de band tussen nucleaire energie en nucleaire bewapening van belang. Nucleaire faciliteiten, zelfs voor onderzoekdoeleinden, kunnen een land mogelijkheden geven om als bijproduct een nucleaire bewapening op te bouwen.

In verschillende delen van de wereld bestaat een druk tot kernbewapening, een druk die waarschijnlijk door geen land of groep landen kan worden beheerst. Er is gebrek aan nauwe samenwerking tussen de leveranciers van nucleair materiaal, aan een dialoog tussen de leveranciers en de ontvangers, en aan krachtige sancties op nucleaire proefexplosies. Het is onwaarschijnlijk dat in deze gebreken zal worden voorzien en daarom moet rekening gehouden worden met verdere verspreiding van nucleaire energie en bewapening over de hele wereld. Te zamen met de spreiding van conventionele wapens kan dit proces zich zelf versterken. Volgens sommigen geldt dat spreiding van militaire macht, regionale conflicten en spanningen in de hand werkt en daarmee de vraag naar aanvullende wapens om deze conflicten het hoofd te

kunnen bieden. Anderen ontkennen juist dat er een dergelijke eenduidige relatie tussen bewapening en het voorkomen van conflicten zou bestaan.

2.2.2 Europese integratie

De Europese Gemeenschappen – de Europese Economische Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en Euratom – vormen het zwaartepunt van de Westeuropese economische samenwerking. Deze samenwerking heeft enkele supranationale trekken, die vooral tot uiting komen in de zelfstandige bevoegdheden die de gemeenschapsverdragen aan de Europese Commissie toekennen, en, althans in theorie, in de besluitvorming bij meerderheid van de Europese Raad van regeringsleiders en de Raad van Ministers. Op terreinen die niet onder de materiële werkingssfeer van de Europese Verdragen vallen, heeft de samenwerking tussen de tien lidstaten van de Europese Gemeenschappen een vervolg gekregen in de Europese Politieke Samenwerking (EPS), die vooral bij de coördinatie van het buitenlandse beleid van de 'tien', in het bijzonder de coördinatie van de in andere internationale fora in te nemen standpunten, op enige resultaten mag bogen. Omstreden is de EPS op beleidsgebieden waar reeds andere vormen van Europese samenwerking in ruimer verband dan de 'tien' tot stand zijn gebracht. Op vooral door Nederland aangevoerde bezwaren zijn EPS-initiatieven op het gebied van de justitiële samenwerking vastgelopen. Hierbij werd het argument gehanteerd dat overlappings met of doorkruisingen van hetgeen in het intergouvernementele verband van de Raad van Europa aan verdragsmatige samenwerking tot stand is gekomen, ongewenst is.

Met de Europese Gemeenschappen en met de organisatorisch, doch niet verdragsmatig, daaraan verbonden EPS zijn de belangrijkste kaders voor de Westeuropese samenwerking wel genoemd. De Raad van Europa houdt zich bezig met sociaal-culturele en justitiële zaken. De overige vormen van samenwerking, zoals de Westeuropese Unie, zijn op het ogenblik van relatief beperkte betekenis.

De belangrijkste resultaten van de Westeuropese economische integratie zijn de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt voor goederen, arbeid, diensten en kapitaal- en betalingsverkeer. Van de vijf vrijheden waarop de markt berust, zijn de vrijheden van handelsverkeer, aangevuld door een gemeenschappelijk buitentarief, werknemersverkeer en betalingsverkeer grotendeels, die van vestiging- en dienstverlening ten dele en die van kapitaalverkeer in heel beperkte mate gerealiseerd. Belangrijk voor het integratieproces zijn de gemeenschappelijke politieken voor de landbouw, de mededinging, de kolen- en staalsector en het handelsverkeer met derde landen. Meer bescheiden vooruitgang is geboekt met het gemeenschappelijke vervoersbeleid, het energiebeleid, het regionale beleid en het industriebeleid. Het ontbreken van een volwaardig sociaal beleid blijft een zwakke steen. Hetzelfde geldt voor de coördinatie van het macro-economische en monetaire beleid van de lidstaten. Het ontbreken van adequate bevoegdheden voor de gemeenschap om dat beleid af te stemmen, zet niet alleen periodiek het voor de gemeenschap zo belangrijke communautaire landbouwbeleid onder druk, het vormt ook een risicofactor voor verdergaande initiatieven op monetair gebied.

Iedere vorm van gemeenschappelijk beleid stelt zekere minimumeisen aan het besluitvormingsmechanisme van de Gemeenschappen. Ofschoon de institutionele bepalingen van het Europese Verdrag naar de letter genomen wel aan die minimumeisen lijken te voldoen, is de praktijk sedert het in 1965 tot stand gekomen zogenaamd Akkoord van Luxemburg een andere. Dit akkoord blokkeert de besluitvorming bij meerderheid, indien een lidstaat een beroep doet op 'wezenlijke belangen'. In de praktijk houdt dit in dat voor elke niet-routinematige beslissing unanieme besluitvorming vereist is. Op de gebieden waarop thans een uitgewerkt gemeenschappelijk beleid bestaat, heeft dat tot gevolg dat dit beleid zich kenmerkt door een gebrek aan soepelheid en door kostbare compromisvorming (het landbouwbeleid). Waar een gemeenschappelijk beleid nodig zou zijn, komt het niet of onvoldoende tot stand, doordat één of enkele lidstaten blokkades kunnen leggen wanneer spe-

cifieke nationale belangen in het gedrang komen. De unanimiteitsregel, die in feite de status quo conserveert, is met vele vormen van actief agerend of reagerend gemeenschapsbeleid onverenigbaar.

Deze institutionele zwakte, die meer aan de dag treedt naarmate het aantal leden van de Europese Gemeenschappen groeit, maakt het vrijwel onmogelijk een oplossing te vinden voor de problematiek van het gemeenschappelijke 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 — vooral zuivelprodukten en bietsuiker — sterk gegroeid. De kosten van het gemeenschappelijke landbouwbeleid leggen een aanzienlijk beslag op de financiële middelen van de gemeenschap. Daardoor wordt de ruimte voor een gemeenschappelijke politiek op andere beleidsgebieden sterk beperkt. De gemeenschappelijke landbouwpolitiek, eens het pronkstuk van de Westeuropese economische integratie, blijkt thans een risicofactor daarvoor te zijn geworden. Het geeft een groeiende spanning te zien tussen enerzijds de lidstaten die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid profiteren — Frankrijk, Denemarken, Ierland en Nederland — en anderzijds de lidstaten die netto-betalers zijn, vooral het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek. Het beslag dat het landbouwbeleid op de communautaire fondsen legt, maakt het voeren van 'compenserende' gemeenschappelijke politieken die vooral aan het Verenigd Koninkrijk ten goede zouden kunnen komen, moeilijk. De algemene financieringsproblematiek zal met de toetreding van Spanje en Portugal, die elk een relatief omvangrijke landbouwsector hebben, zeker niet minder worden. In tegendeel, die toetreding zal waarschijnlijk de discussie over het gemeenschappelijke landbouwbeleid verder compliceren en verscherpen, doordat de belangen van de zuidelijke landbouw (zuidvruchten, olijfolie en wijn) aan gewicht zullen winnen tegenover die van de noordelijke landbouw (vlees, zuivelprodukten en bietsuiker).

Ook is het gemeenschappelijke landbouwbeleid, naarmate meer overschotten op de wereldmarkt moeten worden afgezet, een bedreiging geworden voor de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, alle vier traditionele exporteurs van landbouwprodukten. Het legt zo een zware hypotheek op de positie welke de gemeenschap in het GATT inneemt. Daar roept het asymmetrische standpunt van de gemeenschap — een protectionistisch landbouwbeleid en een liberaliserend beleid ten aanzien van industrieprodukten en commerciële diensten — groeiende en recentelijk acuut gebleken weerstanden op.

Er is ook een impasse in het streven de Europese monetaire samenwerking (EMS) te versterken. Zolang het besluitvormingsmechanisme van de gemeenschap te zwak blijft om een effectieve coördinatie van het macro-economische beleid van de lidstaten af te dwingen, zullen uiteenlopende ontwikkelingen in inflatiegraad en handelsbalans de in de EMS vastgelegde verhoudingen tussen de koersen van de nationale valuta op scherp blijven stellen. De steeds weer nodig blijvende onderlinge aanpassingen voor de wisselkoersen veroorzaken soms aanzienlijke verstoringen in het tussenstaatse handelsverkeer. Een goed functionerende gemeenschappelijke markt veronderstelt door gecoördineerd economisch beleid gedragen stabiele monetaire verhoudingen. Momenteel stagneert de economische integratie echter; eerder vertonen de Europese Gemeenschappen onder druk van de nationale belangen verschijnselen van desintegratie.

De rechtstreekse verkiezing sinds 1979 van de leden van het Europese Parlement, kan geen tegenwicht bieden tegen de typisch intergouvernementele besluitvorming in de Raad. De bevoegdheden van dit Parlement zijn, behalve die op het terrein van de begroting, beperkt. En voor zover ze aanwezig zijn, betreffen ze de controle op de manier waarop de Europese Commissie haar bevoegdheden uitoefent. Nu de zelfstandige beleidsvormende en beleidsuitvoerende betekenis van dat orgaan tegenover de Raad zijn verminderd, is het belang van de competenties van het Europese Parlement navenant terug-

gelopen. Dit, gevoegd bij de vervreemding van veel Europese parlementariërs van hun nationale achterban, reduceert de betekenis van het Parlement als representatief orgaan dat de nodige democratische dekking moet geven aan de Europese economische integratie.

2.2.3 *Ontwikkelingssamenwerking*

De blijvende grote armoede en werkloosheid in de ontwikkelingslanden wijzen erop dat met de ontwikkelingssamenwerking het beoogde doel nog niet bereikt is. De voedselproductie per hoofd in de Derde Wereld is nog steeds laag en wisselvallig. Voedselhulp blijft noodzakelijk zonder dat hiermee een structurele oplossing wordt geboden. De schuldenlasten van de ontwikkelingslanden vormen ook een groot probleem. Zij zijn zo hoog opgelopen dat de geraamde extra financieringsbehoefte van de Derde Wereld voor de helft zal moeten worden gebruikt voor rente en aflossing van bestaande schulden. Dit plaatst met name tal van arme landen in een zeer moeilijke situatie. Oorzaak ervan is niet zozeer gelegen in een gestegen volume van importen als wel in de ruilvoetverslechtering, dat wil zeggen dat de prijzen van de te exporteren grondstoffen achterblijven bij de prijzen van geïmporteerde produkten.

De internationale situatie in het begin van de jaren tachtig is allerm minst gunstig voor het merendeel van de ontwikkelingslanden. Een van de belangrijkste problemen wordt gevormd door de directe gevolgen van de huidige economische recessie in de geïndustrialiseerde landen. De invloed van deze recessie op de eigen werkgelegenheid, de sociale zekerheid, de inkomensgroei en -verdeling leidt ertoe dat eigenbelangen op korte termijn in de geïndustrialiseerde landen de boventoon gaan voeren. Een toenemend protectionisme, dat het ook voor ontwikkelingslanden moeilijker maakt om op onze markten binnen te komen, doet zich voor. Ook is er sprake van een verminderende bereidheid tot hulpverlening van enkele belangrijke donorlanden (met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk). Dit geldt in het bijzonder de bijdragen aan bepaalde multilaterale hulporganisaties. Onderdeel van het toenemende protectionisme is ook het gebruik van hulp gelden in het kader van een exportbevorderingsbeleid.

Er valt een groeiende verscheidenheid te constateren tussen de ontwikkelingslanden, waarin de conventionele tegenstelling tussen een 'rijke' en een 'arme' wereld, tussen Noord en Zuid minder goed past. Binnen de Derde Wereld is sprake van een vooruitgang qua economische groei en internationale handel in een nog beperkt aantal ontwikkelingslanden. Maar hiernaast doen zich ernstige stagnatieverschijnselen voor in het bijzonder in de armste ontwikkelingslanden. Deze stagnatie laat zich illustreren door de schatting van de Wereldbank dat het gemiddelde reële inkomen per hoofd van zogenaamde 'low income'-ontwikkelingslanden, dat nu slechts ongeveer \$200 per jaar bedraagt, in de periode 1980-1990 met niet meer dan 1 tot maximaal 4 dollar per jaar zal toenemen.

2.2.4 *De internationale herkenbaarheid van de twee onderscheidingen*

Welke beleidsmogelijkheden heeft Nederland ten opzichte van de in de vorige paragrafen geschetste problemen?

In het BTV-1 rapport is – zonder dat de Raad er zich overigens mee identificeerde – een ontwikkeling voor Nederland geschetst die aansluit bij het Interfutures-A scenario van de OESO voor het geïndustrialiseerde deel van de wereld. Het scenario ging uit van een toenemende verwevenheid tussen de westerse landen onderling en tussen de westerse landen en de Derde Wereld. De voornaamste centra van de westerse wereld – de Verenigde Staten, Japan en de Europese Gemeenschap – zouden hun beleid ten aanzien van handel, industrie, wisselkoersen, energie en grondstoffen op elkaar moeten afstemmen. Een geleidelijke toenadering tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden zou moeten plaatsvinden via onderhandelingen en via een toenemende economische uitwisseling. Omdat de bewapeningswedloop tussen Oost en West – zowel conventioneel als nucleair – geacht werd de

komende decennia te blijven beheersen, zou de NAVO in zijn huidige vorm en samenstelling gehandhaafd blijven. Bij de verbijzondering van het A-scenario voor Nederland werd verondersteld dat Nederland zich ook in de buitenlandse politiek conformeert aan deze internationaal-politieke ontwikkelingen. Een nauwe internationale samenwerking betekent weliswaar een beperking van de eigen beleidsruimte, maar de hieruit voortvloeiende voordelen werden geacht daar ruimschoots tegen op te wegen.

In het BTV-1 rapport werd gesteld dat dit scenario niet alleen spoorde met de uitgangspunten van de OESO maar ook met uitspraken op de periodieke topconferenties van de regeringsleiders van de voornaamste industrielanden. Hierbij werd geconstateerd dat veranderingen in politieke verhoudingen in de landen van de aan deze topconferenties deelnemende regeringsleiders zich niet of nauwelijks weerspiegelen in de slotcommuniqués³. Omdat bij de verbijzondering voor Nederland van het Interfutures-A scenario aanvaarding door de samenleving van de daar geschetste internationale ontwikkelingen werd verondersteld, deed zich hierbij de vraag naar de internationale beleidsruimte niet voor. Voor hiervan afwijkende scenario's heeft Van den Berg er terecht op gewezen dat juist uit het zich niet weerspiegelen van de politieke afkomst van regeringsleiders op de hierboven genoemde topconferenties blijkt dat hun bewegingsvrijheid gering is⁴. Wat zij doen is in hoge mate afgeleid van de ruimte die hun wordt gelaten door internationale afhankelijkheden, binnenlandse machtsverhoudingen, cultuur van politieke besluitvorming en instrumenten en mogelijkheden van politieke probleemoplossing.

Men kan betogen dat de beperkingen die een dergelijk internationaal kader oplegt, des te sterker gelden voor een klein en economisch kwetsbaar land als Nederland, wanneer het zijn welvaart in enige voortgaande lijn wil continueren en dat dit web van internationale verwevenheden zo groot is dat de Nederlandse samenleving in haar geheel, laat staan groepen daarbinnen, niet in staat is het gordijn rond Nederland dicht te trekken. Dit kan economisch niet, maar evenmin cultureel of militair. Het zoeken naar alternatieve scenario's zou dan vergeefse moeite zijn, om met Van den Berg te spreken⁵. Het aantrekkelijke van deze gedachtengang voor de exercitie die hier wordt ondernomen, is dat verder zou kunnen worden volstaan met het verbeteren van het in de BTV-1 gegeven voorbeeld op basis van hierbij geplaatste kritische kanttekeningen en het vanuit verschillende gezichtspunten wegslijpen van scherpe kantjes. Dit houdt dan wel in dat het oordeel over de waarschijnlijkheid van de ontwikkeling onuitsgesproken over gaat in een oordeel over de wenselijkheid ervan.

Hiervoor zou alle reden zijn als ontwikkelingen die erop gericht zijn een breder spectrum van mogelijkheden open te houden, zich alleen in Nederland zouden voordoen. Dit is echter niet zo: dezelfde openheid van grenzen die een eigen koers zo onwaarschijnlijk maakt, brengt mee dat maatschappelijke en politieke stromingen in ons land die van het A-scenario van Interfutures afwijkende opvattingen koesteren, eveneens een internationale bedding hebben. Of anders gezegd, de internationale verwevenheid op alle terreinen moet wel inhouden dat belangrijke elementen van de twee onderscheidingen waarop de karakteristieke visies zijn gebaseerd, ook herkenbaar zullen zijn in de landen om ons heen.

Van de eerste, politiek-ideologische onderscheiding is voor de geïndustrialiseerde landen de internationale herkenbaarheid groot. In Engeland overheerst thans een monetaristisch gericht beleid dat gericht is op een direct herstel van het rendement van de particuliere sector en de afbraak van de historisch gegroeide machtspositie van de vakbonden. Het kapitalisme, toch al minder verguisd dan in Europa, beleeft in de Verenigde Staten een opmerkelijke renaissance. Daarentegen wordt thans in Frankrijk door nationalisatie het aandeel van de staat in de industriële productie meer dan verdubbeld tot bijna dertig procent, terwijl het ook de bedoeling is door een vrijwel volledige

³ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., blz. 47.

⁴ WRR, *Beleid en toekomst*; serie 'Vorstudies en achtergronden', V23, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 36-38.

⁵ *Beleid en toekomst*; op. cit., blz. 39.

nationalisatie van het bankwezen de investeringsstromen centraal beheersbaar te maken. In de Bondsrepubliek voert de christen-democratisch-liberale coalitie een meer pragmatisch beleid waarbij, weliswaar met moeite, wordt gesteund op regels en gewoontes die zijn gegroeid in het kader van de 'Soziale Marktwirtschaft' en de 'Konzentrierte Aktion' van werkgevers, vakbonden en regering. In de vier genoemde landen staat herstel van de economische groei en werkgelegenheid voorop, maar er zijn niettemin aanmerkelijke verschillen van politiek-ideologische aard in de wijze waarop men tracht dit te bewerkstelligen. De economische onderlinge afhankelijkheid van de OESO-landen mag dan groot zijn, maar politiek-ideologisch gezien is de internationale speelruimte voor ons land nog wel zo groot dat het onvermijdelijk is een weg te zoeken binnen de veelhoek van politieke ideologieën en pragmatisme.

De tweede onderscheiding, die tussen de technocratische en sociocratische positie, is ook op internationaal niveau aanmerkelijk minder uitgekristalliseerd dan de eerste, politiek-ideologische onderscheiding. Daarom vraagt deze om een wat uitvoeriger beschouwing. De problemen waar het bij de tweede onderscheiding om gaat, verdelen de kiezers langs andere dan de traditionele partijverhoudingen en daarom is het voor de traditionele partijen moeilijk deze onderwerp te maken van politieke strijd⁶. Een van de uitwegen die bestaat voor de hiermee samenhangende politieke spanningen zijn de zogeheten burgerbewegingen die zich in tal van westerse landen voordoen. Het is vooral de aandacht voor andere dan bestaande bestuursvormen bij de verschillende burgerbewegingen die deze een gemeenschappelijke politieke basis verschaft. Hierbij speelt een sterk vertrouwen in initiatieven van onderop — in de terminologie van dit rapport: in sociocratische initiatieven. Het is om deze reden dat in een studie over de internationale herkenbaarheid van de tweede onderscheiding die ten behoeve van deze verkenning is verricht, vooral aandacht is besteed aan deze burgerbewegingen en dan in het bijzonder aan hun doorwerking op het politieke bedrijf⁷.

Het gaat hier onder meer om bewegingen die zich verzetten tegen kern-energie, de kernwapenwedloop en projecten die natuur en milieu bedreigen. Wezenlijk onderdeel van het optreden van deze burgerbewegingen is het streven naar invloed op de feitelijke gang van zaken en het tot stand brengen van nieuwe of vernieuwde partij- en bestuursvormen die beter toegankelijk zijn voor hun invloed. In een vierde beweging, het regionalisme, is de relatie met de bestuursvorm nog directer. De behoefte om de invloed van de regio op het bestuur te versterken, wordt al dan niet in samenhang gedragen door gevoelens dat de culturele eigenheid niet voldoende wordt gerespecteerd, dat de regio in sociaal-economisch opzicht wordt achtergesteld en dat het landschappelijk eigene van de regio wordt opgeofferd aan centrale belangen.

Het vormen van een eigen politieke groepering speelt vooral bij de anti-kernenergiebeweging en de natuur- en milieubewegingen. Het is een onderwerp van strategiebepaling waarbij de keuze per land verschillend uitvalt. In landen waar een klein aantal grote traditionele partijen het politieke veld beheerst, blijkt een groot wantrouwen te bestaan tussen politieke partijen en burgerbewegingen en vooral voor een eigen 'groene' partij te worden gekozen. Die situatie treft men aan in de Bondsrepubliek, Frankrijk, België en Engeland. In Italië, Denemarken en Nederland wordt de aansluiting van de burgerbewegingen bij bestaande politieke groeperingen vergemakkelijkt door de aanwezigheid van een wat bredere schakering van politieke partijen. Doelstellingen van burgerbewegingen krijgen daar meer aandacht binnen bestaande partijen.

In de ontwikkeling naar eigen groene politieke groeperingen moeten de burgerbewegingen de traditionele tegenstellingen in de politiek doorbreken. Dit blijkt een moeilijke opgave omdat bezorgden voor milieu en energie van links tot rechts worden aangetroffen en bij de formulering van de algemene

⁶ Zie bijv. J.C. Thomas, 'Ideological trends in political parties' in: *Western European Party Systems*; The Free Press, 1981, blz. 358-362.

⁷ L. Jansen, *Sociocratische tendenties in West-Europa*; serie 'Voorstudies en achtergronden', 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

politiek-maatschappelijke doelstellingen waarin de concrete actiedoelstellingen zijn opgenomen, de oude Adam weer naar boven komt.

Groene partijen hebben daarom tot nu toe vaak het meeste succes in plaatselijke verkiezingen waarbij de actiedoelen centraal staan en de politiek-ideologische verschillen op de achtergrond kunnen worden gehouden. In de Bondsrepubliek hebben de 'Grünen' in de verkiezingen voor de Bondsdag de 5 procent drempel doorbroken, mede als gevolg van de grote aanhang in plaatsen waar concrete acties tegen kernenergie of andere grootschalige projecten konden worden gevoerd. Bij de regionale bewegingen tracht men de voor hen noodzakelijke toenadering tussen traditioneel links en rechts te bewerkstelligen door te zoeken naar bestuursvormen en instrumenten die de macht dichterbij de basis brengen, niet alleen in politiek-bestuurlijke, maar ook in financieel-economische zin. En dan niet alleen bij de overheid, maar ook bij particuliere produktie-organisaties. Men zoekt naar een liberalisme, waarbij de daaraan verbonden machtsconcentratie door het regionalisme aan de basis wordt ontkracht. Hierbij stuit men wel op het aloude dilemma dat eerst concentratie van macht nodig is, alsvorens macht kan worden gedeeld.

In de traditionele politiek staan de sociaal-democratische partijen aan de basis het meest onder de druk van de burgerbewegingen uit de energie- en milieuhoek. Deze druk vindt in landen waar deze partijen in de oppositie zijn, zoals in Engeland, hetzij direct, hetzij via de vakverenigingen vrij gemakkelijk zijn weg naar de top. Nu ook in Duitsland de sociaal-democraten in de oppositie zijn gedrongen, zijn ook daar dit soort verschijnselen waarneembaar. In Frankrijk nam de linkse coalitie onder leiding van Mitterrand opmerkelijke groene actiepunten tegen kernenergie, tegen kernbewapening en voor regionalisatie in het programma op. Hieruit blijkt dat het met deze punten aan te trekken stemmenaantal niet verwaarloosbaar wordt geacht. Het snel wegwerken van deze programma-onderdelen nadat de macht was veroverd kan zowel worden toegeschreven aan politiek cynisme, als aan de hiervoor besproken geringe vrijheid van bewegen die aan regeringsleiders wordt gelaten.

In de vredesbeweging vindt men wellicht de grootste diversiteit van relaties met andere groeperingen. De deelname is gespreid over tal van politieke richtingen. Naar andere belangstelling gespreid, is er steun van natuur- en milieubeschermers, emancipatiegroeperingen, regionalisten en Derde Wereldbewegingen. Opvallend is hierbij de rol van kerkelijke groeperingen die ongetwijfeld samenhangt met de krachtige uitspraken van geestelijke gezagsdragers over de ethische aspecten van kernbewapening. Vooral langs deze weg wordt getracht openingen naar Oost-Europa te vinden. De vredesdemonstraties in 1981 richtten zich niet alleen tegen de kernwapens, maar ook tegen de centralistische en gesloten besluitvorming in zaken van defensie. Om verlies van deelname van meer gematigde tegenstanders van kernwapens te vermijden en het karakter van een brede volksbeweging te behouden hebben de organisatoren van de vredesmarsen zich echter ver gehouden van het ter discussie stellen van de deelname aan deze alliantie als zodanig.

In de oriënterende studie waaraan veel van het bovenstaande is ontleend, wordt ook ingegaan op de dynamiek van de ontwikkeling⁸. Hier is het voldoende te concluderen dat de in deze verkenning onderscheiden karakteristieke visies ook herkenbaar zijn buiten de landsgrenzen en dat het formuleren van beleidsperspectieven gebaseerd op deze visies niet bij voorbaat vergeefse moeite is en dat niet op voorhand behoeft te worden uitgegaan van een blijvend uitzicht op een tegenwerkende internationale omgeving.

2.3 Ruimtelijke inrichting en natuurlijke ligging

Het doelmatige gebruik van ruimte in ons land is een weerspiegeling van de sociaal-culturele standaard van een welvarende en individualiserende bevolking, van een ontwikkelde economie en een gerationaliseerde landbouw. Het gebruik wordt maar ten dele beheerst door het planologisch beleid van de overheid, doordat dit beleid vooral reageert op claims die in het maat-

⁸ L. Jansen, *op. cit.*

schappelijk verkeer op de schaarse ruimte worden gelegd. Verdringingsprocessen bij het gebruik van de ruimte zijn typerend voor de schaarste-problematiek. De bebouwde kommen en urbane gebruiksfuncties zijn voortdurend opgerukt ten koste van cultuurgronden met overwegend agrarische functies. De planologie zocht nieuwe locaties voor opdringers, wierp bufferzones op om verliezers te beschermen en voerde een beleid om tot hergroepering en afstemming van ruimtelijke activiteiten te komen. Echter, verschuivingen in het ruimtegebruik als zodanig vallen buiten de competentie van het ruimtelijk beleid. Vraag naar en gebruik van ruimte worden door het ruimtelijk beleid als een gegeven aanvaard. Bij de ontwikkeling van dit ruimtegebruik spelen daarom voor ons land kenmerkende gegevens van ligging, grond en klimaat, en dichtheid en spreiding van de bevolking een grotere rol dan de eigenlijke ordening.

Nederland ligt aan de rand van het Europese continent aan de mond van Rijn, Maas en Schelde, midden in een deel van West-Europa waar belangrijke delfstoffen voorkomen. Sinds de industriële revolutie is hier binnen een straal van 600 km vanuit Rotterdam een van de dichtstbevolkte en welvarendste gebieden van de wereld gegroeid met een inwonertal van ongeveer 170 miljoen. Kenmerkend voor de huidige ontwikkeling in het gebied is dat de rol van de sterkste groeier van mijnbouw en industrie is overgegaan op de dienstensector en dat de bevolkingsgroei sterk afneemt.

Voor ons land zijn in het bijzonder de ontwikkelingen van het Rijn-Ruhr-gebied van betekenis. Deze hebben de positie van de Zuidvleugel van de Randstad versterkt tegenover die van de Noordvleugel. Verschuivingen in de macro-structuur die zich momenteel in Duitsland in zuidwaartse richting voltrekken, laten daarom de positie van Rotterdam niet onberoerd. De invloed hiervan laat zich misschien nog sterker gelden in de perifere regio's. Hier zijn de landelijke gebieden in het zuiden, zuid-westen en in mindere mate in het oosten gedurende de afgelopen decennia in toenemende mate verstedelijkt. Als gevolg van de bewegingen in het sociaal-economisch verkeer kwamen echter de noordelijke regio's, die toch al grenzen aan de eveneens dunbevolkte Noordduitse laagvlakte nog meer excentrisch te liggen. De invloed op het gebruik van de ruimte van nieuwe verkeersaders in het noorden en zelfs van die in de IJsselmeerpolders is om deze reden veel geringer dan bijvoorbeeld de nieuwe verbindingen over de Zeeuwse wateren. De vooruitgeschoven positie van Limburg komt echter weer weinig tot gelding vanwege het huidige perifere karakter van de omliggende regio's in Duitsland en België.

Deze situering in internationaal verband en het directe belang van het achterland bij de ontwikkelingen in de voornaamste delta van Noord-West-Europa maakt dat deze op de langere termijn bezien een voor ons land aanmerkelijke autonome component hebben. Het lijkt ook wel zeker dat het ruimtelijk beleid niet kan bewerkstelligen dat de verstedelijking verder opschuift dan de zone Alkmaar-Lelystad-Zwolle-Twente en dat ten zuiden van deze zone de Achterhoek en Limburg grote aandacht zullen behoeven. Wat de grote lijnen van de ruimtelijke ontwikkeling betreft is de speelruimte dus beperkt.

Kenmerkend voor Nederland is ook de hoge bevolkingsdichtheid van 440 inwoners per vierkante kilometer. Dit cijfer is niet zoals in veel landen een gemiddelde van enkele grote steden en een dun bevolkt platteland. Integendeel, de oorspronkelijk door het water bepaalde infrastructuur, al in de Gouden Eeuw versterkt door de aanleg van een doeltreffend en op massatransport ingericht netwerk van trekvaarten, heeft gemaakt dat ons land wordt gekenmerkt door het bestaan van een relatief groot aantal middelgrote steden⁹. Globaal gesproken ligt twee derde van ons land in de greep van de verstedelijking, maar een echt grote stad is er niet.

Het spoorwegnet en later het stelsel van autowegen heeft zich grotendeels gevoegd naar deze historisch gegroeide verhoudingen. Dit geldt globaal

⁹ J. de Vries: *Barges and Capitalism. Passenger Transportation in the Dutch Economy*. A.A.G. bijdragen, Wageningen, 21,1978, blz. 33-398

gesproken ook voor de situering van de groeikernen los van de bestaande steden. Samen met de van voor de oorlog stammende strijd tegen dichtslibben van het platteland door lintbebouwing, heeft dit, ondanks ontsporingen, geleid tot een land met een urbaan maar toch open aanzien, waar nog heel veel te vernielen is. Om de speelruimte hiertoe weg te nemen, is het noodzakelijk een strak beleid te voeren tegen het vollopen van de open ruimte en hoge eisen te blijven stellen aan de vorm van verstedelijking.

Sinds 1950 is de bevolking gegroeid met 40 procent tot 14,3 miljoen en de zogenoemde bebouwde oppervlakten (tabel 2.1) met ruim 60 procent. Men kan dus stellen dat ondanks de verveelvoudiging van de welvaart het ruimtebeslag per persoon met maar een factor 1,6/1,4 of wel 15 procent is toegenomen. Onder dit bescheiden getal gaan echter grote veranderingen schuil. Opvallend is de extensivering van het ruimtegebruik in de woonomgeving en bij het wonen. De woningvoorraad is verdubbeld tot bijna 5 miljoen en daarmee is de gemiddelde woningbezetting met 30 procent afgenomen.

Deze verdunning heeft vooral toegeslagen in de grotere steden waar mede door city-vorming en wijkvernieuwing het aantal inwoners per eenheid van oppervlak is gehalveerd. In de drie grootste steden ging dit gepaard met een terugloop van het inwonersaantal met 400.000 in twaalf jaar. Deze ontwikkeling heeft zich voornamelijk in het laatste decennium voltrokken. In de naoorlogse periode nam de bevolking van de grote steden tot het midden van de jaren zestig gestadig in omvang toe, maar vanaf 1968 trad een versnellend proces van afname in. Dit lijkt gedurende de laatste twee jaren weer enigszins gestabiliseerd te zijn door de gezinshereniging van minderheden. Het aanzien van de steden is in deze korte periode aanzienlijk veranderd door selectieve migratiebewegingen. De bevolkingssamenstelling veranderde en mede door de bruto-afname van het inwonertal kon het voorzieningenpeil niet meer op hetzelfde niveau worden gehandhaafd.

Wanneer met het Sociaal en Cultureel Planbureau elke thuiswonende boven de 18 jaar als een apart huishouden wordt gerekend, is er een totaal van ruim zes miljoen huishoudens¹⁰. Gegeven het aantal woningen zijn er dan ongeveer 76 procent hoofdbewoners. Van de overige huishoudens blijken er 4 procent inwonend en 20 procent thuiswonend te zijn. Anders verdeeld gaat het om 60 procent huishoudens van gehuwden of samenwonenden, 10 procent huishoudens van mensen in verweduwd of gescheiden staat en 30 procent huishoudens van ongehuwden. Er zijn dus nog ruime mogelijkheden voor individualisering en verzelfstandiging en wanneer het deze richting op blijft gaan, is er nog een grote behoefte aan woningen: volgens het structuurschema Volkshuisvesting netto ruim 1 miljoen in 10 jaar¹¹. Er zijn echter maar relatief kleine verschuivingen nodig om de behoefte aan woningen heel wat lager te doen zijn.

Hierbij aansluitend met de ruimtelijke inrichting zou door verstrengeling van wonen, werken en recreatie en verdere verweving van functies een dam kunnen worden opgeworpen tegen opdringers met extensieve urbane gebruiksfuncties. Technisch gezien liggen hier mogelijkheden, bijvoorbeeld bij de stadsvernieuwing en het openbaar vervoer en op het brede terrein van de telecommunicatie.

Op een totaal oppervlak van Nederland van ruim 3,6 miljoen hectare is de oppervlakte cultuurgrond circa 65 procent. Uit tabel 2.1 blijkt dat dit areaal geleidelijk afneemt zodat de land- en tuinbouw in de strijd om de ruimte kenmerkend tot de verliezers behoren. In de periode van 1960-1980 werd een kwart miljoen hectare meest goede grond ingeleverd. Nu maken grond en klimaat ons land uitermate geschikt voor het bedrijven van landbouw en dan in het bijzonder de weidebouw en de daaraan verbonden veeteelt. De centrale ligging ten opzichte van een grote, welvarende afzetmarkt heeft niet alleen de groente- en sierteelt gestimuleerd, maar ook bijgedragen aan de specialisatie

¹⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid in 1977*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

¹¹ Structuurschema Volkshuisvesting, deel D: regeringsbeslissing, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14435, nr. 7-8, blz. 60-61.

op de indirecte voortbrenging van voedingsmiddelen via de zogenaamde veredeling van plantaardige in dierlijke produkten. De groei van de veestapel wordt hierbij mede gestuurd door een sterk zwellende toevoer van voedergrondstoffen via Rotterdam. Nieuwe technieken en kennis stroomden de landbouw binnen en kregen daar gestalte in de vorm van rationalisatie, intensivering en specialisatie. Tot na de Tweede Wereldoorlog is het aantal mensen dat in de landbouw werkte, toegenomen, maar sindsdien is dit aantal gehalveerd tot een 260.000 vaste arbeidskrachten, op 145.000 bedrijven. De onmogelijkheid van het vinden van een volledige dagtaak op de kleinere bedrijven en het hiermee samenhangende gebrek aan opvolgers leidt tot een doorgaand verlies aan arbeidsplaatsen.

De directe bijdrage van de landbouw aan het nationaal inkomen is circa 4,5 procent. Te zamen met de aanverwante handel en industrie is de landbouw een van de sterkste bedrijfstakken met een aandeel van bijna 25 procent in de totale export en een netto positieve bijdrage aan de handelsbalans van ongeveer 8 miljard gulden (zie ook par. 6.2.5.1). Sinds het eind van de jaren zestig wordt weer meer onderkend dat de landbouw niet alleen inkomen produceert maar ook werkgelegenheid, en natuur en landschap en dat de door haar beheerde ruimte milieuhygiënische en recreatieve functies vervult. De mogelijkheden om tot een betere integratie van al deze functies te komen tegen aanvaardbare offers is het onderwerp van een multi-disciplinair, maatschappelijk en politiek debat.

Tabel 2.1 Bodemgebruik in Nederland in procenten van ruim 3,5 miljoen hectare a)

	1950	1960	1970	1979
cultuurgrond	72	71	70	65
bos	7	7	8	8
woeste grond	7	7	5	4
water b)	6	6	8	9
bebouwde oppervlakte	8	9	9	14

Bron: CBS, *Statistisch Zakboek*.

- a) Deze getallen moeten met omzichtigheid worden bezien, vanwege steeds veranderende definities.
 b) Wijzigingen vooral toe te schrijven aan de gemeentelijke indeling van de Randmeren en verlegging van zee grenzen.

Natuurgebieden in de min of meer eigenlijke betekenis van het woord beslaan in Nederland circa 2,5 procent van het oppervlak en dit is naar algemeen gevoelen niet meer voor verdere inkrumping vatbaar. De gedachten gaan eerder uit naar uitbreiding door natuurbouw, zoals het Grevelingenmeer. Nederland herbergt enkele natuurgebieden zoals de Waddenzee, de Dollard, de Oosterschelde en de Oostvaarderplassen die van internationaal belang zijn. Deze liggen in de trekroutes van veel vogelsoorten en zijn belangrijke overwinteringsplaatsen. De internationale beleidsruimte om zich aan de bescherming van deze gebieden te onttrekken, ontbreekt voor ons land. Dit zegt echter nog weinig over het feitelijk waarmaken van de beschermwaardigheid en over de mogelijkheden flora en fauna voor verdere verschraling te behoeden. Deze zet zich nog gestaag voort. Een voor de landbouw schrijnend voorbeeld is het verloren gaan van onze weidegebieden als het genencentrum voor Engels raaigras, het in gematigde klimaten veruit belangrijkste weidegras.

De intensieve bezetting van ons land maakt aantrekkelijke ruimte schaars. Waarschijnlijk daardoor richt het streven naar status en prestige zich ook op elementen van het ruimtelijk milieu, zoals huis met tuin en een rustige woonsfeer buiten, een tweede woning, een boot, riante woning in de binnenstad of een stacaravan. Hierbij veranderen de wensen zodra vroegere verlangens in het bereik van grotere groepen zijn gekomen. Dit vernietigt wat werd nagestreefd en maakt in letterlijke zin de speelruimte klein.

Aan behoefte naar ruimte kan ook worden tegemoetgekomen door een verder terugdringen van het water, maar de maatschappelijke discussie rond de toekomst van het Markermeer doet vermoeden dat in vrij brede kring Nederland als klaar wordt gezien. Technisch gesproken zijn er echter nog ettelijke mogelijkheden en zolang een beslissing iets niet te doen operationeel alleen uitstel betekent, blijven de mogelijkheden open. De balans tussen natuurbescherming en ruimtebehoefte helt momenteel over naar het eerste zodat drooglegging van Dollard en Waddenzee voorlopig wel van de baan zijn. Het is echter een tweede of dit ook voor elke schor of slik in dit gebied geldt. Gegeven de Delta-werken en de reeds bestaande uitleg van de Maasvlakte worden tot nu toe minder natuurwetenschappelijke bezwaren geopperd tegen een verder oprukken in de richting van de Noordzee, bijvoorbeeld door het stichten van windmolenparken, de aanleg van een of meer eilanden of wel algehele verlegging van de kustlijn tussen Scheveningen en Hoek van Holland.

2.4 Energie

2.4.1 Toekomstige energiestromen

Uit de discussie van de afgelopen jaren rond het beleid ten aanzien van de Nederlandse aardgasvoorraad zijn twee duidelijk verschillende opvattingen te destilleren.

Aan de ene kant is er de opvatting dat de binnenlandse aardgasvoorraad een bron is die snel en doelmatig moet worden aangewend. Onzekerheid ten aanzien van toekomstige energieprijzen maakt een geforceerd conserveringsbeleid uiterst twijfelachtig, te meer omdat er zich voldoende urgente toepassingsmogelijkheden voor de extra inkomsten voordoen en zich in de toekomst voldoende energie-alternatieven zullen aandienen. Een belangrijk element in deze gedachtengang is de vrees dat 'zuinigheid de wijsheid kan bedriegen, voor zowel het binnenlands gebruik als de export'¹². Deze gedachtengang wordt ondersteund door het verloop van de aardgasvondsten in Nederland in vergelijking met het verbruik (zie figuur 2.2).

Hier tegenover staat de opvatting dat onze aardgasvoorraad een kostbaar geschenk is, waar we zuinig en met grote zorgvuldigheid mee moeten omgaan om er zo lang mogelijk profijt van te hebben. Dan kan ook langdurig gebruik van het gasdistributiestelsel worden gegarandeerd. Inzet van de hoogwaardige energiedrager gas voor zaken waar met olie of kolen kan worden volstaan, is verspillend. Hiernaast speelt de overweging dat gewaakt moet worden voor generatie-egoïsme: het zou onverantwoord zijn toekomstige generaties met een leeggeplunderd land op te zadelen.

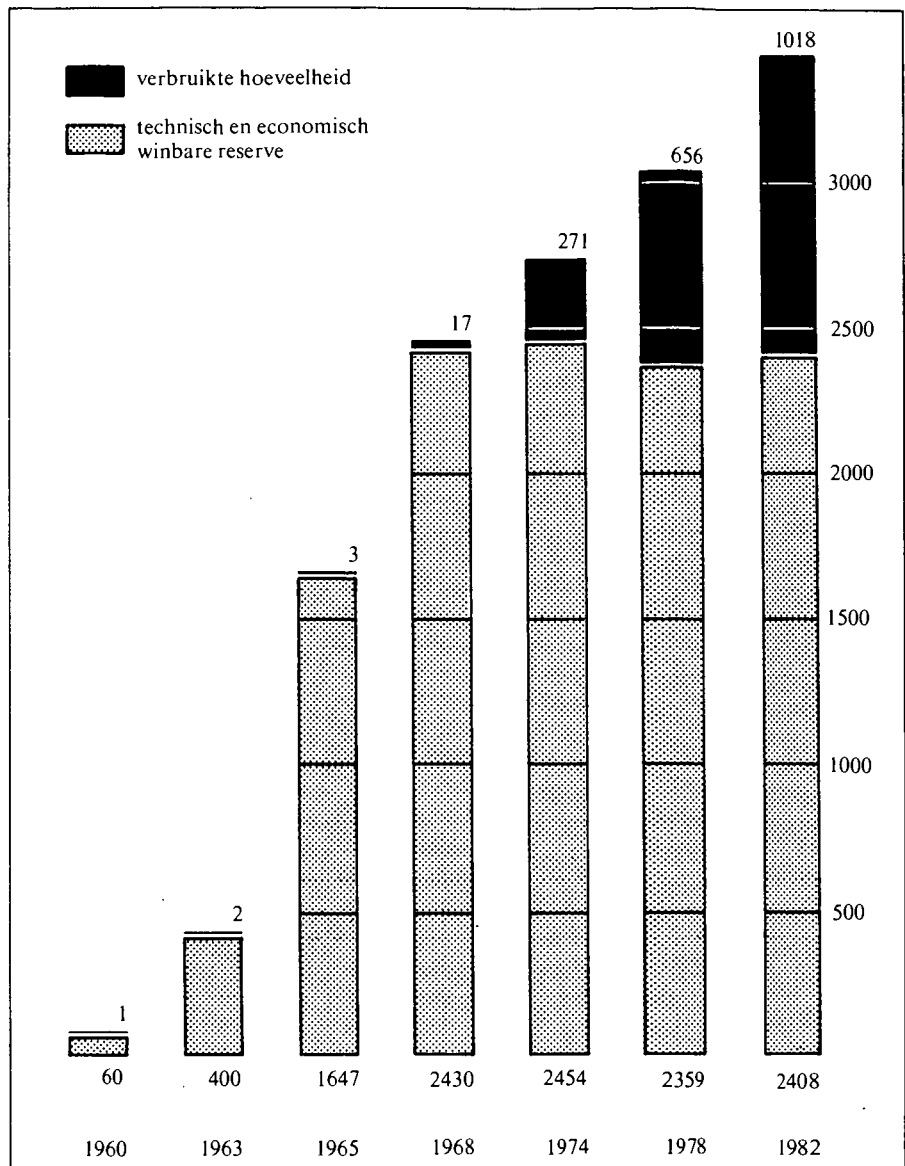
In de jaren zestig overheerste de eerste mening, maar vanaf 1973 tendeerde het beleid meer in de richting van een conserveringsstrategie. De meest recente ontwikkeling wijst – wellicht onder druk van de omstandigheden – weer op een grotere bereidheid tot verhoogde toeleveringen van Nederlands aardgas op de binnenlandse en buitenlandse markt, voor zover de afzetmogelijkheden daar ruimte voor laten¹³.

Voor de export is de speelruimte tot 1990 zeer klein omdat reeds veel vastligt door gedane of nagelaten investeringen en door afgesloten contracten met een lange looptijd. Op middellange termijn moet de ruimte voor veranderingen in aardgasafzet dus vooral gezocht worden op de binnenlandse markt. Zo is in tabel 2.2, waar de in 1990 te verwachten energiestromen zijn weergegeven, onderscheid gemaakt naar een beleid dat gericht is op een ver-

¹² *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., blz. 104.

¹³ Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 juli 1982. Zie Nederlandse Staatscourant 14 juli 1982 – nr. 132 blz. 1-2, 'Soelaas voor industriële afnemers van grote hoeveelheden elektrische energie'. De minister stelt 20 mld.m³ aardgas extra beschikbaar voor elektriciteitsopwekking over een periode van vijf jaar. De mogelijkheden voor vergroting van de buitenlandse afzet zijn beperkt, aldus het rapport 'Wat te doen met ons aardgas?' Algemene Energieraad, 15 november 1982. De nog gecontracteerde export, 476 mld.m³ per 1 januari 1982, laat geen uitbreiding toe, althans niet voor dezelfde prijs.

Figuur 2.2 Het totale aardgasverbruik (per 1 januari) en de resterende hoeveelheden, 1960-1982, in miljarden m³



Bron: Ministerie van Economische Zaken, Geologische Dienst, NV Nederlandse Gasunie, Algemene Energieraad.

hoogde afzet van aardgas in Nederland dan wel het volgen van een conserveringsbeleid. Beide zijn varianten van een referentiekader dat is gebaseerd op recente informatie van de N.V. Nederlandse Gasunie en op nota's en dergelijke van het ministerie van Economische Zaken¹⁴.

De hoeveelheid aardgas die gewonnen wordt ten behoeve van de binnenlandse markt, neemt in dit referentiekader licht af, terwijl de aardgasexport

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken:

- Nota Energiebeleid, deel 1/Algemeen; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15802, nr. 1-2.
- Nota Energiebeleid, deel 2/Kolen, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15802, nr. 6-7.
- Nota Energiebeleid, deel 3/Brandstofinzetplan Centrales, Tweede Kamer 1979-1980, 15802, nr.11-12.
- Een ongewijzigd beleidsscenario voor de energievoorziening van Nederland tot het jaar 2000, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 22 december 1981.

in 1990 nog geen 2/3 van het niveau van 1980 bedraagt. De bestaande kern-energiecentrales blijven in werking, maar voor het eind van dit decennium kan geen effectieve uitbreiding van het opwekkingsvermogen plaatsvinden. Alleen uit Noorwegen zal aardgas worden ingevoerd. De binnenlandse productie van aardolie neemt geleidelijk toe. Deze verwachting is gebaseerd op de winning uit nieuwe, maar betrekkelijk kleine olievelden (Noordzee) en de versnelde winning via stoominjecties bij de thans geëxploiteerde olievelden. Energiebesparing door huishoudens, industrie en niet-industriële grootverbruikers wordt gestimuleerd.

Bij een *strategie van verhoogde binnenlandse afzet* van aardgas zal in de elektriciteitscentrales olie gedeeltelijk door gas worden vervangen, zodat in 1990 weer driekwart van de elektriciteit door gas wordt opgewekt. Dit is gelijk aan het desbetreffende aandeel van gas in 1977. In afwijking met het referentiekader neemt het gasaandeel in de industrie niet af maar blijft constant op het niveau van 1978. Zogenaemde duurzame energiebronnen komen in dit decennium nog niet verder dan het experimentele stadium en leveren in 1990 nog geen substantiële bijdrage aan de energievoorziening.

Bij de *conserveringsstrategie* geldt als uitgangspunt het voorkomen van snelle uitputting van binnenlandse energiebronnen met vermindering van het gebruik van kernenergie en een beperkte inzet van kolen. De binnenlandse afzet van Nederlands aardgas wordt beperkt door verdergaande besparingen dan in het referentiekader. De ontwikkeling van alternatieve, duurzame energiebronnen (wind, zon, biomassa) wordt voortvarend aangepakt zodat deze al in 1990 een, zij het geringe, bijdrage aan de energievoorziening leveren.

Tabel 2.2 Energiestromen, 1980 en 1990 (PJoules/jaar)

	1980	Referentiekader	1990 Verhoogde binnenlandse afzet	Conserveringsstrategie
Aardgas:				
Binnenl. productie	3056	2387	2567	2072
Export	1670	1055	1055	1055
Import	60	75	75	75
Binnenl. verbruik	1446	1407	1587	1092
Aardgasbalans	1610	980	980	980
Kernenergie				
Olie/kolen:	38	38	38	0
Binnenl. productie	63	100	100	100
Import	1197			
Zon, wind, e.d.	0	pm	0	20

Bron: WRR

De cijfers voor de import van olie en kolen staan in tabel 2.2 nog open omdat deze tevens afhangen van de economische ontwikkelingen die men zich voorstelt. Hier wordt in hoofdstuk 4 en 6 op teruggekomen. De ruimte voor de import van olie en kolen hangt ook af van de wijze waarop het aanbod en de vraag naar deze fossiele brandstof zich op wereldschaal ontwikkelt en zich weerspiegelt in de prijs. Voor kolen is een situatie voorstelbaar waarbij de vraag uit Nederland relatief zo oploopt dat deze prijsbeïnvloedend werkt. Bij een ruim kolenverbruik zou Nederland in het jaar 2000 tot 16% van de wereldhandel in ketelkolen kunnen afnemen¹⁵. Voor olie is de internationale prijs een voor Nederland onbeïnvloedbaar gegeven.

¹⁵ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., blz. 71.

2.4.2 Prijsontwikkelingen

De bewezen reserves aan ruwe olie in de wereld bedragen 92 miljard ton en dit is, gegeven het huidige verbruik, voldoende voor bijna 30 jaar. Nu kan het verbruik van olie nog aanmerkelijk toenemen, maar daar staat tegenover dat de bewezen reserves plus de vermoede voorraden, exclusief die in teerzanden en schalie, volgens alle deskundigen zeker 300 miljard ton bedragen en volgens sommigen onder hen nog wel enkele malen hoger zijn¹⁶. Enerzijds zijn deze voorraden zo gering dat grote aandacht moet worden geschonken aan de energievoorziening op langere termijn, maar anderzijds zijn ze zo ruim dat voorlopig vooral ervaringen in het verleden, nieuwe geo-politieke ontwikkelingen en de economische ontwikkeling op wereldschaal in de komende jaren vraag en aanbod en daarmee de prijs van olie zullen beheersen.

Bij de ervaringen uit het verleden staat centraal dat de in de jaren zestig gegroeide afhankelijkheid van de OPEC-leden heeft geleid tot schoksgewijze verhogingen van de prijs van ruwe olie en in het kielzog hiervan van andere energiedragers. Hierdoor ontstond een gunstig klimaat voor de verwachting van doorgaande stijging van de prijs van energie. Zo werd in de Energienota van 1977 eerst uitgegaan van een stijging van de reële prijs van olie met 1% per jaar tot 1990 en daarna met 2% per jaar¹⁷. In een later toegevoegde partiële analyse van de energieprijzen werd een reële verdubbeling tot het jaar 2000 verwacht. Deze verdubbeling verwerkelijkte zich reeds voor 1980, maar deze feitelijke ontwikkeling heeft er niet toe geleid dat, afgezien van ernstige internationale politieke verstoringen, verwachtingen over prijsstijgingen naar boven zijn bijgesteld^{18,19}. Deze gematigde verwachtingen worden ingegeven door structurele wijzigingen in de energiesituatie op wereldschaal als gevolg van de grote prijsstijgingen en van de gebleken kwetsbaarheid in het verleden. Van belang zijnde factoren zijn hierbij de volgende.

Matiging van de economische groei. Ook afgezien van de huidige economische stagnatie wordt voor de geïndustrialiseerde landen niet meer de explosieve economische groei verwacht van de jaren zestig en dan zeker niet van de energie-intensieve sectoren. Hier staat weliswaar een verwachte grotere procentuele groei van het energieverbruik in zich ontwikkelende landen tegenover, maar het basisniveau van waar deze uitgaan, is veel lager.

Energiebesparing. Ofschoon kwantitatief moeilijk te scheiden van de gevolgen van een geringere economische groei, worden de energiebesparingen die door de prijsstijgingen zijn uitgelokt aanzienlijk geacht. De huidige prijzen zijn ook hoog genoeg om in de komende tien jaar de energie-efficiëntie met maximaal 15 procent te zien toenemen (zie par. 2.6).

Alternatieve energiebronnen. Voor de komende twintig jaar ligt op wereldschaal gezien een belangrijke groei voor de hand van het gebruik van aardgas, kolen, uraan en waterkracht. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het in gebruik nemen van kolenmijnen veel tijd vraagt en dat kernenergie in een deel van de westerse wereld weerstanden oproept. Het meest belovende alternatief is aardgas, waarvan volgens recente gegevens aanmerkelijk meer beschikbaar is dan tot voor kort werd aangenomen. Ofschoon het niet ondenkbaar is dat sommige landen zich ten dele aan de wereldmarkt zouden kunnen onttrekken door gebruik te maken van zon en wind, zullen deze stroombronnen in kwantitatieve zin voorlopig nauwelijks een rol spelen.

Olie-productie buiten OPEC. Deze olieproductie is gedurende de laatste jaren gestaag toegenomen met 5 à 6 procent per jaar. Voor West-Europa is de Noordzee-olie van groot belang, maar op wereldschaal zou Mexico de tweede plaats na Saoedi-Arabië kunnen gaan innemen. Ook stimuleert het loslaten van de binnenlandse prijs voor olie en gedeeltelijk voor gas in de Verenigde Staten het zoeken naar en de winning van olie- en gasbronnen aanzienlijk.

Groeiende olie-afhankelijkheid van de OPEC-landen. Kort na de olieprijs-

¹⁶ Zie bijvoorbeeld VEGIN, *Toekomstige energiesituatie in Nederland*; Arnhem, KEMA, 1981.

¹⁷ Nota energiebeleid deel 1, op. cit., blz. 169, 180-181.

¹⁸ CPB, *De Nederlandse economie in 1985*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 199.

¹⁹ CEC, *Macro-economische verkenningen*; 's-Gravenhage, september 1981, blz. 50.

stijging had een aanmerkelijk aantal OPEC-leden meer inkomsten van olie dan zinvol kon worden besteed. De afhankelijkheid van olie-inkomsten is nu echter zo groot dat alleen Saoedi-Arabië kan manipuleren met de op de markt te brengen oliestroom zonder de eigen economie schade te doen.

Op grond van deze ontwikkelingen schetsen experts van het Hudson Institute een scenario waarin de olie-exporterende landen bij de huidige stagnerende prijzen trachten hun aandeel op de markt te vergroten door het geven van kortingen op de officiële OPEC-prijs²⁰. De mogelijkheid van volledige instorting van de markt tot prijzen die minder dan de helft van het niveau in 1982 bedragen, wordt daarbij niet uitgesloten.

Juist omdat er economisch, mentaal en beleidsmatig veel is geïnvesteerd in de verwachting van stijgende prijzen van energie, zou een dergelijke daling veel problemen met zich mee kunnen brengen. In het bijzonder zou de diversificatie als gevolg van besparingsactiviteiten en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen en van olievelden buiten het OPEC-gebied in gevaar kunnen komen en daarmee juist die ontwikkelingen die dempend werken op de prijsstijging. Sterk wisselende prijzen van een zo belangrijke grondstof als olie zijn in het belang van niemand en daarom is het niet onmogelijk dat een groeiend deel van de energiemarkt zal worden beheerst door langlopende contracten op regeringsniveau. Ook is het niet uitgesloten dat een dalende wereldmarktprijs leidt tot regeringsmaatregelen om de binnenlandse prijs op peil te houden ten einde eigen produktie en besparingen te blijven stimuleren. Dit te meer omdat een dergelijke bron van inkomsten nooit ongelegen komt voor welke overheid dan ook. Dit geldt zeker voor Nederland, waar een belangrijke bron van inkomsten wordt gevormd door aardgas waarvan de prijs in een periode van stijgende prijzen gekoppeld is aan stookolie en daarmee aan die van ruwe olie.

Gegeven de baaierd van onzekerheden is voor berekeningen in het kader van deze verkenning verondersteld dat de reële energieprijzen zich rond het niveau van 1980 zullen blijven bewegen. Dit komt voor ruwe olie neer op een prijs van 12,50, voor kolen op 6,25, voor ingevoerd aardgas op 12 en voor uitgevoerd aardgas (na de Spierenburg-ronde) op 9,4 miljoen gulden per PJoule. De prijs van elektriciteit uit uraan bedraagt 20 miljoen en uit kolen bij de huidige prijzen 27 miljoen gulden per PJoule²¹. De kolenprijs zou ongeveer de helft omlaag moeten om bij elektriciteitsopwekking concurrerend te zijn. Op zijn beurt zou de prijs van olie 20 procent lager moeten zijn om met kolen te kunnen concurreren²². Bij koppeling van de aardgasprijs aan die van olie, geldt voor gas ongeveer hetzelfde.

Tegenstanders van kernenergie achten de prijs die voor de hiermee geproduceerde elektriciteit wordt gevraagd veel te laag in vergelijking met de kosten van kernenergie berekend over de hele cyclus tot en met afbraak en zogenaamd veilig opbergen van alle radio-actieve afval. Of dit nu zo is of niet, in de komende jaren heeft de Nederlandse consument en industrie wel met een hogere prijs voor elektriciteit te rekenen dan die in de ons omringende landen met veel steenkool-, bruinkool- en kerncentrales.

2.4.3 Enkele grensoverschrijdende aspecten

Luchtverontreiniging. De meest in het oog lopende vormen van verontreiniging als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen zijn de uitworp van zwaveldioxyde, stikstofoxyden en vliegias en het vaste afval. Samen met de uitworp van kooldioxyde zijn deze in BTV deel 1 berekend voor twee groeivarianten, waarbij ook is ingegaan op de gevolgen²³.

Bij de beoordeling van de belasting van het milieu dient te worden bedacht dat bij luchtverontreiniging de situatie in Nederland in hoge mate afhangt van de uitworp in de ons omringende landen. Op deze grensoverschrijdende

²⁰ W.M. Brown en H. Kahn, 'Why OPEC is vulnerable'; *Fortune*, July 14th, 1980; W.M. Brown, 'Can OPEC survive the glut?'; *Fortune*, November 13th, 1981.

²¹ Nota Energiebeleid, deel 3, op. cit., blz. 237-249.

²² M.H.M. Valens, 'Een prijsscenario voor olie, gas, kernenergie en kolen', *Economisch Statistische Berichten*, 66e jrg., 9 dec. 1981, blz. 1212-1216.

²³ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op.cit., blz. 129-130.

vervuiling is uitvoerig ingegaan aan de hand van modelmatige berekeningen in het WRR-rapport *Onder invloed van Duitsland*.

Ofschoon de uitkomsten hiervan met grote voorzichtigheid moeten worden gehanteerd, geven zij aan dat de situatie in de landen om ons heen maar weinig hoeft te verslechteren om alle Nederlandse inspanningen te niet te doen. Het volledig elimineren van de uitworp in Nederland zou het jaargemiddelde van de zwaveldioxyde-concentratie in ons land maar met circa 30 procent verminderen. Bij stikstofoxyden liggen de verhoudingen wat anders, maar hier bestaat een soortgelijk grensoverschrijdend probleem. Deze verwevenheid leidt tot veel internationaal overleg en regelgeving. Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar het eerder genoemde rapport van de Raad²⁴.

Kooldioxyde. De uitworp van kooldioxyde (CO₂) is van een andere orde van grootte dan de overige emissies, namelijk 20.000 kg per hoofd van de bevolking per jaar²⁵. Op zich zelf is kooldioxyde niet schadelijk, maar op wereldschaal wordt zoveel fossiele brandstof verbruikt dat het huidige gehalte in de lucht van 340 delen per miljoen (dpm) met 1,6 dpm per jaar toeneemt. Wanneer alle kooldioxyde in de lucht zou blijven, zou dit 3 dpm per jaar zijn. Er wordt echter circa 30 procent opgenomen door de oceanen. Weliswaar is deze opnamecapaciteit onbegrensd, maar de traagheid van vastlegging wordt in eeuwen gemeten. Voorts wordt naar schatting nog een 10 procent vastgelegd via de biosfeer, maar deze hoeveelheid is zo klein ten opzichte van de daar plaatsvindende organische stofomzettingen dat dit getal wel heel onzeker is. Dynamische modellen waarbij rekening is gehouden met het toenemende fossiele brandstofverbruik, het verloop van de vastlegging in de oceanen en de veranderende vegetatie op aarde, geven aan dat in ruwweg 75 jaar een verdubbeling van het kooldioxydegehalte van de lucht zal plaatsvinden²⁶. Van jaar op jaar zou een areaal redelijk goede grond met een oppervlakte van 7 maal ons land met bos moeten worden beplant om deze toename te verhinderen.

Meer kooldioxyde in de lucht heeft een soort dekenwerking, het gaat de uitstraling van warmte tegen. Berekeningen met klimaatmodellen suggereren dat een verdubbeling van het gehalte zal leiden tot een temperatuurstijging van 2 à 3 graden en een intensivering van de waterkringloop²⁷. Deze verandering in klimaat is zo sluipend dat zij moeilijk experimenteel kan worden vastgesteld. De temperatuurstijging en de toenemende regenval komen waarschijnlijk het sterkst tot uiting op hogere breedtegraden. De toenemende regenval zou, samen met het gunstige effect van een verhoogd kooldioxydegehalte op het waterverbruik van planten, een uitbreiding en een betere groei van het vegetatiedek op aarde kunnen bewerkstelligen. Hier lijkt niets op tegen, ook al omdat zo de stijging van het kooldioxydegehalte in de lucht wat afgeremd zou worden.

De verhoogde temperatuur leidt tot een versneld afsmelten van het landijs in Antarctica, maar volgens de nieuwste inzichten wordt dit meer dan gecompenseerd door een verhoogde sneeuwval ten gevolge van de intensivering van de waterkringloop²⁸. De zeespiegel zou hierdoor een dertig centimeter zakken in twee eeuwen. Dit is zeker voor ons land een heel wat aantrekkelijker vooruitzicht dan de ook wel voorspelde tewaterlating van landijs door het wegvalen van de tegendruk van aangrenzende ijsschelden die nu op de zeebodem zijn verankerd. Dit zou in enkele honderden jaren tot een verhoging van de zeespiegel met circa 5 meter kunnen leiden.

Bij de stijging van het kooldioxydegehalte van de lucht gaat het in elk geval om een wereldomvattend proces waarvan de gevolgen onoverzienbaar

²⁴ WRR, *Onder invloed van Duitsland*; Rapport aan de Regering nr. 23, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

²⁵ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., tabel 22.

²⁶ J. Goudriaan, *A dynamic model of the carbon cycle*, Intern rapport, vakgroep Theoretische Teeltkunde, LH, Wageningen, 1982. Zie ook noot 29.

²⁷ R. Mureau, 'Kooldioxyde en klimaat'; in: Hermans en Hof (red.): *Energie, een blik in de toekomst*, Utrecht, Spectrum, 1982.

²⁸ J. Oerlemans, 'Response of the Antarctic Ice Sheet to a Climatic Warming: a Model Study; (in druk) *Journal of Climatology*, 1982.

groot kunnen zijn²⁹. Een nationaal gericht beleid heeft hier weinig zin, maar ook moet worden gevreesd dat de lusten en lasten van een klimaatverandering internationaal zo ongelijk zijn verdeeld dat welk mondiaal beleid dan ook wordt geblokkeerd. Hier nadert de speelruimte tot nul.

Kernenergie. De bijzondere situatie waarin Nederland verkeert op energiegebied en de bestaande maatschappelijke opvattingen over het gebruik van kernenergie maken dat van deze energiebron in de komende jaren niet veel kan worden verwacht. Ofschoon de maatschappelijke bezwaren niet alleen in ons land worden verwoord, is de feitelijke ontwikkeling in ons omringende landen anders. In Frankrijk, België, Duitsland en Engeland was in 1980 in deze volgorde 32, 25, 14 en 12% van de elektriciteit afkomstig uit kerncentrales tegenover in Nederland 6%. Om technische, maar ook om politieke redenen blijken kerncentrales nogal eens in grensgebieden te worden gesitueerd. Zo zal binnen afzienbare tijd Nederland binnen een afstand van 50 km van de grens zijn omgeven door een tiental kerncentrales. Dit brengt grensoverschrijdende problemen met zich mee, al is het alleen maar omdat er verschillende opvattingen bestaan over de strakke veiligheidseisen waaraan moet worden voldaan bij installatie, gebruik en ontmanteling.

In het eerdergenoemde WRR-rapport 'Onder invloed van Duitsland' is uitvoerig ingegaan op de vraag in hoeverre de kernenergie-installaties die dicht tegen Nederland aanliggen, grensoverschrijdende effecten ten gevolge kunnen hebben. Samengevat luiden de conclusies als volgt:

- grensoverschrijdende gevolgen van routine-lozingen en storingen van de nucleaire installaties in het grensgebied zijn verwaarloosbaar klein;
- relatief kleine ongevallen kunnen voor betrekkelijk kleine gebieden in Nederland een langdurige besmetting met radio-actief materiaal ten gevolge hebben, die de geldende normen van de Gezondheidsraad overschrijden;
- extreem grote ongevallen waarop een heel kleine kans bestaat, berokkenen in Nederland geen directe sterfte. Wel zal bij het tegelijkertijd voorkomen van ongunstige weersomstandigheden tot ver van de grens radio-actieve besmetting op kunnen treden die dan leidt tot lichte stralingsziekten, enige genetische en prenatale schade en verhoogde kankerinductie. Ook zal op lange termijn nog een verhoogde stralingsbelasting optreden als gevolg van grondbesmetting. Hierdoor kan aanzienlijke schade aan landbouw en veeteelt worden toegebracht.

2.5 Demografische ontwikkelingen

2.5.1 Bevolking

De bevolkingsontwikkeling kan slechts zeer beperkt en dan nog traag door beleid worden beïnvloed; de huidige samenstelling van de bevolking is overheersend voor het verloop op middellange termijn. Bovendien is de overheid in Nederland wat betreft het bevolkingsbeleid traditioneel terughoudend. Dit geldt zowel ten aanzien van huwelijkssluiting en -ontbinding als van geboorte. Zo moet het systeem van kinderbijslag eerder gezien worden als een compensatie voor extra kosten dan als financiële prikkel ter bevordering van grote gezinnen. Het migratiebeleid is in Nederland traditiegetrouw tamelijk ruim, al is daar in de laatste jaren voor bijvoorbeeld gastarbeiders uit het Middellandse Zeegebied en Surinamers enige verandering in gekomen. Hoewel politiek gevoelig, speelt het migratiebeleid zich in demografisch opzicht in de kantlijn af. Het aantal vreemdelingen op 1 januari 1980 bedroeg 3,4% van de totale bevolking in Nederland, dus duidelijk minder dan in België (8,9%), West-Duitsland (6,5%) of Zweden (5,1%)³⁰.

Over de ontwikkeling van de sterfte zal vanuit de verschillende visies op verschillende wijze worden geoordeeld. Dit heeft onder meer te maken met de verwachtingen die men koestert ten aanzien van de medisch-

²⁹ Zie het *Deeladvies inzake CO₂-problematiek*; Uitgebracht door een commissie van de Gezondheidsraad, nr. 4, 's-Gravenhage, publikatie is in voorbereiding.

³⁰ Zie CBS, 'In Nederland woonachtige niet-Nederlanders'; *Maandstatistiek van Bevolking en Volksgezondheid*, december 1980, blz. 65.

technologische vooruitgang, maar ook ten aanzien van aanpassingen in levensstijl. Echter, ook al zou men de veranderingen in levensstijl en technische mogelijkheden kunnen concretiseren, dan bestaat over de gevolgen hiervan nog grote onzekerheid³¹. Voor alle karakteristieke visies zijn daarom gelijke leeftijdsspecifieke sterftekansen aangehouden.

Onder erkenning dat in de marge de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige bevolkingsontwikkeling gekleurd kunnen worden door verschil in karakteristieke visie, wordt een confrontatie met een uniforme verwachte demografische toekomst dus verantwoord geacht. Hiervoor is de middenvariant van de laatste prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek gekozen³². In deze middenvariant wordt aangenomen dat het gemiddelde kindertal per vrouw zal tenderen naar 1,75 (in 1980: 1,60)³³. De uitkomsten zijn samengevat in figuur 2.3.

Deze prognose is een bijstelling van de in 1976 door het CBS gepubliceerde vooruitberekening. Verschillen tussen de laatste en voorlaatste prognose kunnen aanwijzingen geven van nieuwe trends, terwijl conformiteit van verwachtingen en realisaties een zekere duurzaamheid suggereert. Een voorbeeld van het eerste is het sterk achterblijven van huwelijksluitingen bij de verwachting, een voorbeeld van het laatste het geboortencijfer dat zich tussen de verwachte boven- en ondergrens bevindt. De grootte van de gemaakte aanpassingen geeft ook enig inzicht in de betrouwbaarheid van de prognose. Hierin onderscheidt de vergelijking tussen de laatste prognose met de voorlaatste zich in gunstige zin van voorgaande CBS-vooruitberekeningen. Vooral wat betreft geboorte en sterfte zijn drastische wijzigingen niet nodig gebleken. Een iets lagere sterfte dan verwacht, geboortencijfers die zich naar de hoge variant bewegen en een onderschatte immigratie leiden tot een betrekkelijk geringe bijstelling naar boven van de toekomstige bevolkingsomvang.

Naast een langzame vergrijzing van de Nederlandse bevolking, zijn vooral rondom het verschijnsel gezin veranderingen in de bevolkingssamenstelling te verwachten. Eind 1979 werd door de werkgroep Gezinsresearch (SISWO) een studiedag gehouden onder de sprekende titel 'De onthuwelijking van onze maatschappij'. Zover is het nog niet, maar de verschuivingen op dit gebied zijn inderdaad opmerkelijk. Ging het CBS in 1976 nog uit van een stijging van het aantal jaarlijkse huwelijksluitingen van 100.000 in 1975 tot 119.000 in 1979, in werkelijkheid vond een daling plaats tot 86.000 in 1979. Al met al werd in de periode 1976-1980 negentien procent minder huwelijken gesloten dan voorzien. Dit zou kunnen duiden op het populairder worden van andere relatievormen of een verhoging van de huwelijksleeftijd. Beide factoren lijken een rol te spelen. De gemiddelde leeftijd van voor de eerste maal huwendende bereikte in de eerste helft van de jaren zeventig een minimum en vertoonde daarna voor het eerst na de oorlog weer een stijging.

Een deel van de verminderde huwelijksluitingen in de jaren zeventig kan dan ook waarschijnlijk worden toegeschreven aan uitstel. Ook de toename in 1980 ten opzichte van 1979 duidt hierop³⁴. Een licht herstel van het aantal huwelijksluitingen in de komende jaren wordt daarom verwacht³⁵.

Als het ongehuwd samenwonen als blijvende vervanging van de gehuwde status aan populariteit wint, zou dit in een toename van het aantal buitenechtelijke geboorten tot uiting kunnen komen. Inderdaad is er een stijging: in 1969/1970 ongeveer één op de vijftig levendgeborenen, in 1980 ongeveer één op de vijftientwintig. Verder is er een toename van het relatieve aantal kinderen van rangorde twee of hoger onder de buitenechtelijke geboorten waarneembaar³⁶. De toeneming van het aantal geboorten buiten het huwelijk

³¹ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel I*, op cit., blz. 77.

³² CBS, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980, deel I*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982. Gezien de meest recente cijfers lijkt de middenvariant zich het meest te conformeren aan de waar te nemen ontwikkeling, met dien verstande dat het immigratie-overschot in de prognose naar het zich laat aanzien, wordt overschat.

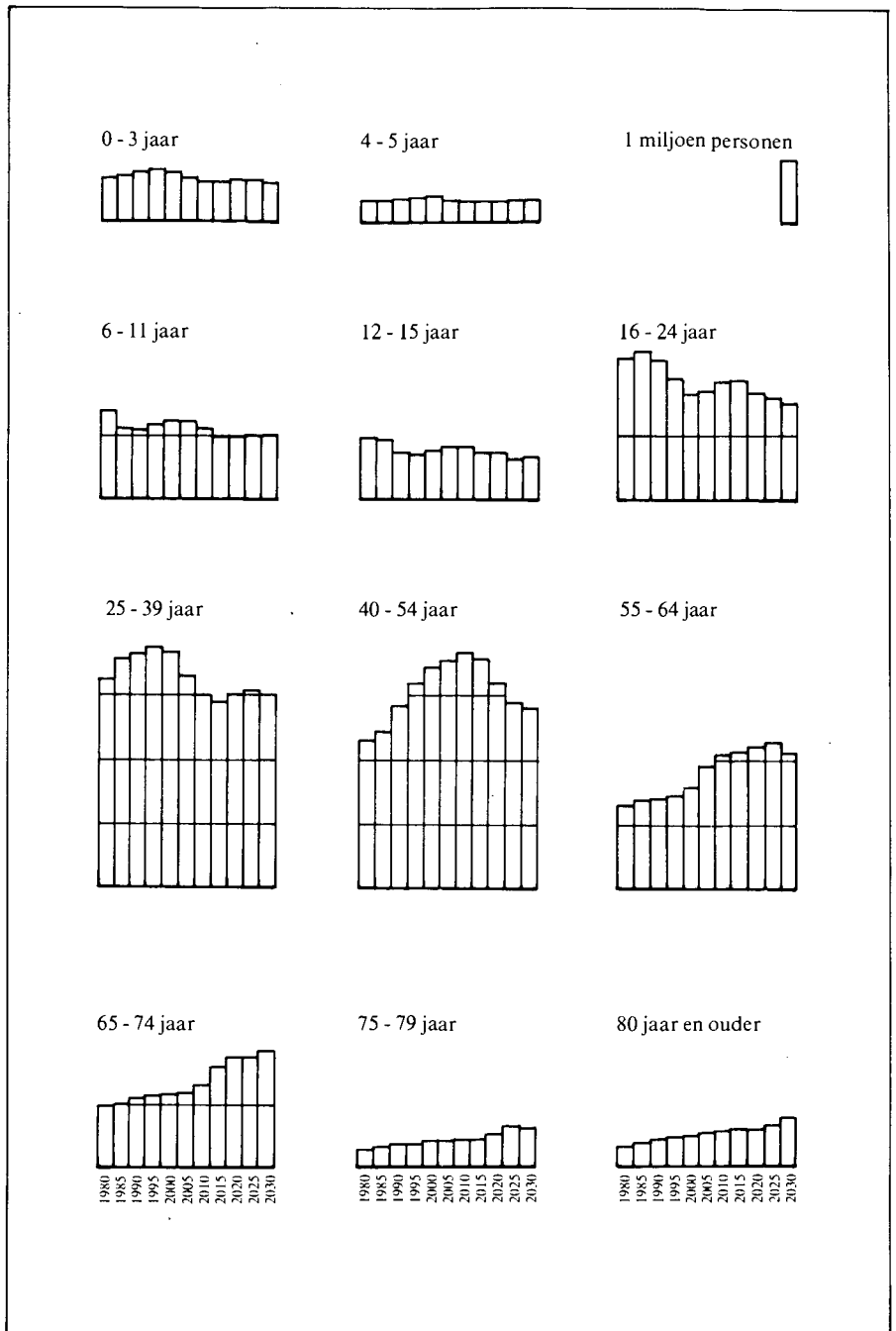
³³ Som van de leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers.

³⁴ CBS, *Maandschrift*, juni 1981, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, blz. 470 e.v..

³⁵ CBS, *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, op. cit., staat 6.

³⁶ CBS, *Maandstatistiek van Bevolking en Volksgezondheid*, mei 1981, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, blz. 12.

Figuur 2.3 Bevolkingsaantallen per leeftijdsgroep, 1980-2030



Bron: CBS, *Prognose van de bevolking na 1980*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, middenvariant.

gaat gepaard met een afname van het aantal huwelijken waaruit binnen zes maanden een kind wordt geboren. Een en ander wijst op een tendens naar een groeiende bewuste keuze voor het krijgen van kinderen buiten de formele huwelijksvorm. Voorlopig zijn de aantallen waar het om gaat nog gering, maar op langere termijn kan het verschijnsel belangrijke gevolgen hebben voor sociale wetgeving, woningdistributie, administratie en registratie. De hier aangehouden prognose gaat er van uit dat in de toekomst één op de elf kinderen buiten echtelijk verband wordt geboren.

Het aantal gescheiden mannen en vrouwen zal tussen 1980 en 1990 bijna verdubbelen van 315.000 tot 600.000 en in 2000 opgelopen zijn tot boven de

800.000. Dit is een weerspiegeling van de verhoogde scheidingsfrequentie: 3,5 promil in 1970, 7,5 promil in 1980, terwijl het vanaf 1990 constant op een niveau van 9 promille wordt verondersteld te blijven. In 1990 zullen er 240.000 gescheiden vrouwen en weduwen onder de vijftig jaar zijn waarvan bijna de helft met kinderen jonger dan vijftien jaar. In 1976 waren deze cijfers respectievelijk 100.000 en 63 procent. In 1980 was nog ruim 67% van de bevolking van 18 jaar en ouder gehuwd, in 1990 zal dit percentage naar verwachting gedaald zijn tot 61. Gegevens over de verwachte samenstelling van de bevolking naar burgerlijke staat zijn voor een aantal leeftijdsklassen weergegeven in tabel 2.3. Tevens worden daar ramingen gegeven van de omvang in 1990 van een aantal, voor de sociale zekerheid relevante categorieën.

Tabel 2.3 Enige, voor de sociale zekerheid relevante demografische gegevens, 1980, 1990 en 2000 (x 1000)

	1980	1990	2000	
Totale bevolking	14091	14973	15643	pers.
w.v. gehuwd	49%	47%	46%	
Bevolking 18-64 jaar	8536	9630	9964	pers.
w.v. gehuwd	70%	63%	62%	
Mannelijke bevolking 18-64 jaar	4312	4891	5068	pers.
w.v. gehuwd	68%	60%	59%	
Kinderen onder de 18 jaar	3940	3448	3590	pers.
65+	1615	1895	2089	pers.
w.v. gehuwd	870	1000	1078	pers.
aantal gehuwden AOW-pensioenen	518	595		
80+	312	429	486	pers.
Gescheiden vrouwen jonger dan 65 jr.	152	286	383	pers.
w.v. zonder beroep	100 a)	190		pers.
Weduwen jonger dan 65 jaar	166	170	175	pers.
w.v. zonder beroep	125 a)	130		pers.
Arbeidsongeschikten b)	620	800 c)	arbeidsjaren	
Zieken b)	400	350 d)	arbeidsjaren	

Bron: CBS, *Bevolkingsprognose 1982*, op. cit. (middenvariant). SER, *Ontwerp-advies inzake het sociaal-economische beleid op middellange termijn 1983-1986*, R no. 1499, 1982. CBS, *Statistisch Zakboek 1981*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

a) raming

b) incl. overheidspersoneel

c) voortzetting extrapolatie ontwerp SER-advies, op. cit.

d) blijvend op het niveau 1982

2.5.2 Arbeidsaanbod

Ten behoeve van deze toekomstverkenning is een vooruitberekening gemaakt van het arbeidsaanbod, onderverdeeld naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat. Dit gebeurt op zo een manier dat behalve een aanwijzing van de trendmatige groei tot 1990 ook inzicht wordt verkregen over het effect dat uiteenlopende beleidsmaatregelen op de omvang van het arbeidsaanbod zouden kunnen hebben³⁷. In hoeverre deze beleidsmaatregelen passen in de onderscheiden karakteristieke visies is hier nog niet aan de orde.

³⁷ Voor de beschrijving van de berekeningswijze en de gemaakte veronderstellingen zie: WRR, *Achtergrondcijfers BTV-2*; werkdocument BTV, 1983, op. cit. tabel 5.

Figuur 2.4 geeft de veranderingen weer van de deelname aan beroepsarbeid van de diverse groepen die in de jaren zeventig hebben plaatsgevonden. Mede op basis hiervan is een raming gemaakt van de trendmatige ontwikkeling van deze deelnemingspercentages tot 1990.

Hierbij zijn de volgende veronderstellingen gemaakt³⁸.

- De onderwijsdeelname van mannen zal nog iets toenemen onder invloed van de werkgelegenheidssituatie. Dit resulteert in een teruglopende deelname in de leeftijdscategorieën onder de 25 jaar.
- De nagenoeg constante, bijna volledige participatie van mannen tussen de 25 en 50 jaar blijft gehandhaafd, met dien verstande dat na het veertigste jaar door arbeidsongeschiktheid de deelname in met de leeftijd toenemende mate zal verminderen. Ook vervroegde uittreding zal frequenter voorkomen.
- De deelname van jonge, gehuwde vrouwen zal nog verder stijgen tot een niveau dat dat van ons omringende landen benadert. Uitstel van het eerste kind en hoger opleidingsniveau zijn hier vooral debet aan.
- Het terugtreden uit de arbeidsmarkt door de moeders ter verzorging van jonge kinderen blijft regel, zodat de deelname in de leeftijdsklasse 25-34 jaar van gehuwde vrouwen niet veel zal stijgen.
- De herintrede, door de tendens naar kleine gezinnen vooral in de leeftijd 35-39 jaar, zal populairder worden door een sterkere oriëntatie op betaalde arbeid in de toekomst.
- Beide voorgaande veronderstellingen resulteren in de, in andere Westeuropese landen waar te nemen, enigszins scheve M-vorm van de leeftijds-specifieke deelname van gehuwde vrouwen (zie fig. 2.4).
- Ten aanzien van de deelname van niet gehuwde vrouwen wordt voor de nooit gehuwd geweest zijnde vrouwen verondersteld dat dezelfde krachten werkzaam zijn als ten aanzien van de mannen: grotere onderwijsdeelneming en veelvuldiger voorkomen van arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding. Bij de gescheiden en verweduwd vrouwen zal voor hen die kinderen hebben, de arbeidsmarktparticipatie veel op die van de gehuwde vrouwen lijken. De kinderloze groep laat zich het beste vergelijken met nooit gehuwde vrouwen.

Deze extrapolatie, gecombineerd met de bevolkingsprognose van het CBS van 1982, maakt het mogelijk de beroepsbevolking in personen uit te rekenen. Economisch meer ter zake doende is het verwachte arbeidsaanbod in arbeidsjaren. Onder aanname dat het verschijnsel deeltijdarbeid onder mannen geleidelijk aan populariteit zal winnen, maar dat geen grote veranderingen in de gemiddelde arbeidsduur zullen plaatsvinden, zijn in figuur 2.5 de mutaties van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren in de periode 1979-1990 weergegeven. Tevens zijn de mutaties berekend die aan demografische veranderingen (grootte van de leeftijdsklassen, bevolkingssamenstelling naar burgerlijke staat, e.d.) kunnen worden toegeschreven. Deze demografische verschuivingen blijken een overheersende invloed te hebben op de verwachte veranderingen in de omvang van het arbeidsaanbod.

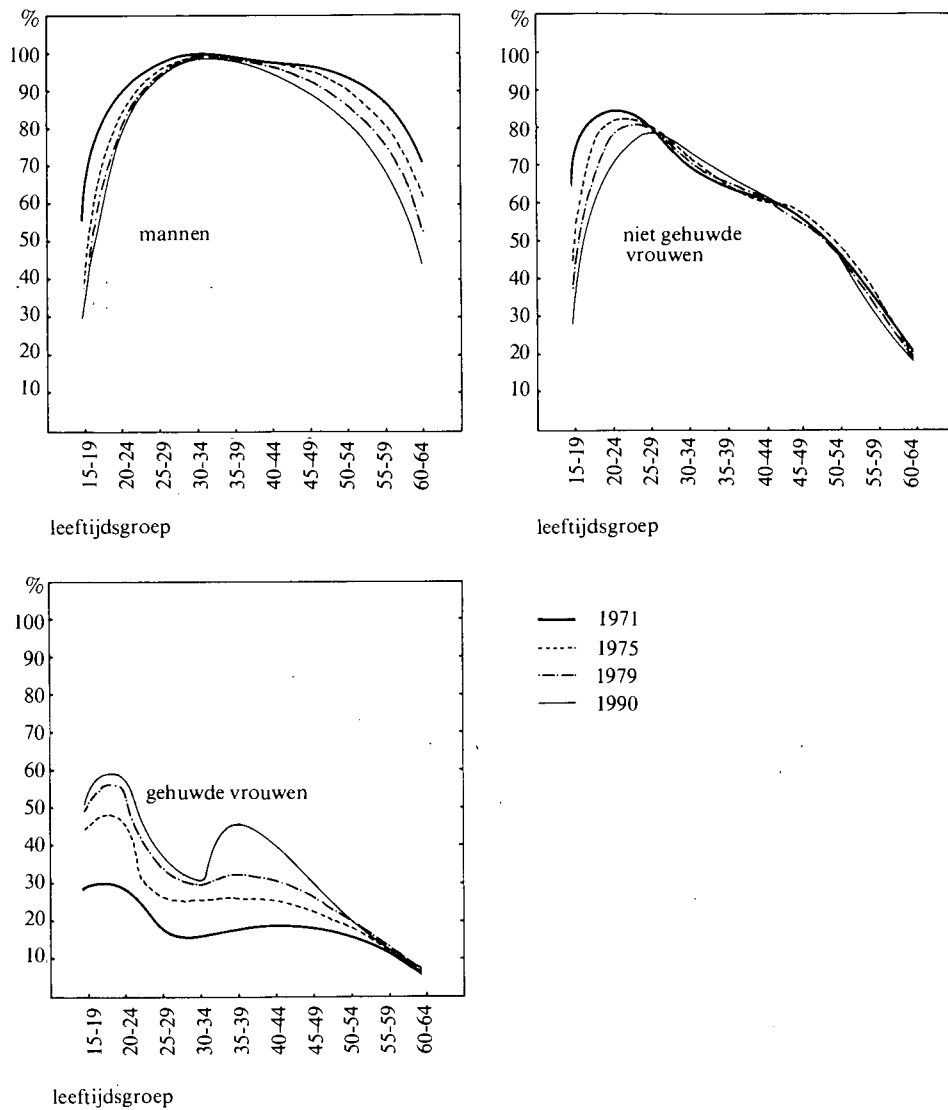
In deze trendextrapolatie zal het arbeidsaanbod van het huidige niveau van 5,26 miljoen arbeidsjaren (1983) toenemen tot 5,71 miljoen in 1990. De jaarlijkse groei is dus gemiddeld circa 65.000 arbeidsjaren. Ook in de periode 1990-2000 hebben demografische veranderingen nog een positieve invloed op de omvang van het arbeidsaanbod, zij het een veel gematigder. Onder aanname van constante deelnemingspercentages na 1990 van de diverse categorieën is de geraamde groei in het laatste decennium van deze eeuw 19.000 arbeidsjaren gemiddeld per jaar.

In 1990 zal het aandeel van de mannen in het arbeidsaanbod gedaald zijn tot 73% (was 75% in 1979), dat van niet-gehuwde vrouwen neemt toe van 13% in 1979 tot 16% in 1990 en dat van gehuwde vrouwen neemt een procentpunt af tot 11%. Deze laatste, op het eerste gezicht wat verrassende uitkomst heeft vooral te maken met de verwachte demografische verschuivingen.

³⁸ Naast extrapolatie van waargenomen trends, zijn de veronderstellingen mede gebaseerd op: Centraal Planbureau, *Omvang en samenstelling van het trendmatige arbeidsaanbod tussen 1975 en 2000*, monografie 22, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1978, hoofdstuk 4.

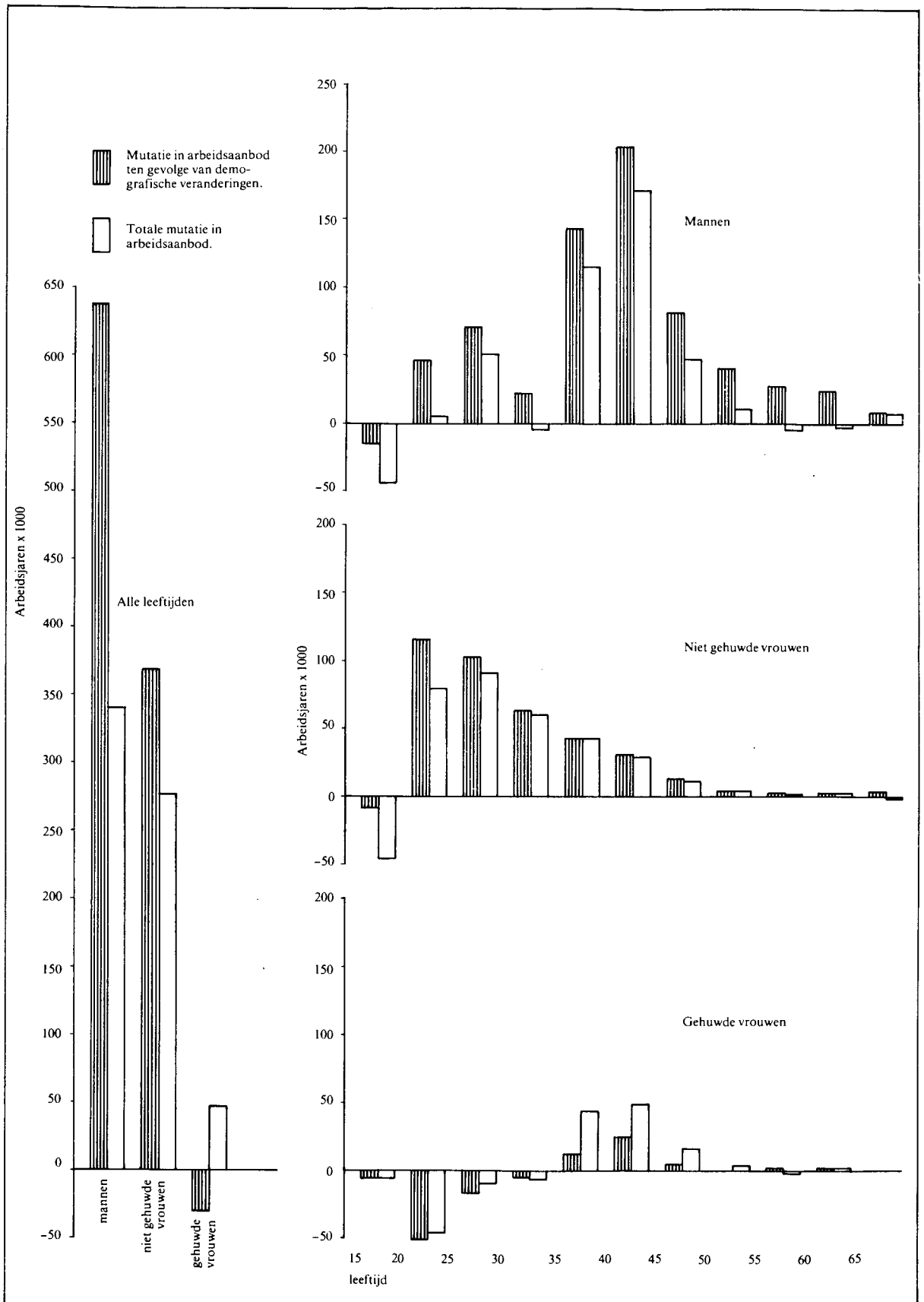
gen, met name de stijging van de leeftijd van huwelijkssluiting en de toenemende echtscheidingsfrequentie. De gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking zal naar verwachting met een half jaar stijgen tussen 1980 en 1990 en met twee jaar tussen 1990 en 2000.

Figuur 2.4 Deelnemingspercentages (personen), 1971, 1975, 1979 en 1990



Bron: Achtergrondcijfers BTV, werkdocument WRR; CBS, Arbeidskrachtentellingen.

Figuur 2.5 Mutatie in arbeidsaanbod naar leeftijd, geslacht en burgerlijke staat 1979-1990



Bron: Achtergrondcijfers BTV, werkdocument WRR.

De hiervoor berekende toename van het arbeidsaanbod hoeft niet als auto-noom te worden aanvaard. Om de effectiviteit van maatregelen die erop zijn gericht deze groei te temperen te kunnen beoordelen, geeft onderstaand over-zicht de berekende gevolgen weer van een aantal wijzigingen in participatie of arbeidsduur.

	Verandering arbeidsaanbod t.o.v. trend- extrapolatie in 1990 (duizenden arbeidsjaren)
1. Deelnemingspercentages van gehuwde vrouwen zijn in 1990 weer terug op het niveau van 1979.	-80
2. Deelnemingspercentages van gehuwde vrouwen zijn in 1990 terug op het niveau van 1971.	-320
3. Pensioengerechtigde leeftijd wordt 62,5 jaar.	-70
4. Pensioengerechtigde leeftijd wordt 62,5 jaar; daarnaast mogelijkheden tot vervroegde uittreding van af 57,5 jarige leeftijd waar 50% gebruik van maakt.	-180
5. Zodanige stimulering van deeltijdarbeid dat in 1990 een extra 10% van de mannelijke beroepsbevolking half-time werkt.	-200
6. Verzorgingsloon voor vrouwen en mannen zonder dat de traditionele sekse-rol-verdeling ten aanzien van de verzorging van jonge kinderen drastisch wordt doorbroken.	-210
7. Door verhoogde onderwijsdeelname halveert de huidige arbeidsmarktdeelname in de leeftijdsklassen 15-19 jaar en loopt die in de leeftijdsklasse 20-24 jaar met een vijfde terug.	-310

Natuurlijk zijn er ook ontwikkelingen denkbaar die de groei van het aanbod van arbeid versterken, zonder dat dit uitdrukkelijk de bedoeling hoeft te zijn. Zo zou, wanneer flexibele pensionering zou leiden tot een verdrievoudiging van de deelname in de leeftijdsklasse 65-69 jaar (van 7,5% naar 23% voor de deelname mannen en van 1,5% naar 5% voor vrouwen), een lichte stijging van de deelname in de leeftijdsklasse 70-74 jaar, maar een verdere afname in de leeftijdsklasse 60-64, een extra aanbod van 60.000 arbeidsjaren in 1990 tot gevolg hebben. Ook verdergaande individualisering van de sociale zekerheidsregelingen en uiteraard het toestaan van werken door uitkeringsgenietenden kan het arbeidsaanbod verder doen toenemen. Ramingen van de getalsmatige effecten hiervan zijn echter zo onzeker dat hiervan is afgezien.

2.6 Het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten

2.6.1 Inleiding

Het wordt als vanzelfsprekend ervaren dat de ontwikkelingsmogelijkheden in een land mede worden bepaald door de geografische ligging, de historisch gegroeide ruimtelijke inrichting en de samenstelling van de bevolking. Deze mogelijkheden hangen echter evenzeer samen met het historisch gegroeide stelsel van voortbrenging van goederen en diensten. Ook hier zijn er begrenzungen die vastliggen in fysieke en technische relaties en kost het aanbrengen van veranderingen moeite en tijd. In deze paragraaf wordt dit stelsel van voortbrenging beschreven en zover gekwantificeerd dat het mogelijk is in hoofdstuk 4 te onderzoeken in hoeverre dit stelsel kan voldoen aan de eisen die er vanuit de onderscheiden karakteristieke visies aan worden gesteld. Zo wordt in technische zin de speelruimte die de produktiezijde van de economie laat, verkend. Hiervoor is aangesloten bij een studie van prof. Hartog en medewerkers van de Erasmus Universiteit die oorspronkelijk is uitgebracht onder de titel *Limits to the Welfare State*³⁹. Op verzoek van en in samenwerking met de WRR is die studie verder uitgewerkt ten behoeve van deze toekomstverkenning. De resultaten van deze uitwerking zijn gepubliceerd in een studie voor dit rapport⁴⁰.

Bij elke weergave van het stelsel van voortbrenging zijn rigoureuze vereenvoudigingen onvermijdelijk, onder meer door het samenvoegen van de produktieactiviteiten in een beperkt aantal sectoren. Men kan activiteiten aggregeren die op elkaar lijken, hetzij wat betreft de inzet van produktiemiddelen, grondstoffen en halffabrikaten, hetzij wat betreft de aard van de goederen en diensten die worden voortgebracht. In beide gevallen kan dan worden aangesloten bij de goed onderbouwde inzet/afzet analyses die teruggaan op Leontief. De aanbodzijde van de economie wordt daarin beschreven door middel van de zogenaamde Leontief-vergelijkingen: in elk jaar en voor elke sector is de totale produktie gelijkgesteld aan de som van de toelieferingen (intermediaire goederen), de binnenlandse consumptie, de geleverde investeringsgoederen voor uitbreiding dan wel vervanging en het exportoverschot. De produktiecapaciteit per sector wordt bepaald door de initiële capaciteit en de investeringen die in de loop van de tijd in die sector worden gedaan en de afschrijvingen. Produktie in een jaar kan de capaciteit aan het begin van dat jaar uiteraard niet overtreffen. Om de dynamiek van het stelsel van voortbrenging te beschrijven, moet *per sector* worden aangegeven:

- hoeveel eenheden produkt uit de eigen en uit andere sectoren nodig zijn om een eenheid eindprodukt voort te brengen;
- hoeveel eenheden produkt uit de eigen sector en andere sectoren nodig zijn om de kapitaalgoederenvoorraad te maken die nodig is om een eenheid eindprodukt per jaar voort te brengen en hoeveel wordt afgeschreven;
- hoeveel arbeid en energie er nodig is voor de voortbrenging van een eenheid eindprodukt;
- in welke mate bovenstaande technische gegevens zich wijzigen in de loop van de tijd.

Achtereenvolgens gaat het om de zogeheten technische, kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten, om de arbeids- en energiequoten en om de technische ontwikkeling.

Op deze wijze gekarakteriseerd, blijken de stelsels van voortbrenging in de geïndustrialiseerde landen van dit deel van de wereld een grote overeenkomst te vertonen. Desondanks kan de omvang van de onderscheiden sectoren van land tot land echter aanmerkelijk verschillen. Afgezien van de grootte van het land is dit een gevolg van verschillen in consumptiepatroon, maar vooral ook van de specialisatie die is uitgelokt door de al dan niet ruime mogelijkheid tot handel.

³⁹ G.J. van Driel, J.A. Hartog en C. van Ravenzwaaij, *Limits to the Welfare State*, Boston, Martinus Nijhoff Publishing, 1980.

⁴⁰ G.J. van Driel e.a., *Grenzen en mogelijkheden van ons economisch stelsel*; studie ten behoeve van dit rapport (in voorbereiding).

Aan de hier volgende uitwerking liggen de inzet/afzet tabellen ten grondslag van het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen (BSEG) voor Nederland in 1975 en voor de regio Noord-Frankrijk, Nordrhein-Westfalen, België en Nederland in 1965. Die voor Nederland zijn gebruikt voor de berekening van technische coëfficiënten en die voor de Westeuropese regio voor de schatting van de kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten.

De volgende zeventien sectoren zijn hierbij onderscheiden:

1. Landbouw
2. Energie en openbaar nut
3. Basismetaal
4. Bouwmaterialen
5. Chemie
6. Metaalprodukten en elektronika
7. Transportmiddelen
8. Voedingsmiddelen, dranken en tabak
9. Textiel, leer en schoeisel
10. Papier- en grafische industrie
11. Hout, kunststof en overige industrie
12. Bouwnijverheid
13. Handel, horeca en reparatie
14. Transport, opslag en communicatie
15. Bank- en verzekeringswezen
16. Gezondheidszorg, verhuur van onroerend goed, diensten aan ondernemingen, verhandelbare diensten in onderwijs en spoorwerk
17. Bestuur, defensie, niet-verhandelbare diensten in onderwijs en spoorwerk en overige niet-verhandelbare diensten.

Bij deze sectorindeling is door het BSEG primair gestreefd naar homogeniteit wat betreft de inzet van middelen, maar ook wel naar homogeniteit wat betreft de afzet van produkten. Dit laatste is niet altijd gelukt en het resultaat is dat hier en daar vogels van zeer verschillende pluimage in één kooi zijn gestopt. Het meest markante voorbeeld is de combinatie van activiteiten in sector 16. Waar dit in het verdere betoog tot verwarring kan leiden, zal hierop worden teruggekomen. Hoe dan ook, op dit niveau van aggregatie is het 'produkt' dat door een sector wordt afgezet in het algemeen moeilijk te omschrijven.

Alleen het deel dat wordt geregistreerd in de produktiestatistiek, is vastgelegd in de hier aan de orde zijnde beschrijving van het stelsel van voortbrenging. Alle overige produktieve activiteiten onttrekken zich aan de waarneming, of deze activiteiten nu ten eigen bate worden uitgevoerd of ten behoeve van anderen om niet of tegen beloning in geld of natura. Per definitie vinden deze laatste activiteiten plaats in de consumptieve en niet in de produktieve sfeer. Het onderscheid kan worden opgevat als een operationele definitie van het onderscheid van Illich tussen behoeftebevrediging in de heteronome sfeer, waarbij goederen en diensten privaat of collectief via de markt worden betrokken, en die in de autonome sfeer, waarbij produktie van eigen gebruikswaarden voorop staat⁴¹. Veranderingen in de afbakening tussen beide sferen weerspiegelen zich in de geregisteerde omvang van sommige sectoren en soms in de omvang van het nationaal produkt, maar zij bewerkstelligen geen veranderingen in het beroep dat wordt gedaan op het stelsel van voortbrenging.

Voorts moet worden bedacht dat het hierbij gaat om de uitkomst van technische ontwikkelingen in het verleden onder invloed van de toen heersende economische, sociale en politieke verhoudingen. Hierdoor kan de beschrijving te veel als een keurslijf fungeren wanneer het erom gaat toekomstige mogelijkheden te verkennen. De aanwezige speelruimte wordt dan onvoldoende onderkend. Door het opnemen van enkele nieuwe sectoren die

⁴¹ I. Illich, *Ontscholing van de maatschappij*; Baarn, Het Wereldvenster, 1972.

kunnen fungeren als kiem van nieuwe mogelijkheden en problemen, is geprobeerd dit bezwaar te ondervangen. Het gaat hier om sectoren die betrekking hebben op het scheppen van zinvol geacht werk, op energiebesparing en op bestrijding van vervuiling van bodem, water en lucht.

2.6.2 De technische coëfficiënten

In een gekozen basisjaar is voor iedere sector berekend hoe groot in termen van geld de totale afzet was en welke toelieferingen hiervoor nodig waren uit dezelfde sector en uit elk der andere sectoren. Wanneer de toelieferingen uit sector x aan sector y, gedeeld worden door de totale afzet van sector y wordt een dimensieloos verhoudingsgetal verkregen, een zogenaamde technische coëfficiënt. Hoewel de toeliefering en de afzet alleen bekend zijn in termen van geld, kan zo'n technische coëfficiënt geïnterpreteerd worden als het aantal eenheden produkt uit sector x dat nodig is om een eenheid produkt in sector y te vervaardigen. Immers, de geldwaarde van de afzet in iedere sector is gelijk aan de hoeveelheid van het produkt maal de prijs per eenheid. Wanneer nu maar als hoeveelheidsmaat van het produkt de materiële hoeveelheid wordt genomen die voor één geldeenheid te koop is, zijn alle prijzen per eenheid gelijk aan 1 en is elke verhouding van geldbedragen gelijk aan de verhouding van de desbetreffende hoeveelheden⁴². De verhoudingsgetallen waar het hier om gaat, kunnen daarom met recht technische coëfficiënten worden genoemd.

Uit een vergelijking van de technische coëfficiënten die zijn berekend uit de gegevens voor het jaar 1965 en het jaar 1975 is gebleken dat, na correctie voor veranderingen in registratie, deze coëfficiënten nauwelijks zijn veranderd⁴³. Hieruit mag echter niet zonder meer worden afgeleid dat de materiële verhouding tussen toegeleverde goederen en afgeleverde goederen in werkelijkheid gelijk is gebleven, omdat er in die tien jaren veranderingen kunnen zijn opgetreden in de prijsverhoudingen, dat wil hier zeggen in de verhouding van de eenheden waarmee hoeveelheden worden gemeten. Immers, relatieve prijsveranderingen weerspiegelen zich niet in de wijzigingen van waarde van de technische coëfficiënten zolang men bij het productieproces in staat is relatief duurder wordende toelieferingen te vervangen door goedkopere. Er treden dan echter wel verschuivingen op in de materiële toelieferingen. Doordat iedere sector een in materiële termen niet goed te omschrijven mengsel van goederen levert, zijn veranderingen in prijsverhoudingen moeilijk te achterhalen en daarom wordt bij dit soort beschouwingen soms stilzwijgend verondersteld dat deze niet optreden. In dit geval kunnen de technische coëfficiënten zowel gelezen worden in termen van geld als in termen van goederen en diensten.

De technische coëfficiënten die de toelieferingen karakteriseren, zijn gedocumenteerd in de genoemde achtergrondstudie. Alleen die ten behoeve van de productie in sector 12, de bouwnijverheid, zijn hier, bij wijze van voorbeeld, samengevat in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Technische coëfficiënten voor de toelieferingen aan sector 12: de bouwnijverheid

Toe- leverende sector	Techn. coëf.	Toe- leverende sector	Techn. coëf.	Toe- leverende sector	Techn. coëf.
1	0,001	7	0,002	13	0,043
2	0,029	8	0,000	14	0,007
3	0,022	9	0,001	15	0,005
4	0,096	10	0,006	16	0,020
5	0,022	11	0,068	17	0,001
6	0,100	12	0,063		

Bron: van Driel, e.a., *Grenzen . . .*, op. cit.

⁴² We hebben hier te maken met de ideale HEMA of wel Hollandse Eénheidsprijzen Maatschappij (Amsterdam).

⁴³ Van Driel e.a., *Grenzen en mogelijkheden van ons economisch stelsel*, op.cit., par. 5.1.2.

Uit de tabel blijkt dat er onder meer 96 eenheden produkt uit sector 4 (bouwmaterialen) en 100 eenheden produkt uit sector 6 (fijnmetaal) nodig zijn om 1000 eenheden 'gebouw' te vervaardigen in sector 12. Voorts zijn er ook 63 eenheden nodig uit sector 12 zelf: het gaat hier om de interne leveringen in deze sector.

2.6.3 De kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten

De technische coëfficiënten hebben slechts betrekking op de toegeleverde goederen en diensten die binnen het tijdsbestek van een jaar in het productieproces worden verbruikt. Daarnaast zijn er kapitaalgoederen – gebouwen, werktuigen en machines – nodig voor de opbouw en het op peil houden van de kapitaalgoederenvoorraad van een sector. Het blijkt dat deze kapitaalgoederen worden geleverd door negen sectoren. De kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten van de kapitaalgoederen, die te zamen de kapitaalgoederenvoorraad vormen van de sector bouwnijverheid, zijn als voorbeeld gegeven in tabel 2.5.

Tabel 2.5 De kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten voor sector 12: de bouwnijverheid

Toeleverende sector	Kapitaalcoëf.	Afschrijvingscoëf.	Levensduur in jaren
3. Basismetaal	0,01	0,001	10
5. Chemie	0	0	–
6. Fijnmetaal	0,18	0,013	10
7. Transportmiddelen	0,03	0,006	5
11. Hout & kunststof	0	0	–
12. Bouw	0,08	0,001	30
13. Handel, etc.	0,02	0,001	9
16. Gezondheidszorg en onroerend goed	0,01	0,001	9
17. Onderwijs & bestuur	0	0	–

Bron: van Driel, e.a., *Grenzen . . .*, op. cit.

Een kapitaalcoëfficiënt van 0,18 voor sector 6 betekent dat vanuit deze sector (machines) 180 eenheden zouden moeten worden geleverd als bijdrage aan de kapitaalgoederenvoorraad van sector 12 die nodig is om 1000 extra eenheden 'gebouw' per jaar te vervaardigen. De overeenkomstige afschrijvingscoëfficiënt van 0,013 betekent dat vanuit dezelfde sector per jaar 13 eenheden moeten worden geleverd om de eigen kapitaalgoederenvoorraad die nodig is voor de productie van 1000 eenheden 'gebouw' per jaar op peil te houden⁴⁴. De afschrijvingscoëfficiënten zijn bij een niet veranderende omvang van de sector gelijk aan het quotiënt van de kapitaalcoëfficiënten en de levensduren van de onderscheiden kapitaalgoederen. De in tabel 2.5 te constateren afwijkingen hiervan komen voort uit de groei van de bouwsector in de achterliggende jaren.

In de achtergrondstudie zijn alle kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten gegeven. Daar blijkt dat zowel de afschrijvings- als kapitaalcoëfficiënten in de bouwnijverheid laag zijn in vergelijking met de meeste andere sectoren. Voor veel sectoren geldt dat het beslag dat op de goederen en dienstenstroom wordt gelegd voor het op peil houden van de capaciteit aanzienlijk is, om over uitbreiding maar niet te spreken. Hierdoor, zo zal ook in hoofdstuk 4 blijken, wordt de speelruimte om tot snelle en drastische veranderingen te komen aanzienlijk beperkt.

De wijze van berekening van de kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten is uitvoerig elders beschreven, zodat hier kan worden volstaan met het aangeven van enkele belangrijke aspecten en veronderstellingen waarmee reke-

⁴⁴ Omdat wij hier te maken hebben met een technische beschouwing kan 'afschrijving' gelijk gesteld worden met 'buitengebruikstelling'.

ning wordt gehouden bij de interpretatie van vooruitberekeningen in volgende hoofdstukken⁴⁵.

De belangrijkste veronderstelling heeft betrekking op de kapitaalcoëfficiënt, dat is de hoeveelheid kapitaalgoederen die ter beschikking moet staan voor de produktie van een eenheid goed of dienst per jaar. Voor het stelsel van voortbrenging in zijn geheel is uit berekeningen voor een lange reeks van jaren gebleken dat de macro-economische kapitaalcoëfficiënt in de Verenigde Staten niet trendmatig is veranderd⁴⁶. Hierbij moet wel worden bedacht dat de macro-economische kapitaalcoëfficiënt ook bij veranderende sectorale coëfficiënten min of meer constant kan blijven door verschuivingen in sectorstructuur en sectoraandelen. Uit berekeningen van Magnus e.a. bleek in de acht onderscheiden industrietakken in Nederland de daar berekende verhouding tussen kapitaalgoederenvoorraad en produktie in de periode 1958-1974 tamelijk stabiel te zijn⁴⁷. Een niet met de tijd veranderende kapitaalcoëfficiënt kan erop wijzen dat de afnemende produktiviteit van het kapitaal dat wordt ingezet om arbeid te vervangen, in de praktijk ongeveer wordt gecompenseerd door de toenemende produktiviteit ten gevolge van de technische vooruitgang.

2.6.4 Arbeid

Om in het vervolg de grenzen aan en de mogelijkheden van produktiegroei ook te verkennen in termen van de werkgelegenheid die dit schept, is het nodig de relatie tussen beide te specificeren. In de modelmatige benadering die hier wordt gevolgd, gebeurt dit via sectorale arbeidsquoten. Dit zijn de quotiënten van het aantal mensen dat met een bepaalde standaardarbeidsduur een jaar lang in een sector werkt en de omvang van de produktie van die sector in miljoenen guldens per jaar. Het gaat hierbij niet om een eenvoudige omkering van de arbeidsproduktiviteit. Deze is namelijk gedefinieerd in termen van toegevoegde waarde en de hier gebruikte arbeidsquote in termen van hoeveelheid produkt. De arbeidsquoten in 1980 en de veronderstelde jaarlijkse verandering tot 1990 zijn gegeven in tabel 4.1. Voor zover de arbeidsquoten zijn vooruitberekend, is mede gebruik gemaakt van de gegevens over de produktiviteitsstijging per sector in BTV-1⁴⁸. De arbeidsquote neemt in alle sectoren gestaag af, doordat doorlopend nieuwe arbeidsbesparende produktiemethoden worden ingevoerd en de samenstelling van de produktie per sector in de richting van minder arbeidsinhoud verandert. Er wordt aangenomen dat de daling van de arbeidsquote in een sector onafhankelijk is van de groei in die sector⁴⁹.

Vanwege het bestaan van concurrentie is te verwachten dat de relatieve prijs van eindprodukten uit sectoren met een relatief grote daling van de arbeidsquote lager wordt. De veronderstelling die in paragraaf 2.6.2 gemaakt is over de constantheid van de relatieve prijsverhoudingen, komt dan op de tocht te staan en daarmee de aanname dat de berekende technische coëfficiënten kunnen worden geïnterpreteerd in termen van zowel geld als hoeveelheden. Hier ligt een van de zwakste schakels van deze beschrijving van het stelsel van voortbrenging. Deze dwingt ertoe verkenningen op basis van deze beschrijving tot een periode te beperken die de tien jaar niet overschrijdt.

In politieke discussies wordt wel gesteld dat de gestage groei van de arbeidsproduktiviteit en het ook in de komende tijd nog sterk toenemende aanbod van arbeidskrachten, maken dat geen volledige werkgelegenheid kan worden gehandhaafd met behulp van het hier beschreven traditionele stelsel van voortbrenging van goederen en diensten. De behoefte aan het verrichten

⁴⁵ *Limits to the Welfare State*, op. cit., blz. 25 e.v..

⁴⁶ P.A. Samuelson, *Economics*, New York, Mc Graw Hill, 10th ed., 1976, blz. 739.

⁴⁷ J.R. Magnus en L. Vastou, *Prijzen en hoeveelheden van de arbeid, kapitaal, energie en produktie in acht sectoren van de Nederlandse industrie, 1958-1975*; Rapport AE/10/78, Instituut voor Actuarial en Econometrie, Universiteit van Amsterdam, september 1978.

⁴⁸ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., tabel 11.

⁴⁹ *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., blz. 97.

van werk in een zinvol geacht maatschappelijk verband kan niettemin groot blijven.

Het is mogelijk op verschillende wijzen aan deze behoeften tegemoet te komen. In bedrijven kan dit gebeuren door de kwaliteit van de arbeidsplaats te verhogen door bijvoorbeeld meer ambachtelijk te werken, door minder werkverdeling, meer werkoverleg, meer interne democratisering, maar ook door koffiepauzes met bediening of conducteurs op de tram. Buiten de bedrijven is het mogelijk mensen in staat te stellen werk te verrichten dat in de eerste plaats door henzelf zinvol wordt geacht. Kenmerkend voor deze activiteiten is dat zij niets bijdragen aan het produktievolume in traditionele zin, maar wel beslag leggen op produktiemiddelen. Wordt aan het eerste kenmerk niet voldaan, dan hoort de activiteit thuis in een van de andere sectoren van het stelsel van voortbrenging. Wordt aan het tweede kenmerk niet voldaan dan verdwijnt de activiteit uit het gezichtsveld van dit stelsel.

Om bij vooruitberekeningen ruimte te laten voor de politieke wens tot het scheppen van dit soort werk, is een sector ingevoerd onder de naam 'veredeling van werk'. De werkgelegenheid die in deze sector wordt gegenereerd, wordt althans ten dele verdeeld gedacht over de andere sectoren, waar zij wordt ingezet om de kwaliteit van de arbeidsplaatsen daar te vergroten. Het positieve effect kan zo betrekking hebben op een groter aantal arbeidsplaatsen dan in deze sector wordt geschapen. Zoals gezegd, levert deze nieuwe sector geen goederen of diensten, maar doet zij wel een beroep op toeleveringen. Bij de schatting van de hierbij behorende technische coëfficiënten is aangenomen dat het gaat om een gemiddelde van de activiteit reparatie uit sector 13, onderwijs en onderzoek uit sector 16, en overheid uit sector 17. Er is ook aangenomen dat de sector geen kapitaalgoederen bezit. Voor zover nodig, worden deze gehuurd van sector 16, waarin de verhuur van onroerend goed is opgenomen. De technische coëfficiënt voor toelevering uit deze sector is daarom relatief hoog maar hier staat tegenover dat er geen afschrijvingen in deze nieuwe sector zijn. Alle kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten zijn dus nul. De op grond van bovenstaande overwegingen berekende technische coëfficiënten zijn weergegeven in tabel 2.6.

Tabel 2.6 Technische coëfficiënten voor de sector 'Veredeling van werk' (sector 18)

Toelevende sector	Techn. coëf.	Toelevende sector	Techn. coëf.	Toelevende sector	Techn. coëf.
1	-	7	0,020	13	0,010
2	0,025	8	-	14	0,010
3	0,005	9	0,005	15	-
4	0,005	10	0,010	16	0,060
5	0,010	11	0,010	17	0,010
6	0,060	12	0,010		

Bron: van Driel e.a., *Grenzen . . .*, op. cit.

Formeel is bij de berekening van de technische coëfficiënten aangenomen dat de arbeid wordt betaald. Of dit werkelijk gebeurt of niet en waarvandaan de fondsen moeten komen, doet hier niet ter zake. Voor het stelsel van voortbrenging is alleen de grootte van het beroep op de overige sectoren van belang. In 1975 komt de som van de technische coëfficiënten van 0,25 'geldeenheid per eenheid produkt' neer op f 8.000 aan toeleveringen per jaar per arbeidsplaats.

Het zingevende werk dat in deze sector wordt geschapen, is per definitie tevens het eindprodukt. Dit betekent dat arbeidsbesparende technische vooruitgang hier onmogelijk is. Deze zou trouwens geen enkele zin hebben in deze sector. Voor zover goederen en diensten worden vervaardigd, zijn deze een bijproduct waaraan het werk mede zijn zin ontleent. Om het scherp te stellen: het is afval dat de leefomgeving verbetert.

2.6.5 Energie

Afgezien van relatief onbelangrijke activiteiten die te maken hebben met de winning en distributie van water, heeft sector 2 betrekking op de winning, verwerking en distributie van energie in de vorm van olie, gas, kolen en elektriciteit. Vanwege de vermeende fysieke schaarste van energie en de daarmee gepaard gaande politieke en maatschappelijke belangstelling voor de energievoorziening wordt op deze sector uitvoeriger ingegaan dan op andere sectoren. Net als voor werkgelegenheid, wordt ten aanzien van het energieverbruik de speelruimte beperkt door de relatie die bestaat met de productieomvang van de diverse sectoren.

Voor het jaar 1980 zijn in tabel 4.1 de fysieke hoeveelheden energie die in de vorm van geraffineerde olieproducten, gas, kolen en elektriciteit aan de onderscheiden sectoren worden geleverd, uitgedrukt in energie-eenheden, gegeven. Het energieverbruik van sector 2, de energiesector zelf, heeft betrekking op de omzettingkosten bij de opwekking van elektriciteit, de raffinage van olie, de winning van gas en de distributie van deze energiedragers. Voor elektriciteit uit kernenergie is hierbij de conventie gevolgd deze terug te rekenen op de fossiele energie die nodig zou zijn voor de opwekking hiervan. Wanneer we dit verbruik in energie-eenheden delen door de productie per sector, worden de energiequotes van het sectorproduct verkregen.

Wanneer de energiequoten weinig veranderen — maar hierop wordt teruggekomen — kan het totaal binnenlands verbruik van primaire energiedragers in vooruitberekeningen onder meer worden becijferd door het totaal te nemen van de leveringen aan iedere sector en aan de consumenten. Gegeven een afzetstrategie voor het Nederlands aardgas, de binnenlandse oliewinning en elektriciteitsopwekking met kernenergie, kan vervolgens de invoer van ruwe olie en kolen worden berekend.

Gezien de recente prijsveranderingen van energie en het belang dat overigens aan energiebesparing wordt gehecht, kan het haast niet anders dan dat er veranderingen in energiegebruik-inzet optreden. Men zou deze tot uitdrukking kunnen brengen door een geleidelijke aanpassing van de technische coëfficiënten. Maar omdat energiebesparing investeringen vraagt, zou een dergelijke aanpassing weer moeten doorwerken in de kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten. Het geheel van veranderingen wordt dan wel erg ondoorzichtig. Er is daarom een andere methode nodig om de verandering in energie-inzet aan te geven.

Aansluitend bij de populaire notie dat energiebesparing een goede manier van energieproductie is, is voor de volgende wijze van werken gekozen. Er is een energiebesparingssector ingevoerd die energie teruglevert aan de conventionele energiesector. De feitelijk door de energiesector geleverde hoeveelheid is dus gelijk aan het berekende totaal zonder besparing minus de energiebesparing. Deze nieuwe 'bron van energie' is vanzelfsprekend niet onuitputtelijk en in navolging van BTV-1 wordt daarom gesteld dat, over de periode van 10 jaar, de besparingen niet meer kunnen bedragen dan 15 procent van het verbruik in het basisjaar. Hiermee wil niet gezegd zijn dat geen grotere besparingen kunnen worden bewerkstelligd, maar hiervoor zou dan een tweede besparingssector moeten worden ingevoerd die meer investeringen vraagt.

Er wordt aangenomen dat energiebesparing vooral plaatsvindt door isolatie van oude en extra isolatie van nieuwbouwwoningen, aanpassing van ketels, stadsverwarming, isolatie van bedrijfsgebouwen, procesbesparingen in de industrie, warmte-kracht koppeling en gebruik van rest- en afvalwarmte. Behoudens de afschrijving van het geïnvesteerde kapitaal, zijn hier weinig exploitatiekosten aan verbonden. De technische coëfficiënten die de toelevering aangeven, zijn dus praktisch nul. Voor de kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten zijn de gewogen gemiddelden genomen van de genoemde besparingstechnieken. Deze zijn samengevat in tabel 2.7.

Zoals gebruikelijk betekent bijvoorbeeld de kapitaalcoëfficiënt 6,23 dat 6230 eenheden uit de bouwsector moeten worden toegeleverd om mede de kapitaalgoederenvoorraad te vormen die nodig is om een 1000 eenheden energie

Tabel 2.7 Energiebesparingssector (sector 19)

Toeleverende sector	Kapitaal-coëfficiënt	Afschrijvings-coëfficiënt	Levensduur in jaren
6. Fijnmetaal	3,08	0,211	15
12. Bouw	6,23	0,239	26
13. Handel, enz.	0,34	0,023	15

Bron: van Driel, *Grenzen . . .*, op. cit.

per jaar te sparen. De installatie van de energiebesparende outillage vraagt natuurlijk werk, maar evenals bij de levering van kapitaalgoederen aan de andere conventionele sectoren is dit werk al meegenomen in de toeleverende sectoren. De exploitatie zelf wordt geacht geen werk te kosten, dit in overeenstemming met de aanname dat de technische coëfficiënten nul zijn. De schattingen zijn verantwoord in de eerder genoemde achtergrondstudie.

Door toevoeging van een energiebesparingssector worden de grenzen verruimd die deze modelmatige beschrijving van het stelsel van voortbrenging stelt aan de speelruimte waarbinnen de aspiraties van de onderscheiden visies worden getoetst. Tevens kan hiermee – zoals in de vorige paragraaf door de toevoeging van de sector ‘Veredeling van werk’ de arbeidsquoten slechts afhankelijk van de tijd verondersteld konden worden – de veronderstelling van constantheid van de energiequoten beter worden verantwoord.

2.6.6 Energie en arbeid

Het grote aantal coëfficiënten dat zelfs bij deze elementaire beschrijving van het stelsel van voortbrenging nodig is, maakt het moeilijk om een voorstelling van het geheel te maken. Aan dit bezwaar kan enigermate worden tegemoet gekomen door nader in te gaan op de rol die energie en arbeid spelen in de onderscheiden sectoren.

De hoeveelheid energie die in elke sector gebruikt wordt bij de vervaardiging van een eenheid produkt, is gegeven door de energiequote. Het gaat hier om het zogenaamde directe energieverbruik, dat wil zeggen om energie die als zodanig herkenbaar wordt toegeleverd. Er is echter ook een indirect energieverbruik, via de toelevering van produkten uit andere sectoren waarvan de vervaardiging ook energie heeft gekost. Dit indirecte energieverbruik hangt van de aard van de produktieprocessen af en kan direct uit de kruistabel van technische coëfficiënten worden berekend. De som van het directe en indirecte energieverbruik per eenheid eindprodukt wordt de coëfficiënt van toegevoegde energie genoemd. De coëfficiënt van toegevoegde arbeid wordt op analoge wijze gedefinieerd. Zij worden berekend in respectievelijk PJoules en arbeidsjaren per miljoen gulden eindprodukt.

In tabel 2.8 staan de sectoren gerangschikt in de volgorde van toenemende waarde van de verhouding tussen de toegevoegde arbeid en energie (TA/TE). Deze verhouding blijkt meer dan een factor 25 uiteen te lopen. Op zich zelf is dit niet zo verwonderlijk omdat bij de keuze van de sectorindeling mede gelet is op homogeniteit van de inzet van middelen.

Tabel 2.8 De verhoudingen tussen de coëfficiënt van toegevoegde arbeid (TA) en van toegevoegde energie (TE), 1975

Sector	TA/TE (arbeidsj./PJ)	Sector	TA/TE (arbeidsj./PJ)
2. Energie	0,21	9. Textiel	2,49
5. Chemie	0,35		
3. Basismetaal	0,40		
4. Bouwmaterialen	0,93	12. Bouw	2,56
14. Transport	1,80		
7. Transp. middelen	1,88	10. Papier	2,66
11. Hout & kunststof	1,89	15. Geldwezen	3,46
8. Voeding	1,91	16. Gezondh.zorg & onr. goed	4,26
1. Landbouw	1,96		
6. Fijnmetaal	1,97	13. Handel, horeca en reparatie	4,34
		17. Onderwijs en bestuur	5,59

Bron: WRR

Wanneer toenemende werkloosheid en toenemende schaarste aan energie worden verwacht, is het aantrekkelijk de consumptieve vraag naar goederen en diensten te verschuiven van produkten met een lage naar die met een hoge TA/TE verhouding. Op die manier zou worden bijgedragen aan de oplossing van twee problemen tegelijk. De middelen die ter beschikking staan om dit te bereiken en hun uiteindelijk effect op energieverbruik en werkgelegenheid worden in een later stadium (par. 4.4) aan de orde gesteld.

Binnen de sectoren zelf bestaat in beginsel ook de mogelijkheid door inzet van meer arbeid het energieverbruik te beperken, maar hiervoor moeten technische veranderingen worden aangebracht in de wijze waarop de goederen worden gemaakt. Echter, in sectoren met een hoge TA/TE verhouding is hiervoor weinig ruimte omdat naar verhouding heel weinig energie wordt gebruikt en in sectoren met een lage TA/TE verhouding, zoals bijvoorbeeld de chemie en basismetaal, laat de aard van de technische processen een dergelijke verschuiving niet toe. IJzer is nu eenmaal niet met handen te smelten. Voor mogelijkheden van substitutie van energie door arbeid in het productieproces moet dus vooral worden gezocht bij sectoren die een middenpositie innemen. Het meest voor de hand liggend in deze sectoren is het vervangen van motorische arbeid door lichamelijke arbeid, maar de schaarsteverhoudingen lijken zich in de komende jaren niet zo snel te wijzigen dat dit een aannemelijke ontwikkeling kan worden geacht. Er zijn echter ook andere mogelijkheden. Hierop wordt teruggekomen in par 4.4.1.

2.6.7 Overlast door vervuiling

De productie en consumptie van goederen en diensten gaat gepaard met het uitstoten van allerlei afval, dat — indien niet bestreden — leidt tot vervuiling van water, lucht en bodem. Deze uiteenlopende vormen van overlast zijn onder één noemer gebracht door ze te meten in de kosten van hun bestrijding. De bestrijding ervan wordt verondersteld plaats te vinden in een vuilbestrijdingssector die voor zijn groei en functioneren een beroep doet op toeleveringen uit ettelijke sectoren van het hiervoor beschreven stelsel van voortbrenging. Deze wijze van werken en de manier waarop de benodigde gegevens zijn verkregen en bewerkt, is elders uitvoerig uiteengezet⁵⁰; hier wordt volstaan met een samenvatting, beginnend met tabel 2.9.

⁵⁰ Van Driel e.a., *Grenzen en mogelijkheden van ons economisch stelsel*, op. cit., par. 5.2.3.

Tabel 2.9 Overlast ten gevolge van productie en consumptie in 1975, gemeten in de kosten van bestrijding (prijzen 1975)

	Productie			Consumptie		
	waarde 10 ⁹ gld. (1)	overlast 10 ⁹ gld. (2)	overlast quote (x10 ⁻³) (3)	waarde 10 ⁹ gld. (4)	overlast 10 ⁹ gld. (5)	overlast quote (x10 ⁻³) (6)
1. Landbouw	20,4	0,028	1,4	2,6	-	
2. Energie	39,1	0,176	4,5	8,2	0,120	14,7
3. Basismetaal	5,3	0,021	4,0	0,0	-	
4. Bouwmaterialen	4,3	0,030	7,0	0,5	-	
5. Chemie	17,2	0,196	11,4	2,1	0,100	47,6
6. Fijnmetaal	29,3	0,100	3,4	5,1	-	
7. Transportmiddelen	9,8	0,051	5,2	3,7	0,009	2,4
8. Voeding	42,2	0,490	11,6	19,8	0,412	20,8
9. Textiel	8,9	0,016	1,8	8,5	-	
10. Papier	10,8	0,067	6,2	2,4	0,017	7,1
11. Hout en kunststof	8,4	0,029	3,5	3,9	0,012	3,1
12. Bouw	32,3	0,121	3,7	0,9	-	
13. Handel, horeca & rep.	45,0	0,053	1,2	27,4	-	
14. Transport & communicatie	22,1	0,025	1,1	3,2	-	
15. Geldwezen	13,1	0,008	0,6	2,6	-	
16. Gezondh. zorg en onr. goed	41,6	0,142	3,4	28,3	-	
17. Onderwijs en bestuur	40,3	-	-	38,7	-	
1-17. Totaal	390,1	1,553	4,0	158,0	0,670	4,2

Bron: WRR

De corresponderende quotiënten zijn de in de kolommen 3 en 6 weergegeven overlastquoten bij productie en consumptie. In 1975 was de totale overlast ten gevolge van de consumptie 670 miljoen en die ten gevolge van de productie 1550 miljoen gulden. Dit is samen ruim 1% van het netto nationaal produkt. Dit relatief bescheiden bedrag maakt het hier verantwoord de vervuiling van water, lucht en bodem niet afzonderlijk in beschouwing te nemen. Overigens wordt opgemerkt dat er ook vuil wordt geproduceerd dat bij de huidige stand van de techniek op geen enkele wijze kan worden bestreden. Hier wordt later op ingegaan. Ook is er vooral in de bodem nogal wat vuil opgehoopt waarvan het wegwerken een veelvoud kost van wat de verhindering van deze ophoping gekost zou hebben.

Het opbouwen van de vuilbestrijdingssector kost kapitaalgoederen. De hierbij behorende kapitaalcoëfficiënten, dus de toeleveringen voor het bouwen van de installaties die nodig zijn voor het tegengaan van de uitstoot van een eenheid overlast per jaar, zijn weergegeven in tabel 2.10, samen met de afschrijvingscoëfficiënten. Het in bedrijf houden van de vuilbestrijdingssector vraagt ook toeleveringen. De technische coëfficiënten hiervoor zijn te vinden in tabel 2.11.

Tabel 2.10 De kapitaal- en afschrijvingscoëfficiënten van de vuilbestrijdingssector (sector 20)

Toeleverende sector	Kapitaalcoëfficiënt	Afschrijvingscoëfficiënt	Levensduur jaren
6. Fijnmetaal	1,33	0,143	10
7. Transportmiddelen	0,40	0,040	5
12. Bouw	3,09	0,077	40
13. Handel, enz.	0,15	0,016	10

Bron: van Driel e.a., *Grenzen...*, op. cit.

Tabel 2.11 De technische coëfficiënten van de vuilbestrijdingssector (sector 20)

Toeleverende sector	Technische coëfficiënt	Toeleverende sector	Technische coëfficiënt
2. Energie	0,131	13. Handel, enz.	0,003
4. Bouwmat.	0,003	14. Transport & comm.	0,003
5. Chemie	0,051	16. Gez. z. & onr. goed	0,002
6. Fijnmetaal	0,016	17. Onderwijs & best.	0,003
12. Bouw	0,012	20. Vervuilsbestr.	0,047
Directe arbeidsquote	3,14	arbeidsjaar/mln gld.	(1980)
Directe energiequote	10,68	PJoules/mln gld.	(1980)

Bron: van Driel e.a., *Grenzen . . .*, op. cit.

In deze tabel staan ook de arbeidsquote en de energiequote, zoals deze zijn gedefinieerd in voorgaande paragrafen. De toegevoegde energie en de toegevoegde arbeid van de bestrijdingssector zijn 7,51 arbeidsjaar en 22,28 10¹²J per miljoen gulden. Een TA/TE waarde van 0,34 maakt het bestrijden van overlast een relatief energie-intensieve activiteit.

2.6.8 De omvang van produktie en afzet in Nederland

De structuur van het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten is nu geschetst en daarmee is impliciet een aantal begrenzings- en mogelijkheden aangegeven. Maar de speelruimte wordt uiteraard ook begrensd door de uitgangssituatie, in dit geval de omvang van de produktie en afzet in het startjaar van de vooruitberekeningen, 1980. Tabel 2.12 geeft hiervan een indruk.

Tabel 2.12 De omvang van het stelsel van voortbrenging in Nederland in 1980 (miljarden gulden, prijzen 1980 af fabriek/douane)

	1 Produktie- waarde (=2+3+4+ 5+6-7)	2 Inter- mediaire goederen	3 Binnenl. consump- tie	4 Investeringsgoederen t.b.v. vervanging	5 t.b.v. uitbreiding a)	6 Uitvoer	7 Invoer	8 Netto produkt (=3+5+6 -7)
1. Landbouw	28,6	27,2	3,9	-	0,0	9,0	11,5	1,4
2. Energie	70,0	55,6	19,7	-	0,2	31,9	37,4	14,4
3. Basismetaleel	8,5	9,6	0,0	0,9	-	6,9	8,9	-2,0
4. Bouwmaterialen	6,7	8,4	0,8	-	0,7	1,8	5,0	-1,7
5. Chemie	29,0	18,7	3,4	0,1	0,6	22,2	16,0	10,2
6. Fijnmetaal	42,3	27,5	6,7	17,0	0,4	23,3	32,6	-2,2
7. Transportmidd.	12,0	4,2	5,5	4,5	0,6	8,4	11,2	3,3
8. Voeding	57,0	20,4	29,1	-	0,5	21,1	14,1	36,6
9. Textiel	10,2	5,1	11,3	-	0,1	5,5	11,8	5,1
10. Papier	16,9	15,6	3,8	-	0,1	3,0	5,6	1,3
11. Hout & kunststof	12,8	10,6	6,0	0,8	0,3	4,6	9,5	1,4
12. Bouw	55,3	13,1	1,7	13,3	25,9	1,3	0,0	28,9
13. Handel, horeca & rep.	89,0	17,8	58,6	1,3	2,5	15,2	6,4	69,9
14. Transport & comm.	35,0	19,4	5,5	-	0,6	13,2	3,7	15,6
15. Geldwezen	23,4	17,6	4,9	-	-	0,9	0,0	5,8
16. Gez. zorg & onr. goed.	86,0	20,5	60,3	1,4	4,2	3,9	4,3	64,1
17. Onderwijs en bestuur	63,3	1,6	60,7	0,3	0,2	0,5	0,0	61,4
Totaal	646,0 b)	292,9 b)	281,9	39,6	36,9	172,7	178,0	313,5

Bron: WRR van Driel e.a., *Grenzen . . .*, op. cit.

a) Inclusief voorraadmutaties.

b) Het bruto nationaal produkt (BNP) = 646,0 - 292,9 = 353,1.

De laatste kolom geeft het in 1980 voortgebrachte netto nationaal produkt weer. Dit correspondeert met het netto nationaal inkomen. Over de verdeling hiervan gaat de volgende paragraaf.

2.7 Geldstromen in de verzorgingsstaat

2.7.1 Inleiding

Zoals ook uit de voorgaande paragraaf over het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten blijkt, bestaat er in elk geval in het geregistreerde gedeelte van de economie een vergevorderde arbeidsdeling. Een gedeelte van de behoeftebevrediging wordt verkregen door produkten te gebruiken die door anderen worden vervaardigd. In de meest elementaire voorstelling van dit ruilproces rekent men degenen die produkten vragen en inkomen besteden tot de gezinnen en degenen die produkten voortbrengen en inkomen vormen tot de bedrijven. Doordat de ruil slechts indirect plaatsvindt, ontstaat er een kringloop van geld, tegengesteld aan de stroom van produkten en van diensten.

Een beschrijving van de kringloop verliest een deel van haar trivialiteit wanneer naast bedrijven en gezinnen ook de overheid, het sociale verzekeringswezen, de levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen en niet te vergeten het buitenland als categorie worden onderscheiden. De kringloop kan dan in opeenvolgende transacties worden uiteengelegd. Hierbij wordt eerst de door bedrijven en collectieve sector gevormde netto toegevoegde waarde, door primaire transacties als uitbetaling van lonen en salarissen, dividend en rente en heffing van BTW, herverdeeld in primair inkomen. Dan wordt dit primair inkomen door secundaire transacties als heffingen en uitkeringen van overheid en het sociale zekerheidswezen omgezet in beschikbaar inkomen, dat vervolgens via allerlei financiële transacties (sparen en lenen) overgaat in direct te besteden inkomen van de onderscheiden sectoren. Door feitelijke bestedingstransacties wordt dit weer omgezet in toegevoegde waarde en hiermee is dan de kringloop gesloten.

Een dergelijke boekhoudkundige beschrijving van de economische kringloop legt de feitelijke situatie vast en vormt een structuur van financieringsstromen waar elke karakteristieke visie mee heeft te rekenen. Er kan mee zichtbaar worden gemaakt welke gevolgen een voorstel tot verandering heeft: een gulden die ergens ten goede komt, zal ook ergens moeten worden opgebracht. Dit eenvoudige gegeven stelt op zich zelf al grenzen aan de mogelijkheden. Maar, veranderingen in het stelsel van financiële afhankelijkheden raken ook aan machtsverhoudingen en daarin ligt een verdere beperking van de mogelijkheden besloten. Over de mate waarin dit het geval is, verschillen de visies van mening. Een boekhoudkundige beschrijving van de financieringsstromen kan die discussie vanzelfsprekend niet beslechten maar wel objectiveren. Een vergelijking met het verleden levert aanwijzingen voor verhoudingen die makkelijk of moeilijk veranderbaar zijn gebleken. Die informatie is van belang voor het beoordelen van de toekomstige mogelijkheden en beperkingen. Dit geldt ook voor een vergelijking van het Nederlandse stelsel met het buitenland.

Aansluitend op de vorige paragraaf wordt uitgegaan van de netto toegevoegde waarde of wel het netto nationaal produkt, omdat deze een uitdrukking vormt van de omvang der goederen en diensten die in een tijdvak van bijvoorbeeld één jaar per saldo ter beschikking komt in een economie. Het is de som van de binnenlandse particuliere en overheidsconsumptie, de netto investeringen van bedrijven en overheid en het exportoverschot in het hiervoor besproken stelsel van goederen en diensten. In dat stelsel komen verdelings- en herverdelingsmechanismen niet aan de orde en is geld alleen maar een eenheid om mee te rekenen. Dit is hier anders. Hier betekent geld macht en wordt juist de vraag gesteld wie uiteindelijk de beschikking krijgt over welke goederen en diensten. Hierbij kan de netto toegevoegde waarde ook worden beschouwd als het inkomen dat toevalt aan de eigenaren van de verschillende produktiefactoren.

In het nu volgende zal eerst de kringloop op dit niveau van aggregatie worden besproken en zullen een historische en een internationale vergelijking worden gemaakt. Veel van de gegevens zijn hierbij ontleend aan een achtergrondstudie die ten behoeve van deze toekomstverkenning is vervaardigd⁵¹. Verder wordt nader ingegaan op de huidige stand van zaken voor een aantal onderdelen die sterk in de politieke belangstelling staan. Het gaat hier vooral om de inkomensverdeling en de plaats van de overheid. Beide onderwerpen komen terug in de afsluitende subparagraaf waarin een aantal richtingen van verandering wordt gedefinieerd.

2.7.2 De geldkringloop in 1963 en 1978

In genoemde studie zijn de opeenvolgende transacties waarmee de geldkringloop wordt beschreven voor de jaren 1963 en 1978 – het laatste jaar waarvoor de volledige gegevens beschikbaar waren – uitgewerkt en vergeleken. Hier wordt volstaan met een bespreking van de belangrijkste veranderingen en kenmerken. Hiertoe is een klein deel van de resultaten van deze analyse samengevat in tabel 2.13. Voor de categorieën gezinnen en bedrijven, de collectieve sector (overheid en sociaal zekerheidsstelsel) en het buitenland is hier voor beide jaren het aandeel in de voortbrenging van de netto toegevoegde waarde, in het primaire en het beschikbare inkomen en in het direct te besteden inkomen weergegeven. Alle cijfers zijn in procenten van de netto toegevoegde waarde of het netto nationaal inkomen (NNI) dat 134 miljard gulden bedroeg in 1963 en 255 miljard gulden in 1978, beide in guldens van 1978. De cijfers van 1978 zijn gebaseerd op de Nationale Rekeningen 1979, dus nog voor de revisie in de Nationale Rekeningen 1980.

Tabel 2.13 Het aandeel van enkele sectoren in de voortbrenging van de netto toegevoegde waarde en in de inkomens, 1963 en 1978 (%)

		netto toegev. waarde	primaire inkomen	beschikbaar inkomen	besteedbaar inkomen
Gezinnen	1963	0	84,4	76,2	67,0
	1978	0	80,9	74,4	65,3
Bedrijven	1963	88,6	7,6	4,7	12,4
	1978	84,8	6,2	2,9	11,5
Collectieve sector	1963	11,3	9,5	20,7	21,4
	1978	15,1	12,7	21,7	23,2
Buitenland	1963	0	-1,4	-1,6	-0,8
	1978	0	0,2	0,9	0,0

Bron: Von Eije, op. cit.

Ondanks de sterk toegenomen overheidsbemoeienis is het aandeel van de collectieve sector bij het vormen van de netto toegevoegde waarde maar licht toegenomen van 11 tot 15 procent.

De bedrijven en de collectieve sector raken een groot deel van de toegevoegde waarde kwijt aan gezinnen door opname van inkomen door zelfstandigen, uitbetaling van lonen en salarissen, van werkgeverspremies (boekhoudkundig inkomen) en van dividend, rente en huur. In 1978 viel van dit primaire inkomen van gezinnen 80 procent toe aan de ruim 4 miljoen salaris- en loontrekkenden. Het arbeidsinkomen van de ongeveer 650.000 zelfstandigen is in het primaire inkomen uit winsten, rente en huren opgenomen. Wanneer dit in

⁵¹ J.H. von Eije, *Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat*, serie 'Vorstudies en achtergronden', nr. V32, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

navolging van het CPB bij toerekening gelijk wordt gesteld aan het gemiddelde inkomen uit arbeid, wordt het aandeel van de factor arbeid 93 procent van het primair inkomen van gezinnen. De inkomsten uit rente, winsten en dividend hebben in de loop van de tijd sterk aan betekenis ingeboet.

De indirecte belastingen (BTW en accijnzen) zijn in de periode van 1963 tot 1978 opgelopen van 12,8 tot 18,9 procent van het NNI. Hiermee samenhangend is het aandeel van de sector gezinnen in het primair inkomen teruggelopen van 85 tot 81 procent en van bedrijven van 7,6 tot 6,2 procent. De laatste hebben wel geprofiteerd van de toename van de kostprijsverlagende subsidies van 1 tot 2,5 procent van het NNI.

Bij de secundaire transacties is het meest opvallend dat de premies van gezinnen aan het sociale verzekeringswezen in vijftien jaar zijn verdubbeld tot 20,1 procent en in andere richting de uitkeringen tot 22,8 procent van het NNI. Het gaat hier niet alleen om de demografische en loondervingsverzekeringen, maar ook om de verstrekingen in het kader van de ziektekostenverzekeringen (ZFW, AWBZ en AAW). Deze bedroegen 6,4% in 1978. Het verschil tussen premies en uitkeringen werd in 1978 meer dan goed gemaakt door een suppletie van 3,4% van de overheid. Daarnaast zijn de directe uitkeringen van de overheid aan gezinnen (o.m. bijstand) meer dan verdubbeld tot ruim zes procent van het NNI.

De directe belasting geheven van de sector gezinnen is omhoog gegaan van 11,5 tot ruim 15 procent en die van bedrijven (vennootschapsbelasting) van 2,9 tot 3,2 procent. Per slot is het zo dat de procentuele verdeling van het beschikbaar inkomen over de sectoren weinig is gewijzigd in de loop van de tijd, met als belangrijkste uitzondering dat het aandeel van de sector bedrijven is gezakt van 4,7 tot 2,9 procent en dat van het buitenland van negatief in positief is omgeslagen.

Uit het overzicht van de financiële transacties blijkt dat het aandeel van het NNI dat door de gezinnen per saldo niet consumptief werd besteed maar werd gespaard (9%) niet is veranderd. Het bedrag dat de gezinnen ter beschikking stelden voor consumptieve besteding is rond de 66 procent van het NNI gebleven. Wel blijkt dat bij de bruto besparingen van 13 procent van het NNI een grote verschuiving heeft plaatsgevonden van besparingen bij banken naar die bij pensioenfondsen en levensverzekeringen. Hierdoor zijn veel vaste verplichtingen aangegaan. In 1978 werd door gezinnen, bedrijven en collectieve sector in deze volgorde 70, 20 en 10 procent van de voor de netto investeringen benodigde besparingen opgebracht. De besparingen van de gezinnen vloeien naar overheid en bedrijfsleven. Het verschil tussen netto-investeringen en besparingen van de overheid, of te wel het inkomensstekort van de overheid, blijkt van 1,7 procent in 1963 te zijn opgelopen tot 2,5 procent van het NNI in 1978. De eigen middelen van bedrijven in de vorm van beschikbaar inkomen zijn in deze periode steeds minder geworden. Een aanduiding hiervoor is de verhouding van het beschikbaar inkomen tot het bedrag dat uiteindelijk wordt besteed of die tussen besparingen en netto investeringen. Deze is van 38 procent in 1963 teruggelopen tot 24% in 1978.

Zoals gezegd wordt de kringloop gesloten door de bestedingstransacties. Het inkomen wordt nu besteed aan goederen en diensten. Alle bestedingen van de bedrijven zijn netto investeringen. Deze zijn van 1963 tot 1978 met 1 procent van het NNI teruggelopen tot 11,5%. In 1978 had van de 8,2% van het NNI die de overheid bij de bedrijven besteedde, 3,5 procentpunt betrekking op netto investeringen en het overige op consumptieve bestedingen. De transactie totalen met het buitenland bedragen meer dan 50 procent van het NNI. Dit getal kwantificeert globaal de grote internationale verwevenheid van Nederland. Opvallend is dat dit totaal van 1963 tot 1978 gelijk is gebleven. De onderlinge verschuivingen in de goederen- en dienstenstromen komen uiteraard niet in dit totaal tot uiting.

Het geheel overziende zijn de belangrijkste wijzigingen in de loop van vijftien jaar:

- een stijging van het aandeel van de collectieve sector in de toegevoegde waarde;
- de verdubbeling van de overdrachten via het sociale zekerheidswezen;

- de vergrote suppletie van de overheid aan de sociale verzekeringen;
- de toename van de directe uitkeringen van de overheid aan gezinnen;
- de groei van de kostprijsverlagende subsidies aan bedrijven;
- de toeneming van de indirecte belastingen;
- het veel meer sparen van gezinnen bij levensverzekeringen en pensioenfondsen, zonder dat het totaal zich heeft gewijzigd;
- de vergroting van het beslag van het buitenland op het beschikbaar inkomen;
- de teruglopende financiering uit eigen middelen door bedrijven;
- de stijging van het inkomstekort van de overheid.

Op een enkele uitzondering na gaat het hier om ontwikkelingen die na 1978 nog zijn versterkt.

De verdeling van de onderscheiden inkomstencategorieën over de sectoren heeft, voor zover deze op dit aggregatieniveau tot uiting komt, in de loop van de jaren relatief weinig veranderingen heeft ondergaan. Dit weerspiegelt overigens nog geen bevrozing van de machts- en institutionele verhoudingen in Nederland. Zover er veranderingen zijn opgetreden, zijn deze vooral ten voordele van de overheid gekomen en ten koste gegaan van de bedrijven.

De meeste verschuivingen hebben zich voorgedaan in de sfeer van de secundaire transacties. Hieruit blijkt hoe sterk de verzorgingsstaat geënt is op herverdeling van inkomens en dat relatief gezien deze herverdeling op dit aggregatieniveau het sterkst heeft gedrukt op de bedrijven. Men zou zich af kunnen vragen in hoeverre deze vermindering van het beschikbaar inkomen van bedrijven heeft bijgedragen tot een vergroting van het beroep op de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Een spiegelbeeldwerking is hier niet bij voorbaat uitgesloten.

2.7.3 *Geldstromen in internationaal verband*

De verdeling en herverdeling van de goederen en dienstenstroom die ter beschikking komt van de economie verschilt per land. Om een indruk te krijgen van de relatieve positie van Nederland zijn de geldstromen in een negental geïndustrialiseerde landen vergeleken. Zoals in de voorgaande paragraaf gebeurd is door middel van een historische vergelijking, kan een internationale plaatsbepaling ook enig inzicht in de speelruimte verschaffen.

Een dergelijke internationale vergelijking is om veel redenen een hachelijke zaak. Er zijn grote verschillen in de wijze waarop belastingen en sociale premies worden opgelegd en in de effectiviteit waarmee zij worden geïnd. Deze verschillen werken door in de mate waarin en wijze waarop lasten worden afgewenteld. Ook zijn er verschillen in registratie en boekhoudkundige gewoontes die maar ten dele kunnen worden rechtgetrokken. Deze problemen worden in de eerder genoemde achtergrondstudie uitvoerig aan de orde gesteld⁵². Met deze voorbehouden wordt hier ingegaan op de relatieve positie van Nederland. Dit gebeurt met behulp van twee tabellen. In tabel 2.14 worden het primaire en besteedbaar inkomen van gezinnen, bedrijven en de collectieve sector (overheid + sociale zekerheidswezen) vergeleken en in tabel 2.15 de secundaire overdrachten tussen gezinnen en de collectieve sector in beide richtingen.

⁵² J.H. von Eije, op. cit., par. 2.1.

Tabel 2.14 Primair en beschikbaar inkomen in negen geïndustrialiseerde landen, 1978 (% van de binnenlandse netto toegevoegde waarde)

	Primair inkomen			Beschikbaar inkomen		
	Gezinnen	Bedrijven	Collectieve sector a)	Gezinnen	Bedrijven	Collectieve sector a)
Nederland	81,3	6,0	12,8	74,8	2,7	21,6
West-Duitsland	84,7	5,0	10,7	71,2	2,8	24,8
Verenigd Koninkrijk	83,8	4,3	12,7	75,5	1,6	21,0
Frankrijk	83,4	3,5	13,6	81,2	1,2	17,2
Italië	95,7	0,9	3,2	90,1	-1,7	11,3
België	89,4	4,6	6,6	81,0	1,7	17,1
Zweden	87,3	-3,2	14,8	66,0	-4,5	36,1
Verenigde Staten	86,4	6,3	8,0	77,2	1,7	21,7
Japan	85,4	7,7	6,9	83,4	1,0	12,6
Rangorde						
Nederland	9	3	3	7	2	4

Bron: Von Eije, op. cit., blz. 21 en 23.

a) Overheid + sociale zekerheidswezen.

Tabel 2.15 Secundaire transacties tussen gezinnen en de collectieve sector in negen geïndustrialiseerde landen, 1978 (in % van de binnenlandse netto toegevoegde waarde)

	Naar gezinnen van			Van gezinnen naar		
	Overheid	Sociale zekerheid	Totaal	Overheid b)	Soc. zek. premies	Totaal a)
Nederland	6,1	22,7	28,8	15,1	20,0	35,1
West-Duitsland	3,6	12,4	16,0	13,0	15,8	28,8
Verenigd Koninkrijk	6,0	7,4	13,4	13,7	6,4	20,1
Frankrijk	3,5	19,8	23,3	7,3	18,3	25,6
Italië	1,9	15,4	17,3	9,6	13,7	23,3
België	2,6	20,0	22,6	17,0	13,6	30,6
Zweden	3,7	17,5	21,2	26,1	16,1	42,2
Verenigde Staten	3,7	8,4	12,1	12,6	8,8	21,4
Japan	12,9	8,3	21,2	11,9	8,3	20,2
Rangorde						
Nederland	2	1	1	3	1	2

Bron: Von Eije, op. cit., blz. 23.

a) Dit totaal houdt ook niet gespecificeerde overdrachten in. Behalve in Japan zijn deze kleiner dan 1%.

b) Directe belastingen en overdrachten om niet.

In tabel 2.14 blijkt dat zowel na de primaire als de secundaire verdeling de Nederlandse gezinnen er naar verhouding slecht afkomen. In Nederland dient echter nog 12% van de netto toegevoegde waarde in de vorm van door de overheid beschikbaar gestelde goederen en diensten aan gezinnen te worden toegerekend. In landen waar het beschikbaar inkomen van gezinnen aanmerkelijk groter is, zou het kunnen zijn dat de overheid minder goederen en diensten gratis ter beschikking stelt, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs, recreatie, cultuur en vervoer. Het is daarom ook waarschijnlijk dat de spreiding in relatieve welvaartspositie van gezinnen kleiner is dan de spreiding in beschikbaar inkomen suggereert, maar exacte gegevens hierover ontbreken. Wel tonen de cijfers aan dat er grote verschillen moeten bestaan in de mate waarin de overheid de uiteindelijke consumptieve bestedingen van de burger beïnvloedt.

De Nederlandse bedrijven verkeren ogenschijnlijk in een goede positie en eindigen na de secundaire transacties op een tweede plaats. Alleen de bedrijven in Duitsland komen er iets beter af. Dit betekent dat hier naar ver-

houding een gering beroep hoeft te worden gedaan op de besparingen van gezinnen om de gelden die nodig zijn voor investeringen, op te brengen. Dat het anders kan, blijkt in Zweden en Italië. In beide landen is het secundaire inkomen van de bedrijven negatief. Een positief beschikbaar inkomen van bedrijven mag echter niet zonder meer als een teken van sterkte worden uitgelegd. Belastingfaciliteiten en overheidssubsidies aan bedrijven verhogen namelijk het beschikbaar inkomen op dezelfde boekhoudkundige wijze als winsten. Daarom kan aan dit inkomen geen eenduidige conclusie worden ontleend met betrekking tot de positie van bedrijven.

Na de secundaire verdeling neemt de collectieve sector in Nederland een middenpositie in. Uit hier niet getabelleerde gegevens blijkt dat dit niet geldt voor het aandeel van de collectieve sector in voortbrenging van de netto toegevoegde waarde. Deze is met 15% wat hoger dan de 12-13% in de meeste andere OESO-landen⁵³. Het zou kunnen zijn dat deze twee à drie procent verschil uiteindelijk meer aan de gezinnen kan worden toegerekend maar zoals gezegd ontbreken hier de gegevens. Ook hier neemt Zweden met zijn 23% van de netto toegevoegde waarde in de collectieve sector een uitzonderlijke plaats in.

Uit tabel 2.15 blijkt dat de overdrachten van de collectieve sector naar de gezinnen in Nederland verreweg het hoogste zijn, evenals de sociale premiedruk. Dat de totale lasten van belasting en premie in de secundaire sfeer nog hoger kunnen, blijkt weer in Zweden, waar deze overdrachten maar liefst 42% bedragen, tegenover 35% in Nederland en 20% in het Verenigd Koninkrijk.

Op het aggregatieniveau dat hier wordt gehanteerd, blijken zich ondanks de grote internationale verwevenheid aanmerkelijke verschillen tussen de landen te hebben ontwikkeld. In beginsel ligt hier dus een beleidsterrein waar de overheid, los van internationale beperkingen, op kan treden.

2.7.4 *De plaats van de overheid*

De uitgaven van de overheid bedroegen in 1978 ruim 42% van de netto toegevoegde waarde of wel 108 miljard gulden. Dit lijkt veel, maar het betreft hier voor ruim 30% overdrachtstransacties om niet, dat wil zeggen zonder dat er een directe tegenprestatie van de ontvangende partij tegenover staat. De uiteindelijke besteding van dit geld is dus onttrokken aan de invloed van de overheid. De materiële bestedingen van de overheid aan goederen en diensten was 22,6 miljard gulden en aan bruto salarissen en lonen 37,2 miljard gulden. Dit laatste bedrag is per definitie de netto toegevoegde waarde die door de overheid tegen factorkosten wordt voortgebracht. Welke goederen en diensten tegenover dit totaal van 60 miljard gulden ook mogen staan, de overheid gaat ervan uit dat zij voldoende op prijs worden gesteld om er belasting voor te betalen.

Een deel van het totaal van goederen en diensten dat door de overheid wordt aangekocht en geproduceerd, kan als tertiair inkomen worden toegerekend aan bedrijven en een ander deel aan gezinnen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau rekent circa 30 miljard gulden toe aan de sector gezinnen in de bestedingscategorieën volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg en cultuur en recreatie⁵⁴. Uitgaven die aan bedrijven kunnen worden toegerekend, zijn bijvoorbeeld industrieterreinen die beneden kostprijs ter beschikking worden gesteld en een deel van de activiteiten van de departementen van Economische Zaken en Landbouw. Maar er is ook een deel dat zich onttrekt aan toerekening. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij veel uitgaven voor openbaar bestuur, justitie en defensie.

Een andere kant van deels dezelfde medaille is de financiële betrokkenheid van de overheid bij de produktie en bestedingen in de sectoren van de economie zoals deze zijn onderscheiden bij de beschrijving van het stelsel van voortbrenging in de voorgaande paragraaf. Te onderscheiden zijn de materiële-

⁵³ J.H. von Eije, op. cit., tabel 2.1, blz. 18.

⁵⁴ SCP, *Profijt van de overheid in 1977*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

le bestedingen van de overheid, de kostprijsverlagende subsidies en de gebonden overdrachten om niet, en de activiteiten die de overheid als producent onderneemt. Daarnaast zijn er nog de WIR-premies en belastingfaciliteiten, waarvan het vooral voor de laatste een ondoenlijke zaak is deze te traceren naar economische sector en laat staan omvang. In tabel 2.16 is daarom volstaan met het geven van een globaal overzicht van de betrokkenheid van de overheid langs de drie eerstgenoemde wegen.

Tabel 2.16 Een globaal overzicht van de financieel-economische betrokkenheid van de overheid bij productie en bestedingen per sector, 1980

Sector	Aandeel van de overheidsproductie in de totale productie c)	Netto materiële bestedingen van de overheid a)		Subsidies en gebonden overdrachten om niet b)	
		in mld. guldens	in % van de binnenlandse netto bestedingen	in mld. guldens	in % van de consumptie
1. Landbouw	O				
2. Energie	++	1,9	10%		
3. Basismetalaal	++				
4. Bouwmateriaal	O				
5. Chemie	++				
6. Fijnmetaal	O				
7. Transportmiddelen	O	1,2	20%	0,2	4%
8. Voedsel	O			3,4	12%
9. Textiel	+				
10. Papier	+	1,2	12%		
11. Hout en kunststof	++				
12. Bouw	++	7,8	28%		
13. Handel, horeca, reparatie	O	4,5	7%		
14. Transport & comm.	++	1,8	30%	2,3	42%
15. Geldwezen	+				
16. Gezondheidszorg en onroerend goed	+	2,2	3%	14,1	23%
17. Onderwijs en bestuur	+++				
Ongespecificeerd		5,0	2%	0,5	-
Totaal	++	25,6	8%	20,5	7%

Bron: WRR

a) Omvat consumptieve bestedingen en netto-investeringen.

b) Omvat prijsverlagende subsidies (8,1 mld.), individuele huurbijdragen en bijdragen aan instellingen zonder winstoogmerk, ziekenfonds, AWBZ en (via de bijstand) aan bejaardenoordelen en inrichtingen (totaal 12,4 mld.).

c) O = < 1%

+ = 1-10%

++ = 10-50%

+++ = > 50%

De netto materiële bestedingen van de overheid bij bedrijven betreffen de consumptieve bestedingen en de aankoop van investeringen. Onder materiële overheidsconsumptie worden bij conventie ook alle materiële militaire uitgaven begrepen. Daarnaast bestaat zij uit uitgaven voor dienstverlening zoals onderhoud van gebouwen, vervoersmiddelen, inventaris en wegen (sector 13) en transportdiensten, terwijl ook bureau- en tekenbehoeften en energie vrij belangrijke posten zijn. Ook koopt de overheid voor twee miljard gulden diensten van instellingen zonder winstoogmerk, vooral in de sfeer van sociaal werk, cultuur en welzijn (sector 16). Subsidies aan dergelijke instellingen zijn te vinden in de kolom onder gebonden overdrachten om niet. De netto investeringen van de overheid van 9 miljard zijn voor het overgrote deel (87%) afkomstig uit de bouwnijverheid: scholen, overheidsgebouwen en

grond-, weg- en waterbouw. De op één na belangrijkste toeleverende sector voor investeringsgoederen is die van de transportmiddelen.

De andere manier waarop de overheid zich aan de vraagzijde van de economie manifesteert is via kostprijsverlagende subsidies en gebonden overdrachten om niet. Bij het eerste gaat het vooral om subsidies op landbouwprodukten (sector 8) in het kader van het EG-beleid en om subsidies voor het openbaar vervoer (sector 14). Een derde belangrijke post vormen de bijdragen aan gemeentelijke bouwbedrijven en woningbouwcorporaties (sectoren 12 en 16). De gebonden overdrachten om niet komen uitsluitend ten goede aan sector 16: Gezondheidszorg en onroerend goed. In de medische en verzorgende sfeer betreffen deze de overheidsbijdragen aan de kosten van bejaardenoorden en inrichtingen via de bijstand. Kwantitatief van het meeste belang is bij deze gebonden overdrachten echter het bedrag dat instellingen zonder winstoogmerk als subsidie van de overheid ontvangen. In 1980 was hiermee een bedrag van bijna 5 miljard gulden gemoeid. De individuele huursubsidies vallen ook onder de gebonden overdrachten.

De ongebonden overdrachten om niet aan gezinnen, kunnen uit de aard der zaak niet aan economische sectoren worden toegerekend. In 1980 betrof het hier f 7,7 miljard suppletie aan de sociale verzekeringen (inmiddels drastisch verminderd), f 3,4 miljard bijstand, f 4 miljard complementaire arbeidsvoorzieningen, f 0,7 miljard studiebeurzen en f. 1,4 miljard overige uitkeringen, dus in totaal ruim 17 miljard gulden.

Beide voorgaande zaken geven globaal de betrokkenheid van de overheid bij de bestedingen weer. Daarnaast is de overheid ook actief als producent. Vanzelfsprekend kan voor sector 17, Onderwijs, defensie en bestuur, de produktiewaarde voor nagenoeg 100% aan de collectieve sector worden toegeschreven. Ook duidelijk ligt dat voor staatsbedrijven als de PTT (voornamelijk sector 14) of de Staatsuitgeverij (sector 10). Maar daarnaast neemt het Rijk deel in tal van ondernemingen (47 in 1980) met participaties in het geplaatste aandelenkapitaal oplopend tot 100%. In de laatste categorie zijn de belangrijkste de Nederlandsche Bank, DSM, de NS, de VAM en Vredestein. Door deelneming met minder dan 100% is de overheid verder nog betrokken bij onder meer de Gasunie, de Hoogovens, AKZO, de KLM, diverse vervoersmaatschappijen, verscheidene luchthavens en een aantal banken zoals de Bank voor Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Mid-denstandsbank en de Nationale Investeringsbank.

De produktieve activiteiten die de lagere overheid ontplooit, en dan vooral de gemeenten, vallen voor een belangrijk deel onder sector 16, waarin naast het woningbedrijf allerlei diensten aan bedrijven, bijvoorbeeld markten en slachthuizen, zijn begrepen. Verder zijn in deze sector opgenomen recreatieve, culturele en medische dienstverlening aan gezinnen, zoals zwembaden, badhuizen, schouwburgen, ziekenhuizen en apotheken. Daarnaast produceert de gemeente op het gebied van openbaar vervoer, gemeentewerken en openbaar nut.

In de optellingen per bedrijfstak is de produktiewaarde van deze ondernemingen naar rato van het staatsaandeel tot de overheidsproductie gerekend. Voor ondernemingen die ten dele weer buitenlandse deelnemingen hebben, kan, zonder in te veel werk verzeild te raken, alleen een heel globale schatting worden gemaakt van de produktiewaarde die aan het overheidsaandeel kan worden toegerekend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de AKZO. Onder meer hierom is bij de presentatie in tabel 2.16 een traject in plaats van een cijfer opgenomen.

Om het geheel nog eens samen te vatten: subsidies en gebonden overdrachten om niet bedragen ruim 7 procent van de consumptie, van de netto bestedingen komt ook 8 procent voor rekening van de overheid en ruwweg 20 procent van de produktie is op een of andere wijze in handen van de overheid, waarvan de helft buiten de sector Onderwijs, defensie en bestuur. Daarbuiten is de overheidsbemoeienis met de produktie vooral geconcentreerd in de zware industrie (energie, chemie, basismetaal), in de bouw (via de Gemeentewerken), in de transportsector (via KLM, NS, Gemeentelijke en regionale en lokale vervoersbedrijven), terwijl ook het aandeel in de sector Geldwezen niet te verwaarlozen is.

2.7.5 De inkomensverdeling

Van de bijna 9 miljoen volwassen Nederlanders delen bijna 4 miljoen direct mee in het primaire inkomen van gezinnen. Tal van formele en informele overdrachten maken dat uiteindelijk nagenoeg iedereen althans van een bestaansminimum is verzekerd. Deze overdrachten worden hier toegelicht door de personele inkomstenverdeling, zoals deze ontstaat na in opvolging gedachte verdelingsronden, weer te geven met behulp van de Lorenz-curven in figuur 2.6.

Hierin staat langs de horizontale as de volwassen bevolking gesommeerd naar stijgend inkomen en langs de verticale as het daarbij behorende gesommeerde inkomen, lopend van 0-100%. De diagonaal stelt de situatie voor waarbij iedereen evenveel te besteden heeft en de curve die bestaat uit de horizontale as en de verticaal bij 100% de situatie waarbij alle inkomens aan een persoon toevalt. Des te meer een waargenomen curve de diagonaal nadert, des te gelijkjer is de verdeling. De hier gepresenteerde cijfers hebben betrekking op het jaar 1975.

De primaire inkomsten van de gezinnen bestaan voor minder dan 10% uit dividend, rente, huur en dergelijke en vallen dus voor verreweg het grootste deel toe aan de mensen die daadwerkelijk werken voor hun geld. Dit is maar een fractie van de volwassen bevolking, zodat de verdeling van het primaire inkomen wel erg ongelijk is. De feitelijke situatie voor diegenen met een volledig jaarinkomen (excl. gehuwde vrouwen) is aangegeven door curve A in figuur 2.6. Gemiddeld heeft de top 10 procent 7,3 maal meer inkomen dan de armste 10 procent.

Worden bij dit deel van de beroepsbevolking de buitenshuis werkende gehuwde vrouwen en de deeltijdwerkers (incl. vakantiewerkers, uitzendkrachten enz.) betrokken dan is het *totale primaire kerninkomen* volgens curve B verdeeld. Deze heeft een lange, vlakke aanloop met een helling kleiner dan het minimumloon. Dit in tegenstelling tot curve A, waar alleen een aantal zelfstandigen minder dan het minimum inkomen heeft.

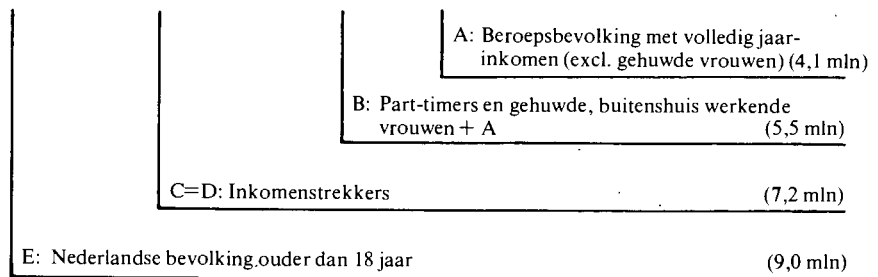
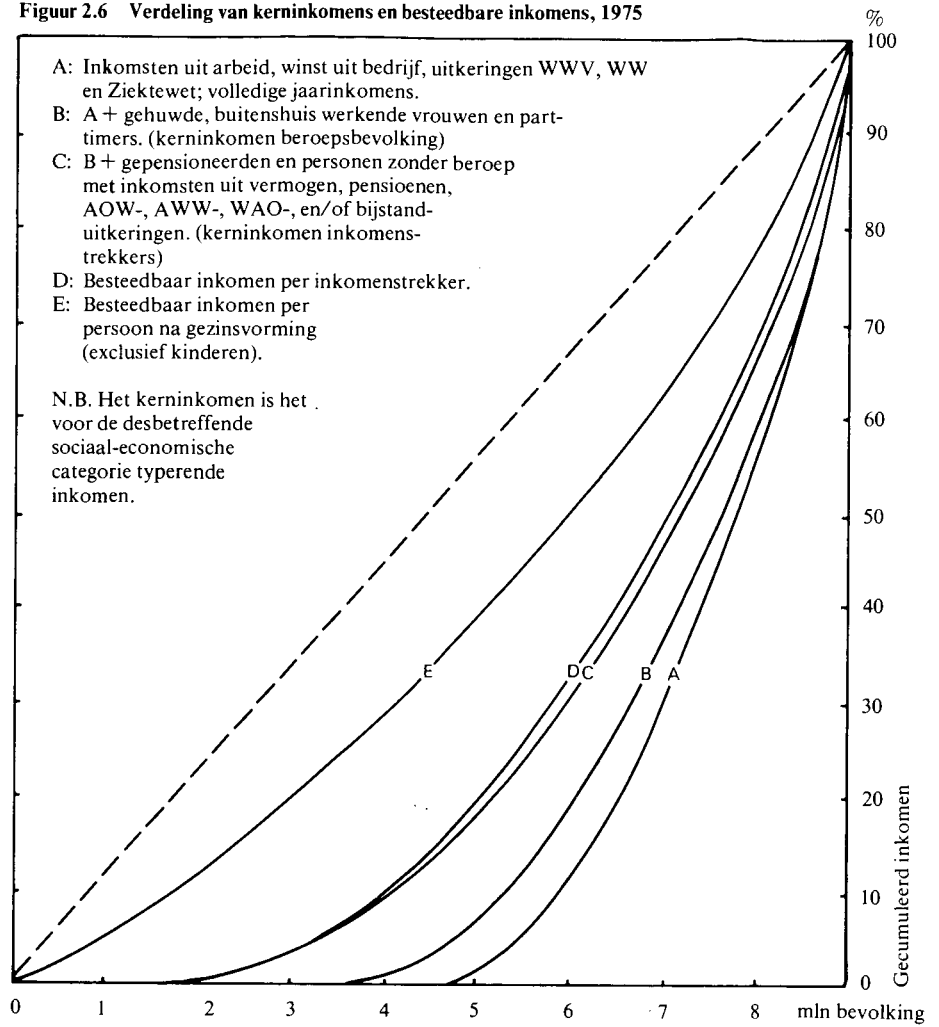
De eerste verdelingsronde is die over de tijd, via fondsvorming. Een deel van de bevolking heeft via besparingen, levensverzekering of pensioenfondsen rechten voor de oude dag opgebouwd en ontvangt op grond daarvan een uitkering. Als volgende stap kan het sociale zekerheidsstelsel worden gezien. Het gaat hier om de demografische verzekeringen (AOW, AWW), de Wet Arbeidsongeschiktheid en de Bijstandswet. Het resultaat van beide ronden is weergegeven door de Lorenzcurve C voor de zogenoemde *persoonlijke kerninkomens*. Door verbreding van de basis verschuift de verhouding tussen het gemiddeld inkomen van de top 10% met een volledig jaarinkomen en dat van de onderste 10% naar 9:1.

Deze primaire inkomens en uitkeringen plus ontvangen overdrachten, kinderbijslag en netto inkomen uit eigen woning levert na belastingheffing het *besteedbaar inkomen per inkomenstrekker* op. De progressiviteit van het belastingstelsel heeft vanzelfsprekend een nivellerende werking op de inkomensverdeling hetgeen tot uiting komt in het vlakkere verloop van curve D ten opzichte van curve C. Toch heeft na deze herverdelingsronden in de formele sfeer de top 10 procent nog 6,6 maal meer inkomen dan de armste 10 procent van de inkomenstrekkers.

De voorlaatste ronde van herverdeling vindt plaats in de informele sfeer van het gezin waar de werkverdeling zich voortzet. In ruil voor koestering en verzorging delen hier een groot deel van de inkomenstrekkers hun inkomen. Dit levert de verdeling van het *besteedbaar inkomen per persoon* op dat wordt weergegeven door curve E. De verhouding van 'inkomen' tussen de 10 procent rijkste en de 10 procent armste mensen is teruggebracht tot 4,2:1. Er is nu bijna niemand meer zonder middelen tot bestaan.

Ten slotte zijn er de tertiaire overdrachten: het profijt dat van de overheid wordt getrokken via allerlei voorzieningen. Uit het eerder genoemde onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat deze tertiaire inkomsten vooral toevallen aan huishoudens met inkomsten van modaal en hoger. Het herverdelend effect is daarom waarschijnlijk zo klein dat het nauwelijks in de Lorenzcurven tot uiting komt, maar dit is niet precies nagegaan.

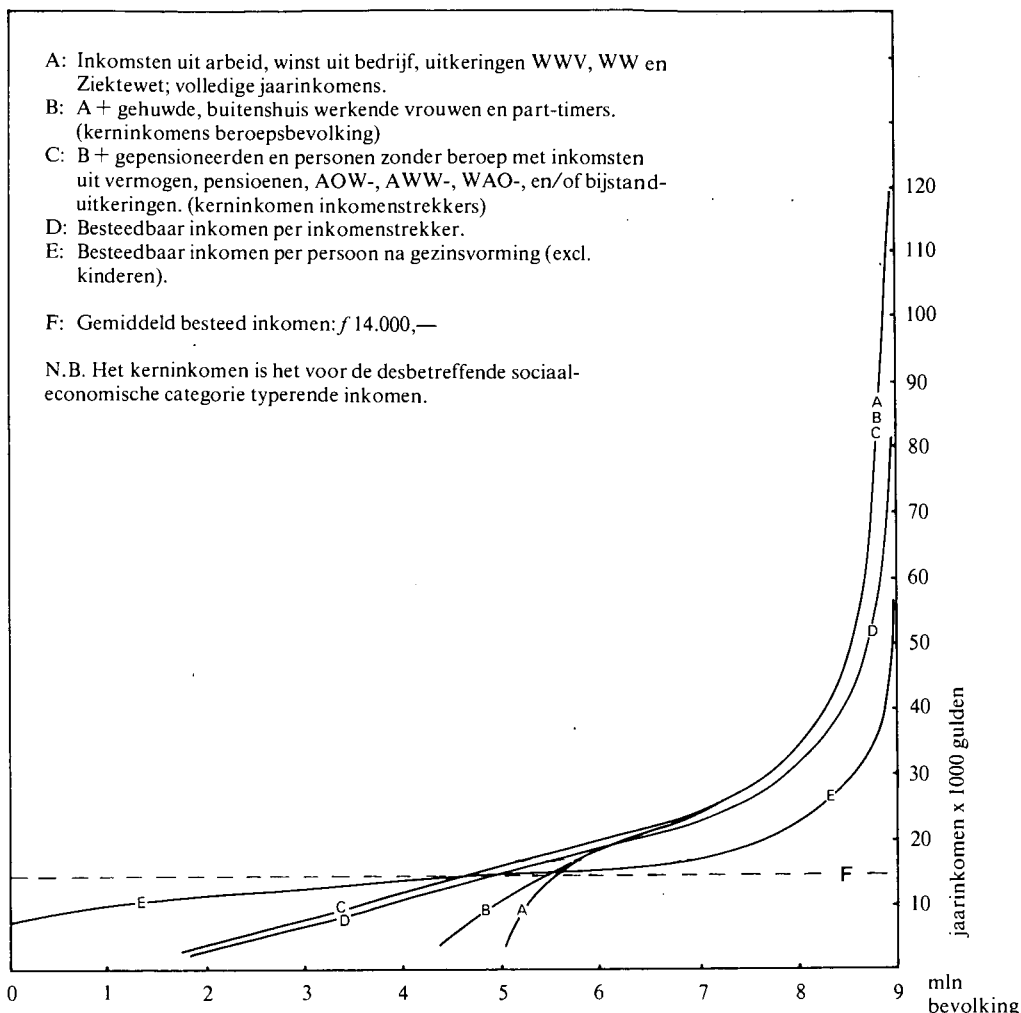
Figuur 2.6 Verdeling van kerninkomens en besteedbare inkomens, 1975



Bron: WRR

CBS, *De personele inkomensverdeling 1975*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

Figuur 2.7 Verdeling van kerninkomens en besteedbare inkomens, 1975



Bron: WRR
 CBS, *De personele inkomensverdeling 1975*, op. cit.

In figuur 2.7 is de verdeling van inkomens op een andere wijze weergegeven. Hier zijn de inkomenstrekkers van links naar rechts eveneens gerangschikt van laag naar hoog inkomen, maar zijn de inkomens in absolute waarden gegeven. Omdat ook de collectieve sector meedeelt, is het totaal van de inkomens, of wel de oppervlakten onder de curven, na de opeenvolgende herverdelingsronden niet gelijk. De horizontale lijn in de figuur geeft het gemiddelde besteedbare inkomen per volwassen Nederlander aan. Dit bedroeg f 14.000,— in 1975.

Het is opmerkelijk dat de curve E voor het besteedbare inkomen rond dit gemiddelde erg vlak verloopt. Wanneer de grenzen worden gelegd bij plus of minus 15 procent van het gemiddelde, is het 'inkomen' van ruim één derde van de Nederlanders genivelleerd. De laagste 'inkomens' blijken ongeveer 40% van dit gemiddelde te bedragen. Van deze groep maken echter veel jeugdigen en studerende deel uit. Voor het minimum en het modale loon is de verhouding ongeveer 0,78 zoals blijkt uit tabel 2.17, waar beide in hun samenstellende componenten zijn weergegeven.

Tabel 2.17 Het minimumloon en het modale inkomen van een gehuwde man in 1980, uiteengelegd in hun samenstellende componenten.

	Minimumloon		Modaal inkomen a)		kinderbijslag 2x
	gld./jr	%	gld./jr	%	
Bruto	24000	81	33500	81	
Met werkgeverspremies	29500	100	41600	100	
Zonder werkgevers- en werknemerspremies	19300	65	2660	64	
Zonder premies en directe belastingen (netto)	17500	59	22500	54	2700

Bron: CBS, *Statistisch Zakboek*.

a) Betreft gehuwde werknemers met twee kinderen en met een inkomen juist beneden de laagste premiegrens van de sociale verzekeringen.

Bij beschouwingen als in deze paragraaf dient wel steeds bedacht te worden dat de inkomensoverdrachten in werkelijkheid niet volgtijdelijk plaatsvinden en er allerlei afwentelingsprocessen optreden, die de gevolgen van verandering afdempen. Zo heeft de progressiviteit in de belastingen ertoe geleid dat in de loop van de tijd de primaire inkomstenverdeling in de richting van een grotere ongelijkheid is verschoven, en is de toename van de overdrachten in het formele circuit gepaard gegaan met een afname van de overdracht in het informele circuit.

2.7.6 Richtingen van verandering

In het eerste deel van de BTV is gesteld dat de relatieve grootte van de geldstromen in de verzorgingsstaat 'een verstilde neerslag vormen van normen en waarden in de samenleving'. Anders gezegd, houdt dit in dat kwantitatieve verschillen tussen landen en in historisch perspectief wijzen op kwalitatieve verschillen in de onderliggende waardenstructuur en de functionele eisen die aan de collectieve sector worden gesteld.

Het zicht op deze kwalitatieve verschillen wordt verhelderd door bij het gebruikelijke onderscheid tussen meer dan wel minder collectieve heffingen ook het onderscheid tussen meer dan wel minder collectieve zeggenschap over de bestedingen in de beschouwing te betrekken; dit uitgaande van de huidige situatie. Er wordt dan een vierdeling verkregen die het mogelijk maakt de belangrijkste richtingen waarin de huidige gemengde volkshuishouding zich kan ontwikkelen, in onderling verband te plaatsen. Deze vierdeling, die meteen een definitie van begrippen inhoudt zoals deze in deze verkenning worden gehanteerd, is als volgt:

	meer collectieve heffingen	minder collectieve heffingen
meer collectieve zeggenschap over bestedingen	collectivering	nationalisering
minder collectieve zeggenschap over bestedingen	solidarisering	privatisering

Privatisering wordt gekenmerkt door minder collectieve heffingen en minder collectieve zeggenschap en *collectivering* door het omgekeerde. In het laatste geval manifesteert de zeggenschap zich door het onder kostprijs ter beschikking stellen van goederen en diensten. Deze kunnen of wel zelf door de collectieve sector worden voortgebracht of wel worden verkregen door

materiële bestedingen bij de bedrijven. De combinatie van meer heffingen en minder collectieve zeggenschap is alleen te verwerkelijken door grotere inkomensoverdrachten: de zeggenschap over de bestedingen wordt dan niet overgenomen, maar naar de sector gezinnen verlegd. Dit weerspiegelt een grotere geïnstitutionaliseerde *solidariteit*. Meer collectieve zeggenschap bij minder collectieve bestedingen is alleen te bereiken door een vergroting van de overheidsinvloed op de bedrijven die kan uitlopen in een gehele of gedeeltelijke *nationalisatie*. De zeggenschap betreft dan de aard van de goederen die worden voortgebracht en de wijze waarop dit gebeurt. De consument blijft wel het volle pond betalen voor de goederen en diensten die hij belieft af te nemen.

Zoals gezegd, betreft het hier typering van de richtingen waarin een gemeente volkshuisvesting zich kan ontwikkelen. Deze sluiten elkaar niet uit. Solidarisering en nationalisering kunnen vergaand samengaan en wanneer men niet terugschrikt voor een centraal geleide volkshuishouding geldt dit ook voor nationalisering en collectivisering. Er zijn ook sectorgewijze verschillen mogelijk. Technisch gezien kan nationalisering van de gezondheidszorg samengaan met meer privatisering op het gebied van scholing.

Ontwikkelingen in elk van de hier getypeerde vier richtingen brengen verschuivingen mee in de relatieve grootte van de geldstromen naar en van de collectieve sector. Deze verschuivingen zijn in kwalitatieve zin weergegeven in tabel 2.18. Hier betekent een plus-teken in de kolom van de desbetreffende richting van ontwikkeling dat relatief meer en een min-teken dat relatief minder van de netto toegevoegde waarde zal worden gereserveerd voor de in de kolom aangegeven geldstroom, terwijl een nul-teken een hoge

Tabel 2.18 Gevolgen voor een aantal geldstromen van en naar de collectieve sector bij vier veranderingen van richting.

Geldstromen van en naar collectieve sector	situatie in 1978 (a) %	collectivisering	solidarisering	nationalisering	privatisering	verandering tussen 1963 en 1978 (b)
<i>Primaire transacties</i>						
indirecte belastingen (A)	13,9	+	0	0	—	+
kostprijsverlagende subsidies (B)	2,5	+	—	0	—	++
saldo overig inkomen (C)	1,2	0	0	+/-	0	+
coll. primair inkomen (D)	12,7	0	+	+/-	—	+
<i>Secundaire transacties</i>						
heffingen en ontvangsten om niet (E)	40,0	+	+	—	—	+
uitkeringen en uitgaven om niet (F)	31,1	—	++	—	—	++
collectief beschikbaar inkomen (G)	21,7	++	—	0	—	+
<i>Financiële transacties</i>						
saldo (H)	1,6	0	0	0	0	++
beschikbaar voor bestedingen (I)	23,3	++	—	0	—	+
<i>Bestedingstransacties</i>						
saldo materiële bestedingen (J)	8,1	+	—	—	—	—
collectieve productie (K)	15,2	+	0	+	—	+

Bron: Von Eijje, op. cit., blz. 109.

(a) In procenten van de netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen. Afgezien van afrondingsverschillen geldt:

$$D = A - B + C$$

$$G = D + E - F$$

$$I = G + H = J + K$$

(b) Reële groei minder dan 0% (—), 0-3% (+) of meer dan 3% (++) per jaar.

mate van indifferentie inhoudt. Er is hier steeds naar eerste orde-effecten gekeken en niet naar indirecte effecten via mogelijke invloeden van de heffingsstructuur op de grootte van de netto toegevoegde waarde zelf.

Bij *collectivisering* is het de bedoeling de materiële bestedingen en de produktie van de collectieve sector relatief te vergroten. Er dient dus meer ter beschikking te komen voor bestedingen en dit houdt bij een gelijkblijvend netto nationaal produkt de noodzaak van een groter beschikbaar inkomen van de collectieve sector in. Dit kan in de secundaire sfeer worden bereikt door een verhoging van de heffingen en een verlaging van de uitkeringen om niet. Dit laatste kan worden gerechtvaardigd door het beschikbaar komen van aanmerkelijk meer goederen en diensten beneden kostprijs. Collectivisering kan gericht zijn op nivellering binnen de sector gezinnen, maar dit hoeft helemaal niet. In beginsel kunnen de inkomsten van de collectieve sector worden vergroot door verhoging van de indirecte belastingen, maar dit zet minder zoden aan de dijk naarmate bij meer collectivisering de belastingbasis erodeert. Het is om deze reden dat er geen wijzigingen bij de primaire transacties worden voorzien. Bij verdergaande collectivisering worden vooral de voorzieningen en subsidieregelingen uitgebreid, waardoor het niveau van de premies en de uitkeringen kan worden verlaagd. Een deel van de middelen voor collectivisering kan worden gevonden door de progressiviteit van de directe belastingen te vergroten, zodat het niveau van de andere besteedbare inkomens ook achteruitgaat.

Solidarisering is erop gericht het beschikbare inkomen over een groter deel van de burgers te verdelen en brengt in de secundaire sfeer een vergroting van de uitkeringen om niet met zich mee: de Lorenzcurve C en daarmee D verschuiven naar links. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van solidariteit. Bij de zogenaamde verzekeringssolidariteit bestaat er een directe band tussen de hoogte van de premies en de hoogte van de uitkeringen. De loondervingsverzekeringen (ziekte, werkloosheid) zijn hiervan een voorbeeld. De grens met voorzieningen in de privésfeer is bereikt, wanneer alleen een verzekeringsplicht is vastgelegd (wettelijke aansprakelijkheid voor automobilisten). Bij de volkssolidariteit is de band tussen de hoogte van premie of belasting en uitkering doorbroken in de richting van nivellering van inkomen over alle burgers. De volksverzekeringen (AOW) en de bijstand zijn hiervan voorbeelden. Omdat vooral in dit laatste geval meer goederen en diensten zelf kunnen worden betaald, zullen de materiële bestedingen omlaag kunnen zodat met een lager beschikbaar inkomen van de overheid kan worden volstaan. Dit betekent dat de heffingen in de secundaire sfeer minder hoeven te stijgen dan de uitkeringen. Door een ontwikkeling in deze richting wordt de basis voor de indirecte belastingen vergroot. Dit geeft de mogelijkheid de heffingen in de secundaire sfeer nog verder te ontlasten door verhoging van de indirecte belastingen in de primaire sfeer.

In een bijlage bij dit hoofdstuk wordt besproken hoe onder meer de premielast berekend kan worden bij volks- en verzekeringssolidariteit of een mengvorm daarvan. Deze berekeningsmethode is in hoofdstuk 5 gebruikt om de consequenties van een aantal sociaal-economische perspectieven te kwantificeren.

Omdat overheidsbedrijven en particuliere bedrijven in één sector, de bedrijven, zijn ondergebracht, beïnvloedt *nationalisering* niet direct de omvang van de categorie bedrijven. Men zou genationaliseerde bedrijven in een aparte categorie kunnen onderbrengen, maar dit miskent dat hier ook veel kan worden bereikt door regelgeving zonder verandering van juridische status. Wel zal de vergrote overheidsinspanning een toename van de collectieve produktie, of directer gezegd, een toename van het aantal ambtenaren met zich meebrengen. Omdat deze overheidsbemoeienis leidt tot een meer rechtvaardig geachte verdeling van het primaire inkomen en een produktie die geacht wordt beter aan te passen bij de behoefte, kunnen de uitkeringen in de secundaire sfeer en de materiële overheidsuitgaven worden verlaagd. Ook krijgt de overheid meer mogelijkheden om door deeltijdarbeid, arbeidstijdverkortingen en intensivering van de arbeidsinzet meer mensen in het primaire circuit op te nemen waardoor de Lorenzcurven A en B meer naar links kun-

nen verschuiven. Bij verdergaande nationalisering zal de financieringsbehoefte van de overheid toenemen. In de primaire sfeer leidt dit tot een verhoging van de rentebetalingen van de overheid aan gezinnen en van de dividendbetalingen van de bedrijven aan de overheid. Afhankelijk van de managementcapaciteiten van de overheid, leidt dit tot een toename dan wel een afname van het saldo van het overige inkomen van de collectieve sector.

De vele mintekens in de kolom voor *privatisering* behoeven geen nadere uitleg. Wel dient te worden bedacht dat een volledig geprivatiseerde volkshuishouding per definitie onmogelijk is, zodat de verlagingen aan grenzen zijn gebonden. De gevolgen voor de inkomensverdeling zoals weergegeven in figuur 2.6, zijn dat het aantal uitkeringsgerechtigden en daarmee het aantal mensen met een persoonlijk inkomen afneemt.

In de laatste kolom van de tabel zijn de relatieve veranderingen in de periode van 1963 tot 1978 nog eens aangegeven. De vele plustekens weerspiegelen de ontwikkelingsweg van privatisering in de richting van solidarisering en in mindere mate collectivisering.

BIJLAGE

Voor het doorrekenen van de macro-economische gevolgen van verschillende typen van verzekeringen en basisvoorzieningen kan worden gebruik gemaakt (zie hoofdstuk 5) van de volgende globale beschrijving van een verzekering met de volgende kenmerken:

- de uitkeringen zijn op individuele basis, dat wil zeggen dat geen rekening wordt gehouden met de gezinssituatie;
- over de uitkeringen wordt premie geheven, zodat wat dit betreft de netto-netto koppeling is ingebouwd;
- afgezien van enige buffer wordt geen kapitaal gevormd;
- er wordt op basis van uurlonen gerekend om te bewerkstelligen dat, voor zover er van solidariteit sprake is, deze nivellerend werkt tussen mensen met hoge en lage uurlonen en niet tussen vol- en deeltijdwerkers. Dit laatste ligt niet in de rede omdat deeltijdwerken als een vrijwillige beslissing wordt gezien (zie par. 3.3.1.1).

De individuele uitkering wordt nu gelijk gesteld aan

$$U = a(M + b(I - M))W \quad (1)$$

waarin

- U = de uitkering per week,
- M = het minimum uurloon, of een op enige wijze vastgesteld basisniveau
- I = het verdiende of voorheen verdiende inkomen per uur
- W = het aantal uren per week dat wordt of werd gewerkt
- a en b = coëfficiënten die de mate van koppeling en van solidariteit aangeven.

Er is sprake van een equivalent systeem met koppeling op afstand wanneer b gelijk is aan 1 en a kleiner is dan 1 en van een basisvoorziening met netto-netto koppeling wanneer a gelijk is aan 1 en b gelijk aan 0. Er bestaat een gedeeltelijke solidariteit bij waarden van b tussen 0 en 1 en er is hierbij sprake van koppeling op afstand wanneer a kleiner is dan 1.

Bij een omslagstelsel geldt dat

$$\frac{N_u}{\Sigma U} = \frac{N_p}{\Sigma P} \quad (2)$$

waarbij:

- N_u = het aantal uitkeringstrekkers
- N_p = het aantal premiebetalers
- P = de premie per week.

Wanneer de premies evenredig worden geheven op inkomen zowel als uitkering geldt:

$$\frac{N_u}{\Sigma P} = p \frac{N_w}{\Sigma I.W} + p \frac{N_u}{\Sigma U} \quad (3)$$

waarin

- $N_w = N_p - N_u$ = het aantal werkenden,
- p = de premievoet.

Substitutie van (1) en (2) in (3) levert

$$p/(1-p) = a(1-b)M \frac{N_u}{\Sigma W} + a.b \frac{N_u}{\Sigma I.W} + \frac{N_w}{\Sigma I.W} \quad (4)$$

Wanneer de uitkeringsgerechtigden niet premieplichtig zijn moet het linker lid in de vergelijking worden vervangen door p.

Als nu de populatie van de uitkeringstrekkers een a-selecte steekproef is uit die van de primaire inkomenstrekkers geldt:

$$\frac{N_u}{\Sigma I.W} / \frac{N_w}{\Sigma I.W} = N_u / N_w \quad (5a)$$

Verder geldt afgezien van twee orde fouten dat

$$\sum N_u I \cdot W = N_u \bar{I} \cdot \bar{W} \quad (5b)$$

waarin

\bar{I} = het gemiddelde arbeidsinkomen per uur van de werkenden
 \bar{W} = het gemiddelde aantal uren dat per week wordt gewerkt.

Per definitie geldt verder:

$$\sum N_u W = N_u \bar{W} \quad (5c)$$

Uitdrukking (4) kan nu worden herschreven als

$$p/(1-p) = a((1-b)(M/\bar{I}) + b)(N_u/N_w) \quad (6)$$

Bij de afleiding van deze uitdrukking voor de premievoet is verondersteld dat de populatie van uitkeringstrekkers een a-selecte steekproef is uit die van de primaire inkomenstrekkers. In dat geval geldt uitdrukking (3) ook wanneer de premievoet inkomensafhankelijk is: p moet dan worden geïnterpreteerd als het gewogen gemiddelde van de diverse premievoeten. Het is het getal waarmee de heffingsgrondslag, hier de som van de primaire inkomens en de uitkeringen, moet worden vermenigvuldigd om de totale overdracht te krijgen.

De premievoet blijkt alleen af te hangen van de keuze van de coëfficiënten a en b, van de verhouding tussen het minimum uurloon (M) of een op andere wijze vastgesteld basisniveau en het gemiddelde uurloon (\bar{I}) en de verhouding tussen het aantal uitkeringstrekkers (N_u) en het aantal werkenden (N_w). De waarde van de parameters a en b en die van de verhouding tussen het minimum en het gemiddelde uurloon worden vooral ingegeven door de karakteristieke visie van waaruit wordt gedacht. Omdat met het omslagstelsel wordt gewerkt, is de premie vrijwel evenredig met de verhouding uitkeringstrekkenden en werkenden, zodat de uitwerking van het zogenaamde volumebeleid op de premievoet los staat van de vorm waarin de verzekering verder wordt gegoten.

3. VRAAGSTUKKEN VAN VERDELING

3.1 Inleiding en terreinverkenning

Hoewel de grondslag van ons huidige stelsel van sociale zekerheid reeds in het begin van deze eeuw is gelegd, is wat nu de verzorgingsstaat wordt genoemd pas na 1950 tot ontwikkeling gekomen. Deze ontwikkeling heeft in 1976 zijn voorlopig beslag gevonden met de invoering van de Algemene Arbeidongeschiktheidswet. Van 1963 tot 1978 is de herverdeling in het kader van dit stelsel toegenomen van 14 tot 29 procent van het netto nationaal produkt (par. 2.7.2). Door deze toeneming van gedwongen overdrachten heeft de burger bescherming gekregen tegen individuele armoede en grote materiële onzekerheid.

In de verzorgingsstaat heeft de overheid ook op andere gebieden dan de sociale zekerheid nieuwe taken gekregen. Hierbij valt te denken aan tal van nieuwe wetten en regelingen, aan subsidies en uitkeringen op de terreinen van volksgezondheid, volkshuisvesting, onderwijs, cultuur en sociale dienstverlening en aan het beleid op de terreinen van ruimtelijke ordening, milieu-bescherming, werkgelegenheid en energie. Hoe groot deze toename van overheidsactiviteiten in absolute bedragen ook is, zij is relatief gezien bescheiden: het percentage van het netto nationaal produkt dat door de collectieve sector zelf werd gebruikt voor het betalen van ambtenaren en het kopen van goederen en diensten is van 1963 tot 1978 slechts opgelopen van 24 tot 26 procent (par. 2.7.2). Het lijkt hier vooral om complementaire activiteiten te gaan die zijn opgeroepen door de toenemende bedrijvigheid in het algemeen. Voor het overige gaat het om herverdelende transacties.

De invloed van de overheid op deze bedrijvigheid is overigens wel toegenomen. Niet alleen door een toenemende regelgeving, maar ook door een toenemende financiële betrokkenheid (par. 2.7.4). Er is hier sprake van een deels informele nationalisering, die in ondoorzichtigheid wedijvert met het sociale zekerheidsstelsel.

Dit hele bouwsel van toenemende verwevenheid staat doorlopend onder druk van wijzigingen in machtsverhoudingen, in sociale en culturele opvattingen en in economische omstandigheden. Deze druk loopt onder invloed van de huidige stagnatie zo sterk op dat her en der over een crisis in de verzorgingsstaat wordt gesproken. Onder meer De Swaan heeft er echter terecht op gewezen dat het stelsel van sociale zekerheid weliswaar is ontwikkeld in tijden van voorspoed, omdat er alleen toen voldoende rijkdom en voldoende vertrouwen in de toekomst was om zulke onderlinge verplichtingen in staatsverband te durven aangaan, maar dat het stelsel ook was bedoeld voor tijden van tegenslag om door herverdeling van inkomen mensen te beschermen wanneer ze geen loon zouden kunnen verwerven¹. Zijn er door economische stagnatie minder inkomsten dan is er minder te verdelen en dus ook minder uit te keren. Maar dit is geen crisis van de verzorgingsstaat en het is niet de ondergang van het sociale zekerheidsstelsel, maar de beproeving ervan. Tot nu toe doorstaat het stelsel die beproeving.

Toch knaagt de twijfel. Enerzijds wordt gesteld dat economische groei een voorwaarde is om tegemoet te komen aan de vele sociale en culturele aspiraties, maar anderzijds dat deze groei tezelfdertijd wordt gefrustreerd door de opgebouwde starheden van koppeling en indexering in het sociaal-economische veld en door de onbeheersbaarheid van de groei van de collectieve sector. Het Interfutures-scenario dat in deel 1 van de BTV is verbijszonderd voor Nederland, stoelt op deze gedachtengang. Vanuit een andere optiek komen rigiditeiten echter vooral naar voren doordat men strikt

¹ A. de Swaan, 'Halverwege de heilstaat'; *NRC-Handelsblad*, 18 maart 1982.

vasthoudt aan de noodzaak van verdere economische groei; er wordt dan gesteld dat het terugbrengen van de groeiverwachting tot een meer bescheiden niveau een voorwaarde is voor een maatschappelijke ontwikkeling die de huidige fixatie op consumptie, inkomen en werk doorbreekt en ruimte schept voor een gedifferentieerd vormgeven aan de noodzakelijke solidariteit.

Sociaal-economisch gezien, neemt de loonpolitiek een centrale plaats in. Na de oorlog bestond er een geleide loonpolitiek maar deze riep op den duur, onder andere door het buiten spel plaatsen van de vakbeweging, zo veel spanningen op, dat deze in het begin van de jaren zestig moest worden losgelaten². Sindsdien staan bedrijfstaksgewijze onderhandelingen centraal, waarbij in de CAO's de in geld uit te drukken afspraken over de arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd. Via tripartite overleg, of desnoods afgedwongen via een algemene loonmaatregel, wordt rekening gehouden met het algemeen belang, dat vooral wordt afgewogen op basis van de algemene doelstellingen van de economische politiek. In de loop van de jaren zijn tal van deelbelangen veilig gesteld door het invoeren van allerlei koppelingen: van regelingslonen aan prijsindexcijfers, van trendvolgers- aan ambtenarensalarissen, van bovenminimale sociale uitkeringen en van het wettelijk minimumloon aan regelingslonen en van de netto minimale sociale uitkeringen aan het netto minimumloon. Wanneer dan ook nog wordt bedacht dat er afwentelingsmechanismen zijn die de prijzen weer trachten te koppelen aan de lonen, en dat de politieke druk om de minimumlonen sneller te laten stijgen dan de regelingslonen groot is, is het duidelijk dat er veel van de overheid wordt gevraagd, wil men voorkomen dat prijzen, lonen en sociale uitkeringen zich aan elkaar optrekken. De overheid is hier echter slecht voor toegerust, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de wijze waarop aan het sociale zekerheidsstelsel vorm is gegeven.

Kenmerkend voor de financieringsopzet van dit stelsel is, dat een zeer groot deel van de middelen bijeen wordt gebracht door werknemers en werkgevers, en dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor een groot deel berust bij Bedrijfsverenigingen, Raden van Arbeid, en de Sociale Verzekeringsbank. Tussen de centrale overheid en deze uitvoeringsorganen bestaat slechts een zwakke coördinatie en afweging. Kort gezegd, is de structuur van het stelsel zodanig dat de uitgaven voor de sociale verzekeringen zich nogal autonoom ontwikkelen en dat de financiering het karakter van sluitpost heeft gekregen.

Wel is in de loop van de laatste decennia de premieheffing voor de sociale verzekering steeds meer gehanteerd als onderdeel van het economisch-politieke instrumentarium. De premieheffing wordt namelijk ook gebruikt als gereedschap om de loonontwikkeling en de inkomensverdeling te beïnvloeden. Daarbij is op het niveau van de individuele premiebetaler de evenredigheid tussen premiebedrag en de hoogte van de uitkeringen niet steeds stringent aanwezig. Vooral toen in 1957 de eerste volksverzekering, de A.O.W., werd ingevoerd, verschoof de nadruk van dit equivalentiebeginsel in de richting van het solidariteitsbeginsel, dat berust op premie naar draagkracht en uitkering naar behoefte. Hierdoor heeft een groot deel van de sociale verzekeringspremies meer en meer het karakter gekregen van collectieve heffingen, met als gevolg dat de premiebetaling algemeen als een beperking van het vrij besteedbaar inkomen van de premiebetaler wordt beschouwd.

Geleidelijk aan is het aandeel van de sociale premies gestegen van circa 8% in 1955 tot circa 22% van het nationaal inkomen in 1981. Deze groei is nog enigszins afgeremd doordat vrijwel tegelijk met de invoering van de volksverzekeringen ook een bijdrage aan de financiering is geleverd uit de algemene belastingen van het rijk. En deze rijksbijdragen werden in de loop der jaren vaak gehanteerd in het kader van het loonbeleid. De laatste paar jaren echter zijn de bijdragen uit de algemene middelen sterk verminderd.

² W.J.P.M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland; terugblik en perspectief*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1980.

De toename van de solidariteit in de verzorgingsstaat kan echter niet eenvoudigweg worden afgemeten aan de relatieve toename van de overdrachtsinkomens, omdat hieronder aanmerkelijke verschuivingen in de aard van de solidariteitsverbanden en van de overdrachten schuilgaan. Zo zijn vanwege de substitutie van de solidariteitsverbanden vanuit de persoonlijke levenssfeer van gezin, werk en kerk naar meer anonieme semi-publieke organen, de inkomensoverdrachten aanmerkelijk minder toegenomen dan wordt gesuggereerd door de getallen. De ruimere toepassing van het solidariteitsbeginsel ten koste van het equivalentiebeginsel werkt echter in tegengestelde richting. Immers, bij toepassing van het solidariteitsbeginsel is de band tussen premieheffing en niveau van uitkering uitdrukkelijk doorbroken om bij te dragen aan de herverdeling van inkomen. Bij het equivalentiebeginsel speelt echter de verzekeringsgedachte die niet op herverdeling is gericht, een grote rol.

Kenmerkend voor het proces van substitutie van overdrachten vanuit het informele naar het formele vlak is ook dat de gunst van onderstand wordt vervangen door een recht op inkomen en materiële bijstand, dat tegenover de overheid tot gelding kan worden gebracht. Door de burger, zowel individueel als in groepsverband, wordt dit recht goed begrepen, maar de bereidheid om in de rol van premieplichtige en belastingbetaler de nodige middelen op te brengen, is niet altijd even groot. Samen met de hiervoor genoemde zwakke coördinatie en afweging bij de uitvoering heeft dit tot gevolg dat de problemen van betaalbaarheid inherent zijn aan het stelsel. Dit maakt dat in tijden van economische stagnatie, op grond van zuiver financiële overwegingen en ongeacht het niveau van de formele overdrachten, erop wordt aangedrongen deze te substitueren voor overdrachten in de informele sfeer. Het effect hiervan op de uiteindelijke, individuele inkomstenverdeling, zoals aangegeven met de daarop betrekking hebbende Lorenz-curve in figuur 2.6, is waarschijnlijk klein. Dit omdat de bedragen die ter discussie worden gesteld, hoe groot ook in verhouding tot het inkomensstekort van de overheid en in de ogen van direct belanghebbenden, klein zijn in verhouding tot de bedragen die zowel in het formele als het informele overdrachtcircuit omgaan en omdat binnen beide mogelijkheden tot afwenteling bestaan. De situatie lijkt niet veel anders dan die bij de invloed van de progressiviteit in de directe belastingen op de inkomstenverdeling. Afwenteling wordt verondersteld, maar de mate waarin deze optreedt, is wetenschappelijk moeilijk aantoonbaar.

Het is in dit verband van belang te bedenken dat in de tijd waarin het sociale zekerheidsstelsel zijn vorm heeft gekregen, de waarde van het gezin heel hoog stond aangeschreven. En dit niet alleen vanuit christelijk geïnspireerde politiek, maar ook in het socialistische en liberale kamp. Zo werd in 1959 in het nieuwe beginselprogramma van de PvdA gesteld: 'De partij erkent de fundamentele waarde van het gezin, zowel voor de groei van de persoonlijkheid van alle gezinsleden, als voor de samenleving. Sociale, fiscale, culturele en volkshuisvestingspolitiek dienen mede op bescherming en verheffing van het gezin te zijn gericht'. In het beginselprogramma van de VVD van 1966 werd de volgende zinsnede opgenomen: 'De partij, overtuigd dat het gezin de kern vormt der maatschappij, verlangt dat niets worde nage laten, dat de morele en materiële bescherming van het gezin kan versterken'. Deze centrale positie van het gezin werd nog in 1974 bevestigd door de vanzelfsprekendheid waarmee, te beginnen met het eerste kind, de kinderbijslag werd bevroren met het argument dat het minimumloon voldoende hoort te zijn om vrouw en twee kinderen te onderhouden.

Terwijl de wetten en regels ontstaan zijn in de tijd dat het gezin centraal stond, moeten zij nu worden toegepast in een veel meer op het individu gerichte situatie. Dit blijkt aanmerkelijke spanningen op te roepen. Deze beperken zich niet tot de herverdeling in de secundaire sfeer, maar raken evenzo de vraag wie primair inkomen mag verdienen.

Hierbij is in het bijzonder de positie van de vrouw in het geding. Immers, als gevolg van een betere beroepskwalificatie van vrouwen en van demografische veranderingen moet gerekend worden met een toename van het aantal

vrouwen dat aan de betaalde arbeid wenst deel te nemen (par. 2.5.2). Dit geldt vooral voor de gehuwde vrouw. Er is echter meer aan de hand dan de arbeidsparticipatie van vrouwen die daartoe in de gelegenheid zijn. Niet alleen de positie van de vrouw maar ook de daarmee verbonden positie van de man wordt ter discussie gesteld. Met dit op de helling zetten van de traditionele rolverdeling is een hele serie vraagstukken verbonden, met name op het gebied van de inkomensverdeling en sociale zekerheid.

Naast de overdrachten in het kader van de sociale verzekeringen zijn er aanmerkelijke overdrachten in de vorm van geld en voorzieningen die direct ten laste komen van de algemene middelen. De uitgaven voor de traditionele overheidstaken (openbaar bestuur, justitie, defensie enz.) zijn in de loop van de jaren relatief verminderd ten opzichte van deze overdrachtsuitgaven. De overdrachten in geld lopen voor een belangrijk deel via de bijstandswet en zijn zo niet alleen een uitdrukking van solidariteit van de samenleving met de burger die niet in staat is in zijn eigen onderhoud te voorzien, maar ook van vertrouwen in het eigen oordeel van de uitkeringsgerechtigde. Met het beschikbaar stellen van collectieve voorzieningen is dit anders. Naast doelmatigheidsoverwegingen weerspiegelen zij de al dan niet paternalistische opvatting dat sommige sociaal-culturele waarden beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht via collectieve kanalen dan in de private sfeer.

Deze voorzieningen zijn zowel bedoeld voor zwakkeren in de samenleving, als voor bestending en ontwikkeling van waarden van sociaal, cultureel en economisch weerbare burgers. Er kan pas van een deel van de voorzieningen worden gebruik gemaakt als hiervoor voldoende eigen middelen kunnen worden vrijgemaakt. Men kan alleen van het goedkope treinkaartje profiteren als er geld over is om te reizen en van premie A- en B-woningen bij een inkomenspositie die een hypotheek mogelijk maakt. De grote verantwoordelijkheid die aan de overheid op het terrein van de inkomenspolitiek wordt toegekend, heeft tot gevolg dat ook deze collectieve voorzieningen meer en meer vanuit het oogpunt van inkomensverdeling worden beoordeeld en dat met ijver wordt gespeurd naar hun al dan niet nivellerende werking. Zoals het nu is, gaat het vaak om voorzieningen waarvan de hogere inkomensgroepen duidelijk meer profijt trekken dan de lagere inkomensgroepen³.

Een bijzonder probleem vormen de voorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg. Sinds 1950 is de medische consumptie zeer sterk toegenomen. Momenteel bedragen de totale uitgaven voor de gezondheidszorg circa 30 miljard gulden (1982, lopende prijzen). In 1980 werd ongeveer zeventig procent van de kosten gefinancierd met sociale verzekeringsgelden, terwijl de particuliere betalingen circa 25% van de kosten omvatten. De overheid subsidieert bepaalde voorzieningen direct, tot een totaal van zo'n 5%. Omdat de sociale verzekeringsfondsen een beperkte overheidsbijdrage ontvangen, was de totale financiële betrokkenheid van de overheid ruim 15%. Deze overheidsbijdragen zijn na 1980 overigens drastisch verminderd. De burgers ondervinden de kostenstijging vooral in de vorm van premieverhogingen. De premie voor het verplichte ziekenfonds is tussen 1950 en 1980 meer dan verdubbeld, van 3,65% tot 8,1% van het verdiende loon, en de AWBZ-premie is tussen 1970 en 1980 haast verdrievoudigd, van 1,2% tot 3,2%.

Door het overwegend collectieve karakter van de financiering is de directe band tussen nut en offer voor het individu doorgesneden: de gebruiker hoeft in de meeste gevallen niet direct te betalen voor het voorzieningengebruik. Bij individuele nutsmaximalisatie leidt dit tot een moeilijke beheersbaarheid van de vraag naar gezondheidszorg. Voorts bevat de wijze waarop de medici en de instellingen voor gezondheidszorg betaald worden geen prikkel tot zuinig gebruik van de voorzieningen. Geleid door het streven naar een optimale gezondheidstoestand van de patiënt en daartoe niet geremd door de honoringsstructuur, pleegt de medicus regelmatig verrichtingen waarvan de kosten voor de gemeenschap niet in verhouding staan tot de baten voor het indivi-

³ E.J. Pommer en L.W. Ruitenbergh, 'Profijt van overheidsvoorzieningen in de welzijnssector', *Beleid en Maatschappij*, jrg. VIII, nr. 12, dec. 1981, blz. 370-388.

du. De professionele ethiek staat weliswaar in de weg dat verrichtingen puur uit inkomensmotieven worden gedaan, maar in het huidige stelsel ontbreken de nodige stimulansen tot een efficiënte allocatie van de schaarse goederen. Hier komt bij dat steeds meer aspecten van het bestaan worden gerangschikt onder de begrippen ziekte en gezondheid.

3.2 De karakteristieke visies

Uit het voorgaande volgt dat er zich diverse ontwikkelingen voordoen die als problematisch worden ervaren. Deze hebben met name betrekking op de beheersbaarheid en de betaalbaarheid en zijn dan ook vooral manifest in perioden van economische stagnatie. Voor een ander deel betreft het echter ontwikkelingen waarvan de rechtmatigheid ter discussie staat omdat zij diep ingrijpen in de maatschappelijke verhoudingen, hetzij in bestendige dan wel in veranderende zin. Het is vooral om deze reden dat de wijze waarop de problemen worden omschreven en de richting waarin oplossingen worden gezocht, verschillen per karakteristieke visie.

In de *technocratisch-liberale visie* past een voorzieningen- en verzorgingsniveau dat is toegesneden op het optimaal functioneren van de moderne samenleving. Die vraagt onder meer een hoog gekwalificeerde, flexibele, goed gehuisveste en gezonde beroepsbevolking. Een uitgebreid netwerk van voorzieningen vormt tegelijkertijd de basis voor individuele ontplooiing. Via bijvoorbeeld welzijnsmarketing kunnen de behoeften aan voorzieningen worden opgespoord. De overheid heeft in het aanbieden van dergelijke diensten zeker een belangrijke taak, maar dat wil niet zeggen dat ze om niet verstrekt moeten worden. De enorme kosten van het sociale zekerheidsstelsel zijn ook ontstaan doordat het stelsel naast zekerheid ook gelijkheid tot stand moest brengen. De nadruk hierop kan best worden verminderd.

Dit betekent niet dat deze visie de toetredingsdwang tot de sociale verzekeringen uitsluit, maar deze moet gepaard blijven gaan met een duidelijke toepassing van het equivalentiebeginsel in de premieheffing. Fiscalisering van de premies is uitgesloten. Door toepassing van het equivalentiebeginsel wordt bewerkstelligd dat het beroep op de voorzieningen kan gebeuren met inachtneming van de baten en offers die eruit voortvloeien. Volgens deze visie heeft de financiering van de sociale verzekeringen een sterk instrumenteel karakter, waarbij neveneffecten op het functioneren van de (arbeids)markt bijvoorbeeld door koppeling en indexering zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen. De financiering van het sociale verzekeringsstelsel moet geen instrument van het inkomensbeleid worden. De eigenlijke solidariteit dient zich vooral via de bijstandswet te manifesteren. In het verlengde van deze opvattingen ligt ook de verdediging van enige vorm van eigen risico, zowel bij de onderneming als bij de individuele gebruiker van sociale zekerheidsvoorzieningen.

Aan de overheid wordt de verantwoordelijkheid toegekend voor een goede 'infrastructuur van de sociale zekerheid', doch bedrijfsleven en gebruikers dienen primair verantwoordelijk te worden gesteld voor de beheersing en de financiering. Bij een te grote invloed van de overheid en daarmee van het hierin gekanaliseerde politieke proces, vormen zich steeds weer nieuwe starheden in het sociale zekerheidsstelsel, die de marktverhoudingen verstoren en tot economische stagnatie leiden.

Terughoudendheid siert de overheid ook aan het loonfront. Hier kan door de overheid worden volstaan met het geven van globale aanwijzingen aan het bedrijfsleven over de loon- en prijsontwikkelingen, arbeidstijd en dergelijke en over het beslag dat de overheid legt op de nationale middelen. Binnen deze globale afspraken dient echter de vrijheid te bestaan tot differentiatie naar bedrijfstak, regio en concurrentiepositie van de bedrijfstakken, zodat alert kan worden gereageerd op conjuncturele en structurele veranderingen in de economie. Koppelingen zoals die van lonen aan prijzen bieden alleen maar schijnzekerheid.

Bij de emancipatie gaat het in deze visie om verwerkelijking van gelijke kansen, door anti-discriminatie-wetgeving, het wegnemen van bevoordeling

van het gezin boven andere leefvormen en door individualisering van aanspraken op onder meer inkomen en sociale zekerheid. Het wordt tot de taak van de overheid gerekend om zaken die gelijke kansen in de weg staan, aan te pakken. Ook acht men roldoorbreking noodzakelijk als voorwaarde om tot gelijke kansen te kunnen komen. Naast het scheppen van meer mogelijkheden voor de vrouw in de formele sector van de economie, is het nodig voor de mannen mogelijkheden te scheppen tot een grotere deelname aan de informele sector. Een grootscheeps scheppen van deeltijdbanen, later te volgen door een verkorting van de arbeidsdag, wordt daarvoor noodzakelijk geacht. Dit geldt ook voor een tijdelijke voorkeursbehandeling van meisjes in het onderwijs en van vrouwen in de arbeid.

Op het gebied van de gezondheidszorg leeft de wens te komen tot een beperkte volksverzekering, waarbij iedereen met een inkomen beneden de loongrens verplicht is verzekerd voor een ruim basispakket. De problemen van het vrijwillige ziekenfonds zouden kunnen worden opgelost door de particuliere ziektenkostenverzekeraars te onderwerpen aan bepaalde regels omtrent het toetredings- en premiebeleid. Voor vrijwillig aangegane hogere risico's dienen ook hogere premies te worden betaald. Dit kan gelden voor individuen bij het afsluiten van een ziektekostenverzekering, maar kan ook worden doorgetrokken naar premiedifferentiatie in de ziektewetpremie, waarbij bedrijven met een succesvol veiligheidsbeleid lagere premies gaan betalen. De instellingen voor gezondheidszorg behouden hun zelfstandigheid en blijven over voldoende eigen beleidsruimte beschikken. Ingrijpende investeringsbeslissingen behoeven in het kader van deze visie landelijke goedkeuring. Een zekere beheersing van de vraag wordt mogelijk geacht door het invoeren van eigen bijdragen en een beperkt eigen risico in de ziektekostenverzekering.

Denkend vanuit de *sociocratisch-liberale visie* is de verzorgingsstaat zijn doel ver voorbijgeschoten: de individuele verantwoordelijkheid is er in vergaande mate door uitgehold. Het sociale zekerheidsstelsel ondermijnt de prikkel tot werken en vele sociale voorzieningen scheppen eerder problemen dan dat zij ze oplossen. Zo is welzijn een strikt persoonlijke ervaring. Niemand kan of mag uitmaken of en hoe iemand zich welbevindt; ook de overheid kan en mag dat niet. De oplossing voor de te ver doorgeschoten verzorging ligt dan ook in een terugschroeven ervan. Een drastisch middel is het invoeren van een systeem van negatieve inkomstenbelasting, waardoor enerzijds een minimum bestaan is verzekerd, maar anderzijds de prikkel tot werken niet wordt weggenomen.

In elk geval is het nodig elementen van de sociale verzekering, die stammen uit de tijd van de 'economie van de armoede', te laten vervallen en de particuliere sector voor deze voorzieningen te doen zorgen. Via een drastische beperking van het inhoudelijke pakket van de sociale voorzieningen moet dit meer gaan fungeren als een vangnet dat een minimumbestaan verzekert. Wat daar boven uitgaat, is de zorg van de burger zelf. Door uitbreiding van particuliere aanvullende verzekeringsmogelijkheden kan de sociale premieheffing gedeeltelijk worden vervangen door prijzen die de verzekeringsmaatschappijen voor hun diensten vragen. De mondige burger bepaalt op deze manier zelf zijn maatpakket aan sociale zekerheden. Dus niet het marktmechanisme meer in de sociale zekerheid laten penetreren, maar de sociale zekerheid meer uit de collectieve sector halen en overbrengen naar de marktsector. Er wordt in deze visie een groot vertrouwen gesteld in de regulerende werking van de markt, ook waar het de sociale verzekeringen betreft.

De onderhandelingen over loon en arbeidsvoorwaarden dienen bedrijfstaksgewijs of per onderneming te worden gevoerd, zodat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de continuïteit tot gelding kan worden gebracht. De overheid dient voor deze onderhandelingen een wettelijk kader te scheppen en kan desnoods als spelleider optreden, maar ook in dat geval dient zij zich te onthouden van inhoudelijk ingrijpen. Verbindendverklaring van CAO's voor de gehele branche heeft vooral ten gevolge dat zwakkere bedrijven worden opgezadeld met een beloningsstructuur die het hun moeilijk maakt uit het moeras te komen. Een wettelijk minimumloon heeft alleen ten gevolge dat of wel arbeidsplaatsen of wel degenen die deze zouden kunnen vervullen, worden weggeprijsd.

De keuze van onderwijspakket, arbeidsvoorwaarden en pensioneringsleeftijd wordt, redenerend vanuit deze visie, zoveel mogelijk aan het individu overgelaten, dat dan wel verantwoordelijk moet kunnen worden gesteld voor de gevolgen van zijn keuze. De overheid heeft vooral een voorlichtende taak. Afgezien van de zorg voor de werkelijk zwakken dient ook in de welzijnszorg het beginsel van zelfredzaamheid voorop te staan. De overheid moet erg terughoudend zijn met het scheppen van voorzieningen. Als er werkelijk behoefte aan bestaat, worden voorzieningen wel door de markt gegenereerd.

Bij deze visie past wel een grote aandacht voor anti-discriminatie-wetgeving, alsmede aandacht voor het wegnemen van de bevoordeling van het gezin boven andere leefvormen en voor individualisering van aanspraken, bijvoorbeeld op inkomen en sociale zekerheid. Verder vertrouwt deze visie erop dat de vrouw in staat is om binnen dit kader haar kansen te grijpen. Verdergaande ondersteuning door de overheid bergt het gevaar van stigmatisering in zich.

Redenerend vanuit deze visie is ook op het terrein van de gezondheidszorg een aanzienlijke versterking van het markelement gewenst. Iedereen moet wettelijk worden verplicht zich te verzekeren voor een bepaald basispakket dat aanzienlijk beperkter is dan het huidige pakket van ziekfonds en AWBZ. De rest kan op vrijwillige basis worden bijverzekerd. In principe hoeven alleen die risico's door de verplichte basisverzekering te worden gedekt die op individueel niveau tot een volledig bankroet kunnen leiden, ook al houdt iemand in zijn bestedingspatroon zorgvuldig rekening met onvoorzienbare uitgaven. Dit betekent dat onder meer huisartsenhulp, verloskundige hulp, ziekenvervoer, verband- en hulpmiddelen, goedkope geneesmiddelen en eenvoudige kortdurende specialistische en klinische hulp buiten het basispakket kunnen worden gelaten. Hartoperaties en nierdialyse, bijvoorbeeld, horen daarentegen juist wel in het basispakket thuis.

In de *technocratisch-socialistische visie* wordt de legitimiteit van het in de loop der jaren opgetrokken verzorgingsstelsel niet in twijfel getrokken. Er bestaan nog talloze maatschappelijke behoeften waarin vooral via socialisatie van de vraag en eventueel nationalisatie moet worden voorzien: hulpverlening aan economisch niet-actieven, uitbreiding van het onderwijsstelsel (ook ten behoeve van volwassenen), van gezondheidszorg, rechtshulp en volkshuisvesting, vermindering van de maatschappelijke achterstand van vrouwen en etnische minderheden. Belangrijk is dat de voorzieningen worden geïnstitutionaliseerd en een deskundige bemanning krijgen: rechten en plichten van alle betrokkenen kunnen dan worden vastgesteld en gewaarborgd, terwijl zo voorkomen kan worden dat de hulpverlening leidt tot nieuwe afhankelijkheden. Ook kan zo een voor ieder gelijk recht op goede hulp worden verwerkelijkt. De sociale zekerheid van grote groepen (bijv. zelfstandigen) laat, denkend vanuit deze visie, eveneens nog veel te wensen over. Een algemene pensioenvoorziening, een verdere individualisering van de sociale zekerheid en een optrekken van de minima vormen nog belangrijke doelen. Juist in deze visie wordt aan het instrumentele karakter van de sociale zekerheid in het kader van een algemeen beleid van inkomensherverdeling grote betekenis toegekend. Op grond hiervan krijgt het begrip solidariteit een zeer ruime inhoud.

De vele koppelingen die er bestaan, zijn niet allemaal even heilig, maar moeten toch vooral worden gezien als verworvenheden van de verzorgingsstaat zonder welke niet te rechtvaardigen inkomensverschillen ontstaan. Echter in combinatie met vrije loononderhandelingen is het welhaast onvermijdelijk dat lonen, salarissen, uitkeringen en overige inkomens gezamenlijk sterker toenemen dan de arbeidsproductiviteit. Dit kan een centraal geleide inkomenspolitiek rechtvaardigen, waarbij de overheid haar claims ten behoeve van de collectieve sector op tijd ter tafel brengt en de mogelijkheden heeft de groei van het besteedbare inkomen van de categorie gezinnen af te stemmen op die van de productiviteit.

Systematische rolongelijkheid bestendigt ongelijkheid in sociale verwachtingspatronen tussen mannen en vrouwen en kan derhalve nooit tot gelijke keuzemogelijkheden leiden. Hiervan kan in deze visie pas sprake zijn

wanneer de positie van beiden in de betaalde arbeid en de andere arbeids-sferen qua aantallen en kwaliteit van het werk niet sterk meer verschilt. Het aangrijpingspunt voor overheidsbeleid ligt hier vooral in het bewerkstelligen van gelijke deelname van mannen en vrouwen aan betaalde arbeid. Dan zal ieder in eigen levensonderhoud kunnen voorzien en feitelijk een gelijke aanspraak kunnen maken op sociale zekerheid en op de aan betaalde arbeid gekoppelde ontplooiingsmogelijkheden en maatschappelijke positie. Hierdoor vervalt ook de basis voor rolongelijkheid in de verzorgende sfeer.

Aan het doorvoeren van een aanzienlijke verkorting van de arbeidstijd wordt een doorslaggevend belang toegekend. Door te werken in wisseldiensten is de deelname van de man aan de verzorgende huishoudelijke arbeid mogelijk, zodat ook de vrouw buitenshuis kan gaan werken. Deelname van de vrouw aan de betaalde en van de man aan de onbetaalde arbeid is niet genoeg. Het gaat om gelijke deelname. Anti-discriminatie-wetgeving is voor het bewerkstelligen daarvan onvoldoende. Een beleid gericht op het inhalen door de vrouw van achterstand is vooral nodig op het terrein van het onderwijs. Tijdelijke bevoordeling van meisjes en vrouwen bij toelating tot onderwijsrichtingen en arbeidsorganisaties waar zij ondervertegenwoordigd zijn, is dan een noodzakelijke aanvulling.

Een goed functionerende gezondheidszorg is in deze visie van een zodanig belang, dat niet alleen socialisatie van de vraag, maar ook nationalisatie gerechtvaardigd lijkt. Wanneer de artsen werkzaam zijn in dienstverband, is hun inkomen onafhankelijk van het aantal verrichtingen. Bovendien biedt de arbeidsovereenkomst de benodigde gezagsverhouding om het medisch handelen effectief te normeren. Wanneer de gezondheidszorg wordt verstrekt door staatsinstellingen, kunnen alle investeringsbeslissingen worden getoetst aan een landelijk vastgesteld kader dat overcapaciteit, ondercapaciteit, slechte regionale spreiding, onevenwichtige functionele samenstelling, enzovoorts kan voorkomen. De versterking van de eerste-lijnsgezondheidszorg en van de poliklinische hulp, met als doel het verminderen van de kostbare klinische zorg, heeft in dit verband een hoge prioriteit, evenals het bevorderen van samenhang tussen voorzieningen op regionaal niveau. Betere beheersing van functie-uitbreidingen en van investeringen in medische technologie kunnen tot een aanzienlijke kostenbeperking leiden, zonder dat de zorg aan kwaliteit hoeft in te boeten.

In de *sociocratisch-socialistische visie* is het niveau van verzorging zowel uit het oogpunt van legitimiteit als van betaalbaarheid te ver doorgesloten. Er is in de verzorgingsstaat geen mechanisme ontwikkeld om een onderscheid te maken tussen wensen waarin de mensen het beste zelf kunnen voorzien, en noden waarin per se de overheid moet voorzien. Sociale vergelijkingsmechanismen leiden ertoe dat spiraalprocessen de verzorgingsstaat zijn gaan beheersen. Bovendien fungeren sociale voorzieningen ook om sociale strijd af te kopen, waardoor ongewenste maatschappelijke verhoudingen in stand blijven. De uitbreiding van de publieke verzorging, bedoeld om vrijheid te bewerkstelligen, heeft tot nieuwe afhankelijkheden geleid: de afhankelijkheid eertijds van gezin en kerk heeft plaatsgemaakt voor afhankelijkheid van anonieme bureaucratische publieke en semi-publieke organen. De met bureaucratisering gepaard gaande professionalisering van de hulpverlening heeft dit nog versterkt. De verzorgingsmaatschappij heeft het gezicht aangenomen van een zorgenmaatschappij.

De oplossing voor de problemen van de verzorgingsstaat wordt bij deze visie dan ook gezocht in een selectieve inkrimping. De nu noodzakelijke bezuiniging kan worden benut om een nieuw evenwicht te bewerkstelligen tussen verantwoordelijkheid van individu, groep en gemeenschap. Selectieve inkrimping van het sociale zekerheidsstelsel betekent dat basisvoorzieningen voor iedereen uit algemene middelen worden gefinancierd, maar dat meer 'luxe voorzieningen' uit min of meer marktconforme premies worden gedekt. Er zijn gedifferentieerde premies ten einde de aanvulling op de basisvoorzieningen zo goed mogelijk bij de wensen van de individuen te doen aansluiten. Ook wordt door middel van een gedifferentieerd financieringsstelsel de weg terug geopend naar een grotere verantwoordelijkheid voor individu en groep. Verdere professionalisering van de welzijnszorg wordt tegengegaan

door het stimuleren van zelfhulpverbanden via het beschikbaar stellen van faciliteiten. Wanneer dergelijke congregaties van beroepskrachten gebruik zouden willen maken of die zouden willen aanstellen, moet bij een slechte inkomenssituatie subsidiëring door de overheid mogelijk zijn. In deze visie past voorts een decentralisering van het gezondheidszorgbeleid naar lokale organisaties. Naast het genezen is vooral ook het opsporen en opheffen van maatschappelijke oorzaken van ziekten speerpunt van het beleid.

Onder de huidige maatschappelijk-economische verhoudingen is de macht van de werknemers te klein voor het ondernemingsgewijs vaststellen van lonen en arbeidvoorwaarden. Dit wordt anders wanneer de vakverenigingen zich veel meer richten op het bedrijvenwerk en tezelfdertijd door politieke actie aanmerkelijk grotere bevoegdheden voor de ondernemingsraad afdwingen. De grotere verantwoordelijkheid die de factor arbeid dan op zich neemt voor de continuïteit van de onderneming houdt in dat ook wordt gedeeld in de risico's, ongeveer zoals nu in bedrijven op coöperatieve grondslag het geval is. Gegeven het bestaan van basisvoorzieningen die worden gefinancierd uit algemene middelen, ontstaat er de bereidheid deze risico's met terdaad te aanvaarden.

Ook vanuit deze visie is roldoorbreking bij man en vrouw gewenst. Maar het gevaar bestaat dat hierop gerichte overheidsmaatregelen, waar op zich zelf wellicht reden voor is, wel tot een hogere deelname van vrouwen aan de betaalde arbeid zullen leiden, maar niet tot een werkelijke gelijkheid en evenmin tot een deelname van mannen aan de onbetaalde arbeid. De emancipatie zou in dat geval vooral ten koste van de vrouw gaan. De noodzakelijke mentaliteitsverandering — ook bij vrouwen — komt niet bij overheidsdecreet tot stand, maar dient te worden bevochten door de vrouw zelf in de verschillende verbanden waarin zij verkeert, waaronder ook haar gezin, en natuurlijk door de vrouwenbeweging. Onderlinge solidariteit, tot uiting komend in gezamenlijke actie en zelfhulp, is bij deze visie een wezenlijk element van het emancipatieproces. De overheid kan daarvoor hooguit belemmeringen wegnemen in de materiële sfeer, maar veel verder kan haar bemoeienis niet reiken.

Bij het vormgeven van de *technocratisch-christelijke visie* worden de wezenlijke kenmerken van het huidige verzorgingsstelsel versterkt door weer aansluiting te zoeken bij het idee van 'het rechtvaardige loon'. Volgens dit concept dienen werkgevers en werknemers gezamenlijk te komen tot veelal bedrijfstaksgewijze organisaties waarin de regelingen met betrekking tot de sociale zekerheid worden uitgewerkt en dient de overheid zich terughoudender op te stellen. Dit maakt vrij drastische ingrepen noodzakelijk, niet alleen om het bestel weer betaalbaar te maken, maar tegelijk om het een nieuwe rechtvaardigingsgrondslag te verschaffen.

Het stelsel en de financiering van de sociale zekerheid moeten voorts worden doorgelicht op het functioneren van de beginselen van solidariteit en equivalentie. De equivalentie kan worden versterkt, maar dan wel zodanig dat wordt rekening gehouden met de positie van kostwinners en echte minima. Veel vanuit deze visie onrechtvaardig geachte situaties kunnen aldus worden voorkomen, bijvoorbeeld dubbele inkomens en uitkeringen. Door verhoging van de drempels voor sociale zekerheid en verwijdering van verstarrende elementen uit de sociale voorzieningen kan aan een versoepeling van het arbeidsbestel worden bijgedragen. Voorts is door integratie van wetten een vereenvoudiging van de sociale wetgeving mogelijk, maar de uitvoering dient wel in handen te blijven van de bedrijfstakorganen. Hierbij moet een betere coördinatie en controle worden bewerkstelligd. Er zal dan meer terecht komen van de gedeelde verantwoordelijkheid die inhoudt dat zowel overheid, particuliere organisaties als individuen betrokken dienen te worden bij de financiering van de sociale verzekering. Ondernemingen en bedrijfstakken die actief meewerken aan een beperking van het beroep op de sociale zekerheid, moeten een verminderde premie tegemoet kunnen zien. Op deze manier wordt de verantwoordelijkheid voor volumeontwikkelingen uit de sfeer van de overheid gehaald.

Ook de welzijnszorg kan belangrijk winnen aan doelmatigheid. De werk-

zaamheid op dit gebied van particuliere organisaties op grond van levens- of wereldbeschouwing is een belangrijke verworvenheid en dient, ook bij decentralisatie, te worden gehandhaafd. De subsidiëring dient meer plaats te vinden op basis van in overleg te ontwikkelen normen, door regionale en lokale budgettering en ook door koppeling van de subsidie aan eigen bijdragen en fondswerving door de instelling zelf. Bij de hulpverlening ligt zoveel mogelijk het accent op extramurale, eerste-lijnszorg, waar ook de vrijwilliger kan worden ingeschakeld. Door dit accent kan de verantwoordelijkheid voor eigen welzijn meer reliëf krijgen. Bij de gezondheidszorg staan een beperkt basispakket, equivalentie in premieheffing en delegering van de uitvoering naar particuliere instellingen centraal.

Door de huidige publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) minder publiekrechtelijke bevoegdheden te geven en tezelfdertijd meer macht en invloed op een breder terrein toe te bedelen, kunnen deze een centrale rol gaan vervullen bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en de beloning van de arbeid. Hier kan een relatie van gezag en vertrouwen met de achterban worden opgebouwd, die niet alleen de directe belangenbehartiging waarborgt, maar ook de weg effent voor het gezamenlijk dragen van ondernemingsrisico. De rol van de overheid, als hoedster van het algemeen belang, kan dan worden beperkt tot het algemeen bindend of onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten.

Bij de emancipatie is gelijkwaardigheid tussen man en vrouw uitgangspunt. Rolintegratie is dan ook niet het doel. Uiteraard is discriminatie op grond van geslacht uit den boze, maar binnen dit gegeven moet een grote ruimte voor keuzevrijheid voor de partners bestaan. Meer dan met een algemene arbeidstijdverkortung is deze gediend met de mogelijkheid van rolwisseling. Als een vrouw wil, moet ze buitenshuis kunnen werken, maar ze hoeft niet. Dat geldt ook voor de man die de opvoeding voor zijn verantwoording wil nemen. In deze visie past beslist niet dat de individualisering van inkomen en sociale zekerheid zo ver zou kunnen gaan dat een hogere deelneming door de vrouw aan betaalde, en door de man aan onbetaalde arbeid afgedwongen wordt en het gezin de dupe wordt.

In de *sociocratisch-christelijke visie* leeft de notie dat de verzorgingsstaat in een tweeledige crisis verkeert: de voorzieningen worden niet alleen onbetaalbaar, maar bovendien werken ze eerder onderdrukkend dan bevrijdend. Stimulering van de produktiegroei in industriële of dienstensector om de verzorgingsstaat in zijn huidige vorm te redden, past slecht in deze visie. Materiële groei is ongewenst vanwege het probleem van de nieuwe schaarsten; groei van de dienstensector vanwege de daaraan inherente professionalisering van de dienstverlening. De enorme groei van het aantal uitkeringstrekkers wordt veroorzaakt door automatisering en rationalisering en de groei van de beroepsbevolking. De oplossing moet hierbij aansluiten: een ombuiging van de technische ontwikkeling en herwaardering van het werk buiten de formele economie. Door het selectief toekennen van basisinkomens of toeslagen op uitkeringen aan hen die verzorgende taken op zich nemen of vrijwilligerswerk doen en aan kleine zelfstandigen wordt de band tussen arbeid en inkomen in een ruimer verband geplaatst.

Het verzorgingsapparaat is te ver van de mensen af komen te staan. Het wil de mensen onafhankelijker maken, maar bereikt door inschakeling van geprofessionaliseerde grootschalige structuren het tegendeel. Bovendien is de verzorging daardoor een peperdure zaak geworden. De oplossing wordt gezocht in een herwaardering van de onbetaalde sector. Hierdoor kan worden bevorderd dat mensen zich zelf en elkaar op grond van onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid gaan helpen. Hulpverlening dient weer deel te gaan uitmaken van de informele, kleinschalige verbanden als gezin en buurt. Pas als deze het moeten laten afweten, kan vrijwilligershulp en daarna eventueel betaalde, professionele hulp worden ingeschakeld. De overheid moet belemmeringen voor het onbetaalde werk wegnemen en er mogelijkheden voor scheppen. Betere organisatie van de bestaande gezondheidszorg gaat niet ver genoeg, omdat de zorg niet zelden meer kwaad dan goed doet. Klachten en ziekte moeten tot op zekere hoogte geaccepteerd worden als onvermijdbare onderdelen van het leven. De inspanningen om het leven zo

veel mogelijk te verlengen, mogen de menselijke waardigheid niet op de achtergrond plaatsen.

De eigen verantwoordelijkheid van het individu dient in deze visie krachtig bevorderd te worden. In het beleid moet veel aandacht geschonken worden aan het bevorderen van gezonde leefgewoonten. De gezondheidsvoorlichting en -opvoeding dient erop gericht te zijn mensen deze verantwoordelijkheid bij te brengen.

Door de sterke nadruk die wordt gelegd op de spreiding van verantwoordelijkheid dienen onderhandelingen over loon en arbeidsvoorwaarden vooral plaats te vinden op ondernemings- of bedrijfstakniveau. Alleen wanneer die onderhandelingen tot uitkomsten leiden die de algemene toestand van de economie ernstig schade berokkenen, is de centrale overheid gehouden tussen beide te komen.

Voor de verhouding tussen man en vrouw en hun rol in de maatschappij wordt getracht een uiteenlopende invulling mogelijk te maken. Aan de toenemende aantallen die dit kunnen en willen, worden geen beletselen opgelegd om tot een integratie van rollen te komen waarbij beide partners uit een samenlevingsverband het werk binnen- en buitenshuis delen. Aan de andere kant wordt de waarde erkend van de roldifferentiatie die ten grondslag ligt aan het functioneren van het traditionele gezin en andere kleinschalige solidariteitsverbanden. Dit geldt blijvend voor allochtone en autochtone groepen, waarbij de vrouw traditioneel niet buitenshuis werkt en die geen dominant geacht cultuurpatroon mag worden opgedrongen. Het toekennen van een basisinkomen aan hen die uitdrukkelijk de verzorgende taak in samenlevingsverbanden op zich hebben genomen, verruimt de keuzemogelijkheden in deze richting. De mogelijkheid van rolwisseling tussen man en vrouw wordt hierbij volledig opengelaten in de hoop dat zich samenlevingsvormen ontwikkelen, die zich zowel losmaken van het traditionele cultuurpatroon als van de huidige ontwikkelingen naar individualisering.

3.3 Perspectieven voor sociaal beleid

Bij het uitwerken van de karakteristieke visies in de voorgaande paragraaf zijn uiteenlopende oplossingsrichtingen aan de orde gesteld die kunnen worden uitgewerkt in perspectieven voor beleid. Hierin worden, uitgaande van de huidige situatie en met bijzondere aandacht voor beleidsimplicaties, richtingen van ontwikkelingen geschetst. Ten aanzien van de uitwerking van deze perspectieven is in hoofdstuk 1 gesteld dat de zes karakteristieke visies niet alleen worden geconfronteerd met dezelfde problemen maar ook met deels dezelfde randvoorwaarden bij het aangeven van oplossingsrichtingen. Daarom zijn in veel gevallen bij een zelfde probleem of probleemcomplex geen zes verschillende oplossingsrichtingen aan te geven. Er worden dus oplossingsrichtingen gedeeld. Voor de perspectieven van beleid houdt dit in dat sommige alleen stroken met één bepaalde visie terwijl andere aan meer visies kunnen worden toegerekend. Socialisatie van de vraag kan gezien worden als een voorbeeld van de eerste en het wegnemen van beletselen voor deeltijdarbeid als een voorbeeld van de tweede mogelijkheid. Maar ook bij perspectieven voor beleid die in eerste instantie op brede steun kunnen rekenen, blijft vaak weinig van de globale overeenstemming over als het op de concrete uitwerking aankomt.

Een voorbeeld hiervan is algemene arbeidstijdverkorting. Deze wordt als vanzelfsprekend ervaren zolang het erom gaat een deel van de productiviteitsverhoging te incasseren in de vorm van vrije tijd. De wijze waarop dit gebeurt, per dag, per week, per jaar of in de vorm van soepeler betaald-verlofregelingen, roept wel meningsverschillen op, maar deze zijn nauwelijks van ideologische aard. Dit is echter wezenlijk anders als de arbeidstijdverkorting sneller verloopt dan de stijging van de produktiviteit en zij er uitdrukkelijk op is gericht het recht op en de plicht tot werken voor een inkomen gelijkmatig te verdelen over een ieder die tot werken in staat is. In deze vorm is algemene arbeidstijdverkorting een perspectief voor beleid geworden dat in het verlengde ligt van de technocratisch-socialistische visie. Het perspectief past dan niet meer in de visies op christelijke grondslag vanwege de daaruit

voortvloeiende gelijke rollen van man en vrouw en niet in de liberale visies vanwege het opgelegde karakter.

In hoofdstuk 1 is daarom gesteld dat in veel gevallen de perspectieven voor beleid alleen voldoende gedetailleerd kunnen worden beschreven tegen de achtergrond van een karakteristieke visie. Het strikt doortrekken van deze bevinding vraagt erom dat die perspectieven worden uitgewerkt vanuit iedere karakteristieke visie van waaruit toepassing wordt overwogen, maar dit leidt weer tot te veel herhaling. Daarom worden een aantal belangrijke perspectieven van beleid vorm gegeven vanuit de visie waarin grote affiniteit met het perspectief bestaat en waarin het desbetreffende beleid als een hefboom wordt gezien om veranderingen in de gewenste richting te bewerkstelligen. Daarna wordt dan in een aantal belangrijke gevallen volstaan met het kort aangeven in hoeverre van deze uitwerking afstand wordt genomen vanuit andere visies. Wanneer dit niet op wezenlijke punten het geval is, kan gevoeglijk worden geconstateerd dat het desbetreffende perspectief in politieke zin weinig controversieel is.

Bij de behandeling van de perspectieven wordt steeds bekeken welke ontwikkelingen in het verlengde liggen van de visie van waaruit het beleidsperspectief wordt gezien en in hoeverre onbedoelde of ongewenste gevolgen die zich aftekenen binnen de visie zijn op te vangen. Om hierbij niet te veel in blauwdrukachtige beschrijvingen te blijven steken, worden de eerste aanzetten bij toepassing verduidelijkt en worden waar mogelijk gevolgen aangegeven voor de geldstromen in de huidige verzorgingsstaat zoals deze zijn geschetst in paragraaf 2.7.

Van de perspectieven voor beleid die zijn uitgewerkt, hebben er twee betrekking op de verdeling van werk: *deeltijdarbeid* en *algemene arbeidstijdverkorting*. Deze worden behandeld vanuit respectievelijk de *technocratisch-liberale* en *technocratisch-socialistische* visie. Daarna wordt een viertal perspectieven betreffende de inkomensoverdrachten uitgewerkt: *een versterking van het kostwinnerschapbeginsel; een verdere differentiering binnen de sociale zekerheid; negatieve inkomstenbelasting; en een meer selectief stelsel van basisinkomens en heffingen*. Deze worden gezien vanuit respectievelijk de *technocratisch-christelijke* en de *sociocratisch-socialistische, -liberale en -christelijke* visie. Ten slotte hebben twee perspectieven voor beleid betrekking op de rol van de overheid: *socialisatie van de vraag* en *privatisering*. Deze worden uitgewerkt vanuit het *technocratisch-socialistische* en *sociocratisch-liberale* gezichtspunt. Op deze wijze wordt niet alleen een redelijke aansluiting verkregen bij de hiervoor aan de orde gestelde vraagstukken van verdeling, maar wordt ook een redelijke spreiding van de aandacht over de karakteristieke visies bewerkstelligd.

3.3.1 *Arbeid*

3.3.1.1 *Deeltijdarbeid*

Deeltijdarbeid is arbeid die gedurende een periode die korter is dan de normale arbeidstijd, wordt verricht. De keuze ervoor is in beginsel vrijwillig en de beloning is evenredig aan de werktijd. Deeltijdarbeid is in brede kring aanvaard, maar niet elke visie ziet in deeltijdarbeid ook een instrument voor het herverdelen van arbeid. Weliswaar komt in recente discussies steeds vaker deeltijdarbeid als instrument naar voren, maar het betreft dan steeds vormen van deeltijdarbeid, waarbij de vrijwilligheid wel erg ver te zoeken is. Beter is het daarom initiatieven zoals deeltijdbanen voor jongeren te beschouwen als categoriale vormen van arbeidstijdverkorting. Deeltijdarbeid op vrijwillige basis als instrument past vooral goed in de *technocratisch-liberale visie*. In het licht van deze visie zal deeltijdarbeid hier als beleidsinstrument worden uitgewerkt.

In deze visie kunnen gelijke mogelijkheden tot deeltijdarbeid voor mannen en vrouwen stimulerend werken op de emancipatie. Zij die dat willen, dienen de kans te krijgen betaalde en onbetaalde arbeid gelijk te verdelen. Voorlopig zal de emanciperende werking tot voorbeeldwerking beperkt blijven, omdat

in veel gevallen de vrouw een onderwijsachterstand heeft, waardoor zij in een lagere inkomensklasse valt dan haar echtgenoot. De meeste ouderen zullen daarom kiezen voor een traditionele rolverdeling. Voor jongere generaties, waar de onderwijsachterstand van vrouwen geringer is, staat echter de weg naar een meer gelijke rolverdeling open. Doordat de vrouwen een steeds groter deel van de beroepsbevolking gaan vormen, kan een geleidelijke overgang ontstaan naar een situatie waarin een 25-urige werkweek meer regel dan uitzondering zal zijn en het betaalde werk gelijkelijk over de geslachten is verdeeld. Dit is vanuit de technocratisch-liberale visie weliswaar gewenst, maar op kortere termijn ligt de grootste prioriteit toch meer bij het verruimen van het aantal banen ten behoeve van werkzoekenden dan bij de emancipatie. Het ligt immers niet in de liberale lijn om mensen een levenswijze op te dringen, maar slechts om belemmeringen weg te nemen.

De geleidelijkheid biedt de vrouwelijke beroepsbevolking de gelegenheid haar scholingsachterstand in te lopen. Als er betere beroepsvooruitzichten voor vrouwen ontstaan, zal dit helpen de sekse-rollen in het beroepsleven te doorbreken. Immers, meer dan voorheen zullen mannenberoepen dan voor vrouwen openstaan, hetgeen op zich zelf weer een stimulans voor vrouwen kan betekenen. Tevens kan geëxperimenteerd worden met organisatievormen die zoveel mogelijk de voordelen van deeltijdarbeid benutten en de nadelen vermijden. Bijvoorbeeld kan een grotere zelfstandigheid en een meer complete taak voor de werknemer de noodzakelijke hoeveelheid communicatie en coördinatie verminderen. Dit verhoogt tevens de kwaliteit van de deeltijdarbeid, doordat de eigen handelingsruimte van de werknemer groter wordt⁴.

Deeltijdarbeid biedt de mogelijkheid tot herinschakeling van arbeidsongeschikten. De arbeidsbelasting in deeltijd zal lager zijn, waardoor bovendien het risico om arbeidsongeschikt te worden, lager is. Vooralsnog zal men er rekening mee moeten houden dat arbeidsongeschikten door werkgevers als minder aantrekkelijke werknemers worden gezien. Er zullen dus zeer veel deeltijdbanen nodig zijn, voordat zij tussen anderen die op zoek zijn naar deeltijdwerk, een kans zullen krijgen.

Volgens de arbeidskrachtentelling 1979 (zie ook fig. 2.4 en 2.5) werkte 17% van de werkzame personen korter dan 35 uur per week. Dit waren 205.000 mannen en 624.000 vrouwen⁵. Op het ogenblik is deeltijdarbeid in de eerste plaats een arbeidsvorm van vooral gehuwde vrouwen. Veel deeltijdwerkers zijn te vinden in de quataire sector en in de sector Handel, horeca en reparatie. Deeltijdarbeid in beleidsvoerende of hogere leidinggevende functies komt weinig voor⁶. Veel deeltijdwerk is laaggekwalificeerd routine-werk of werk dat vanwege een geringe kwaliteit slechts in deeltijd is vol te houden (bijv. poststypen). Soms worden arbeidstaken, waar vanwege de geringe arbeidskwaliteit moeilijk mannen voor te vinden zijn, in deeltijd vervuld door vrouwen die minder eisen aan hun arbeid stellen⁷. In de huidige situatie onderscheidt deeltijdarbeid zich dus van volle-tijdarbeid op meer punten dan alleen de arbeidstijd. Hoofdkenmerken zijn: lage kwaliteit, lage beloning, vrouwenarbeid.

De bereidheid van volle tijdwerkers om over te stappen op deeltijdwerk is doorgaans gering, omdat de vermindering in besteedbaar inkomen onaanvaardbaar is. Ook bij de hogere inkomensgroepen is het uitgavenpatroon aan het inkomen aangepast en niet gemakkelijk op korte termijn veranderbaar (hypotheek). Daarom zal het grootste aandeel worden geleverd door degenen die pas kort in beroepsarbeid werken en zich nog niet in de schulden gestoken hebben en door nieuwkomers bij wie de keuzevrijheid voor deeltijdarbeid in hoge mate door gebrek aan werk is ingeperkt. In het kader van de liberale visie mag de keuzevrijheid niet zo gering worden dat van categoriale arbeidstijdverkorting kan worden gesproken. In verband met de beoogde herverdeling van arbeid is het van belang, dat niet zozeer nieuw aangelokte

⁴ L.U. de Sitter, *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*; Deventer, Kluwer, 1981.

⁵ CBS, *Arbeidskrachtentelling 1979*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

⁶ Ministerie van Sociale Zaken, *Vooronderzoek experiment bevordering deeltijdarbeid*; 's-Gravenhage, 1981.

⁷ J.R.N. Cornuut, 'De 'glamour' van deeltijdarbeid'; *Intermediair*, 2 oktober 1981, 17e jrg., nr. 40.

werknemers zich als deeltijdwerkers aanbieden, maar dat volle-tijdwerkers of volle-tijdwerklozen voor deeltijdwerk kiezen.

Voorlaag gekwalificeerde functies op uitvoerend niveau komen het eerst voor splitsing in deeltijd in aanmerking. In deze functiecategorieën zijn de voordelen van deeltijdwerk maximaal (flexibiliteit, weinig verzuim, hogere produktiviteit) terwijl de kosten minimaal zijn (geen coördinatie- en communicatieproblemen, weinig inleertijd). Bezien moet echter worden, of niet ook op hogere niveaus deeltijdarbeid mogelijk is. Dit is mede van belang in verband met de beroepsmogelijkheden van vrouwen. Zo'n algemene verbreiding van deeltijdarbeid vergt echter grote organisatorische en mentale inspanningen op bedrijfsniveau die niet vanzelf worden uitgelokt.

In deze visie past, dat de overheid als grootste werkgever in overleg met de ambtenarenorganisaties een voortrekkersrol vervult door deeltijdwerk te scheppen in vooral de hoger gekwalificeerde functies en al experimenterend bevredigende oplossingen zoekt voor de problemen rond de werkorganisatie en functievervulling. Het scheppen van deeltijdwerk in het vrije bedrijf is een zaak van overleg tussen werkgevers en werknemers, waarbij de overheid zich dient te beperken tot het wegnemen van beletselen van wet en regel. Bij de onderhandelingen dient voorop te staan dat, zolang de economische stagnatie duurt, alle bijkomende kosten (o.a. sociale premies) ten laste komen van de loonruimte omdat de investeringen toch al in het gedrang komen. Wanneer dit leidt tot het op termijn stellen van emancipatoire claims, is dit niet te vermijden. Het is voor de overheid in elk geval noodzakelijk te bewerkstelligen dat de inkomens van vrouwen en mannen gelijkelijk bescherming genieten van de sociale zekerheid, los van het samenlevingsverband. Daarmee wordt een belangrijke belemmering weggenomen om in deeltijd te gaan werken. Immers bij veel gehuwde volle-tijdswerkers kan alleen bereidheid tot deeltijdarbeid bestaan, wanneer de partner als gelijke in het hele arbeidsbestel wordt behandeld. Veronderstelde verschillende behoeften in afhankelijkheid van het samenlevingsverband mogen uitsluitend hun weerslag vinden in de belastingtarieven. Ten slotte kan de overheid bevorderen dat de onderwijsachterstand van vrouwen wordt weggewerkt en het onderwijs in het algemeen beter voorbereidt op leven met deeltijdwerk.

De invloed van deeltijdarbeid op de geldstromen in de verzorgingsstaat loopt in hoofdzaak via de effecten op de belastingopbrengst. Wanneer het verschijnsel een grote omvang aanneemt, zal vooral de loon- en inkomstenbelasting relatief in opbrengst dalen. Dit wordt veroorzaakt door de minder progressieve werking van deze belasting in het geval van ruim aanwezige deeltijdarbeid. Individuele inkomens die door hoge marginale tarieven worden belast, komen dan nog maar in beperkte mate voor. Aldus neemt het besteedbare inkomen van de overheid af, terwijl dat van de gezinnen toeneemt. Wanneer deze belastingderving door de overheid ongedaan wordt gemaakt, moeten of de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting bij een lager inkomensniveau omhoog of de opbrengsten van andere belastingsoorten worden opgevoerd. In dat geval veranderen de geldstromen per saldo niet. Wanneer echter door het herverdelingseffect een aantal uitkeringstrekkers aan de slag komt, kan dit de overheid aanzienlijke uitgaven aan uitkeringen schelen. Hetzelfde geldt voor de sociale fondsen.

Onder het huidige stelsel van sociale zekerheid leidt meer deeltijdarbeid in hogere functies tot een opbrengstvergroting van de sociale premies. Er zullen dan minder inkomens boven de premie-inkomensgrenzen uitkomen, hetgeen betekent dat een groter deel van de totale loonsom premieplichtig wordt⁸. Wanneer dit als een te grote belemmering van deeltijdarbeid wordt gezien, hoeft deze potentiële opbrengst niet te worden geactualiseerd.

Deeltijdarbeid wordt als verschijnsel algemeen aanvaard, maar dit betekent nog niet dat het in alle visies als instrument wordt gezien om een geleidelijke overgang naar een 25-urige werkweek met de daarbij behorende gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid over mannen en vrouwen mogelijk te maken. Hoezeer vanuit technocratisch-christelijk gezichtspunt de gelijk-

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rapport van de werkgroep Financiële Effecten Deeltijdarbeid (FEDA)*; 's-Gravenhage, 1980.

waardigheid tussen man en vrouw ook wordt vooropgesteld, dit houdt geen gelijkheid in en is zeker geen rechtvaardiging voor het scheppen van maatschappelijke omstandigheden die een goed functioneren van het gezin in de weg staan. Een verdeling van werk past wel in een technocratisch-socialistische visie, maar de doeltreffendheid van zo'n vrijblijvend beleidsinstrument als deeltijdarbeid wordt in deze visie twijfelachtig geacht. Bij deeltijdarbeid blijven de hoger gekwalificeerde functies mogelijk buiten schot, terwijl voor de lager gekwalificeerde functies de vrijwilligheid dubieus is omdat juist hier kortere werktijden vanuit werkgeversstandpunt bezien veel voordelen met zich meebrengen. Te gemakkelijk worden in deze visie zo omstandigheden geschapen waarbij jeugdigen en vrouwen alleen kunnen kiezen tussen geen werk of deeltijdwerk zonder verdere vooruitzichten.

3.3.1.2 Algemene arbeidstijdverkorting

In het verleden was arbeidstijdverkorting veelal het vanzelfsprekende gevolg van het inruilen van een deel van de arbeidsproductiviteitsstijging voor meer vrije tijd. Het is pas een beleidsinstrument ter verdeling van arbeid en inkomen als de verkorting van de arbeidstijd zo snel wordt doorgevoerd in vergelijking met de productiviteitsstijging dat het noodzakelijk is meer mensen aan te stellen. Gezien het verplichtende karakter van algemene arbeidstijdverkorting, past dit beleidsinstrument vooral in de *technocratisch-socialistische visie*, deels om in tijden van economische stagnatie de werkloosheid terug te dringen, maar ook om meer vrouwen bij de beroepsarbeid te betrekken. Vanuit deze visie zal daarom dit beleidsinstrument behandeld worden. Met algemene arbeidstijdverkorting wordt, als gevolg van de toenemende beroepsarbeid van vrouwen, dan een stap gezet in de richting van individualisering van het recht op arbeid en inkomen en tevens tot individualisering van de plicht tot arbeid en van het voorzien in het eigen levensonderhoud.

Een evenredige verdeling van de totale hoeveelheid arbeidsuren over de gehele potentiële beroepsbevolking van mannen en vrouwen leidt tot een werkweek van circa 25 uur bij een totale hoeveelheid werk op het huidige niveau. In een tweepersoonshuishouden (met of zonder kinderen) zal de totale arbeidstijd dan 50 uur bedragen, hetgeen globaal overeenkomt met de huidige situatie, waarin een deel van de vrouwen naast de 40-urige week van de partner veelal in deeltijd werkt. Het gemiddelde gezinsinkomen zal derhalve ook bij een evenredige looninlevering niet verminderen. Daarmee is echter niet gezegd, dat arbeidstijdverkorting voor veel mensen niet een vermindering van inkomen kan betekenen.

De herverdeling van betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen door middel van de 25-urige werkweek zal samen moeten gaan met een herverdeling van de deelname in de overige leefsfere. Door zijn geringere tijdsbesteding aan betaalde arbeid wordt de man in de gelegenheid gesteld onbetaalde huishoudelijke taken op zich te nemen. De vrouw kan de energie die door deze taakverlichting vrijkomt, besteden aan beroepsarbeid. De herverdeling van de onbetaalde arbeid kan niet door middel van maatregelen worden afgedwongen. Vrouwenemancipatie is veeleer het resultaat van een mentaliteitsverandering en een bewustwordingsproces. Zeker is, dat het proces nog verre van voltooid is. De huidige verdeling van de betaalde arbeid legt in hoge mate de huidige verdeling van de onbetaalde arbeid op: er is sprake van een zich zelf reproducerende situatie. Verkorting van de arbeidstijd kan deze cirkel doorbreken en daarmee op zich zelf een versnellende invloed hebben op de verandering van de mentaliteit ten aanzien van de verdeling van de onbetaalde arbeid. De economisch zelfstandiger positie die de vrouw zich door een eigen inkomen uit arbeid kan verwerven, zal haar positie binnen het gezin versterken, hetgeen eveneens een verandering in het rolpatroon zal bevorderen. Vooralsnog zal er echter rekening mee gehouden moeten worden, dat herverdeling van de betaalde arbeid niet automatisch en onmiddellijk herverdeling van de onbetaalde arbeid tot gevolg zal hebben. Vooral in de overgangperiode zullen vrouwen het slachtoffer kunnen worden van een dubbele belasting van beroep en huishouden.

In de overgangperiode komen vooral gezinnen met een kostwinner die rond het minimumloon verdient, in de moeilijkheden doordat ook dit inkomen minder wordt naarmate korter wordt gewerkt⁹. Hieraan kan worden toegemoet gekomen door het verstrekken van een gezinstoeslag, die dan wel gepaard moet gaan met de plicht tot werk zoeken tot een aantal uren per gezin waarbij deze toeslag niet meer nodig is. De plicht tot werken door de vrouw zou wat kunnen worden afgezwakt of uitgesteld voor autochtone en allochtone minderheidsgroepen, waar de vrouwen traditioneel niet buitenshuis werken en voor oudere gezinnen. Aan deze categorieën gezinnen kan daarbij wel als eis worden gesteld dat er een formele echtelijke band bestaat. Het verschil van deze gezinstoeslagen met de traditionele bijstand is dat hier elke vermogenstoets ontbreekt.

Omdat het niet de bedoeling is door arbeidstijdverkorting meer vrije tijd te scheppen, maar meer mensen bij het werk te betrekken, is het noodzakelijk dat de productiecapaciteit niet vermindert door een verkorting van de bedrijfstijd¹⁰. Bij een 25-urige werkweek zal moeten worden afgestapt van de nu gangbare situatie, waarin bedrijfstijd en werktijd hetzelfde zijn. Roulatiesystemen zijn in veel varianten denkbaar en laten ook een verlenging van de bedrijfstijd toe. De bedrijfstijd zou bijvoorbeeld 5 dagen van 10 uur of 6 dagen van 8 à 9 uur kunnen omvatten, waarin mensen bijvoorbeeld 5 uur per dag of 3 dagen per week werken. De roulatie op het bedrijf kan tevens roulatie van huishoudelijke taken mogelijk maken, wanneer de aanwezigheid van kleine kinderen dit vereist. De lange bedrijfstijd in verhouding tot de werktijd maakt een flexibeler inzet van arbeidskracht mogelijk, zowel naar de behoeften van het bedrijf als naar de behoeften van de werknemer. Niettemin zullen overlappings in de werktijd van man en vrouw onvermijdelijk zijn, hetgeen voorzieningen voor kinderopvang noodzakelijk maakt. De roulatie van taken in het bedrijf zal extra coördinatie nodig maken. De communicatieproblemen die zullen ontstaan, zijn enigermate bekend uit de ervaring met deeltijdarbeid. De extra tijd die aan overleg besteed wordt, zal ten koste gaan van de produktiviteit. Overigens zijn andere organisatievormen mogelijk die de behoefte aan coördinatie sterk kunnen verminderen. Aan een kortere werkdur zijn ook positieve effecten voor de produktiviteit verbonden. Er is minder ziekteverzuim, het personeel is fitter en flexibeler inzetbaar. Op een aantal plaatsen heeft deeltijdarbeid tot opmerkelijke produktiviteitsstijgingen geleid¹¹.

Behalve de hierboven genoemde herverdeling van betaalde arbeid over mannen en vrouwen kan arbeidstijdverkorting tevens de herinschakeling van arbeidsongeschikten en werklozen bevorderen. Indien door middel van herverdeling van betaalde arbeid volledige werkgelegenheid wordt bereikt, zullen ook degenen die het minst geschikt zijn, kans maken op werk. Bij een geringere arbeidsbelasting is een aantal arbeidsongeschikten in staat wel aan arbeid deel te nemen. Voorts betekent een geringere arbeidsbelasting tevens een lager invaliditeitsrisico.

Zoals gezegd, wordt algemene arbeidstijdverkorting ook als instrument gezien voor het terugdringen van werkloosheid in tijden van economische stagnatie. Door het CPB is uitgerekend wat de gevolgen zullen zijn voor de Nederlandse economie van een geleidelijke verkorting van de arbeidstijd met 2,5% per jaar¹². Uit deze analyse komen als belangrijkste voorwaarden voor arbeidstijdverkorting naar voren de inlevering van loon en het behoud van de bedrijfstijd. Uitgaande van onder meer de veronderstelling dat evenredig aan de arbeidstijdverkorting bruto loon wordt ingeleverd en dat de productiecapaciteit gehandhaafd blijft, kan na vier jaar de werkloosheid vermin-

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een algemene arbeidsduurverkorting met tien procent*; SCP-cahier nr. 30, Rijswijk, 1982.

¹⁰ Sociaal Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn*; SER-publikatie nr. 7, 's-Gravenhage, mei 1981.

¹¹ J.R. de Jong, C.J.H. Intven, P. Visser, *Beter ten halve gewerkt*; Leiden, Raadgevend bureau Berenschot, 1974.

WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*; Rapport aan de Regering nr. 21, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 64-67.

¹² Sociaal Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1983-1986*; SER-publikatie nr. 20, 's-Gravenhage, 1982.

deren met 240.000 arbeidsjaren ten opzichte van de basisprojectie. Het reëel beschikbare inkomen van werknemers zou, ten opzichte van diezelfde basisprojectie, met 2 procent dalen bij een arbeidsduurverkortings van 10%. Aldus wordt voor een bestedingsoffer, dat relatief gering is in verhouding tot het huidige bestedingsoffer van werklozen, een relatief grote hoeveelheid extra vrije tijd verkregen.

Het vrijwel onomkeerbaar zijn van algemene arbeidstijdverkortings houdt in dat toepassing in tijden van werkloosheid bij een daarop volgend economisch herstel spanningen op de arbeidsmarkt kan veroorzaken. Toch is dit geen overwegend bezwaar, want zo worden in tijden van stagnatie de kaarten geschud om in tijden van meer voorspoed de overgang af te dwingen naar een maatschappij waarin rechten en plichten gelijkelijk over de seksen zijn verdeeld.

De achteruitgang van inkomen van alleenstaanden kan per definitie niet worden gecompenseerd door het inkomen van een partner. De alleenstaande krijgt echter meer vrije tijd beschikbaar zodat kan worden volstaan met een geringer beroep op betaalde diensten. Voorts moet worden bedacht dat men er tot nu toe van uitgaat dat een werknemer voldoende moet kunnen verdienen om er een gezin met twee kinderen op na te houden. Voor zover de hieruit voortkomende gunstige financiële positie van de alleenstaande wordt afgeroomd door de belastingen, kunnen deze tarieven bij invoering van algemene arbeidstijdverkortings worden herzien.

De nivellering van inkomens tussen huishoudens die ontstaat als gevolg van algemene arbeidstijdverkortings, zal positief worden gewaardeerd. Immers, er vindt zowel individueel als per huishouden een overdracht plaats van arbeid en dus van inkomen naar minder bedeelden. De inkomensnivellering vloeit in de eerste plaats voort uit de herverdeling van arbeid. De inkomensverschillen per arbeidsuur hoeven niet te worden aangetast, zodat de prikkel tot arbeidsprestaties dezelfde kan blijven.

De effecten van arbeidstijdverkortings op de geldstromen in de verzorgingsstaat gaan verder dan die van deeltijdarbeid. Wanneer het niet acceptabel wordt geacht het minimumjaarloon op hetzelfde peil te handhaven, zullen veel huishoudens van minimumloners, en via de netto-netto-koppelingen ook van uitkeringstrekkers, beneden het sociale minimum van de huidige Bijstandswet uitkomen. Aan deze huishoudens zou een inkomenscompensatie gegeven moeten worden. Daar staat tegenover dat de opbrengst van de sociale premies stijgt en een deel van de uitkeringstrekkers aan betaald werk kan geholpen worden. Per saldo zou de publieke sector voordeel kunnen hebben van arbeidstijdverkortings¹³. Wellicht dalen bij arbeidstijdverkortings ook nog andere belastingopbrengsten, zoals de BTW en de accijnzen. De vrije tijd wordt immers eerlijker verdeeld zodat minder betaalde diensten van derden betrokken hoeven te worden. Men kan er gedeeltelijk zelf in voorzien door eigen arbeid, nu nominaal onbetaald, in te zetten. De daling van de sociale uitkeringen bij stijging van de premieontvangsten kan aanleiding geven tot verlaging van de percentages van de premies of tot een vermindering van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen, waardoor de overheid een deel van de lagere belastingopbrengst 'terugverdient' aan de uitgavenkant van haar begroting. Betalen de werknemers de arbeidstijdverkortings niet geheel zelf, dan zal ook de categoriale inkomensverdeling zich wijzigen en wel in de richting van een relatief lager kapitaalinkomen.

Vanuit de andere visies wordt het algemene van algemene arbeidstijdverkortings gezien als door de overheid af te dwingen en daarmee met reserve beoordeeld. Vooral in de sociocratisch georiënteerde visies past beter dat veel van de arbeidsvoorwaarden, en daarbij zeker die betreffende de arbeidsduur, juist op ondernemingsniveau moet worden vorm gegeven. In de technocratisch-liberale visie is algemene arbeidstijdverkortings vooral een paniekmaatregel in tijden van werkloosheid, die te gemakkelijk leidt tot onderbezetting van het produktie-apparaat en waarvan, vanwege de onomkeerbaarheid,

¹³ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een algemene arbeidsduurverkortings met tien procent*, SCP-cahier, nr. 30, Rijswijk, 1982.

de rekening wordt gepresenteerd bij het aantrekken van de economie. Binnen de technocratisch-christelijke visie past een genuanceerder standpunt over de toepassing van dit beleidsinstrument in tijden van werkloosheid, maar evenals bij deeltijdarbeid geldt een duidelijke reserve tegenover een ontwikkeling die op de duur gelijke rollen voor man en vrouw dreigt af te dwingen.

3.3.2 *Inkomensoverdrachten*

3.3.2.1 Kostwinnerschap

De grondslagen van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid zijn mede gelegd door toedoen van christelijk geïnspireerde sociale bewegingen. Hieruit is ook te verklaren dat de invloed van de overheid op het systeem – zowel naar vorm als inhoud – beperkt is gebleven. Tevens heeft de invloed van deze zijde duidelijk ruimte gemaakt voor de toepassing van het beginsel van soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel, beginselen waarin de eigen en elkaar aanvullende verantwoordelijkheid van maatschappelijke groeperingen voorop wordt gesteld. Het praktische gevolg hiervan is, dat de solidariteit in de kleine groep in sterke mate wordt benadrukt. Het gezin wordt hiermee een hoeksteen van de samenleving, hetgeen betekent dat ook een aantal prestaties van de sociale zekerheid uitdrukkelijk als een gezinsvoorziening wordt verdedigd. Op deze manier wordt het gezin in bescherming genomen tegen het individualisme, maar tegelijkertijd wordt ook de overheidshand op veilige afstand gehouden.

Tegen deze achtergrond werd reeds in de 19e-eeuw in christelijke kringen de idee ontwikkeld van het rechtvaardig arbeidsloon, dat voldoende zou moeten zijn om de arbeider en zijn gezin de financiële middelen te verschaffen om een menswaardig leven te kunnen leiden. Het loon van een volwassene wordt derhalve gezien als een gezinsloon en daarop moet ook de sociale zekerheid zijn gebaseerd. Een gevolg van deze opvatting is, dat de sociale zekerheid op haar beurt een gezinsgerichte correctie aanbrengt op het individuele loon. Bij de vaststelling van het loon gaan de gezinslasten van de loontrekkende ook een rol spelen. Man en vrouw dragen gezamenlijk de primaire verantwoordelijkheid voor de kinderen, hetgeen betekent dat de buitenshuis werkende ouder hiervoor de financiële basis verschaft. Doet deze een beroep op de sociale zekerheid dan gebeurt dat mede namens het gezin. Het gezinsinkomen – uit arbeidsloon dan wel uit sociale uitkering – wordt volgens eigen normen onder de gezinsleden verdeeld. Meestal dragen ook de inwonende, verdienende kinderen hun inkomen voor een deel af aan het gezin waardoor de economische binding met het gezin wordt versterkt. Binnen het gezin functioneert aldus een groot informeel circuit van inkomensoverdrachten. (zie ook fig. 2.6 en 2.7).

De waarde die vooral vanuit de politiek op christelijke grondslag wordt gehecht aan deze gezinsbinding, leidt samen met het 'zelfdoen'-argument tot een blijvende voorkeur voor een duidelijke profilering van de kostwinner, ook in de sociale zekerheid. Daarom is deze paragraaf uitgewerkt vanuit een *technocratisch-christelijke visie*. Dit houdt in dat gedifferentieerde uitkeringen worden bepleit, namelijk uitkeringen waarin de objectieve behoeften van de kostwinner aanleiding geven tot een hogere uitkering dan die voor degene die geen gezin te onderhouden heeft. Hiermee wordt het pure equivalentiebeginsel in zijn voegen aangetast en een individualistische benadering van de sociale zekerheid verworpen. In de loop van de jongste decennia is de uitbreiding van de sociale zekerheid echter niet meer zo sterk als in het verleden gebaseerd op de ondersteuning van de gezinssolidariteit. Deze laatste houdt, in deze visie, immers niet alleen een eenzijdige financiële verantwoordelijkheid van de kostwinner voor zijn gezin in, maar betekent ook dat de kinderen een onderhoudsplicht ten opzichte van hun ouders hebben, zoals nog steeds in de wet vastligt.

Invoering van het minimumjeugdloon, waarbij de leeftijd en niet de burgerlijke staat het toekenningscriterium vormt, zette de aanval op de kostwinner in. De jongeren werden zo in economisch opzicht minder afhankelijk van het gezin. Deze grotere onafhankelijkheid werd ook bevorderd door de ver-

laging van de leeftijd waarop iemand wettelijk volwassen wordt geacht. Ook de bejaarden kregen een grotere economische onafhankelijkheid van hun kinderen toen de AOW-uitkering werd opgetrokken van een bodemvoorziening tot een sociaal minimum en de Algemene Bijstandswet de financiering van de opnemings in een bejaardentehuis — bij gebrek aan eigen middelen — rond maakte. Hierdoor behoeft het traditionele gezin niet meer de solidariteit aan zijn leden te bieden die vroeger noodzakelijk was.

Dit ontwikkelingspad van de sociale zekerheid is vanuit de christelijke visie niet gewenst. Het is immers een weg die uiteindelijk uitloopt op een sterke mate van anonimisering en individualisering van de sociale zekerheid en daarmee op een uiteenvallen van de waardevol geachte gezinsstructuur. De sociale zekerheid draagt op deze manier bij aan de versterking van andere maatschappelijke factoren die een individualisering van de samenleving tot gevolg hebben, met vaak als negatief effect vereenzaming en isolering van het individu, waardoor het mogelijk wordt dat mensen dicht opeenvoegend toch naast elkaar leven.

Ook in economisch opzicht heeft de relatieve devaluatie van het kostwinnerschap extra problemen opgeroepen. Bij de individuele loonbepaling wordt de gezinsgerichte correctie niet teruggedraaid voor alleenstaanden en gehuwden zonder kinderen. Kostwinners en niet-kostwinners worden over één kam geschoren en dat zet zich voort bij de sociale uitkeringen. De niet-kostwinner ontvangt daarom relatief meer dan de kostwinner, van wie het loon model heeft gestaan bij de bepaling van de hoogte van de minimale sociale uitkeringen. Daarbij wordt vergeten dat de historische basis het 'rechtvaardig loon' is geweest, waarbij de gezinslasten een belangrijke rol hebben gespeeld. Wanneer thans bijvoorbeeld man en vrouw een gelijk loon voor gelijke arbeid ontvangen, dan wordt de gezinsbehoefte bij beiden stilzwijgend meegerekend. Het individuele loon is dus stilzwijgend tot het kostwinnersniveau opgetrokken en daarmee wordt dit element ook doorgeschoven naar de sociale uitkeringen. Hierdoor worden niet alleen de sociale lasten in opwaartse richting gestuwd, maar ontstaat ook een situatie waarin de gezinnen met één verdienaar naar verhouding minder koopkracht uit de loonsom krijgen toebedeeld dan wanneer het kostwinnerschap zijn relatieve positie had behouden. Door de degradatie van het kostwinnerschap is politiek ook ruimte geschapen voor het optrekken van de minimumjeugdlonen, wat voorts versterkt werd door op jongere leeftijd (18 jaar) woonrecht toe te kennen. Daardoor werd immers maatschappelijk-politiek het behoefteniveau van de jongeren omhoog geduwd.

Tegen de achtergrond van deze visie zal het duidelijk zijn dat in het najaar van 1981 de politieke discussie over de 'echte sociale minima' niet onverwacht is gekomen. Koopkrachthandhaving van de minima in een situatie van economische stagnatie vereist een zorgvuldige bepaling van wat zo'n minimum inhoudt en wie daar onder vallen. Uit deze discussie is duidelijk geworden dat volgens deze visie in het jongste decennium het kostwinnerscriterium te gemakkelijk is losgelaten, waardoor nu het onderscheid tussen onechte minima en echte minima moest worden geïntroduceerd.

Rehabilitatie van de kostwinner in de sociale zekerheid gaat in tegen de individualiserings- en emancipatiestromingen die zich steeds meer verdiepen en verbreden. Ook zou zo'n beleid in botsing kunnen komen met de Europese richtlijnen, die discriminatie op grond van geslacht en burgerlijke staat verbieden. Toch zal de keuze voor meer gezinssolidariteit deze tegenstroom moeten trotseren. Want hoe kunnen hulpbehoevende groepen als bejaarden, minder-validen en jongere kinderen een groter beroep gaan doen op hulp uit de onmiddellijke omgeving als de gezinssolidariteit door individualisering wordt afgebroken? Er is immers niemand meer thuis wanneer de emancipatie van de vrouw in het arbeidsproces zo ver gaat dat beide ouders tegelijkertijd buitenshuis werken. Bij volledige individualisering van de sociale zekerheid betekent dit dat een cumulatieve van uitkeringen kan optreden bij één gezin. Dat is echter nooit de bedoeling geweest van het stelsel van sociale zekerheid. Weliswaar past in deze visie een uitkering evenredig aan het inkomen, maar dit mag niet zo ver gaan dat kostwinners en niet-kostwinners over één kam geschoren worden. Daarom zal de emancipatie van de vrouw op de

arbeidsmarkt alleen bevorderd kunnen worden indien er binnen het gezin daadwerkelijk rolwisselingen plaatsvinden. Ook zal de individualisering van de sociale zekerheid omgebogen dienen te worden, waarbij kan worden gedacht aan een beperking van de cumulatie van sociale uitkeringen per gezin. Wellicht is het in de toekomst zelfs noodzakelijk het aantal volledige banen per gezin aan een maximum te binden en schoolverlaters maximaal een halve baan toe te staan ten einde aldus een eerlijke verdeling van het betaalde werk tot stand te helpen brengen en daarmee ook de inkomensverdeling tussen gezinnen te beïnvloeden in de richting van een grotere gelijkheid.

Voor de samenstelling van de beroepsbevolking kan deze variant van betekenis zijn. Elk gezin zal slechts één kostwinner hebben en dit zal betekenen dat in veel gevallen de man deze rol vervult in verband met opleiding, scholing en arbeidsverleden. Door de vrouw zal dan nog meer dan nu al gebeurt geen werk buitenshuis worden verricht of hooguit een deeltijdfunctie worden uitgeoefend. Dit kan ertoe leiden dat vrouwen voorlopig nogal sterk vertegenwoordigd zullen zijn in functies op de secundaire arbeidsmarkt, vooral ook omdat de niet-kostwinner lager beloond wordt dan de kostwinner.

Het kostwinnersbeginsel, als uitdrukking van de gezinssolidariteit, zal de inkomensdervingsuitkeringen het sterkst beïnvloeden. Hier is de noodzaak van differentiatie in de uitkeringen tussen kostwinner en niet-kostwinner het grootst. Gegeven deze differentiatie kan het equivalentiebeginsel bij de werknemersverzekeringen verder gehandhaafd blijven evenals de koppeling van de uitkeringen aan het verdiende loon. Ook de volksverzekeringen kunnen hun huidige opzet handhaven. Er is derhalve weinig beleidsruimte nodig om deze weg weer op te gaan. Ook de beperkte economische ruimte wordt in de toekomst eerlijker verdeeld indien de koppeling van de uitkeringen aan de gezinsbehoeften van de uitkeringsgerechtigden hechter wordt. Wanneer als reactie hierop er minder gehuwd gaat worden en echtscheidingen (formeel) zullen toenemen, zal het gezin echter toch nadelen ervaren van de opwaardering van de kostwinner.

Herwaardering van de kostwinner in de loonvorming en in de sociale zekerheid zal de geldstromen in de verzorgingsstaat in grote lijnen onberoerd laten. Tussen de overheidssector en de sociale zekerheidsfondsen aan de ene kant en de gezinnen en bedrijven aan de andere kant zullen nauwelijks verschuivingen optreden. Deze overgang kan zich voltrekken binnen het huidige kader van de geldstromenstructuur.

Grote wijzigingen doen zich echter voor met betrekking tot de inkomensverdeling. De personele verdeling wordt na belasting- en premieheffing, en wellicht ook al bij de primaire lonen, ongelijkmatiger. Een relatieve verhoging van het nettoloon van de kostwinner gaat gepaard met een relatieve verlaging van het looninkomen van niet-kostwinners. Wellicht zal voor deze laatste zelfs sprake zijn van een absolute daling van het loon. Hierbij kan dan vooral gedacht worden aan een daling van de jeugdlonen. Dit betekent dat de inkomensverdeling minder genivelleerd wordt, zonder dat deze denivellering echter een functie voor de werking van de arbeidsmarkt heeft. Tevens zullen de sociale uitkeringen in de personele sfeer een grotere spreiding krijgen indien het onderscheid tussen kostwinner en niet-kostwinner tot verschillende uitkeringsniveaus leidt.

De inkomensverdeling van de gezinnen zal ook veranderen en wel zodanig dat gezinnen met meer dan één verdiener in inkomen er relatief op achteruit zullen gaan ten voordele van gezinnen met slechts één kostwinner. Het uiteindelijk effect zal zijn, dat de inkomensverdeling van gezinnen meer genivelleerd wordt. Dit geldt zowel voor de looninkomens als voor de sociale herverdeling van informele aard optreden. Voor de categoriale inkomensverdeling behoeft deze accentuering van het kostwinnerschap geen beïnvloeding te betekenen. De macro-economische en sectorale inkomensaan- delen zullen nauwelijks veranderen, omdat het hier om een herverdeling van personele inkomens gaat.

Herwaardering van het kostwinnerschap gaat in tegen de huidige individualisering. Echter, vooral in tijden van economische stagnatie is het niet eenvoudig de problemen die zich bij individualisering voordoen met de her-

structurering van het sociale zekerheidsstelsel en de minimum-loonregelingen op te lossen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat vooral in de technocratisch-liberale visie kostwinners-elementen nog lang acceptabel kunnen zijn. Bij de technocratisch georiënteerde socialistische visie is dit minder het geval. Het favoriete beleidsinstrument is hier algemene arbeidstijdsverkortings gepaard gaande met een navenante loonvermindering. Dit tast het beginsel dat loon en sociale uitkering voldoende moeten zijn voor een gezin met twee kinderen in de kern aan. Vooral in de overgangsfase naar de 25-urige werkweek dreigen hierbij zulke onrechtvaardige situaties te ontstaan, dat extra maatregelen in de belasting- en bijstandssfeer nodig zijn, maar dit is in deze visie beter dan het leven te rekken van kostwinners-elementen in het loon- en sociale zekerheidsstelsel.

3.3.2.2 Differentiëring sociale zekerheid

Vooral in de *sociocratisch-socialistische visie* past een stelsel van sociale zekerheid dat op een brede basis van volksverzekeringen berust en dat daarnaast de eigen verantwoordelijkheid van het individu – ook in deze kwestie – stimuleert. Vandaar dat deze paragraaf vanuit deze visie geschreven wordt. Zo'n gedifferentieerd systeem geldt voor iedere burger, maar het betekent geen verzorging van de wieg tot het graf. Het beroep dat iemand kan doen op de sociale zekerheidsvoorzieningen mag niet beperkt worden door de sociaal-economische positie die hij of zij inneemt. Maar alles wat boven een maatschappelijk aanvaard basispeil ligt, is luxe en zal in deze visie dan ook niet dwingend worden opgelegd. Democratische dwang mag alleen worden uitgeoefend voor zover het gaat om één algemene volksverzekering voor inkomensderving en ziektekosten. Hierin worden allen opgenomen, ongeacht hun maatschappelijke of sociaal-economische positie. Door deze basisbescherming een algemeen karakter te geven, worden allerlei bestaande specifieke regelingen overbodig. Dat is een grote stap op weg naar vereenvoudiging en verhoging van de doorzichtigheid van het bestaande sociale zekerheidsstelsel.

Een typerend element van de na-oorlogse verzorgingsstaat is de uitgebreide en verreikende sociale zekerheid, die na het midden van de jaren vijftig is opgebouwd. Deze reikwijdte en diepgang houden echter geenszins in dat voor iedereen dezelfde voorzieningen ter beschikking zijn gekomen. De sociale zekerheid in Nederland differentieert feitelijk in sterke mate. Wat voor de ene burger een verkregen recht is, blijft voor de andere ten enen male onbereikbaar. Afgezien van de vele ongelijkheden die samenhangen met geslacht en huwelijkse staat, is hierbij de sociaal-economische positie die iemand vervult van doorslaggevend gewicht. Voor de sociale zekerheid bestaan er tenminste drie verschillende groepen van uitkeringsgerechtigden: loontrekkenden in dienst bij bedrijven, ambtenaren, en zelfstandigen. Voor de twee eerste groepen is de sociale zekerheid zeer ver uitgebouwd; daarentegen geldt voor de laatste groepering een tamelijk beperkt pakket aan sociale voorzieningen. Het motto dat Beveridge aan zijn plan voor de sociale zekerheid in de Tweede Wereldoorlog meegaf: 'No cake for anyone before bread for everyone', kan op de Nederlandse situatie niet volledig worden toegepast. De sociale zekerheid voor veel ambtenaren en werknemers in bedrijven betekent gebak, terwijl veel kleine zelfstandigen nauwelijks aan het belegde brood toekomen. En dit alles ondanks het feit dat vanaf 1957 een begin is gemaakt met de uitbreiding van de volksverzekeringen die een basisvoorziening voor iedereen inhouden.

Deze feitelijke differentiatie in het sociale voorzieningenpakket voor de verschillende sociaal-economische groepen kan worden gerechtvaardigd, wanneer zij voortvloeit uit een verschil in risico dat de personen uit de afzonderlijke groeperingen lopen. Zeker indien het hierbij gaat om beroepsrisico's, kan een legitimering voor verschillende pakketten worden gevonden. Geheel anders wordt de situatie echter wanneer de verzekerde risico's niet meer betrekking hebben op het beroep, maar zijn geëvolueerd tot maatschappelijke risico's. En dit laatste is het geval. Daarom is het thans nauwelijks nog zinvol een argument te willen zoeken voor het verschillend behandelen van de klei-

ne zelfstandige, tevens werkgever, en de bij hem in loondienst werkende arbeidskracht, indien beiden bijvoorbeeld zonder werk komen te zitten ten gevolge van het faillissement van de werkgever. De werknemer ontvangt krachtens de WW en WWV een aan zijn loon gekoppelde uitkering: zijn baas valt terug op de bijstandswet.

De loondervingsuitkering van werknemers en ambtenaren kan ver uitkomen boven het maatschappelijk aanvaarde sociale minimum van de Algemene Bijstandswet. Het is dan ook een vertekening van de werkelijkheid om te stellen dat ontvangers van sociale uitkeringen per definitie tot de minimum inkomenscategorieën moeten worden gerekend. De werknemers- en ambtenarenvoorzieningen geven veel meer dan een basisvoorziening en dit hoeft niet meer tot de taak van de sociale zekerheid te worden gerekend nu de ontwikkeling, opleiding en mondigheid van de doorsnee burger veel hoger liggen dan een halve eeuw geleden en bovendien het doorsnee besteedbaar reële inkomen boven het sociale minimum is komen te liggen. In het huidige stelsel van de sociale zekerheid wordt vrijwel nooit meer gerept over een eis die Beveridge ook aan het stelsel van sociale uitkeringen stelde, namelijk ruimte laten voor persoonlijk initiatief. Het is noodzakelijk meer aandacht voor deze eis te vragen dan tot nu toe is gebeurd.

Een grotere persoonlijke betrokkenheid bij de sociale zekerheid zal moeilijk tot stand komen, als wordt afgezien van meer directe financiële medeverantwoordelijkheid van het individu naast de ondernemingen en de overheid. Daarom zal als aanvulling op de basisvoorzieningen ruimte dienen te worden geschapen voor de realisering van die betrokkenheid. Dit kan gebeuren door een collectief, een groeps-, en een individueel element in de uitkeringsstructuur van de sociale zekerheid op te nemen.

Het *collectieve* element komt tot uitdrukking in het basispakket. Om deze op langere termijn voor elke Nederlandse burger, zowel man als vrouw, te kunnen garanderen, is een zeer breed maatschappelijk en economisch draagvlak nodig. Daarom kan hiervoor alleen de centrale overheid worden aangesproken. Naast premiefinanciering die op alle inkomens betrekking heeft, kan hierbij ook worden gedacht aan een forse bijdrage uit de algemene middelen van het Rijk. Juist omdat het hierbij gaat om een bij de overheid berustende verantwoordelijkheid, kan door middel van een partiële fiscalisering gestalte worden gegeven aan de beslissingsbevoegdheid die de overheid op dit terrein dient te hebben.

Het tweede element duidt op de verantwoordelijkheid van de *groep* waarin men zijn productieve functie uitoefent. Het economische draagvlak van een bedrijf of instelling waarbij iemand werkt, is kleiner dan dat van de natie en daarom kan hier slechts van een beperkte verantwoordelijkheid voor inkomensgaranties van de afzonderlijke medewerkers sprake zijn. Dit kan aldus worden uitgelegd dat voor een relatief korte periode, bijvoorbeeld één jaar, de onderneming/instelling zich verantwoordelijk weet voor het inkomen van de medewerkers boven de basisvoorziening. Groepen van ondernemingen kunnen zich daartoe aaneensluiten, zoals dat nu ook gebeurt in de vorm van de bedrijfsverenigingen. De financiering van deze uitkeringen die mogelijk gekoppeld kunnen worden aan het verdiende inkomen, mag niet worden beschouwd als een collectieve last, zoals dat nu met de sociale premies gebeurt. Omvang en verbetering van deze groepsregelingen behoren in de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden te worden opgenomen. Er moet een keuze mogelijk zijn tussen bijvoorbeeld meer direct besteedbaar loon, meer vrije tijd, of een beter aanvullende uitkeringsregeling. Ook kunnen dotaties uit de winst of winstdelingsregelingen gebruikt worden om deze uitkeringen mede te financieren. Bij de besluitvorming over deze zaken op het niveau van de individuele onderneming is een belangrijke taak weggelegd voor de (centrale) ondernemingsraad of personeelsraad. Duidelijk is in elk geval dat hier differentiaties mogelijk zijn tussen ondernemingen, omdat de meest betrokkenen erover meebeslissen. Bovendien komt de groepssolidariteit in dit element sterk op de voorgrond te staan: de relatie tussen actieven en niet-actieven wordt immers duidelijk zichtbaar gemaakt in de keuze tussen meer direct besteedbaar inkomen voor de werkenden of hogere aanvullende uitkeringen voor de niet-werkende (ex-)collega's.

Het derde element in de uitkeringsstructuur heeft betrekking op het *individuele*. Het gaat hierbij om de eigen bijdragen van de afzonderlijke burger. Nog meer dan bij het groeps-element het geval is, komt in dit derde element de ruil-economie, in de zin van de onverkorte toepassing van het equivalentiebeginsel, weer op de voorgrond te staan. Degene die dit wenst, dient zich boven de basisvoorziening en de groepsuitkering individueel aanvullend te kunnen verzekeren tegen inkomensderving. Wie het basispakket te laag vindt, kan zelf voorzieningen treffen die naar eigen maatstaven worden bepaald. De individuele component geeft uitdrukking aan het eigen risico dat iemand wil lopen. Op een groot aantal terreinen buiten het gebied van de sociale verzekering komt deze vorm van eigen risico veelvuldig voor. Daar heeft men blijkbaar geen overwegende bezwaren tegen de zelf genomen beslissing van de burger om meer of minder 'schade' te kunnen claimen naarmate op eigen initiatief en dus voor eigen verantwoordelijkheid een groter of kleiner deel van het inkomen voor deze risicodekking is opgeofferd. Deze vrijwillige bijverzekeringen kunnen zowel bij een overheidsinstelling als bij particuliere maatschappijen gebeuren. Wellicht kunnen voor de particuliere verzekeringsmaatschappijen hierbij richtlijnen worden uitgevaardigd, die betrekking hebben op de tariefbepaling en andere verzekeringsvoorwaarden. Nog meer dan bij de groepspremie het geval is, is bij de vrije individuele premiebetaling sprake van vrij besteedbaar inkomen. Van collectieve lasten is hier derhalve zeker geen sprake. Alleen de premies die dienen tot financiering van de basisvoorziening, komen voor onderbrenging in de categorie 'collectieve lasten' in aanmerking.

De overgang van het bestaande stelsel van sociale zekerheid naar dat met basisvoorzieningen en aanvullende groeps- en individuele uitkeringen betekent afschaffing van de werknemersverzekeringen en uitbreiding van de volksverzekeringen. Ook zullen de verschillen in uitkering bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid verdwijnen, voor zover het om de basisvoorziening gaat. Afhankelijk van de inhoud van de groepsregelingen zullen belangrijke verschuivingen in de direct besteedbare inkomens en in de overgedragen inkomens kunnen ontstaan. Daar staat tegenover dat de werknemers – vertegenwoordigd door de ondernemingsraad of personeelsraad – meebeslissen over de inhoud van hun sociale zekerheidsregelingen, dat de kleine zelfstandigen een gelijkwaardig pakket aan basisvoorzieningen ontvangen, uiteraard tegen betaling van premie, en dat het individu meer te zeggen krijgt over zijn eigen inkomensdervingsregelingen.

Niet zozeer op het gebied van de inkomensdervingsregelingen, maar vooral op het terrein van de ziektekosten zullen de veranderingen relatief groot zijn. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zal een Algemene Wet Ziektekosten moeten worden. De financiering hiervan geschiedt via belastingheffing, waarbij ook lokale heffingen tot de mogelijkheden behoren, zoals dat bijvoorbeeld in Denemarken het geval is. Op deze wijze kan de decentralisatie van het gezondheidszorgbeleid beter dan nu vorm krijgen. Artsen werken in loondienst. De voorzieningen zijn in principe gratis, maar een zekere eigen bijdrage wordt niet van de hand gewezen. Ook hoeft het basispakket van de Algemene Wet Ziektekosten niet zo omvangrijk te zijn als dat van de huidige ziekenfondsen. Voor bepaalde risico's kan men zich desgewenst individueel bijverzekeren. In het kader van de bestrijding van de maatschappelijke oorzaken van ziekte moet de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding vooral gericht worden op de bewustwording van deze problematiek en op het weerbaar maken van de burgers tegen gezondheidsbedreigende maatschappelijke ontwikkelingen. Vermindering van de klinische zorg neemt ook binnen deze opvatting een belangrijke plaats in.

De arbeidsplicht blijft onder dit stelsel bestaan. Voor degenen die nu uit de boot vallen, wordt de functie die nu door de bijstandswet wordt uitgeoefend grotendeels overgenomen door het basispakket. Voor de samenstelling van de beroepsbevolking zal het invoeren van een basispakket zeer waarschijnlijk gevolgen hebben. Er is weliswaar geen reden om aan te nemen dat een grotere individuele bestedingsvrijheid de structuur van de beroepsbevolking zal wijzigen, maar voor zover vrouwen ook zonder arbeidsverleden bij werkloosheid in aanmerking komen voor het basispakket, zal dit een extra toestroom

naar de geregistreerde beroepsbevolking betekenen.

Invoering van een basispakket betekent dat er wijzigingen komen in de inkomensoverdrachten tussen overheid en sociale fondsen aan de ene kant en de uitkeringsgerechtigden aan de andere kant. Door de afschaffing van de boven-minimale sociale zekerheidsrechten voor werknemers en ambtenaren daalt niet alleen de collectieve lastendruk (van gezinnen en bedrijven naar de overheid), maar neemt ook de stroom van inkomensoverdrachten van de sociale fondsen naar de uitkeringsgerechtigden af. Daarentegen leidt de uitbreiding van een aantal basisvoorzieningen voor de zelfstandigen tot een tegengesteld gerichte geldstroom; deze laatste is echter kleiner dan de eerste, zodat per saldo het besteedbaar inkomen van de particuliere sector toeneemt en dat van de overheid daalt. Mocht er sprake zijn van een verhoogde fiscalisering dan neemt de premiestroom van gezinnen en bedrijven naar de sociale fondsen af, maar groeit de belastingstroom naar de overheid. Aan de verdeling van de toegevoegde waarde tussen overheid en particuliere sector verandert echter niets.

Het vergrote besteedbare inkomen van de gezinnen zal voor een deel worden aangewend voor bijverzekering boven het basispakket. Wanneer deze aanvullende verzekering ook bij particuliere verzekeringsmaatschappijen kan worden afgesloten, neemt de productie, en daarmee de toegevoegde waarde van deze sector toe. Kan de particuliere verzekeringsmaatschappij hierbij geen rol spelen, dan moet de bijverzekering bij de sociale fondsen gebeuren, waardoor hier de toegevoegde waarde wordt verhoogd. In elk geval stijgt — hoe de aanvullende verzekeringsmogelijkheden ook worden geregeld — de particuliere consumptie ondanks het grotere vrij besteedbare inkomen van gezinnen nauwelijks. De reden hiervan is dat de overgang van verplichte naar vrije premies ook leidt tot een daling van de sociale uitkeringen, zodat per saldo de particuliere consumptie nauwelijks in totale omvang zal veranderen. De samenstelling van het consumptiepakket kan uiteraard wel veranderen.

Het basispakket heeft in zoverre invloed op de inkomensverdeling dat de inkomens van de sociale uitkeringstrekkers — voor zover zij werknemer of ambtenaar waren — relatief dalen. Althans wanneer er geen of minder bijverzekering plaatsheeft, vergeleken met het verplichte systeem van boven-minimale uitkeringen. Dit houdt dus de mogelijkheid van een denivellering van het personele inkomen in. Voor de categoriale inkomensverdeling zal het systeem geen grote veranderingen teweegbrengen.

Het uitgangspunt dat de rol van de overheid te ver is doorgeschoten, past ook zeer wel in de liberale visies, evenals het onderscheid dat wordt gemaakt tussen beperkte solidariteit via algemeen geldende voorzieningen en equivalentie. Het naar voren schuiven van vormen van groepssolidariteit is aan deze visies echter wezensvreemd. Dit laatste past juist wel in de christelijk geïnspireerde visies. De technocratisch georiënteerde socialistische visie staat het verste af van de hier ontwikkelde gedachtengang. Volgens deze visie wordt op deze wijze onverantwoord weinig gebruik gemaakt van het sociale zekerheidsstelsel als instrument tot herverdeling van inkomens in vertikaal nivellerende zin.

3.3.2.3 Negatieve inkomstenbelasting

Negatieve inkomstenbelasting is een instrument van inkomensherverdeling dat voor het eerst is voorgesteld aan het eind van de jaren vijftig¹⁴. Het wordt hier bezien vanuit de *sociocratisch-liberale visie*. Het doel is de demotiverende en ondoorzichtige warwinkel van sociale voorzieningen te doorbreken via een inkomensafhankelijke uitkering in contanten, die de bestedingsvrijheid van het individu zoveel mogelijk intact laat en die voorts de werking van de arbeidsmarkt verbetert. Het gaat om een uitkering die zo groot is dat een redelijk geacht minimum bestaansniveau is verzekerd en dan op een wijze die voldoende prikkelt tot het zoeken van betaald werk. Er is dus sprake van een sociaal vangnet en niet van een selectief systeem van uitkeringen (par. 3.3.2.4), dat erop is gericht de band tussen inkomen en werkplicht minder te doen knellen. Het beginsel is geïllustreerd in tabel 3.1.

¹⁴ R. Theobald, *Gewaarborgd inkomen in een vrije maatschappij*, Hilversum, Brand, 1967.

Tabel 3.1 Het verband tussen primair inkomen, inkomstenbelasting en netto inkomen na belastingheffing bij een basisbedrag van f. 6.000,— per jaar en een inhoudingspercentage op het persoonlijk inkomen van 30 procent

Primair jaarinkomen gld.	Inkomsten- belasting gld.	Netto inkomen na belastingheffing gld.
0	- 6.000	6.000
10.000	- 3.000	13.000
20.000	0	20.000 (keerpunt)
30.000	+ 3.000	27.000
40.000	+ 6.000	34.000

De via de inkomstenbelasting uit te keren en te heffen bedragen zijn rekenkundig gelijk aan het verschil tussen het uit te keren basisbedrag en de proportionele heffing op het primaire inkomen uit werk, rente, dividend, enzovoort.

Wanneer iedere volwassen Nederlander meedeelt is bij een kostendekkend tarief de heffingsvoet gelijk aan het basisbedrag gedeeld door het gemiddelde primaire inkomen per volwassen Nederlander. Bij een proportioneel tarief is het dan juist zo dat degenen die dit gemiddelde primaire inkomen verdienen zich op het zogenoemde keerpunt van netto ontvangers en betalers bevinden. In het voorbeeld van tabel 3.1 is dit keerpunt van f 20.000,— zo gekozen dat het ongeveer gelijk is aan het gemiddelde primaire inkomen in 1978 (par. 2.7). Het basisbedrag van f 6000,— is hier wat lager gesteld dan het netto-minimumloon in dat jaar nadat de informele verdeling over man en vrouw binnen een gezin heeft plaatsgevonden. Dit om een in dit perspectief voldoende prikkel tot werken te handhaven. Voor bejaarden en arbeidsongeschikten, of deze nu wel of niet economisch actief zijn geweest, verliest deze prikkel zijn functie en kan het basisbedrag gevoeglijk wat ruimer zijn. Het gemiddelde tarief zou voor dit doel 3 procentpunten hoger kunnen worden gesteld, dus op 33 in plaats van 30 procent. Het gemiddelde basisbedrag wordt dan f 6.600,— en laat daarmee voldoende ruimte voor de hier bedoelde differentiatie.

Kenmerkend voor het systeem is dat een ieder die meer verdient dan gemiddeld, netto betaalt en dat wie minder dan gemiddeld verdient netto ontvangt. Het werkt dus nivellerend rond het gemiddelde, maar met een tarief dat noch voor de hoge, noch voor de lage inkomens ontmoedigend werkt. Kenmerkend is ook dat bij deze proportionele heffing het heffingspercentage onafhankelijk is van het relatieve aantal werkenden en van de inkomensverdeling.

Bij deze negatieve inkomstenbelasting komt nog de directe belasting van gezinnen voor andere doelen. Die bedroeg in 1978 f 37 miljard, maar dit bedrag kan gevoeglijk worden verminderd met een aanmerkelijk deel van de uitkeringen om niet aan gezinnen (bijstand) en de overheidsbijdragen aan de sociale fondsen. Samen bedroegen deze f 25 miljard. Bovendien zou de overheid zich wat terughoudender kunnen opstellen bij het verstrekken van publieke voorzieningen (par. 2.7). Op deze wijze zou nog circa f 10 miljard kunnen worden bespaard. De benodigde extra belasting op inkomens van gezinnen wordt dus met een bedrag van f 20 miljard niet onderschat. Wanneer, om de verhouding tussen basisuitkering en gemiddeld primair inkomen te handhaven, deze belasting ook over het basisbedrag wordt geheven, komt dit neer op een percentage van 8 procent. Het keerpunt verschuift dan ook naar een 8 procent lagere waarde. Wanneer ook rekening wordt gehouden met een verplichte ziektekostenverzekering komt het totaal van de heffingen op circa 50 procent uit.

Dit is hoog voor een perspectief dat de rol van de overheid wil terugdringen. Het betreft hier echter een herverdelen van inkomen op strikt objectieve gronden, zodat de overheid geen zeggenschap heeft over de bestedingen. Bij de beoordeling van de hoogte dient te worden bedacht dat op het ogenblik de modale werknemer gewend is bijna de helft van zijn bruto inkomen af te

staan aan belastingen en premies. Voorts is in het geschetste voorbeeld het tarief van circa 50 procent terzelfder tijd het marginale tarief en dit ligt nu voor veel mensen hoger. Afgezien van een mogelijke superbelasting op hoge inkomens is het tarief proportioneel, zodat de belasting aan de bron kan worden geïnd over de totale som van lonen en salarissen, dividend, rente en dergelijke dat door de bedrijven en de overheid wordt uitbetaald. De ontvanger hoeft niet te worden getraceerd. Het ziet er dus naar uit dat de overheid de belasting kan innen zonder dat zich te veel mensen hieraan kunnen onttrekken. Deze wijze van inning houdt in dat iedere burger ongeacht zijn inkomen het maandelijks basisbedrag op zijn rekening krijgt bijgeschreven: hij ziet dan waarvoor hij belasting betaalt. Uitgevoerd op deze manier komt een systeem van negatieve inkomstenbelasting dus neer op het verstrekken van een individueel basisinkomen aan elke volwassen Nederlander.

Omdat het bestaansminimum bij dit stelsel is gegarandeerd, vervalt de sociale rechtvaardiging voor een minimumloon of men moet verdedigen dat iemand wiens bestaan is verzekerd en die graag wil werken beter af is met een wettelijk minimumloon maar zonder baan dan met baan voor een lager loon¹⁵. Wettelijke minimumlonen kunnen dus worden afgeschaft. Hierdoor wordt de werking van de arbeidsmarkt aanmerkelijk versoepeld. Het stelsel leent zich in beginsel voor een meer generieke beheersing van de arbeidsmarkt door het aanpassen van basisbedrag en heffingspercentage: verlaging van beide verhoogt het arbeidsaanbod en vice versa. Deze beheersing op grond van economische overwegingen is gerechtvaardigd, omdat een doorgaande verhoging van het basisbedrag alleen mogelijk is in een zich gunstig ontwikkelende economie. Een strikte koppeling tussen het gemiddelde primaire inkomen en het basisbedrag brengt te veel rigiditeit met zich mee. Deze verhouding dient doorlopend te worden aangepast bij de situatie van het moment op basis van enerzijds sociale en anderzijds economische overwegingen.

Ten aanzien van de samenstelling van de beroepsbevolking kan de negatieve inkomstenbelasting invloed uitoefenen op het deeltijd werken. De belemmeringen die de huidige – op volle-tijdwerk gebaseerde – sociale zekerheidsregeling nogal eens voor deeltijdwerkers oproepen, verdwijnen met de komst van de negatieve inkomstenbelasting. Daarmee kan ook een zekere vervaging van de grens tussen primaire en secundaire arbeidsmarkt optreden. Door het wegnemen of verminderen van belemmeringen in verband met deeltijdarbeid kan de negatieve inkomstenbelasting ook stimulerend werken op de emancipatie van de vrouw in het arbeidsproces. Bovendien wordt de individualisering in veel sterkere mate bevorderd dan onder het huidige sociale zekerheidsstelsel.

Enig zicht op de transitieproblemen kan worden verkregen door te veronderstellen dat een systeem van negatieve inkomstenbelasting geleidelijk wordt ingevoerd, te beginnen met een stap van 1000 gulden in het eerste jaar. Het hiermee gemoeide bedrag van 10 miljard gulden kan worden verkregen door een korting op alle uitkeringen en alle primaire inkomstenoverdrachten van bedrijfsleven en overheid naar gezinnen te belasten. De mogelijke premieverlaging voor de sociale fondsen wordt doorgegeven aan werkgevers en werknemers, die in het loonoverleg voor de taak komen te staan de loonsombelasting te versleutelen. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat bij de directe belastingen de belastingvrije voet wat wordt verlaagd en de progressie wat wordt afgezwakt en dat het wettelijk vastgestelde minimumloon met f 1000,- wordt verlaagd. Doordat bij de vaststelling van het loon nu eenmaal geen verschil wordt gemaakt tussen alleenstaanden en kostwinners, gaan de laatsten er relatief op vooruit; het gezin krijgt meer aan uitkering dan op het loon van de kostwinner wordt gekort. De relatieve achteruitgang voor alleenstaanden en gezinnen met twee verdienende partners is gerechtvaardigd, omdat deze er tot nu toe van hebben geprofiteerd dat het minimumloon is afgesteld op de gezinsbehoefte (par. 3.3.2.1). Voorts worden de hoge inkomens in de bruto-sfeer meer gekort omdat anders teveel wordt geprofiteerd van het marginale belastingtarief. De directe effecten zijn dus

¹⁵ M. en R. Friedman, *Aan ons de keus*; Brussel, Acropolis, 1981.

dat de bruto lonen verschuiven ten gunste van lagerbetaalden, dat gehuwde vrouwen over enig eigen inkomen gaan beschikken en alleenstaanden er relatief op achteruitgaan.

Uit de globale gelijkheid van de berekende heffing en de som van de bestaande heffingen kan worden geconcludeerd dat er geen aanmerkelijke verschuiving in de relatieve grootte van de overdracht tussen de collectieve sector en de categorie gezinnen optreedt bij invoering van negatieve inkomstenbelasting. Verder is het enerzijds zo dat ook thans uitkeringen door het Rijk aan gezinnen plaats hebben via de bijstandswet en via de bijdragen uit de algemene rijksmiddelen aan de sociale fondsen; anderzijds zal de negatieve inkomstenbelasting niet alle sociale uitkeringen en voorzieningen kunnen vervangen. In grote lijnen zullen de categoriale geldstromen dus blijven zoals ze nu zijn, met dit verschil dat de sociale premies voor de inkomensdervings- en demografische verzekeringen voor een groot deel vervangen zullen worden door de proportionele heffing die nodig is om de basisuitkering te bekostigen.

De negatieve inkomstenbelasting zal op de primaire inkomensverdeling een merkbare denivellerende invloed uitoefenen, die ten dele gecompenseerd wordt door de basisuitkering in het secundaire circuit. Vanwege het blijven bestaan van informele overdrachten door gezinsvorming kan over de uiteindelijke verdeling van het beschikbare inkomen per volwassen Nederlander weinig worden gezegd, behalve dat in het rekenvoorbeeld het minimum niet ver beneden het huidige relatieve niveau ten opzichte van het gemiddelde is gehouden.

Een stelsel van negatieve inkomstenbelasting sluit aan bij de gedachtegang van de technocratisch-liberale visie, al vormen hier de problemen die de overgang van het huidige stelsel naar een geheel nieuw stelsel met zich meebrengen, een probleem. In de technocratisch-socialistische visie zou in negatieve inkomstenbelasting een mogelijkheid gezien kunnen worden om de deels tijdelijke problemen die algemene arbeidstijdsverkortening met zich meebrengt te pareren. De gedachte om via negatieve inkomstenbelasting een meer marktconform gedrag op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen en de aan negatieve inkomstenbelasting verbonden denivellering zijn echter wezensvreemd aan deze visie.

3.3.2.4 Selectieve basisinkomens en heffingen

Bij het hiervoor behandelde stelsel van negatieve inkomstenbelasting stelt de overheid zich zo terughoudend mogelijk op. Aan de heffingskant door het hanteren van een uniform tarief dat geldt voor alle primaire inkomens van de sector gezinnen en aan de uitkeringskant door alleen te differentiëren naar het al dan niet in staat zijn tot werken. Vanuit de *sociocratisch gekleurde visie op christelijke grondslag* gaat de voorkeur weliswaar ook uit naar een terughoudende overheid maar wordt terzelfder tijd erkend dat de burgers zich alleen via de overheid algemeen geldende randvoorwaarden kunnen opleggen die nodig zijn om de zo hoognodige veranderingen in levensstijl, economie en samenleving te bewerkstelligen. Zonder het achterliggende idee van een voor iedereen geldend basisinkomen los te laten, wordt zeker vooralsnog de noodzaak ingezien van een veel selectievere uitwerking, waardoor de ontwikkelingen beter kunnen worden beheerst. Deze selectiviteit geldt zowel voor de heffings- als de uitkeringszijde van het overdrachtsstelsel.

De randvoorwaarden voor versobering worden versterkt door de benodigde inkomsten te verkrijgen via verhoging van de indirecte belastingen (vooral BTW en accijnzen) en deze tegelijkertijd meer te laten drukken op energie, andere grondstoffen en industriële producten. Het gebruik hiervan wordt zo afgeremd, terwijl terzelfder tijd alternatieve productie, onderhoud, reparatie en renovatie worden bevorderd. In paragraaf 4.4.2 over de invloed van de heffingsstructuur op de consumptie zal blijken dat de verhoging en verschuiving van de indirecte belastingen vrij drastisch moeten zijn om enig effect te bewerkstelligen. Vanwege de openheid van de economie zijn hier echter grenzen aan gesteld. Weliswaar is verevening aan de grenzen mogelijk, maar bij te grote verschillen wordt deze gemakkelijk door illegale praktijken doorkruist.

Daar staat tegenover dat vanuit deze visie gezien, in omringende landen soortgelijke maatregelen kunnen worden verwacht om ook de daar noodzakelijke versobering en verandering in levensstijl grotere kansen te geven.

Niettemin zijn de extra inkomsten die zo door de overheid kunnen worden verkregen, verre van voldoende om zo een basisinkomen voor iedereen te bekostigen en dit kan een reden te meer zijn om bij de toekenning hiervan de nodige selectiviteit te betrachten. Aangezien men ervan uit mag gaan, dat ook in de huidige situatie vrijwel iedereen zich op een of andere wijze maatschappelijk nuttig maakt, hetzij met betaalde, hetzij met onbetaalde arbeid, betekent de selectiviteit van het basisinkomen vooral een onderscheid tussen hen die zich wel en hen die zich niet in de formele sector van de economie begeven. Vrijwel iedereen zal dus over een eigen inkomen beschikken. Maar in tegenstelling tot de basis van de negatieve inkomstenbelasting, vervalt het basisinkomen wanneer iemand voldoende inkomen uit arbeid of een daaruit voortvloeiende uitkering geniet.

Een belangrijke categorie die in aanmerking komt voor een basisinkomen wordt gevormd door degenen die in welk samenlevingsverband dan ook de verzorgende taak op zich hebben genomen. Dit is als een eigentijdse uitwerking te zien van het idee van het rechtvaardige arbeidsloon dat voldoende zou moeten zijn om de arbeider en zijn gezin de financiële middelen te verschaffen om op een sociaal verantwoord niveau te kunnen leven (zie par. 3.3.2.1). Bij de pogingen die hiertoe wel in het verleden zijn ondernomen, is het praktisch onmogelijk gebleken in de primaire sfeer de beloning aan te passen aan de gezinssituatie van de inkomensstrekker. Om dit enigermate te compenseren, is in de secundaire sfeer de kinderbijslagverzekering ingevoerd. Voorts werd het wettelijk minimumloon in beginsel op een niveau gesteld dat voldoende is om een gezin met twee kinderen te onderhouden. Hieruit vloeide weliswaar een relatieve bevoordeling van de alleenstaande voort, maar omdat het ging om een beperkte groep van veelal volwassenen die sociaal en maatschappelijk gezien een uitzonderingspositie innamen, was dit te rechtvaardigen. De situatie is echter drastisch gewijzigd doordat veel vaker dan vroeger twee inkomens per gezin binnenkomen.

Het rechtvaardige loon kan daarom beter worden verwerkelijkt in de secundaire sfeer, door aan het verrichten van verzorgende taken het recht op een inkomen te verbinden¹⁶. De regeling kan worden uitgevoerd op een wijze die niet discriminerend is tussen seksen, al zal het voorlopig wel neerkomen op het toekennen van een huisvrouwenloon. Al naar gelang de maatschappelijke effecten die men wenst te bewerkstelligen, komt het basisinkomen te vervallen wanneer beide partners uit een samenlevingsverband al of niet in deeltijd betaald werk verrichten of wanneer zij samen dit langer dan bijvoorbeeld 40 of 50 uur per week doen. Vooral bij de eerste variant wordt de rolfifferentiatie die ten grondslag ligt aan het functioneren van het traditionele gezin, bestendigd. De vraag naar werk wordt in beide gevallen teruggebracht. Het toekennen van dit basisinkomen houdt ook in dat het wettelijk minimumloon niet langer hoeft te worden afgesteld op de behoefte van het gezin en de hieruit voortvloeiende opwaartse druk wordt verlicht. Dit schept meer aanbod van werk.

Een andere categorie die in aanmerking komt voor een basisinkomen, wordt gevormd door degenen die vrijwillig werken voor organisaties met een erkend maatschappelijk nut, zoals charitatieve instellingen, sportverenigingen en dergelijke¹⁷. Voor uitkeringstrekkenden van verzekeringen en bijstand houdt dit ontheffing in van de sollicitatieplicht en voor huisvrouwen en huismannen betekent dit, dat zij hun recht op een basisinkomen uit hoofde van die functie niet verliezen. De mogelijkheid kan worden geopend om via vrijwilligerswerk enige extra inkomsten te verwerven, die dan moeten worden gezien als een compensatie voor aan het werken verbonden kosten en niet als een beloning voor het werk zelf.

Een derde categorie wordt gevormd door kleine zelfstandigen die niemand in loondienst hebben en zich toeleggen op werk in de ambachtelijke sfeer en

¹⁶ W. Albeda, *Innovation in the Labour System*; Inleiding WRR-conferentie, dec. 1979.

¹⁷ *Over arbeid en inkomen*; Cahier Raad van Kerken, Amersfoort, De Horstink, 1980.

op onderhoud, reparatie en renovatie van duurzaam geachte gebruiks-
goederen. Het basisinkomen kan hier worden opgevat als een zekerheid dat
de vaste lasten kunnen worden opgebracht¹⁸. Ook scheppende kunstenaars
kunnen in aanmerking komen voor een basisinkomen. Voor deze kleine
zelfstandigen en voor de vrijwilligers worden de regelingen erop gericht werk
te scheppen in de schemerzone tussen de heteronome en autonome economie
(par. 2.6.1 en 2.6.4) dat voldoening geeft aan degene die het op zich neemt en
dat maatschappelijk zinvol wordt geacht.

De huidige sociale voorzieningen bergen nogal wat elementen van een
inkomensgarantie in zich. Een voorbeeld is de al genoemde kinder-
bijslagregeling, die trouwens voor studerende omgezet kan worden in een
basisinkomen dat komt te staan tegen de vrijwillig opgenomen taak van stu-
deren. Bij de weduwnutkeringen in het kader van de AWW wordt niet op
eigen verdiensten gekort en mede gezien de werkloosheid wordt voor som-
mige categorieën uitkeringstrekkers in de praktijk de hand gelicht met de sol-
licitatieplicht. Ook wordt druk geëxperimenteerd met regelingen die het wer-
ken voor een uitkering door vooral jeugdige werklozen mogelijk maken. Ten
slotte mag niet worden vergeten dat de belastingdienst op eigen initiatief de
kleine zelfstandige al coulant behandelt.

Wanneer aan de heffingszijde de lasten worden verschoven naar de indirec-
te belastingen zal het reële primaire inkomen van de gezinnen afnemen,
waarschijnlijk door een verhoging van de prijzen. Omdat de zo verkregen
middelen worden gebruikt voor het verstrekken van basisinkomens, zal per
saldo het beschikbare inkomen van gezinnen niet achteruitgaan. Een
belangrijk verschil met de huidige situatie is dat de grote categorie van huis-
vrouwen, die nu alleen maar informele rechten op een inkomen kunnen doen
gelden, over een eigen inkomen gaan beschikken. In feite wordt zo een situa-
tie bereikt waar een ieder uit vermogen, werk, pensioen, verzekering, bijstand
of als basisinkomen over een eigen inkomen in geld beschikt.

Tevens ligt er een sterke nadruk op het onbetaald verrichten van maat-
schappelijk nuttig werk, waaronder de verzorging van hulpbehoevenden.
Wanneer daarbij tevens wordt uitgegaan van de notie dat sommige genees-
wijzen erger zijn dan de kwaal en dat ziekte tot op zekere hoogte als een
onvermijdelijk onderdeel van het bestaan geaccepteerd moet worden, bete-
kent dit dat in de verzorgingssector aanzienlijk bezuinigd kan worden. Terug-
dringen van de georganiseerde zorg en bevordering van de zelfwerkzaamheid
staan daarmee in deze visie centraal. Bevorderd moet worden dat de zorg
zoveel mogelijk deel gaat uitmaken van de informele relaties in leefeenheid,
buurt en bedrijf. Het besef van een zekere verzorgingsplicht jegens verwanten
en anderen met wie men nauwe betrekkingen onderhoudt, verdient aan-
moediging. De mogelijkheden voor het verrichten van onbetaald werk wor-
den momenteel onnodig beperkt. Een goede samenhang tussen de informele
hulp en de professionele zorg kan het best bereikt worden door een
kleinschalige opzet van de professionele zorg.

Ook voor de gezondheidszorg past in het kader van deze visie een basis-
voorziening, welke vorm kan krijgen in een volksverzekering. Het verstre-
kingenpakket kan minder omvangrijk zijn dan het huidige pakket van zieken-
fonds en AWBZ, als gevolg van het streven naar deprofessionalisering en een
herdefiniëring van het begrip 'ziekte'. Privatisering van een gedeelte van de
ziektelastverzekering, zoals voorgestaan in de sociocratische liberale visie,
heeft bij deze visie niet zo'n hoge prioriteit. Wel is een omvangrijk stelsel van
eigen bijdragen denkbaar. Zo'n drempelverhoging stimuleert de burgers ertoe
om alleen wanneer dat absoluut noodzakelijk is van de professionele hulp
gebruik te maken. Het heeft niet de voorkeur de kosten, bijvoorbeeld door
middel van fiscalisering, geheel ten laste te laten komen van de verzekerde.
De medeverantwoordelijkheid van de bedrijven voor de gezondheid van de
werknemers dient tot uitdrukking te komen in een bijdrage aan de premie.
Ook de overheid kan uit haar primaire inkomen een bijdrage leveren.

¹⁸ B. Nooteboom, 'Beleid voor het handhaven van kleine winkels: een vergelijking tussen Noor-
wegen en Nederland'; *Beleid en maatschappij*, jaargang VIII, nr. 12, december, 1981, blz. 389-397.

Wellicht afgezien van de wijziging in de heffingsstructuur die is gericht op het afdwingen van versobering, past het hier geschetste beleidsinstrumentarium ook in een technocratisch getinte politiek op christelijke grondslag. In een technocratisch-socialistische visie past deze ontwikkeling slecht, omdat bij een basisinkomen de band tussen recht op inkomen en plicht tot werken te los wordt gemaakt. De liberale visies staan eveneens ver van dit beleidsinstrumentarium, vanwege het in veel opzichten te normstellend karakter.

3.3.3 *De verhouding collectieve sector - particuliere sector*

3.3.3.1 Socialisatie van de vraag

Veel goederen en diensten kunnen in beginsel zowel door de overheid als door particuliere ondernemingen worden geproduceerd en aan de gebruikers aangeboden. Slechts waar het om zuiver collectieve goederen gaat, zoals defensie, verkeersveiligheid en openbare verlichting, is de overheid de enig aangewezen instantie om het aanbod van deze voorzieningen te verzorgen. In de gemengde economische orde komt echter niet automatisch een evenwicht tot stand tussen het aanbod van voorzieningen via de markt en het aanbod via de overheid. Vooral in de *visie van het technocratisch socialisme* behoort de overheid actief op te treden om hier scheefgroei en daarmee 'armoede temidden van de overvloed' te voorkomen¹⁹. Het is dan ook vanuit deze visie, dat deze materie hier behandeld wordt.

Een overheid die zich mede verantwoordelijk weet voor de omvang en voor de samenstelling van de goederen- en dienstenstroom, zal niet kunnen toelaten dat de verdeling van voorzieningen over de afzonderlijke burgers hoofdzakelijk verloopt via het ruilproces op de markt. Zij zal rechtstreeks ingrijpen in het productieproces door zich bezig te houden met het aanbieden van voorzieningen. In plaats van massale inkomensoverdrachten te stimuleren die de laagstbeloonden in de maatschappij een verhoging van hun eigen koopkracht geven, is het mogelijk rechtstreeks voorzieningen beneden de kostprijs of zelfs gratis aan te bieden. De overheveling van ongedifferentieerde koopkracht van de overheid naar de burgers wordt dan vermindert ten gunste van de productie van publieke voorzieningen. Verdeling en herverdeling spelen zich derhalve meer af in de vorm van leveranties in natura door de overheid. Individueel door de burgers uitgeoefende vraag naar goederen en diensten wordt aldus vervangen door de vraag die de overheid uitoefent: er is dan sprake van een socialisatie van de vraag. Dit verschijnsel mag niet verward worden met nationalisatie van de productie. Het feitelijk produceren van de voorzieningen kan immers blijven gebeuren door particuliere ondernemingen. Kenmerkend is alleen dat niet de afzonderlijke burgers, maar dat de overheid als vertegenwoordiger van de collectiviteit de opdracht tot de productie van de voorzieningen verstrekt. Deze centralisatie van de vraag naar bepaalde goederen en diensten bij de overheid hoeft niet zonder spanningen tussen verschillende departementen te verlopen. De doelstellingen van verschillende departementen, zoals een bepaalde sectorstructuur, werkgelegenheid bevorderen en zo goedkoop mogelijk inkopen, kunnen onverenigbaar zijn bij socialisatie van de vraag. Het instrument 'socialisatie van de vraag' is namelijk niet verfijnd genoeg om deze coördinatie tussen de deeldoelstellingen te realiseren.

In de technocratisch-socialistische visie wordt gekozen voor een gemengde economische orde waarin aan het prijsmechanisme een ruime plaats wordt ingeruimd voor de coördinatie van economische beslissingen. Het aanbod van voorzieningen door de overheid moet daarom apart worden beargumenteerd. Dit kan op een aantal gronden gebeuren. In de eerste plaats leidt het marktmechanisme tot koopkrachtverschillen bij individuen die niet steeds als rechtvaardig of maatschappelijk aanvaardbaar behoeven te worden aangemerkt, in het bijzonder omdat zij de toedeling van duurzame gebruiksgoederen, zoals huizen, kanaliseren via de koopkrachtige vraag. Daarnaast

¹⁹ J.K. Galbraith, *The affluent society*, Hammondsorth, Pelican Books, 1958.

werkt de prijsvorming van allerlei eindprodukten niet zo soepel als in de allocatietheorie verondersteld wordt, waardoor het prijsmechanisme niet de signaalfunctie kan vervullen die er aan wordt toegedacht. Ook kan de totaliteit van de vraag der individuele gebruikers gemakkelijk leiden tot een grote behoefte aan voorzieningen die de overheid aanbiedt, vooral wanneer beide soorten voorzieningen elkaar aanvullen, zoals het geval is bij uitgaven voor cultuur, sport en ontspanning en de daaruit voortvloeiende vraag naar voorzieningen, inclusief de infrastructuur. Ten slotte zijn er ook nog belangrijke waarden in de samenleving die worden gedragen door individuen, groepen en minderheidsgroeperingen. Deze waarden worden zonder materiële steun van de overheid gesmoord.

Een geheel ander argument om socialisatie van de vraag voor te staan, is het op deze wijze voeren van een beleid dat via sturing van de consumptie bijdraagt aan het verwezenlijken van macro-economische doelstellingen zoals bevordering van de werkgelegenheid, van energiebesparing of van binnenlandse bestedingen. Op de mogelijkheden hiervan wordt ingegaan in de volgende hoofdstukken, waar uiteenlopende perspectieven van economische ontwikkeling worden uitgewerkt.

Een ontwikkeling naar socialisatie van de vraag houdt geen breuk in met de huidige situatie. Ook nu bestaat een aantal voorzieningen in onder andere de gezondheidszorg, het onderwijs, de cultuur en de volkshuisvesting die in natura door de overheid worden verstrekt, terwijl dit ook privaats zou kunnen. Uitbreiding hiervan zal echter gepaard moeten gaan met een verschuiving van de inkomensoverdrachten in geld naar inkomensoverdrachten in de vorm van concrete voorzieningen. Deze verschuiving van de secundaire naar de tertiaire overdrachten hoeft nog niet te betekenen dat de fiscalisering per saldo toeneemt. Dit gebeurt alleen indien op grote schaal de sociale premies worden vervangen door belastingen. Een dwingende relatie met de collectieve voorzieningen bestaat hier evenwel niet. Het enig noodzakelijke dat de verschuiving met zich meebrengt, is dat de bekostiging van de produktie meer uit collectieve heffingen en minder via prijzen gebeurt. Binnen het kader van de socialistische visie is een verschuiving naar meer fiscalisering echter wel te verwachten. Deze voorkeur voor fiscalisering spruit mede voort uit het feit dat een groot deel van de huidige premieheffing voor sociale verzekeringen niet gebaseerd is op heffing naar draagkracht. Integratie van sociale premieheffing en loon- en inkomstenbelasting geeft — met het oog op de nivellerende werking — niet het gewenste resultaat. Vandaar dat om redenen die liggen in het gewenste inkomensbeleid, een overgang naar een grotere mate van gecollectiviseerde goederenvoorziening ook een stimulans zal geven aan de fiscalisering in het financieringsvlak.

Een uitbreiding van de fiscalisering zal ook veroorzaakt kunnen worden door het vervangen van subjectsubsidies door objectsubsidies. Wanneer de overheid zelf voorzieningen aanbiedt, vervalt de noodzaak tot inkomensoverdrachten in geld voor een aantal gevallen. De voorzieningen kunnen immers beneden de kostprijs aan de gebruikers worden aangeboden, waardoor indirect een subsidie wordt gegeven aan de gebruiker. Naarmate deze objectsubsidies algemener zijn, zal echter de noodzaak tot financiering uit progressieve belastingen groter worden, omdat aldus kan worden bereikt dat de gewenste inkomensverdeling ontstaat. Veel ingewikkelder wordt de vormgeving en uitvoering van een nivellerend inkomensbeleid wanneer het collectieve aanbod van voorzieningen algemeen is en niet tot bepaalde groepen of individuen wordt beperkt. De overheid zal in dit geval moeilijk kunnen uitkomen aan inkomensafhankelijke gebruikersprijzen van de voorzieningen.

Voor de ondernemingen die de voorzieningen produceren, verandert de afzetmarkt in die zin, dat een groot aantal individuele klanten vervangen wordt door inkoopbureaus van de overheid. Als grote klant is de overheid dan in staat bij haar relatie met het particuliere bedrijfsleven niet alleen prijs en kwaliteit tegen elkaar af te wegen, maar ook andere overwegingen te laten meespelen, zoals ten aanzien van regionale spreiding, werkgelegenheid en emancipatie. Dit is in Nederland des te meer van belang omdat, in tegenstelling tot landen als bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Frankrijk, de defensie-uitgaven voor dit doel te weinig gewicht in de schaal leggen. De

noodzaak van gehele of gedeeltelijke nationalisatie van bedrijven, die toch al moeilijk is door te voeren in een klein land met een open economie, wordt zo teruggedrongen.

Op de samenstelling van de beroepsbevolking heeft de socialisatie van de vraag op zich geen zelfstandige invloed. Slechts indien zij betekent dat zeer grote verschuivingen in de bestedingsstructuur optreden in de richting van de quartaire sector of de commerciële dienstverlening kan verwacht worden dat een groter beroep wordt gedaan op vrouwen. In dit geval zal gemakkelijk een verschuiving kunnen optreden naar meer deeltijdwerk.

Socialisatie van de vraag zal de geldstromen in de verzorgingsstaat beïnvloeden in de richting van een toename van de collectieve heffingen. Afhankelijk van de aard van de heffing, zal het primaire dan wel het besteedbare inkomen van de overheid direct toenemen. In ieder geval moet het besteedbare inkomen van gezinnen naar beneden. Daaruit vloeit ook voort dat de overheidsbestedingen zullen toenemen ten koste van de particuliere bestedingen. De toegevoegde waarde die in de overheidssector geproduceerd wordt, zal waarschijnlijk weinig verandering ondergaan.

De inkomensverdeling zal in zoverre worden beïnvloed dat het besteedbare loon- en winstinkomen van gezinnen zal dalen. Ook het personele inkomen ondergaat een daling, want in plaats van een kostendekkende prijs behoeven de individuen slechts een deel van de kosten te betalen als zij tot aanschaf van de door de overheid aangeboden goederen en diensten overgaan. De besteedbare inkomensverdeling over personen zal zeer waarschijnlijk meer genivelleerd worden, want zonder een opvoering van progressieve heffingen is de socialisatie van de vraag praktisch niet uitvoerbaar. Een gevolg zal ook zijn dat het besteedbaar inkomen van gezinnen een grotere nivellering zal laten zien.

De sector gezondheidszorg is van een zodanige omvang, dat hieraan apart aandacht gegeven wordt. In de technocratisch-socialistische visie gaat hier socialisatie van de vraag niet ver genoeg en is nationalisatie op zijn plaats. Artsen zullen dan in een dienstverband werken en investeringsbeslissingen kunnen centraal worden afgewogen op basis van objectieve criteria zoals regionale spreiding en capaciteitsomvang. Vanuit deze visie is een vestigingsbeleid noodzakelijk. Beheersing van de opleidingscapaciteit, gebaseerd op ramingen van het in de toekomst benodigde aanbod, is eveneens gewenst. Het past voorts in deze visie om het overschot aan dienstverleners, dat zich naar alle waarschijnlijkheid in de komende tijd zal aandienen, op te vangen door een algemene arbeidstijdverkorting. Medische specialisten hebben momenteel een werkweek van gemiddelde circa 60 uren²⁰. Door over te gaan op een 40-urige werkweek kan voor ongeveer 50 procent meer specialisten een arbeidsplaats worden geschapen. De inkomens van de medische specialisten zijn zodanig dat de hiermee gepaard gaande inkomensachteruitgang aanvaardbaar kan worden geacht. Mede in verband met de beoogde versterking van de eerste lijn wordt het wenselijk geacht om de praktijkomvang voor huisartsen te verlagen. Het huidige gemiddelde ligt op circa 2600 inwoners per huisarts²¹. Een praktijkomvang van 2000 inwoners wordt nagestreefd.

Een grotere greep van de overheid op de prijzen van farmaceutische producten en medische apparatuur zal bijvoorbeeld door scherpere prijsvoorschriften, een centraal inkoopbeleid of het stimuleren van een nationale farmaceutische industrie, moeten worden verkregen. Het beslag dat de gezondheidszorg jaarlijks mag leggen op het nationaal inkomen, kan door regering en parlement worden bepaald; de omvang van de totale kosten wordt aldus beheersbaar. Door fiscalisering van de financiering worden de bestaande onrechtvaardige kostenverdelingen geëlimineerd. De huidige problemen van het vrijwillige ziekenfonds en de bejaardenverzekering zijn daarmee uit de wereld geholpen.

De beheersing van de vraag moet niet worden aangepakt door drempelverhoging maar door een stelsel van medische indicaties te ontwikkelen. Dit legt

²⁰ *Rapport adviescommissie opleidingen geneeskundigen*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 107.

²¹ *Ibid.*, blz. 105.

de verantwoordelijkheid bij de meest deskundigen, is objectief en sluit bevoordeling van de groepen met hogere inkomens uit. Dit in tegenstelling tot eigen bijdragen, die voor de laagst betaalden de toegankelijkheid sterker zullen verminderen dan voor mensen met een ruimere beurs. Moderne technieken scheppen de mogelijkheid om het ontstaan van ziekten en het bestaan van gezondheidsbedreigende factoren in een vroeg stadium te signaleren. Screening kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de vraag naar gezondheidszorg en een verschuiving teweegbrengen van moeilijk naar nog gemakkelijk te behandelen klachten. Het voeren van een beleid, gericht op het terugdringen van voor de gezondheid schadelijke consumptie van goederen en diensten is in deze visie legitiem. Gedacht kan worden aan het krachtig bevorderen van het openbaar vervoer ten koste van de auto, hogere accijns op alcohol en tabak en het verbieden van reclame voor deze produkten, het verscherpen van de veiligheidsvoorschriften voor huishoudelijke apparatuur en productieprocessen, enzovoort.

3.3.3.2 Privatisering

In de *liberale* visie, en dan vooral die met een *sociocratische inslag*, is een behoorlijke scepsis tegenover argumenten voor een verdere socialisatie van de vraag op zijn plaats. Hier past veeleer de overtuiging dat op belangrijke beleidsterreinen, zoals huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur de overheid zich een veel te paternalistische rol heeft aangemeten en dat, zeker gezien het huidige niveau van welvaart en ontwikkeling, er vooral ruimte is voor privatisering en een groter beroep op een vertrouwen in de particuliere ondernemingen.

Zo'n re-activering van het particuliere initiatief in de markteconomie heeft echter weinig kans van slagen wanneer de overheid met allerlei regelingen en voorschriften de slagvaardige particuliere ondernemer blijft dwarsbomen. De weg terug naar een flexibel werkend marktmechanisme bij de voorziening met goederen en diensten kan dan ook alleen maar met succes worden ingeslagen, indien er meer beleidsruimte komt voor de particuliere onderneming. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het opruimen van ondernemingsvriendelijke – en soms zelfs -vijandige – voorschriften en procedures. De relatief gebrekkige werking van de particuliere ondernemingswijze productie zoals die heden ten dage in velerlei vormen en sectoren wordt aangetroffen, is geen gevolg van het falen van dit produktiestelsel, maar vloeit voort uit de omstandigheid dat de overheid het stelsel onwerkbaar maakt. Herstel van de marktkrachten betekent daarom niet dat de klok op sociaal-economisch terrein wordt teruggezet; het is een vooroordeel dat de particuliere onderneming niet in staat zou zijn in de maatschappelijke behoeften voor een zeer groot deel te voorzien.

In dit perspectief wordt de voortbrenging van goederen en diensten die via de markt verhandeld kunnen worden, in beginsel verzorgd door particuliere ondernemingen. Deelneming van de overheid aan het productieproces van deze goederen en diensten wordt tot een minimum beperkt. Wel zorgt de overheid voor regelingen die de onderlinge concurrentie tussen ondernemingen bevorderen, ten einde de markt optimaal te doen functioneren. Vergeleken met de huidige situatie betekent dit een krachtige terugdringing van de overheid als ondernemer.

Een eerste gevolg van deze nieuwe marsroute is dat er een verschuiving plaatsheeft van productie binnen en door de overheidssector naar de particuliere ondernemingen. Alle produktiezaken die de overheid thans in eigen beheer uitvoert, kunnen ook door particuliere ondernemingen worden gedaan. De stadsreiniging, de plantsoendienst, de zwembaden, het openbaar vervoer, het onderwijs, de gezondheidszorg, het maatschappelijk werk, de gelddiensten van de RPS en de PCGD, dit alles dient door particuliere ondernemingen te worden uitgevoerd. Dit houdt uiteraard in dat het voeren een Postbank op te richten niet tot uitvoering wordt gebracht. Het verstrekken van goederen en diensten beneden kostprijs is geen argument om deze productie in handen van de overheid te houden. Privatisering sluit immers doorgaande subsidiëring niet uit. Er verandert dan niets in het totale

budget van de overheid, maar alleen wat in de boekhouding. Privatisering beoogt ook niet een directe lastenverlichting voor de overheid, maar wordt binnen dit perspectief vooral verdedigd op grond van beginsel.

Van de in paragraaf 2.7.4 genoemde Staatsbedrijven en Staatsdelenemingen zijn er in feite alleen voor de Nederlandsche Bank, de Staatsmunt, enige bedrijven die vooral militair materieel leveren en een aantal gemeentelijke bedrijven zoals Openbaar Nut, goede redenen om deze blijvend in overheidshanden te houden. Het abrupt afstoten van grote ondernemingen die in een kunstmatige of natuurlijke monopoliepositie verkeren, bijvoorbeeld de PTT, de NS of de Hoogovens zal niet eenvoudig zijn. De weg die men hier kan volgen is het toestaan van private ondernemingen op hetzelfde activiteitenterrein zodat geleidelijk meer gezonde concurrentieverhoudingen ontstaan. De particuliere postbezorgingsdiensten zijn hiervan een voorbeeld. Waar deze weg door de aard van de activiteiten moeilijk uitvoerbaar is — en dat geldt voor de meeste natuurlijke monopolies — kan geleidelijke privatisering plaatsvinden door de overheidsdeelneming in het vermogensbezit te verminderen.

Door de organisatie van het maatschappelijk productieproces te herijken op de particuliere onderneming, kan een aantal goederen en diensten efficiënter worden geproduceerd dan wanneer een overheidsdienst dat blijft doen. Dit is een reden te meer om privatisering van de productie te bevorderen. Ook waar een versluierde overheidsbemoeyenis met de productie is, zal de grens tussen overheid en particuliere onderneming of privaatrechtelijke instelling duidelijker getrokken moeten worden. Een goed voorbeeld van een dergelijke ondoorzichtige verstrengeling van verantwoordelijkheden vormen de woningbouwcorporaties.

Naast privatisering van de productie, moet ook het vrij besteedbare particuliere inkomen ten koste van het besteedbaar inkomen van de overheid worden vergroot. Hier staat de burger centraal die zoveel mogelijk zijn eigen bestedingspatroon kiest en daarvoor ook de benodigde ruimte in zijn besteedbaar inkomen vindt. Socialisering van de vraag houdt een grove onderschatting in van de mondigheid en zelfstandigheid van de burgers. Vooral vanuit de sociocratisch-liberale visie wordt stelling genomen tegen deze gedwongen winkelen van overheidszijde. Want door de verplichte hoge collectieve afdrachten — via belastingen en sociale premies en de woekerprijzen van het aardgas — wordt een groot deel van het persoonlijk verworven inkomen afgeroomd, zonder dat de burger ook maar enigszins van nabij kan bepalen waar dit geld aan wordt besteed. En weet de overheid wel zoveel beter dan de afzonderlijke burger wat goed voor hem is? Deze vraag beantwoorden de liberalen duidelijk ontkennend en daarmee is voor hen de weg naar meer socialisatie van de vraag ten enen male onbegaanbaar geworden. De overheid dient dan ook niet te willen sturen in de sfeer van consumptieve uitgaven en investeringen. Dat is het onvervreembare domein van het individu. Bestedingsvrijheid mag niet beperkt worden door een monopoliserend bedrijfsleven, maar evenmin door een betuttelende overheid. Daarom kan de privatisering in de productie ook gepaard gaan met een verhoging van het particulier besteedbare inkomen door middel van belastingverlaging. De consument zal dan zelf wel bepalen waaraan hij zijn geld wil uitgeven.

Op het terrein van de onderwijsvoorzieningen houdt privatisering in dat voor een leerrecht, in de zin van een door de gemeenschap te betalen recht op educatie, na afloop van het dagonderwijs eigenlijk geen plaats is. Voor het genieten van tertiair dagonderwijs kan het profijtbeginsel worden toegepast, waarbij de daadwerkelijke betaling mag worden uitgesteld totdat men eenmaal werkt of waarbij deze door een toekomstige werkgever kan gebeuren. Hierbij past geen vaste aanstelling van docenten, maar ligt het eerder voor de hand ze te laten betalen naar gelang het aantal studenten dat zij trekken. Voor volwasseneneducatie kan grotendeels worden verwezen naar de vrije markt. Deze opvattingen komen aan de orde in paragraaf 7.5 over onderwijs in het hoofdstuk over cultuurpolitiek. In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op de perspectieven van privatisering op het terrein van de media voor massacommunicatie en van de kunsten.

Ook al om klaplopen bij de gezondheidszorg te voorkomen, wordt iedereen

verplicht zich te verzekeren voor een basispakket dat gefinancierd wordt door middel van een heffing op het inkomen. Het bestaande onderscheid tussen ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekeringsmaatschappijen komt te vervallen. Alle verzekeringsmaatschappijen hebben de verplichting om een basispakket aan te bieden en zij mogen niemand weigeren; daarmee wordt voorkomen dat sommige maatschappijen alleen mensen met lage risico's als verzekerde accepteren. Premiedifferentiatie op basis van leeftijd is in het kader van deze visie zeker geoorloofd. In deze tijd mogen mensen in staat geacht worden om zelfstandig voorzieningen te treffen voor de hoger wordende ziektekosten op latere leeftijd. Wanneer de lasten voor de bejaarden te hoog dreigen te worden, kan door de overheid een vergoeding worden gegeven afhankelijk van de leeftijd. Zo blijft prijsconcurrentie tussen de verzekeringsmaatschappijen mogelijk, doordat het individu vrij kan kiezen uit concurrerende basispakketten. De verzekeringsmaatschappijen worden betaald naar rato van het aantal ingeschrevenen.

Vanzelfsprekend staat het een ieder vrij zich verder te verzekeren dan het basispakket voorschrijft. Binnen dit perspectief past ook een zekere concurrentie tussen dienstverleners en tussen instellingen voor gezondheidszorg. Instellingen zoals de Health Maintenance Organizations die in de jaren zeventig in de Verenigde Staten aanzienlijke terreinwinst hebben geboekt, kunnen in dit kader van belang zijn²². Door dit geheel van maatregelen wordt de gebruiker gestimuleerd om kosten en baten af te wegen. De concurrentie prikkelt verzekeringsinstellingen en gezondheidszorgvoorzieningen tot doelmatigheid en flexibel reageren op de vraag. Binnen dwingend voorgeschreven nationale spelregels zorgt dan de werking van de markt voor een juiste afstemming van vraag en aanbod en een verantwoord kostenniveau.

Vanuit de technocratisch-socialistische als wel de liberale visies wordt de keuze tussen privatisering en socialisering van de vraag via de overheid scherp gesteld, maar vanuit de beide visies op christelijke grondslag wordt zij ontkend omdat op de terreinen waar het over gaat, juist een taak wordt gezien voor maatschappelijke verbanden.

²² A.C. Enthoven, *Health Plan; the only practical solution to the soaring costs of medical care*, Amsterdam, Addison-Wesley, 1981, blz. 55-69.

4. DE PRODUKTIE VAN GOEDEREN EN DIENSTEN

4.1 Inleiding en terreinverkenning

Belangrijke verschillen tussen de huidige economische situatie en die van 10 of 20 jaar geleden zijn het ontbreken van een gestage economische groei en het bestaan van een aanzienlijke werkloosheid. De hardnekkigheid van deze verschijnselen en het in veler ogen falen van de traditionele, en enige tijd zo succesvol geachte Keynesiaanse sturing van de economie, maakt dat van een economische crisis kan worden gesproken.

Een belangrijk meningsverschil dat wordt opgeroepen door het uitblijven van economische groei betreft de vraag, wat voor wat dient te wijken. Bij een grote nadruk op de gevaren van stagnatie zal herstel van deze groei worden vooropgesteld en zal er op worden aangedrongen verworvenheden zoals van het sociale zekerheidsstelsel bij de inkomensverdeling en de medezeggenschap en bij het facettenbeleid, in discussie te brengen. Stelt men daarentegen deze verworvenheden voorop dan zal men meer geneigd zijn de kwetsbaarheid ervan te verminderen door groeiverwachtingen tot meer realistisch geachte proporties terug te brengen. Er wordt dan vaak gewezen op de ruimte die economische stagnatie kan scheppen voor een minder materialistische instelling.

Anderen zien in de stagnatie van de economische groei de eerste tekenen van het onvermijdelijk vastlopen van een dolgedraaide machinerie. Dit vastlopen – hoe pijnlijk ook – biedt het voordeel van het verhelderen van wezenlijke tegenstellingen en misstanden, die in het 'afkooptijdperk', waarin de verzorgingsstaat tot volle bloei kon komen, verborgen bleven. Nog een reden om aan het uitblijven van hoge economische groei minder zwaar te tillen, kan voortkomen uit een nuancering van het belang van economische groei in traditionele zin. De nadruk wordt dan gelegd op de vele lasten die groei met zich meebrengt en de kosten van het tegengaan daarvan, die – ironischerwijs – voor een deel worden gerekend als bijdragen aan het nationaal produkt.

Een tweede kenmerk van de huidige economische situatie is het niveau van de werkloosheid. Er is hier sprake van een wat wrange paradox. Gedurende meer dan een eeuw is de technische ontwikkeling in sterke mate gericht geweest op het tot stand brengen van arbeidsbesparende vernieuwing. De bespaarde arbeid werd ingezet in de door een groeiende koopkracht gedragen uitbreiding van de bestaande produktie, werd opgenomen in nieuwe activiteiten of kwam tot uiting in algemene arbeidstijdverkorting. In de jaren zeventig is dit proces verstoord, waardoor juist het succes van de arbeidsbesparende technologische ontwikkeling zich nu als probleem manifesteert. Globaal zijn drie typen van werkloosheidsbestrijding te onderscheiden. Men kan het beleid richten op een meer gespreide verdeling van de bestaande werkgelegenheid door middel van maatregelen die variëren van bevordering van deeltijdarbeid tot een algemene arbeidstijdverkorting; men kan streven naar een beperking van het arbeidsaanbod; en men kan een werkgelegenheidsbevorderend beleid voeren. Het eerste type werkloosheidsbestrijding – dat van herverdeling van werk – komt in het voorgaande en het volgende hoofdstuk aan de orde. Op de ontwikkeling van het toekomstige arbeidsaanbod is in paragraaf 2.5.2 ingegaan; in dit hoofdstuk komt dit slechts zijdelings ter sprake. Hier zullen vooral de mogelijkheden tot het scheppen van werkgelegenheid worden onderzocht.

Werkgelegenheid en economische groei, beide in kwantitatieve en kwalitatieve zin, zijn nu de meest controversiële onderwerpen op economisch terrein, maar daar tussen door en daarmee vervlochten spelen steeds vraagstukken met betrekking tot onder meer energiegebruik, vervuiling, handelsbalans en technische ontwikkeling.

De richtingen waarin oplossingen worden gezocht, kunnen niet in hun volle omvang op hun uitvoerbaarheid worden getoetst. Een partiële toetsing is echter wel mogelijk: er kan worden onderzocht in hoeverre het economisch systeem vanuit technisch oogpunt gezien kan voldoen aan de eisen die er aan worden gesteld. Dit is het centrale thema van dit hoofdstuk.

Ook in het eerste deel van deze toekomstverkenning zijn vooruitberekeringen gemaakt van twee mogelijke ontwikkelingen met betrekking tot de economische structuur. Daarbij werd uitgegaan van een zekere economische en demografische groei en er werd rekening gehouden met de waargenomen verschillen in inkomenselasticiteit van de afzet tussen de diverse sectoren. De berekeningen hadden het karakter van een trendextrapolatie. De uitkomsten gaven een beeld te zien waarin landbouw en industrie terrein verloren aan een groeiende dienstensector. In de dienstensector namen vooral het geldwezen, transport en communicatie, de woondiensten, de gezondheidszorg en de overige niet-commerciële dienstverlening de groei voor hun rekening¹.

De berekeningen waren gebaseerd op slechts enkele, zeer geschematiseerde verbanden waarvan gehoopt werd dat deze een groot aantal invloeden zouden dekken. Het streven naar een evenwichtige handelsbalans, maar ook doelstellingen ten aanzien van energie en vervuiling, konden niet worden verdisconteerd. Het macro-economische groeicijfer was een extern gegeven, waarvan de mogelijke haalbaarheid niet werd getoetst. Een dergelijke toetsing werd toen ook niet beoogd: het ging om een bijzondere voor Nederland van een scenario van Interfutures, een studie van de OESO die op basis van internationale modelberekeningen een zekere economische groei voor Nederland mogelijk achtte.

In dit tweede deel van de verkenning liggen de zaken anders. Het gaat er hier om de gevolgen, grenzen en knelpunten op te sporen die de uiteenlopende aspiraties van de onderscheiden visies met zich meebrengen. Groei is geen uitgangspunt meer maar een mogelijke uitkomst. Zo is in een van de geschetste perspectieven de vergroting van het totale consumptievolume een belangrijke doelstelling maar dit laat de vraag naar de mogelijkheden daartoe nog open. De groeipotentie is onder meer begrensd doordat veranderingen in produktiestructuur tijd en investeringen kosten. Verder spelen de verwachtingen ten aanzien van het tempo van arbeidbesparende technische vooruitgang en de ontwikkeling van het arbeidsaanbod een rol. In het hier gehanteerde model zijn deze factoren opgenomen. De grenzen die de afzetmogelijkheden stellen, zijn op vrij rudimentaire wijze verwerkt. Veranderingen in de binnenlandse consumptie en het exportsaldo per sector zijn aan boven- en ondergrenzen gebonden (zie par. 4.3.2). Deze grenzen laten nogal wat vrijheid; op de vraag naar de plausibiliteit hiervan zal buiten het model naar een antwoord moeten worden gezocht. In deze zin moeten de gepresenteerde waarden van de doelfuncties als ramingen van het technisch haalbare worden gezien.

Het analyseren van de consequenties van ontwikkelingen in een bepaalde richting en het aangeven van een tijdpad waarlangs het een en ander, met inachtneming van allerlei werkzame traagheden, zich kan voltrekken, zal in dit hoofdstuk gebeuren aan de hand van de in paragraaf 2.6 gegeven beschrijving van het stelsel van voortbrenging. Omdat het hierbij om de technische mogelijkheden gaat, worden politieke doelen aan de hand van waargenomen en duurzaam gebleken relaties slechts op hun technische haalbaarheid getoetst en in voorwaarden voor verwerkelijking van die doelen vertaald. Voorbeelden van de laatste zijn het investeringsniveau of de aanpassing van het consumptiepatroon.

Deze aanpak leidt al snel tot twee vragen. In hoeverre is het modelmatig 'onmogelijke' ook werkelijk onmogelijk en in hoeverre is het modelmatige 'mogelijke' ook in de realiteit uitvoerbaar? Op beide vragen is geen echt afdoend antwoord te geven. Toch valt er wel iets over te zeggen. Zo wordt in

¹ Voor een uitvoeriger bespreking van werkwijze en uitkomsten zie WRR, *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel 1: Een poging tot uitlokking*, Rapport aan de Regering nr. 19. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 90 e.v..

paragraaf 4.4.1 ingegaan op de veranderbaarheid van de weliswaar duurzaam gebleken maar niet voor altijd gegeven technische verhoudingen. Ingang is hier de technische innovatie en aanleiding zijn die knelpunten en barrières die bij de daaraan voorafgaande besprekingen van de scenario's zijn gesignaleerd. Zo zijn er meer kanttekeningen te plaatsen. Onder invloed van prijsveranderingen, wisselkoersaanpassingen, enzovoort kunnen wijzigingen in de wijze van produceren optreden met als gevolg een andere inzet van intermediaire leveringen, grondstoffen en produktiefactoren. In paragraaf 4.4.2 wordt geïllustreerd wat een verhoging van de prijs van energie, ten gevolge van een overheveling van sociale premielast van arbeid naar energie, voor eerste orde-effecten heeft op de prijs en afzet van de produktie in de onderscheiden sectoren. Een verantwoorde terugkoppeling van dergelijke verschuivingen op de modelberekeningen stuit echter op dermate grote problemen dat hiertoe geen poging is gewaagd: er kan dus met recht gesproken worden van een partiële analyse.

In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op één aspect voor de uitvoerbaarheid van het modelmatige mogelijke, namelijk de vrijheden die het systeem worden gelaten ten aanzien van de mogelijkheden tot afzet. Andere aspecten, zoals bijvoorbeeld de omvang van de vereiste investeringen, komen terug in volgende hoofdstukken.

Maar voordat tot deze uitwerking wordt overgegaan, worden eerst de karakteristieke visies op de economie verder gepreciseerd. Hiermee wordt beoogd de samenhang tussen visie en technisch-economische perspectieven en daarmee de samenhang tussen de perspectieven en de andere onderdelen van deze toekomstverkenning aan te geven.

4.2 De karakteristieke visies

Bij onderstaande uitwerking van de visies is als startpunt steeds de kijk op en de aangeduide oplossingsrichting uit de huidige economische stagnatie gekozen. Het oog is hierbij vooral op de lange termijn gericht waardoor de meer conjuncturele economische problemen die dagelijks in de krant zijn te lezen, opzettelijk onderbelicht blijven. Vraagstukken van economische orde komen door deze lange-termijn invalshoek daarentegen duidelijker naar voren dan gebruikelijk.

Een belangrijk element in de *technocratisch-liberale visie* is het besef dat het gewenste herstel van de groei maar beperkt door binnenlands beleid beïnvloedbaar is. De vraag in het buitenland, het niveau van de wereldhandel, de rentestand in de Verenigde Staten en de prijs van energie, zijn nauwelijks beïnvloedbaar maar het zijn voor onze economie wel cruciale factoren. Dit betekent echter niet dat met de armen over elkaar internationaal herstel kan worden afgewacht. Wil Nederland aansluiting vinden bij een eventueel weer aantrekkende wereldeconomie dan zullen binnenlands een aantal zaken moeten worden rechtgezet.

Om de structurele scheefgroei van de collectieve sector ten opzichte van de marktsector om te buigen zijn besnoeiingen van de overheidsuitgaven noodzakelijk. Verder is de huidige rendementspositie en daarmee de investeringsbereidheid van de meeste bedrijven thans zodanig gering dat gevreesd moet worden dat bij een weer aantrekkende wereldeconomie het Nederlandse produktie-apparaat onvoldoende geëquipeerd is om de internationale concurrentie aan te kunnen. Rendementsherstel en gezondmaking van de overheidsfinanciën is op de korte termijn alleen bij inkomensmatiging van loonen uitkeringstrekkers te realiseren. Indien nodig heeft de overheid de taak hiervoor ingrijpende maar bij voorkeur globale maatregelen te treffen.

Zonder het wezenlijke karakter van de gemengde economische orde in Nederland aan te tasten, zal worden gestreefd naar minder overheidsbemoeienis op het gebied van regelgeving, prijszetting en produktie door de overheid zelf. Hier geldt het motto dat in het eerste deel van de BTV aan de verbijszondering voor Nederland van het Interfutures scenario werd meegegeven: 'As much market mechanism as possible, and no more planning

than necessary'. Dit sluit bijvoorbeeld een economisch beleid door middel van gerichte sturing van de consumptie uit.

Op de wat langere termijn zal de samenleving zich moeten ontwikkelen naar een maatschappij met een qua arbeidsplaatsen kleine maar internationaal concurrerende industriële en landbouwsector en een omvangrijke dienstverleningssector die in sterke mate op particulier initiatief drijft. Toepassingen van nieuwe technologieën zullen in toenemende mate ook in de dienstverlening worden aangetroffen. In de industriële sector zullen multinationale ondernemingen met een ver doorgevoerde specialisatie van productie-activiteiten een belangrijke rol spelen. Hoewel voor onze betalingsbalans van groot belang, zal hun bijdrage aan de werkgelegenheid in Nederland gering zijn. Deze zal vooral moeten worden gevonden in de commerciële dienstensector waar in toenemende mate tijdelijk of in deeltijd wordt gewerkt. Als hiermee een scheiding op de arbeidsmarkt ontstaat tussen enerzijds een segment waar in het algemeen goed gekwalificeerd personeel voor fulltime functies wordt gevraagd en aangeboden en anderzijds een segment waar een aanzienlijke keuzevrijheid is wat betreft werktijden en duurzaamheid van de dienstbetrekking, wordt dit niet op voorhand als negatief gezien. Per saldo zal de beroepsbevolking blijven toenemen maar het aantal uren dat een persoon in zijn leven aan betaalde arbeid besteedt, daalt. De spreiding tussen individuen in het aantal gewerkte uren zal groter worden.

In de *sociocratisch-liberale visie* wordt verder gegaan in het ter discussie stellen van de wenselijkheid van de gemengde economische orde zoals wij die in Nederland kennen. Hoewel bij pleidooien voor het terugtreden van de overheid uit het economisch leven vaak vooral doelmatigheidsargumenten naar voren worden gebracht, knaagt hier de fundamentele twijfel of in een gemengde economie niet geprobeerd wordt het onverenigbare met elkaar te verzoenen. Het mag met recht een heroïeke poging genoemd worden zoveel uiteenlopende doelstellingen van economisch en sociaal beleid tegelijkertijd te willen verenigen, maar de verzorgingsstaat die daaruit is voortgekomen, kent wel erg veel absurditeiten en onbedoelde effecten. De verschijnselen zijn bekend. Grote sectoren van de economie waar het budgetmechanisme en subsidiestromen het prijsmechanisme hebben overgenomen, een regelgeving die productiebedrijven in toenemende mate dwingt zich bezig te houden met juridische en administratieve zaken en een arbeidsmarktregulering die werkgevers kopschuw maakt mensen aan te nemen en werknemers voorschrijft welke arbeidsvoorwaarden te moeten stellen.

Deze bureaucratisering en deze verstikking van particuliere initiatieven worden als belangrijke oorzaken aangemerkt voor de hardnekkigheid waarmee de huidige stagnatie voortduurt. Het ongekende niveau van de werkloosheid wordt als een gevolg gezien van het uitblijven, mede door de uitgebreide inkomens- en arbeidsmarktregulering, van de noodzakelijke aanpassingen aan zowel nationaal als internationaal veranderde schaarsteverhoudingen. Verder zal weer teruggegaan moeten worden naar de basisfunctie van de onderneming: een zelfstandige doelorganisatie met als doelstelling het bedienen van een markt, dus het tegen een rendabele prijs aanbieden van goederen en diensten waarvoor een koopkrachtige vraag bestaat. De voorkeuren van de consument bepalen dan de richting van de economische ontwikkeling. Deze zal naar verwachting gaan in de richting van een veelsoortige dienstverlening waarbij de verscheidenheid zich niet alleen uitstrekt tot het soort diensten dat wordt aangeboden maar ook op de wijze van dienstverlening. Als naast commerciële dienstverlening door ondernemingen, zelfstandigen en vrije beroepsuitoefenaren een belangrijke, vooral formeel georganiseerde sector ontstaat waar mensen tijdelijk of voor een deel van hun tijd diensten of goederen aanbieden, wordt dit toegejuicht. Deze uitwisseling zal zo min mogelijk centraal gereguleerd en belast moeten zijn.

Aanbod van en vraag naar werk zal zowel naar arbeidstijd als naar beloning en andere arbeidsvoorwaarden diverser worden dan thans. De uitzendbureaus, die bewezen hebben slagvaardig op de veranderingen in vraag en aanbod te kunnen inspelen, kunnen in de bemiddeling een belangrijker rol gaan spelen. Door veranderingen in bevolkingssamenstelling en een te verwachten toename van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, zal

het arbeidsaanbod in personen tot het eind van dit decennium nog aanzienlijk groeien. In arbeidsjaren uitgedrukt zal, door het veelvuldiger voorkomen van deeltijdarbeid, deze groei in arbeidsvolume gematigder zijn.

Vanuit de *technocratisch-socialistische visie* maakt het bestaan van nog vele onvervulde maatschappelijke behoeften, het verschijnsel van de huidige massawerkloosheid nog schrijnender. In de gemengde economie heeft het marktmechanisme deze potentiële vraag naar goederen en diensten en het aanbod van arbeidskrachten niet bij elkaar gebracht. Er ligt hier voor de overheid niet slechts een taak maar een plicht om te interveniëren met een actief stimuleringsbeleid. De gebondenheid aan de ontwikkelingen in het buitenland gaat zeker niet voor alle sectoren op. Juist die sectoren die voor de werkgelegenheid van groot belang zijn — de bouwnijverheid, het onderwijs, de gezondheidszorg, het maatschappelijk werk — kunnen de speerpunten van een binnenlands beleid vormen dat gericht is op werkgelegenheid en sociale vooruitgang. In dit verband wordt een economisch beleid via sturing van de consumptie niet geschuwd.

Een grootscheepse werkgelegenheidschepping in de industriële sector wordt bemoeilijkt door de voor het behoud van de concurrentiepositie vereiste voortgang van de arbeidsproductiviteitsverbetering. Industriële herstructurering vraagt een gericht en centraal gecoördineerd beleid om potentiële groeisectoren de financiële middelen te verschaffen voor de noodzakelijke investeringen in onderzoek en machinepark. De overheid zal haar sturende rol moeten versterken door deelname in industriële projecten. In de Nederlandse industrie zal in deze gedachtengang een verdergaande specialisatie in kapitaal- en kennis-intensieve productie-activiteiten optreden. Ook een vorm van directieve planning kan hiertoe een bijdrage leveren. Op een toename van buitenlandse arbeidsintensieve industriële producten op de Nederlandse markt moet niet worden gereageerd met afscherming maar met exportvergroting.

Bij het economisch beleid ten aanzien van de op de binnenlandse markt gerichte sectoren verdient de bouwnijverheid bijzondere aandacht. Hier kunnen met betrekkelijk weinig investeringen velen aan het werk worden geholpen. En de behoefte aan renovatie en nieuwbouw is groot, ook al uit dit zich niet altijd in een, uit de markt voortkomende effectieve vraag. Hier ligt voor de overheid wellicht ook als producent een taak door middel van eigen bouwbedrijf, vooral als daarvan een gunstige uitstraling uitgaat op de arbeids- en sociale omstandigheden in de particuliere bedrijven in die sector. Ook om andere redenen kan deelname van de overheid gewenst zijn in activiteiten die doorgaans aan het particuliere bedrijfsleven worden overgelaten. Zo kan een volwaardig opererende Postbank een hindernis zijn voor officieuze kartel-afspraken in het bankwezen. Ook projecten die vanwege de financiële risico's waarmee zij gepaard gaan, niet door particuliere ondernemingen worden ondernomen, kunnen via overheidsdeelneming mogelijk gemaakt worden. Verder passen in dit toekomstperspectief grote infra-structurele werken. De financiering van deze en andere stimuleringsprojecten wordt gezocht in een versnelde winning en het volledig aan de gemeenschap ten goede komen van het aardgas, het richten van de door institutionele beleggers beheerde besparingen op binnenlandse investeringen en een hogere belastingopbrengst, mede ten gevolge van de grotere economische activiteit.

Dit stimuleringsbeleid zal voor velen het behoud van hun baan of het vinden van werk betekenen. Desondanks zal, door de voortgaande arbeidsproductiviteitsstijging, de — te verwachten en ook beoogde — toename van de participatie op de arbeidsmarkt en gezien de huidige omvang van de werkloosheid, met een rechtvaardige herverdeling van arbeid ernst gemaakt moeten worden. Het toekomstige arbeidsaanbod, uitgedrukt in aantal personen, zal bij de economische ontwikkeling die in deze visie wordt voorgestaan naar verwachting groter zijn dan in enig andere visie.

In de *sociocratisch-socialistische visie* wordt het door liberalen aangeduide gevaar van bureaucrativering, manipulatie en vervreemding bij toenemende complexiteit en grootschaligheid erkend, ook als het gaat om activiteiten van overheid of semi-overheid. Dit gevaar alleen bij de overheid te willen zien, is

echter wat kortzichtig. In veel sectoren van het particuliere bedrijfsleven zijn nauwelijks controleerbare machtsconcentraties te vinden met dezelfde kenmerken en in sommige gevallen dezelfde doelstellingen als de overheidsbureaucratie. Deze machtsconcentraties dragen tot op heden weinig bij aan aanzetten tot een economisch herstel of aan het tot staan brengen van de stijgende massawerkloosheid. Voor het verzekeringswezen en de grote institutionele beleggers lijken de gevolgen van de economische crisis minder zwaar dan voor de gemiddelde werknemer of uitkeringstrekker.

Een oplossing van de economische vraagstukken zal in deze visie niet zonder structuurverandering en wijziging van de zeggenschapsverhoudingen kunnen plaatsvinden. Er zal gestreefd moeten worden naar een economische structuur waar gedemocratiseerde ondernemingen en produktiecoöperaties in het midden- en kleinbedrijf worden ondersteund door een groep van noodzakelijk grote bedrijven, waarin ook voor staatsondernemingen een plaats is. Deze ondernemingen hebben dan niet zozeer een sturende maar meer een voorwaardenscheppende en een dienstverlenende functie. Verder zal een restrictief fusiebeleid moeten worden gevoerd terwijl ook de invloed van multinationale ondernemingen zoveel mogelijk beteugeld moet worden.

Zingeving en eigenwaarde worden terecht voor een belangrijk deel ontleend aan het verrichten van arbeid. Definiëring en vaststelling van de omstandigheden van produktieve arbeid moet daarom gebeuren op het niveau van de werkgemeenschap. Op dit niveau moet ook een eerlijke verdeling van werk in de verzorgende en in de produktieve sfeer plaatsvinden, waarbij niet op grond van bijvoorbeeld leeftijd of sekse een bepaalde rol wordt opgedrongen. Wat dit per saldo voor het toekomstig aanbod van arbeid voor gevolgen heeft, valt moeilijk uit te maken.

In het denken over de gewenste economische ontwikkeling neemt de *technocratisch christelijk geïnspireerde visie* een middenpositie in. Verzoening en overleg worden hoog geschat en een compromis is dan ook niet altijd iets verwerpelijks. Het eigene van deze visie komt veeleer tot uiting in de institutionele vormgeving en het zoeken naar samenbindende krachten. Zo zullen voorstellen voor grootscheepse Nationale Projecten worden ondersteund, maar mede op grond van het verhoopte geestelijk bindende effect op de bevolking en niet alleen op basis van technisch-economische argumenten.

Het verschijnsel van afwenteling en het ontlopen van verantwoordelijkheden van de diverse deelnemers in het economisch leven wordt als belangrijke oorzaak gezien van de huidige problemen. Het door de liberalen naar voren gebrachte belang van de internationale afhankelijkheid wordt niet ontkend, maar verklaart toch niet waarom Nederland geconfronteerd wordt met een stijgingstempo van het werkloosheidsniveau dat uniek te noemen is in de westerse wereld. Dat het de passieve en afwachtende houding van de overheid is die, zoals de socialisten stellen, de huidige stagnatie mede zou hebben veroorzaakt, wordt in deze visie evenmin volledig onderschreven. Juist omdat in veel gevallen de overheid allerlei taken naar zich toe heeft getrokken, worden deze formeel als iedereen's taken gezien maar in de praktijk als niemand's verantwoordelijkheid gevoeld.

Een economisch stimuleringsbeleid zal in deze visie niet worden afgewezen, maar dan niet uitsluitend door de overheid geïnitieerd, uitgevoerd en gefinancierd met de rest van de samenleving slechts als toeschouwer. Een levensvatbaar stimuleringsbeleid kan slechts van de grond komen als daar de sociale partners aan deelnemen, op centraal of op bedrijfstakniveau: niet als te consulteren partijen maar als partners in reële overlegsituaties en in een niet gepolariseerd klimaat. Dat dit tot goede economische resultaten kan leiden, bewijst de landbouw. In deze sector die als enige in Nederland een adequaat functionerende bedrijfstakorganisatie kent, wordt al enige jaren een exportgroei gerealiseerd die hoger is dan in welke andere sector dan ook.

Sommige voorstellen van liberale zijde tot ontkoppeling en selectieve deregulering vinden ook hier weerklank, hoewel het eerder zal gaan om het toekennen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan intermediaire organen dan om het volledig leggen van de last bij het individu of de individuele onderneming. Dit beginsel van gespreide verantwoordelijkheid en gedecentra-

liseerd beheer wordt ook gevolgd bij het reserveren van een deel van het loon om in de bedrijven meer ruimte te scheppen voor het noodzakelijk geachte investeringsherstel. Dit beginsel voegt tevens een dimensie toe aan de als gemengde economie te kenmerken situatie in Nederland: niet alleen vullen overheid een particulier initiatief elkaar aan, maar er dient tevens plaats ingeruimd te worden voor organisatieverbanden tussen het centrale en het individuele niveau in.

Wat betreft de arbeidsmarktparticipatie zal niet gestreefd worden allerlei groepen daartoe op te wekken. De huidige arbeidsmarktsituatie geeft daar nu zeker geen aanleiding toe en de stelling dat hiermee bijvoorbeeld de emancipatie van de vrouw zou worden bevorderd, is dubieus. Op het gaan werken van kinderloze gehuwde vrouwen is weinig tegen, maar als dit een diskwalificatie van het onmisbare huishoudelijke werk inhoudt, is het niet bepaald iets dat gestimuleerd moet worden. Van de drie niet-sociocratische visies impliceert die op christelijke grondslag het laagste arbeidsvolume in de formele sector. Er blijft een belangrijke ondersteunende en eigen taak voor het informele circuit: huishoudelijk werk en vrijwilligerswerk.

In de *sociocratisch christelijk geïnspireerde visie* ten slotte, wordt de ontwrichtende werking van het uitblijven van economische groei gezocht in de overspannen groeiverwachtingen bij de mensen zelf en in de onmacht van vele instituties om met stagnatie of teruggang in materiële zin om te gaan en niet zozeer bij de overheid of economische machtsconcentraties. Het is de nooit aflatende vraag naar méér, die onafwendbaar heeft geleid tot het punt waar we nu zijn beland. In plaats van deze vraag naar steeds meer, stelt men in deze gedachtengang 'de economie van het genoeg'. Deze economie betekent niet per definitie nulgroei, maar eerder een stabilisatie van de consumptie per hoofd van de bevolking op een niveau dat voor de geïndustrialiseerde landen best wat lager mag liggen dan het huidige. In het economisch structuurbeleid zal voorrang worden gegeven aan basisbehoeften zoals huisvesting, voeding, openbaar vervoer en dergelijke. Nadruk ligt verder op producten met een lange levensduur en een minder grondstoffenverbruikende produktiewijze.

Het begrip zelfvoorziening speelt in deze visie een centrale rol. Achter het web van wederzijdse afhankelijkheden dat voor de huidige economische relaties, zowel nationaal als internationaal, zo kenmerkend is, gaat naast kortetermijn voordelen een grote potentiële kwetsbaarheid schuil. Deze kwetsbaarheid van onze economie voor onbeïnvloedbare ontwikkelingen elders in de wereld is in het geval van de olievoorziening in de jaren zeventig tot twee maal op pijnlijke wijze duidelijk geworden. Vermindering van de kwetsbaarheid is wenselijk en mogelijk. Ook in de relatie met de Derde Wereld ligt de nadruk op de uiteindelijke zelfvoorziening van ontwikkelingslanden, die hun produktie richten op hun eigen basisbehoeften, waarmee zij de exportindustrie beperkt houden en die voorkeur hebben voor relatief goedkope aangepaste technologie. Nederland springt vooral bij op het gebied van de infrastructurale voorzieningen; industrieën ter verwerking van grondstoffen in de grondstoffenproducerende landen zelf worden gestimuleerd en in Nederland verminderd. Wil dit werkelijk van de grond komen dan moet echter nog voor tientallen jaren rekening gehouden worden met de noodzaak van aanzienlijke overdrachten van geld en kennis van de rijke naar de arme landen. In eigen land wordt waar mogelijk voorkeur gegeven aan kleinschaligheid, ook binnen onvermijdelijk grootschalige produktieeenheden. Ambachten en het kleinbedrijf worden gestimuleerd.

De huidige massale werkloosheid is ten dele te verklaren uit de fixatie op betaalde arbeid als voornaamste bron voor ontplooiing. De twijfelachtigheid van deze aanname en de diskwalificatie die dit in zich bergt van het vele onbetaalde werk dat informeel in de opvoedende, verzorgende en hulpverlenende sfeer wordt verricht, maakt een herwaardering van betaalde en onbetaalde arbeid nodig. Hiermee zou een matiging van de, te vaak als onbeïnvloedbaar veronderstelde groei in het arbeidsaanbod kunnen worden bewerkstelligd. Ook zal het inzetten van meer arbeid om daarmee arbeidsomstandigheden te verbeteren, niet op grond van een enge interpretatie van produktiviteit worden afgewezen.

4.3 Drie technisch-economische perspectieven

4.3.1 Korte typering

De hiervoor geformuleerde visies op de economische problematiek lopen uiteen op een groot aantal terreinen. Voor een deel zijn de aspiraties van de karakteristieke visies in kwantificeerbare termen te omschrijven. Het gaat dan om de wenselijkheid van groeiherstel, de beoogde sectorstructuur, het belang van de export, de prioriteit die wordt gegeven aan doelstellingen met betrekking tot milieu en energie, de ontwikkeling van het arbeidsaanbod, het niveau van ontwikkelingshulp en dergelijke. Maar daarnaast verschillen de visies in hun kijk op de rol en taak van de overheid, de wenselijkheid van een sturend beleid met betrekking op consumptie, het nut van een sectorstructuurbeleid, de zeggenschapsverhoudingen, de institutionele vormgeving van een economisch beleid, enzovoort. Vertaling in termen van technisch-economische perspectieven is hier veel moeilijker.

Ingeperkt tot de eerste groep van aspiraties en onderscheid makend naar het al dan niet sturen van de consumptie, zijn in hoofdlijnen een drietal alternatieven te formuleren, die wegen markeren waarlangs de Nederlandse economie op middellange termijn uit de huidige stagnatie zou kunnen geraken. In twee perspectieven staat herstel van economische groei voorop en in het derde de problematiek van de nieuwe schaarsten.

Het ligt in de lijn van de hiervoor gepresenteerde *liberale* visies om vergroting van de particuliere consumptie daarbij als uiteindelijk doel te beschouwen. Gezien de terughoudendheid die er in de liberale gedachtengang bestaat ten aanzien van het hanteren van consumptiebeïnvloeding als instrument voor economisch beleid, ligt het voor de hand een evenwichtige ontwikkeling van de consumptie uit de diverse sectoren als randvoorwaarde te stellen. Deze overwegingen vormen de basiselementen van het perspectief *consumptief-gerichte groei*.

In de *socialistische* visies, en dan vooral in de *technocratisch* georiënteerde, ligt het accent meer op de werkgelegenheidscheppende aspecten van groeiherstel. Alleen al om die reden zal elke gulden extra productie dus niet gelijkmatig worden gewaardeerd, en dit vormt mede een rechtvaardigingsgrond voor een gericht sectorstructuurbeleid. In dit kader is het mogelijk de technisch-economische mogelijkheden van een sterk op uitvoer gericht specifiek beleid te verkennen. Daarom is als tweede perspectief *exportgestuwde groei en werkgelegenheid* geschetst. Dit overigens zonder te willen suggereren dat exportbevordering als zodanig een sterk politiek-ideologische lading heeft. De sociocratisch-socialistische visie die zich op economisch gebied vooral profileert door uitgesproken ideeën over de zeggenschapsverhoudingen, laat zich minder goed in een technisch-economisch perspectief vertalen.

Ten slotte is als derde perspectief het scenario *versobering en rentmeesterschap* uitgewerkt waar de nieuwe-schaarstenproblematiek centraal staat en consumptieniveau en -samenstelling veeleer als middel worden gezien om te komen tot een houdbare samenleving. Deze noties sluiten nauw aan bij de in dit rapport geformuleerde *sociocratisch christelijk* geïnspireerde visie. De middenpositie die bij het denken over de gewenste economische ontwikkeling wordt ingenomen vanuit de technocratische christelijk geïnspireerde visie, maakt dat het uitwerken van een bijbehorend perspectief weinig aan het inzicht bijdraagt.

Kort getypeerd, komen de perspectieven op het volgende neer.

Consumptief-gerichte groei

Aansluitend op een mogelijke opleving van de wereldeconomie beschrijft dit perspectief de technische mogelijkheden tot groei die met zo min mogelijk discontinuïteiten gepaard gaat en die geen ingrijpende herstructurering van de Nederlandse economie vergt. Kenmerkend voor dit perspectief is het stre-

ven naar een zo groot mogelijke consumptie onder voorwaarde van een evenwichtige ontwikkeling van de consumptie over de diverse sectoren. Hierbij wordt rekening gehouden met de in het verleden waargenomen verschuivingen in voorkeuren bij inkomensgroei. Werkgelegenheid, milieu en handelsbalans vervullen de functie van randvoorwaarden. Ten aanzien van werkloosheidsbestrijding wordt meer verwacht van het vergroten van de totale bedrijvigheid en het scheppen van voorwaarden voor een beter functioneren van de arbeidsmarkt dan van een specifiek overheidsbeleid ter zake. Beperking van het gebruik van energie is van belang voor zover het dienstbaar is voor het handhaven van een redelijk evenwicht op de handelsbalans. Er is in deze gedachtengang geen reden energie anders te behandelen dan een willekeurig ander handelsgoed.

Er wordt vanuit gegaan dat Nederland niet bij uitstek geschikt is voor een industriële sector. Ruimtegebrek, extra milieuproblemen vanwege de bevolkingsdichtheid en het ontbreken van een grote binnenlandse markt, maken Nederland voor een groot aantal zware industrieën minder geschikt. Handel, transport en communicatie, en de ver- en bewerkende lichtere industrie zijn van oudsher de bedrijfstakken waarin Nederland de geografische ligging goed heeft weten uit te buiten en waarin een grote kennis en vakkundigheid is opgebouwd. In dienstensectoren als toerisme en het geldwezen zijn groeimogelijkheden aanwezig. Nu leveren, met uitzondering van de handel, het toerisme en het transport de dienstensectoren slechts kleine bijdragen aan de uitvoer. De landbouw en de lichte industrie (fijnmetaal, elektronika, voeding) zullen daarom blijvend nodig zijn om de importbehoefte te dekken. Een productie- en consumptiestructuur met een wat teruglopende quartaire sector, een groeiende commerciële dienstverlening en een zich handhavende industriële sector verhoudt zich goed met andere aspiraties van de liberale visies.

Export-gestuwde groei en werkgelegenheid

Dit perspectief beklemtoont, meer dan het voorgaande, de sleutelpositie van de industriële sector voor de economische ontwikkeling. Voor herstel van economische groei zal de industrie als trekpaard moeten fungeren; uitbreiding van werkgelegenheid zal dan volgen, niet zozeer in de industrie zelf maar vooral in de complementaire dienstverlening. Dit betekent een omkering van de trend van de laatste 15 jaar, die een gestage afbrokkeling van de Nederlandse industrie te zien gaf.

De betekenis van een vitale industriële sector is gelegen in de hoge productiviteitsstijgingen die er kunnen worden gerealiseerd. Deze vormen de basis voor welvaartsverbeteringen, zij scheppen directe en vooral indirecte werkgelegenheid en leveren een bijdrage aan de handelsbalans. Twee derde van de uitvoer komt immers voor rekening van de industrie. Met export wordt na aftrek van de invoer van de benodigde grondstoffen, halfabrikaten en investeringsgoederen, de vrijheid tot consumptie van buitenlandse goederen en diensten gekocht.

Met een sterke, op industrie en landbouw steunende exportsector is een evenwichtige ontwikkeling van de diverse consumptie categorieën die door binnenlandse bedrijven worden geleverd, minder dwingend. Voor een belangrijk deel kan men deze immers met aankopen in het buitenland aanvullen. In dit perspectief zet zich derhalve de ontwikkeling naar specialisatie en internationale arbeidsverdeling voort, daarbij concentrerend op die activiteiten waar Nederland de concurrentie aankan. Kwaliteit van onze uitvoerproducten en service, maar ook specifieke kennis (bijv. waterbouw) en de beschikbaarheid van aardgas zijn de troeven in dit spel.

Werkgelegenheidschepping heeft in deze ontwikkelingslijn eerste prioriteit vanuit de technocratisch-socialistische visie. Een betere marktwerking kan daartoe een bijdrage leveren maar in socialistische kring vertrouwt men er niet op dat daarmee het probleem wordt opgelost. Een verdere socialisatie van de vraag is wenselijk. Het gaat hier vooral om goederen en diensten die vrijwel volledig door Nederlandse bedrijven of door de overheid geleverd worden (gezondheidszorg, onderwijs, sociale woningbouw, openbaar ver-

voer). Zij betekenen een krachtige impuls voor de binnenlandse afzet en het arbeidsintensieve karakter van deze diensten en productie draagt bij aan de oplossing van het werkloosheidsprobleem. Een en ander betekent een sectorstructuur waar quataire diensten en bouwproductie voorop staan. Evenals in het perspectief van consumptief-gerichte groei is het binnenlands energieverbruik alleen in relatie tot de handelsbalans van belang. Ten aanzien van de te stellen milieu-eisen zal, meer dan tot nu toe, de concurrentiepositie van de industrie in aanmerking moeten worden genomen.

Versobering en rentmeesterschap

In de Wereldraad van Kerken is in het laatste decennium het motief van de 'verantwoordelijke maatschappij' nader toegespitst in het spreken over een 'just, participatory and sustainable society' - een rechtvaardige, houdbare samenleving, waarin mensen niet alleen deelnemen, maar waaraan zij ook deelhebben en betrokken worden bij de keuzes die moeten worden gemaakt. Deze meningsvorming in de Wereldraad van Kerken heeft in Nederland niet alleen weerklink gevonden in de kerken maar ook in het politieke circuit. Ten aanzien van het economisch beleid staan daarbij 'de economie van het genoeg' en een menselijke schaal voorop².

Een economie van het genoeg betekent niet zonder meer nulgroei, maar eerder een kritische herbezinning op het automatisme waarmee consumptievergroting wordt verwacht. In een nationaal structuurbeleid zal voorrang worden gegeven aan basisbehoeften zoals woningen, voedsel en openbaar vervoer. Nadruk ligt op produkten met een lange levensduur en op een minder grondstoffenverbruikende productie. Een en ander kan betekenen dat zowel naar consumptiepatroon als consumptieniveau ingrijpende veranderingen niet worden geschuwd. Deze worden daarmee de middelen om tot het doel van economische houdbaarheid en positieve werkgelegenheid te komen - terwijl in het heersende economische paradigma juist de natuur en de menselijke arbeid niet meer zijn dan de middelen, om tot het doel van een verdere stijging van inkomen en consumptie te geraken³. Ten behoeve van ontwikkelingshulp wordt een structureel overschot op de handelsbalans gereserveerd. Het streven naar houdbaarheid uit zich in een conserveringsstrategie voor energie en een weinig rekkelijk standpunt ten aanzien van milieuvervuiling. Ten einde energie- en milieuproblemen niet op het buitenland af te wentelen past in dit perspectief een terugschroeven van het gebruik van energie dat in de consumptie is geïncorporeerd.

Alvorens over te gaan tot een bespreking van de uitkomsten van deze drie perspectieven, is het nodig eerst uiteen te zetten hoe deze resultaten zijn verkregen.

4.3.2 *Grenzen en doelen*

In de vorige paragraaf zijn drie perspectieven gepresenteerd. Zij verschillen uiteraard in doeleinden en voor een beperkt deel ook in randvoorwaarden. Het in paragraaf 2.6 beschreven model van het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten stelt ons in staat de gevolgen van deze verschillen voor de ontwikkelingen in de tijd van consumptie, investeringen, exportsaldi, werkgelegenheid, energieverbruik en vervuiling, gesplitst naar 20 economische sectoren, te berekenen. Deze tijdpaden volgen uit de relatieve waardering die aan elk van de nog te formuleren doelen wordt gehecht in confrontatie met het stelsel van restricties en relaties waarvan het model een afbeelding is. Investeringen en consumptie bijvoorbeeld worden in de tijd en naar sectoren zo toegedeeld dat het best aan de doelstellingen wordt tege-

² Zie bijvoorbeeld H.M. de Lange, 'De economie van het genoeg, op zoek naar een nieuw denken en een nieuw handelen in de economie'; *Economisch-Statistische Berichten*, 21 oktober 1981, 66e jrg. nr. 3327, blz. 1024-1029.

³ B. Goudzwaard, *Economische waarde en de doeleinden en instrumenten van economisch beleid*; referaat voor de studiekering Post-Keynesiaanse economie op 3 september 1981, blz. 12, 15 en 22.

moet gekomen. Deze doelen hebben betrekking op de gehele periode van vooruitberekening zodat de investeringsbehoefte wordt bepaald door mogelijkheden die een capaciteitsvergroting geeft voor het verwezenlijken van doelen in de daarop volgende jaren. Een expliciete investeringsfunctie, die in de meeste economische modellen een centrale rol speelt maar die tevens een aantal veronderstellingen over gedrag noodzakelijk maakt, wordt met deze werkwijze vermeden. Dit brengt echter wel met zich mee dat aan de uitkomsten voor het laatste jaar weinig waarde gehecht kan worden: het model kent dan geen toekomst meer.

De berekeningen hebben betrekking op een periode van tien jaar, uitgaande van 1980. Om misverstand over de tijdhorizon te voorkomen, wordt hierbij aangetekend dat de sinds 1980 optredende stagnatie ex-post verrekend wordt (par. 4.5). Alle uitkomsten staan in prijzen van 1980. Er wordt gewerkt met zeven doelfuncties die betrekking hebben op werkloosheid, consumptie, handelsbalans, energie en milieu. Een doelfunctie geeft in één getal de mate weer waarin een doelstelling wordt bereikt. Zo worden ten aanzien van de milieudoelstelling jaarlijkse streefwaarden met betrekking tot de onbestreden vervuiling vastgelegd en geeft de waarde van de doelfunctie de som van de overschrijdingen van deze streefwaarden aan. Optimalisering betekent hier minimalisering van de waarde van de doelfunctie en het bereiken van een waarde nul houdt in dat het nagestreefde pad wordt gevolgd.

Daarnaast zijn er doelrestricties. Deze geven de grens aan die een doelfunctie minimaal moet bereiken dan wel maximaal mag bereiken. Ten slotte zijn er de overige restricties. Deze zijn extern opgelegd (bijv. dat de productiecapaciteit in een sector jaarlijks met niet meer dan tien procent mag groeien) of vloeien voort uit de kwantitatieve beschrijving van het stelsel van voortbrenging. Zij kunnen de vorm hebben van gelijkheden (bijvoorbeeld: $\text{productie} = \text{onderlinge leveringen} + \text{consumptie} + \text{investerings} + \text{exportsurplus}$) of ongelijkheden zoals de eis dat de werkgelegenheid het arbeidsaanbod niet mag overtreffen. De oplossingsrichtingen verschillen in de initiële bewegingsruimte die het model wordt toegestaan. Deze wordt ingegeven door verwachtingen ten aanzien van het arbeidsaanbod (zie paragraaf 2.5.2 en ook hoofdstuk 5), de fysieke energiestromen (zie paragraaf 2.4.1) en de mogelijkheden tot het verbeteren van werkomstandigheden door inzet van meer arbeid (zie paragraaf 2.6.4).

De werkwijze is nu als volgt⁴. Voor alle zeven functies worden minimaal te verwezenlijken waarden vastgesteld⁵. Deze worden zo ruim gekozen dat redelijkerwijs verwacht mag worden dat er oplossingen bestaan die aan al deze minimumrestricties tegelijkertijd voldoen. Vervolgens worden de doelfuncties één voor één via een lineair programmeringsprogramma geoptimaliseerd waarbij de minimum waarden van de overige zes doelstellingen steeds als restricties gelden. Voor elk van de zeven doelen geldt nu dat geen slechtere waarde hoeft te worden geaccepteerd dan de minimale waarde en geen betere kan worden geëist dan de geoptimaliseerde waarde. De ruimte waarin de oplossingen moeten worden gevonden, is hiermee afgepaald. Door vervolgens steeds één van de minimumwaarden te verhogen en de optimaliseringsrichtingen te herhalen, kunnen minder extreme en meer bevredigende oplossingen worden gevonden. In de keuze welke doelrestrictie wordt aangeschroefd en de mate waarin dat gebeurt, komen de verschillen in waardering en dus de karakteristieke eigenschappen van de perspectieven tot uiting. Dit stapsgewijs optimaliseren van de doelen onder een steeds strakker regiem van doelrestricties leidt tot steeds minder gunstige bereikbare waarden bij optimalisering. De kosten van het zeker stellen van een bepaalde waarde van één doelstelling in termen van het haalbare ten aanzien van de overige doelstellingen worden hiermee zichtbaar. Het proces wordt herhaald totdat de oplossingsruimte zodanig is beperkt dat deze kenmerkend geacht kan worden voor het betreffende perspectief en een goed inzicht bestaat in de onderlinge afruilmogelijkheden tussen doelstellingen.

⁴ Voor een uitvoerige beschrijving zie G.J. van Driel e.a., *Grenzen en mogelijkheden van ons economisch stelsel*; studie ten behoeve van dit rapport (in voorbereiding), hoofdstuk 2.

⁵ Voor het gemak wordt hier aangenomen dat alle optimaliseringen maximaliseringen zijn.

Verschillen in prioriteitsstelling komen in deze stapsgewijze benadering dus tot uiting in de keuze van en de mate waarin doelrestricties worden aangepast. Het is dus niet nodig van te voren een welvaartsfunctie te definiëren, dus op een tijdstip dat geen enkel inzicht bestaat in de uitruilmogelijkheden. Nadat een bevredigende oplossingsruimte is gevonden, wordt hierin een oplossing geselecteerd die het meest kenmerkend is voor de hiervoor in kwalitatieve zin omschreven perspectieven en de karakteristieke visie waarmee deze in verband zijn gebracht. Voor Consumptief-gerichte groei betekent dit optimalisering van het consumptievolume en voor Export-gestuwde groei en werkgelegenheid en Versobering en rentmeesterschap optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling.

Grenzen

Afgezien van de restricties die voortvloeien uit de modelmatige beschrijving van het stelsel van voortbrenging zelf, zijn alle modeluitkomsten bovendien onderhevig aan de volgende opgelegde restricties.

Stabiliteit exportpatroon. Met beperkingen op veranderingen in het exportsaldo worden onrealistisch grote en abrupte verschuivingen tussen sectoren voorkomen. Omdat de grootte van de stromen van in- en uitvoer per sector verschillen, worden de toegestane veranderingen in het exportsaldo gekoppeld aan de export of import (afhankelijk welke van de twee de grootste waarde heeft) in het startjaar. Deze maximaal toegestane verandering – positief of negatief – is vastgesteld op vijf procent van de export/import in het startjaar.

Consumptiegroei. De jaarlijkse met de inkomenselasticiteit gewogen groeivoet van de consumptie per sector mag de tien procent niet overtreffen. Voor de sector Handel, horeca en reparatie is een maximale groeivoet van 5% gesteld omdat de productie in deze sector voor een belangrijk deel uit handelsmarges bestaat, die uit de aard van de zaak vrijwel evenredig zijn aan de totale productie-omvang en nauwelijks zelfstandig kunnen groeien.

Capaciteit en productie. De productie per sector is altijd kleiner dan of gelijk aan de desbetreffende capaciteit in het jaar ervoor, terwijl de productiecapaciteit jaarlijks met maximaal tien procent mag worden vergroot. De productie bedraagt tenminste 90% (voor de energiesector tenminste 80%) van de capaciteit in het voorgaande jaar. Verder kan de productiecapaciteit niet sneller dalen dan de afschrijvingsvoet.

Energieproductie. Het productievolume van de energiesector is recht evenredig met het totaal verbruik binnenland van energie. Deze restrictie is nodig omdat maar met één energiesector wordt gewerkt, waarin winning, bewerking en distributie van energie zijn samengevoegd.

Energiebesparing. In de Nota Energiebeleid (deel 1/Algemeen, 1979) worden streefcijfers voor besparing gegeven die variëren van 15% in de industrie en het vervoer tot 25% voor gezinnen, overheid en landbouw over de periode 1977-1990 (besparingen uitgedrukt als percentage van het energieverbruik zonder besparingen, met de energie-efficiency van 1977). Hier wordt gewerkt met een gemiddeld, dat wil zeggen niet naar sectoren gesplitst, besparingscijfer en over een iets kortere periode, zodat een totale energiebesparing van 15% na tien jaar een redelijk maximum lijkt. Dan moet wel jaar op jaar de maximale inspanning getroost worden, dat wil zeggen nagelaten investeringen kunnen niet later worden ingehaald.

Voorraden. Er vindt geen voorraadvorming plaats. De totale productiewaarde is dus gelijk aan de som van de intermediaire leveringen, de binnenlandse consumptie, de bruto investeringen en het exportsaldo.

Naast deze zijn er enige restricties die afhankelijk zijn van het scenario.

Energiebalans. De relatie tussen het binnenlands energieverbruik en het exportsaldo van de energiesector ligt vast, gegeven de scenario-afhankelijke verwachting ten aanzien van de binnenlandse productie en het export- en importbeleid van energie. In het consumptief-gerichte groeiscenario wordt aangesloten bij de recente ontwikkelingen die duiden op een beleidswijziging in de richting van een verhoogde inzet van Nederlands aardgas voor binnen-

lands gebruik. In het export-gerichte groeiscenario wordt de aardgasbron onder meer als financieringsmiddel van een economisch stimuleringsbeleid gezien en eveneens maximaal geëxploiteerd. Daarnaast wordt voor beide perspectieven uitgegaan van het behoud van de bestaande kernenergie-opwekkingscapaciteit. Uit de achterliggende visie van het versoberingsscenario daarentegen vloeit een conserveringsstrategie ten aanzien van energie en het sluiten van de bestaande kerncentrales in Nederland voort. Voor details wordt verwezen naar paragraaf 2.4.1. De import van olie/kolen kan worden afgeleid uit het modelmatig berekende totale binnenlandse verbruik en de daargegeven cijfers.

Arbeidsaanbod. Als restrictie geldt dat de werkgelegenheid kleiner of gelijk is aan het binnenlandse arbeidsaanbod; grenspendel of de mogelijkheid over te gaan op hernieuwde werving van arbeidskrachten in het buitenland wordt dus uitgesloten. De werkgelegenheid die door een bepaald produktievolume wordt gecreëerd, wordt in het model berekend. Om deze werkgelegenheid af te zetten tegen een toekomstig arbeidsaanbod moet over het laatste een uitspraak worden gedaan. Bij de berekeningen die zijn uitgevoerd, is ervan uitgegaan dat in beide perspectieven met groei in de jaren tachtig een trendmatige toename van 65.000 arbeidsjaren per jaar te verwachten valt (zie par. 2.5.2) terwijl in het versoberingsperspectief deze jaarlijkse toename tot 15.000 beperkt zal blijven (zie par. 5.4). Nu is de plausibiliteit van dergelijke aannames altijd discutabel, maar in de praktijk bleek het beschikbare toekomstige arbeidsaanbod zo zelden een belemmering voor het verwezenlijken van enig doel, dat gesproken kan worden van een zuiver formele restrictie. Wel blijft de confrontatie van arbeidsaanbod en werkgelegenheid natuurlijk van belang omdat uit het verschil het werkloosheidsniveau direct zou zijn af te lezen. Hoewel technisch gezien in het model de werkgelegenheidsdoelstelling in termen van dit verschil is geformuleerd (zie verderop), zijn in de bespreking van de resultaten de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt beschreven in termen van werkgelegenheid in plaats van werkloosheid. Dit vanwege de onzekerheid van de arbeidsaanbod extrapolatie. Ook wordt zo voorkomen dat vooruitgelopen wordt op vragen betreffende de verdeling van werk en beïnvloeding van het volume van het aanbod van arbeid, die in hoofdstuk 5 in een daartoe meer passend kader aan de orde worden gesteld.

Veredeling van werk. De mogelijkheden tot het scheppen van arbeidsplaatsen die geen directe produktieve bijdrage leveren, is afhankelijk van de oplossingsrichting die wordt voorgestaan. In de visies waarop de beide groeiscenario's zijn geïnspireerd, is er feitelijk geen plaats voor dergelijke activiteiten zoals gedefinieerd in paragraaf 2.6.4 voor de sector Veredeling van werk. Immers, tegenover geproduceerde diensten en goederen zal een private of collectieve koopkrachtige vraag naar die diensten en goederen staan. Gaat het echter om zulke activiteiten dan horen zij niet thuis in deze sector, maar in één van de conventionele sectoren.

In het versoberingsscenario wordt daarentegen weinig heil verwacht van deze uitbreiding in de formele, geprofessionaliseerde sectoren. Zinvolheid en creativiteit van het werk vertegenwoordigen een eigen waarde. Daarom moet er ruimte zijn voor creatie van werk dat 'zich richt op het behoud en de uitbouw van positieve arbeidsmogelijkheden in de gemonetiseerde en de niet-gemonetiseerde sector gezamenlijk'⁶. De term 'positief' doelt op kwalitatieve aspecten als zinvolheid, creativiteit en zelfstandigheid. Met andere woorden, de doelstelling van volledige werkgelegenheid wordt zo geamendeerd dat er ruimte is voor arbeid waar de intrinsieke waarde voorop staat. Naar de veronderstelde absorptiecapaciteit van deze sector Veredeling van werk kan slechts een slag worden geslagen. In eerste instantie is een plafondwaarde aangehouden, die jaarlijks met 15.000 arbeidsplaatsen toeneemt. Na tien jaar kunnen er dus ten hoogste 150.000 banen worden geproduceerd en geconsumeerd in deze sector. Dit zou dan ruim twee miljard gulden in prijzen van 1980 aan toelieferingen in het tiende jaar vergen.

Wellicht ten overvloede wordt er nog eens op gewezen dat deze sector niet als zodanig herkenbaar is in de werkelijkheid. Deze arbeid wordt in die sec-

⁶ Goudzwaard, op. cit., blz.14.

toren ingezet waarvan hier het meeste is te verwachten in termen van verbetering van de intrinsieke kwaliteit van de arbeid. In die sectoren zijn dan meer mensen aan het werk om een zelfde produktie voort te brengen. Omdat in het model geen verdelingsproblemen aan de orde komen, is het onnodig de distributie van de arbeid uit deze modelmatig gedefinieerde veredelingssector te specificeren. Wel zal het nodig zijn enige indruk te geven van de aard van de kwaliteitsverbetering van de arbeid die kan worden bereikt wanneer van deze sector wordt gebruik gemaakt.

Doelen

Het construeren van de drie uiteindelijke scenario's of perspectieven verloopt, zoals gezegd, in drie fasen. Eerst worden de randvoorwaarden geformuleerd (zie de voorafgaande bladzijden), dan wordt door het achtereenvolgens aanschroeven van de doelrestricties een oplossingsruimte vastgesteld, om tenslotte door de optimalisatie van één van de doelen tot een eenduidige uitkomst te komen. De zeven doelfuncties die in de twee laatste fasen zijn gebruikt, worden hieronder besproken.

Werkgelegenheid. Deze doelstelling is geformuleerd als het minimaliseren van het verschil tussen de toekomstige werkgelegenheid en het verwachte aanbod van arbeid (zie hierover de opmerkingen onder *arbeidsaanbod* hiervoor). Omdat in de uitgangssituatie dit verschil 270.000 arbeidsjaren bedroeg en omdat massale werkgelegenheidscreatie door middel van produktieuitbreiding enige tijd vergt, wordt dit werklozenbestand slechts geleidelijk tot het arbeidsaanbod gerekend om te voorkomen dat alle last op de beginjaren drukt. In feite is geëist dat in het eerste jaar van vooruitberekening de werkloosheid de 270.000 niet zal overtreffen, terwijl in het tweede en derde jaar het feitelijk verwachte arbeidsaanbod met 135.000 respectievelijk 62.500 arbeidsjaren is verminderd. Pas vanaf het vierde jaar van vooruitberekening kan het verschil tussen werkgelegenheid en arbeidsaanbod als de berekende toekomstige werkloosheid worden gelezen. Om te grote instabiliteit op de arbeidsmarkt uit te sluiten, is niet de totale werkloosheid over de hele periode of die aan het einde van de periode geminimaliseerd, maar de grootste werkloosheid in enig jaar. Deze formulering betekent dat vooral de uitschieters naar boven zo laag mogelijk worden gehouden. In de presentatie van de resultaten wordt niet de werkloosheid gegeven maar de werkgelegenheid die in het betreffende perspectief bestaat.

De werkgelegenheid per sector is gelijk aan de produktie vermenigvuldigd met de arbeidsquote van die sector in dat jaar. De arbeidsquoten (arbeidsjaren⁷ per eenheid produkt) die variëren per sector en in de tijd zijn gegeven in tabel 4.1. Deze quoten zijn hetzelfde voor de drie perspectieven. Wanneer echter in het versoberingsscenario gebruik wordt gemaakt van de sector Veredeling van werk wordt de macro-economische arbeidsquote groter en staat dus de arbeidsproduktiviteit onder druk. Zoals gezegd, doet het er voor het model niet toe waar. Als jaarlijks in de sector Veredeling van werk inderdaad 15.000 mensen extra volledig werk vinden dan verlaagt dit de macro-economische arbeidsproduktiviteitsstijging jaarlijks met ongeveer 0,3%.

Consumptiepatroon. Zoals ten aanzien van de werkgelegenheid het grootste verschil met het arbeidsaanbod in enig jaar wordt geminimaliseerd, zo wordt bij het nastreven van een evenwichtig consumptiepatroon de kleinste gewogen procentuele groei van de consumptie in enig jaar en in enige sector gemaximaliseerd. De verschillende stijgingspercentages worden gewogen, omdat in het verleden is gebleken dat een groei van de totale consumptie niet gepaard gaat met een evenredige groei van de consumptie uit elk van de afzonderlijke sectoren. Evenwichtige groei gelijkstellen aan gelijke sectorale groeivoeten sluit daarom niet erg goed aan bij waargenomen ontwikkelingen. Het uiteenlopen van de groei per sector wordt — afgezien van veranderende prijsverhoudingen — toegeschreven aan verschillen in bestedingselasticiteiten. De procentuele groeivoet wordt daarom gedeeld door de bestedingselasticiteit van de consumptie uit de diverse sectoren. Deze elasticiteit is geschat

⁷ Arbeidsjaar gedefinieerd voor het standaardjaar 1980, dus bij toen geldende aantallen arbeidsuren per week en werkweken per jaar.

door de gemiddelde groeivoet tussen 1975 en 1980 van de sectorale consumptie te delen door het gemiddelde stijgingspercentage van de totale consumptie in die periode. Deze quotiënten zijn weergegeven in tabel 4.1.

Consumptievolume. Door de minimale gewogen groeivoet te maximaliseren, wordt weliswaar een evenwichtigheid van het groeipatroon afgedwongen, maar de mogelijkheden tot consumptie worden niet altijd voldoende uitgebuit. Om deze reden is als complementaire doelstelling de maximalisering van de totale consumptie over alle sectoren in alle jaren toegevoegd.

Naarmate de eis van evenwichtigheid van het groeipatroon wordt opgeschroefd, worden de mogelijkheden van totale consumptiegroei afgeremd. Zo komt de afweging van het ene doel tegenover het andere goed tot zijn recht. Om bij onevenwichtige groei onrealistisch hoge consumptiegroei in een bepaalde sector te blokkeren, is de gewogen consumptiegroei per sector gebonden aan een maximum van tien procent per jaar.

Handelsbalans. De doelstelling die de som van de handelsbalanstekorten over de beschouwde periode minimaliseert, laat de mogelijkheid van tekorten in bepaalde jaren open, mits deze in andere jaren worden gecompenseerd door overschotten. Structurele overschotten kunnen worden bewerkstelligd door de tekorten niet op nul maar op een negatieve waarde te minimaliseren. Bij het minimaliseren van het tekort op de handelsbalans tegen prijzen van 1980 wordt ervan uitgegaan dat de relatieve prijzen van in- en uitvoer niet substantieel veranderen. Door wisselkoerswijzigingen of om andere redenen kan dit anders uitpakken, maar dit is geen onderwerp van onderzoek geweest.

Energieverbruik. Het gaat hier om minimalisering van het totaal binnenlands verbruik van energie over 10 jaar. Het totaal verbruik wordt gedefinieerd als de som van de directe consumptie van energie door gezinnen en het verbruik door bedrijven en overheid. Het energieverbruik is gesteld in fysieke termen (PJoules) en wordt berekend door de sectorale produktie maal de energiequote over de sectoren te sommeren. Vanwege het gebruik dat kan worden gemaakt van een aparte energiebesparingssector, wordt gesteld dat de energiequoten in de beschouwde periode niet veranderen. Zij variëren echter wel aanzienlijk – tot zelfs een factor 30 – tussen sectoren. Het energieverbruik en de energiequote per sector in 1980 zijn weergegeven in tabel 4.1.

Consumptief energieverbruik. Het nastreven van de hiervoor genoemde energiedoelstelling kan ertoe leiden, dat – voor zover de handelsbalans dat toestaat – exportprodukten met een hoge energie-inhoud worden vermeden, terwijl energie-intensieve goederen worden ingevoerd. Met andere woorden, bij het importeren van plastics uit Hongkong is het energieprobleem een zaak voor Hongkong en niet voor ons land. Deze filosofie is niet in tegenspraak met zienswijzen waarin energie als een willekeurig verhandelbaar goed wordt beschouwd. Verantwoord rentmeesterschap echter en de daarmee verbonden nadruk op houdbaarheid (sustainable society) is in mondiale termen geformuleerd en concentreert zich op het veranderen van het (westerse) consumptiepatroon en -niveau zelf in het licht van de nieuwe schaarsten. In het scenario Versobering en rentmeesterschap zal dus juist het minimaliseren van de energiewaarde die geïncorporeerd is in de binnenlandse consumptie (zie ook par. 2.6.6) – meer nog dan de doelstelling van een minimaal binnenlands energieverbruik – een belangrijke plaats innemen.

Vervuiling. Omdat gestart wordt in een tijd waarin nog veel vervuiling onbestreden blijft, is het realistisch volledige bestrijding als doelwaarde alleen voor het laatste jaar van de optimaliseringsperiode te laten gelden en te streven naar een jaarlijks gelijke vermindering van het onbestreden vuil in de tussenliggende jaren. De som van de verschillen tussen het onbestreden vuil en de jaarlijkse doelwaarde (voor zover het eerste groter is dan het laatste) wordt geminimaliseerd. Overigens moet wel bedacht worden dat de vervuiling die in het model wordt beschouwd, slechts betrekking heeft op de overlast die kan worden bestreden en waarvan de bestrijdingstechnieken zo ver ontwikkeld zijn dat de kosten ervan redelijk betrouwbaar kunnen worden geschat. De niet of nog niet bestrijdbare vervuiling is in deze berekeningen dus niet opgenomen en aan de erfenis uit het verleden van voornamelijk

Tabel 4.1 Arbeidsquoten, energiequoten en wegingsfactoren consumptiegroei

	Productie- waarde 1980	Arbeids- volume 1980	Arbeids- quote 1980	Daling arb. quote 1980/1990	Energie- gebruik 1980 a)	Energie- quote	Wegings- factoren cons.groei b)
	mld. guldens	1000 arb. jaren	arb. jaar/ mln. f	% per jaar	PJoule	PJ/mld. f	
1. Landbouw	28,6	279	9,76	5,4	114	3,99	0,64
2. Energie	70,0	61	0,87	4,0	544	7,77	1,00
3. Basismetaal	8,5	35	4,12	5,4	113	13,29	1,00
4. Bouwmaterialen	6,7	45	6,72	5,1	46	6,87	0,98
5. Chemie	29,0	100	3,45	7,0	583	20,10	0,77
6. Fijnmetaal	42,3	301	7,12	4,7	50	1,18	0,39
7. Transportmiddelen	12,0	75	6,25	3,1	c)	1,49	0,61
8. Voedsel	57,0	174	3,05	3,9	94	1,65	0,60
9. Textiel	10,2	65	6,37	3,9	12	1,18	0,43
10. Papier	16,9	112	6,63	3,5	25	1,48	0,72
11. Hout en kunststof	12,8	76	5,94	5,1	37 c)	1,49	0,68
12. Bouw	55,3	445	8,05	0,4	34	0,61	1,18
13. Handel,horeca en reparatie	89,0	934	10,49	3,1	d)	1,06	1,45
14. Transport en comm.	35,0	318	9,09	4,1	137	3,91	0,88
15. Geldwezen	23,4	172	7,35	2,3	} 210 d)	1,06	1,07
16. Gezondh. zorg en onr. goed	86,0	793 e)	9,22 e)	1,5		1,06	1,44
17. Onderw. en bestuur	63,3	799	12,62	0,5	53	0,84	0,73
18. Veredeling van werk	-	-	19,38	0,0	-	0,95	
19. Energiebesparing	-	-	-	-	-	-59,40	
20. Vervuilingsbestrijding	-	-	3,14	4,0	-	10,68	
I-20. Totaal	646,0	4784		2,6	2051	3,17	1,00
Gezinnen					622		

Bron: WRR; *Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1*, op. cit., blz. 98. van Driel e.a., *Grenzen . . .*; op. cit., bijlagen bij hst. 5.
a) Eigen zakelijk vervoer aan de betreffende sectoren toegerekend; verdeelsleutel ontleend aan *Ekonomische structuur en milieu*, 1973.

b) Verhouding sectorale consumptiegroei/totale consumptiegroei 1975-1980.

c) Sector 7 en 11 samengenomen.

d) Sector 13, 15 en 16 samengenomen.

e) Verhuur van onroerend goed heeft geen arbeidsvolume.

bodemvervuiling en -vergiftiging wordt ook voorbijgegaan. In hoofdstuk 6 wordt op deze problematiek teruggekomen.

Voor het verwezenlijken van deze doelstellingen is de allocatie in de opeenvolgende jaren van de productie naar bestedingscategorie en naar sector het belangrijkste instrument. De bestedingscategorieën zijn uitvoer, binnenlandse consumptie en investeringen.

De allocatie van de investeringen in de tijd en over de sectoren gebeurt in het systeem met een onfeilbare vooruitziende blik en zonder institutionele belemmeringen. Een wat meer bij de werkelijkheid aansluitende simulering zou te bereiken zijn door met een kortere tijdshorizon te werken en door verschillende actoren met hun eigen aspiraties toedelingen te laten verrichten. Dit vraagt echter de introductie van gedragselementen in het model, hetgeen zal leiden tot alternatieve modellen of modelspecificaties. De zaak wordt dan ongeschikt voor een vergelijkbare toetsing van de aspiraties van uiteenlopende visies, dat wil zeggen voor het beantwoorden van de hier centrale vraag of het stelsel van voortbrenging technisch gezien kan voldoen aan de eisen die eraan worden gesteld.

Onlangs de onfeilbaar vooruitziende blik wordt in het model niet efficiënter geïnvesteerd dan in de werkelijkheid. Dit komt doordat de kapitaalcoëfficiënten in paragraaf 2.6 ontleend zijn aan de werkelijkheid en dus niet

alleen de succesvolle maar ook de desastreuze investeringsbeslissingen uit het verleden verdisconteren. Bij de vergelijking van de in het model als netto – of wel ten behoeve van capaciteitsuitbreiding – aangemerkte investeringen met de netto-investeringen zoals geregistreerd in de nationale boekhouding, doet zich een kleine complicatie voor. In het model worden de afschrijvingen technisch juist in rekening gebracht, dat wil zeggen, op basis van vervangingswaarden. Bij de gebruikelijke macro-economische boekhoudingen gebeurt dit deels op vervangingswaarde en deels tegen historische kostprijs. De afschrijvingen zijn dan kleiner, en dus de berekende netto-investeringen navenant hoger. Dit verschil in berekeningswijze leidt bij de gegevens van 1980 tot een discrepantie van 2 miljard gulden: 36,9 miljard gulden netto-investeringen in het model, tegenover 38,9 miljard gulden in de nationale boekhouding.

Er zijn zo meer technische opmerkingen te maken. Waar dit absoluut nodig is voor een goed begrip van de resultaten gebeurt dit ter plaatse in de tekst. Voor een uitgebreide verantwoording van de hier gebruikte modelbenadering en de resultaten wordt echter verwezen naar de eerdergenoemde achtergrondstudie.

4.3.3 *Naar een consumptief-gerichte groei*

Om een geleidelijke ontwikkeling in de richting van groeiherstel af te dwingen, wordt een aantal doelfuncties aan grenswaarden gebonden die in geen geval onder- of overschreden mogen worden. Deze grenswaarden zijn na de nodige iteratieve stappen vastgelegd. Om evenwichtigheid in de sectorale ontwikkeling te bewerkstelligen, wordt vereist dat de gewogen consumptiegroei per sector per jaar tenminste een half procent bedraagt. De restrictie die ten aanzien van de werkloosheid is opgelegd, komt erop neer dat aan het eind van de vooruitberekingsperiode het aantal arbeidsplaatsen tenminste 4,7 miljoen bedraagt. De jaarlijkse overschrijding van de norm ten aanzien van vervuiling, gewaardeerd tegen de bestrijdingskosten, mag gemiddeld niet groter zijn dan 500 miljoen gulden. De geproduceerde, onbestreden maar bestrijdbare vervuiling bedroeg in 1980 3,6 miljard gulden. Een overschot op de handelsbalans wordt niet vereist en er worden geen grenzen gesteld aan het energieverbruik en de in consumptie geïncorporeerde energie.

Binnen de zo beperkte ruimte zijn vervolgens de diverse doelen geoptimaliseerd (zie tabel 4.2). Voor twee van deze optimaliseringen, minimalisering van de grootste werkloosheid in enig jaar en maximalisering van de totale consumptie zijn de uitkomsten in termen van werkgelegenheid, exportsaldi, energiebesparing, onbestreden vervuiling en sectorale produktie en consumptie als gemiddelden over het zevende tot en met het negende jaar van vooruitberekening weergegeven in de figuren 4.2 t/m 4.4. Figuur 4.1 geeft de gemiddelde waarde over de beschouwde periode van het binnenlands energieverbruik en de in consumptie geïncorporeerde energie, de totale netto-investeringen in de twintig onderscheiden sectoren, en de totale consumptie en produktie in de zeventien conventionele sectoren. De onder 1 weergegeven resultaten betreffen minimalisering van de maximale werkloosheid, die onder 3 consumptiemaximalisering. Hoewel de bespreking zich hier vooral zal beperken tot de laatste optimalisatie, kunnen uit de verschillen tussen beide de gevolgen van het centraal stellen van de consumptiedoelstelling in plaats van de werkgelegenheidsdoelstelling worden afgeleid. Tevens zijn in de figuren de situatie in 1980 en de overeenkomstige uitkomsten van de beide andere scenario's getekend. Deze komen later aan de orde.

Bij maximalisering van de binnenlandse consumptie over de gehele periode blijkt het binnen de gestelde grenzen mogelijk een consumptiegroei van 3,1% jaarlijks te bewerkstelligen. De groeivoet van de consumptie van commerciële diensten bedraagt dan ruim 5%, die van quartaire en woningdiensten ruim 1% en die van de consumptie van industriële goederen 3,7%. Er treedt dus een geleidelijke verschuiving op naar dienstverlening die in het algemeen op commerciële basis wordt verleend. In de samenstelling van de werkgelegenheid verandert weinig. In 1980 was in de landbouw, industrie, bouwnijverheid en diensten respectievelijk 6%, 22%, 9% en 63% van de beroeps-

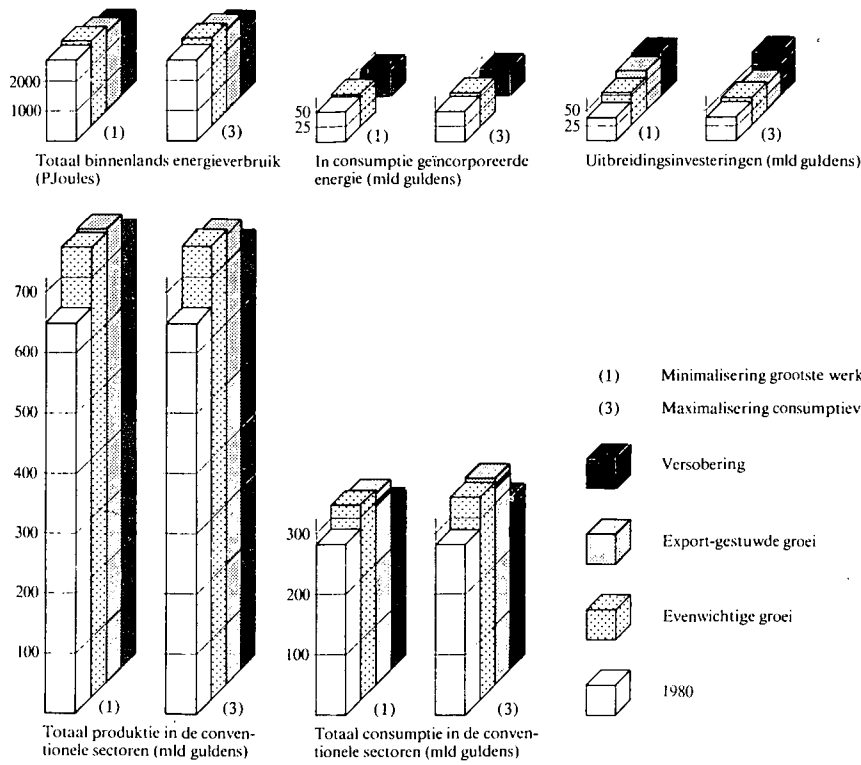
bevolking werkzaam; aan het eind van de vooruitberekingsperiode zouden deze percentages volgens dit perspectief zijn: landbouw 5%, industrie 22%, bouwnijverheid 10% en diensten 63% (zie ook de samenvattende tabel 4.10). In de industriële sector is de groei in werkgelegenheid en productie vooral te vinden in de lichte industrie. Het aandeel van de zware industrie (energie, basismetaleen, bouwmaterialen en chemie) in de totale industriële productie daalt in deze variant van dit scenario van 43% in 1980 tot 33% aan het einde van de vooruitberekingsperiode.

De jaarlijkse stijging van het binnenlands verbruik van energie ligt gemiddeld op ongeveer anderhalf procent. Dit is aanmerkelijk minder dan de productiegroei die rond de 3,5% schommelt. Dit lage energieverbruik is vooral een gevolg van de verschuiving in produktiestructuur (o.m. van zware naar lichte industrie) en minder van het gebruik dat wordt gemaakt van de geboden mogelijkheid tot energiebesparing. De productie van deze sector komt pas in het zesde jaar op gang. De investeringen in energie die vanaf die tijd gedaan moeten worden, bedragen dan wel ongeveer 6 miljard gulden. Deze besparingsactiviteiten aan het eind van de periode zijn niet afgedwongen door een direct op energieverbruik gerichte doelstelling, maar blijkt na afweging van de andere doelstellingen en mogelijkheden een goede investering. Ondanks de relatief lage groei in het energieverbruik, de versnelde afzet van Nederlands aardgas en ook nog enige import van gas, loopt de import van olie/kolen iets op (zie ook par. 4.3). Bij optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling liggen deze zaken weinig anders, zij het dat de energiebesparingssector eerder wordt geactiveerd.

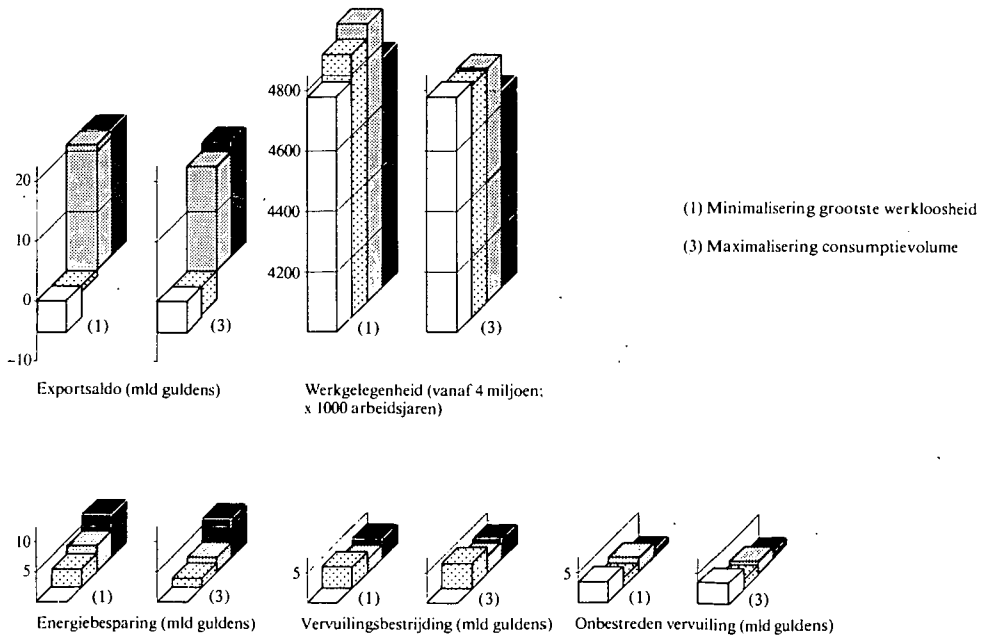
Bij consumptiemaximalisering is de samenstelling en de omvang van de productiegroei net voldoende om de uitstoot van arbeid door productiviteitsverbetering (jaarlijks ongeveer 125.000 arbeidsjaren) op te vangen: de werkgelegenheid aan het eind van de vooruitberekingsperiode is, uitgedrukt in arbeidsuren, ongeveer gelijk aan 1980. Het eerste prioriteit geven aan de werkgelegenheidsdoelstelling leidt tot een produktiesamenstelling die ongeveer 100.000 arbeidsjaren meer aan arbeid vraagt dan in 1980. De totale productie is geringer dan bij het nastreven van een zo groot mogelijke consumptie, maar arbeidsintensieve sectoren zoals de bouw en onderwijs en bestuur krijgen meer accent. Om de trendmatige groei in het aanbod van arbeid — naar schatting een 450.000 arbeidsjaren in de komende zeven jaar — op te vangen, zijn dus ook dan aanvullende maatregelen nodig.

Consumptiemaximalisering leidt tot een geringere werkgelegenheid maar het consumptieniveau is dan gemiddeld ongeveer 17 miljard gulden per jaar hoger dan bij optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling. Dit gegeven is af te leiden uit tabel 4.2 waarin bij het optimaliseren van één van de doelfuncties de waarde voor elk van de andere zijn weergegeven. Tevens zijn de waarden in 1980 en de grenswaarden van de doelstellingen aangegeven. Uit verdere analyse blijkt dat bij consumptiemaximalisering de werkgelegenheidsrestrictie in de meeste jaren niet klemmend is. In die jaren staat het systeem onverschillig tegenover het exacte niveau van de werkgelegenheid en is het goed mogelijk een nagenoeg gelijk consumptievolume ook bij een hogere gemiddelde werkgelegenheid te verwezenlijken. In dat geval kan het consumptie-offer ten behoeve van de werkgelegenheid lager uitvallen.

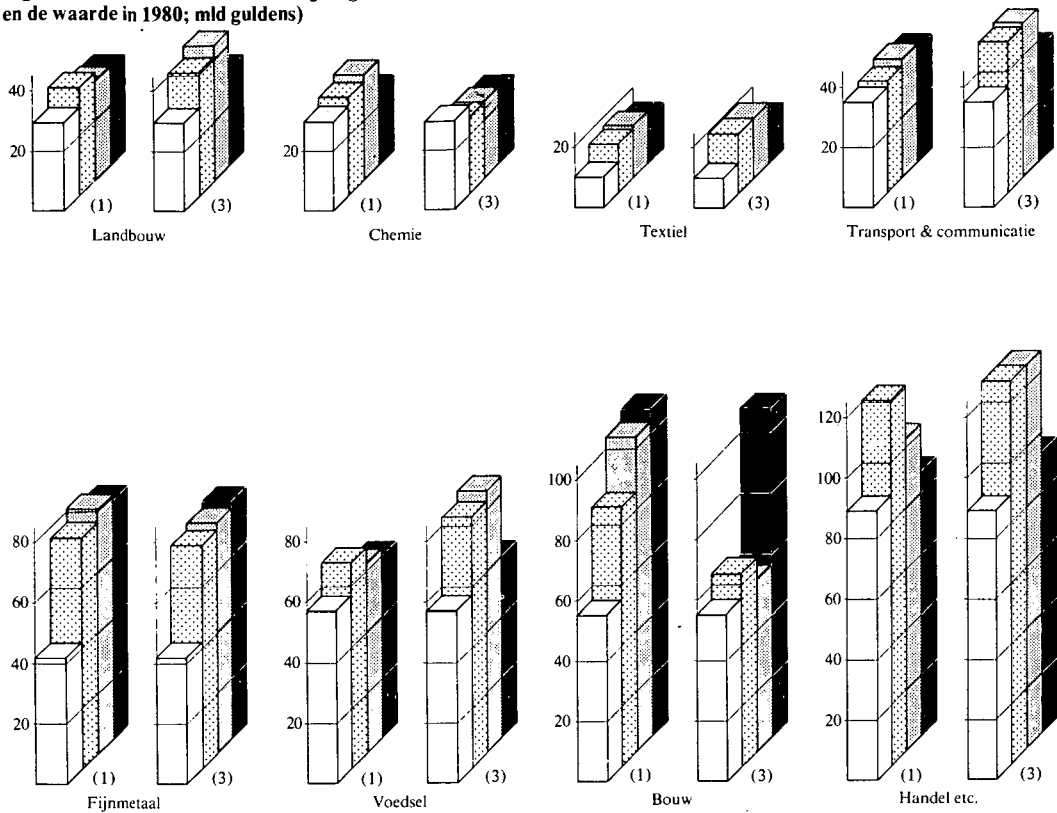
Figuur 4.1 Enige resultaten van de perspectieven (jaargemiddelden over de vooruitberekingsperiode en de situatie in 1980)



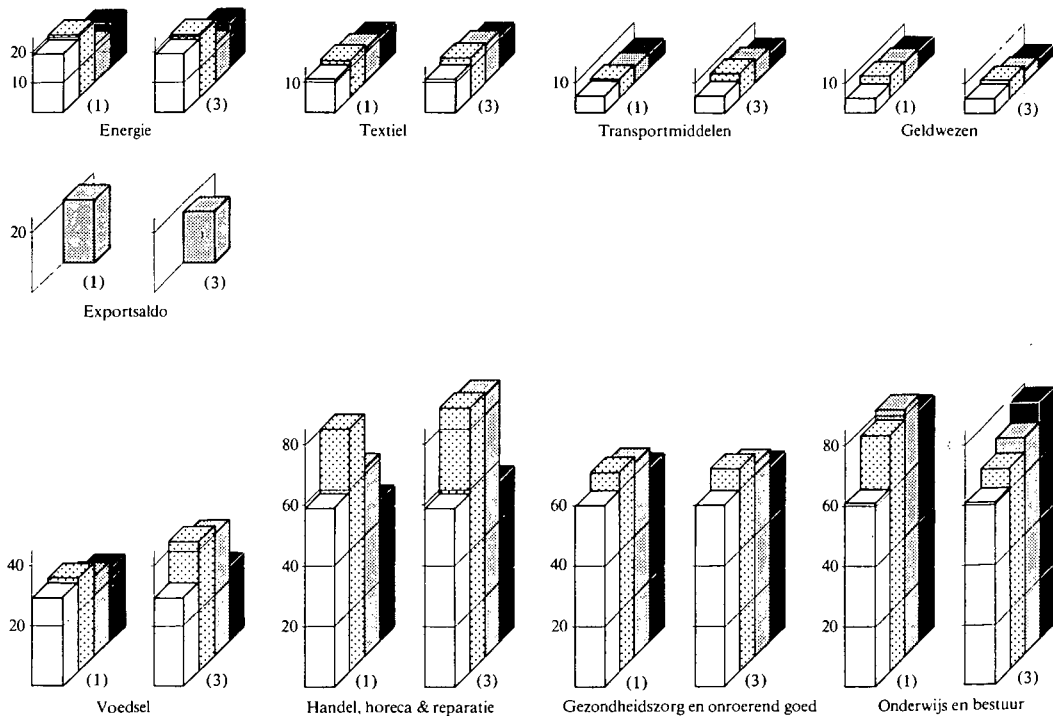
Figuur 4.2 Exportsaldo, energiebesparing, vervuiling en werkgelegenheid (jaargemiddelden aan het einde van de vooruitberekingsperiode en de situatie in 1980)



Figuur 4.3 Productie naar sector (jaargemiddelen aan het einde van de vooruitberekingsperiode en de waarde in 1980; mld gulden)



Figuur 4.4 Consumptie naar sector (jaargemiddelen aan het einde van de vooruitberekingsperiode en de waarde in 1980; mld gulden)



De ruimte die gelaten wordt ten aanzien van de toegestane overschrijding van de vervuilingnorm, de handelsbalans en de minimale geëiste sectorale consumptiegroei wordt wel altijd ten volle benut. Vooral de laatste eis blijkt het nastreven van alle andere doelen effectief te hinderen. Dergelijke afruilsituaties tussen doelen worden in het model gekwantificeerd met de zogenaamde schaduwrijzen. Zij zijn tussen haakjes weergegeven in tabel 4.2. De schaduwrijzen drukken de kosten uit die een verandering met één eenheid in de grenswaarde van een doelrestrictie met zich meebrengt voor de uitkomst van de geoptimaliseerde doelstelling. De dimensie van een schaduwrij is derhalve de dimensie van de geoptimaliseerde doelvariabele gedeeld door die van de werkzame doelrestrictie. Schaduwrijzen verschijnen alleen daar waar de grenzen van de doelrestricties worden bereikt; de restricties worden dan effectief of klemmend genoemd. In het geval van de minimale sectorale gewogen consumptiegroei per jaar zou een versoepeling van deze eis van ten minste +0,5% tot tenminste -0,5% jaarlijks ruim 5 miljard meer consumptie mogelijk maken. De afname van de consumptie in sommige sectoren wordt dus meer dan gecompenseerd door de toename in andere sectoren. In relatie tot de werkloosheid zou een dergelijke versoepeling het model de mogelijkheid bieden de werkgelegenheid met 48.000 arbeidsjaren te verhogen.

In sommige gevallen klemt een restrictie maar zijn er andere oplossingen die een zelfde waarde voor de te optimaliseren doelstelling opleveren. Zulke situaties zijn in tabel 4.2 aangegeven met een A: Alternatieven Aanwezig. Bij het gebruik van schaduwrijzen moet wel steeds bedacht worden dat de schaduwrijzen alleen geldig zijn rond de betreffende constellatie van veronderstellingen en restricties. Aan de orde van grootte van de schaduwrijzen mag een wat bredere, maar nog geen algemene betekenis gehecht worden.

Tabel 4.2 Doelvariabelen bij een ontwikkeling naar een consumptief-gerichte groei, 1980-1990
(alle cijfers zijn gemiddels per jaar, tenzij anders aangegeven)

	Opgelegde grenswaarde	Waarde in 1980	(1) Minimaliseer grootste werkloosheid	(2) Maximaliseer kleinste consumptiegroei	(3) Maximaliseer totale consumptie	(5) Minimaliseer binnenlands energieverbruik
(1) Werkgelegenheid in 1990 (1000 arbeidsjaren)	≥ 4700	4780	4870	4850	4760	4700 (0,50)
(2) Minimale consumptiegroei in enig jaar en in enige sector (%)	$\geq 0,5$		0,5 (48)	1,69	0,5 (5,4)	0,5 (88)
(3) Totale consumptie (mld. guldens)	≥ 300	282	319	315	336	324
(4) Saldo handelsbalans (mld. guldens)	≥ 0	-5,3	0 (A)	0 (A)	0 (1,0)	0 (4,2)
(5) Binnenlands verbruik energie (PJoules)	geen	2670	2798	2806	2856	2346
(6) In consumptie geïncorporeerde energie (mld. guldens)	geen	50,0	53,2	53,8	56,3	53,6
(7) Overschrijding vervuilingnorm (mld. guldens)	$\leq 0,5$	0 a)	0,5 (A)	0,5 (A)	0,5 (1,9)	0,5 (20)

Bron: WRR (L/d2,5/r6; L/d1,3/r7)

a) per definitie

Tussen haakjes: schaduwrijzen

Figuur 4.1 laat zien dat vooral de noodzakelijke netto investeringen gevoelig zijn voor de keuze tussen werkloosheidsbestrijding en consumptievergroting. Bij optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling is dit niveau 58 miljard gulden gemiddeld per jaar, bij optimalisering van de

consumptiedoelstelling 41 miljard. De productie in de verschillende sectoren (fig. 4.3) ontwikkelt zich in de meeste gevallen conform de trends in het verleden, maar er zijn uitzonderingen. De sector metaalproducten en elektronika breidt sterk uit, zoals ook bij de andere twee vooruitberekeningen. Deze bedrijfstak heeft binnen de industrie gunstige kenmerken zoals een verhoudingsgewijs geringe vervuiling en veel werkgelegenheid per eenheid eindprodukt. De kapitaalbehoefte om productievermogen te vergroten, is hier betrekkelijk gering en de bijdrage aan de uitvoer is vrij groot, 23 miljard gulden in 1980, ongeveer een zevende deel van de totale Nederlandse export exclusief aardgas. Deze eigenschappen, die in dit model worden weerspiegeld, zijn ook aan andere waarnemers niet voorbijgegaan. De fijnmetaal wordt vaak als veelbelovende groeisector aangemerkt. Jaarlijkse productiegroei cijfers van 7,5% zijn hoog, maar kunnen niet bij voorbaat worden uitgesloten. Zij liggen in de orde van grootte van de 'gouden jaren' tussen 1963 en 1973 toen de metaalproducten-industrie jaarlijkse groei cijfers kende van 6% en de elektronikasector zelfs van 8,5%. Deze laatste sector heeft ook in de jaren na 1973 een redelijke groei — rond de drie procent — weten vast te houden.

Een kenmerkende uitkomst bij dit consumptief-gerichte perspectief is een groei in de grootste dienstensector, die van de handel, horeca en reparatie. De productie in deze sector bedroeg in 1980 89 miljard gulden bij een arbeidsvolume van 934 duizend arbeidsjaren; aan het eind van de periode zou de productie 128 miljard groot zijn met een arbeidsvolume van bijna een miljoen arbeidsjaren. Men kan zich afvragen of voldoende afzetmogelijkheden gevonden kunnen worden voor deze veronderstelde jaarlijkse productiegroei van zo'n 4,5 procent. Het exportaandeel van de productie in deze sector is niet verwaarloosbaar — in 1980 17% — maar het is onontkoombaar dat het overgrote deel van de productiegroei in het binnenland aan de man zal moeten worden gebracht. De modelberekeningen komen uit op een toename van de consumptie uit deze sector van 59 miljard gulden in 1980 tot 87 miljard aan het eind van de vooruitberekeningsperiode. Nu kende de binnenlandse afzet van deze sector tot 1977 groei cijfers van 5 à 6%, maar juist de laatste jaren stagneert deze groei. In 1981 was er zelfs sprake van een daling van 4,5%. Deze bedrijfstak biedt haar diensten vooral aan bedrijven en gezinnen aan, de koopkracht in de particuliere sector is derhalve een belangrijke factor. Loonmatiging lijkt zich daarom slecht te verdragen met deze uitkomst. Anderzijds bestaat een belangrijk deel van de kosten in deze sector uit loonkosten. De alternatieven zijn dus het zich uit de markt prijzen doordat de diensten te duur moeten worden aangeboden of de loonkostenstijging matigen en dan geconfronteerd worden met een wegvallende koopkracht. Om deze keuze te ontlopen, lijkt een uitwijken naar de zogenoemde informele sfeer hier denkbaar. Deze activiteiten worden dan wel ontplooid, maar voor een deel onttrokken aan het oog van statisticus en belastinginspecteur.

Het aandeel van de sector Onderwijs en bestuur in de totale productie loopt wat terug. Naast algemene diensten van de overheid en onderwijsinstellingen bevat deze laatste sector niet-verhandelbare diensten van privaatrechtelijke instellingen op het gebied van spoorwerk en gezondheidszorg (academische ziekenhuizen bijv.). De consumptietoename per jaar in deze sector is ruim 1%; de werkgelegenheid neemt jaarlijks met ongeveer 0,5% toe tot 830 duizend arbeidsjaren in 1990. De rest van wat met quartaire sector wordt aangeduid, valt in deze indeling onder sector 16 waarin echter ook niet-quartaire diensten, met name op het gebied van diensten van onroerend goed, zijn opgenomen. Het gaat in deze sector uitsluitend om verhandelbare diensten op zulke uiteenlopende terreinen als volksgezondheid, verhuur van onroerend goed (bewoners van eigen huizen worden gerekend als tegelijk huurder en verhuurder van het huis), recreatie en cultuur, persoonlijke dienstverlening en onderwijs. De groei in deze sector is lager dan in de sector Onderwijs en bestuur. De consumptie neemt met 1,2% toe bij een licht dalend werkgelegenheidsniveau.

Al met al geeft de economische structuur van dit perspectief een beeld te zien van een groeiend aandeel in de productie en consumptie van de lichtere industrie en de commerciële, consumptieve dienstverlening. De quartaire sec-

tor blijft achter, maar breidt zich in absolute termen nog wel iets uit.

Vergelijking van het hier geschetste perspectief met de verbijzondering van het A-scenario van Interfutures in het eerste deel van deze toekomstverkenning wordt enigszins bemoeilijkt door verschillen in sectorindeling. Toch zijn enige opmerkingen te maken over globale overeenkomsten en verschillen. Deze laatste zijn voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het thans in de beschouwing betrekken van doelstellingen op het gebied van milieu, werkgelegenheid en handelsbalans bij een tegelijkertijd geringere nadruk op de bovengrenzen die afzetmogelijkheden zouden kunnen stellen.

Ondanks een grotere produktiegroei in dit perspectief (3 à 3,5% per jaar) in vergelijking met de gematigde groei verbijzondering van het Interfutures scenario (2,5 procent per jaar), stijgt hier het energieverbruik minder per jaar. De prijs van energie, de eis van een sluitende handelsbalans en de eis dat de vervuiling wordt teruggedrongen, maken dat het systeem oplossingen zoekt waarin zuinig wordt omgesprongen met energie. Zo wordt ongeveer voor de helft gebruik gemaakt van de mogelijkheden die zijn geboden voor energiebesparing. Dit verklaart overigens nog niet het verschil met de verbijzondering van het Interfutures scenario omdat ook daar met energiebesparing rekening werd gehouden. Het belangrijkste is dat in dit consumptiegerichte groeiperspectief een sectorstructuur wordt opgebouwd die minder energie vraagt. De import van olie en kolen loopt in dit groeiscenario ook bij consumptiemaximalisatie slechts weinig op, terwijl juist de snel verslechterende energiebalans een probleem vormde in de verbijzondering van het Interfutures-scenario. Afgezien van het zuinig omgaan met energie komt dit vooral doordat hier is uitgegaan van een versnelde inzet van aardgas.

Beide vooruitberekeningen geven verder een ontwikkeling te zien die vrij weinig afwijkt van die in het recente verleden, met een verschuiving binnen de industriële sector naar de lichtere industrieën. Binnen de dienstensector verschilt de aard van de verschuiving tussen het in BTV-1 gepresenteerde OESO-scenario en dit perspectief. Hier is de groei vooral te vinden in de sector Handel, horeca en reparatie, een grotendeels op consumptieve dienstverlening gerichte sector; bij de in BTV-1 geschetste ontwikkeling lag de nadruk meer op dienstverlening in de sfeer van transport en communicatie en het bank- en verzekeringswezen, welke diensten voor een belangrijk deel ondersteunend en aanvullend zijn bij industriële activiteiten. In dit opzicht vertoonde de verbijzondering van het OESO-scenario ook kenmerken die wijzen op een zekere mate van herindustrialisatie die we ook ontmoeten bij een op export gerichte groei.

4.3.4 *Naar een export-gestuwde groei*

Op export gerichte groei betekent uiteraard niet dat de bestaande productiecapaciteit gelijkelijk over de sectoren moet worden uitgebreid. Juist door specialisatie, het benutten van comparatieve voordelen en het inventief en alert inspelen op nieuwe technologieën en markten zal niet alleen een vergroting maar ook een herstructurering van ons produktievermogen moeten worden bewerkstelligd. Omdat de binnenlandse markt voor sommige produkten te klein is om voldoende van schaalvoordelen te kunnen profiteren, zal naar buitenlandse afzetmarkten gezocht moeten worden. Met de groei van de uitvoer moet en kan ook de invoer toenemen zodat een grotere keuzevrijheid tussen binnenlands geproduceerde en geïmporteerde consumptiegoederen wordt gelaten. De ontwikkeling naar specialisatie en internationale arbeidsverdeling wordt hiermee voortgezet.

Omdat de in- en uitvoerstromen niet afzonderlijk maar alleen als saldo in het model zijn opgenomen, is het perspectief van een exportgestuwd economisch herstel modelmatig nagebootst door op de handelsbalans in eerste instantie een overschot van gemiddeld 15 miljard per jaar te scheppen. Dit overschot, dat overeen komt met ongeveer vijf procent van de binnenlandse consumptie, wordt geïnterpreteerd als toegevoegde consumptieve ruimte. Het kan worden gelezen als een extra bedrag dat jaarlijks vrij te besteden is aan consumptie in of uit het buitenland. De eis van evenwichtigheid in de

consumptiegroei zoals gesteld in het vorige perspectief, kan hierdoor afgezwakt worden. In dit scenario geldt een ondergrens van -5% aan de gewogen consumptiegroei per jaar per sector. Voor twee sectoren wordt een uitzondering gemaakt. Het betreft hier de sectoren waar de bediening van de binnenlandse markt vrijwel geheel voor rekening komt van Nederlandse bedrijven en instellingen: Onderwijs & bestuur en Gezondheidszorg & onroerend goed. De consumptie uit deze sectoren wordt verondersteld tenminste gelijk te blijven. Aan het binnenlands energieverbruik wordt geen bovengrens gesteld. Aan vervuilingsbestrijding wordt in eerste instantie een lagere prioriteit gegeven dan in beide andere perspectieven⁹. Gemiddeld wordt een overschrijding van de norm met, in termen van bestrijdingskosten, een miljard gulden toegestaan. In 1980 zou volledige bestrijding van de hier beschouwde vervuiling 3,6 miljard gulden kosten.

De sectorstructuur van consumptie en produktie en de uitkomsten van de doelvariabelen zijn in de figuren 4.1 tot en met 4.4 terug te vinden voor de variant waarin de werkgelegenheidsdoelstelling prioriteit heeft (1) en voor de variant waarin consumptiegroei centraal staat (3). Tabel 4.3 geeft de waarde van de doelfuncties bij de diverse optimalisering en, waar aanwezig, de schaduwrijzen.

Tabel 4.3 Doelvariabelen bij export-gestuwde groei, 1980-1990
(alle cijfers zijn gemiddelden per jaar, tenzij anders aangegeven)

	Opgelegde grenswaarde	Waarde in 1980	(1) Minimaliseer grootste werkloosheid	(2) Maximaliseer kleinste consumptiegroei	(3) Maximaliseer totale consumptie	(5) Minimaliseer binnenlands energie verbruik	(7) Minimaliseer overschrijding vervuilingnorm
1. Wergelegenheid 1990 (1000 arbeidsjaren)	≥ 4700	4780	4932	4700 (0,0021)	4700 (0,0062)	4700 (0,31)	4828
2. Minimale consumptiegroei in enig jaar en in enige sector (%)	≥ - 5		- 5,0 (2,8)	1,65	- 5,0 (0,18)	- 5,0 (15)	- 5,0 (A)
3. Totale consumptie b) (mld. guldens)	≥ 250	282	294	302	325	296	291
4. Saldo handelsbalans (mld. guldens)	≥ 15	- 5,3	15 (A)	15 (A)	15 (1,1)	15 (A)	15 (A)
5. Binnenlands verbruik energie (PJoules)	geen	2670	2615	2830	2672	2189	2603
6. In consumptie geïncorporeerde energie (mld. f)	≤ 52,5	50,0	45,5	52,5 (A)	50,3	45,5	45,0
7. Overschrijding vervuilingnorm (mld. guldens)	≤ 1	0 a)	1 (A)	1 (A)	1 (1,7)	1 (A)	0

Bron: WRR (S/d1,2,3,5,7/r9)

a) per definitie.

b) excl. handelsbalansoverschot.

Tussen haakjes: schaduwrijzen.

Uit figuur 4.1 blijkt dat het vereiste investeringsniveau bij exportgestuwde groei sterk afhankelijk is van de prioriteitsstelling van doelen. De benodigde netto-investeringen zijn bij consumptiemaximalisering steeds aanmerkelijk lager dan bij minimalisering van de grootste werkloosheid. In de vorige

⁹ Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*; 's-Gravenhage, juni 1981, blz. 26-27 en aanbeveling 13.

paragraaf viel dat bij het consumptief-gerichte groeiscenario ook te constateren. Deze gevoeligheid van de investeringen voor het doelstellingspatroon hangt voor een deel samen met de verschillen die er bestaan in de investeringsbehoefte per arbeidsplaats en per eenheid produkt dat per jaar wordt voortgebracht. Dit blijkt uit tabel 4.4 waar voor de verschillende sectoren de investering per arbeidsplaats en per miljoen gulden produktie per jaar is aangegeven.

Tabel 4.4 Benodigde netto investering per miljoen gulden produktie per jaar en per arbeidsplaats, 1980 (miljoen guldens, prijzen 1980)

	per mln. produktie per jaar	per arbeids- plaats		per mln. produktie per jaar	per arbeids- plaats
1. Landbouw	1,71	0,18	12. Bouw	0,33	0,04
2. Energie	2,65	3,05	13. Handel, horeca en reparatie	0,63	0,06
3. Basismetaleen	0,82	0,20	14. Transport en communicatie	2,05	0,23
4. Bouwmaterialen	1,12	0,17	15. Geldwezen	0,94	0,13
5. Chemie	0,98	0,28	16. Gezondh. zorg en onr. goed	11,19	1,21
6. Fijnmetaal	0,39	0,05	17. Onderwijs en bestuur	5,49	0,44
7. Transportmidd.	0,76	0,12	13-17. Diensten	4,92	0,48
8. Voedsel	0,34	0,11			
9. Textiel	0,36	0,06			
10. Papier	0,56	0,08			
11. Hout en kunststof	0,56	0,09			
2-11. Industrie	1,10	0,28	1-17. Totaal	2,81	0,38

Bron: WRR

Naast deze sectorale verschillen die in het model zijn opgenomen, is er een tweede reden waarom optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling samengaat met een hoger investeringsniveau dan bij maximalisering van de totale consumptie. Nadere analyse van de uitkomsten leert dat minimaliseren van de grootste werkloosheid meestal neerkomt op minimaliseren van de werkloosheid in een van de eerste jaren. De potentie om ter wille van een grotere werkgelegenheid wijzigingen in de sectorstructuur te verwezenlijken, neemt toe naarmate men zich op een verderweg liggend tijdstip richt. Deze constatering betekent dat de verschillen tussen bestrijding van de werkloosheid enerzijds en consumptiemaximalisatie anderzijds niet alleen geïnterpreteerd mogen worden als een gevolg van een relatieve voorkeur voor werkgelegenheid of consumptie. De wijze van specificatie van de werkloosheidsdoelstelling – het minimaliseren van het maximum – en de constatering dat juist in de eerste jaren de speelruimte het kleinst is, betekent dat de verschillen in resultaten ook een aanwijzing geven van de kosten van vergaande preoccupatie met de korte termijn. Een deel van de extra investeringen die bij optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling wordt gevraagd, is hiervan een weerspiegeling.

Het export-gestuwde perspectief is binnen de hier gestelde grenzen in staat, bij optimalisering van die doelstelling, de werkgelegenheid over de vooruitberekenningsperiode uit te breiden met 150.000 arbeidsplaatsen. Hoewel in dit opzicht beter dan beide andere perspectieven (zie figuur 4.1) is dit onvoldoende om de trendmatige groei in het aanbod van arbeid van 65.000 personen per jaar op te vangen, laat staan de bestaande werkloosheid weg te werken zonder aanvullende maatregelen zoals bijvoorbeeld bevordering van deeltijdarbeid of arbeidstijdverkorting. Wanneer arbeidstijdverkorting per dag plaatsvindt, behouden de modeluitkomsten alleen hun geldigheid als de huidige gebruikelijke gelijkheid van dagelijkse arbeidsduur per persoon en de dagelijkse bedrijfstijd in kantoor en fabriek wordt doorbroken. Wordt de bedrijfstijd niet gehandhaafd, dan zijn er meer investeringen nodig.

Ook afgezien van bedrijfstijdverkorting zijn de metaal en de chemie

industrietakken waar, bij het vooropstellen van de werkloosheidsbestrijding, tamelijk fors in geïnvesteerd zou moeten worden. In de basis- en fijnmetaal jaarlijks 2,2 miljard gulden netto, in de chemie, waaronder overigens niet de raffinage van aardolie valt, jaarlijks ongeveer 1,4 miljard. Groeimogelijkheden in deze sectoren moeten vooral gezocht worden in de beschikbaarheid van Nederlands aardgas, in samenwerking van bedrijven om een efficiënte, grootschalige produktiewijze toe te kunnen passen en in de mogelijkheid van verdere produktveredeling in de fijnchemie¹⁰. Daarmee zou de kwetsbaarheid voor dumping van chemische basisprodukten door anderen, ten gevolge van internationale overcapaciteit, verminderd kunnen worden. Ook de hoge en toenemende milieulasten zijn verschijnselen die de basischemie minder aantrekkelijk maken. De activiteiten in de basismetaleen en de chemie worden vooral ingegeven door de wens een exportoverschot te bewerkstelligen; de directe arbeidsintensiteit is in beide sectoren betrekkelijk laag.

Dit ligt anders bij de metaalprodukten- en elektronika-industrie; van alle industriële sectoren is hier de directe arbeidsquote het hoogst, ruim zeven arbeidsjaren per miljoen gulden produktie. De vooruitberekende groei van deze sector is het hoogste van de drie scenario's, ruim acht procent. Kwaliteitsverbetering en -bewaking lijken een voorwaarde daartoe en evenzo het gebruik maken van kansen die liggen op het gebied van ontwikkeling van energiebesparende en milieuvriendelijke technologieën. Vanwege dit laatste zou het wenselijk kunnen zijn ook in dit scenario de vervuilingsbestrijding energiekeker aan te pakken. Het verhoudingsgewijs hoge niveau van de Nederlandse hulp aan ontwikkelingslanden kan via levering aan die landen juist de sector Fijnmetaal tot voordeel strekken. De concurrentie op de wereldmarkt is echter hevig; niet alleen Japan en de Verenigde Staten zijn hier de tegenspelers, maar in toenemende mate ook de zich industrialiserende landen als Korea, Brazilië, Singapore en de Filippijnen. Exportsteun en protectie van eigen markten door buitenlandse overheden zijn helaas meer regel dan uitzondering. Specialisatie en spreiding van activiteiten van ondernemingen die in Nederland hun thuisbasis hebben, lijkt hierop het enige antwoord. Juist in deze sector is in Nederland op een aantal gebieden de technische kennis aanwezig.

Bij de sectoren Textiel en Hout en kunststof, en overige lichte verwerkende industrieën, groeit vooral de hout-, meubel- en kunststoffenindustrie (6% per jaar). De groei moet niet worden gezocht in massaproductie, maar in bij de vraag aansluitende kwaliteitsartikelen. Tevens zou deze sector baat kunnen vinden bij een betere benutting van handelshuizen en een betere kennisoverdracht van onderzoekinstellingen naar het midden- en kleinbedrijf. Zoals bij het eerste perspectief werd opgemerkt ten aanzien van de dienstensector Handel, horeca en reparatie, is ook deze bedrijfstak gevoelig voor de ontwikkeling van de gezinsbestedingen. Als de koopkracht van particulieren zou achterblijven, worden deze groeicijfers twijfelachtig. Vooral ook omdat er sprake is van toenemende importpenetratie, welke nog versterkt zal worden door toetreding tot de Europese Gemeenschappen van Griekenland en in de toekomst mogelijk van Spanje en Portugal.

Het binnenlands verbruik van energie lijkt in dit scenario verrassend laag, lager dan in het consumptief-gerichte groeiscenario. Dit is echter een geflatteerd beeld; het consumptieve gebruik van energie neemt jaarlijks met de maximaal toegestane 5% af (zie figuur 4.4). Het systeem maakt daarmee gebruik van de ruimte die is gelaten door geen hoge eisen te stellen aan de evenwichtigheid van de consumptie. Dit is ingegeven door de overweging dat in dit scenario veel kan worden goedgehaakt door de extra importen die het gekweekte exportoverschot mogelijk maakt. Compenserende energieimporten mogen dus verwacht worden, bijvoorbeeld in de vorm van elektriciteit die relatief goedkoop wordt aangeboden uit kolen- en kernenergiecentrales aan de andere kant van de grens. Ook in de huidige plannen wordt hierin voorzien, maar pas na 1990. In berekeningen waar juist de evenwichtigheid van de consumptie wordt geoptimaliseerd, is uiteraard ook de

¹⁰ Zie Adviescommissie inzake het industriebeleid, op. cit., bijlage 2.

binnenlandse consumptie, en daarmee het totaal verbruik binnenland, van energie hoger (zie tabel 4.3). Het binnenlands energieverbruik stijgt dan gemiddeld met ongeveer twee procent per jaar. De grootste stijgingen vinden plaats in de laatste jaren van dit decennium. Dankzij de activiteiten in de energiebesparingssector, een vooral in de eerste helft van de jaren tachtig nog groeiende binnenlandse afzet van Nederlands aardgas en dankzij een groei in de gasimporten, blijft de behoefte aan olie en kolen uit het buitenland in dit perspectief ongeveer gelijk. Het is bij deze ontwikkeling wel zeker dat een veel verdere diversificatie van het energieverbruik door inzet van meer kolen wel kan worden vergeten. Voor ondervuring, ook van centrales, blijft gas de favoriete brandstof.

De inspanningen op het gebied van energiebesparing variëren overigens nogal sterk naar gelang de geoptimaliseerde doelstelling. Deze inspanningen, uitgedrukt in het benodigde gemiddelde niveau van netto-investeringen, zijn uiteraard het hoogst bij minimalisering van het totaal binnenlands energieverbruik: ruim 11 miljard gulden per jaar. Bij minimalisering van de in consumptie geïncorporeerde energie en bij maximalisering van de totale consumptie is de animo voor energiebesparing aanmerkelijk minder: slechts ruim 3 miljard gulden wordt jaarlijks aan uitbreidingsinvesteringen in deze sector gestoken. Bij de optimalisering van de overige doelstellingen ligt het niveau rond de 6 miljard gulden. Maar in alle gevallen lokt de eis tot het creëren van een handelsbalans overschot, zonder dat aan het binnenlands energieverbruik zelf een bovengrens wordt gesteld, een vervanging uit van energie-import door besparing in eigen land. Vanwege de minder strenge milieu-eisen komt vuilbestrijding daarentegen nauwelijks van de grond. De geringe arbeidsintensiviteit en de relatief hoge kapitaalkosten die deze activiteit kenmerken, betekent dat alleen wanneer uitdrukkelijk de overlast beperkt wordt, er een prikkel is de vervuilingsbestrijdingssector aan het werk te zetten.

De kansen voor een ontwikkeling naar een export-gestuwde groei zijn aanwezig maar deze zal zich zeker niet vanzelf voltrekken. Gecombineerd met het streven naar zoveel mogelijk werkgelegenheid wordt een hoog investeringsniveau gevraagd. Hoewel dit scenario dan in staat is een hogere werkgelegenheids groei voort te brengen dan beide andere scenario's, is deze toename bij de hier gehanteerde werkgelegenheidsdoelstelling toch niet indrukwekkend: 140.000 arbeidsplaatsen meer aan het begin van de jaren negentig in vergelijking met 1980. Gezien in het licht van de huidige werkloosheid en de te verwachten groei in het arbeidsaanbod is dit onvoldoende om het werkgelegenheidsvraagstuk op te lossen.

De milieuvervuiling kan als de schaduwzijde van dit scenario worden gezien. De mogelijke investeringen in vervuilingsbestrijding concurreren met de investeringsbehoefte die herstructurering en uitbreiding van de productiecapaciteit vraagt. Een beleid waarbij minder vervuiling wordt toegestaan, vraagt offers in termen van consumptie en/of werkgelegenheid. Het terugbrengen van de toegestane overschrijding van de norm van één miljard gemiddeld per jaar naar nihil blijkt het maximaal haalbare consumptieniveau met jaarlijks 2,2 miljard gulden te verlagen bij een werkgelegenheid die gemiddeld 28 duizend arbeidsjaren lager is. Bovendien wordt 2% meer energie gebruikt. De maximaal haalbare werkgelegenheid daalt tot een niveau dat gemiddeld 24.000 arbeidsjaren lager is dan bij het toestaan van overschrijding van de vervuilingnorm met één miljard per jaar. Wel kan dan hetzelfde consumptievolume worden gerealiseerd.

4.3.5 *Naar een economie van het genoeg*

In dit scenario wordt uitgegaan van een geringere stijging van het arbeidsaanbod als gevolg van de herwaardering van arbeid die buiten de geldeconomie wordt verricht. De instrumenten van beleid die dit terugtreden uit het formele arbeidscircuit kunnen bevorderen, komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. Verder wordt in dit scenario verondersteld dat jaarlijks voor een equivalent aan 15.000 arbeidsjaren extra aan werk kan worden gecreëerd dat weliswaar geen directe bijdrage aan de productie levert maar

dat de werkomstandigheden van anderen verbetert of een waarde in zich zelf vertegenwoordigt (zie par. 2.6.4 en 4.3.2).

Op het eerste gezicht lijken deze twee aannames de taak om de werkloosheid terug te dringen aanzienlijk eenvoudiger te maken dan in de twee hiervoor besproken perspectieven. Daar staat echter tegenover dat ten aanzien van het energiegebruik strakkere eisen worden opgelegd en bovendien overschrijding van de norm van vervuiling niet wordt toegestaan. Deze normstelling houdt in dat produktie en bestrijding van vervuiling in de jaren tachtig geleidelijk meer in evenwicht worden gebracht. Ook hier gaat het uitsluitend om die vervuiling waarvan de kosten en de technieken ter bestrijding bekend zijn en wordt dus veel vuil niet bestreden. In hoofdstuk 6 volgt hierover meer. Aan het binnenlands energiegebruik wordt als eis gesteld dat het gemiddelde niveau in de jaren tachtig tenminste 12% onder dat van 1980 ligt. Dit correspondeert met een jaarlijkse daling van ongeveer 2,5 procent. Het gemiddelde niveau van de in consumptie geïncorporeerde energie zal tenminste 10 procent onder het niveau van 1980 moeten liggen. Ten behoeve van ontwikkelingshulp, tenslotte, wordt gestreefd naar een structureel overschot op de betalingsbalans van gemiddeld tenminste 3,5 miljard gulden per jaar. Verwezenlijking van dit doel zou bemoeilijkt kunnen worden door de geringere uitvoer en grotere invoer van aardgas vanwege de conserveringsstrategie die ten aanzien van energie wordt gevolgd (zie par. 2.4). De uitkomsten tonen echter dat hier geen wezenlijk probleem hoeft te liggen. Veelal is sprake van een overschot op de handelsbalans dat de 3,5 miljard gulden per jaar duidelijk overtreft, maar wat meer ontwikkelingshulp misstaat in dit perspectief niet.

Wel blijken de grenzen en voorwaarden waar dit perspectief mee te maken heeft, oplossingen via economische groei uit te sluiten. Alleen wanneer het totale consumptievolume wordt gemaximaliseerd, is er min of meer sprake van handhaving van het niveau ervan. In alle andere gevallen treedt een achteruitgang op, oplopend tot twee procent per jaar zoals blijkt uit tabel 4.5. Bij de verwachte bevolkingsgroei leidt dit inderdaad tot de gewenste versobering. Uit onder meer figuur 4.4 blijkt dat ook het consumptiepatroon zich wijzigt in de gewenste richting. De consumptie van industriële produkten, met uitzondering van produkten uit de fijnmetaalsector, daalt in de meeste jaren met het maximaal toegestane tempo, dat wil zeggen, gewogen met de bestedingselasticiteit per sector, met -4% per jaar. Deze maximaal aanvaardbaar geachte inkrimping vindt ook plaats bij de consumptie uit de sector Transport en communicatie. De consumptie van niet-verhandelbare diensten op het terrein van onderwijs en bestuur, groeit iets. In de werkgelegenheidsvariant wordt ook wat meer gebruik gemaakt van diensten van het bank- en verzekeringswezen, maar bij maximalisering van de totale consumptie is er voor de laatstgenoemde sector weinig enthousiasme. Hier wordt gekozen voor een geringere teruggang in de dienstverlening van handel, horeca en reparatie (zie verder figuur 4.4). Behalve dit accentverschil loopt het consumptiepatroon opmerkelijk parallel onder de diverse doelstellingen. Het zijn de gestelde restricties die dit patroon vrij onontkoombaar blijken op te leggen.

Dat de activiteiten van de inkrimpende dienstensectoren ook feitelijk niet plaatsvinden, mag niet direct worden geconcludeerd. Juist in dit perspectief is het goed mogelijk dat een deel van deze dienstverlening wordt verlegd naar de autonome sfeer. Dit gaat moeilijker bij de dalende consumptie van industriële produkten. Hier gaat het om echt inleveren. Jaarlijks drie à vier procent van de consumptiegoederen uit de sectoren energie en chemie en twee à drie procent voor die uit de transportmiddelen, papier en grafische industrie en voedings- en genotmiddelen. De energieconsumptie van gezinnen bedraagt rond 1990 nog maar twee derde van het niveau in 1980. Een dergelijke teruggang is niet volledig te bereiken door een doelmatiger gebruik van energie. Voor een deel zal het moeten komen uit gewoonteveranderingen in het dagelijkse leven: minder autorijden, minder kamers verwarmen of de kamertemperatuur verlagen, matiging van het gebruik van elektrische apparaten, enzovoort.

De gestage teruggang in het binnenlands energieverbruik zorgt ervoor dat, ondanks het afzien van kernenergie en de terughoudendheid ten aanzien van

binnenlandse afzet van het Nederlandse aardgas, de benodigde invoer van kolen en olie het laagst is van alle perspectieven. De vanaf het tweede jaar maximale inspanning op het gebied van energiebesparing draagt hier uiteraard aan bij. De nagestreefde vermindering van de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers van energie komt in de eerste vijf jaren tot stand, daarna vindt een stabilisering plaats op een niveau dat tien procent onder het huidige invoervolume van olie en kolen ligt.

Tabel 4.5 Doelvariabelen bij versoering en rentmeesterschap, 1980-1990 (alle cijfers zijn gemiddelden per jaar, tenzij anders aangegeven)

	Opgelegde grenswaarde	Waarde in 1980	(1) Minimaliseer grootste werkloosheid	(2) Maximaliseer kleinste consumptiegroei	(3) Maximaliseer totale consumptie	(5) Minimaliseer binnenslands energiegebruik	(6) Minimaliseer energieverbruik in consumptie
1. Werkgelegenheid 1990 (1000 arbeidsjaren)	≥ 4500	4780	4755	4500 (0,0026)	4640	4500 (0,28)	4500 (0,0046)
2. Minimale consumptiegroei in enig jaar en in enige sector (%)	≥ - 4		- 4,0 (90)	- 2,58	- 4,0 (8,3)	- 4,0 (37)	- 4,0 (1,5)
3. Totale consumptie (mld. guldens)	≥ 250	282	278	268	283	279	260
4. Saldo handelsbalans (mld. guldens)	≥ 3,5	- 5,3	11,3	13,2	9,9	4,7	18,3
5. Binnenlands energiegebruik (PJoules)	≤ 2350	2670	2350 (0,38)	2350 (0,0020)	2350 (A)	2166	2350 (A)
6. In consumptie geïncorporeerde energie (mld. f)	≤ 45	50,0	45 (57)	45 (0,60)	45 (8,6)	45 (18)	42,8
7. Overschrijding vervuilingnorm (mld. gld)	≤ 0	0 a)	0 (176)	0 (0,35)	0 (A)	0 (150)	0 (0,40)

Bron: WRR (C/d1-3, 5, 6/r8).

a) per definitie.

Tussen haakjes: schaduwrijzen.

De produktiestructuur ondergaat uiteraard vrij ingrijpende wijzigingen die passen bij het doel van versoering (zie figuur 4.3). Zo worden in de chemie en de energiesector de afgeschreven fabrieken en machines niet meer vervangen, terwijl in de bouw, de fijnmetaal, de lichte bewerkende en verwerkende industrie en in de sector Onderwijs en bestuur vrij forse capaciteitsuitbreidingen plaatsvinden. Deze laatste eisen wel vrij veel investeringen. Mede daardoor is het niveau van de netto- of uitbreidingsinvesteringen zowel absoluut (gemiddeld ongeveer 70 miljard gulden per jaar) als verhoudingsgewijs (19 à 20% van het netto nationaal inkomen) in het versoerings-scenario hoger dan in elk van de andere. Ook het investeringsniveau in 1982 van 8% van het netto nationaal inkomen wordt ver overschreden. Dit laatste percentage houdt overigens een daling in van bijna tien procentpunten ten opzichte van 1970.

Op het eerste gezicht lijkt hier sprake te zijn van een herstel van het investeringsniveau tot dat van de jaren rond 1970. Bij nadere analyse blijkt er echter nog iets anders mee te spelen. Soms vinden uitbreidingsinvesteringen plaats waarbij de gevormde capaciteit nooit wordt benut. Met name de sector Gezondheidszorg en onroerend goed vertoont de neiging tot het doen van deze sierinvesteringen. Het gaat hier om een oplossing die het systeem vindt om aan de diverse eisen en wensen te beantwoorden, die niet eenvoudig als model-artefact kan worden afgedaan.

Het verschijnsel is modelmatig verklaarbaar. De impuls tot investeren is afkomstig van de wens tot werkgelegenheidscreatie. Sommige investeringen

vragen in verhouding tot andere veel arbeid, zoals bouwactiviteiten. Bouwen is voor het systeem een aantrekkelijke bezigheid: het is arbeidsintensief met betrekkelijk weinig energieverbruik of vervuiling. Nu zijn de afzetmogelijkheden van de bouw vrij eenzijdig. In 1980 was slechts 3% van de productie voor binnenlandse consumptie en 2% voor export bestemd. Blijven over: intermediaire leveringen en investeringsgoederen waaronder huur- en koophuizen. De toelieferingen zijn echter met een vaste verhouding gebonden aan de feitelijke productie in de sectoren waaraan wordt geleverd. Eisen aan energie en milieu stellen in dit scenario hier al gauw hun grenzen. Als laatste mogelijkheid resteert het volbouwen van Nederland met woningen, kantoren, openbare gebouwen en fabrieken. De productiecapaciteit die hiermee tot stand komt, wordt niet of slechts ten dele benut voor feitelijke productie omdat dan de ongewenste gevolgen voor energieverbruik en vervuiling van productie en consumptie weer zwaar gaan wegen.

Deze uitkomst – hoe onverteerbaar deze economisch gezien ook mag zijn – kan niet terzijde worden geschoven als een van de curiositeiten die nu eenmaal bij het rekenen met gestyleerde modellen af en toe voorkomen. Daarvoor bootst het te verrassend sommige feitelijke situaties na. Waar een streven naar een zo groot mogelijke werkgelegenheid samengaat met een sterke nadruk op de aanbodzijde van de economie als sturingsinstrument, is het optreden van dit verschijnsel niet uit te sluiten. Voorbeelden uit de economieën van Oostbloklanden liggen voor de hand. Maar ook recente discussies in eigen land rond de vraag of woningbouw moet plaatsvinden waar een tekort is aan woningen dan wel waar een tekort is aan arbeidsplaatsen voor werkloze bouwvakkers, illustreren de actualiteit van deze zaak¹¹. In de praktijk blijkt dat de rekening van bouwen ter wille van de werkgelegenheid gepresenteerd wordt in de vorm van exploitatieverliezen.

Deze investeringen zijn in het scenario beperkt door de eis te stellen dat de capaciteit steeds voor tenminste 90% benut moet zijn. Een uitzondering is gemaakt voor de energiesector waar een ondergrens van 80% op de capaciteitsbenutting is gesteld. In het versoberingsscenario dreigt anders het loutere bestaan van capaciteit in de energiesector consumptie of uitvoer af te dwingen, terwijl in deze sector een onderbezetting van meer dan tien procent bij een inkrimpende energieconsumptie heel goed denkbaar is. Zo wordt in een onderdeel van deze sector, de elektriciteitsopwekking, de productiecapaciteit al verscheidene jaren voor nog geen driekwart gebruikt.

Nu kan de impuls tot het doen van deze investeringen worden weggenomen door de mogelijkheden uit te breiden tot andere, goedkopere werkgelegenheidsschepping, bijvoorbeeld verhoging van de maxima aan te creëren banen in de sector veredeling van werk. In dit perspectief ligt het voor de hand deze arbeid toe te passen in sectoren waar door dreigende snelle automatisering een groot beroep wordt gedaan op het menselijk aanpassingsvermogen. Er zijn ook mogelijkheden in de landbouw, waar de werkdag lang is en waar door een wat ruimere inzet van arbeid een beter geachte integratie met natuur en milieu kan worden bewerkstelligd. Hier wordt in hoofdstuk 6 op teruggekomen.

Als veredeling van werk zich ook uitstrekt tot de intrinsieke waarde van de arbeid die verricht wordt in sector 18, en als men werkwillige uitkeringstrekkers wil inzetten voor gemeenschapstaken met behoud van uitkering en met de nodige materiële voorzieningen¹², dan is de hier toegepaste bovengrens aan de groei (15.000 banen jaarlijks) wellicht te laag. Alleen bij optimalisering van de werkgelegenheid en bij minimalisering van het totaal binnenlands energieverbruik worden de mogelijkheden van de groei in deze sector volledig benut. Bij andere optimalisering wordt veel minder of nauwelijks van deze sector gebruik gemaakt, terwijl er toch investeringen worden gedaan die uiteindelijk niet worden gebruikt. Dit hangt samen met de kenmerken van de activiteiten in de sector Veredeling van werk – wel toelieferingen maar per definitie geen bijdrage aan de productie. Werkgelegenheidscreatie in sector 18

¹¹ Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1981-1982, no. 19, blz. 26015-26028.

¹² *Een open weg naar de toekomst*; voorstellen aan de WRR van een werkgroep verbonden met de wereldoecumene en de kerken in Nederland, juli 1982, blz. 17-18.

is dus niet onder alle omstandigheden de goedkoopste oplossing voor het bestrijden van de werkloosheid.

In het kader van dit scenario is het ook goed denkbaar de investeringen ten nutte te maken voor arbeidstijdverkorting zonder hierbij de eis te stellen dat de bedrijfstijd gehandhaafd blijft. Hiermee treedt men wel buiten de beperkingen, met name de veronderstelde constantheid van de kapitaalcoëfficiënten, die het model oplegt. Een andere wijze waarop aan de kennelijke behoefte tot het doen van investeringen tegemoet kan worden gekomen waarin de modelspecificatie niet voorziet, is het invoeren van een 'tweede trap' van energiebesparing of vuilbestrijding. Een dergelijke tweede trap wordt gekenmerkt door activiteiten op dit gebied die een orde van grootte duurder, c.q. kapitaalintensiever, zijn dan de technieken waarop de specificatie van in dit model gebruikte sectoren is gebaseerd. Er kan dan aanmerkelijk beter aan de norm van rentmeesterschap worden tegemoet gekomen. Het gaat hier echter om vele en zeer diverse zaken waar betrouwbare cijfers over toeleveringen, arbeidsinzet, kapitaalbehoefte en energieverbruik ontbreken, mede doordat er nog weinig ervaring mee is opgedaan. Kwantificering en opening in het model wordt daarmee erg lastig, terwijl het tevens de vraag is of vergaande detaillering op dit gebied, gezien het aggregatieniveau van de overige sectoren, erg zinvol is. Evenals op de problematiek van de onbestrijdbare vervuiling zal in hoofdstuk 6 hierop worden teruggekomen.

Nog een mogelijke benutting van het overschot aan investeringsgoederen in dit scenario zijn toepassingen die tot doel hebben de produktiemethoden in de conventionele sectoren te wijzigen. Meer kapitaal, minder grondstoffen en halffabrikaten, minder energie en bij voorkeur meer arbeid zou de nagestreefde richting kunnen zijn. Ook in de energieproductie zijn meer kapitaalintensieve methoden denkbaar die minder beroep doen op uitputbare grondstoffen. Windmolens zijn hiervan een voorbeeld. Zonder grondige studie leidt het uitbreiden van het model met allerlei van deze mogelijkheden echter al snel tot science fiction. Daarom is van een dergelijke uitbreiding afgezien. Dit neemt niet weg dat de technische mogelijkheden wel worden afgetast. Hierbij worden knelpunten die het onderhavige scenario met zich mee blijkt te brengen als startpunt gekozen. Deze knelpunten komen voor een deel tot uiting in de in tabel 4.5 gegeven schaduw prijzen — de kosten van een doelrestrictie in termen van de andere doelen. Hieruit zijn in ieder geval twee conclusies te trekken:

- De werkgelegenheidschepping wordt gehinderd door de strenge eisen ten aanzien van milieu en energieverbruik. Het toestaan van een overschrijding van de normstelling met totaal een miljard gulden over tien jaar biedt het systeem de mogelijkheid de grootste werkloosheid met 18.000 arbeidsjaren terug te brengen. Bij het toestaan van één procent meer binnenlands energieverbruik zou de maximale werkloosheid met 10.000 arbeidsjaren kunnen dalen.
- Het meest knellend is de eis dat het niveau van de in consumptie geïncorporeerde energie in de toekomst gemiddeld tien procent lager moet zijn. Een teruggang met negen in plaats van tien procent zou onder dit stelsel van veronderstellingen en restricties, het model de kans geven de grootste werkloosheid met 29.000 arbeidsjaren te verminderen, de gemiddelde consumptie met ruim 4 miljard gulden per jaar te vergroten, de kleinste consumptiegroei te laten toenemen met 0,3% of, vooral door invoer van energie-intensieve waren, het binnenlands energieverbruik met 0,3% terug te brengen.

Het verminderen van de energie-inhoud van de binnenlandse consumptie is dus zeer kostbaar in termen van andere doelen. Het verruimen van de restrictie op dit consumptief energieverbruik zou het hier aan de orde zijnde perspectief echter in het hart treffen. Het ligt veel meer in de lijn van dit scenario, de in dit verband centrale veronderstelling — die van een vaste verhouding tussen de verschillende inzetten voor het maken van een eenheid produkt in een bepaalde sector — ter discussie te stellen. Immers, de technische vooruitgang komt wel tot uiting in een dalende arbeidsquote maar onderlinge vervanging tussen de toeleveringen van arbeid en de diensten van kapitaalgoederen wordt in het model uitgesloten. Een zekere duurzaamheid in deze verhoudingen is weliswaar gebleken, maar ook kleine veranderingen

in de goede richting tellen op den duur. Aan de technische mogelijkheden tot verschuivingen en de mogelijke instrumenten voor sturing daarbij is daarom een aparte paragraaf gewijd.

4.4 Energie en arbeid

4.4.1 Technische mogelijkheden

Bij de analyse van bijkomende kosten en verenigbaarheid van gestelde doelen, is in het voorgaande steeds uitgegaan van vaste technische coëfficiënten. Deze vormen in zekere zin het hart van het rekenmodel. Een aantal zaken wordt hiermee vastgelegd: herkomst en omvang van de toeleveringen die nodig zijn om een bepaald produkt voort te brengen of een bepaalde dienst te verlenen; herkomst en omvang van de investeringen die nodig zijn om een uitbreiding van de produktiecapaciteit te bewerkstelligen; het tempo waarin kapitaalgoederen verslijten. Deze coëfficiënten vertegenwoordigen voor een belangrijk deel puur fysieke gegevens en relaties. Voor staalproductie is ijzererts nodig; gebouwen gaan in de regel langer mee dan vrachtwagens. Maar voor een ander deel zijn deze coëfficiënten ook door de stand van de techniek en door economische omstandigheden bepaald. Beide laatste factoren beïnvloeden elkaar bovendien wederzijds.

Producenten, opererend in een concurrerende omgeving, zoeken wegen om hun kosten te minimaliseren en dit leidt, binnen het raamwerk van fysieke grenzen, tot één dominante produktiewijze. Prijsverhoudingen spelen hier uiteraard een belangrijke rol. In de periode van relatief goedkope energie heeft dit streven naar kostenminimalisering in vele gevallen tot uitstoot van arbeid geleid. De recente sterke prijsstijgingen van olie hebben de verhoudingen vrij abrupt verstoord met als gevolg dat extra nadruk op de kostenfactor energie is komen te liggen. Ook als men, zoals in deze verkenning, uitgaat van de verwachting dat in de komende tien jaren de reële energieprijzen zich rond het huidige peil zal bewegen, is het denkbaar dat door middel van technische middelen activiteiten zullen worden ontwikkeld die leiden tot een verlaging van de inzet van energie. Verder valt ook te denken aan reductie van het energiegebruik door middel van een grotere arbeidsinzet, hetgeen zou neerkomen op een, al dan niet directe, vervanging van energie door menselijke arbeid. Deze oplossingsrichting verdient, gezien de omvang van de werkloosheid, serieuze aandacht. Een dergelijke ombuiging wordt met name in het versoberingsscenario wenselijk geacht; dus een ombuiging naar een minder energie en meer arbeid vergende wijze van voortbrenging, ook los gezien van de prijs van energie. Het gaat hierbij tevens om de wens tot terugkeer naar een kleinschalige wijze van voortbrenging met werk voor velen en bevordering van een goed rentmeesterschap met betrekking tot het gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

In de nu volgende beschouwing is deze draad opgepakt met de beperking dat directe vervanging van energie door zware fysieke arbeid als ongewenst buiten beschouwing wordt gelaten. De beschouwing is van zuiver technische aard waarbij is aangesloten op de sectorindeling van paragraaf 2.6, die voor iedere sector de verhouding van de toegevoegde energie (TE) en toegevoegde arbeid (TA) per eenheid eindprodukt aangeeft. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen directe, veelal bedrijfsinterne vervanging en indirecte vervanging van energie door arbeid, waarbij de werkgelegenheidswinst gezocht moet worden in andere bedrijven of bedrijfstakken. De analyse vindt in eerste instantie plaats onder de voorwaarde van behoud van de huidige produktie-volumina en produkttypen en bij ongewijzigde heffingsstructuur. Zoals uit het hierna volgende zal blijken, bestaan er problemen bij de realisatie van de gekoppelde doelstelling 'minder toegevoegde energie/meer toegevoegde arbeid' die voortvloeien uit deze zelf-opgelegde grens. Dit vormt een aanleiding om na te gaan of hieraan kan worden tegemoet gekomen door wijziging van de thans geldende heffingsstructuur voor energie en arbeid. Hier wordt in de volgende subparagraaf op ingegaan.

Energie-intensieve sectoren (Energie, Chemie, Basismetaal, Bouwmaterialen)

Directe TE naar TA verschuiving. De processen in deze sectoren zijn vrijwel zonder uitzondering gekarakteriseerd door grootschaligheid en een automatische processturing. Het 'verknippen' van dergelijke processen tot een aantal parallel lopende kleinere produktie-eenheden zal weliswaar tot een verhoogde arbeidsinzet voeren doch in alle gevallen ook tot een hoger energiebeslag per eenheid eindprodukt. Voorts geldt dat in de chemische en de fysische procesvorming, die de hoofdpijlers van deze sectorgroep vormen, de fabricage van een beoogd eindprodukt aan minimale procesdimensies is gebonden. Deze loslaten, betekent in het gunstigste geval een terugval op verouderde produktiemethoden. De terugschakeling van de huidige wijze van stikstofbinding voor de bereiding van kunstmest naar het op kleinere schaal uit te voeren Haber-Bosch procédé, zoals thans nog gebruikelijk in de Volksrepubliek China, betekent bijvoorbeeld een meer dan drievoudig energiebeslag en een dertigvoudig arbeidsbeslag per eenheid inferieur eindprodukt. Dit hangt nauw samen met de automatisering die nodig is voor de stabilisatie van een omzettingproces. Deze vereist — omwille van de bestuurbaarheid — een aanzienlijke stationaire massa binnen de installatie met een sturing die de mogelijkheid voor dirigeren met het menselijk 'oog' (precisie en menselijk reactievermogen) verre te boven gaat.

Zoals verderop zal blijken, is dit aspect ook voor enkele andere sectoren van belang. Er kan derhalve in deze sectorgroep geen sprake zijn van een *directe* koppeling tussen energiebesparing in de procesvoering en opvoeren van de werkgelegenheid in het bedrijf zelve door middel van schaalverkleining. Niettemin is er juist in deze groep aanzienlijke ruimte voor procesmatige energiebesparing die wel degelijk tot het scheppen van indirecte werkgelegenheid kan leiden.

Indirecte TE naar TA verschuiving. Vooral de energie-intensieve sectoren bieden mogelijkheden voor de ontwikkeling van technieken gericht op vermindering van de energie-inzet. Vaak zal het zo zijn geweest dat in het verleden bij het optimaliseren van het produktieproces door keuze van de factoren energie, kapitaal en arbeid, de als technisch-theoretisch te bestempelen energieminima niet werden gerealiseerd en dus de energie-inzet niet op het voor elk proces of systeem specifieke kostenminimum is blijven hangen. Door de sterke stijging van de energieprijzen zijn deze economische minima bovendien nog verschoven, waardoor aanzienlijke ruimte voor technische procesverbetering is ontstaan, zoals warmtekrachtkoppeling, opvoering van het energie-rendement van verbrandingsprocessen, verhoogde rendementen bij stofconversies, ontwikkeling van minder energetische distributie- en transportsystemen en vervanging van mechanische door elektronische automatisering. Typisch voor deze door grootschaligheid gekenmerkte produktiesectoren is dat een dergelijke ontwikkeling niet noemenswaard tot uitstoot van arbeid zal leiden, wellicht zelfs tot een lichte opvoering wegens hogere eisen stellende onderhoudswerkzaamheden.

De winst aan werkgelegenheid speelt zich tussen de sectoren af door onderzoek en ontwikkeling, procesapparatenbouw, werktuigbouw, automatisering van systemen en montage. Wil deze winst ook worden verwekelijkt, dan is het zaak dat de hierbij betrokken binnenlandse sectoren, die in Nederland traditioneel niet al te sterk ontwikkeld zijn, dit werk aankunnen. Een en ander zal gepaard moeten gaan met een opvoering van de investeringen in kapitaalgoederen en een versnelde afschrijving van bestaande installaties.

Sectoren uit de middengroep (Transport en communicatie, Transportmiddelen, Hout en kunststof, Voedsel, Landbouw, Fijnmetaal, Textiel, Bouw en Papier)

Directe TE naar TA verschuiving. In tegenstelling tot de voorgaande groep zijn er in deze veelal technologisch minder zware sectoren in beginsel wel mogelijkheden voor terugkeer naar inzet van meer handarbeid zonder in zware fysieke arbeid te vervallen. Technisch-economisch gezien zijn de mogelijkheden echter verwaarloosbaar klein. Bij een kilowatt-uur prijs van 30 cent en een bruto-urloon van f 45 zou, afgezien van wijzigingen in kapi-

taalkosten, 150 kilowatt-uur energie moeten worden bespaard door de inzet van één manuur meer. Prijzen van bijvoorbeeld de niet duurzame verbruiks-goederen zouden door deze directe vervanging buitensporig toenemen. Zo zou een conservenfabriek op zijn hoogst nog kunnen blijven concurreren met produkten die geen mechanische bewerking verdragen en in het bedrijf traditioneel veel handarbeid opeisen. Voor het overige zal de Nederlandse consument zijn erwten in blik dan wel via Duitsland betrekken.

Het voorgaande zou een argument kunnen leveren voor een terugkeer naar zelfverzorging en om het werk in de niet betaalde, autonome sfeer te situeren: bijvoorbeeld het volkstuinieren. Een studie hierover laat zien dat hieruit geen besparing is te verwachten wegens de noodzaak van een diepvriezer, een vergaande ontsluiting van het land, een versnipperd transport, oneconomisch gebruik van produktiemiddelen, enzovoort. De voldoening van het werk kan groot zijn en dit is ook wel te hopen want de beloning van de arbeid komt op nul uit¹³.

De middengroep bevat ook een aantal activiteiten die zich om eerdergenoemde redenen niet voor sturing met het menselijk 'oog' lenen zoals in de fijnmetaal- en elektronika sector. Deze stellen vaak zeer nauwe precisietoleranties bij de bewerking van de materialen: motoronderdelen, machines, werktuigen, meetapparaten, chips enzovoort. In weer andere sectoren (bouw, transport) treft men situaties van grootschalig massaverzet aan die niet met fysieke arbeid zijn uit te voeren zoals diepbaggeren, grondophoging, overslag, silobeheer, containertransport en dergelijke.

De middengroep levert in theorie misschien wel enige ruimte voor een verhoogde inzet van betaalde arbeid en een verminderde inzet van energie indien men terugkeert naar zuiver ambachtelijke wijzen van voortbrenging van goederen waarvoor men bereid is een hoge prijs te betalen voor geboden exclusiviteit of schoonheid. Zonder een aanzienlijke prijsverhoging gaat ambachtelijkheid in vrijwel alle gevallen gepaard met meer energiegebruik per gulden eindprodukt. Ambachtelijke produktiewijzen waaraan vaak wordt gedacht, zoals zelf kaas maken, pottenbakken, en dergelijke vergen in vergelijking met industriële produktie zowel meer arbeid als meer energie. Binnen de gestelde randvoorwaarde – minder energie per fysieke eenheid produkt – zijn derhalve in de middensector de mogelijkheden tot een directe TE naar TA verschuiving uiterst beperkt.

Indirecte TE naar TA verschuiving. Hetgeen ten aanzien van de energie-intensieve sectoren is uiteengezet, geldt ook voor de middengroep met dien verstande dat in deze groep de schaal van de produktie-processen wel is te verkleinen zonder dat daardoor produktie onmogelijk wordt omdat de gebruikte kapitaalgoederen meer uit afzonderlijke werktuigen en machines bestaan dan uit complexe procesinstallaties. Hierbij is nog ruimte voor energiebesparing voorhanden. Deze zal echter meestal gekenmerkt worden door een verhoogde doorvoersnelheid met een verlaging van de verhouding TE/eenheid eindprodukt en arbeidsuitstoot die compensatie moet vinden in nieuwe werkgelegenheid. Deze zou dan gevonden moeten worden in ontwikkeling, produktie en installatie van nieuwe, energetisch zuiniger kapitaalgoederen. De grote diversiteit binnen deze sectorgroep en het hoge aggregatieniveau van de sectoronderscheiding laten geen verdere differentiatie dan deze globale vaststelling toe. Daarom wordt volstaan met een taxatie van mogelijkheden in een aantal sub-sectoren die als exemplarisch beschouwd moeten worden.

In de *landbouw* is een betere beheersing van de teelt een bij de historische ontwikkelingen aansluitende manier om met inzet van meer arbeid tot energiebesparing te komen. Dit betekent het toepassen van de juiste middelen op de juiste tijd en in de juiste dosering in een steeds veranderende omgeving. De hiervoor nodige nauwe samenwerking tussen boer en adviserende instanties wordt mogelijk door gebruik te maken van moderne middelen voor

¹³ P.J.A. Spitters, *Betekenis van eigen teelt van aardappelen en groente voor de zelfvoorziening*. Interne notitie voor de WRR, 1980.

communicatie en verwerking van gegevens. Op deze wijze wordt bij een ongeveer gelijkblijvende inzet van produktiemiddelen een hogere opbrengst per hectare bereikt, zodat het energieverbruik per eenheid eindprodukt daalt en de landbouw minder milieubelastend wordt. Het werk dat zo wordt geschapen op de boerderij, bij adviserende instanties en bij de leveranciers van apparatuur en kennis, is van kwalitatief hoog niveau. De vooraanstaande positie van de Nederlandse landbouw maakt dat hier een exportmarkt kan worden ontwikkeld. Op de problematiek van bezuiniging op produktiemiddelen door inzet van meer arbeid wordt in een achtergrondstudie ten behoeve van deze toekomstverkenning ingegaan¹⁴.

Een tweede weg die op de lange termijn een vermindering in de inzet van kunstmest tot gevolg kan hebben, is de introductie van biologische stikstof fixatie te velde bij gewassen die daar van nature niet toe in staat zijn. De impuls komt hier vanuit de moleculaire biologie en is een vooralsnog speculatief voorbeeld van mogelijke innovatie waarbij 'bacteriën de rol van DSM zouden overnemen'. Van dit soort ontwikkelingen in de biotechnologie moeten op middellange termijn geen wonderen worden verwacht. De meer klassieke biotechnologie met betrekking tot nieuwe toepassingen voor waterzuivering en biologisch-afvalverwerking, zoals anaerobe omzetting van biologisch afval en varkensmest tot methaan en een wat beter bruikbare meststof, biedt vooralsnog meer perspectieven.

De *renovatie van woningen* is een voorbeeld van gedeeltelijke hergebruik ('recycling') van eindprodukt. De orde van grootte van het verschil tussen nieuwbouw en renovatie is als volgt te schatten. Stel er komt een complex gezinswoningen waarvan 60% afkomstig is van de oude woningen en 40% van ingevlochten nieuwbouw, dus leveringen door de sector Bouwnijverheid. Het ineenvlechten van oud en nieuw kost extra werk. Wanneer dit meer dan 60% van de eindwaarde bedraagt, heeft dit alleen zin wanneer het gaat om restauratie van de woningen of van het buurtleven. Om nog iets te verdienen, stellen we dat het extra werk niet meer mag bedragen dan de helft van de bijdrage van de oudbouw, bijvoorbeeld 30%. Voor f 700.000 wordt hier een miljoen aan eindprodukt gemaakt; met andere woorden, de oudbouw is nog f 300.000 waard. Het extra werk vraagt op zich toelieferingen. We nemen aan dat de grootte hiervan gegeven wordt door de technische coëfficiënten van de sector Handel, horeca en reparatie. Nu is de TA/TE verhouding uit te rekenen die geldt voor deze mengvorm renovatie-nieuwbouw. Deze bedraagt 3,2 arbeidsjaar per miljoen gulden finaal produkt. Voor nieuwbouw is deze verhouding 2,6. Wil men met renovatie meer mensen aan het werk helpen, dan moet uiteraard de bezuiniging (het hergebruik van de oudbouw) niet in de zak gehouden worden, maar worden besteed, resulterend in meer finaal produkt. In dat geval is 8% meer arbeid nodig en 13% minder energie. Doet men dit niet, dan is er weliswaar sprake van een forse teruggang in energiegebruik (ongeveer 40%) maar ook van arbeid (ongeveer 25%).

Over het effect van produktie van *personenauto's met verdubbelde gebruiksduur* is door het Batelle Instituut in 1977 een studie verricht voor de Europese Economische Gemeenschap aan de hand van Franse gegevens van deze industrietak¹⁵. De conclusie luidde dat overschakeling op produktie van personenauto's met verdubbelde levensduur een aanzienlijke energiebesparing oplevert en tevens een aanzienlijke extra werkgelegenheid, een conclusie die door onder andere Giarini is overgenomen¹⁶. Deze conclusies steunen voor een zeer belangrijk deel op de aanname dat voor onderhoud, reparatie en revisie ('reconditioning') op jaarbasis 125% meer arbeid moet worden ingezet. Deze extra inzet overcompenseert het verlies aan werk door een lagere produktie van nieuwe auto's. Het blijft echter onduidelijk waarom auto's met een

¹⁴ Vakgroep Milieubiologie Universiteit van Leiden, Rijksinstituut voor Natuurbeheer, Landbouw Economisch Instituut, *Geïntegreerde landbouw* (werktitel); studie ten behoeve van dit rapport (in voorbereiding).

¹⁵ G. Reday en W.R. Stahel, *The potential for substituting manpower for energy*; Batelle Geneva Research Centre, 30 juli 1977, blz. 16-23, 85-88 en tabel 38.

¹⁶ O. Giarini, *Dialogue on Wealth and Welfare, a Report to the Club of Rome*; Oxford etc., Pergamon Press, 1980.

langere levensduur zoveel meer arbeid zouden vergen en wat men zich voor moet stellen bij 'revisie'. Het is deze, blijkbaar zeer arbeidsintensieve bezigheid (die bij auto's van gebruikelijke levensduur niet voorkomt) die het merendeel van de extra werkgelegenheid vergt. Valt dit weg dan daalt de berekende per saldo extra inzet van arbeid van 56% naar 12%, toe te schrijven aan 50% extra nodig geacht onderhoud en reparatie. Men kan zich de vraag stellen of 'revisie' niet neerkomt op het op een verkapte wijze construeren van een ten dele nieuwe auto. Mocht dit zo zijn, dan gaat dit gepaard met energie- en grondstoffenverbruik, hetgeen in de berekening ten onrechte niet is verdisconteerd. Concluderend kan men stellen dat de geclaimde energiebesparing en extra werkgelegenheid bij veronderstelling zijn ingevoerd. De plausibiliteit van deze veronderstelling is discutabel. Daar komt nog bij dat bij massale introductie van auto's met een langere levensduur de invoering van energetisch efficiënte verbrandingsmotoren wordt vertraagd. En juist op dit gebied kan nog een grote technische sprong voorwaarts worden gemaakt naar zuiniger vervoer.

Hergebruik van melkverpakking is nog een voorbeeld. Echter, bij een vergelijking van eenmalige melkverpakking met retourverpakking, waarover onlangs een analyse is verschenen, komen de auteurs tot de conclusie dat wanneer men de gehele productie-distributie-consumptie lijn in ogenschouwing neemt uit energie-oogpunt de overschakeling van de eenmalige melkverpakking op de meermalige nauwelijks interessant is¹⁷. Ten aanzien van de werkgelegenheidsaspecten merken de onderzoekers op:

In het winkelbedrijf zullen arbeidsplaatsen worden gecreëerd evenals in de distributie bij de zuivelfabriek. Echter, de kwaliteit van de arbeidsplaatsen is van dien aard dat betwijfeld moet worden of ze kunnen worden vervuld. Uitzoeken van verschillende grootten flessen en het sjuwen van (zware) kratten behoren nu niet tot de aantrekkelijkste banen. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat als gevolg van het niet vervulbaar zijn van deze arbeidsplaatsen een verregaande automatisering van de distributie noodzakelijk zal zijn. Uit onderzoek is gebleken dat bij overschakeling naar retourverpakking de verpakkingindustrie gevoelige omzetverliezen zal lijden, hetgeen ongetwijfeld gevolgen voor de werkgelegenheid in deze industrie zal hebben.

De stelling 'retour is goed voor de werkgelegenheid' lijkt op zijn zachtst gezegd voorbarig en ongenueanceerd.

Dat er niettemin onder de kleinhandelaren een voorkeur voor de retourverpakking met statiegeld bestaat komt doordat de inlevering van retourverpakking een binding met de klant oplevert die tot volkooop voert in de buurtwinkel.

Het is duidelijk dat een *verschuiving van particulier naar openbaar personenvervoer* gepaard gaat met energiebesparing per afgelegde reizigerskilometer, een aanzienlijke afname van arbeid in de informele sfeer en met toename van de betaalde arbeid. Het houdt tevens in dat de capaciteit bij piekbelasting een uitbreiding van materiaal vergt, die uiteraard niet ten volle wordt benut buiten de piekperioden. Voorts is het noodzakelijk om het openbaar vervoersnet aanzienlijk uit te breiden met meer overstapaansluitingen en dergelijke. Dit betekent additionele betaalde werkgelegenheid inclusief die voor reparatie en onderhoudswerk. Daar staat echter verlies aan werkgelegenheid tegenover in de zeer arbeidsintensieve sectoren reparatie, onderhoud en service voor particuliere vervoersmiddelen. De winst aan werkgelegenheid in toeleveringsbedrijven voor het openbaar vervoer is slechts te realiseren als de productie ook metterdaad in Nederland plaatsvindt. Dit vereist bijvoorbeeld een revitalisering van spoorwagon-construciebedrijven, die in Nederland totaal zijn verdwenen. Door deze in verschillende richtingen werkende factoren, kan er niet bij voorbaat uitgegaan worden van een per saldo positief werkgelegenheidseffect bij een verschuiving van particulier naar openbaar vervoer.

¹⁷ F. Christen & L. Nagelsmit, 'Beter af met de fles, eenmalige versus meermalige melkverpakking'; *Economisch Statistische Berichten*, 2 december 1981, 66e jaargang nr. 3333, blz. 1194-1198.

De *textielsector* is gekenmerkt door een betrekkelijk hoge TA die ten gevolge van de in de loop van deze eeuw ingevoerde mechanisatie een betrekkelijk lage scholingsgraad vereist. De mechanisatie omvat alle fasen van het weven tot het aanbrengen van de kleur- en textuurpatronen in gelijke mate. Het heeft de werktuigbouw een groot afzetgebied opgeleverd. Dit bracht met zich mee dat deze machines vervolgens ook hun weg naar de bovenlaag van de ontwikkelingslanden hebben gevonden, geschikt als zij waren om door laag geschoolden te worden bediend tegen aanmerkelijk lagere arbeidskosten. Opvoeren van handarbeid is in de rijke westerse industrielanden in deze sector ten enen male uitgesloten in een markteconomie en zou het afbraakproces slechts versnellen. Het is moeilijk in te zien hoe anders dan door voortgaande produktiviteitsverhoging via schaalvergroting, snellere processen en maximaal gebruik van elektronische sturing, deze sector is te revitaliseren met het tegelijkertijd bewerkstelligen van minder beslag op energie per eenheid eindprodukt. Op het gebied van de textielverwerking blijkt een originele technische vernieuwing wel mogelijk in de confectie-industrie door invoering van elektronische maatneem- en assemblagetechnieken. Wie er het eerst in slaagt systemen te ontwikkelen voor het exact registreren van lichaamsmaten gevolgd door elektronisch-technische verwerking van de gegevens tot en met de assemblage van een goedkoop en individueel perfect passend kledingstuk, zal een nieuwe bron voor werkgelegenheid in de confectie-industrie creëren. Deze redenering is ook van toepassing op schoenfabricage en zal door slecht passende schoenen 'kreupel gemaakte' voetgangers tot heil strekken. Aldus is het in beginsel mogelijk door middel van technische innovatie werkgelegenheid te stimuleren in een sector die door een betrekkelijk lage energie-inzet is gekenmerkt.

De middengroep in zijn geheel zal voornamelijk moeten varen op technische innovatie en produktinnovatie, wil deze zijn produktievolume en werkgelegenheid zeker stellen.

De arbeidsintensieve sectorgroep (Geldwezen, Handel, horeca en reparatie, Onderwijs en bestuur, Gezondheidszorg en onroerend goed)

In deze groep heeft de relatief lage energie-inzet voor het overgrote deel betrekking op ruimteverwarming en verlichting. Een verdere verlaging van het toegevoegde energieverbruik is hierin mogelijk door middel van verbeterde verwarmingstechnieken en betere warmte-isulerende systemen, hetgeen in feite neerkomt op materiaalontwikkeling (multiglas, stralingsfilters, bouwelementen met hoge isolatiewaarde) en verbetering van centrale verwarmingstechnieken.

Binnen de gestelde randvoorwaarden levert een verkenning naar de mogelijkheden voor energiebesparing, gekoppeld aan bevordering van werkgelegenheid, vanuit de technische invalshoek het volgend op:

1. In geen van de onderscheiden sectoren is veel te verwachten van directe vervanging van energie door arbeid.
 - In de energie-intensieve sectoren, die met grootschalige processen werken, leidt schaalverkleining op zijn gunstigst tot een verhoogd arbeidsbeslag per eenheid produkt. Vele processen zullen wegens de dwingend aan te houden minimale procesdimensies echter totaal onmogelijk worden, terwijl terugval op verouderde processen energetisch onvoordelig is en inferieure produkten oplevert. De ver voortgeschreden automatisering is een schaalgebonden noodzaak en niet door handarbeid te vervangen.
 - In de middensector is terugkeer naar meer handarbeid in beginsel wel mogelijk, met uitzondering van processen die een zeer groot massaverzet, respectievelijk uiterst nauwe precisietoleranties vereisen (bouwmaterialen, transport respectievelijk metaalsector, elektronika). Wel dreigt daarbij het gevaar dat verschuiving in bovengenoemde zin leidt tot verarming van het produktiepakket en verlies van concurrentievermogen.
 - In de arbeidsintensieve sectoren betekent een — overigens marginale — energiebesparing in de bedrijfshandelingen een zeer omvangrijke vergroting van de arbeidsinzet. De diensten worden al snel onbetaalbaar en men kan de

tent dan wel sluiten. In de metaalsector en in de elektronika werkt het in negatieve zin op de werkgelegenheid.

- In de energie-intensieve sectoren wordt de ruimte voor energiebesparing vrijwel geheel bepaald door energie-efficiëntie van ruimteverwarming en verlichting, die geen opvoering van de werkgelegenheid in het bedrijf kan opleveren.

2. Alle onderscheiden sectoren bieden ruimte voor energiebesparing die op indirecte wijze opvoering van de werkgelegenheid vereist om aan het doel van energiebesparing te voldoen.

- In de energie-intensieve sectoren zal besparing langs de weg van procesverbetering en betere benutting van afvalwarmte kunnen plaatsvinden. Dit vereist verder onderzoek en ontwikkeling ten behoeve van minder energievergende stofconversiesystemen bij bestaande processen, respectievelijk nieuw in te voeren vervangende processen. Dit mondt uit in het ontwerpen en produceren van nieuwe kapitaalgoederen in de metaalverwerkende en elektronische sectoren. De montage vereist opvoering van de investeringen van veelal zware proces-apparaten en een versnelde afschrijving van de te vervangen installaties. Er is binnen deze sectorgroep geen uitstoot van arbeid te verwachten.

- De middengroep is zeer heterogeen en herbergt een groot aantal kleine bedrijven met zeer uiteenlopende soorten van produkties en dienstverlening. Er is hier geen eenduidige weg naar energiebesparing en opvoering van de werkgelegenheid aan te geven. Een route, waarvoor nog ruimte aan besparing aanwezig is, is die langs invoering van verbeterde procesapparaten van het werktuigtype, al dan niet in combinatie met elektronika. Evenals in de eerste groep bij investeringen in nieuwe, verbeterde kapitaalgoederen, vindt de creatie van werkgelegenheid in de toeleverende sector plaats. Anders dan in de eerste groep kan dit gepaard gaan met uitstoot van arbeid in de eigen sector, omdat de energiebesparing veelal verkregen zal worden uit opvoering van het produktievolume per tijdseenheid, vooral bij de produktie van masagoederen zoals niet duurzame gebruiksgoederen. De netto winst aan werkgelegenheid kan hier zeer verschillend uitpakken (in het voorgaande zijn enkele voorbeelden gegeven) maar energiebesparing is vrijwel steeds mogelijk.

- In de arbeidsintensieve sectoren is de enige substantiële energiebesparing te bereiken door een betere warmtehuishouding van de bedrijfs- en werkruimten. Dit werkt verruimend op de werkgelegenheid in materiaal toeleverende sectoren, vereist investering in nieuwe warmte-isolerende materialen met lage afschrijving en het leidt niet tot uitstoot van arbeid in deze sectorgroep. Deze variant van energiebesparing heeft vooral gevolgen voor de toeleverende sectoren en met name voor de sector Bouw.

3. De gekoppelde doelstelling minder TE/meer TA laat zich over de gehele linie vooral realiseren door technologische vernieuwing onder opvoering van investeringen in kapitaalgoederen. Om te profiteren van de werkgelegenheidseffecten dient de produktie van deze kapitaalgoederen in eigen land plaats te vinden. Het gaat hier vooral om de produktie van procesapparaten, werktuigen, elektronische meet-, regel- en sturingsapparaten en van aangepaste materialen.

Wil men de werkgelegenheid in nog hogere mate stimuleren, dan geraakt men buiten de hier aangehouden randvoorwaarden. Om deze te verleggen naar een meer arbeidsintensieve en minder energie-intensieve richting zijn bijzondere maatregelen van andere aard nodig, bijvoorbeeld wijziging in de thans geldende heffingsstructuur. Dit is het onderwerp van de volgende subparagraaf.

4.4.2 *Heffingsstructuur als sturingsinstrument*

Prijzen van goederen en diensten worden niet uitsluitend door vraag- en aanbod-factoren bepaald. Machtsposities en allerhande heffingen en subsidies doen permanent hun invloed gelden op de prijsvorming en hebben een, soms versluierde, sturende werking. Dit is altijd zo geweest. Een toekomstige situatie van volledige vrije mededinging met de evenwichtsprijs als marktruimer is weliswaar denkbaar maar onbereikbaar. Bij het schetsen van ontwikkelingslijnen in de toekomst gelden de huidige, onder meer door heffingen en

subsidies verstoorde, prijs- en schaarsteverhoudingen als vertrekpunt. Vanuit een dergelijke invalshoek verliest het bezwaar van concurrentievervalsing, dat wordt opgeworpen bij voorgestelde veranderingen in de heffingsstructuur, veel van zijn kracht. Het gaat er niet om of men een concurrentievervalsende heffingsstructuur wenst maar welke concurrentievervalsende structuur wordt voorgestaan. Dit sluit verschillen in waardering van de mate waarin wordt ingegrepen in de door relatieve schaarste bepaalde prijsverhoudingen niet uit. Deze waardering wordt, behalve door ideologisch gekleurde voorkeuren ten aanzien van het ordeningsmechanisme, ook ingegeven door de geambieerde veranderingen. Zo zijn de vrij ingrijpende verschuivingen in de sectorstructuur die blijkens het voorgaande nodig zijn voor verwezenlijking van de waarden in 'Versobering en rentmeesterschap', moeilijk denkbaar zonder drastische ingrepen in de huidige verdeling van lasten en baten.

Aan de vraag welke heffingsstructuur bij bepaalde oplossingsrichtingen past, gaat de vraag vooraf in hoeverre de thans geldende wijze van binnenhalen van geld via belastingen, premies en heffingen en het weer toedelen hiervan, sommige zaken bevoordeelt dan wel benadeelt. Op deze kwestie wordt in dit bestek noodgedwongen slechts summier ingegaan. Uitgebreider komt de vraag aan de orde wat de effectiviteit van de heffingsstructuur als sturingsinstrument is. Precies valt dit nooit aan te geven, al was het alleen maar vanwege de verschillen tussen directe, korte-termijn effecten van veranderingen en de lange-termijn gevolgen. In deze paragraaf zal waar mogelijk geprobeerd worden een indruk te geven van de orden van grootte van de directe of eerste-orde effecten van een aantal alternatieve heffingswijzen. Mogelijke gevolgen op de lange duur, zoals structurele wijzigingen in de produktiewijze en produktiesamenstelling binnen economische sectoren, zijn in exemplarische zin in de vorige paragraaf aan de orde gekomen; voor het overgrote deel kan men hier echter slechts over speculeren.

In discussies rond de financiering van collectieve voorzieningen en uitkeringen en rond de economische effecten daarvan, worden met een zekere regelmaat alternatieve heffingsgrondslagen gesuggereerd. We kunnen hier spreken van andere dan de bestaande concurrentievervalsingen. Het streven is dan veelal een verlichting van de sociale premiedruk op het arbeidsinkomen te bewerkstelligen. Heffingen via de toegevoegde waarde (verhoging BTW) en/of op energie worden als alternatieven genoemd. Naar de directe — eerste orde — effecten van dergelijke verschuivingen op kostprijzen, afzetprijzen en productie van verschillende sectoren is in opdracht van de Raad onderzoek verricht door het Economisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen¹⁸. De berekeningen zijn gebaseerd op hetzelfde gegevensbestand dat in de inzet/afzet-analyse is gebruikt (zie par. 2.6) en hebben betrekking op dezelfde onderscheiden 17 sectoren. Alle cijfers hebben verder betrekking op het jaar 1975 en staan in prijzen 1975.

Voordat ingegaan wordt op berekeningswijze en verkregen resultaten past hier een kanttekening. Zoals gezegd kan men slechts een deel van de denkbare gevolgen van een verschuiving in lastendruk op aanvaardbare wijze kwantificeren. Hier zijn de volgende stappen beschreven: de grootte van de eerste impuls van lastenverlichting c.q. -verzwaring per sector, de doorwerking op de kostprijs, de doorwerking op de afzetprijs en de reactie van de consument op deze prijsverandering. Deze exercitie gaat gepaard met de noodzaak een aantal vereenvoudigende veronderstellingen te maken. De einduitkomsten, bijvoorbeeld het totale werkgelegenheidsgenererende effect, zijn hiervoor gevoelig. Het doel van deze berekeningen moet dan ook vooral gezien worden als een poging tot een verheldering te komen hoe de lasten en lasten naar sectoren in de economie worden verdeeld bij veranderingen in heffingsgrondslag en wat de orde van grootte van dergelijke veranderingen zou kunnen zijn. Het is echter te verwachten dat het werkelijke effect groter zal zijn dan hier wordt aangegeven. Immers, veranderingen binnen sectoren

¹⁸ J. Stroeken, *Collectieve heffingen als sturingsinstrument*, werkdocument ten behoeve van de Beleidsgerichte toekomstverkenning, januari 1982.

— bijvoorbeeld in de wijze van produceren of in de samenstelling van het produktiepakket — die kunnen worden uitgelokt door het wijzigen van prijsverhoudingen blijven buiten beschouwing. Verder wordt in deze opzet geen rekening gehouden met het bestaan van over- dan wel ondercapaciteit in de sectoren en ook niet met de vorm van de kostencurve. Wat deze laatste betreft, wordt geredeneerd op korte termijn, waarbij de omzet slechts weinig verandert en de gemiddelde variabele kosten proportioneel stijgen. Een terugval van de vraag bij een prijsverhoging wordt dus niet gevolgd door een compenserende prijsverhoging enzovoort. De producent rekent niet méér, eventueel wel minder dan zijn kosten door. Verder is de kostenstructuur bij de doorberekening van geen belang: loon- en energiekosten worden op gelijke manier behandeld. De procedure bij een prijsverlaging is identiek aan die bij een prijsverhoging, hetgeen in werkelijkheid wel eens anders is.

Door werkgevers en werknemers werd in 1975 48,6 miljard gulden aan sociale premies opgebracht. De rijksoverheid droeg daarnaast bij de exploitatierekening van de sociale zekerheid 3,8 miljard bij. Deze rijksbijdragen, ingegeven door de wens de directe loonkostenstijging te verlagen en mogelijk gemaakt door de aardgasbaten, namen in de tweede helft van de jaren zeventig een hoge vlucht: in 1979 waren deze opgelopen tot meer dan 10 miljard gulden. In deze zin vindt stilletjes aan al een verschuiving van lastendruk van arbeid naar energie plaats. Overigens wordt in het bezuinigingsstreven dat het huidige regeringsbeleid kenmerkt, gestreefd naar een terugdringen van deze rijksbijdragen aan de sociale fondsen.

De totale som van 48,6 miljard gulden aan premies drukt in verschillende mate op de diverse bedrijfstakken. De verschillen worden overwegend door de volgende factoren bepaald:

- De premies voor de wachtgeldverzekering en de ziektewet zijn niet uniform zoals alle andere premies, maar worden per bedrijfstak vastgesteld aan de hand van het aantal uitkeringen in die bedrijfstak.
- Bedrijfstakken verschillen qua arbeidsintensiteit.
- Bedrijfstakken met overwegend hoge lonen betalen door de invloed van premiegrenzen verhoudingsgewijs minder premies dan bedrijven met lage lonen.
- De pensioenregelingen verschillen van bedrijfstak tot bedrijfstak.
- De verhouding werknemers/zelfstandigen ligt bij iedere bedrijfstak anders.

De verdeling van premiedruk zoals die was in 1975 en zoals die geweest zou zijn bij de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag, bij invoering van een premievrije voet over de totale loonsom of in een situatie waar 50% van de premies uit een extra heffing op energie wordt betaald, wordt in tabel 4.6 weergegeven.

Herverdeling met de toegevoegde waarde per sector als grondslag voor de premiebetaling vindt, zoals tabel 4.6 laat zien, budget neutraal plaats. Looninkomen en niet-looninkomen worden nu op gelijke wijze belast. In concreto zou men zich dit kunnen voorstellen door aan te nemen dat de overheid de financiering van de sociale zekerheid fiscaliseert en overeenkomstig de BTW een extra-heffing legt op de toegevoegde waarde. Vergelijking van de kolommen 1 en 6 leert dat de bouwnijverheid en de sector Onderwijs en bestuur en in mindere mate ook de fijnmetaal profiteren. De energiesector, landbouw (veel zelfstandigen) en de sector Gezondheidszorg en onroerend goed worden duidelijk zwaarder belast. In mindere mate geldt dit ook voor de sectoren Voeding en Handel, horeca en reparatie.

Kolom 7 geeft nog een alternatief voor de huidige premieheffing, dat eveneens arbeidsintensieve sectoren meer ontziet. De premies worden geheven over de totale loonsom van de sector maar met een premievrije voet van f. 10.000 per werkende in plaats van een premiebovengrens, zoals in het huidige stelsel. In dit stelsel behoudt de mate van arbeidsintensiteit weliswaar zijn invloed op de premielast, doch het vaak cumulatieve effect van lage loonstructuur en hoge arbeidsintensiteit op de relatieve premiedruk doet zich niet meer voor. Afschaffing van de maximum premiegrens alleen levert op dit

Tabel 4.6 Premiedruk en premieheffing, huidige structuur en drie alternatieven, 1975 (mln. guldens)

Sector a)	(1) werkgr. + werkn. premies	(2) Br. toeg. waarde (markt- prijzen)	(3) lonen + salar. incl. premies	(4) (1) in % van (2)	(5) (1) in % van (3)	(6) premie op basis van toegevoeg- de waarde	(7) premie op basis van loonsom, premiervrije voet f 10.000,—	(8) 50% premie betaald uit energie- heffing b)
1. landbouw	525	9554	1677	5,5	31,3	2412	573	1160
2. energie	893	15773	2555	5,7	35,0	3982	1307	450
3. basismetaal	589	1879	1477	31,3	39,9	474	644	3670
4. bouwmaterialen	547	2136	1456	25,6	37,6	539	607	3000
5. chemie	1409	5970	3623	23,6	38,9	1507	1399	6870
6. fijnmetaal	3990	12938	10524	30,8	37,9	3266	4338	2510
7. transportmiddelen	985	3007	2629	32,8	37,5	759	1057	810
8. voeding	2017	9722	5401	20,7	37,3	2454	2248	1590
9. textiel	850	2420	2283	35,1	37,2	611	612	970
10. papier	1214	4121	3290	29,5	36,9	1040	1287	1380
11. hout en kunststof	947	3473	2661	27,3	35,6	877	1196	1280
12. bouw	4766	13008	11217	36,6	42,5	3284	3346	3310
13. handel, horeca en reparatie	5919	25445	16968	23,3	34,9	6424	5573	3760
14. transport en communicatie	3507	13646	10146	25,7	34,6	3445	4838	5450
15. geldwezen	2235	8810 c)	5846	25,4	38,2	2224	2788	1790
16. gezondh. zorg en onroerend goed	6591	31314	17116	21,0	38,5	7907	5580	3910
17. onderwijs en bestuur	11663	29474	27736	39,6	42,1	7442	11254	6730
1-17. totaal	48647	192690	126605	25,2	38,4	48647	48647	48650

Bron: Stroeken, op. cit., blz. 55 en 57.

a) Voor gedetailleerde omschrijving zie par. 2.6.

b) Bij benadering; intern verbruik van energie in sector 2 niet extra belast.

c) Bruto toegevoegde waarde is berekend zoals in tabel 28 van de Nationale Rekeningen. Dit betekent dat er in combinatie met de andere sectoren dubbelstellingen voorkomen. Het totaalbedrag aan dubbelstellingen (8810 - 2023) is naar rato van het oorspronkelijk aandeel in de totale toegevoegde waarde minus sector 15 bij de overige sectoren in mindering gebracht.

aggregatieniveau weinig verschillen op met de bestaande heffingswijze¹⁹; gecombineerd met een premievrije voet zijn de verschuivingen geproportioneerder. Onderwijs- en bestuursdiensten, de bouwnijverheid en de textielindustrie zouden het meest ervan profiteren; energie, transport, de hout- en kunststofindustrie en het geldwezen zouden zwaarder belast worden. Overigens zijn de veranderingen in premielast aanzienlijk kleiner dan bij de alternatieve heffing op de toegevoegde waarde. Uitschakeling van de invloed van de loonstructuur blijkt veel minder belangrijk te zijn dan uitschakeling van de invloed van de arbeidsintensiteit.

In kolom 8 ten slotte is de verdeling van premielast over de sectoren berekend die (bij verder ongewijzigde omstandigheden) op zou treden wanneer 50% van de premielasten uit een energieheffing zou worden gefinancierd. Er komt dan op de zware basisindustrieën chemie, basismetaal en bouwmaterialen — waar heffing op basis van toegevoegde waarde voor deze sectoren in hun totaliteit weinig repercussies heeft — een zware last te liggen. Verder worden landbouw en transport meer belast. De metaalproducten- en transportmiddelen- en voedingsindustrie zouden een ruimere financiële arm-slag krijgen, evenzo de handel, horeca en reparatie en — weer — de bouw. Het gunstigst echter verandert de situatie in eerste instantie voor de diensten van bestuur en onderwijs, en gezondheidszorg en onroerend goed.

De laatste drie kolommen van tabel 4.6 geven de initiële impulsen weer die een overgang naar een andere heffingsgrondslag teweeg brengt. Om de effecten op productie en werkgelegenheid in de diverse bedrijfstakken te bereke-

¹⁹ Zie Stroeken, op. cit., blz. 56-57.

nen, zijn nog twee soorten gegevens nodig: welk deel van de kostprijsverhoging wordt doorberekend in de afzetprijs, en hoe reageert de consument op een prijsverandering?

Mogelijkheden tot doorberekening van de kostprijs hangen vooral af van de marktform waarbinnen de onderneming opereert. De meeste theorievorming over dit onderwerp is van micro-economische aard, dat wil zeggen op het niveau van de individuele onderneming. Met de hier gehanteerde, geaggregeerde sectorindeling is zij van beperkte relevantie. Toch zal ook hier de omvang van de vraagreactie op prijsverandering, met andere woorden de grootte van de prijselasticiteit, beslissend zijn. Er is reden te veronderstellen dat met name bedrijfstakken die veel uitvoeren, met hoge prijsgevoeligheid van de afzet te maken hebben. Men is veelal gedwongen zich aan de buitenlandse omstandigheden aan te passen.

In het algemeen zullen de reacties op prijsveranderingen bij intermediaire produkten, investeringsgoederen, consumptiegoederen en produkten bestemd voor uitvoer zeer verschillend liggen. Enig houvast in deze biedt een recente studie van Donkers van het CBS²⁰. Zijn onderzoek is erop gericht inzicht te verschaffen in de samenhang tussen ontwikkelingen van produktiekosten en produkt prijzen. Met behulp van een inzet-afzet analyse op basis van gecumuleerd cijfermateriaal worden de prijsveranderingen van finale bestedingscategorieën over de periode 1970-1976 geanalyseerd. Daarbij worden telkens de jaren 1972-1976 vergeleken met 1970, dat als basisjaar dient en waarin ook de prijzen constant worden gemaakt. Bij deze prijsanalyse is uitgegaan van de bij de inzet-afzet analyse gebruikelijke vooronderstellingen, zoals bijvoorbeeld een gelijke kostensamenstelling voor elke afzetcategorie van een bedrijfsklasse. De voor onze vraagstelling belangrijkste veronderstelling is dat de prijsveranderingen van de inzet volledig en in dezelfde periode worden doorberekend in de prijzen van de afzet. Hierbij dient het overige inkomen als restpost, waaruit onder andere de mogelijkheden voor kostendoorberekening af te leiden zijn. In de binnenlandse consumptieve sfeer blijkt doorberekening goed mogelijk: het overige inkomen is voor bijna een kwart verantwoordelijk voor consumptieprijsstijgingen. Bij produkten bestemd voor uitvoer en investeringen is het overig inkomen slechts voor respectievelijk 10,2% en 7,8% verantwoordelijk voor de prijsstijging van deze finale bestedingscategorieën. Bovendien blijkt dit dan ook nog voornamelijk (9,9% en 6,2%) aan veranderingen in de produktiestructuur te liggen.

Deze verschillen in mogelijkheden van doorberekening van kostprijsstijgingen (bij prijsverlagingen: de mate waarin men genoodzaakt is deze door te berekenen) die optreden naar gelang de afzetcategorie, zijn in de berekeningen opgenomen. Zo vindt voor uitvoergoederen geen doorberekening plaats, ten aanzien van investeringsgoederen voor de helft en worden de kostprijsveranderingen volledig doorgegeven bij de intermediaire goederen. Ook de mate waarin de binnenlandse markt door Nederlandse bedrijven wordt bediend — met andere woorden in hoeverre men te maken heeft met concurrerende invoer — is bij de veronderstelde graad van doorberekening betrokken. Voor consumptiegoederen is de doorberekening verder nog afhankelijk van de diverse prijselasticiteiten²¹.

Deze prijselasticiteit van consumptiegoederen speelt uiteraard ook de doorslaggevende rol bij de volumeverandering die verondersteld wordt op te treden bij een afzetprijsverandering. In de twee bijzondere gevallen — bij volledige elasticiteit en volledige inelasticiteit — zullen volgens de hier gehanteerde rekenmethode kostprijsveranderingen niet tot volumeveranderingen leiden. In het eerste geval zal de producent afzien van doorberekening en daarmee blijft de situatie voor de consument ongewijzigd, zodat niets hem ertoe noopt zijn koopgedrag te veranderen. In het tweede geval wordt de kostprijsmutatie volledig doorberekend, maar prijsinelasticiteit betekent dat de consument niet met hoeveelheidsaanpassingen op prijsveranderingen reageert. Al naar gelang er sprake is van kostprijsdaling of -stijging is in het

²⁰ H.W.J. Donkers, *Statistische onderzoeken, methodologie van de prijsanalyse*, M12, CBS, 1981.

²¹ Zie Stroeken, op. cit., tabel 5.2.

eerste geval het overige inkomen slachtoffer of begunstigde, en in het tweede de consument. Af te leiden valt dat een initiële impuls van verschuiving in belastingdruk het sterkst doorwerkt in een situatie waar de helft van de kostprijsmutatie in de productieprijs wordt doorgegeven, zoals bijvoorbeeld in sectoren die investeringsgoederen leveren.

Deze anticipatie op de marktreactie betekent overigens wel dat in alle gevallen een lastenverzwaring maar voor een deel in de productprijs doorwerkt en dat de afnemer maar voor een deel de prijsverandering met een hoeveelheidsaanpassing compenseert (alle prijselasticiteiten zijn in absolute waarde kleiner dan één). Eén procent initiële kostprijsverhoging kan nooit leiden tot meer dan een kwart procent volumeverandering in die sector. Naast het al eerder gememoreerde feit dat mogelijke effecten op lange termijn en aanpassingen in technologie of productpakket buiten beschouwing blijven, is dit een reden te meer de resultaten te beschouwen als een minimumraming van de gevolgen van een verandering in heffingsstructuur.

Tabel 4.7 geeft deze gevolgen weer. De effecten van de eerste twee, toch vrij ingrijpende heffingsalternatieven zijn niet indrukwekkend: in eerste instantie en onder de gemaakte veronderstellingen neemt de werkgelegenheid met slechts enige duizenden manjaren toe. Premieheffing op basis van toegevoegde waarde maakt bestuurs- en onderwijsdiensten en activiteiten in de bouw goedkoper, terwijl handel, horeca en reparatie, gezondheidszorg en voedingsmiddelen duurder worden en wat inkrimpen. (Bij de landbouwsector moet rekening worden gehouden met een vertekening die wordt veroorzaakt door het relatief grote aantal zelfstandigen in deze sector, terwijl hier alleen de werkgevers- en werknemerspremies in ogenschouw zijn genomen. In mindere mate doet hetzelfde probleem zich voor bij de sector Handel, horeca en reparatie). De sector Gezondheidszorg en onroerend goed vergaat het beter bij een proportionele premieheffing op de loonsom boven een premievrije voet. Deze alternatieve belasting op de loonstructuur treft vooral de transportsector. Het totale netto effect op de werkgelegenheid is echter zo gering dat hierin nauwelijks een rechtvaardiging gevonden kan worden voor zo'n wijziging van heffingsgrondslag.

Verlegging van de premielast van arbeid naar energie levert wel een duidelijk positief netto resultaat. Uit varianten van de hier gepresenteerde blijkt dat deze overheveling van de last, gecombineerd met heffing van de resterende helft van de premies via de toegevoegde waarde, het positieve effect nog iets kan versterken. De werkgelegenheidscreatie bij het onderwijs en bestuur wordt dan echter nog dominanter, hetgeen de veronderstelling van verwaarlozing van capaciteitseffecten discutabeler maakt. Zoals mocht worden verwacht, is van werkgelegenheidsuitbreiding sprake bij de dienstensectoren met uitzondering van vervoersdiensten en geven de basisindustrieën een afkalving van de werkgelegenheid te zien. Deze tendenties gaan in de richting van toekomstige sectorstructuren die het versoberingsperspectief en de werkgelegenheidsvarianten in beide groeiperspectieven lieten zien. Zoals al eerder opgemerkt, is de bouwnijverheid in elk van de alternatieven beter af: voor deze sector is de huidige heffingsstructuur welhaast de slechtst denkbare.

Tabel 4.7 Werkgelegenheidseffecten van veranderingen in heffingsstructuur a) (duizenden arbeids-jaren)

	Aantal werk- nemers 1975	Premie op basis van toeg. waarde	Premie op basis van loon- som, pr. vr. voet f. 10.000,—	50% premie betaald uit energie- heffing
1. landbouw	70	- 4,3	- 0,2	- 0,5
2. energie	63	- 0,8	- 0,1	
3. basismetaal	38	0,0	0,0	- 0,3
4. bouwmaterialen	43	- 0,1	- 0,1	- 0,2
5. chemie	111	- 0,5	- 0,1	- 3,3
6. fijnmetaal	311	0,8	- 0,5	1,8
7. transportmiddelen	81	0,2	- 0,1	0,3
8. voeding	161	- 1,7	- 0,3	0,3
9. textiel	95	0,2	0,2	0,2
10. papier	106	0,2	- 0,1	0,7
11. hout en kunststof	77	0,0	- 0,4	0,3
12. bouw	381	4,7	4,5	6,0
13. handel, horeca, reparatie	665	- 2,9	0,6	10,8
14. transport en communicatie	282	- 0,4	- 4,8	- 0,3
15. geldwezen	141	0,0	- 1,1	1,9
16. gezondheidszorg en onr. goed	612	- 4,8	3,8	10,3
17. onderwijs en bestuur	719	18,3	1,9	23,2
1-17. Totaal	3956	8,9	3,2	51,3
Verandering in: werkgelegenheid werknemers		0,2 %	0,1 %	1,3 %
productievolume		- 0,3 %	0,0 %	0,8 %
totaal energiegebruik		- 0,8 %	- 0,2 %	- 0,5 %

Bron: Stroeken, op. cit., blz. 57, 69, 72, 78.

a) Varianten en gevoeligheidsanalyses voor de veronderstellingen zijn te vinden in Stroeken, op. cit., hoofdstuk 5 en 6.

4.5 Nabeschuiving

In de paragrafen 4.3.3 t/m 4.3.5 zijn de drie perspectieven gepresenteerd. Zij geven een beschrijving van de gevolgen van een ontwikkeling die wordt ondersteund door een consistent, vasthoudend en doelmatig beleid over een langdurige periode. Bovendien wordt verondersteld dat geen grote verstoringen op de internationale markt optreden. Hiermee is al aangegeven dat het nut van de vooruitberekeningen niet in de voorspellende waarde ervan gezocht moet worden, maar in hun analytische bruikbaarheid om toekomstige knelpunten te signaleren en om tot een verheldering te komen van de toekomstige gevolgen van beleidsbeslissingen.

In beginsel is het mogelijk deze gevolgen en knelpunten zowel te kwantificeren als het tijdstip van optreden aan te geven. Ten aanzien van beide zaken is de exactheid uiteraard zeer betrekkelijk. Wat betreft de tijdsdimensie moet in elk geval het volgende worden bedacht.

De vooruitberekeningen hebben als beginjaar 1980 en lopen over tien jaar. Omstreeks het achtste jaar heeft zich een dynamisch evenwicht ingesteld dat een zekere persistentie vertoont in de verandering van de belangrijkste economische kerngetallen. Het is echter nu wel zeker dat de economische ontwikkeling in welke richting dan ook stagneert. Daarom kan beter worden verondersteld dat het niveau van economische activiteiten dat zich in de scenario's na acht jaren manifesteert, zich in werkelijkheid in het begin van de jaren negentig voordoet. De demografische groei en daarmee de groei van het

potentiële arbeidsaanbod gaan echter gewoon door. Een eenmaal door stagnatie opgelopen achterstand wordt echter niet ingelopen, omdat in geen van de berekeningen het aanbod van arbeid in enig jaar klemmend is gebleken. Situeert men het achtste jaar van de berekeningen in het begin van de jaren negentig, dan zal het bijbehorende potentiële arbeidsaanbod met een 150.000 arbeidsjaren moeten worden verhoogd. Ook de stijging van de arbeidsproductiviteit gaat in tijden van stagnatie enkele jaren door zodat de inzet van arbeid die nodig is om het produktievolume van het begin van de jaren negentig te bereiken, een 250.000 arbeidsjaren minder zal zijn dan is berekend voor het achtste jaar van de vooruitberekeningen. Deze correctie is in de hiernavolgende resultaten aangebracht. De som van beide, ongeveer 500.000 arbeidsjaren, is het verschil tussen de werkloosheid in 1980 en 1983 en verklaart het aantal werklozen van 700.000 (oude telling) dat in 1983 te verwachten is.

Ook de aanbodzijde van energie, in onder meer het 'plan gasafzet', is aan de tijd gebonden. De invloed hiervan op het sociaal-economisch perspectief is echter aanmerkelijk kleiner dan van het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit. Bovendien zijn de onzekerheden zo groot (zie par 2.4) dat elke aanpassing een slag in de lucht zou zijn.

Dit alles staat een onderlinge vergelijking van de berekeningen overigens niet in de weg. Hierin zal in deze paragraaf worden voorzien. De uitkomsten worden daarbij tevens geëvalueerd in het licht van de karakteristieke visies. Weliswaar is in het begin van dit hoofdstuk in grote lijnen de relatie tussen de visies en de perspectieven geschetst, maar deze visies zijn uiteraard veel omvattender dan tot uitdrukking kan worden gebracht in de appreciatie van de zeven, hier gespecificeerde doelstellingen. Zij strekken zich ook uit tot zaken die in het model als instrumenten fungeren, zoals produktie- en consumptiestructuur of investeringen. Een nabeschuiving van de diverse uitkomsten biedt daarom de mogelijkheid meer te zeggen over het verband tussen de diverse visies en de drie gepresenteerde perspectieven.

Ten slotte zullen in deze paragraaf, waar mogelijk, de kwantitatieve gegevens in zo'n vorm worden gepresenteerd, dat zij kunnen worden ingepast in de boekhoudkundige beschrijving van de geldstromen, zoals gegeven in paragraaf 2.6. Zo kan in een later stadium de samenhang zichtbaar gemaakt worden tussen de voortbrenging van inkomen en de verdeling ervan. Te zamen met beschouwingen over het sociale beleid biedt dit de mogelijkheid in het volgende hoofdstuk de verschillende lijnen te zamen te laten komen in een aantal sociaal-economische perspectieven. Eerst wordt echter kort ingegaan op de afzetproblematiek die wordt opgeroepen door de uitkomsten van beide groeiscenario's.

In het voorgaande zijn enige mogelijkheden van vervanging van energie door arbeid in technische zin en in relatie tot de heffingsstructuur verkend. De behandeling van deze problematiek werd vooral ingegeven door de geconstateerde knelpunten die een ontwikkeling naar een economie van het genoeg met zich mee zal brengen. De twee andere beschouwde ontwikkelingslijnen - die naar consumptief-gerichte of export-gestuwde groei - kennen geen of minder strakke eisen ten aanzien van energieverbruik en vervuiling. De daar te signaleren toekomstige knelpunten hebben derhalve een ander karakter. Zo is bij export-gerichte groei de mogelijkheid tot afzet van onze produkten in het buitenland uiteraard een centrale vraag. In het evenwichtige groeiscenario wordt een relatieve expansie van de Nederlandse export niet als voorwaarde gesteld maar mag, gezien de eis van evenwicht op de handelsbalans, ook geen terrein worden verloren. Bij deze ontwikkelingslijn vormt bovendien de binnenlandse afzet in sterkere mate dan bij de andere scenario's een potentieel probleem.

Dit alles is nauw verweven met de complexe sociaal-economische problematiek van prijsstelling, koopkracht, loonkosten, wisselkoersen, inkomensverdeling, enzovoort. In dit hoofdstuk is - in een poging tot verheldering - deze problematiek zoveel mogelijk gescheiden van de zuiver technisch-economische analyse. Voor een zinvolle interpretatie van de resultaten van een dergelijke analyse, moeten genoemde zaken in beschouwing worden

genomen. Voor een deel zal dat in hoofdstuk 5 gebeuren, maar ook daar wordt niet op de afzetproblematiek ingegaan. Echter, in een eerder rapport van de Raad – Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie – werd hieraan meer aandacht besteed, zij het vooral toegespitst op de industriële sectoren²².

Ten aanzien van de buitenlandse afzet werd daar geconstateerd dat de volume-ontwikkeling van de uitvoer in de tweede helft van de jaren zeventig duidelijk is achtergebleven bij de produktiegroei. Dit leidde ertoe dat ons aandeel van de goederenuitvoer in de wereldhandel met ruim tien procent afnam terwijl bijvoorbeeld West-Duitsland en de Verenigde Staten hun marktaandeel wisten te vergroten. Voor zover dit in verband kan worden gebracht met de doorwerking van een sterkere loonkostenontwikkeling in Nederland is hier al een wending ten goede opgetreden. Ten aanzien van een andere belangrijke oorzaak, de sedert 1971 opgetreden effectieve opwaardering van de gulden, zijn de vooruitzichten, als men in het huidige beleid volhardt, minder gunstig. Uit verdere analyse van de verzwakkende concurrentiepositie in de jaren zeventig blijkt dat het Nederlandse uitvoerpakket in vergelijking met andere industrielanden inferieur was, in de zin dat de snelst groeiende goederengroepen in de internationale handel voornamelijk industrieproducten waren die in het Nederlandse pakket, met uitzondering van chemische producten, zwak waren vertegenwoordigd. Ook speelde een rol dat Nederland van alle EG-landen het sterkst op de andere lidstaten is georiënteerd. Circa 71% van onze uitvoer gaat naar deze landen, de overige Westeuropese landen inbegrepen is dit zelfs 82%. In het verleden kon Nederland sterk profiteren van de expansieve groei in de EG-landen, maar nu andere groepen landen (OPEC, NIC's) een expansieve ontwikkeling doormaken, bevindt Nederland zich in een nadelige positie. Al met al zal een exportgestuwde groei een scala van maatregelen vragen met als beoogde effecten: gematigde loonkostenstijging, rendementsherstel, het voorkomen van voortdurende opwaardering van de gulden, herstructurering van ons exportpakket en geografische heroriëntatie van onze uitvoer.

Ook op de binnenlandse markt wordt, vooral voor industriële producten, hevige concurrentie ondervonden van buitenlandse aanbieders. De marktpenetratie, gedefinieerd als het aandeel van de concurrerende invoer in het binnenlands verbruik, nam voor de industrie van 1970 tot 1978 toe van 38,5% tot 45%. Heel duidelijk blijkt deze marktpenetratie bij de consumptiegoederen. De marginale directe invoerquote van de particuliere consumptie, die in de jaren zestig ruim 20% bedroeg, is inmiddels tot 30% gestegen. Inclusief de invoer van grondstoffen en halfabrikaten en de toeristische bestedingen in het buitenland is de marginale invoerquote nu ver boven de 50%. Naast relatieve prijsontwikkelingen speelt hier de grotere inkomenselasticiteit van ingevoerde duurzame consumptiegoederen een belangrijke rol. Met andere woorden, bij herstel van economische groei mag worden verwacht dat ten aanzien van industriële consumptieve goederen het ingevoerde deel verhoudingsgewijs steeds groter zal worden. Afzetvergroting in het binnenland zal, zoals ook het consumptief-gerichte groeiscenario laat zien, vooral in de dienstensectoren gezocht moeten worden in enige specifieke lichtere industriële bedrijfstakken zoals in de voedings- en genotmiddelenindustrie, in de papierindustrie, de drukkerijen en de uitgeverijen, en in de hout- en kunststofindustrie²³. Binnen de dienstensectoren zal in dat perspectief de aandacht zich vooral moeten richten op expansiemogelijkheden in transport en communicatie en in de sector Handel, horeca en reparatie. Dit laatste zou een pleidooi kunnen betekenen voor een beleid gericht op stimulering van toerisme in eigen land.

Wat de afzetproblematiek betreft, neemt de landbouw een bijzondere positie in. Hier wordt in paragraaf 6.2.5 op ingegaan.

²² WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Rapport aan de Regering nr. 18, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980, blz. 44 e.v..

²³ Over de afzetmogelijkheden in één van deze sectoren is een werkdocument bij de WRR beschikbaar van J.C. van Ours, *Meubelindustrie*, juni 1980.

Zie ook WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, op. cit., blz. 120-124.

De tabellen 4.8 t/m 4.10 geven de economische structuur weer zoals die gestalte krijgt aan het begin van de jaren negentig bij de drie perspectieven.

Tabel 4.8 Produktiestructuur in de drie perspectieven, aan het begin van de jaren negentig

Sector (a)	Aandeel in %		Consumptief-gerichte groei (b)	Export-gestuwde groei (c)	Versobering en rentmeesterschap (c)
	1980				
Landbouw (1)	4,4		4,9	4,0	4,1
Zware industrie (2-5)	17,7		14,6	15,3	13,4
Overige industrie (6-11)	23,4		29,6	26,2	27,3
Bouw (12)	8,6		7,5	12,4	14,0
Diensten (13-17)	45,9		43,3	42,1	41,2
Totaal (1-17)	100,0		100,0	100,0	100,0
Produktiewaarde (mld. gulden 1980)	646		843	834	774
Gem. jaarlijkse groei productie vanaf 1983			3,4%	3,2%	2,3%

Bron: WRR.

(a) Tussen haakjes sectornummers, zie bijv. tabel 4.1.

(b) Optimalisering van de consumptiedoelstelling.

(c) Optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling.

Tabel 4.9 Consumptiestructuur in de drie perspectieven, aan het begin van de jaren negentig

Sector (a)	Aandeel in %		Consumptief-gerichte groei (d)	Export-gestuwde groei (e)	Versobering en rentmeesterschap (e)
	1980				
Industrie, landbouw en bouw (1, 3-12)	25,6		28,9	21,3	22,6
Energie (2)	7,0		5,7	4,4	5,4
Commerciële diensten (13-15)	24,5		28,5	24,6	21,3
Niet-commerciële diensten & onroerend goed (16-17)	42,9		36,9	49,7	50,7
Totaal (1-17)	100,0		100,0	100,0	100,0
Consumptie in mld. gulden 1980	282		361	294 (315 (b))	265
Gem. jaarlijkse groei consumptie vanaf 1983	(c)		3,1%	0,5% (1,4% (b))	-0,8%

Bron: WRR.

(a) Tussen haakjes sectornummers, zie bijv. tabel 4.1.

(b) Incl. initieel gegenereerd exportoverschot.

(c) Gedurende de jaren zeventig jaarlijks gemiddeld 4%.

(d) Optimalisering consumptiedoelstelling.

(e) Optimalisering werkgelegenheidsdoelstelling.

Tabel 4.10 Werkgelegenheidsstructuur in de drie perspectieven, aan het begin van de jaren negentig

Sector (b)	Aandeel in %		Consumptief-gerichte groei (e)	Export-gestuwde groei (d)	Versobering en rentmeesterschap (d)
	1980				
Landbouw (1)	5,8		4,8	3,8	3,8
Zware industrie (2-5)	5,0		3,1	3,5	3,0
Overige industrie (6-11, 20)	16,8		18,9	16,4	16,4
Bouw (12)	9,3		10,3	16,3	17,6
Commerciële diensten (13-15)	29,8		30,1	24,5	22,3
Niet-commerciële diensten (16-17)	33,3		32,7	35,6	34,4
Veredeling van werk (18)	—		—	—	2,5
Totaal (1-20)	100,0		100,0	100,0	100,0
Werkgelegenheid in 1000 arbeidsjaren (a)	4784		4760	4930	4750
Gemiddelde jaarlijkse groei werkgelegenheid vanaf 1983	(c)		-0,1%	0,4%	-0,1%

Bron: WRR.

- (a) De arbeidsproductiviteitsstijging gedurende drie jaren van stagnatie sinds 1980 is in de cijfers verwerkt.
 (b) Tussen haakjes sectornummers, zie bijv. tabel 4.1.
 (c) Gedurende de jaren zeventig jaarlijks gemiddeld 0,2%.
 (d) Optimalisering werkgelegenheidsdoelstelling.
 (e) Optimalisering consumptiedoelstelling.

De produktiegroei ligt in alle gevallen tussen de 2,3 en de 3,4% per jaar, maar de toedeling van deze produktie naar intermediaire leveringen, consumptie, investeringen en exportsurplus verschilt sterk per scenario. Zo wordt in het consumptief-gerichte groeiscenario een consumptiegroei verwezenlijkt die hoger is dan de produktiegroei, terwijl in het versoberingsperspectief een produktiegroei van gemiddeld 2,3% per jaar toch een achteruitgang in consumptie inhoudt. Door consumptie niet als enig en uiteindelijk doel van produktie te beschouwen, bijvoorbeeld door de grootste werkloosheid te minimaliseren, komen de groeicijfers van de consumptie duidelijk onder druk te staan. Zo staat bij export-gerichte groei aan het eind van de periode zo'n 45 miljard minder voor consumptie ter beschikking bij werkloosheidsbestrijding dan bij consumptief-gerichte groei.

De werkgelegenheidsdoelstelling gaat in alle gevallen samen met een expansie van de bouwsector, die vooral intermediaire en investeringsgoederen voortbrengt. Het duidelijkst is dit in het versoberingsperspectief, waar de bouwnijverheid haar aandeel in de totale produktie uitbreidt van 8,6% tot 14%. Mede door de geringe arbeidsproductiviteitsstijging in de bouw betekent dit dat de tewerkstelling in deze sector zou oplopen van 445.000 arbeidsjaren in 1980 tot 830.000 arbeidsjaren rond 1990. Mede van de haalbaarheid van deze operatie hangt het af of het verlies aan werkgelegenheid tot de enige tienduizenden arbeidsplaatsen beperkt kan blijven die hier berekend worden. Ook het exportperspectief leunt wat betreft de werkgelegenheidscreatie sterk op de bouwnijverheid. Daarnaast zal de werkgelegenheid bij het onderwijs en het bestuur met 120.000 arbeidsjaren moeten toenemen. In het consumptief-gerichte groeiperspectief is de groei van de bouwnijverheid veel gematigder. Ten aanzien van landbouw en industrie leiden het versoberingsperspectief en het export-gestuwde perspectief tot ongeveer dezelfde uitkomsten. De landbouwproduktie groeit in een gematigd tempo van ongeveer 1,5 à 2% per jaar terwijl de werkgelegenheid met jaarlijks ongeveer 4% afkalft. Binnen de industrie treedt een verschuiving ten gunste van de lichtere industrie op waarbij in alle gevallen de fijnmetaal het sterkst

groeit. De werkgelegenheids groei in deze sector bedraagt over de komende acht jaar 35 tot 55 duizend arbeidsjaren, een toename van 12 tot 18 procent.

De grootste werkgelegenheid die wordt gegenereerd, is 4,93 miljoen, uitgedrukt in arbeidsjaren in 1980, aan het begin van de jaren negentig. Dit cijfer moet niet worden gelezen als een absoluut maximum. Immers, bij de hier uitgevoerde optimalisering is niet uitputtend onderzocht welke veronderstellingen over de ontwikkelingen van exogene variabelen en randvoorwaarden moeten worden gemaakt en hoe de doelstellingen moeten worden geformuleerd en gewogen om — althans op papier — een werkgelegenheid te scheppen die het verwachte aanbod van arbeid in het begin van de jaren negentig kan opvangen. Met deze cijfers kan daarom niet worden geconcludeerd dat voor de toekomst een situatie van volledige werkgelegenheid bij handhaving van de huidige arbeidsduur moet worden uitgesloten.

Een andere manier om de diverse perspectieven globaal te vergelijken is het totaal gegenereerd inkomen, het netto nationaal produkt (NNP), op te splitsen in de verschillende bestedingscategorïeën. Dit is gebeurd in tabel 4.11.

Tabel 4.11 Netto nationaal produkt, gesplitst naar bestedingscategorïeën, aan het begin van de jaren negentig (alle cijfers op jaarbasis, mld. guldens, guldens 1980)

	1980	Consumptief- gerichte groei (b)	Export- gestuwde groei (c)	Versobering en rentmeesterschap (c)
1. Netto nationaal produkt (2+3+4)	314	397	383	357
2. Netto investeringen	37	41	68	71
3. Exportsurplus	-5	-5	21	21
4. Consumptie	282	361	294	265
w.v. uit sector				
Energie	20	20	13	14
Landbouw, Voeding	33	48	28	27
Textiel	11	13	11	10
Transportmiddelen	6	8	5	5
Fijnmetaal	7	8	6	6
Overige industrie en bouw	16	26	13	12
Handel, horeca en reparatie	59	87	62	47
Transport & communi- catie	6	11	4	4
Geldwezen	5	5	6	6
Onroerend goed (a)	33	37	35	31
Gezondheidszorg	27	30	29	26
Onderwijs en bestuur	61	67	82	77

Bron: WRR.

(a) Incl. verhandelbare diensten op het gebied van onderwijs, spuurwerk, recreatie en cultuur en diensten aan ondernemingen.

(b) Optimalisering consumptiedoelstelling.

(c) Optimalisering werkgelegenheidsdoelstelling.

In alle gevallen is meer te besteden aan het eind van de vooruitberekingsperiode, variërend van 14 tot 28% meer. In het versoberings-scenario, dat het laagste NNP heeft, gaat deze extra bestedingsruimte volledig op aan de toename in investeringen en het exportsurplus. Als van dit laatste 15 miljard gulden gereserveerd wordt voor ontwikkelingshulp blijft nog 4 à 6 miljard gulden over om onaanvaardbare teruggang in sommige consumptie categorieën op te vangen. Vooral de voedingsmiddelen en wellicht energie lijken hiervoor het eerst in aanmerking te komen. In het exportperspectief is een ruimte van 21 miljard gulden bewust voor dit doel gecreëerd. Hier lijkt in

ieder geval extra invoer van veredelde energie voor consumptie voor de hand te liggen en daarnaast van voedings- en genotmiddelen, transportmiddelen en metaalprodukten.

Uit tabel 4.11 vallen ook aanwijzingen af te lezen over de aard en de mate van ingrijpendheid van de veranderingen waarmee de verschillende scenario's gepaard gaan. Dit stelt de vraag naar de intensiteit van het economisch beleid aan de orde.

Het 'op de winkel passen' is een bezigheid die de nodige alertheid, flexibiliteit en improvisatievermogen vraagt, maar die toch contrasteert met een beleid dat doelbewust een diepgaande herstructurering beoogt. Zowel het inslaan van de weg naar export-gestuurde groei met werkgelegenheid als eerste prioriteit als die naar versobering vereisen blijkens de hier gepresenteerde uitkomsten een dergelijke ingrijpende herstructurering. Daarmee gepaard gaat de voorwaarde van gerichte investeringen, terwijl ook het niveau van het investeringsvolume omhoog zal moeten. Het scenario dat een ontwikkeling naar een consumptief-gerichte groei schetst, vraagt in deze zin minder van politiek en bestuur. Vanuit een liberale visie zal ten aanzien van de afzetproblematiek de oplossing vooral worden gezocht in een grotere marktconformiteit, waarin prijzen en beloningen meer dan nu door vraag en aanbod worden bepaald. In de in hoofdstuk 6 gegeven illustratie van de afzetproblematiek aan de hand van de zuivelproductie blijkt dat het marktconformiteitsalternatief de grootste vraag en de geringste overschotten voortbrengt.

In de technocratisch-socialistische visie is er minder vrees voor een ingrijpend overheidsbeleid. Bij het mogelijk maken van de voorwaarden die het export-gestuwde groeispectief bij maximalisering van de werkgelegenheid aan investeringsniveau en produktiestructuur stelt, zal in deze visie de overheid zelf het voortouw moeten nemen. Gedacht kan worden aan grote infrastructurale werken, een actief bouw- en renovatiebeleid en een uitbreiding van de quartaire sector.

Versobering als uitdrukkelijk streven vindt in de liberale noch in socialistische kring veel weerklank. In de in dit rapport onderscheiden visies kan het perspectief 'Versobering en rentmeesterschap' vrijwel uitsluitend aan de sociocratisch-christelijke visie worden gekoppeld. Drastische energiebeperking en het terugdringen van de bestrijdbare vervuiling op middellange termijn zijn in technische zin realiseerbaar. Daarmee wordt wel vrij onontkoombaar de productie- en consumptiestructuur vastgelegd.

5. PERSPECTIEVEN VOOR SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID

5.1 Inleiding

De gescheiden behandeling van de ontwikkelingen op sociaal terrein in hoofdstuk 3 en op economisch terrein in hoofdstuk 4 maakt dat het zicht op de sociaal-economische samenhangen wordt bemoeilijkt. Om dit te verbeteren worden in dit hoofdstuk enkele perspectieven voor sociaal-economisch beleid ontwikkeld. Hiertoe wordt telkens een technisch-economisch perspectief en één of meer van de perspectieven voor sociaal beleid samen beschouwd, waarbij als integrerend kader gebruik wordt gemaakt van globale schetsen van de geldkringloop die op middellange termijn te verwachten zijn bij het doorwerken van de ontwikkelingen in de aangegeven richtingen. Op deze wijze worden de perspectieven voor beleid in een voor de oordeelsvorming onmisbaar financieel kader geplaatst. Zo wordt zowel een onderlinge vergelijking mogelijk als een vergelijking met de bestaande situatie, zoals geschetst in paragraaf 2.7 over de geldstromen in de huidige verzorgingsstaat. Bij de verdere uitwerking zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de wijze waarop wordt omgegaan met het werkloosheidsvraagstuk, aan het sociale zekerheidsprobleem, het tot stand komen van de benodigde besparingen en de rol die aan de overheid wordt toegedacht. Op deze wijze verliest de beschrijving veel van zijn boekhoudkundig karakter.

In hoofdstuk 3 is bij de bespreking van de perspectieven voor sociaal beleid hierop vooruitgelopen door waar mogelijk in te gaan op de effecten op de categoriale en personele inkomensverdeling, de heffingen en premies, de overdrachten en het aantal mensen dat bij verschillende wijzen van inkomensvorming betrokken is. Dit moest daar in kwalitatieve zin gebeuren, omdat het technisch-economisch kader van de geschetste sociale ontwikkelingen nog werd opengelaten. Deze speelruimte wordt nu ingeperkt door, gezien vanuit enkele karakteristieke visies, ontwikkelingen in het sociale vlak uitdrukkelijk te plaatsen binnen één van de in hoofdstuk 4 geschetste technisch-economische perspectieven. Hierdoor wordt niet alleen de grootte gegeven van de te verdelen netto toegevoegde waarden, maar kan ook worden aangegeven aan welke randvoorwaarden de verdeling hiervan moet voldoen. Gegeven de te genereren sectorstructuur betreffen deze onder meer de omvang van de netto investeringen en de praktische grenzen die worden opgelegd aan zowel collectivisering als privatisering. De technisch-economische perspectieven specificeren ook de toekomstige omvang van de consumptie en de werkgelegenheid en leggen daarmee grenzen op aan de aspiraties vanuit de sociale sfeer. Op deze wijze worden bedoelde en onbedoelde gevolgen van de geschetste ontwikkelingen belicht en wordt enig zicht gekregen op de voorwaarden waaraan het gedrag van de deelnemers van het sociaal-economisch gebeuren moet voldoen.

Over de uiteindelijke uitvoerbaarheid van de hier geschetste beleidsalternatieven kan geen stellige uitspraak worden gedaan. Naast de noodzakelijke politieke aanvaarding van de veranderingsrichting, speelt de moeilijk te beantwoorden vraag of de diverse beleidsmaatregelen elk afzonderlijk maar vooral ook in combinatie met elkaar het beoogde effect sorteren. Veel meer dan op een tentatieve wijze, kan dit niet worden nagegaan.

Voortbouwend op de drie technisch-economische perspectieven die zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4 en gegeven de daarvoor geschetste affiniteit vanuit de onderscheiden karakteristieke visies wordt in dit hoofdstuk een drietal sociaal-economische perspectieven uitgewerkt. Hierbij wordt er nogmaals de aandacht op gevestigd dat niet altijd sprake is van een dwingende, ondubbelzinnige relatie tussen één bepaalde karakteristieke visie en één specifiek

perspectief. In onderstaande sociaal-economische toekomstschetsen zijn uiteraard wel perspectieven samengenomen die goed passen bij elk van de drie aan de orde gestelde visies. Andere combinaties zijn mogelijk, maar deze worden hier niet uitgewerkt.

Naar een versterking van de verzorgingsstaat. Het generieke en specifieke beleid dat wordt vereist voor het bewerkstelligen van een ontwikkeling in de richting van exportgestuwde groei en werkgelegenheid, ligt vooral in het verlengde van de technocratisch-socialistische visie. Deze groei schept ruimte om door algemene arbeidstijdverkorting zowel het recht op arbeid en inkomen als de plicht tot werken en het voorzien in eigen levensonderhoud te spreiden over een ieder die tot werken in staat is. De groei van de niet-commerciële diensten en de noodzaak van een werkgelegenheidsbeleid maakt dat grote aandacht moet worden geschonken aan de socialisatie van de vraag.

Naar een waarborgstaat. De beleidsinspanningen om een consumptief-gerichte groei te realiseren zijn vooral van generieke aard en moeten in het bijzonder worden gezocht in het scheppen van voorwaarden voor een goede afzet in binnen- en buitenland. Gezien vanuit de sociocratisch-liberale visie is dan het onbelemmerd functioneren van de markten van goederen, diensten, kapitaal en arbeid een voorwaarde en dient, gezien de huidige rigiditeiten, vooral de arbeidsmarkt van zijn belemmeringen te worden verlost. Daartoe wordt de verzorgingsstaat gereconstrueerd in een waarborgstaat, waarin de zorg voor zich zelf aan de burger wordt overgelaten, maar die zich dan wel beveiligd weet door een vangnet dat door de staat wordt gewaarborgd.

Naar een houdbare samenleving. Dit perspectief is gericht op versobering en rentmeesterschap, een ontwikkeling die aansluit op de sociocratisch christelijke visie. Het gaat hier om een economie waarbij consumptieniveau en -patroon als middel kunnen worden gebruikt voor het doel van houdbaarheid en zinvolle werkgelegenheid. Een belangrijk generiek beleidsinstrument is het verhogen van de indirecte belastingen op energie en andere grondstoffen en het verminderen van de heffingen op de inzet van de factor arbeid. Door het selectief toekennen van basisinkomens worden verder de productieve krachten in de autonome sfeer versterkt en wordt een roldifferentiatie bewerkstelligd die de solidariteitsverbanden in het gezin en andere kleine samenlevingsverbanden versterkt.

Deze drie perspectieven verkennen de grenzen van verandering in ver uiteenlopende richtingen en spannen zo in zekere zin het veld van mogelijkheden op. Elk zijn zij uitdrukkelijk gericht op verandering van de huidige sociaal-economische structuur. *De uitwerking gebeurt op zo een manier dat de methode van werken duidelijk naar voren komt, zodat met de bouwstenen en middelen die zijn aangedragen in de twee voorgaande hoofdstukken andere perspectieven kunnen worden geformuleerd en uitgewerkt.*

Over de drie visies die in dit hoofdstuk niet aan de orde komen, kan het volgende worden opgemerkt. Een meer technocratisch perspectief op christelijke grondslag onderscheidt zich vooral wat betreft de economische ontwikkeling van het hier uitgewerkte sociocratisch getinte perspectief. In plaats van op versobering zou het accent veel meer op economische groei kunnen worden gelegd met als gevolg dat het aanmerkelijk minder urgent wordt geacht sociaal-economische veranderingen te bewerkstelligen die de versobering dienen. Het technocratisch-liberale perspectief onderscheidt zich te weinig van de verbijzondering van het Interfutures-A scenario in het eerste deel van deze verkenning om hier een nieuwe uitwerking te rechtvaardigen. In de sociocratisch-socialistische visie gaat het vooral om zeggenschapsverhoudingen en het scheppen van omstandigheden waarin de burger zich kan weren tegen overheid en groot-kapitaal. Het uitwerken van een bepaald sociaal-economisch perspectief is daarvoor weinig verhelderend.

Bij het op de hier aangegeven wijze schetsen van de ontwikkelingen op middellange termijn komen methodische en praktische aspecten aan de orde

die voor een goed begrip van de zaak aparte aandacht behoeven. Voor zover deze problemen niet specifiek betrekking hebben op een van de perspectieven die worden uitgewerkt, komen deze hieronder ter sprake.

Rekening houdend met een driejarige economische stagnatie vanaf 1980 zijn de resultaten van de technisch-economische vooruitberekeningen in de laatste paragraaf van hoofdstuk 4 geprojecteerd in het begin van de jaren negentig. Een moeilijk te beantwoorden vraag is nu welke ontwikkelingen op sociaal terrein en in de rol van de overheid zich in deze periode kunnen voordoen. Met de gang van zaken van de afgelopen jaren in gedachte kan men stellen dat de marges zo klein zijn dat in een periode van deze lengte nauwelijks van enige ontwikkeling sprake kan zijn. In een toekomstverkenning waarin alternatieve ontwikkelingen naast elkaar worden gesteld, is voor een dergelijke minimalistische opvatting echter geen ruimte. De opvatting dat de marges klein zijn, miskent trouwens de snelheid waarmee belangrijke transities op sociaal terrein en van de rol van de overheid zich in het verleden hebben voltrokken.

Hiermee rekening houdend kan men stellen dat binnen de tijdstermijn van een jaar of tien de ontwikkelingen aanmerkelijk kunnen zijn voortgeschreden in een van de richtingen zoals die vanuit de karakteristieke visies worden voorgestaan. Hetzij omdat de politieke wil er is of onder dwang van de omstandigheden: dit kan hier in het midden worden gelaten. Juist het forceren van een doorbraak bij de huidige situatie kan het beleid in een bepaalde richting profileren. Dit uitgangspunt laat nog een aanmerkelijke speelruimte voor de feitelijke invulling van de structuur op middellange termijn. De wijze waarop deze verder wordt ingeperkt, blijkt bij het feitelijk uitwerken van de sociaal-economische perspectieven in de volgende paragrafen.

Bij de gekozen beschrijving van de geldkringloop in paragraaf 2.7.2 is het de netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen die in de opeenvolgende transacties van de primaire, secundaire en financiële overdrachten en van de bestedingen wordt toegevoegd aan de sectoren gezinnen, bedrijven, overheid, sociale zekerheid, levensverzekeringen en buitenland. Deze netto toegevoegde waarde is gelijk aan het netto nationaal produkt dat in de technisch-economische vooruitberekeningen wordt gegenereerd. Dit houdt ook in dat de netto toegevoegde waarde en daarmee de omvang van de geldstromen in de geldkringen in het begin van de jaren negentig worden uitgedrukt in guldens van 1980. In de technisch-economische vooruitberekeningen is ervan uitgegaan dat de verhoudingen tussen prijzen – ook die van arbeid – niet verandert. Deze veronderstelling wordt ook bij de berekeningen in dit hoofdstuk gemaakt. Dit gaat voorbij aan het uiteenlopen van arbeidsproductiviteit in de verschillende sectoren, hetgeen deze veronderstelling op den duur onder spanning zet. In de hiernavolgende beschouwing wrekt deze toenemende discrepantie tussen waarde en omvang zich vooral bij de behandeling van de kosten van de gezondheidszorg en van de overheidsdiensten. Dit werkt verschillend in de onderscheiden perspectieven uit, maar in kwantitatieve termen is hier weinig over te zeggen doordat zowel compenserende als versterkende effecten optreden. Dit is een reden te meer om af te zien van berekeningen over een periode langer dan een jaar of tien vooruit.

Omdat met constante prijzen van 1980 wordt gewerkt, kunnen de inkomens in het begin van de jaren negentig direct worden gerelateerd aan de situatie in 1980. Aansluitend bij paragraaf 2.7.5 zal deze kort worden geschetst omdat zij als basis van vergelijking wordt gebruikt in elk van de perspectieven. In 1980 was het aandeel van de factor arbeid, inclusief het aan zelfstandigen toegerekende deel in het primaire inkomen 75 procent van het netto nationaal produkt of wel 225 miljard gulden¹. Er werkten, gerekend in

¹ Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, mei 1982. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen 1981*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982. Cijfers na revisie; kleine verschillen met de in hoofdstuk 4 gegeven cijfers met betrekking tot 1980 kunnen optreden door verschil in tijdstip van verzameling.

arbeidsjaren en inclusief zelfstandigen, 4,8 miljoen mensen, zodat het gemiddelde primaire arbeidsinkomen f 47.000 per arbeidsjaar bedroeg. Het bruto wettelijk minimumloon, inclusief werkgeverspremie, bedroeg f 29.500 per jaar. De verhouding tussen dit minimum en het gemiddelde arbeidsinkomen was dus 0,63. Gegeven de 10,5 miljoen volwassen Nederlanders (18 jaar en ouder) bedroeg in 1980 het gemiddelde primaire inkomen per volwassen Nederlander uit arbeid, winst, dividend, rente enzovoort f 24.000 en het beschikbare inkomen f 22.000 per jaar. Enkele jaren daarvoor was na alle formele en informele herverdelingen het inkomen van de 10 procent Nederlanders die er het slechtst afkwamen 44 procent van het gemiddelde netto inkomen per volwassen Nederlander, maar van deze groep maakten veel jeugdigen en studerende deel uit (zie par. 2.7).

Bij de primaire transacties vormt vooral de rente die door de overheid moet worden uitbetaald een onzekere factor voor de jaren negentig. Over wat langere tijd gezien, zijn de veranderingen hierin relatief klein doordat de druk van aangegane schulden, hetzij door groei of door inflatie, met de tijd wordt verlicht. Daarom is met nogal wat optimisme voor elk van de perspectieven aangenomen dat in het begin van de jaren negentig geen onevenredig zware rentelast op het budget van de overheid rust. Omdat het om de verdeling van de netto toegevoegde waarde gaat, vallen kapitaaltransacties en aflossingen helemaal buiten het gezichtsveld van deze geldkringloop. Leningen van de overheid voor zover geplaatst in het binnenland, zijn hier weinig anders dan een belofte om in de toekomst geld over te hevelen van de ene burger naar de andere, maar doordat afgeloste bedragen voor verreweg het grootste deel direct opnieuw door dezelfde instellingen of personen worden belegd, is het herverdelend effect hiervan klein.

Voor zover de omvang van de prijsverlagende subsidies (bijv. voor openbaar vervoer en huisvesting), de overheidsproductie en de overheidsaanschaffingen ter sprake komen, wordt uitgegaan van de modelmatig gegeneerde sectorstructuur in het begin van de jaren negentig. Voor de belangrijkste van de in aanmerking komende sectoren wordt, uitgaande van de karakteristieke visie waarop het sociaal-economisch perspectief rust en in vergelijking met de huidige situatie (zie paragraaf 2.7.4), beredeneerd in hoeverre er verschuivingen plaatsvinden in de richting van collectivisering dan wel privatisering. Vervolgens wordt het hieruit voortvloeiende beslag dat de overheid op de middelen moet leggen, globaal gekwantificeerd. Er dient wel te worden bedacht dat de invloed van de overheid via overheidsdeelnemingen en semi-overheidsbedrijven (bijv. de Staatsmijnen) en via het verlenen van allerlei belastingfaciliteiten, hiervan losstaat.

In de technisch-economische perspectieven zijn de netto investeringen berekend. Deze worden mede op grond van het voorgaande toegerekend aan de bedrijven en de overheid. Voor zover de eigen besparingen van bedrijven en overheid niet voldoende zijn, worden deze al dan niet door tussenkomst van levensverzekeringsmaatschappijen en banken aangevuld met de besparingen van de categorie gezinnen. Het zogenoemde inkomstekort van bedrijven en overheid dat daarbij naar voren komt, geeft dit geleende bedrag aan: het is het verschil tussen netto investeringen en eigen besparingen. In 1978 werd door gezinnen, bedrijven en overheid in deze volgorde 70, 20 en 10 procent van de voor de netto investeringen benodigde besparingen opgebracht. Vanuit de karakteristieke visies gezien, hangt deze verhouding af van de mate van vertrouwen die men in de gezinnen stelt om de nodige besparingen op te brengen en van het belang dat men hecht aan zelffinanciering.

Bij de ziektekostenverzekering wordt de omvang van de overdrachtsuitgaven gerelateerd aan de omvang van de sector gezondheidszorg en de mate van collectivisering of privatisering die wordt voorgestaan. Bij de behandeling van het sociale zekerheidsstelsel wordt in het algemeen volstaan met een globale, kwantitatieve schatting van de overdrachten. Voor zover deze plaatsvinden in het kader van inkomstendervingsverzekeringen, gebeurt dit

met behulp van de formules die zijn weergegeven in de bijlage van hoofdstuk 2. Hiermee kunnen bij elke mengvorm tussen solidariteit en equivalentie de lasten op macroniveau worden berekend op basis van enkele kengetallen. De bijstand wordt beschouwd als een post waar pas wat over kan worden gezegd na de behandeling van het sociale zekerheidsstelsel.

In de drie paragrafen die nu volgen worden de drie eerdergenoemde perspectieven voor sociaal-economisch beleid uitgewerkt, althans mogelijke versies ervan. Achtereenvolgens komen hierbij aan de orde: de primaire verdeling van inkomen, het werkloosheidsprobleem, de overdrachtsinkomens, inkomensoverdrachten in natura, de overheidsactiviteiten, de belastingen en daarmee de beschikbare inkomens en de besparingen en ten slotte de zeggenschapsverhoudingen. De relevante cijfermatige informatie is, voor zover het om de technisch-economische gegevens gaat, opgenomen in de tabellen 4.8 tot en met 4.11 van de slotparagraaf van het vorige hoofdstuk. Aanvullend hierop is in tabel 5.1 een aantal sociaal-economische kerngegevens voor het jaar 1980 en voor de drie perspectieven in het begin van de jaren negentig samengebracht. In tabel 5.2 zijn, overeenkomstig de wijze waarop dit bij de nationale rekeningen gebeurt, de belangrijkste transacties van de overheid nog eens samengevat. Een verantwoording van de berekening van de hier gepresenteerde cijfers is te vinden in het WRR-werkdocument 'Achtergrondcijfers BTV-2'. Omdat de boekhouding sluitend is, suggereren de cijfers een grotere mate van exactheid dan aanwezig is of dan overigens in de bedoeling ligt. De tabelmatige presentatie van de cijfers maakt dat bij de beschrijving van de perspectieven met een minimum aan kwantitatieve informatie kan worden volstaan en dat vooral aandacht kan worden geschonken aan de problemen die zich manifesteren bij de uitwerking.

Tabel 5.1 Enige sociaal-economische kerngegevens, 1980 en aan het begin van de jaren negentig

	1980	begin jaren negentig		
		Versterking van de verzorgingsstaat	Naar een waarborgstaat	Naar een houdbare samenleving
Netto nationaal inkomen (NNI)	302	383	397	357
Consumptie gezinnen als % NNI	68	62	74	55
Consumptie overheid als % NNI	19	20	16	20
Uitbreidingsinvesteringen overheid als % NNI	3	4	1	5
Uitbreidingsinvesteringen bedrijven als % NNI	10	14	9	15
Primair inkomen als % NNI				
gezinnen	83	75	85	65
overheid	12	13	11	23
bedrijven	5	12	4	12
Beschikbaar inkomen als % NNI				
gezinnen	78	70	81	63
overheid	20	21	17	23
bedrijven (= besparingen)	1	9	2	8
buitenland	-	-	-	5
Inkomenoverschot (= besp.) (in mld. gld)				
gezinnen	28	31	28	31
overheid	-6	-10	0	-6
bedrijven	-27	-21	-28	-25
Werkgelegenheid bij gem. werktijd 1980 (mln. arbeidsplaatsen)	4,8	4,9	4,8	4,8
Aantal banen (mln.)	4,8	5,8	5,2	4,8
Aantal banen gedeeld door bevolking 18-64 jaar	56%	60%	54%	50%
Directe belastingen als % NNI	18	30	44	19
Indirecte belastingen als % NNI	13	15	11	27
Sociale premies als % NNI	20	14	0	18
Collectieve lasten als % NNI	51	59	55	64

Bron: WRR.

Tabel 5.2 Voornaamste transacties van de overheid, 1980 en aan het begin van de jaren negentig (miljarden guldens, prijzen 1980)

	1980	begin jaren negentig		
		Versterking van de verzorgingsstaat	Naar een waarborgstaat	Naar een houdbare samenleving
1. Inkomen uit beleggingen en deelnemingen (a)	19,0	20	18	15
2. Indirecte belastingen	40,2	58	45	95
3. Prijsverlagende subsidies w.v.	8,1	11	4	11
- voedsel	3,4	4	4	4
- bijdr. woningbouwver. en gemeent. bouwbedrijven	1,7	2	0	2
- openbaar vervoer	2,3	3	0	4
- loonsubsidies, e.d.	0,3	2	0	0
- overig	0,4	0	0	1
4. Rente op overheidsschuld	15,6	17	14	17
5. Primair inkomen (1+2-3-4)	35,5	50	45	82
6. Gebonden overdrachten om niet w.v.	12,4	37	23	5
- gezondheidszorg	6,1	30	21	0
- huursubsidies	1,4	1	0	1
- inst. zonder winstoogmerk	4,9	6	2	4
7. Ongebonden overdr. om niet w.v.	15,5	46	127	44
- suppleties soc. zekerheid (excl. gezondheidszorg)	7,9	-	-	-
- bijstand	3,4	3	2	5
- compl. arb. voorzieningen	4,0	4	-	3
- studiebeurzen	0,7	1	-	-
- overige	1,2	1	-	-
- door gezinnen aan Rijk en OPL	-1,7	-2	-1	-2
- toeslagen minimuminkomens	-	5	-	-
- basisinkomen	-	-	-	33
- negatieve ink. belasting	-	-	119	-
- kinderbijslag (indien gefiscaliseerd)	-	-	7	5
- ouderdompensioen (gefiscaliseerd)	-	34	-	-
8. Saldo buitenland overdr. om niet	0,9	-	-	18
9. Directe belastingen	53,5	115	173	68
10. Beschikbaar inkomen (5-6-7-8+9)	60,1	82	68	83
11. Consumptie	58,0	78	64	73
12. Besparingen (10-11)	2,1	4	4	10
13. Netto investeringen	8,6	14	4	16
14. Inkomenoverschot (12-13)	-6,5	-10	0	-6

Bron: WRR. CBS, *Nationale Rekeningen 1980*, blz. 136-137, 164-165, 167 (cijfers 1980).

(a) De verschillen in de drie perspectieven zijn vooral ingegeven door de veronderstelde verschillen in het afzetbeleid ten aanzien van aardgas.

5.2 Naar een versterking van de verzorgingsstaat

5.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 liet een door exportgroei gestuwd economisch herstel bij optimalisering van de werkgelegenheidsdoelstelling een ontwikkeling zien die in grote lijnen tegemoet komt aan de aspiraties die in deze verkenning aan de

technocratisch-socialistische visie zijn toegeschreven. Dit technisch mogelijke scenario zal hier worden verbreed tot een sociaal-economisch perspectief, waarbij wordt bezien welk overheidsbeleid voor de realisatie ervan nodig is. De in dit perspectief beoogde economische groei schept ruimte om door middel van algemene arbeidstijdverkorting zowel het recht op arbeid en inkomen als de plicht tot werken en het voorzien in eigen levensonderhoud te spreiden over een ieder die tot werken in staat is. De groei van de niet-commerciële diensten binnen deze variant vraagt grote aandacht voor de socialisatie van de vraag (zie par. 3.3.3.1). Deze heeft vooral betrekking op goederen en diensten die door Nederlandse bedrijven en de overheid worden geleverd, zoals in de milieu- en gezondheidszorg, bij het onderwijs, de stadsvernieuwing, de sociale woningbouw, het openbaar vervoer en de welzijnsvoorzieningen. De gemeenschap krijgt zo greep op het niveau en de samenstelling van de binnenlandse productie, terwijl het arbeidsintensieve karakter van deze goederen en diensten bijdraagt aan de werkgelegenheid.

Uit de berekeningen in hoofdstuk 4 blijkt dat een totale produktiegroei van ruim drie procent per jaar mogelijk is (in de nijverheid ruim vier procent) maar dat de consumptiegroei daar zo'n anderhalf à twee procentpunten bij achterblijft. De netto investeringsquote (uitbreidingsinvesteringen gedeeld door het netto nationaal produkt) ligt dan ook gemiddeld op 18%; een percentage dat tot 1975 in Nederland gebruikelijk was.

Voor het herstel van de economische groei is een concurrerende, op de internationale markt gerichte sector onmisbaar en hiervoor is de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland van doorslaggevend belang. Het sectorstructuurbeleid zal dus in de eerste plaats betrekking hebben op exportgerichte bedrijfstakken waarin een hoge arbeidsproductiviteit kan worden bewerkstelligd. Deze bedrijfstakken zijn vooral te vinden in de industrie en in de landbouw. Hiermee worden wel inkomensgenererende mogelijkheden geboden, maar de groei of zelfs stabilisatie van de werkgelegenheid is dan nog niet gewaarborgd. Naast economische groei en socialisatie van de vraag is arbeidstijdverkorting noodzakelijk om de beschikbare arbeid beter te verdelen.

Politiek en bestuurlijk gezien, vraagt dit om meer invloed van de overheid, want alleen zij wordt in staat geacht de bindende beslissingen te kunnen nemen over inkomens, besparingen en investeringen die nodig zijn in deze gemengde economie.

5.2.2 *De primaire verdeling van inkomen*

In dit perspectief bestaat een grote behoefte aan investeringen van zowel overheid als bedrijfsleven. Dit, gevoegd bij de verdergaande socialisatie van de vraag, betekent dat de directe bestedingsmogelijkheden van gezinnen moeten worden teruggebracht. Dit begint met het terugdringen van hun aandeel in het primaire inkomen en het vergroten van dat van overheid en bedrijfsleven. Het aandeel van de overheid kan vrijwel alleen worden verhoogd door middel van de indirecte belastingen, voornamelijk de BTW en accijnzen, en door een groter aandeel van de door bedrijven toegevoegde waarde achter te houden. De BTW is echter tot nu toe geen favoriet belastinginstrument van socialisten geweest. De bezwaren met betrekking tot de BTW-verhoging vervallen wanneer via een geleide inkomenspolitiek toch een rechtvaardig geachte inkomensverdeling kan worden bewerkstelligd. De verhoogde BTW-tarieven sluiten dan beter aan bij het Europese beeld en via differentiatie ontstaat de mogelijkheid sturend in de consumptieve bestedingen in te grijpen (zie ook par. 4.4.2). Het achterhouden van toegevoegde waarde in de bedrijven is alleen aanvaardbaar in een vorm van vermogensaanwasdeling. Deze is dan wel gekoppeld aan een investeringsfonds, dat zorg draagt voor een herverdeling van de besparingen over de bedrijven.

Omdat bij de hier gegeven interpretatie van vermogensaanwasdeling de individuele zeggenschap van werknemers over deze gelden gering is, horen deze bij het primaire inkomen van bedrijven. Daarmee en met de verhoging van de BTW zou het aandeel van gezinnen in het primaire inkomen terug te brengen kunnen zijn van 83% in 1980 tot 75% in het begin van de jaren

negentig. Bij een netto nationaal produkt van 385 miljard gulden in het begin van de jaren negentig zal het aandeel van de sector gezinnen dan 290 miljard gulden bedragen.

Een teruglopend aandeel van gezinnen in het primaire inkomen zal alleen te bewerkstelligen zijn indien de overheid meer greep krijgt op de arbeidsinkomens. De hoogte van de lonen wordt thans vastgesteld in gespannen overleg tussen belangengroepen van georganiseerde werkgevers en werknemers, waarbij de overheid zich uit onmacht of ideologische overwegingen veelal terughoudend opstelt. Niettemin ondervindt de overheid als grootste werkgever wel de gevolgen van de loonvorming in de marktsector. Omdat bij dit onderhandelingsproces veelal beperkte deelbelangen een rol spelen, is er geen garantie dat de in dit perspectief gewenste verdeling van het primaire inkomen wordt bereikt, noch in categoriale zin over gezinnen, bedrijven en collectieve sector, noch binnen de sector van gezinnen. Door vergroting van de medezeggenschap van de factor arbeid in de ondernemingen kan weliswaar een bredere verantwoordelijkheid worden bewerkstelligd, maar dit versterkt in geen enkel opzicht de positie van de overheid. Deze blijft met lege handen staan, terwijl via dezelfde overheid wel getracht moet worden de langs democratische weg vastgestelde prioriteiten van de samenleving tot gelding te brengen.

Zeker in tijden van stagnerende economische groei en bedreigde werkgelegenheid is een geleide inkomenspolitiek een van de belangrijkste instrumenten waarmee de overheid haar verantwoordelijkheid waar kan maken. Dit houdt onvermijdelijk een terugdringen in van de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties op belangrijke terreinen van het economisch proces omdat onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden alleen nog plaats kunnen vinden binnen de ruimte die hiervoor door de overheid wordt gelaten. Aanvaarding hiervan zal in dit perspectief moeten worden ontleend aan het besef dat het anders onmogelijk is de zelf gestelde sociaal-economische doelstellingen te verwerkelijken.

Voor deze aanvaarding is echter wel nodig dat alle arbeidsinkomens in de primaire sfeer onder de werking van het inkomensbeleid vallen. Dit beleid vergt daarom een vergaande classificatie van economische functies en daarbij behorende beloningen. Hiermee is in de overheidssector al veel ervaring opgedaan. Daar is een groot en ingewikkeld netwerk van rangen en schalen in een beloningsstructuur gevat, waarvan de werking ook nu al geleidelijk wordt uitgebreid naar de vrije beroepen. Evenals dat voor ambtenaren en loontrekkenden het geval is, vergt dit een veel grotere openbaarheid van de inkomens van hoger gesalarieerden in het bedrijfsleven, van zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen.

Het gevaar van verstarring wordt ondervangen door het scheppen van marges waarbinnen op het niveau van bedrijf of bedrijfstak en regio kan worden ingespeeld op de schaarsteverhoudingen. Hiertoe dient binnen de ondernemingen de positie van de ondernemingsraden te worden versterkt. Voor de vakverenigingen wordt het zaak hun invloed aan de basis te vergroten, en door het ontwikkelen van eigen informatie-kanalen hun inbreng te laten gelden bij het centraal overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid dat aan de parlementaire besluitvorming vooraf gaat.

Hoewel naar enige nivellering zal worden gestreefd, is het aantal zeer hoge inkomens zo klein dat dit voor de grote massa met lage inkomens materieel gezien weinig betekent. Voor de loon- en arbeidsverhoudingen en het stelsel van sociale zekerheid zijn de verhoudingen rond modaal en lager van veel groter belang. In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds gezegd dat in 1980 de verhouding tussen het minimumloon en het gemiddelde primaire arbeidsinkomen 0,63 bedroeg. Een verdergaande nivellering in de primaire sfeer door deze toch al krappe ruimte verder te vernauwen, ligt ook hier niet in de lijn, zodat wordt verondersteld dat deze verhouding ook geldt in het begin van de jaren negentig.

5.2.3 *Werkloosheid*

De groei van de economie en van de vraag naar arbeid is in dit perspectief te klein om het toenemende arbeidsaanbod op te nemen. Er is dus een

werkloosheidsprobleem. Uitgaande van het recht op en een plicht tot werken wordt dit aangepakt door middel van algemene arbeidstijdverkorting. In paragraaf 3.3.1.2 is reeds in algemene zin ingegaan op de mogelijkheden hiervan en de problemen die zich hierbij voordoen. Deze zullen nu verder worden bezien binnen het hier gegeven kwantitatieve raamwerk.

Rekening houdend met een doorgaande stijging van de arbeidsproductiviteit, ook in perioden van stagnatie, blijkt uit het scenario dat de werkgelegenheid ondanks alle inspanningen maar met een kleine 150.000 stijgt tot 4,93 miljoen in het begin van de jaren negentig, gemeten in arbeidsjaren van 1980, dus bij een 40-urige werkweek. In het begin van de jaren negentig is het aantal mensen van 18 tot 65 jaar opgelopen tot 9,6 miljoen. Onder de aanname dat hiervan 1,6 miljoen personen wegens onder andere arbeidsongeschiktheid en het volgen van onderwijs niet voor beroepsarbeid beschikbaar zijn, houdt dit in dat de arbeid over 8 miljoen mensen moet worden verdeeld. Met 4,93 miljoen arbeidsjaren van 40 uur per week beschikbaar, zou dus een werkweek van gemiddeld 24,7 uur noodzakelijk zijn om het recht op en de plicht tot betaald werken gelijk te verdelen. Op de termijn die hier aan de orde is, is een dergelijke drastische verkorting van de arbeidstijd te veel gevraagd. Realistischer is de veronderstelling dat in het begin van de jaren negentig de overgang halfweg is gevorderd in die zin dat het aantal arbeidsuren van loon- en salaristrekken is teruggebracht tot maximaal 32 uur per week.

Er zijn dan enkele belangrijke overgangsproblemen. In de eerste plaats is er een generatieverschil. Jongere vrouwen hebben dan hopelijk een opvoeding en opleiding gehad die maakt dat van hen redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij zich met evenveel succes als hun mannelijke collega's op de arbeidsmarkt kunnen begeven. Voor oudere vrouwen geldt dit veel minder. Er is daarom een gedifferentieerd sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid nodig om ongerechtvaardigde verschillen tussen de generaties te vermijden. In de tweede plaats kan het nauwelijks anders dan dat de beloning van de arbeid op het minimumniveau te laag wordt om redelijkerwijs een gezin te onderhouden, maar individueel gezien nog meer dan voldoende is. Op de spanningen die dit met zich meebrengt, moet ook een beleidsmatig antwoord worden gevonden.

Uit de gegevens van paragraaf 5.2.2 volgt, dat het gemiddelde primaire uurinkomen in 1990 bij een werkgelegenheid van 4,93 miljoen 40-urige banen f 25 kan bedragen. Bij een arbeidstijdverkorting tot 32 uur en een verhouding van 0,63 tussen het minimum en het gemiddelde inkomen komt het minimumloon op f 26.500 per jaar. De minimumloners gaan dan ondanks de economische groei bruto 10% minder verdienen. Gegeven het streven naar individualisering wordt deze achteruitgang rechtvaardig geacht voor alleenstaanden en gezinnen met twee verdieners. Immers, in het huidige minimumloon zijn de behoeften van een gezin verdisconteerd. Het is echter onaanvaardbaar dat gezinnen met één kostwinner die het minimum of net iets meer verdient, er zo sterk op achteruit gaan. Hiervoor zijn overgangsmaatregelen noodzakelijk. In elk geval zullen gezinnen uit autochtone en allochtone minderheidsgroeperingen waar vrouwen traditioneel niet buitenshuis werken, tegen een al te dierste individualiseringsdrift moeten worden beschermd. In deze veranderende maatschappij behoren vrouwen uit deze categorieën bij uitstek tot de minst weerbaren. Daarnaast zijn er nog de gezinnen waarvan de vrouw wel buitenshuis kan en wil werken, maar hiertoe vanwege de nog altijd bestaande werkloosheid geen kans krijgt. Momenteel zijn er, afgezien van de bejaarden, circa 2,3 miljoen gezinnen met één verdiener, waaronder ruim 200.000 met een minimuminkomen. In het begin van de jaren negentig zal het naar schatting om ongeveer 2,2 miljoen gezinnen met één verdiener gaan. Omdat ook aan de inkomens boven het minimum een (aflopende) compensatie moet worden gegeven, zal het aandeel van voor de overgangsmaatregelen in aanmerking komende gezinnen hierin aanzienlijk zijn. Onder de huidige omstandigheden komen vergelijkbare afstemmingsproblemen niet voor omdat het minimumloon als een gezinsloon wordt beschouwd en alleenstaanden het meerdere wordt gegund, wat iets anders is dan het minimumloon als individueel loon te beschouwen en bepaalde gezinnen meer toe te delen.

Als overgangsmaatregel is het toekennen van een hoger primair inkomen aan kostwinners niet mogelijk. Wel kan de directe belasting voor deze gezinnen wat worden verlaagd, maar bij de huidige heffingsvoet van circa 9 procent voor minimuminkomens zet dit niet veel zoden aan de dijk. Vandaar dat in dit perspectief gekozen wordt voor het verstreken van gezinstoeslagen, zoals nu op heel beperkte schaal al gebeurt. Een andere mogelijkheid is een differentiatie in werktijd, waarbij ouderen langer dan 32 uur werken en jongeren korter, bijvoorbeeld 25 uur. Voor deze jongeren zou hier een volledig geïndividualiseerd regime van belasting, sociale zekerheid en bijstand tegenover kunnen staan. Dan bouwt zich geleidelijk een bevolking op met de in dit perspectief nagestreefde geëmancipeerde leefwijze. Ook ouderen kan men de gelegenheid bieden te kiezen voor de meer geëmancipeerde leefwijze en het daaraan verbonden individuele regime. Om opportunisme te voorkomen, kan men echter geen spijtoptanten toestaan.

Het zal erop neerkomen dat een breed scala van maatregelen wordt toegepast, zoals aanpassing van belastingtarieven, gezinstoeslagen, differentiatie van werktijd, aanpassing van huursubsidies, bijzondere tarieven welzijnszorg, enzovoort. Omdat daarbij vooral de positie van de minimumloner de volle aandacht zal trekken, is het waarschijnlijk dat gezinnen waar rond modaal wordt verdiend, maar die overigens in nagenoeg dezelfde situatie zijn, in het gedrang komen. Hier is echter wel meer ruimte om wat in de belastingsfeer te doen.

Nog een probleem bij arbeidstijdverkorting is de noodzaak tot het verbieden van betaald overwerk en van het vervullen van meer dan één betaalde baan. Dit houdt immers in dat verbetering van inkomenspositie alleen is weggelegd voor degenen die in staat zijn hoger gekwalificeerde arbeid te verrichten. Het meer verdienen door wat langer te werken is er niet meer bij, al zou hier wel alle tijd voor zijn.

Hoe groot wordt nu het aantal werkenden wanneer de maximale arbeidsduur van loon- en salaristrekken op 32 uur per week wordt gesteld? Bij de huidige 40-urige werkweek is het toevallig zo dat het aantal uren dat deeltijdwerkers minder dan 40 uur werken ongeveer wordt gecompenseerd door het aantal uren dat vooral middenstanders, boeren en mensen met vrije beroepen langer dan 40 uur werken. Wanneer ook voor hen een officiële werktijd van 32 uur zou gelden, zou het aantal banen evenredig met de arbeidsverkorting toenemen tot bijna 6,2 miljoen. Op deze rekensom is echter nogal wat af te dingen. Weliswaar volgt de werktijd van zelfstandigen die van loontrekken, maar dan wel met vertraging. Deze vertraging wordt waarschijnlijk groter naarmate de arbeidstijd meer wordt verkort. Ten eerste omdat niet kan worden gesteld dat wat langer werken dan 32 uur nu bepaald een straf is en ten tweede omdat er grenzen zijn aan de afdwingbaarheid van korter werken. Terzelfder tijd is het zo dat een deel van de deeltijdwerkers automatisch volle-tijdwerker wordt en andere deeltijdwerkers zullen proberen langer te werken om de teruggang in inkomen van volle-tijdwerkende partners te compenseren. Deze drie verschijnselen werken allemaal in dezelfde richting zodat het effect van arbeidstijdverkorting op het aantal banen kleiner zal zijn dan hiervoor gesteld.

Beter kan worden verondersteld dat alleen voor loon- en salaristrekken met een volledige werkweek de werktijd tot 32 uur wordt verkort. De gemiddelde arbeidstijd komt dan op 34 uur en het aantal banen op circa 5,8 miljoen in het begin van de jaren negentig. Geconfronteerd met een werkloosheid in 1983 van 800.000, de eerder aangenomen trendmatige toename van het arbeidsaanbod tot 1990 van 450.000 (par. 2.5.2), de zuigende werking van een zich wat verkrappende arbeidsmarkt en de stuwende werking van een teruglopend gezinsinkomen, waarvan de effecten hier samen geschat worden op 200.000 werkzoekenden, is deze stijging niet voldoende om het werkloosheidsprobleem op te lossen. Immers, de stijging van het aantal werkzoekenden tot zo'n 1,5 miljoen overtreft de toename van het aantal banen met een half miljoen. Dit is slechts een ruwe schatting. Veel hangt af van de wijze van tellen en van het arbeidsmarktgedrag dat mede beïnvloed wordt door eventuele voordelen die worden verbonden aan het als werkloze geregistreerd zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat van het teruglopend gezins-

inkomen een grotere stimulans tot arbeidsmarktparticipatie uitgaat dan hier wordt aangenomen.

Door de spreiding van betaalde arbeid over een groter aantal deelnemers zal het verschijnsel dat beide partners in een gezin werken veelvuldiger optreden. Wisseling van baan van een van beiden betekent dan dat de nieuwe baan in het algemeen in de omgeving moet worden gevonden. Nog een reden voor een minder soepel verlopende arbeidsmarkt is het niet goed op elkaar afgestemd zijn van de kwalificatie van vraag en aanbod. De aanpak van deze afstemmingsproblematiek zal een zwaar beroep doen op het onderwijssysteem, zowel wat betreft herscholing als ten aanzien van het initiële onderwijs (zie ook par. 7.5). Het bestaan van deze fricties op de arbeidsmarkt maakt het waarschijnlijk dat een deel van de werklozen moeilijk bemiddelbaar zal blijken, zodat het aantal langdurig werklozen wel eens een aanmerkelijk aandeel zou kunnen vormen van het totale bestand.

5.2.4 *De overdrachtsinkomens*

Verzekering derving arbeidsinkomen. Het invoeren van arbeidstijdverkorting op de hier aan de orde zijnde schaal is een belangrijke stap in de richting van een situatie met een zodanige spreiding van betaalde arbeid dat er voor een ieder die kan werken een baan is. Dit rechtvaardigt dat in het sociale zekerheidsstelsel het recht op uitkering blijft gekoppeld aan de plicht tot arbeid. De uitkeringen in het kader van de loondervingsverzekeringen blijven daarmee overbruggingsvoorzieningen bij ziekte of wisseling van baan, behalve voor hen die geestelijk of lichamelijk niet tot werken in staat zijn. Er is weinig reden onderscheid te maken naar de oorzaak van derving van inkomen uit arbeid, zolang er sprake is van onvrijwilligheid. De grote verschillen in uitkeringsniveau die in het huidige stelsel kunnen optreden tussen bijvoorbeeld langdurig werklozen en arbeidsongeschikten zijn niet te rechtvaardigen en leiden tot oneigenlijk gebruik van, in dit geval, de WAO. Integratie van ziekte-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is alleen hierom al gewenst. Niettemin wordt om praktische redenen bij de hier gemaakte berekeningen afgezien van integratie van de ziektewet bij de overige verzekeringen. Zieken worden geteld als werkenden die meedelen in het primaire inkomen.

Op grond van dezelfde beginselen van gelijke behandeling zal integratie van de loondervingsverzekeringen gepaard moeten gaan met integratie van inkomensdervingsverzekeringen van loontrekkers, ambtenaren, trendvolgers, zelfstandigen en beoefenaars van vrije beroepen. Niet alleen langdurig werklozen maar ook schoolverlaters ouder dan 17 jaar worden vanuit de bijstand naar een dergelijke omvattende verzekering overgeheveld voor zover zij zich uitdrukkelijk beschikbaar houden voor werk. Dit bevordert de doorzichtigheid van het stelsel. De uitkering voor schoolverlaters wordt daarbij gerelateerd aan het minimum uurloon en aan een werktijd van 25 uur. Zo vormen zij de geëmancipeerde voorhoede van een naar jaargangen gedifferentieerde invoering van arbeidstijdverkorting en van een op individuele grondslag geschoeide sociale zekerheid.

Het beginsel van gelijke behandeling vergt ook dat in het sociale zekerheidsstelsel premieheffing en uitkeringsniveau onafhankelijk zijn van geslacht en gezinssituatie waarin men leeft en dat bij de hiervoor genoemde maatregelen, waarmee overgangsproblemen worden opgevangen, geen onderscheid wordt gemaakt of inkomens uit werk of uitkering afkomstig zijn.

Zo worden de kaarten geschud voor een algemene verzekering tegen derving van arbeidsinkomen. In deze verzekering blijft uiteraard een zekere mate van solidariteit geïnstitutionaliseerd. Het gaat hier om solidariteit van uitkeringstrekkingen die voorheen een hoog uurloon hadden met uitkeringstrekkingen die het met een geringer uurloon moesten doen. Solidariteit van (ex-)volle-tijdwerkers met (ex-)deeltijdwerkers wordt niet ingebouwd, omdat het werken in deeltijd wordt geacht een vrijwillige beslissing te zijn geweest, terwijl dit in het algemeen niet gezegd kan worden ten aanzien van het werken tegen een laag uurloon. In een socialistische verzekering voor derving van arbeidsinkomen zal verder de zogenaamde netto-netto koppeling voor de

minima gehandhaafd blijven. Met andere woorden, zij die het minimum uurloon verdienen, zullen bij onvrijwillige derving van arbeidsinkomen niet in hun netto inkomen achteruitgaan. Dit laatste houdt in dat voor deze groep een financiële prikkel om weer aan de slag te gaan, ontbreekt: financiële prikkels zijn in dit perspectief echter niet de geëigende middelen arbeidsplicht af te dwingen. Arbeidsbereidheid is immers al een noodzakelijke voorwaarde om voor een verzekeringsuitkering in aanmerking te komen. Ten slotte gaat de voorkeur sterk uit naar een omslagstelsel omdat de financiering uit algemene middelen, zoals bij de bijstand, tot sterke fluctuaties in autonome begrotingsposten kan leiden die de beheersing van de overheidsfinanciën ernstig hinderen. Financiering via een systeem van fondsvorming, zoals bij pensioenen, is onmogelijk omdat het aantal uitkeringsgerechtigden niet kan worden voorspeld.

In de bijlage bij hoofdstuk 2 is een formule afgeleid, waarmee de premie bij een dergelijk omslagstelsel kan worden berekend uit het aantal werkenden, het aantal uitkeringstrekkers, de verhouding tussen minimumuitkering en gemiddeld inkomen en de mate van solidariteit dan wel equivalentie. In verband met de netto-netto koppeling tussen inkomens en uitkeringen wordt, althans formeel, over de uitkeringen premie betaald. Bij de afleiding van deze formule is verder verondersteld dat de populatie van uitkeringstrekkers een a-selecte steekproef vormt uit de populatie van inkomensstrekkers, maar het zal ook in het begin van de jaren negentig waarschijnlijk zo zijn dat de lagere inkomensgroepen een relatief groter beroep doen op de loondervingsverzekering. De premievoet zou dus wat lager kunnen zijn dan berekend, maar daar staat de ervaring tegenover dat er altijd tegenvallers zijn.

In dit technocratisch-socialistische perspectief wordt verondersteld dat minimumloners bij loonderving niet inleveren. Dit betekent dat parameter a (zie bijlage hfdst. 2) gelijk is aan 1. Voor parameter b wordt een waarde van 0,4 gekozen. Hiermee wordt een redelijke mate van solidariteit bereikt: degenen die 1,5 keer het minimum verdienen (modaal), gaan er dan bij inkomensderving 20 procent en die drie maal het minimum verdienen 40 procent op achteruit. Maximaal bedraagt de terugval 60 procent. Voor aftopping van uitkeringen is in dit perspectief geen plaats. Het is de functie van de inkomenspolitiek en niet van de loondervingsverzekeringen om rechtvaardige inkomensverhoudingen te bewerkstelligen.

Voor de berekening van de premievoet is voorts kennis van het aantal werkenden en uitkeringstrekkers nodig. Het aantal werkenden kan na verkorting van de arbeidsduur 5,8 miljoen bedragen, maar het aantal werklozen zal dan toch tenminste nog zo'n 500.000 bedragen (par. 5.2.3). Het percentage arbeidsongeschikten wordt verondersteld niet drastisch te stijgen, waarmee het aantal arbeidsongeschikten in het begin van de jaren negentig ongeveer 800.000 belooft (par. 2.5.1). Mogelijk valt dit cijfer lager uit doordat een aantal arbeidsongeschikten in een kortere werkweek wel kan werken en doordat een kortere arbeidsduur ook een lager invaliditeitsrisico meebrengt. Voor zover dit het geval is, wordt het aantal werklozen navenant hoger. Het aantal banen wordt immers niet groter. Het aantal uitkeringstrekkers komt hiermee op 1,3 miljoen (excl. zieken).

Invulling van bovengenoemde cijfers in de formule uit de bijlage van hoofdstuk 2 levert een premiepercentage op van 14,8% voor verzekering tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Het aantal werklozen in deze schatting is onzeker. Een verdubbeling tot een miljoen levert een premiepercentage op van 19,4%. Deze toename is betrekkelijk klein, omdat het aantal arbeidsongeschikten al zo groot is en omdat over de uitkeringen premie wordt geheven.

Demografische verzekeringen. Naast verzekering tegen derving van inkomen uit arbeid vormen de demografische verzekeringen een tweede belangrijk onderdeel van ons stelsel van sociale verzekering. Hoewel strikt genomen geen verzekering, wordt hieronder naast de AOW en het weduwen- en wezenpensioen ook de kinderbijslag begrepen. De kinderbijslagregeling blijft bestaan. Wel kan zij meer als middel worden aangewend om ongewenste gevolgen van individualisering van sociale zekerheid te corrigeren. De hoogte van

de kinderbijslag kan afhankelijk worden gesteld van het totale inkomen dat binnenkomt in het huishouden waarin het kind opgroeit, al zal dat gepaard gaan met de nodige uitvoeringsproblemen. Door dit systeem van inkomensafhankelijkheid en doordat het aantal kinderen de komende 10 jaar met ruim 10% zal afnemen (par. 2.5.1), zal de totale som van uit te keren kinderbijslag als percentage van het netto nationaal produkt wat lager uitvallen dan de huidige 2,2%.

Kwantitatief gezien is de Algemene Weduwen- en Wezenvoorziening van nog minder belang. In dit op individualisering gerichte perspectief past een geleidelijke opheffing van deze voorziening. Zeker wanneer de vermogens- toets voor de bijstand wat wordt versoepeld, is er in dit perspectief geen argument om onderscheid te maken tussen weduwen en gescheiden vrouwen of mannen met kinderen.

De uitkeringen in het kader van de huidige Algemene Ouderdomswet (AOW) worden geïndividualiseerd om ook hier de ongelijke behandeling tussen man en vrouw naar het verleden te verwijzen. Omdat iedereen recht heeft op dezelfde uitkering, ongeacht zijn arbeidsverleden of inkomenspositie en omdat de kosten goed te begroten zijn, ligt het bij dit perspectief in de rede dat de kosten via de belastingen worden opgebracht. Het algemene staatspensioen wordt zo toch nog verwezenlijkt. De welvaartsvastheid van deze geïndividualiseerde uitkering wordt bereikt door gelijkstelling aan het minimumloon bij 25 uur werken, exclusief de premies voor de loondervingsverzekering. Dit komt neer op een bedrag van bijna f 18.000 per jaar. Dit betekent een achteruitgang in inkomen voor alleenstaanden en een vooruitgang voor gehuwden. Alleenstaande bejaarden zonder aanvullend pensioen zullen dus een beroep doen op een inkomensvoetstuk uit de bijstandswet, evenals gehuwden waarvan de vrouw jonger is dan 65 en niet werkt. Het totaal uit te keren bedrag aan ouderdomsuitkeringen wordt bij 1,9 miljoen bejaarden 34 miljard gulden per jaar, of wel 8,9% van het netto nationaal inkomen.

Inkomensvoetstukken en bijstand. Om bij arbeidstijdverkorting de gezinnen te beschermen waarin één kostwinner rond het minimum verdient, zijn als overgangmaatregel gezinsvoetstukken nodig (par. 5.2.3). In de huidige situatie wordt het minimumloon bij een 40-urige werkweek voldoende geacht voor een gezin. Aangezien een constante verhouding verondersteld is van 0,63 tussen het minimum uurloon en het gemiddeld uurloon, zal ook begin jaren negentig een gezinsinkomen van 40 minimum uurlonen een minimum zijn. Dit komt op jaarbasis neer op een maximale gezinsvoetstuk van ruim f 6.500 bruto bij een 32-urige werkweek. Als bij wat meer verdienen de voetstuk ten volle wordt gekort, worden de inkomens tussen het minimumloon en 1,25 maal het minimumloon volstrekt genivelleerd. Dit is niet bepaald een stimulans om meer te gaan verdienen. Werk met inconvenianten waarvoor voetstukken worden gegeven (bijv. ploegendienst), zou nog wel eens minder populair kunnen worden dan nu. Ook voor gehuwde vrouwen met een laag gezinsinkomen betekent de gezinsvoetstuk in de praktijk een heffing van 100% op het eerste verdiende inkomen tot een kwart van het minimumloon. Deze ontmoediging past slecht in dit perspectief. Minder dan 100% korten verlicht deze problematiek, maar maakt het geheel veel duurder. Er zijn toch al forse bedragen mee gemoeid: naar ruwe schatting op basis van aantal (par. 5.2.3) en gemiddelde voetstuk een bedrag van 5 miljard gulden. Hierbij zijn ook alleenstaande bejaarden zonder aanvullend pensioen begrepen en gehuwde bejaarden, waarvan de vrouw jonger is dan 65 jaar en niet werkt. De voetstukken ten behoeve van de minimuminkomens vormen hiermee een duidelijk knelpunt in dit perspectief.

Ten slotte zijn er nog de bijstandsuitkeringen aan personen die buiten de andere regelingen vallen. In 1980 bedroegen deze f 5,7 miljard. Hiervan was een deel bestemd voor werkloze schoolverlaters en langdurig werklozen, welke hier zijn opgenomen in de algemene verzekering tegen derving van arbeidsinkomen. Een ander deel was voor de financiering van inrichtingen en bejaardenhuizen, maar dit geschiedt sinds kort langs directe weg. Begin jaren negentig blijft daarmee een bedrag van circa f 3 miljard nodig voor de ABW. Voor een belangrijk deel gaat het hierbij om onvolledige gezinnen met kinderen.

Ondanks de ruim bemeten loondervingsverzekering blijven de totale kosten om in elk geval een minimuminkomen te garanderen via inkomenstoeslagen en bijstand, nog vrij hoog. De solide vloer in het sociale zekerheidsstelsel leidt ertoe dat in het traject minimum-modaal ook gezien vanuit dit perspectief wel heel fors genivelleerd wordt.

5.2.5 *Inkomensoverdrachten in natura*

De derde verdelingsronde betreft de gebonden overdrachten. Een eerste belangrijke post hierin bestaat uit de gezondheidszorg. Een beteugeling van de kostenstijging moet worden bereikt door nationalisatie, waardoor op het niveau van de overheid deze uitgaven kunnen worden afgewogen in het geheel van collectieve uitgaven en ontvangsten. In Engeland is gebleken dat de kosten zo goed in de hand kunnen worden gehouden. Ook worden zo de financiële prikkels weggenomen die in het huidige systeem veel pogingen tot beheersing van kosten frustreren (zie hoofdstuk 3). In dit perspectief nemen de uitgaven voor gezondheidszorg met slechts enkele miljarden toe tot circa f 30 miljard per jaar. Ofschoon dit bij nationalisatie wel anders kan (verg. PTT), worden de kosten van de gezondheidszorg gedekt uit de algemene middelen om zo naast ieders recht op zorg, de solidariteit van gezonden met zieken en betaling naar draagkracht te verzekeren. Fiscalisering van de dekking van de uitgaven voor gezondheidszorg houdt in dat de belastingen f 30 miljard of wel 8 procent van het netto nationaal product meer moeten opbrengen en de premies voor ziekenfonds en vrijwillige verzekering komen te vervallen².

Een tweede belangrijke post betreft de gerichte subsidies (zie ook par. 2.7.4). Kostprijsverlagende objectsubsidies voor woningen en de bijdragen aan gemeentelijke bouwbedrijven en woningbouwcorporaties zullen in dit perspectief verder groeien. In verband met de beoogde groei in de woningbouwsector zijn individuele huursubsidies een minder doelmatig instrument. Toch zullen zij voorlopig nog wel nodig zijn en wellicht zelfs in omvang toenemen als ten gevolge van arbeidstijdverkorting het gezinsbudget in sommige gevallen onder druk komt te staan. Wel zal het stelsel van gezinstoeslagen dat in de overgangsfase naar een 25-urige werkweek noodzakelijk is, een onbeheerste groei van deze post dienen te verhinderen.

Ook voor een derde subsidiestroom zal met een stijging rekening gehouden moeten worden. Het gaat om het thans nog betrekkelijk geringe bedrag – 300 miljoen gulden in 1980 – dat aan loonsubsidies werd verstrekt. Om de financiële gevolgen van bedrijfsorganisatorische problemen die een verkorte arbeidsduur met zich meebrengt, te verdelen, zullen overbruggingsubsidies nodig zijn. Dit geldt tevens voor het stimuleren van experimenten met bijvoorbeeld overschakeling op roulatiesystemen bij een verlenging van de bedrijfstijd.

Voorts is er een belangrijke subsidiestroom naar instellingen zonder winstoogmerk, die vooral opereren op het gebied van sociaal en maatschappelijk werk, cultuur en recreatie. Ook aan het openbaar vervoer wordt in dit perspectief een groot belang toegekend. Beide subsidiestromen zullen nog groeien. Hier liggen immers mogelijkheden tot het voeren van een materieel sociaal beleid. De overdrachten van de overheid aan gezinnen via de bijdragen in de sociale verzekeringen en voor ziekte- en verzorgingskosten zullen in het hier geschetste beeld als zodanig verdwijnen en opgaan in een algemene inkomensdervingsverzekering en een door belastinggelden gefinancierde gezondheidszorg.

Om de gedachten te bepalen, zal worden aangenomen dat het totaal van deze gerichte subsidies, exclusief gezondheidszorg, van 14,4 miljard gulden in 1980 toeneemt tot 18 miljard gulden in het begin van de jaren negentig (zie tabel 5.2).

² Hier is een boekhoudkundige opmerking nodig. In de nationale rekeningen worden uitkeringen van ziekenfondsen gezien als secundaire inkomsten van patiënten, die hun eigen afrekeningen betalen. Na fiscalisering en nationalisatie gaat het echter om diensten van de overheid die om niet ter beschikking worden gesteld. Bij vergelijking van de cijfers in 1980 en aan het begin van de jaren negentig moet hiermee rekening worden gehouden.

5.2.6 Overheidsactiviteiten

De overheid breidt in dit perspectief haar activiteiten aanmerkelijk uit. Zij is niet slechts wetgever en bestuurder, maar ook dienstverlener en producent. Vooral in de gezondheidszorg neemt door de nationalisatie de overheidsbemoeienis toe. In het technisch-economisch perspectief is de sector Onderwijs en bestuur in het begin van de jaren negentig met een derde toegevoegd ten opzichte van 1980. Vooral het onderwijs vraagt om extra inspanning, niet alleen vanwege de ontplooiingsmogelijkheden, maar ook omdat de spreiding van werk over een groter aantal personen en de daarmee verbonden arbeidsmarktproblemen aanleiding geven tot een grote behoefte aan her- en omscholing. Voorts vereist de noodzaak een hoge arbeidsproductiviteit te verwezenlijken ter wille van het exportgerichte economische herstel een goed gekwalificeerde beroepsbevolking. Dit laatste betekent, behalve een hoog kwalitatief niveau, tevens een duidelijke gerichtheid van het zogenaamde initiële onderwijs op de arbeidsmarkt. Een goed inzicht in de aanwezige en de toekomstige vraag naar beroepskrachten en een beheersing en sturing van leerlingenstromen zijn hierbij belangrijke voorwaarden. Dit te meer omdat de signaalfunctie die beloningsverschillen kunnen vervullen in dit perspectief doorkruist kunnen worden door de wens door middel van sociale verzekeringen en een geleide inkomenspolitiek een rechtvaardige inkomensverdeling te bewerkstelligen.

Door vergroting van eigen productie en verstrekking van goederen en diensten zullen ook de materiële consumptieve bestedingen van de overheid groeien. Deze zijn immers voor een belangrijk deel complementair aan de overheidsproductie. De consumptieve materiële bestedingen zullen naar schatting stijgen van f 17 miljard in 1980 tot f 23 miljard in het begin van de jaren negentig en de netto overheidsinvesteringen volgens de technisch-economische vooruitberekeningen van bijna f 9 tot f 14 miljard in het begin van de jaren negentig. Bij handhaving van de verhoudingen rond 1980 zal hiervan f 4 miljard uit eigen besparing komen en de rest uit leningen. De overheid investeert vooral in scholen, publieke gebouwen, wegen, bruggen, havens, de Markerwaard en andere infrastructurele werken. Met deze groei van het aandeel van de netto materiële bestedingen in het totaal van overheidsuitgaven wordt de neerwaartse trend van de afgelopen decennia omgebogen. De overheid treedt weer op als initiator en schepper van voorwaarden voor economische groei.

Naast de algemeen aanvaarde overheidsactiviteiten kan de overheid in dit perspectief ook verder in de marktsector penetreren. De gelegenheid hiertoe dient zich aan, doordat ondernemingen die in moeilijkheden verkeren bij de overheid om hulp aankloppen, in ruil waarvoor de overheid zeggenschap in het ondernemingsbeleid kan bedingen. Maar ook los hiervan is in dit perspectief uitbreiding van de ondernemersactiviteiten van de overheid gewenst om een betere greep te krijgen op het economisch leven. Het gaat hierbij om zeggenschap over de productie, waarbij de overheid streeft naar een bedrijfsresultaat dat min of meer in balans is. Ook bij bewuste nationalisatie is een verandering van de collectieve lasten zelden het beoogde doel. Wanneer dit wel het geval is, zal dit, zoals bij de spoorwegen, expliciet in prijsverlagende subsidies tot uiting moeten komen. Maar dan is nationalisatie geen voorwaarde.

De overheidsproductie in de marktsector bedraagt circa 10% van de totale produktiewaarde van de marktsector. Om voor de hand liggende redenen is de overheidsproductie geconcentreerd op een aantal specifieke sectoren (par. 2.7.4). Zo is de betrokkenheid bij de productie groot in de sectoren Energie (Openbaar Nut, Gasunie), Basismetalen (Hoogovens) en Transport en communicatie (PTT, NS, KLM, Luchthavens, Gemeentelijk openbaar vervoer). Omdat het hier gaat om industrieën en commerciële dienstverlenende bedrijven die veelal een sleutelrol kunnen spelen bij re-activering van de economie en die een grote uitstraling kunnen hebben op de private ondernemingen in dezelfde of in toeleverende bedrijfstakken, kunnen hierin speerpunten gevonden worden voor een gericht stimuleringsbeleid. Om een betere greep te krijgen op het economisch leven zal in dit perspectief voorts de betrokkenheid

van de overheid bij het bankwezen toenemen als tegenwicht tegen de huidige oligopolistische marktform en om de financieringsproblematiek van individuele bedrijven in een breder maatschappelijk kader te kunnen benaderen. De ervaring die is opgedaan bij de Rijks Postcheque- en Girodienst en de Rijks Post Spaarbank kan als basis dienen voor een op te richten volwaardige Postbank.

Verder is in de bouwsector een belangrijke overheidstaak weggelegd. Als belangrijke aanjager van de economie en vanwege het arbeidsintensieve karakter van deze sector is hier een actief beleid gewenst. De grote uitbreiding in de bouwproductie die in het economische scenario wordt voorzien, lijkt zich niet te kunnen voltrekken bij een afwachtende houding van het Rijk en de lagere overheden. Gebrek aan projecten hoeft niet te worden gevreesd; behalve de hoognodige vervanging of ingrijpende renovatie van de 19-eeuwse wijken in de grote steden, zal in de nabije toekomst ook de rekening worden gepresenteerd van de snelheid waarmee de na-oorlogse bouw en de in de jaren zestig florerende fabrieksmatige bouw plaatsvond. In een weer sterk expanderende bouwsector met onvermijdelijke lokale schaarste en lucratieve contracten is het verder nodig de wereld van de bouwondernemers met hun specifieke gewoonten en gebruiken niet al te zeer op het spek te binden. De productie in eigen beheer zou zich kunnen concentreren op bouw voor de lagere inkomens, voor gehandicapten en in andere segmenten van de bouwmarkt die particuliere bedrijven laten liggen. Aansluiting bij de huidige praktijk kan worden gezocht in de vorm van een nog grotere betrokkenheid van gemeenten bij de productie- en exploitatie-activiteiten van de woningbouwcorporaties. Daarnaast verdient het beleid dat nu in een aantal grote gemeenten wordt gevoerd — aankoop en opknappen van verkrotte woningen en deze voor de exploitatie doorsluizen naar niet-commerciële woningbeheerinstellingen — versterkte voortzetting.

Neemt de overheid ook de exploitatie van woningen meer in eigen hand, bijvoorbeeld om meer greep te krijgen op het toewijzingsbeleid ten aanzien van huurders, dan treedt zij in versterkte mate op als producent in de sector onroerend goed. Een directere bemoeienis van Rijk en gemeente, eventueel via de woningbouwcorporaties, met de bouw en de exploitatie van woningen zal een gezondmakende werking hebben op de sociaal onwenselijke praktijken die in de particuliere sfeer in deze sectoren zijn gegroeid.

Welke omvang de betrokkenheid van de overheid bij de productie voor de markt zal aannemen, is moeilijk te zeggen, maar Franse toestanden worden het niet.

5.2.7 *Belastingen, besparingen en beschikbare inkomens*

Uitgaande van de situatie in 1980 maken bovenstaande gegevens het mogelijk een globaal, kwantitatief overzicht op te stellen van de transacties van de overheid. Dat is, samen met soortgelijke overzichten voor de perspectieven die nog aan de orde komen, weergegeven in tabel 5.2. De totale som van de directe en indirecte belastingen blijkt van f 93 miljard in 1980 te moeten stijgen tot f 173 miljard in het begin van de jaren negentig of van 31 naar 45 procent van het netto nationaal produkt. Hiervan is f 64 miljard een gevolg van de fiscalisering van de gezondheidszorg en de algemene ouderdomsvoorziening. Voor de toedeling over de indirecte belastingen, de vennootschapsbelasting en de overige directe belastingen (voornamelijk loon- en inkomstenbelasting) is verondersteld dat f 120 miljard als in 1980 wordt verdeeld en het overige voor 90% ten laste komt van de loon- en inkomstenbelasting en voor 10% uit een verhoging van de BTW. Zo worden de verhoudingen van 1980 min of meer gecontinueerd, omdat een groot deel van de meeruitgaven voorheen werd gefinancierd uit premies (AOW, Ziekenfonds). De indirecte belastingen nemen toe van 13 tot 15 procent van het netto nationaal produkt, de vennootschapsbelasting blijft 3,5 procent, maar de directe belastingen betaald door gezinnen stijgt van 14 tot 28 procent van het nationaal inkomen. Met de stijging van de indirecte belastingen is in het begin van deze beschrijving al rekening gehouden bij de toerekening van het primair inkomen.

De druk van de loon- en inkomstenbelasting neemt zoveel toe dat dit onmogelijk te verwezenlijken is bij de huidige progressie. Dit hoeft ook niet, want deze belastingverhoging komt voor een goed deel in de plaats van niet meer verschuldigde premies. De belasting op de lagere inkomens wordt dus aanmerkelijk verhoogd, wat een aanzienlijke teruggang van de versnelling in de progressie meebrengt. Mede in het kader van de geleide inkomenspolitiek kan zo een restauratie worden bewerkstelligd van het dolgedraaide instrument van de directe belastingen. De vervanging van premies door belasting brengt met zich mee dat ook lagere inkomens van belastingfaciliteiten gebruik kunnen maken. Dit houdt in dat althans voor een deel van de gezinnen met één verdiener de eerder besproken gezinstoeslagen kunnen worden vervangen door een belastingverlichting, waardoor deze uit de sfeer van de bijstand blijven.

Eerder is al gezegd dat de netto investeringen van de overheid ongeveer f 14 miljard bedragen waarvan f 4 miljard afkomstig is uit eigen besparingen. De netto investeringen van de bedrijven bedragen f 54 miljard waarvan f 33 miljard, het beschikbare inkomen, zelf wordt gespaard. Overheid en bedrijven hebben dus samen een inkomstenkort van f 31 miljard gulden dat om de boekhouding sluitend te krijgen door de gezinnen zal moeten worden gespaard.

Het aan banden leggen van hoge inkomens in dit perspectief is niet bevordelijk voor de besparingen van de gezinnen, omdat de spaarquote veelal lager is naarmate de inkomens lager zijn. De over lange tijd kleine toename van de consumptieve bestedingsmogelijkheden van gezinnen bevordert ook niet de spaardrift. Hier staat tegenover dat tegenwoordig vooral via pensioenfonds en levensverzekeringen wordt gespaard, waardoor voor lange tijd verplichtingen zijn en worden aangegaan. Het totaal van gezinsbesparingen van f 31 miljard is daarom niet onhaalbaar in vergelijking met de f 28 miljard die in 1980 werd gespaard. Wel is het zo dat deze instellingen hun beleggingen bij voorkeur zoeken in de risicomijdende sfeer. Dit houdt in dat de besparingen vooral in de richting van de overheid vloeien vanwege de garantie die deze met betrekking tot rente en aflossing kan bieden. De overheid zal voor haar financieringskort dus wel kunnen blijven rekenen op de besparingen van de gezinnen.

De f 21 miljard besparingen van gezinnen die niet naar de overheid vloeien, kunnen zonder al teveel moeite naar het bedrijfsleven worden gesluisd wanneer hier, zoals in dit perspectief, voldoende eigen besparingen van bedrijven als risicodragend kapitaal tegenover staan. Deze komen tot stand door via loonmatiging een deel van de aan de factor arbeid toevallende beloning in de bedrijven te houden en deze dan niet als winst af te romen via de vennootschapsbelasting. Een probleem is hierbij dat op deze manier de verschillen in rentabiliteit tussen de bedrijven niet worden verevend maar juist versterkt. In sommige bedrijven kunnen dan veel besparingen worden gevormd, terwijl in andere hiervan geen sprake is. En het is op voorhand niet te zeggen of de bedrijven die zo winst maken, juist die bedrijven zijn aan wie de investeringen kunnen worden toevertrouwd die in het kader van het voeren sectorstructuurbeleid nodig zijn. Er is daarom een instrument nodig dat de overheid kan hanteren om zowel de gewenste omvang als de gewenste samenstelling van de bedrijfsinvesteringen te bewerkstelligen. Een voor de hand liggende maatregel om de gewenste omvang van risicodragende investeringen te bereiken, is het combineren van een geleide inkomenspolitiek met een investerings- of spaarloos. Hierbij kan een goede allocatie worden bereikt door de zo verkregen middelen voor een groot deel te leiden naar een nationaal investeringsfonds, dat ook nog zou kunnen worden gevoed met de opbrengst van een collectieve vermogensaanwasdeling.

Nu de belastingen en besparingen zijn vastgesteld, kunnen de beschikbare en voor consumptie besteedbare inkomens worden berekend. Als beschikbare inkomens begin jaren negentig blijven respectievelijk f 270, f 82 en f 33 miljard over voor gezinnen, overheid en bedrijven of wel respectievelijk 70%, 21% en 9% van het netto nationaal produkt. In 1980 was deze verdeling 78%, 20% en 1%. De verdeling is dus ten nadele van de gezinnen en vooral ten voordele van bedrijven verschoven. Voorts dienen de eigen middelen van

bedrijven en overheid te worden aangevuld met besparingen van gezinnen, zodat deze per slot f 237 miljard overhouden voor consumptie. In 1980 was dit 205 miljard zodat in de beschouwde periode de consumptieve bestedingen met maar 16 procent toenemen tegen een toename van het netto nationaal produkt met 27 procent. Afgezien van de relatieve toename van de netto investeringen met 75 procent is dit de prijs die betaald moet worden voor de socialisatie van de vraag.

5.2.8 *Zeggenschapsverhoudingen*

In het voorgaande is aangegeven op welke wijze de benodigde besparingen tot stand zouden kunnen komen. In ruil voor de loonmatiging en het beschikbaar stellen van een deel van het loon als risicodragend kapitaal, komt aan de werknemers een grotere zeggenschap toe. Hiertoe kan de vakbeweging als representant van de collectiviteit van de werknemers worden belast met het medebeheer van de gelden die zijn samengebracht in het genoemde nationaal investeringsfonds. Overheid en vakbeweging werken aldus samen en krijgen op deze wijze de invloed op het sturen van de investeringsstromen in de economie. De werkgeversvertegenwoordigers hebben op het investeringsfonds alleen invloed als belangenvertegenwoordigers. De ondernemingen zelf houden natuurlijk wel de vrijheid om ondanks aanbod van kapitaal niet te investeren.

De investeringsbeslissingen worden ingebed in een sectorstructuurbeleid dat in hoofdlijnen wordt vastgesteld door regering en parlement. Vanuit een duidelijke visie op de toekomstige sectorstructuur kunnen dan gerichte investeringssubsidies gegeven worden of zou de overheid bepaalde produkties zelf ter hand kunnen nemen. Voor het orgaan dat met de uitvoering moet worden belast, kan naar Nederlands gebruik gedacht worden aan een oplossing, waarbij naast eventuele kroonleden, werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. Het voordeel daarvan is dat degenen die de herstructurering uiteindelijk moeten dragen in een vroeg stadium bij het beleid betrokken zijn, maar een nadeel van het op deze wijze vorm geven van de uitvoering is dat werkgevers en werknemers te zeer tegenover elkaar staan om tot een constructieve besluitvorming te komen. Dit blijkt uit de veelvuldige patstellingen in de SER en het falen van de Nehem. Bovendien zijn werkgevers en werknemers als belangengroeperingen te conservatief. Deze institutionele aderverkalking zou doorbroken kunnen worden door een binnen de richtlijnen van de regering werkend orgaan te bemannen met onafhankelijke deskundigen. De ingrijpende veranderingen die voor de exportgestuwde groei nodig zijn, vragen om een beleid dat in zijn operationalisering en uitvoering even vrij is van de behoudende druk van belangengroepen, als van de wisselvalligheden van de politiek. De Sociaal-Economische Raad en andere tripartite organen hebben hierbij een gewaardeerde adviserende stem, maar niet meer dan dat.

Binnen de onderneming is een uitbreiding van de medezeggenschap van werknemers nodig in ruil voor hun bereidheid tot het achterlaten van een deel van het loon in het bedrijf. Zo kunnen ze samen met de overheid het investeringsbeleid beïnvloeden ten behoeve van de werkgelegenheid. Door de ondernemingsraad het recht te geven aanvragen voor subsidie en investeringen te beoordelen in het licht van de strategische plannen van de onderneming en het centrale sectorstructuurbeleid, kunnen deze geldstromen beter worden aangewend. Tevens kan de ondernemingsraad controle uitoefenen op de uitvoering van de projecten. De ondernemingsraad kan zelf ook gebruik maken van haar initiatiefrecht door het doen van innovatievoorstellen die de leiding om welke reden dan ook laat liggen. Deze kunnen dan met steun van de vakvereniging openbaar worden gemaakt, zodat zij alsnog voor financiering in aanmerking kunnen komen. Bij bedrijven in moeilijkheden kunnen democratisering en vergroting van gemeenschapsinvloed ook goed samengaan. Eerder is al gesteld, dat de overheid bij steun aan ondernemingen in ruil daarvoor een grotere zeggenschap kan bedingen, welke uiteraard kan worden doorgeschoven aan de werknemers en vakbeweging.

De in dit perspectief noodzakelijk te achten geleide inkomenspolitiek pretendeert enkele belangrijke sociaal-economische doelstellingen te kunnen bereiken, namelijk: dat de juiste persoon op de juiste plaats te werk wordt gesteld zonder dwang, maar op basis van vrije wil en geleid door financiële prikkels, dat er voldoende besparingen worden gevormd om de benodigde investeringen te kunnen financieren, en dat de verdeling van inkomens ook aanvaardbaar geachte verhoudingen tussen mensen onderling schept. Worden deze functies van de geleide inkomenspolitiek verwezenlijkt, dan behoeft men niet meer terug te grijpen op het dolgedraaide instrument van de directe belastingen ten einde een aanvaardbaar geachte verdeling van de besteedbare inkomens te bereiken. Een effectief werkende geleide inkomenspolitiek maakt veel overbodig wat nu langs indirecte weg tot stand moet worden gebracht. Maar geleide inkomenspolitiek betekent ook dat de vakvereniging haar 'onvervreemdbaar recht' op vrije loononderhandelingen moet prijsgeven in ruil voor het scheppen van betere inkomensverhoudingen, zeggenschap over investeringen en werkgelegenheid. Dit zal geen gemakkelijke opgave zijn.

5.3 Naar een waarborgstaat

5.3.1 Inleiding

In dit perspectief wordt aan consumptieve doeleinden een groter gewicht toegekend dan aan werkgelegenheid en veel belang gehecht aan het onbelemmerd functioneren van de markten van goederen, diensten, kapitaal en arbeid. Van de in hoofdstuk 4 onderzochte mogelijkheden liet die evenwichtige groei bij maximalisering van de consumptiedoelstelling een ontwikkeling zien die hier min of meer bij past. Deze ontwikkeling zal daarom mede dienen als basis voor het schetsen van dit sociocratisch-liberaal perspectief.

Technisch gezien, blijkt een evenwichtige groei van consumptie van drie procent per jaar mogelijk. De groeivoet van de productie is in dezelfde orde van grootte maar de hoeveelheid werk in termen van het aantal arbeidsuren blijft ongeveer constant (par. 4.5). De ontwikkeling in de economische sectorstructuur wordt gekenmerkt door twee overheersende tendensen: binnen de industrie een verschuiving van de zware industrie naar de lichtere, verwerkende en bewerkende industrietakken; in de dienstensector een verschuiving van diensten die traditioneel publiek worden verstrekt naar diensten die traditioneel op commerciële basis worden verleend. Dit laatste duidt op geleidelijke ombuiging naar privatisering, een tendens die in dit perspectief wordt beoogd. Het hier benodigde niveau van uitbreidingsinvesteringen van 10-12 procent van het netto nationaal produkt is aanmerkelijk lager dan het niveau van 17-21 procent dat tot 1975 gebruikelijk was.

Het overheidsbeleid dient vooral generiek van aard te zijn. Hierbij wordt van een stroomlijning van de bureaucratie, zoals ook van technocratisch-liberale kant wel wordt voorgesteld, weinig heil verwacht; doorbreking van institutionele verstarring zal in veel gevallen neerkomen op een terugtreden van de overheid. Het gaat dan niet alleen om het openbaar bestuur in enge zin, maar ook om het totale netwerk van publiekrechtelijke organisaties die met wettelijk gedelegeerde of zich toeëigende bevoegdheden te veel particulier initiatief smoren. Richtsnoer in dit perspectief is zo min mogelijk inhoudelijke regelgeving bij een doeltreffende procedurele regelgeving. Dit betekent een breuk met de praktijk zoals die in Nederland op vele terreinen van het maatschappelijk leven is gegroeid. Om de markten goed te laten functioneren als afstemmings- en toedelingsmechanisme en elke directe bemoeienis van de overheid met de prijsvorming overbodig te maken, is een doeltreffend mededingingsbeleid nodig. Onderhandelingen over loon- en arbeidsvoorwaarden geschieden per bedrijf of bedrijfstakgewijs, zodat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de onderneming tot gelding kan worden gebracht. De overheid schept hiervoor een wettelijk kader, maar onthoudt zich van inhoudelijk ingrijpen, ook van het verbindend verklaren van CAO's voor de gehele bedrijfstak. Dit betekent geen terugval naar de situatie van de jaren twintig, omdat de interne democratisering van

bedrijven beter inhoud wordt gegeven. Alle automatische koppelingen worden afgeschaft, zodat de overheid ook verantwoordelijk wordt voor het voeren van een eigen belonings- en arbeidsvoorwaardenbeleid.

5.3.2 *De primaire verdeling van inkomen*

In het kader van het herstel van de marktwerking wordt de aantrekkelijkheid van het aandelenbezit vergroot, zodat de burger weer een grotere bereidheid ontwikkelt om in de risicodragende sfeer te sparen. Mede door fiscale maatregelen wordt bereikt dat relatief veel van de winst als dividend wordt uitgekeerd en niet in de bedrijven wordt gehouden. De herallocatie van middelen tussen de bedrijven wordt hierdoor bevorderd. Door verlaging van de hoogste BTW-tarieven, bijzondere verbruiksbelastingen en dergelijke — de overheid is er niet om vast te stellen wat luxe is of niet — wordt het aandeel van de overheid in het primaire inkomen verkleind. Daar staat tegenover dat veel van de kostprijsverlagende subsidies verdwijnen. Toch kan het internationaal gezien lage aandeel van de sector gezinnen in het primaire inkomen (in 1978 81%, zie par. 2.7.3) stijgen tot 85 procent in het begin van de jaren negentig. Bij een netto nationaal produkt van bijna 400 miljard gulden in het begin van de jaren negentig, betekent dit een primair inkomen van gezinnen van 337 miljard gulden.

In dit perspectief is de bemoeienis van de overheid met de verdeling van het primaire inkomen, ook binnen de sector gezinnen, tot een minimum teruggebracht. Sluitstuk van deze liberalisering is de geleidelijke afschaffing van het wettelijk vastgestelde minimumloon dat is gebaseerd op de misplaatste notie van het 'rechtvaardige loon', en het bedrijfsleven opzadelt met een sociale functie die op kritieke momenten de continuïteit van de ondernemingen ondermijnt. Het is wel de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de overheid er voor zorg te dragen dat niemand onder het bestaansminimum terecht komt, maar dan met zo min mogelijk verstoring van de arbeidsmarkt. Op de mogelijkheden hiertoe wordt uitvoerig teruggekomen.

5.3.3 *Werkloosheid*

Rekening houdend met doorgaande arbeidsproductiviteitsstijging in de huidige periode van stagnatie vangt in dit perspectief de economische groei de gevolgen van de arbeidsproductiviteitsstijging voor de werkgelegenheid praktisch op: deze blijft tegen de 4,8 miljoen in het begin van de jaren negentig gemeten in arbeidsjaren van 1980 (zie tabel 4.10). Het gemiddelde primaire inkomen uit arbeid per arbeidsjaar is dan f 63.500, een toename van 35% ten opzichte van 1980. Een centrale vraag is nu of deze toename zo groot is dat het werkloosheidsprobleem zich in dit perspectief oplost door vrijwillige arbeidstijdverkorting en vrijwillige deeltijdarbeid.

Ook hier wordt men geconfronteerd met een aantal werklozen van 800.000 in 1983 en een trendmatige groei van het arbeidsaanbod van circa 450.000 tot 1990. In totaal komt dit bij een ongewijzigde arbeidsduur neer op een werkloosheidscijfer van ruim 1,2 miljoen. De arbeidstijd zou dus met een 20 procent of tot circa 32 uur per week moeten worden verkort om een situatie van volledige werkgelegenheid te kunnen bereiken. Dit houdt in dat meer dan de helft van de potentiële bruto loonstijging tegen vrije tijd zou moeten worden ingeruild. Dit is wel heel veel in een perspectief waar de loononderhandelingen gedecentraliseerd worden gevoerd en de rendementspositie van bedrijfstakingen en ondernemingen alleen door de markt wordt verevend. Historisch gezien, ligt het meer in de lijn om te veronderstellen dat gemiddeld circa een kwart van de potentiële stijging van loon- en inkomen wordt geïncasseerd in vrije tijd. In het begin van de jaren negentig komt dit dan neer op een kleine tien procent meer banen en een aantal werklozen dat niet lager is dan het huidige niveau.

Een oplossing van dit werkloosheidsprobleem zou kunnen worden gezocht in het stimuleren van meer deeltijdarbeid dan op grond van de trendmatige ontwikkelingen (zie par. 2.5.2) wordt verwacht. Een volwaardige rechtspositie voor deeltijdwerkers is hier weliswaar vanzelfsprekend, maar het valt te

betwijfelen of dit voldoende zal zijn voor een substantiële vermindering van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren. Ten eerste moet worden verwacht dat bij meer deeltijdwerk ook het aantal zich aanbiedende personen meer zal toenemen dan trendmatig is aangenomen. Immers, bij deeltijdwerk voor de kostwinner zal in vele gevallen de partner bij moeten springen om het gezinsinkomen niet te ver terug te doen gaan. Ten tweede past actieve stimulering van deeltijdwerk door belastingfaciliteiten of subsidies hier al helemaal niet. Dit nog afgezien van de verwachting dat het effect ten dele zal weglekken door een andere taakverdeling in gezinnen waar zonder deze faciliteiten van het delen van werk zou worden afgezien.

Tenzij het arbeidsaanbod drastisch wordt teruggebracht door de wijze waarop het sociale zekerheidsstelsel wordt vorm gegeven, resteren in dit perspectief een groot en blijvend aantal werklozen.

5.3.4 *De overdrachtsinkomens*

Een basisvoorziening? In dit perspectief wordt de verzorgingsstaat omgebouwd in een waarborgstaat. De zorg voor zich zelf wordt aan iedere burger overgelaten, die zich dan wel beveiligd weet door een opvangnet dat door de staat wordt gewaarborgd. Een stap in deze richting lijkt het vervangen van het huidige ondoorzichtige stelsel van loondervingsregelingen door een wettelijk geregelde basisvoorziening die gelijk is voor de gehele beroepsbevolking. Wat daar dan bovenuitgaat, is zaak voor particuliere verzekeringen, bedrijfsverzekeringen en dergelijke, maar in elk geval niet van de overheid.

Ongeacht het samenlevingsverband wordt de hoogte van de basisuitkering gekoppeld aan het aantal uren dat gemiddeld per week is gewerkt en de duur van de uitkering aan de lengte van het arbeidsverleden. Van deze laatste koppeling hangt het af na hoeveel tijd langdurig werklozen worden doorgeschoven naar de bijstand. Aangezien de basisuitkering van deze inkomensdervingsverzekering geacht wordt een sociaal en maatschappelijk aanvaardbaar minimum voor een ex-volletijdswerker te zijn, heeft de bijstandsuitkering ongeveer hetzelfde niveau. Het grote verschil is dat de hoogte van de uitkering nu afhangt van de vermogenspositie en van het inkomen dat binnenkomt in het huishouden waarvan de bijstandstrekkers deel uitmaakt: het behoefte-element gaat een rol spelen.

Bij een ruwe benadering maakt het voor de hoogte van de collectieve lasten niet zoveel uit hoe de precieze verhouding is tussen het aantal mensen dat een uitkering uit de verzekering krijgt en het aantal dat een bijstandsuitkering krijgt. Wanneer het aantal uitkeringsgerechtigden vanwege de grotere werkloosheid en ondanks het wat minder tegemoetkomend behandelen van jeugdigen en samenwonenden door de bijstand, op 200.000 meer wordt gesteld dan in het technocratisch-socialistisch perspectief, komt dit neer op een aantal van 1,5 miljoen. Bij een uitkering die de helft bedraagt van het gemiddelde inkomen uit werk, en die dus relatief lager is dan het huidige minimumloon, kan de netto overdracht worden gesteld op 11% van het netto nationaal produkt. Een situatie waarin structurele werkloosheid afgekocht wordt met een stelsel van basisvoorzieningen waarvan de bijstand een wezenlijk deel uitmaakt, is daarom niet zozeer uit kosten oogpunt maar wel uit maatschappelijk oogpunt moeilijk aanvaardbaar. Doordat het samenlevingsverband een relevant gegeven blijft voor de toepassing van de bijstandsregelingen wordt zo de noodzaak van ambtelijke bemoeienis met de persoonlijke leefsituatie – gezien vanuit dit perspectief – onvoldoende teruggedrongen. Ook kan men nauwelijks verlangen dat een aanzienlijk deel van de burgers zijn recht op een minimum bestaan telkens moet herbevestigen door werk te zoeken dat er niet is. En dan is er nog de onoplosbare vraag naar de hoogte van het opvangnet van basisuitkeringen. Immers, wanneer ondanks economische groei en arbeidstijdverkorting het aantal arbeidplaatsen afneemt, kan het opvangnet niet te laag gespannen worden op straffe van sociale onrust en maatschappelijke instabiliteit. Maar bij een wat hoger optrekken gaat de basisuitkering als een minimumloon fungeren dat de werking van de arbeidsmarkt frustreert.

Negatieve inkomstenbelasting. De enige manier om aan dit dilemma te ontkomen, is over te gaan tot een systeem van negatieve inkomstenbelasting. Dit wordt weliswaar voor landen met een uitgebouwd sociaal zekerheidsstelsel veelal afgedaan als onbetaalbaar, maar dan wordt het te veel gezien als gesuperponeerd op het bestaande stelsel en niet als een volwaardig vervangend systeem. In hoofdstuk 3 is de negatieve inkomstenbelasting al behandeld, waarbij ook aandacht is gewijd aan de mogelijkheid van geleidelijke invoering. Hier kan daarom worden volstaan met in te gaan op de wijze van uitvoering in de sociocratisch-liberale visie en met een onvermijdelijk speculatieve beschouwing over de invloed ervan op het functioneren van de arbeidsmarkt.

Kenmerkend voor het systeem van negatieve inkomstenbelasting is dat iedere volwassene een basisinkomen ontvangt ongeacht het al of niet hebben van een eigen inkomen uit welke bron dan ook. De kosten hiervan worden bij voorkeur opgebracht door een proportionele heffing op alle primaire inkomens van de sector gezinnen. In dat geval is de heffingsvoet gelijk aan het basisinkomen gedeeld door het gemiddelde primaire inkomen per volwassen Nederlander en spelen degenen die dit laatste inkomen ontvangen juist quitte. Bij het vaststellen van het basisinkomen wordt geen enkel verschil gemaakt tussen mannen en vrouwen of het samenlevingsverband waarin wordt geleefd. Dit is geen zaak van de overheid. Het enige onderscheid dat geldt, is tussen degenen die in staat worden geacht hun diensten op de arbeidsmarkt aan te bieden en degenen die geacht worden dit niet te kunnen. De laatsten ontvangen vanzelfsprekend een hoger basisinkomen. In het begin van de jaren negentig gaat het hierbij om bijna 1,9 miljoen bejaarden en ruim een miljoen arbeidsongeschikten. Dit laatste cijfer is geschat voor de hele bevolking beneden de 65 jaar. Dit betekent dat er in het begin van de jaren negentig ongeveer 8,5 miljoen mensen zijn die tot werken in staat zijn, maar deze zullen, gegeven het basisinkomen, lang niet allemaal een betaalde werkring zoeken.

Voor de vaststelling van de hoogte van het basisinkomen dient bij vergelijking met het huidige wettelijke minimumloon te worden bedacht dat over het basisinkomen geen sociale premies hoeven te worden betaald, maar wel belasting voor conventionele doeleinden en de verplichte ziektekostenverzekering. Zonder sociale premies maar inclusief ziekenfondspremie was het minimumloon in 1980 circa f 20.000, wat niet zoveel minder is dan het gemiddelde primaire inkomen van f 25.000 per volwassen Nederlander in dat jaar. Het minimumloon is naar verhouding zo hoog omdat het als minimum voldoende wordt geacht voor een gezin. Het basisinkomen is echter geïndividualiseerd, zodat dit een aanmerkelijk kleinere fractie van het gemiddelde primaire inkomen kan uitmaken.

Omdat ook in dit perspectief wordt gekozen voor een redelijk bestaansniveau van degenen die niet in staat worden geacht hun diensten op de arbeidsmarkt aan te bieden, wordt voor hen de verhouding tussen basisinkomen en gemiddeld primair inkomen per volwassen Nederlander op 0,5 gesteld. Dan blijft de relatieve welvaartspositie van alleenstaanden die nu op netto-basis een uitkering ontvangen van 70 procent van het minimumloon ongeveer gelijk, terwijl die van samenwonenden erop vooruit gaat. Dit verschil in effect is een welhaast onvermijdelijk gevolg van individualisering.

Voor degenen die wel kunnen werken, bestaat er geen werkplicht. Het basisinkomen wordt echter zo laag gesteld dat er een voldoende financiële prikkel blijft bestaan om zich op de arbeidsmarkt aan te dienen of — zo men dat niet doet — bijvoorbeeld te gaan samenleven met iemand die dit wel doet. Wanneer de verhouding op 0,3 wordt gesteld, is in het begin van de jaren negentig, met een gemiddeld primair inkomen per volwassene van f 30.000, dit basisinkomen gelijk aan f 9.000. Dit is iets minder dan de helft van het huidige minimumloon exclusief de sociale zekerheidspremies en relatief gezien in het begin van de jaren negentig niet veel.

De heffingsvoet is nu het gewogen gemiddelde van de verhoudingen 0,3 en 0,5, en komt uit op 35% van het primaire inkomen van gezinnen. Dit percentage is onafhankelijk van het aantal werkenden en van de inkomstverdeling. De overdracht komt in het begin van de jaren negentig neer op

119 miljard gulden of 30% van het netto nationaal produkt, maar dat is dan wel inclusief de zorg voor ouderen. In het systeem past een basisinkomen voor kinderen: de kinderbijslag blijft dus bestaan, waardoor de heffing nog eens met een 2 procent wordt verhoogd. Zoals gezegd, komen hier nog de premie voor de gezondheidszorg en de belasting voor conventionele doeleinden bovenop. Daarom kan pas over de betaalbaarheid worden gesproken als ook deze zijn geschat. Ook op de wijze van inning van de belasting wordt later teruggekomen.

Bij een stelsel van negatieve inkomstenbelasting vervallen alle rijksgroepenregelingen, alle toelagen aan studerende, enzovoort. Voor de bijstand blijven er alleen incidentele posten over. De oorspronkelijke bedoeling van de bijstandswet, waarin een opmerkelijke rol wordt toegekend aan de verantwoordelijke burger die zijn recht op bijstand tot gelding brengt in goed overleg met ambtenaren die durven handelen op eigen gezag, kan dus weer in ere worden hersteld. Dit is nodig omdat de toch wel snelle transitie van het huidige stelsel van sociale zekerheid naar het nieuwe stelsel van negatieve inkomstenbelasting voor sommigen onbedoeld hard kan aankomen. Hierbij kan worden gedacht aan bewoners van saneringswijken, leden van minderheidsgroeperingen, onvolledige gezinnen met kinderen en aan alleenstaande oudere vrouwen die fysiek wel tot betaalde arbeid in staat zijn, maar alle ervaring missen. Afgemeten aan de huidige uitgaven, zal het om enkele miljarden guldens gaan.

Gevolgen voor de arbeidsmarkt. Bij een systeem van negatieve inkomstenbelasting verliest het minimumloon zijn sociale rechtvaardiging, of men moet verdedigen dat iemand wiens bestaan is verzekerd en die graag wil werken, beter af is zonder baan met minimumloon dan met baan voor een lager loon. Omdat het basisinkomen ook wordt verstrekt aan een ieder die werkt, wordt dit minimumloon ook niet meer door de achterdeur van het sociale zekerheidsstelsel binnengehaald. De arbeidsmarkt wordt verder geliberaliseerd door afschaffing of versoepeling van veel centrale regelgeving ten aanzien van arbeidsduur, ontslagprocedures, winkelsluiting, uitzendbureaus en dergelijke zaken.

Omdat een minimum bestaan is verzekerd, zal een behoorlijk aantal mensen een kortere arbeidsduur dan de huidige op prijs stellen, zeker in die gevallen waarbij beide partners uit een gezin werken. Voor de ondernemer brengt de vergaande vereenvoudiging van het sociale zekerheidsstelsel en de wetgeving met zich mee dat veel nadelen van het werken met uiteenlopende arbeidstijden komen te vervallen, zodat ten volle kan worden geprofiteerd van de voordelen. Bijzonder aantrekkelijk is hier de ont koppeling van arbeidsduur en bedrijfsduur, waardoor de bezetting van machinepark en gebouwen veel beter kan worden aangepast bij de behoefte. Er zullen ook meer tijdelijke deeltijdbanen worden gevraagd, wat de doorstroming bevordert en de loonkostenpost beheersbaar maakt. Van niet te onderschatten belang is verder dat de kleine zelfstandige meer zekerheid krijgt, zodat jonge mensen worden gestimuleerd het eens op zich zelf te wagen. Er zal ook werk ter beschikking komen dat nu vanwege het hoge minimumloon blijft liggen en waarmee wellicht vooral wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van degenen die op ongeregelde tijden willen bijverdienen. De generatie van dit werk is niet verdisconteerd in de technisch-economische modelberekeningen, zodat het gissen blijft naar de omvang van het verschijnsel.

Al met al wordt verwacht dat er een arbeidsmarkt ontstaat waarbinnen veel beter dan in de huidige situatie kan worden tegemoet gekomen aan de grote diversiteit in vraag en aanbod en het beschikbare werk over een groter aantal banen wordt verdeeld dan bij enig ander sociaal- en arbeidsmarktbeleid. Het registreren van werklozen heeft geen functie meer. De vraag naar de omvang van het verschijnsel van werkloosheid wordt zo onbeantwoordbaar en gaat zijn betekenis verliezen.

In het voorgaande is de verhouding van 0,3 tussen het basisinkomen van degenen die kunnen werken en het gemiddelde primaire inkomen meer op sociale overwegingen dan op arbeidsmarktoverwegingen gebaseerd. Wanneer het aantal werkzoekenden bij deze verhouding klein blijft, kan dit erop

wijzen dat de basisuitkering te hoog is. Het kan echter ook zijn dat de goede kwalificaties niet aanwezig zijn, de kwaliteit van het aangeboden werk te wensen overlaat of de ondernemer door het ontbreken van een minimumloon probeert voor een dubbeltje op de eerste rij te gaan zitten. In elk geval is het zo dat dan arbeidsplaatsen onvervuld blijven, waardoor de economische groei in gevaar komt. Weliswaar blijft dan een basisinkomen op 30 procent van het gemiddelde verzekerd, maar dit biedt weinig soelaas wanneer dit gemiddelde achterblijft in groei of terugloopt. Het is dus ook in het belang van degenen die het met een basisinkomen moeten doen, dat de vaststelling van de hoogte mede op economische overwegingen gebeurt. Een groot aantal werkzoekenden zou erop kunnen wijzen dat de basisuitkering te laag is. Het is echter ook denkbaar dat er zich zogenoemde 'closed shops' vormen waarbinnen de eenmaal werkenden geen aantasting van hun positie toelaten. Hier wordt bij de bespreking van de organisatie van de onderneming op teruggekomen.

5.3.5 *Inkomensoverdrachten in natura*

In dit perspectief wordt uitgegaan van mensen die goed in staat zijn hun eigen behoeften onder woorden te brengen. Bemoeienis van de overheid met het bestedingspatroon van de burger moet daarom zoveel mogelijk worden vermeden. Zolang het systeem van negatieve inkomstenbelasting voor iedereen een bestaansminimum garandeert, vervalt een rechtvaardigingsgrond voor veel overheidsbemoeienis met de tertiaire inkomensverdeling. Dit nog afgezien van het feit dat veel van de vermeende baten hiervan toevallen aan degenen die er toch al niet het slechtst aan toe zijn.

Huursubsidies, en allerlei subsidies aan instellingen zonder winst oogmerk, zullen worden afgeschaft evenals de bijdragen die tot voor kort uit de algemene middelen aan de gezondheidszorg en de loondervings- en demografische verzekeringen toevloeden. Dit geldt ook voor subsidies aan culturele activiteiten. Hier maakt juist het bestaan van het basisinkomen het mogelijk dat schrijvers, kunstenaars en toneelgezelschappen zich in vrijheid kunnen ontwikkelen. Dat de wens naar meer welstand de marktgerichtheid wat bevordert, kan geen kwaad.

Ook de beïnvloeding van de marktprijzen door prijsverlagende subsidies zal tot een minimum worden beperkt. Het gaat hierbij vooral om afschaffing van loonsubsidies, van de subsidies op het openbaar vervoer en vermindering van de overheidsbijdragen aan woningbouwverenigingen en gemeentelijke bouwbedrijven. De lagere overheden zullen veel meer dan nu het geval is, moeten opdraaien voor de gevolgen van hun daden. De omvang van de sector Bouwnijverheid is in het hier aan de orde zijnde technisch-economisch perspectief relatief bescheiden omdat maximalisering van werkgelegenheid niet voorop staat. Men is echter in de loop van jaren zo ver afgedwaald van een vrije woningmarkt dat in het begin van de jaren negentig de objectsubsidies voor de woningbouw nog niet geheel kunnen worden gemist. Voor de subsidies en prijsverhogende heffingen op voedingsmiddelen is Nederland zo gebonden aan regelingen in EG-verband dat hier weinig verandering in kan worden aangebracht. Samengevat komt het erop neer dat de overheidsuitgaven aan gerichte subsidies van 14,4 miljard gulden in 1980 zullen worden teruggebracht tot naar schatting 6 miljard gulden per jaar (tabel 5.2). Wanneer blijkt dat door het afschaffen van subsidies de laagste inkomens meer in het gedrang komen dan de bedoeling is, zal het basisbedrag van de negatieve inkomstenbelasting moeten worden verhoogd. Er kan nooit een argument voor overheidsbemoeienis met de bestedingen aan worden ontleend.

Ook voor de gezondheidszorg geldt dat iedere burger zich beveiligd weet door een opvangnet dat door de staat is gewaarborgd. Er wordt daarom toegewerkt naar een voor iedere burger verplicht basispakket waarvoor de middelen worden opgebracht via de belastingen. Het verplichtende karakter zorgt ervoor dat geen lasten door onderverzekering kunnen worden afgewenteld op de collectiviteit. Fiscalisering houdt geen nationalisatie van de gezondheidszorg in. Integendeel, de burger wordt de vrijheid van keuze gelaten tussen verzekeringsmaatschappijen of zich in die richting ontwikkelende

ziekenfondsen die al dan niet in associatie met dokters en ziekenhuizen op de markt komen met concurrerende basispakketten. Mits deze aan de minimumvoorwaarden voldoen wat betreft verzorgingsniveau en toelating, wordt de belastingpremie naar rato van het aantal ingeschrevenen doorgegeven. De inhoudelijke bemoeienis van de overheid met het verzekeringspakket wordt zo tot een minimum teruggebracht en de marktwerking tot een maximum opgevoerd.

De omvang van de sector gezondheidszorg groeit in dit perspectief nog met slechts weinig tot 29 à 30 miljard gulden. Deze beheersing wordt mede bereikt door het collectieve aandeel, dus het aandeel waarin via de basispakketten wordt voorzien tot 70 procent te beperken. De overige 30 procent wordt opgebouwd door 15 procent van de voorzieningen die nu door de ziekenfondsen worden gedekt uit het basispakket te stoten. Dit is ongeveer het maximum haalbare. De overige 15 procent komt uit eigen bijdragen, die veelal zullen worden geëist bij eerste contacten en vervolgens waar een keuze kan worden gemaakt uit verschillende routes. De verzekeringsmaatschappijen kunnen zich hierbij in onderlinge concurrentie profileren.

Het collectieve aandeel van de gezondheidszorg wordt zo teruggebracht tot 5 procent van het netto nationaal produkt. De heffingsgrondslag voor de ziektekostenbelasting wordt gevormd door alle inkomensbestanddelen van gezinnen, dus ook het basisinkomen. Hiermee wordt bereikt dat bij wijziging van deze post de eerder besproken verhouding tussen basisinkomen en gemiddeld inkomen niet ongewild wordt gewijzigd en dat ook degenen die het voornamelijk van een basisinkomen moeten hebben, kostenbewust blijven. Gegeven een primair inkomen van gezinnen van f 337 miljard en een overdracht in het kader van de negatieve inkomstenbelasting van bijna f 120 miljard, is de heffingsgrondslag f 457 miljard, wat neer komt op een belastingpercentage van 4,5. Dit is relatief zo laag dat door bijverzekering de omvang van de sector gezondheidszorg wel eens hoger zou kunnen uitvallen dan in dit perspectief wordt voorzien. Op het aanbod van medisch, paramedisch en verplegend personeel hoeft dit niet vast te lopen.

5.3.6 *Overheidsactiviteiten*

In dit perspectief wordt de voortbrenging van goederen en diensten die via de markt verhandeld kunnen worden in beginsel alleen verzorgd door particuliere ondernemingen. Deelneming van de overheid aan het productieproces van deze goederen en diensten wordt tot een minimum beperkt. Vergeleken met de huidige situatie betekent dit een krachtige ombuiging in de richting van het vrije ondernemerschap en een terugdringing van de overheid als ondernemer. Buiten de traditionele overheidssector Onderwijs en bestuur, vindt een ver doorgevoerde privatisering plaats langs de lijnen aangegeven in paragraaf 3.3.3.2.

Uitgaande van de technisch-economische modelberekeningen neemt de omvang van de overheidssector Onderwijs en bestuur tussen 1980 en het begin van de jaren negentig maar met een 9 procent toe. Dit is een breuk met het verleden waarin door de complementaire aard van veel overheidsdiensten deze groei veelal gelijk is opgegaan met die van de economie in zijn geheel (zie par. 2.7.2). Ook hier kan het niet anders dan dat deze complementariteit blijft bestaan voor de traditionele taken van bestuur, justitie en defensie, wat meebrengt dat andere overheidstaken in absolute zin terug zullen lopen. Met de groei van de gedwongen winkelnering bij de overheid is het dus wel gedaan.

Privatisering en waar dit mogelijk is toepassing van het profijtbeginsel binnen de sector Onderwijs en bestuur zet onvoldoende zoden aan de dijk, als daarbij niet ook het onderwijs wordt gereorganiseerd in de richting van commerciële dienstverlening, langs de weg die in paragraaf 7.5.5 wordt geschetst. Studenten bij het hoger en universitaire onderwijs hebben evenals iedere andere volwassene een basisinkomen, maar dit is alleen voldoende voor levensonderhoud. De studie zelf zal veel meer dan tot nu toe het geval is, moeten worden gefinancierd door het opnemen van rentedragende leningen of door contractuele verbintenissen aan te gaan met toekomstige werkgevers.

Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat universiteiten en hogere instellingen ook financieel meer los van de overheid komen te staan en zo hun huidige claim op zelfstandigheid kunnen waarmaken.

Omdat de omvang van de overheidssector maar weinig toeneemt, nemen ook de complementaire consumptieve bestedingen van de overheid maar met enkele miljarden toe tot ongeveer 64 miljard gulden. De geringe groei van de overheidssector brengt ook met zich mee dat in het begin van de jaren negentig van de netto investeringen van circa 41 miljard slechts een 4 miljard gulden aan de overheid zijn toe te rekenen, wat neerkomt op een halvering van de omvang in 1980.

5.3.7 *Belastingen, besparingen en beschikbare inkomens*

Uitgaande van de situatie van 1980 kan op basis van wat hiervoor is gezegd een globaal overzicht worden gegeven van de transacties van de overheid in het begin van de jaren negentig (tabel 5.2). De indirecte belastingen blijven, zoals bij de behandeling van de primaire inkomensverdeling is beargumenteerd, met een totaal van 45 miljard gulden wat achter bij de ontwikkelingen van de binnenlandse bestedingen. Daarom zal, buiten de dekking van het stelsel van negatieve inkomstenbelasting, het basispakket gezondheidszorg en de kinderbijslag, nog eens 27 miljard gulden via directe belastingen moeten binnenkomen. Hierbij zijn de gelden voor netto investeringen begrepen. In 1980 werd bijna een vijfde van de totale directe belastingen opgebracht door de vennootschapsbelasting, maar om het klimaat voor het vrije ondernemerschap te verbeteren, zal in dit perspectief dit aandeel alleen worden aangehouden voor deze 27 miljard gulden. De dekking van het stelsel van negatieve inkomstenbelasting, de kinderbijslag en het basispakket gezondheidszorg komt volledig ten laste van de sector gezinnen. Evenals bij de fiscalisering van de gezondheidszorg wordt de heffingsgrondslag gevormd door alle primaire inkomensbestanddelen plus het totaal van overdrachten in het kader van de negatieve inkomstenbelasting, wat neerkomt op circa 457 miljard gulden. De heffingsvoet voor conventionele overheidsuitgaven wordt dan nog geen 5 procent. Van het basisinkomen wordt ter dekking van deze uitgaven en van die voor het collectieve deel van de gezondheidszorg circa tien procent ingehouden.

De op te brengen bijdragen voor de negatieve inkomstenbelasting, de kinderbijslag, het collectieve deel van de gezondheidszorg en de traditionele overheidstaken beslaan 50% van het primaire inkomen van gezinnen. Dit lijkt hoog voor een perspectief dat de rol van de collectiviteit wil terugdringen. Wat de negatieve inkomstenbelasting betreft, gaat het echter om herverdeling op strikt objectieve gronden, waarbij de overheid geen enkele zeggenschap heeft over de bestedingen. Bij de beoordeling van de hoogte van het tarief dient ook te worden bedacht dat van het loon van de modale werknemer nu al 46 procent wordt afgedragen aan premies en directe belastingen (par. 2.7.5). Voorts is het tarief van 50 procent tegelijkertijd het marginale tarief. Dit valt op het ogenblik voor veel inkomenstrekkers aanmerkelijk hoger uit.

Afgezien van een mogelijke superbelaasting op hoge inkomens is het tarief proportioneel. In paragraaf 3.3.2.3 is er reeds op gewezen dat de belasting daarom aan de bron kan worden geïnd over de totale som van lonen, salarissen, dividend, rente en dergelijke die door de bedrijven en de overheid aan de sector gezinnen wordt betaald. Het ziet er dus naar uit dat de overheid deze belasting kan innen zonder dat zich hier te veel mensen aan kunnen onttrekken. Dit bepaalt, veel meer dan de hoogte van het tarief, de betaalbaarheid van het geheel.

Bij deze wijze van inning van de belastingen kan het de overheid onverschillig laten uit welke bronnen de burger zijn inkomen ontvangt: de persoonlijke levenssfeer kan dus in hoge mate worden gerespecteerd. Alleen wanneer de burger gebruik wil maken van de in dit perspectief schaarse belastingfaciliteiten wordt de privé sfeer doorbroken, maar dat is dan een keus van hem zelf. De wijze van inning houdt ook in dat iedere volwassen Nederlander, ongeacht zijn inkomen, iedere maand het basisinkomen op zijn rekening krijgt bijgeschreven. De inkomenstrekkers die onder het gemiddelde

verdiene, en dat zijn de meeste, zullen bij vergelijking van het basisinkomen met de inhoudingen op het arbeidsloon ten behoeve van de financiering ervan, ontdekken dat zij er netto positief uitspringen. Zo zien zij waarvoor belasting wordt betaald.

Bij de constellatie van geldstromen zoals die hier is gepresenteerd, is het primaire inkomen van de sector bedrijven van 14 miljard gulden in vergelijking met andere perspectieven verreweg het laagste. Na aftrek van de directe belastingen blijft er maar een 9 miljard gulden aan beschikbaar inkomen of wel eigen besparingen over. Dit komt omdat in dit perspectief de bedrijven niet op zelffinanciering zijn ingericht. De winsten worden grotendeels uitgekeerd en nieuwe activiteiten worden opgezet met nieuw aan te trekken risicodragend kapitaal. Men kan zich dan zelfs situaties voorstellen waarbij het primaire inkomen en de eigen besparingen gemiddeld negatief uitvallen, terwijl toch van een gezond functionerend bedrijfsleven kan worden gesproken. De benodigde netto investeringen van de bedrijven bedragen hier 37 miljard gulden. Aangezien is aangenomen dat de overheid zijn eigen investeringen van 4 miljard door belastingen dekt, moet door de gezinnen een totaal van 28 miljard gulden worden gespaard om door te sluizen naar het bedrijfsleven. Er wordt dus een grote wissel getrokken op de bereidheid van gezinnen risicodragende besparingen op te brengen.

Het komt erop neer dat de gezinnen van het beschikbare inkomen van 320 miljard gulden 292 miljard overhouden voor consumptieve bestedingen. In 1980 was dit 205 miljard, zodat in de beschouwde periode de consumptieve bestedingen met ruim 40 procent toenemen. Dit is ten gevolge van de privatisering en het in vergelijking met 1980 nauwelijks oplopen van de netto investeringen, meer dan de stijging van het netto nationaal produkt. Hierbij dient echter wel te worden aangetekend dat er ook meer rekeningen moeten worden betaald.

Wat de persoonlijke verdeling van het beschikbaar inkomen betreft, wordt er door het negatieve inkomstenbelastingstelsel een ondergrens gesteld. Het terugschroeven van de progressiviteit van de directe belastingen komt in eerste instantie de hogere salarisregio's in de netto sfeer ten goede. Er wordt echter verwacht dat er op den duur een aanpassing van bruto-salarissen plaats zal vinden in het licht van de nieuwe belastingtarieven. Omdat de loononderhandelingen ondernemingsgewijs plaatsvinden en verder een centrale inkomstenpolitiek ontbreekt, is het te verwachten dat de schaarsteverhoudingen zich in de beloning zullen weerspiegelen waardoor, ondanks het basisinkomen, toch een behoorlijke spreiding in de beschikbare inkomens zal ontstaan. Niet alleen de allocatie van arbeid vraagt om functionele inkomensverschillen, ook de gewenste omvang van de macro-economische besparingen vereist dat. Er wordt namelijk verondersteld dat de sector gezinnen een hoge spaarneiging aan de dag legt. Deze kan alleen worden verwezenlijkt indien de inkomensverdeling niet te zeer op elkaar is gedrukt. Het allocatie- en het spaaraspect van de inkomensverdeling vertonen in dit perspectief dan ook een grote mate van paralleliteit.

Zoals de allocatie van arbeid via de marktwerking wordt opgelost, zo heeft de prijsvorming ook een belangrijke functie bij de verdeling van kapitaal over de ondernemingen en bedrijfstakken. De overheid dient daartoe het functioneren van de kapitaalmarkt te bevorderen. De vraag naar risicodragend kapitaal zal moeten worden bevredigd door de stimulering van besparingen die in die richting worden belegd, hetzij direct of via levens- en pensioenverzekeringen. Van gedetailleerd ingrijpen van overheidszijde is hier geen sprake. Daarom dienen in plaats van allerlei voorschriften en regels uitsluitend globaal werkende fiscale faciliteiten te worden toegepast.

Een voorwaarde voor het goed functioneren van de kapitaalmarkt is dat de winsten van ondernemingen niet automatisch daar worden geïnvesteerd waar ze zijn ontstaan. Zelffinanciering door ondernemingen op grote schaal belemmert de doorstroming van besparingen. Om die reden is het gewenst dat winsten zoveel mogelijk worden uitgekeerd aan aandeelhouders en daarna weer worden herbelegd. Ter bevordering van dit doorstromingsproces dient van de dubbele belastingheffing in elk geval de vennootschapsbelasting te worden verminderd. Aan de ene kant wordt zo een om fiscale redenen

karige winstuitdeling tegengegaan en aan de andere kant maakt deze fiscale faciliteit voor dividenden het beleggen in aandelen aantrekkelijker in vergelijking tot een belegging in de risicomijdende sfeer. Deze aantrekkelijkheid kan nog worden verhoogd door bij de inkomstenbelasting de dividenden te ontzien. In het verlengde hiervan ligt ook de bevordering van het aandelenbezit onder brede lagen van de bevolking. Op deze manier wordt namelijk het dragen van financiële risico's, door middel van belegging van besparingen in particuliere ondernemingen, aangemoedigd, hetgeen ten goede komt aan de waardering van de particuliere ondernemingswijze productieorganisatie. En daarop steunt voor het grootste deel het vertrouwen in de werking van de markteconomie, die de sociocratisch-liberale visie kenmerkt. Voor herstel van dit vertrouwen is naar het voorbeeld van de Security and Exchange Commission in de Verenigde Staten een scherp toezicht op de beurshandel noodzakelijk. De ondernemingen moeten worden gehouden aan het periodiek verstrekken van uitgebreide, en door onafhankelijke instanties gewaarborgde informatie over hun reilen en zeilen.

5.3.8 *Zeggenschapsverhoudingen*

In dit perspectief wordt groot belang gehecht aan de privatisering van de productie. Dit houdt niet alleen overheveling in van productie van overheid naar bedrijfsleven, maar betreft ook het scheppen van voorwaarden voor een goede werking van de markt als afstemmings- en toedelingsmechanisme. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor verantwoord ondernemerschap. Richtsnoer is zo min mogelijk inhoudelijke regelgeving bij een adequate procedurele regelgeving. Bij dat laatste gaat het — naast consumentenbescherming, aansprakelijkheidsprocedures, en dergelijke — vooral om het bewerkstelligen van goede concurrentieverhoudingen. Waar Nederland al over een goede mededingingswetgeving beschikt, resteert de noodzaak van het terugdringen van de vele geboden en verboden waarmee het ondernemen de laatste decennia is omgeven. Hoewel in Nederland — in navolging van de Verenigde Staten — een groeiende wetenschappelijke aandacht voor deregulering bestaat, en daar in ambtelijke kring zelfs al voorstellen voor zijn uitgewerkt, heeft de besluitvorming nog niet tot beduidende stappen in deze richting geleid. Over de inhoud van een dereguleringsprogramma is snelle politieke besluitvorming geboden, opdat het bedrijfsleven weet waar het aan toe is. Met de uitvoering zal het komende decennium wel gemoed zijn; er moet namelijk voorkomen worden dat het gepaard gaat met het ontstaan van nieuwe concurrentievervalsing. Begonnen kan worden met die regelingen te verzachten of op te heffen waarmee nog weinig belanghebbenden zijn gemoed.

Het dereguleringsprogramma is gericht op het deblokken van de verschillende markten. Vooral de arbeidsmarkt zal van zijn rigiditeiten moeten worden ontdaan. De regulering van de laatste decennia heeft vooral betrekking gehad op de arbeidsverhoudingen en op welzijnsaanspraken en tenderde steeds naar een versterking van de positie van de tegenspeler van de ondernemer: de werknemer (individueel en in collectief verband), de gebruiker, de consument, de huurder, de omwonende. Vakbeweging en andere groepen speelden hier vaak samen met de overheid. Met het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor het economische proces van de overheid naar het particulier initiatief vindt dus in het particuliere veld tegelijk een machtsverschuiving plaats ten voordele van de ondernemerspositie. Voor een vitalisering van de economie is in deze benadering zo'n nieuwe machtsbalans onontkoombaar.

Uitgangspunt blijft hierbij dat de randvoorwaarden waarbinnen een onderneming dient te opereren, niet van binnenuit worden opgelegd door groepen werknemers of een speciaal benoemde commissaris, maar van buitenaf door verantwoordelijke organen van de maatschappij. Dit geldt ook ten aanzien van het milieu, de consumenten, de omwonenden en de nationale economie. Voor een goed functioneren van de externe controle op al deze terreinen is een grote mate van openheid naar buiten een vereiste. Naast milieu-effect-rapportages kunnen sociaal- en innovatie-effectrapportages een

belangrijke rol spelen, evenals rapporten over onderzoek en activiteiten in de Derde Wereld.

De Raad van Commissarissen die er toch al op moet toezien dat de belangen van alle groeperingen die bij de onderneming zijn betrokken evenwichtig worden gediend, hoort een bijzondere verantwoordelijkheid te krijgen voor het openhouden van de communicatiekanalen naar buiten. Dit neemt niet weg dat het bestuur het centrale orgaan binnen de onderneming hoort te blijven, zodat alert kan worden gereageerd op veranderende omstandigheden en risicodragende mogelijkheden. Zowel voor aandeelhouders als werknemers geldt dat medezeggenschap niet moet worden gezocht in medebestuur maar in een zwaar adviesrecht en het hebben van instemmingsbevoegdheden. De bevoegdheden van de aandeelhouders zijn schrikbarend uitgehold, maar hun bijdrage via het leveren van risicodragend kapitaal is onveranderd gebleven. Het is redelijk dat ook de werknemers delen in de winst die mede door hun inzet is behaald, maar daar staat tegenover dat, gegeven hun basisinkomen, het niet vanzelf spreekt dat alle financiële risico's op de aandeelhouders worden afgewenteld.

Overleg over de arbeidsvoorwaarden dat tot bindende afspraken voor de leden van de overleggende groepen leidt, dient zich te beperken tot het niveau van de onderneming. Daar worden immers ook de uit het overleg voortvloeiende kosten gedragen. Op dat niveau kunnen de specifieke omstandigheden en vooruitzichten ook het beste tot gelding worden gebracht. Dit betekent niet dat overleg op centraal of bedrijfstakniveau niet nuttig zou zijn. Oriënterend overleg tussen de sociale partners en tussen hen en de overheid is van groot belang voor het uitwisselen van informatie en de mogelijkheid tot wederzijdse beïnvloeding. Maar er is een tegendruk nodig tegen het op zich begrijpelijke streven van de overheid om het georganiseerde bedrijfsleven verantwoordelijkheid te doen aanvaarden voor te maken afspraken. Publiekrechtelijke instellingen als de SER moeten daarom worden omgezet in privaatrechtelijk verband. Collectief onderhandelen wordt afgewezen, omdat dat te zeer de marktwerking frustreert. De relatie tussen ondernemingsraad en ondernemingsleiding kan dan wel conflictrijker worden. Daar staat echter tegenover dat juist het overleg per onderneming het regelen van ook andere onderwerpen dan wettelijk voorgeschreven mogelijk maakt. Bovendien zijn beide partijen te zeer op elkaar aangewezen om niet gezamenlijk te zoeken naar middelen tot conflictbeheersing.

De positie van de vakbeweging verandert in dit perspectief sterk. Materiële belangenbehartiging verschuift naar het niveau van de onderneming. De ondernemingsraad krijgt in de arbeidsverhoudingen een belangrijker positie. Dit maakt de vakbeweging niet overbodig: via het bedrijvenwerk kan nog invloed worden uitgeoefend op het functioneren van de ondernemingsraad.

Het versterken van de beslissingsbevoegdheid op ondernemingsniveau over arbeidsvoorwaarden kan ertoe leiden dat gemakkelijker wordt toegegeven aan de neiging van werknemers om zich bij een ruime arbeidsmarkt aan de marktwerking te onttrekken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er een stelsel van 'closed shops' gaat functioneren, waardoor er een voor dit perspectief fatale tweedeling ontstaat tussen hen die het geluk hebben zich ergens te hebben ingewerkt en degenen die op niets anders meer kunnen rekenen dan een basisinkomen. De overheid houdt daarom een grote verantwoordelijkheid voor het bewerkstelligen van een effectieve mededinging op de arbeidsmarkt.

Door sterk de nadruk op het functioneren van de individuele onderneming wordt tevens toegestaan dat er op sommige plaatsen een grotere sociale en economische ongelijkheid zal ontstaan. Deze wordt niet verminderd door ervoor te zorgen dat de overheid maatregelen treft die op elk gebied de concurrentie bevorderen. De keuze voor een efficiënt werkende markteconomie impliceert nu eenmaal een grotere differentiatie in inkomen, vermogen, macht, enzovoort. Deze ontwikkeling in de richting van meer ongelijkheid is de prijs die wordt betaald voor de decentralisatie van het sociaal-economisch proces.

5.4 Naar een houdbare samenleving

5.4.1 Inleiding

In dit perspectief wordt ervan uitgegaan dat de huidige stagnatie structureel van aard is en alleen afdoende kan worden doorbroken door het scheppen van omstandigheden, waarbij een ieder zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken voor het vorm geven aan een houdbare en rechtvaardige samenleving. Dit vraagt om een overheid die door het scheppen van nieuwe randvoorwaarden voor het economisch proces ontwikkelingen bewerkstelligt in de richting van minder energie- en grondstoffenverbruik, renovatie van duurzame consumptiegoederen en hergebruik van wat nu afval wordt genoemd. Een belangrijke stap in deze richting is een selectieve en aantrekkelijke verhoging van de indirecte belastingen op energie, grondstoffen en producten die in het industriële proces worden voortgebracht. In hoofdstuk 4 is een technisch-economisch versoberingsperspectief in grote lijnen uitgewerkt vanuit de sociocratisch-christelijke visie. Hier zal dit perspectief te zamen met de beleidsperspectieven uit hoofdstuk 3 worden verbreed tot een sociaal-economisch perspectief, waarin onder meer wordt bezien welk beleid en gedrag nodig zijn om de mogelijkheden van het technisch-economische perspectief werkelijkheid te doen worden.

In het hier te schetsen perspectief groeit het nationale produkt niet meer voor consumptie, maar terwille van een structureel exportoverschot ten behoeve van ontwikkelingshulp en voor een verhoging van het investeringsniveau die ter verwezenlijking van de aspiraties ten aanzien van milieu, energie en werkgelegenheid vereist is. De netto investeringen, in 1980 12% van het netto nationaal produkt en dalende, zullen de komende jaren tot boven de 20% moeten stijgen. De sectoren energiebesparing en vuilbestrijding vragen veel investeringen. Deze worden gestimuleerd door onder andere een forse prijsverhoging van energie. De hierdoor opgelegde versobering kan op den duur leiden tot veranderingen in het stelsel van voortbrenging in de richting van een meer arbeidsintensieve productie, maar zal in de vrij lange overgangperiode de werkgelegenheid in het gemonetariseerde gedeelte van de economie onder druk zetten. De toename in de investeringen bewerkstelligt dat ondanks de versobering de werkgelegenheid op peil blijft. Per hoofd van de bevolking daalt de consumptie met ongeveer één procent per jaar. Het consumptiepatroon ondergaat hierbij drastische wijzingen. Zo gaat de consumptie uit de sector energie jaarlijks met vier procent omlaag, en ook de consumptie uit de landbouw, de voedingsmiddelenindustrie en die van diensten uit de sector Handel, horeca en reparatie lopen meer dan gemiddeld terug.

Tegenover het onder druk staan van de werkgelegenheid in de formele, betaalde sector staat echter een stimulans voor het onmisbaar werk in de autonome sfeer en in het grijze gebied tussen de formele en informele productie. De overheid brengt het belang dat wordt gehecht aan de onbetaalde arbeid tot uitdrukking in een basisuitkering aan degenen die zich niet in loondienst begeven, maar zich op andere wijze ten nutte maken. De band tussen werk en inkomen wordt hierdoor niet losgelaten, maar in een ruimer verband geplaatst. Zowel de intrinsieke behoefte aan een zinvol bestaan als de sociale controle staan er borg voor dat ieder die deel heeft aan de samenleving zich ook op zijn of haar manier verdienstelijk maakt. De belangrijkste categorie met een dergelijk basisinkomen wordt gevormd door degenen die verzorgende arbeid verrichten. De toekenning hiervan bestendigt het gezin en bevordert het ontstaan van nieuwe samenlevingsverbanden die zijn gebaseerd op een uit roldifferentiatie voortvloeiende solidariteit. De verzorgende arbeid kan ook betrekking hebben op bijvoorbeeld bejaarde buurtbewoners of de eigen ouders in een drie-generaties-gezin.

Op deze wijze wordt de ongebreidelde economische ontwikkeling in de heteronome sfeer aan banden gelegd en terzelfder tijd ruimte geschapen voor het verrichten van meer autonome productieve activiteiten, waarbij de deelhouders aan beide economieën elkaars behoeften aanvullen. Er is geen sprake van de vervlakking die optreedt wanneer door geforceerde arbeidstijdverkor-

ting een ieder wordt gedwongen werk te zoeken in de gemonetariseerde economie.

5.4.2 *De primaire verdeling van inkomen*

Een belangrijk instrument om de voor versobering kenmerkende verschuivingen in produktie en consumptie te bewerkstelligen, is het verhogen van de indirecte belastingen (vooral BTW en accijnzen) en het tegelijkertijd verschuiven van deze belastingen naar energie en andere grondstoffen en goederen die niet concurrerend kunnen worden voortgebracht in de meer autonome sfeer. Het bestaan van veel aanpassingsmechanismen in de economie brengt met zich mee dat de lastenverschuiving aanzienlijk moet zijn om de beoogde effecten te bereiken.

De inkomsten uit beleggingen en deelnemingen van de overheid plus de indirecte belastingen bedroegen in 1980 bijna 60 miljard gulden, of wel 20 procent van het netto nationaal produkt (tabel 5.2). Hiervan bleef na aftrek van de kostprijsverlagende subsidies en rente op overheidsschuld als primair inkomen 12 procent van het netto nationaal inkomen over. Vanwege de openheid van de economie, die ook in dit perspectief niet ten principale ter discussie wordt gesteld, zijn er grenzen aan het verhogen van de indirecte belastingen. Weliswaar is verevening aan de grens mogelijk, maar deze kan worden ontweken of doorkruist. Daar staat weer tegenover dat ook in de landen om ons heen een groter accent wordt gelegd op de indirecte belastingen en dat — gezien vanuit dit perspectief — het niet ondenkbaar is dat voor het pareren van dezelfde structurele problemen ook in het buitenland de indirecte belastingen selectief zullen worden verhoogd.

In dit perspectief wordt aangenomen dat de indirecte belastingdruk zal verdubbelen, wat er per saldo toe leidt dat het aandeel van de overheid in het primaire inkomen zal toenemen tot 23 procent van het netto nationaal produkt van f 357 miljard in het begin van de jaren negentig. Het gaat hier om een verschuiving van de heffingsgrondslag die in orde van grootte vergelijkbaar is met de in paragraaf 4.4.2 beschreven variant waarbij de helft van de sociale premies uit een extra heffing op energie wordt opgebracht. Omdat vanwege de grote investeringsbehoefte het gewenst is dat het aandeel van de bedrijven in het primaire inkomen toeneemt, wordt verondersteld dat het aandeel van de gezinnen achteruitloopt tot 65 procent. Doordat terzelfder tijd het aantal Nederlanders van 18 jaar en ouder nog eens 13,5% toeneemt en het netto nationaal produkt met maar f 55 miljard groeit tot f 357 miljard, neemt het primair inkomen per volwassen Nederlander af van circa 25 tot 20 duizend gulden per jaar. Hier staat tegenover dat een deel van het extra primaire inkomen van de overheid in de vorm van basisuitkeringen naar gezinnen terugvloeit. Een deel van de informele overdrachten binnen gezinnen wordt dus overgeheveld naar het formele gedeelte van de economie.

Na de toedeling van het primaire inkomen aan gezinnen, overheid en bedrijven moet bezien worden hoe het primaire inkomen binnen de sector gezinnen is verdeeld. Begin jaren negentig moet het primaire inkomen verdeeld worden over 4,8 miljoen mensen met een gemiddelde werkweek van 40 uur. Het gemiddelde primaire inkomen uit arbeid is dan f 43.300 per arbeidsjaar.

Een stelsel van selectieve basisinkomens houdt in elk geval in dat degenen die een verzorgende taak in gezin of samenlevingseenheid op zich hebben genomen een zelfstandig recht op inkomen hebben. Zoals gezegd in paragraaf 3.3.2.4 wordt hiermee het oude beginsel van het 'rechtvaardige loon' verwezenlijkt in de secundaire sfeer. De opvatting dat het wettelijk minimumloon voldoende moet zijn voor het onderhouden van een gezin met kind wordt hierbij losgelaten, waardoor dit loon op de behoefte van een individu kan worden afgesteld. Het kan dan op zeker de helft van het gemiddelde inkomen uit arbeid worden gesteld, tegenover een verhouding van 0,63 in 1980. De toenemende ruimte voor inkomensverschillen bij met name de lagere inkomens kan bij gedecentraliseerde loononderhandelingen uiteenlopend worden benut. Er kan volop gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot differentiëring, het feitelijk minimum kan hoger uitvallen

dan het wettelijk minimum, of men kan verder gaan nivelleren door het instellen van bedrijfs- of bedrijfstakfondsen. Dit is echter geen zaak van de overheid.

De gedecentraliseerde loononderhandelingen waar in dit perspectief vanuit wordt gegaan, betekenen dat de overheidsbemoeienis met de loonvorming vermindert. Het is voldoende dat de overheid via minimumlonen en basisinkomens een bodem legt. Tegenover haar eigen werknemers neemt de overheid een eigen standpunt in. Door het trendbeleid dreigt de overheid het slachtoffer te worden van inkomensstijgingen in andere sectoren waar de produktiviteit sterker stijgt dan in de quartaire sector. Het relatief grote arbeidsaanbod in deze sector maakt een loskoppeling van de ambtenarensalarissen mogelijk. Dit betekent overigens tevens dat de overheid bedacht moet zijn op stakingen in vitale sectoren als instrument in de loononderhandelingen.

In dit perspectief van versobering horen excessief hoge inkomens die aanleiding geven tot opvallend consumptiegedrag niet thuis. Deze worden, wegens het ontbreken van een centraal geleide inkomenspolitiek, zo goed mogelijk tegengegaan door een sterk progressief tarief van de inkomstenbelasting en/of een verzwaaring van de belasting op persoonlijk vermogen.

5.4.3 *Werkloosheid*

Drie ingrijpende beleidsmaatregelen dragen in dit perspectief bij tot het handhaven van de werkgelegenheid op een redelijk niveau, ondanks de versobering in de consumptieve sfeer. In de eerste plaats wordt de arbeidsproduktiviteitsstijging afgezwakt door het scheppen van 120.000 arbeidsplaatsen die er op zijn gericht de mogelijkheid tot creatieve ontplooiing, communicatie, collegialiteit en participatie bij het werken in bedrijven en fabrieken te vergroten (zie par. 2.6.4 en 4.3.2). In de tweede plaats wordt een hoog niveau van investeringen bereikt door over te gaan op alternatieve wijzen van energiewinning en methoden van energiebesparing, ook als deze niet rendabel zijn in strikt economische zin. Ook worden relatief kapitaalintensieve vormen van vuilbestrijding niet geschuwd (par. 4.3.5). Ten slotte wordt er ten behoeve van de Derde Wereld een overschot op de handelsbalans van 5% van het netto nationaal produkt gehandhaafd. Dit is veel voor ontwikkelingshulp, maar het mes snijdt hier aan drie kanten: de hulp zelf, daadwerkelijke versobering en het binnenlands scheppen van bevredigend werk.

Ondanks deze maatregelen leidt de versobering tot een lichte terugval in de werkgelegenheid (zie tabel 4.10). Ook in dit perspectief krijgt men dus te maken met een groot werkloosheidsprobleem. In 1983 bedraagt de werkloosheid reeds 800.000. Hierbij komt een trendmatige toename van 450.000 tot 1990 en mogelijk nog een extra aanbod als gevolg van het zich verkrappende gezinsinkomen. Dit mindere gezinsinkomen zal er tevens toe leiden, dat vormen van vrijwillige arbeidstijdverkorting weinig soelaas zullen bieden.

Als oplossingsstrategie wordt in dit perspectief gekozen voor het basisinkomen voor wie zich terugtrekt van de arbeidsmarkt of zich daarop niet begeeft. Hierin komt de maatschappelijke waardering voor de onbetaalde arbeid tot uiting, terwijl de stimulans tot het zich aanbieden op de arbeidsmarkt aanzienlijk vermindert. Immers, in tegenstelling tot de basisuitkering bij negatieve inkomstenbelasting valt dit basisinkomen niet toe aan degenen die een eigen inkomen uit werk hebben.

5.4.4 *De overdrachtsinkomens*

Verzekering derving arbeidsinkomen. In het socialistisch perspectief is het beleid erop gericht zoveel mogelijk mensen onder de werking van een algemene verzekering tegen derving van arbeidsinkomen te brengen en te houden als uitvloeisel van het streven het beschikbare werk zo goed mogelijk te verdelen over een ieder die tot werken in staat is. Deze beleidsdoelstelling staat hier niet voorop met als gevolg dat bij de inkomensdervingsverzekeringen strak de hand wordt gehouden aan het hebben van een arbeidsverleden. Tevens wordt de uitkeringsduur beperkt. De algemene loondervingsver-

zekering voorziet in een uitkering ter hoogte van het minimumloon. Alles wat daarboven uitgaat, is de zorg van bedrijf, bedrijfstak of individu, maar niet van de overheid, en valt daarmee uit het zicht van de collectiviteit.

De premie die voor een dergelijke loondervingsverzekering moet worden betaald, kan berekend worden met de in de bijlage van hoofdstuk 2 afgeleide formule. De uitkering ter hoogte van het minimumloon houdt in dat voor parameters a en b respectievelijk 1 en 0 wordt ingevuld. Het aantal werkenden is in dit perspectief 4,8 miljoen. Het aantal uitkeringstrekkenden hangt sterk af van de grens die men wenst aan te leggen, waarbij langdurig werklozen en arbeidsongeschikten worden doorgeschoven naar bijstand of basisinkomen. Wat dit betreft, verschilt de situatie dus wezenlijk van de huidige. In de hier gemaakte berekeningen is ervan uitgegaan dat het aantal personen dat onder de loondervingsregeling valt in het begin van de jaren negentig een half miljoen bedraagt. (Zieken worden ook hier buiten beschouwing gelaten.) De premie voor deze verzekeringsvorm is dan nog geen vijf procent van het arbeidsinkomen plus uitkeringen. Dit is laag, maar het gaat hier ook alleen om een basisdekking voor een beperkte groep en voor een beperkte duur.

Selectieve basisinkomens. De basisinkomens zijn bestemd voor ieder die zich niet op de arbeidsmarkt begeeft of zich daarvan terugtrekt om zich toe te leggen op niet betaalde diensten. Omdat hieraan geen controlemiddelen worden gekoppeld, nemen de basisinkomens feitelijk de plaats in van individuele uitkeringen zonder sollicitatieplicht of middelentoets. Om de gedachten te bepalen, wordt uitgegaan van een basisinkomen van f 10.000 per jaar, waar dan wel circa 18 procent premie voor AOW en Gezondheidszorg af moet. Minimumloon plus basisinkomen worden zo bruto ruim 31.000 gulden per jaar, zodat niet kan worden gezegd dat de versobering op de minima wordt afgewenteld. Voor hen ligt zelfs een geringe inkomensstijging in het verschieft. Een niet tussen samenlevingsvormen discriminerende vorm van selectief basisinkomen is het toekennen van een basisuurloon voor elk uur dat, per huishouden, minder dan de normale werktijd van 40 uur tegen een inkomen wordt gewerkt. Zo wordt het gezinnen mogelijk gemaakt voor het traditionele patroon te kiezen, maar kan ook worden geëxperimenteerd met andere vormen van arbeidsverdeling.

Een zo, selectief, toegekend basisinkomen is ook aantrekkelijk voor schoolverlaters, studerende en jonge volwassenen, die hun weg in de maatschappij nog moeten vinden. Het is overigens goed voorstelbaar in dit perspectief dat voor jeugdigen een leeftijdsafhankelijke korting op het basisinkomen wordt toegepast. Verder kan het basisinkomen een functie hebben voor kleine zelfstandigen die niemand in loondienst hebben en zich toeleggen op werk in de ambachtelijke sfeer, op onderhoud, reparatie en renovatie en daarmee beneden een bepaalde inkomensgrens blijven. Dit geldt ook voor kunstenaars. Afhankelijk daarvan wordt een (gedeeltelijk) basisinkomen toegekend. Ook worden organisaties met een erkend maatschappelijk nut in de gelegenheid gesteld vrijwilligers uit de categorie van basisinkomenstrekkers aan te stellen. Om dit aantrekkelijk te maken voor alleenstaanden kan het basisinkomen van f 10.000 worden aangevuld met een honorarium. Op deze wijze wordt werk geschapen in de schemerzone tussen de heteronome en autonome economie, dat voldoening geeft aan degene die het op zich neemt en maatschappelijk zinvol is.

Op het aantal personen dat van het basisinkomen gebruik zal maken, wordt teruggekomen bij de behandeling van de bijstand.

De demografische verzekeringen. Naast de AOW en de Algemene Weduwen- en Wezenvoorziening wordt hier ook de kinderbijslagregeling onder begrepen. Deze laatste blijft in dit perspectief bestaan voor kinderen beneden de 18 jaar. Daarboven wordt, wanneer geen betaalde arbeid wordt verricht, in beginsel het basisinkomen uitgekeerd. Door deze beperking van de kinderbijslag tot 18 jaar en het geringere aantal kinderen in het begin van de jaren negentig, zal het beslag op het netto nationaal produkt niet boven de 1,5% uitkomen.

Basisinkomens en kinderbijslag te zamen zijn onvoldoende voor ver-

weduwden die de zorg hebben voor opgroeiende kinderen. De Weduwen- en Wezenvoorziening, uitgebreid tot weduwnaars, blijft daarom voor hen in plaats van het basisinkomen bestaan. Het onderscheid met onvolledige gezinnen die ontstaan zijn door scheiding en onder de bijstandsregeling vallen, wordt gerechtvaardigd door het verschil van beïnvloedbaarheid van de risico's.

De uitkeringen in het kader van de Algemene Ouderdomswet voor ongehuwden worden in dit perspectief netto-netto gekoppeld aan het minimumloon. De verhouding tussen gehuwden- en ongehuwden-AOW blijft 1:0,7. Dit betekent voor gehuwden een uitkering van bijna f 30.000 per jaar, welke eventueel in twee gelijke delen van f 15.000 per persoon kan worden uitbetaald. In deze bedragen is een vereveningsinhouding voor de premie van de loondervingsverzekering verrekend. Net als alle inkomens zijn zij premieplichtig voor de AOW. Het totale bedrag dat met deze ouderdomsvoorziening gemoeid is, beloopt circa f 32 miljard. Een fiscalisering van de AOW-premie ligt niet in de lijn van dit perspectief, omdat dan de herkenbaarheid van de band tussen last en lust te veel wordt aangetast en er aan de bedrijfsorganisaties te weinig vrijheid van beweging wordt gelaten de lasten intern te verdelen. Aannemend dat voor het AOW-fonds de heffingsgrondslag wordt gevormd door de som van de basisinkomens, de bijstandsuitkeringen en de uitkeringen van de verzekering tegen inkomensderving, de primaire inkomsten uit arbeid en de AOW-uitkeringen zelf, komt de gemiddelde premie neer op 11,1%.

Bijstand. De bijstand wordt, anders dan bij de invoering bedoeld, een voorziening voor langdurig werklozen, langdurig arbeidsongeschikten en voor mensen zonder arbeidsverleden. Omdat de loondervingsverzekering maar heel beperkt is verondersteld, moet de bijstand noodzakelijkerwijs omvangrijk zijn. De bijstand is hoger dan het basisinkomen maar hier staat tegenover dat zij gebonden is aan bijzondere voorwaarden. Voor wie tot beroepsarbeid in staat is, geldt net als nu een sollicitatieplicht. Verder is er de middelentoets, welke inhoudt dat per leefeenheid naast een bijstandsuitkering niet meer inkomen wordt vrijgelaten dan het basisinkomen van de partner. Stelt men het bedrag van deze sociale uitkering op 80% van het minimumloon, dan wordt dit ongeveer f 17.500 per jaar. Hierover wordt nog wel loonbelasting betaald. In een gezin waar de partner ook geen betaald werk verricht, komt naast deze uitkering een basisinkomen binnen, waardoor het minimum gezinsinkomen op ongeveer f 27.500 per jaar komt.

Van de 9,6 miljoen mensen tussen 18 en 65 jaar in het begin van de jaren negentig zijn er ongeveer 5,3 miljoen opgenomen in het arbeidsproces of in de verplichte loondervingsverzekering. Er blijven dus een 4,3 miljoen potentiële kandidaten over voor basisuitkering of bijstand. Naar ruwe schatting zullen ongeveer een miljoen mensen hiervan geen gebruik maken omdat zij bijvoorbeeld onder VUT-regelingen vallen, uitkeringen trekken van vrijwillige inkomensdervingsverzekering of samen met hun partner zoveel verdienen dat het aanvragen van een basisinkomen niet meer loont in de netto sfeer. Bij de bijstandstrekkingen gaat het om degenen die niet kunnen werken, om een van de partners uit gezinnen waar beiden geen werk hebben en om een deel van de alleenstaanden. Dit betreft al vlug een 750.000 mensen zodat het totaal aan bijstand een 13 miljard bedraagt. Het totaal van uit te keren basisinkomens bedraagt dan 25 miljard. De som van beide is niet erg gevoelig voor een verschuiving in de onderlinge verhouding.

Men kan stellen dat het hier geschetste stelsel van inkomensoverdrachten een beroep doet op overheidshandelen dat slecht past in een perspectief dat niet uitgaat van een interveniërende overheid. Dit kan dan worden gezien als de prijs die moet worden betaald voor het bewerkstelligen van de gewenste maatschappelijke veranderingen. Als deze te hoog blijkt, kan overgegaan worden naar een basisuitkering voor iedereen zoals bij de negatieve inkomstenbelasting, met dien verstande dat voor de financiering de voorkeur uitgaat naar de indirecte belastingen. Bij het zo loslaten van de selectiviteit verliest het systeem van basisinkomens zijn waarde als instrument tot beheersing van het arbeidsaanbod.

5.4.5 *Inkomensoverdrachten in natura*

In deze derde verdelingsronde neemt de gezondheidszorg weer een belangrijke plaats in. De omvang van de sector Gezondheidszorg is hier in het begin van de jaren negentig met f 27 miljard iets kleiner dan in 1980. Dit is mede te danken aan een herwaardering van het gezondheidsbegrip, welke leidt tot meer integratie van geestelijk gehandicapten in het dagelijks leven, een langer verblijf van bejaarden in de vertrouwde omgeving, een verschuiving van de zorg naar vrijwillige diensten, en dergelijke. Sociaal gezien kan dit veel verschil uitmaken, maar financieel gezien zijn de gevolgen hiervan beperkt.

Evenals in het liberale perspectief wordt hier toegewerkt naar een basisvoorziening die voor een ieder geldt en die 70% van de kosten van de gezondheidszorg dekt. De overige 30% wordt gedeeltelijk gezien als vrijwillig bij te verzekeren extra voorzieningen en gedeeltelijk betaald uit eigen bijdragen. De omvang van het collectieve gedeelte wordt dan f 19 miljard. De wel heel ruime arbeidsmarkt in de medische sector maakt dat de gevolgen van de relatief geringe stijging in arbeidsproductiviteit voor een groot deel doorwerkt in de beloning van de factor arbeid. Dit te meer omdat ook het trendbeleid voor ambtenaren op de helling wordt gezet.

Bij de uitvoering blijft een belangrijke rol toebedeeld aan de ziekenfondsen die binnen de daarvoor vastgestelde speelruimte een eigen inhoud kunnen geven aan het basispakket. De financiering van het collectieve deel van de ziektekostenverzekering vindt plaats via premieheffing. De premiegrondslag wordt gevormd door een totaal van de persoonlijke inkomens van gezinnen, dus primaire inkomens, uitkeringen, basisinkomens en ouderdompensioenen, zodat de gemiddelde premievoet de 6,5 procent niet te boven gaat. Het is overigens niet gezegd dat deze premies per se volledig door inkomensstrekkingen worden opgebracht. In dit perspectief zijn bijdragen van werkgevers denkbaar vanuit hun verantwoordelijkheid voor het welzijn van hun werknemers. Ook overheidsbijdragen zijn niet bij voorbaat uitgesloten.

Aan gerichte subsidies als herverdelingsinstrumenten wordt in dit perspectief geen al te grote waarde gehecht; een verdere socialisatie van de vraag ligt niet voor de hand. Dit vindt vooral zijn weerslag in de grootte van de subsidiestroom naar instellingen zonder winstoogmerk, die opereren op maatschappelijk, sociaal, cultureel en recreatief gebied. Niet omdat er geen belang aan dit werk zelf wordt gehecht, maar vooral omdat de armslag van deze instellingen aanmerkelijk wordt vergroot door de mogelijkheid vrijwilligers aan te stellen zonder dat deze hun basisinkomen verliezen. De deprofessionalisering die hiermee gepaard gaat, wordt als positief gezien.

De noodzakelijke herstructurering van het woningbestand maakt dat de objectsubsidies voor woningen en bijdragen aan woningbouwverenigingen niet kunnen worden gemist. Omdat renovatie en stadsvernieuwing vooral huurwoningen betreffen, zullen ook de individuele huursubsidies voorlopig nog nodig zijn. Heel globaal geschat zal het totaal van uitgaven die hier onder dit hoofd zijn gerangschikt niet veel veranderen. Het instrument van de individuele huursubsidie past minder goed bij de nadruk die dit perspectief legt op de eigen verantwoordelijkheid en de bescherming van de individuele levenssfeer. Het belang van het stimuleren van de bouwnijverheidssector wordt hier echter groter geacht.

Het openbaar vervoer wordt gezien als een voorziening die vooral de zwakkeren in de samenleving ten goede komt en die bovendien aanmerkelijk milieu-vriendelijker is dan het particuliere autogebruik. Hoewel er in dit perspectief groot belang gehecht wordt aan de integratie van wonen en werken, waarmee de behoefte aan mobiliteit vermindert, is de door het beleid van de laatste decennia ontstane scheiding van wonen, werken en recreatie niet plotseling ongedaan te maken. Dit rechtvaardigt een belangrijke subsidiestroom naar het openbaar vervoer. Ten slotte zullen loonsubsidies noodzakelijk blijken om op den duur 120.000 arbeidsplaatsen te scheppen terwille van een verbetering van de inhoud van het werk, vooral in bedrijven die concurrerend op de internationale markt moeten werken.

Alles samengenomen, komt het totaal aan gerichte subsidies en gebonden

overdrachten iets hoger uit dan het niveau van ruim 14 miljard gulden in 1980 (zie tabel 5.2).

5.4.6 *Overheidsactiviteiten*

Het volume van de overheidsproductie in de sector Onderwijs en bestuur (incl. defensie) neemt in dit perspectief met een kwart toe, dus naar verhouding wat meer dan het netto nationaal produkt. De toename van de uitgaven voor onderwijs hangt samen met een verre gaande decentralisatie, waardoor een breed scala van oude en nieuwe sociale bewegingen wordt aanzet zijn eigen claims te leggen op de voorzieningen. Vooral het verbreden van de mogelijkheden van volwasseneneducatie zal veel middelen vragen. Hier wordt binnen dit perspectief zoveel gewicht aan gehecht dat socialisatie van de vraag op zijn plaats is. Voorts moet hier vanwege de voorkeur voor een conventionele territoriale verdediging van het eigen grondgebied met een mogelijke toename van de uitgaven voor defensie worden gerekend. Op de aspiraties met betrekking tot defensie wordt in hoofdstuk 8 teruggekomen.

De materiële consumptieve overheidsbestedingen groeien complementair aan de overheidsproductie met f 5 miljard tot f 22 miljard. De netto overheidsinvesteringen stijgen relatief sterker, met f 7 miljard tot f 16 miljard per jaar, waarvan wordt verondersteld dat f 10 miljard afkomstig is uit eigen besparingen. Deze relatief grote stijging van de netto investeringen bewerkstelligt dat ondanks versobering, toch voldoende arbeidsplaatsen tot stand komen. Voor zover deze investeringen zich richten op de woningbouw is het in dit perspectief zaak een grondige herstructurering van infrastructuur en bestand te bewerkstelligen, zodat het materieel mogelijk wordt een soberder leefwijze te ontwikkelen die gepaard gaat met een geringere vervoersbehoefte, een grotere bewoningsdichtheid en een geringer energieverbruik. Een voortvarende aanpak maakt dat niet voor lange tijd een leefpatroon wordt opgedrongen dat wringt met de noodzaak tot het zuinig omspringen met uitputbare hulpbronnen.

5.4.7 *Belastingen, besparingen en beschikbare inkomens*

De totale belastingssom stijgt van 31% tot 46% van het netto nationaal produkt (tabel 5.1). Een groot deel van deze stijging is het gevolg van het invoeren van het stelsel van basisinkomens, waardoor inkomensoverdrachten die nu in de informele sfeer plaatsvinden, verhuizen naar de formele sfeer. Uit de stijging van de belasting alleen kan dus niet zonder meer een vermindering van het vrij besteedbare inkomen worden afgeleid.

De extra middelen die nodig zijn, worden, zoals gezegd, in dit perspectief opgebracht door een selectieve verhoging van de indirecte belastingen (BTW en accijnzen) om zo de consumptie in een bij versobering passende richting te sturen. Op deze wijze wordt het inzetten van arbeid bevorderd boven bijvoorbeeld het inzetten van energie. Bovendien stuit men bij het innen van de indirecte belastingen op aanzienlijk minder problemen dan bij de geïndividualiseerde directe belastingen. Door middel van extra accijnzen of een super-BTW tarief kan de consumptie geleid worden in de richting van meer alledaagse behoeften. De aankoop van boten, dure auto's, videorecorders en andere luxe-goederen wordt zo ontmoedigd. Als gevolg van het verschil in consumptiepatroon neemt zo bovendien de indirecte belasting de nivellerende pretentie van de directe belastingen over. Dat is ook nodig want terwille van de vereenvoudiging van de uitvoering moet hier globaliteit de plaats innemen van de precieze vaststelling van de individuele draagkracht. Bovendien noodzaakt de behoefte aan particuliere besparingen het ontzien van deze besparingen in de belastingheffing. Door op deze wijze de belastingheffing dienstbaar te maken aan de versobering wordt het fiscale instrument niet meer in sterke mate aangewend tot nivellering van inkomens. Dit sluit hoge heffingen aan de top om opvallende consumptie tegen te gaan, niet uit. Voor het overige blijven in dit perspectief nog wel duidelijke inkomensverschillen bestaan.

In het technisch-economische perspectief is een hoog investeringsniveau

nodig gebleken om de gewenste veranderingen in de sectorstructuur te bewerkstelligen. Uiteraard moeten hiervoor de nodige besparingen worden opgebracht. De beschikbare inkomens voor gezinnen, overheid en bedrijven bedragen in deze constellatie van geldstromen in het begin van de jaren negentig f 226, f 83 en f 30 miljard, en zijn in vergelijking met 1980 van de gezinnen ten gunste van vooral de bedrijven verschoven. Het inkomenstekort van de overheid en de bedrijven bedraagt respectievelijk f 6 en f 25 miljard en zal door besparingen in de sector gezinnen moeten worden goedge maakt. Het niveau van particuliere consumptie daalt tot onder de f 200 miljard in het begin van de jaren negentig; ondanks de groei van het nationaal inkomen en het aantal Nederlanders. In 1980 was dit nog 205 miljard gulden.

De overheid kan haar inkomenstekort dekken door het lenen op de kapitaalmarkt, omdat staatsobligaties zeker in een tijd van geringe groei relatief aantrekkelijk zijn. Wel wordt het daardoor des te moeilijker het risicodragende kapitaal bijeen te krijgen. Een lichtpuntje in dit verband is de mogelijke denivellering van de primaire inkomens als gevolg van de decentrale loononderhandelingen. Hogere inkomensgroepen zijn immers meer geneigd tot sparen. Het ontzien van besparingen in de inkomstenbelasting en het extra belasten van consumptieve luxe-bestedingen kunnen het spaargedrag eveneens bevorderen. Wanneer echter niet voldoende gespaard wordt, zal de overheid zich moeten bezinnen op andere middelen om gezinnen tot sparen aan te zetten. Al te veel gebruik van de overheidsmacht is in dit perspectief echter niet gewenst. Ook de allocatië van de besparingen is in dit verband in het geding. Het is immers de vraag of individuele burgers bij hun investeringen de voorkeur geven aan energie- en milieuvriendelijke projecten boven projecten met hoge rendementsvooruitzichten, terwijl ook institutionele beleggers de taak hebben het risico bij hun beleggingen tot een minimum te beperken. Hier liggen wezenlijke knelpunten.

Een punt dat nog aparte aandacht verdient, zijn de in dit perspectief hoge uitgaven voor ontwikkelingshulp, 5% van het netto nationaal produkt. Een gedeelte van de Nederlandse produktiecapaciteit wordt gereserveerd voor bestedingen door Derde Wereldlanden. Dit houdt in dat het beroep op die produktiecapaciteit — gegeven de omvang van de benodigde investeringen — door de gezinnen beperkt moet worden. Hoe groot de particuliere betrokkenheid ook is, het lijkt niet erg waarschijnlijk dat het bedrag waar het hier om gaat door vrijwillige besparingen wordt opgebracht. Daarom zijn deze uitgaven ondergebracht bij de overheidsuitgaven.

5.4.8 *Zeggenschapsverhoudingen*

In dit perspectief dienen de bekende principes van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring meer actualiteit te krijgen. Het principe van de subsidiariteit heeft betrekking op de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursniveaus binnen bepaalde levensterreinen, terwijl het bij het beginsel van soevereiniteit in eigen kring vooral gaat om de verdeling van bevoegdheden tussen maatschappelijke terreinen. Bij beide principes staat de gedachte van de gespreide verantwoordelijkheid voorop. Als voorbeeld kan gewezen worden op de mogelijkheid het beheer van woningen in handen te geven van woningcorporaties. Zeker met het oog op de in dit perspectief bestaande voorkeur voor uitbreiding van de woningbouw, renovatie en stadsvernieuwing is het van belang deze sector niet in handen te laten van particuliere investeerders die slechts uit zijn op hoge rendementen. Corporaties kunnen, veel beter dan de overheid, toezicht houden op de wijze waarop met de investeringen wordt omgesprongen.

De beïnvloeding van de primaire inkomensverdeling wordt in dit perspectief vooral gelegd bij het onderhandelingsproces op bedrijfstakniveau. Dit vindt zijn oorzaak in de sterke nadruk die op de spreiding van de verantwoordelijkheid komt te liggen. De bedrijfsgegoten zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de verdeling van het gezamenlijk voortgebrachte produktieresultaat. De overheid speelt hierbij slechts een rol op de achtergrond. In dit perspectief wordt een groot vertrouwen uitgesproken in de verantwoor-

delijkheid, en daarmee ook in de solidariteit, van de samenwerkende bedrijfs-genoten. Zeker wanneer door wettelijke maatregelen een minimumloon wordt gegarandeerd, kan de bovenminimale verdeling voor een substantieel deel worden overgelaten aan de direct betrokkenen. De geest van rent-meesterschap en solidariteit roept in dit perspectief een gedragspatroon bij burgers en groepen op dat zelfbeperkingen oplegt in het maatschappelijk handelen. Het toezicht op de nakoming van deze zelfbeperkingen heeft in eerste instantie binnen de kring van direct betrokkenen plaats; pas wanneer deze sociale controle tekort schiet, is de overheid geroepen tot corrigerend optreden.

De zeggenschap over investeringen, zeker als het gaat over het geld dat beschikbaar komt als gevolg van inkomensmatiging, moet binnen de bedrijfs-gemeenschappen liggen omdat alleen hier de werkelijke risico's worden genomen. Overleg op dit niveau kan meer gedifferentieerd inspelen op de bijzondere mogelijkheden ter zake, dan opgelegd overheidsbeleid of gezamenlijke overeenkomsten in CAO-verband. Binnen de bedrijfsgemeenschap kunnen in directe samenspraak de prikkels worden benut om bijvoorbeeld via inkomensmatiging werkgelegenheid te behouden. Tevens brengt deze benadering met zich mee dat de overheid nieuwe regels invoert om de zeggenschapsverhoudingen binnen de bedrijfsgemeenschap zodanig aan te passen dat de verantwoordelijkheden en dus ook risico's meer gespreid zijn. Deze democratisering moet bewerkstelligen, dat tussen de deelgenoten aan de onderneming, hoe verschillend hun taken ook kunnen zijn, geen machtsongelijkheid bestaat. Alleen zo kan de betrokkenheid ontstaan, die een voorwaarde is voor verantwoordelijk handelen. Doelmatigheidsoverwegingen moeten waar nodig voor dit uitgangspunt wijken. Werkoverleg neemt op het uitvoerende niveau een zeer belangrijke plaats in. Daarnaast zal bij de beleidsbepaling aan de directie, de ondernemingsraad en de raad van commissarissen een eigen rol worden toebedeeld. Maar tegelijkertijd zijn dit organen die onderling worden verbonden door een zodanige samenstelling van de raad van commissarissen dat daarin de bedrijfsgenoten worden vertegenwoordigd, of op zijn minst zich erin kunnen herkennen. Op deze manier wordt de raad van commissarissen een belangrijk overlegorgaan binnen de bedrijven, waarin de beslissingen genomen worden die voor de gehele onderneming van vitaal belang zijn. Elke groep van bedrijfsgenoten wordt er immers in of door vertegenwoordigd.

Omdat de afzonderlijke bedrijven functioneren binnen bedrijfstakken en in een nationale economische structuur, zullen de verantwoordelijkheden ook meer gelaagd moeten worden. Bedrijfstakoverleg, gebaseerd op samenwerking en solidariteit, zal tot randvoorwaarden aanleiding geven waarbinnen bedrijven opereren. Vooral ook met het oog op de hoge prioriteit die de ontwikkelingshulp in dit perspectief krijgt, zal op bedrijfstakniveau de concretisering hiervan ook aan de orde komen. Dit geldt ook voor de maatschappelijke schade die productie (wapens bijv.) of produktiewijzen kunnen teweegbrengen. Het zijn immers ook de bedrijfsgenoten die hiervoor een zekere verantwoordelijkheid dragen.

Omdat de reikwijdte van de verantwoordelijkheid voor de totale economie zich tot buiten de bedrijfstakken uitstrekt, kan een overlegorgaan op nationaal en internationaal niveau niet worden gemist. Aansluiting zal daarom worden gezocht bij de bedrijfstakorganen, omdat er een wisselwerking aanwezig is tussen de totaliteit en de onderdelen daarvan. Dit leidt tot een overkoepelend orgaan op (inter)nationaal niveau waarin overleg plaats heeft met betrekking tot de hoofdlijnen van de sociaal-economische ontwikkeling. Het uiteenleggen van de overlegstructuur in zoveel niveaus als hier is een broze zaak.

6. DE OMGEVING

6.1 Inleiding

Er heeft in betrekkelijk korte tijd een verandering plaatsgevonden in de aandacht en waardering voor de omgeving. Deze verandering zal in de terreinverkenning van het eerste deel van dit hoofdstuk worden verhelderd door in te gaan op het milieubeleid, waarbij de perceptie van risico's, de beheersbaarheid en de betaalbaarheid van natuur- en milieubeheer aan de orde komen. Daarnaast komt de problematiek van de relatie tussen landbouw en natuur- en milieubeheer ter sprake. Deze onderwerpen staan ook centraal bij de uitwerking van de karakteristieke visies. Vervolgens wordt een viertal perspectieven voor milieubeleid uitgewerkt waarbij het zwaartepunt afwisselend ligt bij normering, decentralisatie, werking van de markt en participatie. In de paragraaf over de ruimtelijke inrichting wordt tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 2 geschetste ruimtelijke situatie een drietal perspectieven voor het planologisch beleid geschetst. In de paragraaf over landbouw, natuur en milieu wordt ingegaan op de perspectieven van ruimtelijke scheiding van functies en van verweving van functies. Bij de beschouwingen hierover kan niet worden voorbijgegaan aan het EG-landbouwbeleid; te meer daar de aandrang tot wijziging van dit beleid steeds groter wordt.

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk wordt de draad van hoofdstuk 4 weer opgenomen. De drie technisch-economische perspectieven die daar nog vrijwel alleen in economische termen werden gepresenteerd, worden hier uitgewerkt naar hun aspecten van energie en milieu. Aan de orde komen brandstofkeuze en energiebesparing, en water- en luchtverontreiniging.

6.2 Het omgevingsbeleid

6.2.1 Een terreinverkenning

Rond 1970 was de opvatting vrij algemeen dat in de na-oorlogse periode van economische groei het belang van de leefomgeving in ruime betekenis, was verwaarloosd. Uit deze tijd stamt de wat geforceerd aandoende tegenstelling tussen welvaart en welzijn. De welvaartsgroei had nieuwe schaarsten gecreëerd, zowel fysieke als sociaal-culturele en psychologische. De ongebreidelde en ongerichte economische expansie trof in veler ogen alle blaam en termen als 'nul-groei', 'standstill' en 'selectieve groei' werden gemeengoed in het politieke vocabulaire. Van regeringszijde werd deze tijdgeest vertolkt in een reeks van mens- en milieuvriendelijke nota's¹. Alle beleidsterreinen, zo werd voorgesteld, dienden zich te onderwerpen aan een facet-toetsing op het terrein van onder meer milieu, ruimtelijke ordening, energie, kwaliteit van de arbeid en internationale arbeidsverdeling. Als om strijd werden door zich zelf

¹ Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Urgentienota milieu-hygiëne*, 's-Gravenhage, 1972.

Selectieve groei, economische structuurnota, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955, nrs. 1-3.

Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken, deel I nationale parken, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 283, nrs. 1-2.

Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken, deel II Interim advies Nationale Landschapsparken, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 2843, nrs. 1-2.

Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 285, nrs. 1-2.

Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel I Oriënteringsnota, Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 12 006.

Ook in EG-verband nam men actie, getuige de 2 milieufactieprogramma's en de clausulering van art. 1 van het Verdrag van Rome. De vijf sociaal-economische doelstellingen van de SER werden met een zesde milieudoelstelling uitgebreid.

respecterende organisaties opvattingen naar buiten gebracht over de beschermwaardigheid van de omgeving. De noodzaak van 'ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen' en, meer prozaïsch, het beginsel de 'vervuiler betaalt' werden algemeen aanvaard. Zo de milieulasten de economische groei zouden vertragen, wat weliswaar geen vooropgezet doel was, dan werd dat niet als een onverteerbare schaduwprijs opgevat. Regionaal was deze groei-inperking wel expliciet doel, bijvoorbeeld met het instrument van de selectieve investeringsregeling (SIR). Kernenergie-programma's werden getroffen door een soort moratorium. Ook andere grootschalige technologieën kwamen in discussie. De term 'macro-risico's' gaf hier uitdrukking aan. De chemische verontreiniging van het milieu, als het ware de onbetaalde rekening van het verleden, werd onderkend, met name de kankerverwekkende eigenschappen van bepaalde stoffen kregen een haast diabolische lading. De onvrijwillig opgelopen risico's moesten tot een uiterste beperkt worden, zo niet geheel uitgebannen.

Hier bleken zich echter diepgaande tegenstellingen voor te doen die samenhangen met de risico-beleving. Het opmerkelijke feit doet zich voor dat bij sociaal-psychologisch onderzoek naar de perceptie van risico's het zogenaamde rationele risicobegrip (kans x gevolg) nauwelijks blijkt aan te slaan². De waarschijnlijkheid speelt geen rol van betekenis, de veroorzaakte effecten evenwel des te meer. Het gaat hierbij om de potentiële catastrofaliteit, met daaraan gekoppeld de onvrijwilligheid van blootstelling, de onbeheersbaarheid van de gevolgen, de mate van individuele controle en de kans op overleving bij het zich voordoen van de gebeurtenis. Voorts blijkt men kleine kansen systematisch te overschatten; er is hier kennelijk een grens aan het voorstellingsvermogen. Algemeen geformuleerd, bestaat het beleidsprobleem uit de afweging van maatschappelijke baten tegen onvrijwillige individuele risico's met als extra complicatie dat het oordeel over deze baten kan verschillen. Er wordt gesteld dat het oordeel over de aanvaardbaarheid van riskante activiteiten uitsluitend gebaseerd moet zijn op een onderlinge vergelijking van risico's, berekend volgens de kans maal gevolg-formule. De ratio achter deze opvatting is dat:

- kwantificering van risico's mogelijk en gewenst is;
- verkleining van risico's economisch rationeel dient te gebeuren en kosten-effectief overdacht moet worden;
- als de prioriteiten voor het beperken van risico's fout worden gelegd, en dus uitgaven ondoelmatig worden besteed, dit slachtoffers kost die vermeden hadden kunnen worden (risico-baten analyses).

Bij een andere benadering laat men het oordeel over de aanvaardbaarheid van riskante activiteiten in sterke mate afhangen van de afweging van de waarde van de beoogde voordelen en doelen tegen de geschatte ernst van de risico's en mogelijke gevaren. Men legt zich niet zonder meer neer bij de gestelde noodzakelijkheid van riskante activiteiten en zoekt eerst naar minder riskante alternatieven en naar een terugdringen van de behoefte aan die activiteiten zelf. In feite zal slechts bij noodzakelijk geachte maatschappelijke activiteiten de balans in het voordeel van de maatschappelijke baten doorslaan. Is dit niet het geval dan zal aan het individueel risico een groter gewicht worden gehecht. Hierbij zijn risico-analyses nog nuttig bij het onderling vergelijken van alternatieven, maar dienen daarnaast potentiële voordelen-analyses beschikbaar te zijn.

Ondanks alle goede bedoelingen kan worden gesteld dat het milieubeleid nog in een beginfase verkeert. Slechts voor een beperkt aantal wetten geldt dat zij reeds enkele jaren in werking zijn. Tot in de jaren zeventig was de Hinderwet nagenoeg het enige instrument. Achtereenvolgens kwamen daarna tot stand de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (WVO, 1970), de Wet

² C.A.J. Vlek en P.J.M. Stallen, *Persoonlijke beoordeling van risico's*; Groningen, Instituut voor experimentele psychologie van de R.U. Groningen, 1979.

C.A.J. Vlek en P.J.M. Stallen, 'Individuele beoordeling van risico's', *TNO-project*, november 1979, 7e jrg. nr. 11, blz. 411-416 en *TNO-project*, december 1979, 7e jrg. nr. 12, blz. 456-464.

C. Starr, C. Whipple, 'Risks of Risk Decisions', *Science*, 6 juni 1980, vol. 208, nr. 4448, blz. 1114-1119.

inzake de Luchtverontreiniging (WLV, 1972), de Wet Chemische afvalstoffen (WCA, 1979), de Afvalstoffenwet (AVW 1979), de Wet Geluidhinder (WG, 1980), terwijl in behandeling zijn de Wet Bodembescherming, de Wet Milieugevaarlijke stoffen, de Interimwet Bodemsanering en de uitbreiding van de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne waarin onder meer de milieu-effectrapportage wordt geregeld. In voorbereiding zijn ten slotte wetgeving op gebied van externe veiligheid en een complete herziening van de Hinderwet.

De uitvoering van het milieubeleid is sterk gedecentraliseerd. Met uitzondering van de WCA is nagenoeg de gehele vergunningverlening in handen gelegd van de provinciale besturen en gemeentebesturen (Hinderwet). Alleen de uitvoering van de financiële regelingen (WIR, schadevergoedingen, saneringsbijdrage) ligt in handen van de centrale overheid. Deze decentralisatie geeft het vergunningverlenend gezag een grote mate van flexibiliteit bij het vaststellen van de normen, waarbij naast de conditie van het milieu tevens de individuele omstandigheden van de bedrijven in aanmerking kunnen worden genomen. Een en ander betreft de vergunningseisen voor stationaire bronnen. De normstelling voor produkten en toestellen (produktnormen, typekeuringen e.d.) wordt bij voorkeur op boven-nationale schaal verricht (EG bijv.).

De uitvoering van voornoemde wetten blijkt in de praktijk problemen met zich mee te brengen. De overheidsorganisatie kan de uitvoering van de wetten niet aan. De vergunningverlening wordt sterk belemmerd door een overvloed van aanvragen die de ambtelijke kanalen verstoppert. Hierdoor blijven milieu-investeringen soms achterwege en krijgen volgens sommigen de belangrijke gevallen waar het milieu in het geding is, te weinig en te traag aandacht. De controle op naleving van de verordeningen is gebrekkig, het controle-apparaat blijft achter bij de snelle groei van de regelgeving en is kwantitatief en kwalitatief zwak. Tevens speelt hier een structureel probleem van kennisachterstand van de overheden op milieutechnisch terrein. De kennisontwikkeling vindt plaats in dezelfde bedrijven die door de overheid eisen opgelegd krijgen voor de best uitvoerbare of beschikbare technieken. Dit geldt vooral bij de lagere overheden, waar zoals gezegd het zwaartepunt van de uitvoering ligt. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is er voor toepassing en uitvoering van alle miliewetten een paar duizend man extra nodig.

De intenties van het beleid hebben een zeer brede steun in de volksvertegenwoordiging, zoals bijvoorbeeld bleek tijdens de begrotingsbehandeling³. Het milieu mag zich, zo ongeveer als enig beleidsterrein, nog regelmatig verheugen op 'kamerbrede' moties. Het lijkt dan weinig uit te maken van welke politieke kleur de verantwoordelijke ministers of fractiespecialisten zijn – veeleer is kenmerkend de voortdurende spanning tussen de verschillende departementen dan wel de verschillende vaste kamercommissies.

De economische stagnatie heeft het milieubesef echter ruw verstoord, omdat andere problemen zich op de voorgrond drongen. De invoering van nieuwe miliewetten werd danig vertraagd. De kosten van het milieubeleid zijn nu een punt van discussie geworden. Het 'de vervuiler betaalt'-beginsel wordt losser gehanteerd. Ook het 'relatienota-beleid' over de verhouding tussen landbouw, landschap en natuur, voor zover ooit in praktijk van de grond gekomen, raakt in discussie. Een grootscheepse herintroductie van kolen leek op stapel te staan. De Maasvlakte-centrale wordt nu omgebouwd voor kolen, iets wat enkele jaren terug niet had kunnen worden voorgesteld en bij de Eemshaven is een kolenvergassingsinstallatie overwogen. Internationaal stokt de voortgang. Het zoutverdrag is van de baan, het chemieverdrag kent nog maar één enkele uitvoeringsregeling; de aanvankelijke verbetering van de kwaliteit van het Rijnwater hield op rond 1976. Het optimisme van Stockholm 1972 – de V.N.-conferentie over het leefmilieu – werd in 1982 herijkt in Nairobi.

In het kort gezegd, de betaalbaarheid komt ter discussie. Dat de jaarlijkse lasten van het milieubeleid rond de 1% van het BNP vergen, betekent nog niet dat het een onomstreden, marginale post is. Dit geldt ook al, omdat in

³ Tweede Kamer, Handelingen 1982, blz. 1322-1341 en 1407-1436.

sommige bedrijfstakken milieu-investeringen een aanzienlijk deel uitmaken van de totale bedrijfsinvesteringen⁴: in de aardolie-industrie 16%; basismetaal 12%; chemie 11%; papier 12%. In het recente verleden lag de hoofdmoot van de kosten bij de bestrijding van de waterverontreiniging. In de toekomst zullen evenwel een aantal nieuwe bestrijdingsactiviteiten een groter aandeel in de totale lasten opeisen, zoals de bestrijding van luchtverontreiniging door de penetratie van kolen; de verwerking van chemische en andere afvalstoffen en de bestrijding van de geluidshinder. Bij ongewijzigd beleid lopen dan de jaarlijkse lasten op tot 1,5 à 1,7% van het BNP (1985). In vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Japan en Zweden liggen deze kosten nog aan de lage kant; het niveau is ongeveer hetzelfde als thans in de Bondsrepubliek.

Slechts een klein deel van het overheidshandelen vertaalt zich direct in begrotingsuitgaven. Van veel grotere omvang zijn de verborgen beleidskosten, dat wil zeggen kosten die het gevolg zijn van regulerende overheidsmaatregelen die door de particuliere sector gefinancierd worden. Hierbij komt nog dat de overheid via bestemmingsheffingen een aanzienlijk deel van haar eigen uitgaven financiert. De overheidsuitgaven zijn gespecificeerd in tabel 6.1.

Tabel 6.1 Middelen en uitgaven van het overheidsbeleid ten aanzien van het milieu, en jaarlijkse lasten milieubeleid voor overheid, particulieren en bedrijfsleven te zamen (mln guldens)

	middelen overheid	uitgaven overheid	totale jaarlijkse lasten e)	totale jaarlijkse lasten e)
	1982	1982	1982	1985
waterverontreiniging	910 a)	1024 b)	1379	1642
luchtverontreiniging	110 c)	134	981	1487
chemisch en niet-chemisch afval	12	69	445	531
geluidhinder	109 c)	127	216	324
sanering milieuhinderlijke bedrijven		50	150	220
hinderwet		66	715	749
milieu-effect rapportage		-	9	18
bodembescherming		8	8	28
externe veiligheid		4	6	6
milieugevaarlijke stoffen		6	6	20
bodemsanering d)	PM	PM	PM	PM
Totaal	1142	1488	3915	5025

Bron: Nota kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 164 95 nrs. 1-2. Studie baten en lasten milieuhygiënisch beleid, Heroverwegingen collectieve uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 166 25 nr. 22. Miljoenennota 1982, rijksbegroting voor het jaar 1982, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100 nr. 1, blz. 61-63.

- a) heffing regionale waterkwaliteitsbeheerders 793 mln; heffing rijkswateren 115 mln; fosfaatheffing 3 mln.
- b) rioleringen rijksbijdrage 64 mln; zuiveringswerken 118 mln; uitkeringen lagere overheden 49 mln.
- c) brandstoftoeslagen voor resp. luchtverontreiniging en geluidhinder.
- d) bodemsanering zal naar verwachting tot 1987 wellicht meer dan 1 mld per jaar vergen.
- e) Lasten voor rekening van overheid, particulieren en bedrijven te zamen.

Genoemde totalen, 0,7 miljard gulden rijksuitgaven (waarbij de uitgaven voor het regionaal waterkwaliteitsbeheer, 0,8 miljard gulden, nog buiten beschouwing zijn gelaten) en 3,9 miljard gulden totale jaarlijkse lasten betekenen respectievelijk 0,42% van de rijksbegroting en 1,3% van het BNP in

⁴ Kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 495 nrs. 1-2.

1982⁵. Volgens dezelfde bronnen zullen de jaarlijkse lasten in 1985 zijn opgelopen tot ruim 5 mld gulden, terwijl de uitvoering van het voorgenomen milieubeleid 0,9 miljard gulden van de rijksbegroting zal vragen (ook weer exclusief regionaal waterkwaliteitsbeheer). De milieulasten stijgen dus snel. De effecten van deze kosten op de economie zijn onder meer een daling van het produktievolume en een klein netto verlies aan arbeidsplaatsen. Tegenover deze lasten staan, uiteraard, baten van vermeden schade aan gezondheid, planten, dieren, materialen en onroerend goed en toegevoegde baten op het terrein van welzijn en technologische vernieuwing. Ook al zijn deze baten veelal moeilijk in geld uit te drukken, toch lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de vermeden schade veelal de kosten van bestrijdingsmaatregelen evenaart of overtreft⁶.

Hoewel de macro-economische effecten alles bijeen nogal beperkt zijn, zijn de lasten wel ongelijk verdeeld over de verschillende bedrijfstakken, zoals blijkt in tabel 6.2. Het snel invoeren van vuilbestrijdingsmaatregelen bij een strakke toepassing van het beginsel de 'vervuiler betaalt' treft dus bepaalde bedrijfstakken in het bijzonder.

Tabel 6.2 Jaarlijkse lasten milieubeleid in enkele bedrijfsklassen (in % totale lasten nijverheid)

1979	waterveront- reiniging	luchtveront- reiniging	Totaal
1) voedings- en genotmiddelen	31		17
2) aardolie-industrie		11	9
3) chemie	41	21	32
4) basismetaal		26	11
5) openbaar nut		30	13
Sub-totaal (%)	72	88	82
Bedrijventotaal (100%) in bedragen (mln. gld.)	480	382	1180

Bron: CBS, *Statistisch Bulletin*; 37e jaargang nr. 107, 4 december 1981.

Een ander onderwerp van zorg voor de omgeving is de ruimtelijke inrichting. De uitgangssituatie van ons land is geschetst in hoofdstuk 2. In de vorm van de Derde Nota over de ruimtelijke ordening, verschenen in verscheidene delen, heeft de rijksoverheid in de laatste jaren de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijk beleid en van de na te streven ruimtelijke hoofdstructuur uiteengezet. In de discussies die hierover zijn en worden gevoerd, vormen de mate van regionale spreiding, de inrichting van de stedelijke gebieden, de verhouding tussen openbaar vervoer en particulier verkeer en de inzet van planologische instrumenten op nationaal niveau als structuurschets en structuurschema de hoofdelementen.

Daarnaast wordt in dit hoofdstuk over de omgeving ruime aandacht aan de landbouw geschonken. Deze beheert twee derde van het grondoppervlak in Nederland en bepaalt met de wijze waarop dit gebeurt in hoge mate de ontwikkeling van natuur en landschap. De moderne bedrijfsvoering heeft weinig heel gelaten van het voor buitenstaanders zo romantische, traditionele boerenbedrijf. In het oog lopende gevolgen van vooral de na-oorlogse ontwikkeling zijn veranderingen van het landschap en verarming van flora en fauna. Hiernaast zijn er problemen van milieu-hygiënische aard. Voorbeelden zijn verrijking van het oppervlaktewater door uitspoeling van meststoffen met als gevolg onder meer een explosieve algengroei, verontreiniging van grondwater met nitraten waardoor drinkwaterbereiding moeilijk wordt,

⁵ Het BNP tegen marktprijzen in 1982 bedraagt f. 373 mld. De genoemde bedragen zijn in prijzen 1978. De jaarlijkse lasten 1982 van f. 3.915 mln. zijn omgerekend naar prijzen 1982 f. 4.872 mln.

Studie baten en lasten milieuhygiënisch beleid. Heroverwegingen collectieve uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 22, blz. 14, 15 en 52.

⁶ Nota kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 495, nrs. 1-2, blz. 26-42.

luchtverontreiniging en stankhinder rond intensieve veehouderijbedrijven en het gebruik van allerlei bestrijdingsmiddelen met neveneffecten. Ook de toeleverende bedrijven (kalimijnen in de Elzas en de fosfaatkunstmestfabrieken) en de verwerkende bedrijven (aardappelmeelfabrieken) produceren veel vervuiling.

Als gedeeltelijk antwoord op de problemen werd in de jaren zeventig door de ministeries van Landbouw, VRO en CRM een beleid ontvouwd waarbij het landelijk gebied dient te worden opgedeeld in drie categorieën. Ten eerste de gebieden met nadruk op de landbouw. Hier kan deze bedrijfstak voldoende productief blijven om als bron van inkomen voor de boeren en voor de met de landbouw verbonden industrie te fungeren, en om haar bijdrage te leveren aan de export. Ongehinderd door conflicterende eisen kan zij hier de externe effecten tot een minimum beperken. Ten tweede de gebieden met nadruk op de natuurbescherming. Hier kan worden voortgebouwd op het werk van de natuurbeschermingsorganisaties die al langer naast natuurgebieden marginale landbouwgronden in beheer nemen om deze te beschermen tegen ontginning. En ten slotte de waardevolle agrarische cultuurlandschappen met een gemengde functie. Delen van deze gebieden zijn de zogenoemde relatienota-gebieden met specifieke beleidsinstrumenten, waaronder agrarisch beheer met gebruiksbepalingen ten behoeve van natuur- en landschap, waar financiële compensatie tegenover staat.

Dit deel van het relatienota-beleid is tot nu toe geen groot succes gebleken. In 1982 waren pas 160 overeenkomsten, goed voor ruim 1500 hectare, afgesloten. Zowel uit natuurbeschermings- als landbouwkringen kwam kritiek: het instrument zou te star zijn en in deze vorm van marginale betekenis blijven. Hieraan is nu ten dele tegemoet gekomen. Maar de bereidheid van de boer om mee te werken, lijkt klein te blijven. In natuurbeschermingskringen vreest men mee te werken aan een beleid waarin het afstoten van gronden door de landbouw oogmerk is en de landbouw in verreweg het grootste deel van het landelijk gebied zijn gang kan gaan. Ook vraagt men zich af of de oorspronkelijke levensgemeenschappen en de soortenaantallen wel te handhaven zijn op zo'n klein areaal dat veelal versnipperd is in uitgestrekte cultuurlandschappen. In landbouwkringen stelt men dat de hoeveelheid grond die aan de reguliere landbouw wordt onttrokken, weliswaar gemiddeld niet veel is, maar dat dit voor de regio's die het treft anders ligt. Hier wordt met het reserveren van gronden voor natuurgebieden en met het opleggen van gebruiksbepalingen verdere streekontwikkeling gesmoord. Een toekomst als museumboer wordt ook niet als een wenkend perspectief gezien.

6.2.2 De karakteristieke visies

De karakteristieke visies verschillen niet alleen in de wijze waarop zij de problemen rond de beschermwaardigheid van de leefomgeving, de risico-beleving, de betaalbaarheid, de ruimtelijke inrichting, en landbouw en milieu waarden, maar ook in de wijze waarop deze problemen tot een oplossing kunnen worden geleid. Hierbij kan een verschillend belang worden gehecht aan de wenselijkheid en mogelijkheid van normering, decentralisatie, aan de marktwerking en aan participatie van direct belanghebbenden in de besluitvorming. Hierop wordt nu ingegaan.

In de *technocratisch-socialistische* visie is het omgevingsaspect bij uitstek een terrein waar de overheid haar verantwoordelijkheid moet nemen bij de afweging van belangen en prioriteiten. Hierbij moet de mens centraal staan en heeft de natuur een nutsfunctie, dus geen eigen prioriteit. De huidige versnipperde wetgeving belemmert een integrale afweging en effectieve uitvoering van beleid en dient te worden hervormd tot een samenhangend geheel. Om de democratische besluitvorming goed tot zijn recht te laten komen en te vrijwaren van particularisme moet zorgvuldig de adequate bestuurslaag bij de verschillende soorten van beslissingen worden gezocht. Het gaat immers niet aan dat projecten van nationaal belang op lokaal verzet kunnen stranden — dit geldt zowel voor besluiten in de sfeer van de natuurbescherming als voor het entameren van risicodragende activiteiten.

Deze besluitvorming staat borg voor een beheersing van de omvang van de kosten — immers de schaduwprijs van het doen en laten van activiteiten wordt uitdrukkelijk meegewogen. Het ligt hier het meest in de rede via de algemene middelen de inkomsten en uitgaven te laten verlopen, waarbij de verdeelsleutels 'redelijkheid' en 'draagkracht' zijn. Bij verplichtingen die aan particulieren en bedrijven worden opgelegd, telt het resultaat zwaarder dan de inspanning.

Een nationaal ruimtelijk beleid met een goed ontwikkeld eigen instrumentarium, waarin de structuurschetsen een hoofdrol spelen, is van belang. Dit beleid bestaat uit een spreidingsbeleid, gericht op het opheffen van achterstanden in perifere regio's, en een inrichtingsbeleid, gericht op het leefbaar en economisch weerbaar houden van de grote steden. Voor openbaar vervoer bestaat grote aandacht.

De landbouw dient zich in deze visie verder te ontwikkelen in de richting van toenemend evenwicht tussen vraag en aanbod. Deze ontwikkeling kan niet worden overgelaten aan de vrije markt, omdat dan de inkomens van de boeren te zeer zouden worden aangetast. In de zuivel dient het evenwicht te worden hersteld via een stelsel van contingentering per land en per bedrijf onder gelijktijdige verhoging van de melkprijs ter compensatie voor de boer. Deze compensatie kan dan geleidelijk worden verminderd naarmate de produktiviteit in de melkveehouderij stijgt. Het structuurbeleid dient zich niet alleen te richten op het gezinsbedrijf, maar ook op tweepersoonsbedrijven.

Ook voor de natuur biedt een dergelijk grootschalige aanpak mogelijkheden, zoals onder meer overtuigend is gebleken in het geval van Zuidelijk Flevoland (Oostvaardersplassen). Collectieve inrichtingswerken bieden ook mogelijkheden voor het creëren van nieuwe aantrekkelijke landschappen. Voorwaarde is dat de eis van een aantrekkelijk landschap niet wordt verward met eisen die in feite meer van doen hebben met nostalgie of met natuurbehoud.

In de *sociocratisch-socialistische* visie is de centrale overheid niet bij uitstek de hoeder van het algemeen belang. Het politieke karakter van de problemen verdwijnt dan naar de achtergrond en reële tegenstellingen vervagen dan in omvattende beleidsformules, waarbij onduidelijk is wie nog voor wat verantwoordelijk is. Zo gaat het bij het afwegen tussen doeleinden op het gebied van milieu, ruimte, werkgelegenheid en industriepolitiek niet om een coördinatievraagstuk, maar om een politieke strijd. Deze strijd vindt trouwens niet alleen op het hoogste beleidsniveau plaats maar op allerlei plekken in bestuur en samenleving en is niet alleen door het parlement te beslechten.

Er moet daarbij in het oog worden gehouden dat geen deelgroep of deelbelang zich kan en mag beroepen op soevereine rechten voor het eigen territorium en dat de beschermwaardigheid van de natuur altijd wordt afgewogen tegen andere gebruiksdoelen. De acceptatie van risico's wordt hier in hoge mate bepaald door de bevolking in het gebied waar zich gunstige locaties bevinden. Een weging van voor- en nadelen op lokale schaal maakt zo elk risicodragend project niet bij voorbaat kansloos.

De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting moet veel dichterbij de mensen zelf worden gebracht. Het nationale ruimtelijke beleid is tot weinig in staat; veel belangrijker zijn streekplan en bestemmingsplan. Ook deze zijn echter nog te vaak papieren tijgers; overleg tussen bewonersgroepen zelf, zo nodig met directe inschakeling van eigen deskundigen, leidt vaak tot betere resultaten.

Voor de landbouw dient productiebeheersing binnen de EG te worden bewerkstelligd door contingenteringssystemen, die herverdelend werken ten gunste van de arbeidsintensieve bedrijven. Vooral het landinrichtingsbeleid heeft een technocratisch karakter gekregen. Hier dient meer ruimte te worden geschapen voor de betrokkenen door de schaal van werken te verkleinen en hen faciliteiten ter beschikking te stellen om zelf plannen uit te werken. Natuur en landbouw dienen in deze visie niet te worden gescheiden. Reserveraamvorming kan immers maar op een beperkte oppervlakte, betekent grondverlies voor de betrokken boeren en komt neer op een onaanvaardbare versmalling van de taak van zowel de boer als de natuurbeschermer. Waar mogelijk moet worden gestreefd naar integratie. Beheersovereenkomsten bie-

den een waardevol instrument, mits de toepassing flexibel is en strikt vrijwillig en betrokkenen veel invloed hebben op het beheersplan. Reservaten blijven onmisbaar als laatste redmiddel voor bepaalde planten en dieren. Het beheer dient zoveel mogelijk te worden aangeboden aan boerenbedrijven die daarbij gebaat zijn.

Uit de problemen rond de overheidsbemoeienis bij het milieubeleid mag volgens de *technocratisch-liberale* visie niet worden geconcludeerd dat deze bemoeienis op zich zelf niet legitiem zou zijn. Het zijn veeleer de versnipperde uitwerking en organisatie van het beleid die aan de problemen schuldig zijn. Zij zijn met name te wijten aan de complexiteit, de ondoorzichtigheid die met de opeenstapeling van partiële wetten gecreëerd is. De milieuregels ontwikkelen zich in een zo hoog tempo, dat een onsamenhangend en ondoorzichtig geheel van regels ontstaat. De ondernemer ziet zich geconfronteerd met tal van instanties, lange procedures, lokaal uiteenlopende en snel veranderende normen en een concurrentievertekening ten opzichte van het buitenland door de opeenhoping van wetten.

Er wordt zwaar getild aan de voorspelbaarheid, rechtsgelijkheid en de doorzichtigheid van het overheidshandelen. Dit komt in de praktijk neer op een sterke centralisatie en uniformering van de uitvoering van het beleid. Het spreekt voor zich dat de openheid van ons economisch stelsel zijn grenzen oplegt aan nationale escapades op dit beleidsterrein. Dit is een tweede reden voor centralisatie, immers alleen de centrale overheid is bevoegd om in multilateraal overleg te treden. De nadelen van de onvermijdelijke normering en regulering kunnen deels worden gecompenseerd door financiële instrumenten die allocatief werken. Bestemmingsheffingen en -fondsen kunnen op deze wijze de uitgaven uit algemene middelen terugdringen. Problemen rond de externe veiligheid vragen in deze visie om een rationele aanpak – de overheid moet waken voor absurde veiligheidseisen die de technologische vooruitgang dreigen te belemmeren.

Het nationale ruimtelijke beleid heeft vooral voorwaardenscheppende betekenis: het reserveert tijdig gronden voor de aanleg van infrastructuur en dergelijke. De structuurschema's zijn hiervoor belangrijk. De economische krachten zijn in het algemeen te sterk om door het ruimtelijk beleid gestuurd te worden; het spreidingsbeleid is daarom in menig geval op drijfzand gebouwd. Een goede inrichting van de stedelijke gebieden, de Randstad voorop, met een uitstekend autowegennet voor particulier en vrachtverkeer, is van groot belang.

De landbouw dient zich in deze visie meer marktconform te ontwikkelen. De interventieprijs voor zuivelproducten moeten worden verlaagd, zodat het marktevenwicht wordt hersteld en minder efficiënte bedrijven afvloeien. Dit versterkt de concurrentiepositie van Nederland in de EG en van de EG in de wereld. Toch dient de overheid blijvend actief op te treden, met name via het structuurbeleid. Niet de herinrichting, maar de grootschalige ruilverkaveling blijft hier het aangewezen instrument. Ook nieuwe inpolderingen die zich zelf betalen (Markerwaard, rand Waddenzee) komen in aanmerking. De grondmarkt behoeft geen verdere regulering: de efficiënte bedrijven reddden zich toch wel. Wel zijn scherpere milieuhygiënische regels nodig voor zover vervuiling de landbouwproductie of de afzet bedreigt (bijv. nitraat in bladgroenten).

De natuur dient in de eerste plaats te worden beschermd via het particulier initiatief, bijvoorbeeld door aankopen van marginale landbouwgronden door de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en door belastingfaciliteiten voor particuliere landgoedeigenaren. De overheid is hier echter onmisbaar. Zij kan reservaten creëren door ruilverkavelingen en inpolderingswerken. Speciale aandacht verdienen hierbij plant- en dierpopulaties van internationale betekenis. Integratie van landbouw en natuur lijkt op lange termijn een illusie. Beheersovereenkomsten dienen dan ook vooral als overgangsmaatregel naar reservaatvorming. Integratie van landbouw en landschap is zeer wel mogelijk, vooral via ruilverkavelingen.

In de *sociocratisch-liberale* visie bestaan ook bij het omgevingsaspect veel mogelijkheden voor het doorbreken van het primaat van de centrale overheid

en versterking van de marktwerking. Op het terrein van de externe veiligheid kan dit door het meer naar voren halen van de individuele aansprakelijkheid. Het risico van het uitkeren van schadeloosstellingen voor schade aan gezondheid of goed, zet de ondernemer aan tot verantwoord, en kostenbewust handelen. Vooral financiële instrumenten komen in de plaats van fysieke regulering. Bij een sterke mate van decentralisatie, zowel functioneel als territoriaal, worden bedrijven aangezet tot samenwerken. Nu wordt te veel de aandacht gericht op elk bedrijf afzonderlijk, wat leidt tot ondoelmatige uitgaven. Door de bedrijven in één industriegebied als een complex te beschouwen wordt het aantal oplossingsmogelijkheden sterk uitgebreid.

Aan ruimtelijk beleid als een zelfstandige, sterk geprofileerde tak van overheidszorg is weinig behoefte; op nationaal niveau kan zij eventueel een nuttig instrument zijn om tijdig een goede infrastructuur te kunnen realiseren. Op regionaal en lokaal niveau zijn de plannen al gauw te gedetailleerd en frustreren zij licht de werking van de markt, bijvoorbeeld de plannen van projectontwikkelaars in de stad en de ontplooiing van land- en tuinbouw.

De landbouw zal zich in deze visie meer marktconform moeten ontwikkelen. De overheid dient terughoudend te zijn met steunverlening. Natuur dient in de landbouw een grote plaats te behouden, maar geheel op basis van vrijwilligheid. Dwang werkt hier averechts. Grondverwerving voor reservaatvorming moet plaatsvinden door aankoop, niet door onteigening via ruilverkaveling of herinrichting. Grote onbenutte mogelijkheden liggen nog in (vrijwillige) particuliere samenwerking tussen boeren en natuurbescherming. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het succesvolle weidevogelbeheer van de Bond van Friese Vogelbeschermingwachten en uit de recente opkomst van het vrijwillig landschapsbeheer. De overheid dient zich zoveel mogelijk te beperken tot het ruimte scheppen voor dergelijke particuliere initiatieven.

Niet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid staan bij een *technocratische politiek op christelijke grondslag* voorop, maar de doelmatigheid en verantwoordelijkheid. Deze komen het best tot zijn recht in een gedecentraliseerde structuur. De centrale overheid dient niet zozeer een inhoudelijk milieubeleid te voeren, als wel de procedures te ontwikkelen en te bewaken waarbinnen de verschillende overheden te zamen met functionele bestuursorganen het milieubeleid gestalte geven. Lagere overheden en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, zoals provincies, gemeenten, water- en zuiveringsschappen, produktschappen enzovoort herbergen veel kennis en inzicht en zorgen bovenal voor een verantwoordelijke uitvoering. Overleg neemt in deze benadering een belangrijke plaats in. Immers een gezamenlijk genomen besluit biedt de beste garanties voor naleving. De betaalbaarheid van het milieubeleid wordt in deze visie al op het micro-niveau van de individuele onderneming of per project gewogen ten opzichte van de lokale milieufactoren. Deze afweging kan van plaats tot plaats tot verschillende uitkomsten aanleiding geven.

Terwille van een zo rechtvaardig mogelijke toedeling heeft de overheid bij het ruimtelijk beleid een belangrijke rol. Nauwkeurige afweging van alle deelbelangen is nodig; het stelsel van structuurschetsen en -schema's is hierbij van waarde. Overigens ligt de nadruk toch vooral op provinciaal en gemeentelijk niveau; hier zijn de directe verbanden met de burgers die het aangaat, immers het grootst.

De landbouw zal zelf de problemen moeten zien te pareren die zij veroorzaakt. Via een systeem van medeverantwoordelijkheid kan meer evenwicht op de markten worden bewerkstelligd. In overleg met landbouwschap en produktschappen kan dit vorm krijgen. Het structuurbeleid dient zich blijvend te richten op het gezinsbedrijf, dat zijn concurrentiekracht duidelijk heeft bewezen. Kleine bedrijven dienen geleidelijk te verdwijnen, grote bedrijven dient verdere steun te worden onthouden. Dat kan bijvoorbeeld door deze bedrijven uit te sluiten van de agrarische grondmarkt via de Wet Agrarisch grondverkeer. De ruilverkaveling blijft het aangewezen instrument voor structuurverbetering. Goed overleg tussen de gevestigde organisaties kan hier borg staan voor aanvaardbare compromissen tussen agrarische en andere belangen. Ook het natuurbehoud moet primair worden behartigd door goed over-

leg tussen organisaties. Bij ruilverkavelingen zal dat resulteren in reservaten en beheersgebieden. Ook beheersplannen dienen op deze manier te worden opgesteld. Daarnaast kan de boer via voorlichting worden gewezen op zijn verantwoordelijkheid jegens de schepping.

Volgens de *sociocratische visie op christelijke grondslag* wordt de natuur als bezield gezien. De hoogmoedige omgang met de schepping ten bate van materiële welvaart heeft een desastreuze inwerking. Zij leidt tot verstoorde menselijke verhoudingen, verlies van zingeving van het bestaan, en een verloederende natuur. De inhoud van en zingeving aan het bestaan moet vooral worden gezocht in meer kleinschalige samenlevings- en werkverbanden. Over het vraagstuk van de risico's hoeft niet meer over de mensen heen te worden beslist door technici, omdat grootschalige projecten met onvoorstelbare risico's worden vermeden. De morele aanspreekbaarheid van een ieder maakt een strakke normering overbodig en verplicht tot participatie.

In de steden moet de bouw zich meer oriënteren op de behoeften van de bewoners van buurt en wijk; vaak ligt maar al te sterk het accent op het beheer van onroerend goed in plaats van op ontplooiing van gemeenschapszin en solidariteit. Het ruimtelijk beleid voor de landelijke gebieden dient een hoge prioriteit te geven aan het ongeschonden aan het nageslacht doorgeven van natuur en landschap. Hierbij is het voorkomen, door aanpassing van levensstijl, beter dan het bestrijden nadat het kwaad is geschied, temeer daar vele van de verstoringen niet meer te herstellen blijken te zijn.

De landbouw heeft in deze visie een meervoudige taak: niet alleen het verschaffen van voedsel en inkomen, maar ook het beheren van natuur en milieu. De huidige overproductie in de zuivel schaadt niet alleen de omgeving, maar is ook nadelig voor de Derde Wereld door vervalste concurrentie en doordat beslag wordt gelegd op daar schaarse landbouwgrond. Deze overproductie dient dan ook niet te worden aangepakt via afzetbevordering, maar via beperking van de productie. De landinrichting dient kleinschaliger te worden en meer kansen te scheppen voor kleine bedrijven, participatie en integratie van landbouw en natuur. Op bedrijfsniveau kan integratie maar kansen krijgen via deelmarkten voor bijvoorbeeld biologisch-dynamische landbouwproducten.

6.2.3 *Perspectieven voor het milieubeleid*

Elk milieubeleid steunt op normering, marktwerking, decentralisatie en participatie, maar in de verschillende visies ligt het zwaartepunt verschillend. Politiek-bestuurlijk gezien, is de kern van het onderscheid tussen de vier perspectieven de vraag wie een centrale rol spelen bij de feitelijke vormgeving van het milieubeleid.

In het perspectief van *centrale normering* is dit de overheid. Vooral vanuit de *liberale* en *socialistische* visies met *technocratische signatuur* wordt bij dit perspectief het zwaartepunt gelegd. Er zijn hierbij nog twee varianten te onderscheiden. Die waarbij de overheid de belangen van de industrie goed in het oog houdt en die waarbij zij aanmerkelijk zwaarder tilt aan haar verantwoording voor het milieu. Het gaat hier om een verschillende afweging van doelstellingen waarvan de uitkomsten niet op voorhand aan een bepaalde karakteristieke visie kunnen worden toegeschreven.

Bij het perspectief van *versterkte marktwerking* gaat het erom de milieueisen van de samenleving zoveel mogelijk tot gelding te brengen op het niveau van de ondernemer of individuele vervuiler, zodat financieel-economische prikkels weer een voorname rol kunnen spelen. Dit beleidsinstrument is vooral favoriet vanuit de *sociocratisch-liberale* optiek.

Het perspectief van *decentralisatie* is erop gericht de bevoegdheden te verdelen over lagere overheden en functionele bestuursorganen, waar door een zo breed mogelijke samenspraak tussen alle betrokkenen naar een zo groot mogelijke consensus wordt gestreefd. Dit beleid wordt vooral als passend gezien in de *technocratische politiek op christelijke grondslag*.

In het perspectief van *participatie* wordt aanmerkelijk meer gewicht toegekend aan initiatieven die voortkomen uit milieugroepen, omwonenden en belangorganisaties en daarmee aan het bewerkstelligen van de hiervoor

vereiste openheid van overleg en procedures. Zoals hier uitgewerkt, past dit perspectief vooral bij de *sociocratische politiek op christelijke grondslag*.

6.2.3.1 Centrale normering

Een normstellend beleidsperspectief dat de belangen van de industrie goed in het oog houdt, is te kenschetsen met een drietal trefwoorden: grenzenstellend, voorwaardenoplegend en mogelijkheden scheppend. Meer dan tot nu toe dient evenwel in de pas te worden gelopen met de EG op het gebied van wetgeving, normstelling, heffingstelsels en procedures. De concurrentiepositie van de Nederlandse industrie zal zwaarder moeten wegen in het milieubeleid — de industrie dient een gelijkwaardige positie en behandeling te krijgen naast de bescherming van het milieu⁷. Om dit gestalte te geven, is er een duidelijke coördinatie vereist tussen de verschillende overheden. De huidige uitvoeringspraktijk is te ondoorzichtig en te ver gedecentraliseerd. Ten eerste zal de centrale overheid een meer voorspelbare en vastere koers moeten uitzetten in de planvorming en algemene regelgeving. Daarbij kan ze gebruik maken van kosten-batēnanalyses, zowel bij de prioriteitstelling in het milieubeleid als geheel, als bij de uiteindelijke regelgeving op afzonderlijke deelreinen. De afweging heeft dan enerzijds betrekking op vermeden schade, de positieve welzijnsaspecten en de kosten en anderzijds op de bedrijfsmatige gevolgen voor de getroffen activiteit en bedrijfstak. Tevens moet meer dan voorheen een wetenschappelijke onderbouwing van de normstelling worden geleverd.

Ook zal de uitvoering van bestaande en uitgevaardigde wet- en regelgeving vereenvoudigd, versneld en gecentraliseerd moeten worden. Het gaat niet aan om de uitvoering in handen te leggen van instanties die niet over de daarvoor benodigde technische en economische competentie beschikken. Per provincie dient één bureau Vergunningen ingesteld te worden, dat alle voor het oprichten en opereren van bedrijven benodigde vergunningen (en dat zijn er ongeveer veertig) behandelt en coördineert. De grote discretionaire bevoegdheden van de vergunningverlener zullen moeten worden ingeperkt door een dwingend karakter van de modelvoorschriften van de centrale overheid — de gelijke rechtsbedeling moet zwaarder wegen, zodat oneerlijke concurrentie tussen provincies wordt uitgebannen. Kortom, via een integrale aanpak worden de onderlinge prioriteiten vastgesteld en de beleidssectoren en -instrumenten daarop afgestemd. Daarbij past een bevordering van de eenheid van beleid, niet alleen horizontaal tussen de verschillende sectoren of departementen, maar ook vertikaal tussen de verschillende niveaus. Om de harmonisatie op EG-niveau te bevorderen, is een systeem van open verwijzing te prefereren boven de huidige starre verwijzing, waarbij elke EG-richtlijn nog eens in nationale wetgeving moet worden vertaald. De open verwijzing betekent dat de internationaal aanvaarde verbeterde norm onmiddellijk nationaal rechtsgeldigheid krijgt. Er is geen overgangsfase waarin de reeds bereikte harmonisatie geschonden wordt.

De op stapel staande Wet Externe veiligheid zal in dit perspectief gebaseerd worden op een filosofie die de risico's afweegt tegen de baten: de verkleining van de risico's dient op kosten-effectiviteit en economische rationaliteit te worden getoetst. Ook hier kunnen weer kosten-batēnanalyses voor de prioriteitstelling in het beleid worden gehanteerd met bijvoorbeeld als richtsnoer de benodigde uitgaven per vermeden slachtoffer. Onderzoek in de Verenigde Staten heeft uitgewezen dat dit soort overwegingen amper een rol heeft gespeeld bij de huidige veiligheidseisen. Zo werden per vermeden slachtoffer de volgende bedragen geïnvesteerd in veiligheidsvoorzieningen: kolencentrales \$30.000, atoomindustrie \$5 mln, verkeer/vervoer \$200.000⁸.

Bij de tweede variant van het normerend beleidsperspectief krijgt de overheid een zwaardere verantwoordelijkheid voor de bescherming van het

⁷ Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*, 's-Gravenhage, 1981, aanbeveling 13 en blz. 25-27.

⁸ D.O. Krent, 'Comment on Societal Risk', *Science*, 25 april 1980, vol. 208, nr. 4442, blz. 372 e.v..

milieu. Het strakkere beleid wordt verdedigd met het argument dat dit de economische ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid niet nadelig hoeft te beïnvloeden. Veel studies wijzen immers op een licht positief macro-economisch effect dat vooral samenhangt met de vraag naar goederen en diensten als antwoord op regulering⁹. Het is mede de taak van de overheid te zorgen dat er in Nederland een milieusectorbeleid van de grond komt – te meer omdat zij de omvang van de vraag naar milieugoederen kan bepalen – waardoor de benodigde apparatuur en diensten op de binnenlandse markt beschikbaar komen.

De criteria voor de regelgeving worden ontleend aan de bescherming van flora en fauna en aan volksgezondheidsoverwegingen, waarbij niet te gauw wordt toegegeven aan vermeende technische onoverkomelijkheden. Het veelvuldig gebruik van dit argument door het bedrijfsleven heeft de geloofwaardigheid ervan aangetast. Zo'n beleid zet het bedrijfsleven onder druk haar creativiteit en technisch vernuft aan te wenden waarmee, zoals gebleken is, de innovatie gebaat is. In de Verenigde Staten en Japan heeft een dergelijk beleid veel successen opgeleverd. Het EG-beleid is op dit terrein veelal te behoudend – Nederland zou er niet voor moeten terugschrikken verder te gaan in de normstelling van de grenswaarde van de EG-richtlijnen. Kortom, de centrale regelgeving dient te worden uitgebreid, bijvoorbeeld door de modelvoorschriften verbindend te verklaren voor de vergunningverlening. Ook kan, naar Amerikaans voorbeeld, gewerkt worden met verschillende pakketten van normen voor verschillende situaties, zoals Best available control technology, New source performance standards, Lowest achievable emission rate, en Reasonable available control technology. Via een landelijk centrum kunnen de lagere overheden de benodigde informatie verkrijgen. De uitvoeringspraktijk door de lagere overheden moet beter worden bewaakt en begeleid. Als deze niet voldoet aan de eisen moeten sanctiemogelijkheden beschikbaar zijn, zoals opschorting van fondsen voor woningbouw of infrastructuur. De praktijk van de Hinderwet heeft aangetoond dat de overgehevelde bevoegdheden niet altijd op verantwoorde wijze worden gehanteerd.

Wat betreft de financiële regelingen zal een meer specifiek beleid moeten worden gevoerd en meer moeten worden aangewend voor het klein- en middenbedrijf. Het feit dat grote (multi)nationale ondernemingen vaak ook de leveranciers zijn van milieugoederen, maakt bescherming van de kleine en middelgrote ondernemingen noodzakelijk. Zij zijn niet of minder in staat de extra kosten te verhalen op de afnemer, te profiteren van de schaalvoordelen of de eigen ontwikkelde milieu-apparatuur af te zetten aan andere ondernemingen. De huidige WIR-milieutoeslag is dan ook een te grof instrument; eerder moet worden aangesloten bij de praktijk van het fonds voor luchtverontreiniging en de kostenlijn van de nota Innovatie.

Met betrekking tot de beoordeling van risico's, zal in de nieuwe Wet Externe veiligheid een opvatting moeten worden gehanteerd die een totale afweging van voor- en nadelen voorstaat; de vraag is dan niet zozeer de aanvaardbaarheid van het risico, maar de aanvaardbaarheid van de activiteit. Aangezien alle voor- en nadelen niet in een zelfde dimensie zijn weer te geven, zijn politieke keuzen noodzakelijk.

6.2.3.2 Versterkte marktwerking

Dit perspectief voor milieubeleid is te karakteriseren met het trefwoord markt. Een belangrijke stelling is hier dat de huidige benadering onvoldoende prikkels biedt voor de bedrijven en daarnaast leidt tot zeer ongewenste neveneffecten. De belangrijkste hiervan zijn dat het milieubeleid niet kosten-effectief is en, ondanks de goede bedoelingen, de innovatie niet wordt bevorderd. De vergunningverlenende instanties richten zich te veel op het voorschrijven van middelen, een terrein waar veel technische kennis voor nodig is,

⁹ De CPB-Vintaf II uitkomsten wijzen weliswaar in de richting van een licht negatief effect, maar dit hangt samen met de modelspecificaties: grote gepreoccupeerdheid met macro-economische parameters als loonkosten en andere kosten, weinig ruimte voor een gericht industriebeleid.

en laten het te weinig bij doelvoorschriften. Doelvoorschriften geven bedrijven de ruimte te zoeken naar een voor hun eigen specifieke omstandigheden beste methode ter beperking van de overlast en hinder. Normen kunnen op deze manier ook als minimum-eis fungeren.

Naast normering en vergunningverlening is ook de wijze van controle op de naleving van belang. Wanneer de overheid niet zelf controleert, maar wel de wijze van controleren vaststelt, kan veel aan de ondernemingen worden overgelaten. Hierbij kan worden aangesloten bij de reeds in het buitenland bestaande 'Quality assurance system', of 'Good manufacturing practice'. Doordat de overheid slechts procedurele regels stelt volgens welke de onderneming zelf haar producten controleert en procédés bewaakt, worden de milieu-eisen die de samenleving stelt veel meer in de ondernemingsplanning geïntegreerd. Deze internalisering van milieu-eisen wordt in de sociocratisch-liberale optiek bewerkstelligd en uitgewerkt in een combinatie van zelfcontrole onder verantwoordelijkheid van de ondernemingsleiding en economische sancties (bijv. financiële aansprakelijkheid). Samengevat, de overheid beweegt zich met de regulering teveel op een terrein waar ze geen competentie heeft, met als gevolg dat de kwaliteit van het milieu te duur betaald wordt. Beter ware het meer met economische prikkels te werken en meer ruimte te geven aan de markt.

Hiervoor zijn verschillende systemen:

- *Vervuilingsheffingen*, zo opgezet dat de vervuiler zelf kan kiezen tussen het voldoen van de heffing, dan wel zelf de vervuiling aan te vatten en te bestrijden. De hoogte van de heffing kan worden afgestemd op de gewenste milieu-kwaliteit.
- *Subsidies* in de vorm van belastingfaciliteiten, achtergestelde leningen of toeslagen op investeringen en gefinancierd uit heffingsfondsen.
- *Boetes* op niet nakomen van de verplichtingen; versterking van de financiële aansprakelijkheid voor gederfde schade aan leven en goed en verlenging van verjaringstermijnen.
- *Verhandelbare vervuilingrechten*. In dit systeem zijn er een beperkt aantal vergunningen, afgestemd op het opnamevermogen van lucht en water. De prijs voor elke vergunning wordt vervolgens bepaald door de hoogste bieder. De uiteindelijke, meest kosten-effectieve toestand wordt dan bereikt doordat vervuilers die hoge kosten moeten maken voor de bestrijding, vergunningen gaan kopen van bedrijven die tegen geringere kosten hun eigen vervuiling kunnen saneren.
- *Uitworpplafonds*. Dit is een systeem waarin niet elke vervuilingbron apart wordt bekeken, maar binnen een bepaald gebied de mogelijkheid laat van allerlei wijzigingen zolang het netto-resultaat maar geen verhoging van de uitwerp is. Dit systeem kan bijvoorbeeld een heel industriegebied omvatten, waardoor het mogelijk wordt dat verschillende bedrijven onderling tot de meest kosten-effectieve oplossing komen.
- *Verhandelbare produktierechten* voor milieugevaarlijke stoffen, zoals bijvoorbeeld chloor, fluor-koolwaterstoffen of asbest. De maximale capaciteit wordt op het gewenste niveau vastgesteld en de rechten voor de productie worden op de markt gebracht met als resultaat dat deze stoffen dan alleen nog in die sectoren gebruikt worden waar deze het moeilijkst vervangbaar zijn en/of economisch van het grootste belang.

Met bovengenoemde instrumenten zijn weliswaar niet alle fysieke reguleringen overbodig, maar wordt wel ondoelmatig en weinig kostenbewust handelen van de overheid teruggedrongen. Voor de introductie van deze instrumenten is een groot aantal wijzigingen van het bestaande wettelijke kader noodzakelijk. De ervaring met de heffing van de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren heeft echter geleerd dat deze weg veel perspectief heeft. Te denken valt onder meer aan een wijziging van de Wet Luchtverontreiniging, in het bijzonder wijziging van de bestaande brandstofheffing, en introductie van een heffing op proces-emissies. De eis die aan deze heffingen moet worden gesteld, is dat ze naast de financieringsfunctie ('de vervuiler betaalt') tevens een allocatieve en regulerende functie hebben. 'Verhandelbare vergunningen' zijn vooral interessant voor industriële regio's als Rijnmond, het Noordzeekanaalgebied, enzovoort. Van de overheid is dan meer duidelijkheid

vereist over de toelaatbare vervuilingen en doelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van het milieu. Regionale verspreidingsmodellen kunnen worden gehanteerd om de grenzen te bepalen van de uitruil in de bestrijding van de verontreiniging.

Met betrekking tot risico's wordt gestreefd naar zoveel mogelijk vrijwilligheid van de blootstelling. Waar dit in onvoldoende mate mogelijk is, zal aansprakelijkheid in versterkte mate moeten gelden. De vrijwilligheid kan worden gehonoreerd met risicopremies voor werknemers, aangepaste huren in woongebieden nabij risicodragende activiteiten en dergelijke. De aansprakelijkheid voor de eigenaar van de installaties zullen leiden tot een kosten-effectieve oplossing, omdat de uitgaven voor veiligheidsvoorzieningen meer zullen zijn afgestemd op reële schade.

6.2.3.3 Decentralisatie

In een beleidsperspectief van decentralisatie wordt gestreefd naar een zo breed mogelijke samenspraak tussen belanghebbenden en anderen, aansturend op een zo groot mogelijke consensus tussen overheid, burgers, bedrijven en instellingen. Dit kan het best zo dicht mogelijk bij de burger gebeuren, waarbij de lokale overheid de globale kaders van de centrale overheid met specifieke verfijningen kan invullen. De huidige praktijk tendert naar deze situatie. Deze decentralisatie is functioneel omdat het vergunningverlenend lokale gezag een grote mate van flexibiliteit wordt gegeven tot het vaststellen van normen, waarbij naast de individuele omstandigheden van de bedrijven tevens de ecologische inpasbaarheid in woon- en leefomgeving het best kan worden beoordeeld. Ecosystemen variëren immers van nature in opbouw, in samenstelling en in eigenschappen; dat geldt dan uiteraard ook voor de normen die men ter bescherming ervan aanlegt. Niet uniforme emissienormen, maar milieukwaliteitsnormen staan in dit perspectief centraal. Landelijke normen kunnen nooit op een adequate wijze met de lokale en regionale omstandigheden rekening houden. Dergelijke normen gaan in de samenleving functioneren als maxima, ook al zijn ze bedoeld als minima. Tot passieve gehoorzaamheid gedwongen, verontreinigt men tot aan de toelaatbare grens.

De grenzen van de flexibiliteit worden getrokken door jurisprudentie bij beroeps- en kroonprocedures, aangespannen door de vergunningaanvrager, de inspecteur van volksgezondheid, lokale opposenten, enzovoort. Deze toetsing staat borg voor rechtsgelijkheid, niet in de zin van resultaat maar van inspanning. Het wettelijk instrumentarium behoeft weinig aanpassingen, want deze heeft nu al het karakter van kaderwetten die de provincies een grote bewegingsvrijheid geven bij normering en vergunningpraktijk. Een uniforme taakverdeling tussen de bestuurslagen is echter niet aan te bevelen. Wanneer nationale belangen in het geding zijn, is het noodzakelijk dat de centrale overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt. Maar om de afweging tussen milieu en zaken als werkgelegenheid en ruimte zo dicht mogelijk bij de betrokkenen te laten plaatsvinden, kunnen ook gemeenten en functionele organen als waterschappen in plaats van provincies een normerende rol spelen. Wel moeten dan de faciliteiten op gemeentelijk niveau worden uitgebreid. Dit betekent bijvoorbeeld de oprichting van regionale milieudiensten als instrumenten van verlengd lokaal bestuur. Hierbij kan worden voortgebouwd op de bestaande intergemeentelijke geluidsdiensten. Voor functionele organen, die op specifieke terreinen bestuurlijke verantwoordelijkheden krijgen toegekend, kan aansluiting gezocht worden bij de waterschappen, die op het terrein van de oppervlaktewatervervuiling nu al een rol spelen bij het milieubeleid. De provinciale milieuhygiënische beleidsplannen dienen het coördinatiepunt te worden tussen de drie bestuurslagen, zoals het streekplan in de ruimtelijke ordening. Wel zal de provincie meer financiële armslag moeten krijgen, onder meer voor het toekennen van schadevergoedingen. De landelijke fondsen dienen te worden gedecentraliseerd, immers ook hier kunnen de lagere overheden beter beoordelen of de opgelegde eisen redelijkerwijze al dan niet ten laste behoren te komen van de vergunningaanvrager.

Met betrekking tot het beleid ten aanzien van risico's, wordt een risico-

beoordelingsopvatting gehuldigd waarin algemeen geldende criteria ontbreken. Aard en niveau van de risico's die geïntroduceerd mogen worden, worden vastgesteld in onderhandeling tussen de hierbij betrokken groeperingen. De uitkomst van de onderhandeling kan aldus van situatie tot situatie verschillen. De te introduceren Wet Externe veiligheid dient dan ook vooral procedures vast te leggen en geen inhoudelijke criteria. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het feit dat de perceptie van risico's nauwelijks aansluit bij het traditionele risicobegrip en dat de individuele houding ten aanzien van risico's sterk bepaald wordt door situationele factoren.

6.2.3.4 Participatie

Anders dan bij 'decentralisatie', waar lagere vertegenwoordigende en functionele bestuursorganen een centrale plaats innemen, zijn het in dit perspectief van participatie de milieugroepen, de omwonenden en de belangenorganisaties die nauwer betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering. Het is in deze gedachtengang niet alleen aan de overheid het algemeen belang te behartigen. Door een spreiding van verantwoordelijkheden over de samenleving wordt ernaar gestreefd de omvang van de overheidsbemoeienis op milieugebied terug te brengen.

Het wordt in dit perspectief verbazingwekkend geacht dat de huidige normering nog zoveel krediet heeft, ondanks het aperte falen. Als voorbeeld moge dienen de aanpak van milieugevaarlijke stoffen. Op EG-niveau bestaat een 'zwarte' lijst met 1500 stoffen die regulering vergen. Gemiddeld heeft de EG drie jaar en twintig concepten nodig voor het uitvaardigen van één richtlijn. Gesteld dat er geen nieuwe stoffen zouden bijkomen, duurt het zo tot in de 23e eeuw voordat het programma voltooid is. Ook het overleg over de Rijn (I.R.C.), al sinds 1950 gaande, laat een voortgaande verslechtering aanzien. Tien jaar na de V.N.-conferentie in Stockholm over het leefmilieu is de balans zeer ongunstig: het gaat slecht met het milieu, in Nederland, in Europa en in de rest van de wereld. En alhoewel milieu erg hoge prioriteit geniet bij de bevolking, laten de bestaande structuren amper ruimte voor participatie.

Illustratief is in dit verband de steeds terugkerende roep om de beroepsprocedures voor burgers te ontcrachten, de geheimzinnigheid die het openbaar bestuur en bedrijven samen creëren, zogenaamd om de bevolking niet nodeloos te verontrusten, en de afwerende, geïrriteerde houding van bestuurders ten opzichte van burgerinitiatieven. Dit bestuurdersmonopolie roept apathie en machteloosheid op, en sluit mogelijke samenwerking en consensus uit. Het resultaat is dat het milieu er slecht bij gedijt. Particuliere initiatieven, als bijvoorbeeld van de Stichting Reinwater in haar processen tegen de Franse kalimijnen, zijn een onmisbare aanvulling van initiatieven van de overheid. Zo zijn er meer voorbeelden, de werkgroep Energieëdiscussie en het Centrum voor Energiebesparing in de Brede Maatschappelijke Discussie staan borg voor een brede betrokkenheid en mogelijk een grote legitimatie van het energiebeleid voor de komende jaren. Een belangrijk instrument voor het betrekken van de bevolking bij het milieubeleid is de milieu-effectrapportage. Mits er tevens ruimte is voor het opnemen van alternatieven, biedt zo'n rapport een goede informatiebasis voor een ieder die zich medeverantwoordelijk voelt. De bestaande decentrale uitvoering van het milieubeleid biedt veel aanknopingspunten om participatie in de praktijk te brengen.

Wel is hiervoor een grotere openbaarheid vereist met betrekking tot onder meer de Wet Arbeidsomstandigheden, de Warenwet, de Wet Algemene bepalingen milieuhygiëne. In dit perspectief kunnen milieugroepen en omwonenden in de onderneming vertegenwoordigd zijn via de milieuraden. Zij hebben ook een controlerende taak, en wel naar twee kanten. Zij kunnen de ambtenaar behulpzaam zijn, omdat zij vaak beschikken over bijzondere kennis en informatie waar ze nu weinig mee kunnen doen. Door hun een rol te geven, kan hun ongenoegen werkzaam worden gemaakt en worden tegelijkertijd nieuwe milieuschandalen voorkomen. Ze kunnen echter ook de ambtenaar zelf controleren in zijn beleidsvoorbereidende en uitvoerende rol. De controle op de uitvoerende macht is in deze sociocratische optiek immers niet alleen

aan de volksvertegenwoordiging voorbehouden. Als instrument om de openheid van het ambtelijk apparaat belast met het milieubeleid ten opzichte van de desbetreffende bevolkingsgroep te bevorderen, kan, naar Amerikaans voorbeeld, de 'Lawsuit' of 'Citizens suit jurisdiction' dienen. Als een overheidsdienst zijn wettelijke verplichtingen niet nakomt, kunnen burgers via de rechter de dienst aanmanen. Bij het alsnog in gebreke blijven, kunnen de burgers zich vervolgens tot de rechter wenden, die dan de vergunningplichtige of de wetsovertreder eisen kan opleggen voor oprichting of opereren van een inrichting. De hier bepleite spreiding van verantwoordelijkheid voor het milieu houdt een grote verscheidenheid in de normstelling in. De Europese harmonisatie in EG-verband heeft vooral betekenis voor het vastleggen van een minimumnorm, een bodem waaronder bedrijven en regio's elkaar niet kunnen wegconcurreren.

Het bestaande beleid met de technische hulpmiddelen van de veiligheidsrapporten gaat volledig voorbij aan de perceptie van risico's onder de bevolking. Het feit dat het ene ontwerp voor een installatie bijvoorbeeld een factor duizend veiliger is dan het andere staat los van de mate van aanvaarding van een installatie. Voor de bevolking tellen zaken als catastrofaliteit, onbeheersbaarheid en onvrijwilligheid. Een overheidsbeleid dat zich richt op het eisen van aanvullende veiligheidsmaatregelen heeft weinig invloed op de houding van de bevolking, maar het leidt zeker tot extra kosten voor de eigenaar van de installatie. Beter is het naar de bevolking van de regio toebrenge van de beslissing. Het blijkt nogal eens dat het risico dat men in eigen kring bereid is aan te gaan, vele malen groter is dan de risico's op afstand: de opbouwwerker in Drachten maakt zich meer zorgen over de petrochemische installaties dan de inwoner van Hoogvliet; hetzelfde geldt voor de angst voor kernenergie – die leeft niet zo sterk in Borssele. Deze weg kan ook conflicten tussen natuurbescherming en landbouw oplossen. Hier blijken juist de landelijke landinrichtingsdienst, de Centrale Cultuurtechnische Commissie, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en dergelijke oplossingen in de weg te staan.

6.2.4 *Perspectieven voor ruimtelijke inrichting*

In paragraaf 2.3 is uiteengezet, dat de ruimtelijke inrichting van ons land maar ten dele wordt beheerst door het planologisch beleid van de overheid, omdat dit beleid vooral reageert op claims die in het maatschappelijke verkeer op de schaarse ruimte worden gelegd. De beleidsruimte is dus betrekkelijk beperkt en afremming, ombuiging en bevordering van ruimtelijke ontwikkelingen zijn moeilijk en vorderen bovendien vaak veel tijd. Verschillen in opvatting hebben vooral betrekking op de waarde die men hecht aan verschillende planologische beleidsinstrumenten, de mate van regionale spreiding die men wenst, de beleidsinspanning die men nodig acht voor de goede inrichting van stadsgewest en stad en voor de stadsvernieuwing, en de prioriteit die men geeft aan openbaar vervoer of particulier verkeer.

In grote lijnen zijn drie perspectieven voor beleid te onderscheiden. Het eerste, het *vrije-ontwikkelingsperspectief*, volgt vooral de economische krachten en de woonwensen. Op grond hiervan is het uitgewerkt in *sociocratisch-liberale* zin. Het tweede, het *verstedelijkingsperspectief*, legt een sterk accent op een goede inrichting van de stadsgewesten en de steden. Deze zullen niet alleen werk, maar tevens woongelegenheid moeten bieden, ook aan de achterstandsgroepen in de samenleving. Het ligt hiermee in het verlengde van *technocratisch-socialistische* visie. Het derde, het *regionale ontwikkelingsperspectief*, is vooral georiënteerd op een evenwichtige regionale ontwikkeling en overzienbare ruimtelijke eenheden. Het is vanuit een overwegend *technocratische visie op christelijke grondslag* uitgewerkt.

6.2.4.1 *Vrije ontwikkeling*

In dit perspectief wordt ruim baan gegeven aan de economische ontwikkeling. De ruimtelijke sturingsinstrumenten hebben geen zelfstandige rol, maar zijn vooral voorwaardenscheppend en functioneel gericht. Er bestaat dan ook

meer belangstelling voor de structuurschema's voor de infrastructuur van de desbetreffende vakdepartementen dan voor de structuurschetsen van de planologische dienst.

Het is van belang de gunstige economisch-geografische ligging van ons land uit te baten. Dit betekent in de eerste plaats een verdere samenballing van werkgelegenheid en bevolking in de Randstad, zo nodig ook in het groene hart hiervan. Van de Randstad stralen werkgelegenheid en verstedelijking nu al uit naar Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant en Zeeland. Voor deze ontwikkeling moet ruimte worden geschapen, onder andere door het tot stand brengen van een uitstekend wegennet. De perifere regio's met zwakke economische structuur krijgen hiermee minder geld en aandacht.

Bij de stedelijke uitbreidingen staat de voldoening aan de woonwensen voorop. Dit betekent de aanleg van rustige woongebieden buiten met een hoog percentage eengezinswoningen met tuin. Deze suburbanisatie behoeft dank zij de auto niet op bezwaren te stuiten. In de steden zelf zullen in de hiervoor gunstig gelegen delen van de binnenstad en aan de invalswegen meer kantoren verrijzen. Hierdoor wordt het grote-stadskarakter versterkt. Het oude woningbezit in andere stadsdelen moet worden gerehabiliteerd als het nog voor rendabele exploitatie vatbaar is. Is dit niet het geval, dan zal kaalslag en sanering moeten plaatsvinden. Het is van belang dat dit snel en efficiënt gebeurt, want langdurige open gaten tasten het stedelijk leven aan.

Ook bij de ontwikkeling van het landelijke gebied is meer vrijheid op zijn plaats. Waar de agrarische produktie-omstandigheden gunstig zijn, kan dan sneller worden overgegaan tot bijvoorbeeld kassentuinbouw of ruilverkaveling. Anderzijds kunnen de slechtste landbouwgronden dan ook sneller worden afgestoten voor bijvoorbeeld recreatieve voorzieningen. Bij afweziging zullen landbouw en recreatie in het algemeen zwaarder wegen dan het behoud van het landschap.

Een belangrijk element van de ruimtelijke inrichting is de aanleg van een goede infrastructuur: deze is immers bij uitstek voorwaardenscheppend voor de economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de nieuwe woongebieden. Bovendien is dit een van de weinige terreinen waar de overheid niet slechts bestemmingen bepaalt, maar deze ook zelf moet realiseren. Bedrijfsleven en publiek hebben de grootste behoefte aan autowegen en minder aan openbaar vervoer; bij beperkte middelen verdienen de eerste dus prioriteit.

Het vrije-ontwikkelingsperspectief laat zich behalve in sociocratisch-liberale zin ook goed uitwerken in technocratisch-liberale zin. Belangrijk verschil daarbij is dat dan meer gewicht toegekend wordt aan de negatieve externe effecten, die met behulp van een randvoorwaardenstellend beleid aangepakt worden.

6.2.4.2 Verstedelijking

In dit perspectief staat de aandacht voor de stedelijke ontwikkeling voorop. De ruimtelijke ordening is niet alleen een voorwaardenscheppende of functionele activiteit, maar vooral een integratiekader van maatschappelijke ontwikkelingen met ruimtelijke claims. Dit geldt zowel op nationaal niveau als op het niveau van streek, stadsgewest en stad. In deze versie beschikt de overheid over de nodige middelen om ook op lager niveau bestemmingen af te dwingen, zo nodig van bovenaf langs de hiërarchische weg. De structuurschema's die middellange termijn-ontwikkelingen in de diverse sectoren in kaart brengen en hiervoor ruimtelijke reserveringen op tafel leggen, zijn weliswaar belangrijke hulpmiddelen voor het ruimtelijke beleid, maar toch niet meer dan dat. De nadruk ligt immers op het ruimtelijke facetbeleid, dat niet primair de afzonderlijke technische claims, maar de totaliteit van de economische en maatschappelijke ontwikkeling ruimtelijk vertaalt.

De aandacht voor de stedelijke ontwikkeling geldt allereerst de Randstad, maar ook andere stadsgewesten. Economisch is het scheppen van kansen voor internationale en exportgerichte bedrijvigheid van groot belang. Ten behoeve van de zeehavenindustrie ligt de nadruk op het concurrerend houden van de havens door tijdige voorzieningen aan de diepe vaargeulen voor

bulktransport van erts en mineralen en op de goede bereikbaarheid en communicatie met afnemerscentra. Zo kan de zuidvleugel van de Randstad (Rijnmond-Dordrecht) zijn positie behouden en het Deltagebied nog meer bij de economische ontwikkeling worden betrokken. Voor de noordvleugel van de Randstad (Amsterdam-Haarlem) is de uitbreiding van de luchthaven-industrie van en rond Schiphol van belang. Voor nieuwe vormen van industrialisatie, waaronder de kennisindustrie, zijn er ontwikkelingsmogelijkheden voor het Gooi, Utrecht en Amersfoort, Arnhem, Nijmegen, de Brabantse stedenband, Eindhoven, Zuid-Limburg, Zwolle en Groningen. Voor zover deze stadsgewesten buiten de Randstad zijn gelegen, kan hun ontwikkeling bijdragen tot het wegnemen van regionale achterstanden en ongelijkheden. Het beleid moet hierop gericht blijven, maar men moet zich wel realiseren, dat onder de huidige omstandigheden de werkloosheid in de steden in het westen relatief vaak zelfs groter is dan die in 'de regio'. Afweging is dus geboden.

Bij de stadsvernieuwing dient te worden bedacht dat de steden brandpunten zijn van economisch leven en van culturele vernieuwing. De stadscentra moeten hiervoor mogelijkheden blijven bieden en men kan er niet in berusten dat kantoren en culturele centra de steden gaan mijden. Anderzijds heeft een goede volkshuisvesting zo'n hoge prioriteit, dat de overheid een grote eigen verantwoordelijkheid draagt, juist met betrekking tot de laagst betaalden. Het gaat niet aan dat juist zij de steden zouden moeten verlaten en uitsluitend zouden zijn aangewezen op de nieuwe groeikernen. Stadsvernieuwing moet daarom voor een groot deel gericht zijn op rehabilitatie van het oude woningbezit en op 'bouwen voor de buurt'. Dit is de noodzakelijke aanvulling op de uitgestrekte nieuwe woonmilieus bij de werkgebieden (Amsterdamse tuinsteden, Ommoord, Alexanderpolder enz.) die in de jaren vijftig en zestig zijn gebouwd en toen ook zijn verrijkt met uitgestrekte groengebieden als bijvoorbeeld de Brielse Maas.

Bij het uitdijen van de stadsgewesten en het haast tot één woon- en werkgebied worden van de Randstad is het verkeer heel sterk gegroeid. Vooral voor het woon-werkverkeer is een goed en frequent openbaar vervoer noodzakelijk, wil men te grote stedelijke verkeersdoorbraken vermijden en de verstedelijking van het landelijke gebied tegen gaan. Openbaar vervoer is ook nodig om de zwakkeren in de samenleving (lage inkomens, etnische minderheden, ouden van dagen, maar ook jongeren) een redelijke mobiliteit te bieden.

Het verstedelijkingsperspectief laat zich behalve in technocratisch-socialistische zin ook goed uitwerken in technocratisch-liberale zin. Verschil zal met name optreden met betrekking tot de aard van het te hanteren instrumentarium. Anders dan in de technocratisch-socialistische visie zal in de technocratisch-liberale visie de nadruk liggen op een voorwaardenscheppend beleid.

6.2.4.3 Regionale ontwikkeling

In dit perspectief ligt het accent op een evenwichtige regionale ontwikkeling en overzienbare ruimtelijke eenheden. De primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling wordt noch bij de samenleving noch bij de overheid gelegd, maar gespreid over beide. De toedeling van de schaarse ruimte is vooral een overheidstaak, maar de inrichting en het beheer zijn primair taken van burgers en hun organisaties. Er is dus wel behoefte aan een door de rijksoverheid aangegeven ruimtelijke hoofdstructuur, maar bij de invulling hiervan moet veel vrijheid worden gegeven aan lagere organen, functionele bestuurslichamen en — via inspraak — aan particuliere organisaties en burgers. De tweesporigheid van het huidige ruimtelijke beleid, met enerzijds de planologische structuurschetsen en anderzijds de sectorale structuurschema's, geeft voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid in beginsel goede mogelijkheden.

In het stedelijk inrichtingsbeleid staat niet de Randstad in haar geheel, maar staan de stadsgewesten waaruit deze is opgebouwd, in het centrum van de aandacht. Zij zijn historisch gezien de dragers van de stedelijke cultuur en

hun overzichtelijkheid is een te handhaven goed. Het beleid moet gericht zijn op het verbeteren van hun functioneren. Dit betekent versterking van hun economisch draagvlak, vermindering van het woningtekort door stadsvernieuwing en stadsuitbreiding en bevordering van de bereikbaarheid van de stadscentra voor langzaam verkeer en openbaar vervoer. Suburbanisatie kan worden aanvaard, als deze niet al te zeer ten koste gaat van waardevolle landbouw- en natuurgebieden. De grootste steden hebben echter hun kritische grens al overschreden; de bestuursproblematiek is hier te groot. Er wordt dan ook gekozen voor matiging van de groei door bouw van nieuwe groeikernen op enige afstand.

Het beleid voor de stadsgewesten van de Randstad kan ook gelden voor de stadsgewesten daarbuiten. Deze stadsgewesten zijn tevens van belang als de regionale verzorgende centra voor een groot gebied. Hun economische functie moet worden versterkt om te voorkomen dat een onevenwichtige regionale ontwikkeling optreedt. Spreiding van rijksdiensten uit de Randstad kan hiertoe bijdragen. Voorts is goede voorlichting over de vestigingsvoorwaarden gewenst: deze zal ertoe kunnen bijdragen dat een evenwichtiger beeld over de kwaliteiten van de Randstad en de regio's ontstaat. De verdere ontwikkeling van de stadsgewesten en steden buiten de Randstad behoeft zich zeker niet te beperken tot de grootste stedelijke centra als Groningen, Arnhem, Nijmegen, Twente, Eindhoven en Maastricht, maar is juist ook voor een groot aantal middelgrote steden met regionale functie van belang. Voor extra prioriteiten voor de vier grote steden, bijvoorbeeld bij de stadsvernieuwing, is geen aanleiding. De stadsvernieuwing zelf zal de uitersten van kaalslag en rehabilitatie moeten vermijden en een evenwichtige middenkoers moeten aanhouden, waarbij zeker de belangen van middenstand en ambacht goed in het oog worden gehouden.

Bijzondere aandacht verdienen de plattelandskernen. Het waardevolle gemeenschapsleven dat hier aanwezig is, verdient bescherming. Eventueel zijn extra financiële middelen nodig om hier een minimum voorzieningenniveau te handhaven.

Een goede bevolkingsspreiding en doordachte combinatie van wonen en werken zullen de groei van de mobiliteitsbehoefte kunnen matigen. Handhaving van een redelijk openbaar vervoer is gewenst, maar dit kan vaak ook uitstekend de vorm hebben van regionaal busverkeer.

Het regionale ontwikkelingsperspectief laat zich behalve vanuit de technocratische visie op christelijke grondslag ook goed uitwerken vanuit de sociocratische visie op christelijke grondslag. Voor zover van toepassing zal hierin echter een sterkere nadruk gelegd worden op het streven het eigen beleid een zo autarkisch mogelijk karakter te geven.

6.2.5 *Landbouw*

6.2.5.1 *Inleiding*

Uit de publieke discussie over landbouw en de wisselwerking tussen landbouw, natuur en milieu komen twee beleidslijnen naar voren, die hier verder zullen worden aangeduid als het perspectief van scheiding van functies en het perspectief van verweving van functies. Bij het perspectief van scheiding van functies wordt ervan uitgegaan dat daardoor zowel de landbouw als natuur en milieu het beste zijn gediend omdat dan beide sectoren op hun eigen terrein en met de hun ten dienste staande eigen middelen hun eigen doelstellingen optimaal kunnen bewerkstelligen. In het perspectief van verweving van functies wordt gesteld dat de landbouw naast inkomen en werkgelegenheid altijd op functionele wijze natuur en landschap heeft geproduceerd en dat de doelstellingen van zowel de landbouw als van natuur en milieu het beste zijn gediend wanneer deze onderlinge verwevenheid weer wordt hersteld. In het tweede gedeelte van deze paragraaf zal een aanzet worden gegeven tot een kwantitatieve uitwerking van deze twee perspectieven.

Hierbij kan er niet aan worden voorbijgegaan dat de bijdrage van de landbouw en aanverwante bedrijfstakken aan de werkgelegenheid, inkomensvorming en de betalingsbalans in Nederland aanzienlijk is. De agrarische en

daarmee direct verband houdende activiteiten bieden werk aan ruim 10% van de beroepsbevolking en het aandeel in het nationaal inkomen is ook ongeveer 10%. Volgens het ministerie van Landbouw zorgde de afzet van agrarische produkten in 1980 direct en indirect (via de voedingsmiddelenindustrie) voor een nettobijdrage tot de betalingsbalans van ruim 9 miljard gulden. Ondanks het feit dat het aandeel van de landbouw op zich in de beroepsbevolking en in de inkomensvorming geleidelijk is gedaald tot circa 5%, vormt de landbouw door zijn verweving met andere bedrijven en zijn internationale verwevenheid dus een sterke pijler van onze economie. Dit is niet het minst zo omdat na de Tweede Wereldoorlog ook in de landbouw het economisch herstel werd aangezwengeld door het Marshall-Plan, dat zich richtte op produktiviteitsverhoging en politieke en economische samenwerking in West-Europa. Uiteindelijk besloten zes landen bij het Verdrag van Rome (1957) te komen tot één gemeenschappelijke markt voor alle produkten. Vanaf die tijd is het Nederlandse landbouwbeleid gaan functioneren in het kader gesteld door de Europese Gemeenschap.

Dit EG-beleid heeft vele voordelen opgeleverd, maar er hebben zich in de loop van de tijd zoveel problemen opgestapeld, dat nu kan worden gesproken van een impasse (paragraaf 2.2.2). Voor zover deze problemen samenhangen met het EG-zuivelbeleid, zal hier nader op worden ingegaan. Hierbij worden drie perspectieven voor beleidsverandering uitgewerkt.

6.2.5.2 Perspectieven voor het EG-landbouwbeleid.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid binnen de Europese Gemeenschappen beoogt de produktiviteit in de landbouw te bevorderen om een redelijke levensstandaard te verzekeren voor de landbouwbevolking, de voedselvoorziening veilig te stellen tegen redelijke prijzen voor de verbruikers en de markten te stabiliseren. De nadruk kwam hierbij te liggen op het markt- en prijsbeleid, met als instrumenten importheffingen, exportrestituties en interventieprijzen. Het structuurbeleid bleef grotendeels een nationale zaak. Onder dit structuurbeleid vallen het bedrijfsontwikkelingsbeleid en de cultuur-technische werken zoals verkaveling, ontsluiting en waterbeheersing. Doel hiervan is de landbouwstructuur en de produktie-omstandigheden dusdanig aan de deels door de EG gereguleerde markt aan te passen, dat in beginsel daar het inkomen van de producenten tot stand kan komen.

Bij een beschouwing van de resultaten van het gemeenschappelijk beleid blijkt dat een aantal doelstellingen zoals produktiviteitsontwikkeling, bevordering van de handel tussen lidstaten, veiligstellen van de voedselvoorziening en prijsstabilisatie op redelijke wijze is bereikt. Dit gold aanvankelijk ook voor de eenheid van markt, maar deze heeft geleden door het loslaten van het systeem van vaste wisselkoersen. Bij doelstellingen als het agrarisch inkomen, de werkgelegenheid, het prijsniveau voor verbruikers en een evenwichtige handel met derde landen, wordt het oordeel hierover gekleurd door eigenbelang en door de politiek-ideologische stellingname. Het centrale probleem blijft echter de onevenwichtigheid met betrekking tot vraag en aanbod op de gemeenschappelijke markt die leidt tot afzetproblemen en daardoor tot groeiende budgettaire uitgaven voor de EG. En dit terwijl aan de andere kant de financieringsbronnen — invoerrechten (circa 35%), invoerheffingen (circa 15%) en de BTW-afdracht van de lidstaten (circa 50%) — gebonden zijn aan economische en politieke grenzen. Tevens wordt vanuit andere beleidsterreinen, zoals op sociaal gebied, druk uitgeoefend de begrotingsmiddelen elders aan te wenden.

Voor een land als Nederland — per saldo een grote exporteur van agrarische zuivelprodukten — bracht de gemeenschappelijke markt een aanmerkelijke stijging van de exportopbrengsten teweeg, die op haar beurt weer een sterke impuls vormde voor de verdere groei van de Nederlandse agrarische produktie¹⁰. Van alle deelmarkten is de zuivelsector van het grootste belang voor Nederland. In 1979 bedroegen de totale uitgaven voor het

¹⁰ J. de Hoogh, 'Een koekoeksjong in het EG-budget'; *Openbare Uitgaven*, februari 1980, 12e-jaargang, nr. 2.

markt- en prijsbeleid 71% (26 miljard gulden) van de totale begrote uitgaven van de Europese Gemeenschappen. Het aandeel van melk- en zuivelproducten was circa 28% of wel 10 miljard gulden.

In de zuivelsector hebben de tamelijk hoge prijsvaststelling en de snelle technische ontwikkelingen de onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod vergroot. Door de ongunstige structuur in de melkveehouderij zijn de inkomens relatief laag, waardoor aanpassingen die sterk ten laste gaan van de melkveehouders politiek moeilijk liggen.

Dit structurele probleem is zo moeilijk oplosbaar, omdat in het huidige markt- en prijsbeleid de prijs twee hoofdfuncties heeft. Hij moet zorgen voor het scheppen van evenwicht tussen vraag en aanbod en voor het tot stand komen van een gewenste inkomensoverdracht van verbruikers naar producenten van landbouwproducten. Deze twee functies zijn feitelijk niet te combineren¹¹. Het is in de praktijk toeval wanneer bij een bepaald prijsniveau zowel marktevenwicht als een voor alle landen en belanghebbenden bevredigende inkomensoverdracht worden verwerkelijk. En als dit toeval de beleidsmakers al eens gunstig gezind is geweest, is dit alleen al vanwege de snelle technische ontwikkeling een korte vreugde.

Bij de hier volgende analyse van alternatieven voor het zuivelbeleid is gebruik gemaakt van een beleidsmodel voor de zuivelsector van de EG en Nederland, ontwikkeld bij de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwhogeschool in Wageningen¹² op basis van het Interimrapport EG-zuivelbeleid¹³. Het model werkt met vraag- en aanbodfuncties en specificeert, deels op basis van een aantal veronderstellingen, de effecten van beleidsalternatieven op deze functies. De genoemde onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod is het uitgangspunt van de alternatieven die modelmatig worden onderzocht. Met het model kunnen de effecten op de doelstellingen worden weergegeven. Sommige effecten zoals nationaal en EG-inkomen, werkgelegenheid in Nederland, budget en producenteninkomen zijn kwantificeerbaar. Voor andere effecten zoals administratieve uitvoerbaarheid, inkomensverdeling, regionale specialisatie en prijsstabiliteit geldt dit in mindere mate. Het EG-zuivelmodel beperkt zich hoofdzakelijk tot de melkveehouderij en de zuivelsector.

Een belangrijk referentiepunt is ongewijzigd beleid. Het houdt een prijsbeleid in overeenkomstig de periode 1968-1976, waarin de reële melkprijs jaarlijks met gemiddeld 0,5% daalde. Latere reële en vaak grotere prijsdalingen zijn eveneens in de berekening opgenomen. Deze prijsontwikkeling is onder andere te zamen met een stijging van de aangeboden hoeveelheid (1,8% per jaar) geëxtrapoleerd over het onderzochte tijdpad (1981-1994). Gevolgen hiervan zijn, samen met beleidsalternatieven die later aan de orde komen, samengevat in de figuren 6.1 t/m 6.7. Ondanks de doorlopende reële prijsdaling van melk leidt ongewijzigd beleid tot een aanzienlijke toename van het verschil tussen vraag en aanbod (zie fig. 6.1 en 6.2). Dit hangt samen met de ruime mogelijkheden van arbeidsbesparende technische ontwikkelingen die zich weerspiegelen in een voortdurende afname van de werkgelegenheid: in Nederland van 147.000 tot 113.000 arbeidsplaatsen in 1994 (fig. 6.4). Het wegwerken van melk die niet tegen de normale marktprijzen kan worden afgezet, kost het Landbouwfonds ruwweg 80% van de interventieprijs, afhankelijk van de wijze waarop dit gebeurt, als veevoer of buiten de EG¹⁴. Deze economische onzinproductie is daarom niet te verdedigen met een beroep op de inkomenspolitieke doelstelling van het markt- en prijsbeleid¹⁵. Met dit al stijgen de budgettaire lasten van ongewijzigd beleid van 10 miljard in 1981 naar 17 miljard in 1994 in constante guldens.

¹¹ G. Meester, 'Nederland en het EG-zuivelbeleid: op zoek naar het minst nadelige beleidsalternatief'; *Bedrijfsontwikkeling*, februari 1980, 11e jaargang nr. 1.

¹² A.J. Oskam, *Beleidsmodellen voor de zuivelsector van de Europese Gemeenschap*; Wageningen, rapport van de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwhogeschool, 1980.

¹³ Rapport van de Studiegroep o.l.v. P.C. van den Noort in opdracht van de Federatie van Nederlandse Zuivelondernemingen, 's-Gravenhage/Wageningen, 1978.

¹⁴ F. Gundelach, oud-landbouwcommissaris EG, tijdens zijn persconferentie, 7 februari 1979.

¹⁵ J. de Hoogh, op. cit.

Er is dus voldoende aanleiding om beleidsalternatieven in ogenschouw te nemen en de effecten hiervan op de doelstellingen door te rekenen. Deze alternatieven zijn in te delen in drie categorieën¹⁶. Die in de eerste categorie handhaven in beginsel de twee hoofdfuncties van de prijs bij het EG-beleid, te weten het bewerkstelligen van zowel evenwicht op de markt als van de gewenste inkomensverdeling. Er wordt echter in sterkere mate dan in het verleden het geval was een beroep gedaan op globale kwantumregelingen en andere vormen van medeverantwoordelijkheid van producenten voor de afzet van overschotten buiten de EG. Die in de tweede categorie zijn erop gericht de inkomensfunctie van de prijzen te handhaven en het marktevenwicht tot stand te brengen door contingentering, dus door een directe beïnvloeding van de hoeveelheid produkt per bedrijf. Bij die van de derde categorie wordt het prijsmechanisme uitsluitend gehanteerd voor het verkrijgen van evenwicht op de markt en wordt de inkomensfunctie overgenomen door, liefst aflopende, vormen van directe inkomensvoetstukken uit de schatkist.

De politieke voorkeur voor bepaalde alternatieven is ten dele terug te voeren op de positie van de landbouw in de nationale economie in het land van oorsprong van de vertolker en ten dele op zijn politiek-ideologische achtergrond¹⁷. Alleen in het programma van de *liberaal-democraten* in het Europese parlement wordt ruim aandacht geschonken aan de landbouw en zonder omwegen de voorkeur uitgesproken voor *marktconformiteit* en een los daarvan opererend sociaal opvangnet.

De *socialisten* zijn de verkiezingen van 1979 ingegaan zonder zich uit te laten over de landbouwpolitiek, omdat de tegenstellingen tussen de zogenoemde noordelijke socialisten en de Franse socialistische partij voorlopig onoverbrugbaar zijn. Dit komt omdat de noordelijke socialisten politiek nauw verbonden zijn met de vakbonden en de stedelijke bevolking en zich op een liberaal standpunt stellen in de verwachting dat dit lage prijzen met zich meebrengt, terwijl de Franse socialisten rekenen op een groeiende steun van kleine en middelgrote boeren en eropuit zijn de belangen van de werknemers in de stad en op het platteland beide te behartigen. Zij hechten daarom sterk aan de inkomensfunctie van de prijs. De Nederlandse (PvdA-) socialisten in het Europese parlement gaan wat dit betreft met de Franse socialisten mee en richten hun aandacht vooral op het vormgeven van *contingenterings-*alternatieven.

Het Europese programma van de *christen-democraten* verwoordt hun traditionele voorkeur voor het moderne gezinsbedrijf, maar gaat niet in op het te voeren beleid. Dit is geen teken van onverschilligheid, maar weerspiegelt de wens ruimte te laten voor directe belangenbehartiging van hun belangrijke achterban in de landelijke gebieden. Het belang dat hierbij wordt gehecht aan continuïteit, maakt dat de voorkeur uitgaat naar alternatieven die de *medeverantwoordelijkheid* versterken en naar een geleidelijke overgang naar contingenteringsregelingen.

In het nu volgende worden mogelijke vormen van een markt-, een contingenterings- en een medeverantwoordelijkheidsalternatief nader modelmatig uitgewerkt. De feitelijke invulling is weliswaar tot stand gekomen na overleg met vertolkers van deze alternatieven op Europees niveau, maar wordt toch zo gedaan dat ontwikkelingen naar voren komen die onderling en tegen het huidige beleid voldoende afsteken.

6.2.5.2.1 Marktconformiteit

Dit beleidsalternatief berust op een eenmalige prijsverlaging met daarna een geringe jaarlijkse reële prijsdaling waardoor het lange termijn evenwichtsniveau in de zuivelsector wordt bereikt. De melkprijs herkrijgt dan zijn

¹⁶ G. Meester, 'Het EG-landbouwbeleid in de jaren tachtig: beperkte keuzemogelijkheden uit een veelheid van alternatieven'; in: LEI, *Landbouw tussen vrijheid en gebondenheid*, 's-Gravenhage, 1981.

¹⁷ H. Delorme, 'European elections and the common agricultural policy: stabilization through evolution', *Journal of Common Market Studies*, juni 1979, Vol XVII no. 4, blz. 297-312.

belangrijke economische signaalfunctie. Er wordt een sociaal opvangnet van directe inkomstenstoelagen gehangen onder het marktbeleid ter compensatie van het optredende inkomensverlies voor de producent. Dit systeem zou moeten leiden tot een strenge scheiding tussen economisch en sociaal beleid. Zolang deze scheiding nog niet voldoende kan worden verwerkelijkt in het beleid van de Europese Gemeenschappen, zal de financiering vooralsnog moeten geschieden door een verhoging van de consumentenprijzen. Om zo snel mogelijk een optimale bedrijfsstructuur te bewerkstelligen, zijn de inkomstenstoelagen op persoonlijke basis en hebben zij een aflopend karakter. Jaarlijks dalen de toeslagen autonoom met 5%. Een aanvullend voorraadbeleid is noodzakelijk om de te verwachten prijsschommelingen tegen te gaan.

Figuur 6.1 en 6.2 (zie ook toelichting) geven een beeld van overproductie, onderconsumptie en surplus in de EG en in Nederland. Vergeleken met ongewijzigd beleid is er een enorme verbetering van het evenwicht op de EG- en Nederlandse zuivelmarkt. De evenwichtssituatie wordt echter niet volledig bereikt. Dit wordt veroorzaakt door het nog niet volledig afgebroken zijn van de inkomstenstoelagen en daarmee samenhangende te hoge consumentenprijzen, en in mindere mate door het aanvullende voorraadbeleid. Budgettaire gezien, levert het alternatief reeds binnen enkele jaren een – politiek – belangrijke reductie van de EG-uitgaven op (fig. 6.5). De melk wordt voor de consument aanzienlijk goedkoper (fig. 6.7). De werkgelegenheid in de Nederlandse zuivelsector is in 1994 7000 arbeidsplaatsen minder dan bij ongewijzigd beleid. In totaal is er over de periode van 1981-1994 een vermindering van werkgelegenheid van 41.000 arbeidsplaatsen. Dit betekent vooral een bijzonder forse sanering voor de eigenlijke melkveehouderij. De invloed op de werkgelegenheid in de zuivelindustrie en de toeleverende industrie is naar verhouding gering omdat de productie op langere termijn nauwelijks afneemt. Het inkomen gevormd in de melkveehouderij en de zuivelindustrie daalt jaarlijks ten opzichte van ongewijzigd beleid met circa 100 miljoen tot ruim 1.100 miljoen gulden in 1994. De kostenvermindering weegt dus niet op tegen de opbrengstverlaging door prijsverlaging. Omdat door omvang of ligging slecht renderende bedrijven vooral verdwijnen, is het resultaat een minder ongelijke inkomensverdeling dan bij ongewijzigd beleid. Aangezien zuivelproducten tegen minder gesubsidieerde prijzen worden geëxporteerd, is er sprake van een meer marktconforme internationale handel.

6.2.5.2.2 Medeverantwoordelijkheid

Bij dit alternatief worden sturingsimpulsen niet zozeer gezocht in prijsvorming via de vrije markt of in directe ge- en verboden maar bij voorkeur in aanmoediging en ontmoediging via premieregelingen tot vrijwillige productiebeperking en medeverantwoordelijkheidsheffingen voor de producenten om de afzet buiten de EG mogelijk te maken. Ook wordt een terughoudend prijsbeleid gevoerd.

De productie- en consumptiekenmerken voor de EG en Nederland (fig. 6.1 en 6.2) laten zien dat in beide gevallen geen evenwicht wordt bereikt. De onderconsumptie daalt evenals voor de andere beleidsalternatieven vooral op korte termijn vanwege de stijgende evenwichtsprijzen. Het surplus is kleiner dan bij ongewijzigd beleid en vertoont op korte termijn ook minder groei maar op langere termijn neemt het toch weer toe. Dit komt omdat op moderne bedrijven met veel variabele produktiemiddelen, uitgestelde potentiële groeimogelijkheden gemakkelijk weer ter hand kunnen worden genomen. Aangezien het alternatief geen evenwicht op de zuivelmarkt zal kunnen bewerkstelligen, is er een snelle toename van de budgettaire lasten nadat de premieregeling is uitgewerkt. Tevens moet bedacht worden dat verplaatsing van het produktiepotentieel naar andere sectoren kan leiden tot een gedeeltelijke verplaatsing van de budgettaire problemen.

Voor Nederland geldt het volgende. Vergeleken met de andere beleidsvoorstellen heeft dit alternatief een geringer effect op de werkgelegenheid. Na enige jaren stabiliseert zich de teruggang van de werkgelegenheid: deze daalt dan even snel als bij ongewijzigd beleid (fig. 6.4). Het inkomen gevormd door

de produktiefactoren in de melkveehouderij en de zuivelindustrie ligt op een constant niveau dat 150 miljoen/jaar lager en het besteedbaar inkomen van de consument op een constant niveau dat 75 miljoen/jaar hoger is dan de uitgangssituatie. Ten opzichte van ongewijzigd beleid is de melkprijs iets lager (fig. 6.7). Op korte termijn neemt het nationaal inkomen met vergelijkbare snelheid toe als bij de andere beleidsopties. Op langere termijn is het productiebeperkend effect van dit alternatief uitgewerkt en stabiliseert zich de mutatie van het nationaal inkomen.

6.2.5.2.3 Contingentering

Dit alternatief is gericht op een planmatig beheerste ontwikkeling van de zuivelmarkt met als voornaamste instrument een toewijzing van productiehoeveelheden per bedrijf via contingentering. De producenten worden hierbij voor het afsnijden van groeimogelijkheden gecompenseerd door hogere prijzen ten opzichte van ongewijzigd beleid. Deze compensatie heeft een aflopend karakter. Ten einde binnen de regulering de gewenste ontwikkelingen optimaal te stimuleren en bevestiging van de huidige produktiestructuur te voorkomen, is gekozen voor een contingenteringssysteem nabij het huidige produktieniveau met quota die verhandelbaar zijn binnen de regio en waarvoor geen herverdeling geldt ten gunste van kleine boeren.

Figuur 6.1 en 6.2 laten zien dat het productie-evenwicht wel bereikt wordt maar dat er nog steeds sprake is van onderconsumptie. In tegenstelling tot de andere twee alternatieven is het korte termijneffect op de zuivelmarkt gering. Op langere termijn is er echter sprake van een zich voortzettende daling van het surplus wat tot uiting komt in gestaag afnemende budgettaire lasten en een voortdurende stijging van het nationaal inkomen (fig. 6.5 en 6.7). De stabilisatie van de productie en de aard van de inkomenssuppleties veroorzaken in dit beleidsopties een aanzienlijke daling van de werkgelegenheid met 6000 arbeidsplaatsen ten opzichte van ongewijzigd beleid terwijl in de periode van 1981 tot 1994 in totaal 40.000 arbeidsplaatsen verloren gaan (fig. 6.4). Het producenteninkomen vertoont slechts een geringe daling en de inkomensverdeling wordt ongunstiger dan bij de andere alternatieven maar gunstiger dan bij ongewijzigd beleid. De consumenten zien de effecten van het beleid niet tot uiting komen in dalende melkprijzen. De consumentenprijzen zouden echter ook verlaagd kunnen worden ten koste van het budget, zodat er een politiek acceptabele verdeling van de kosten van beleid tussen budget en consument ontstaat. Een bijkomend effect van dit alternatief is de handhaving van de huidige regionale produktiestructuur.

6.2.5.2.4 Nabeschouwing

Ongewijzigd beleid leidt tot een verdere vergroting van het verschil tussen vraag en aanbod wat gepaard gaat met grote budgettaire uitgaven die moeilijk op te brengen zijn door de afzonderlijke lidstaten. De werkgelegenheid in de zuivelsector daalt onvermijdelijk gezien de geringe stijging van de vraag in de EG en voortgaande technische ontwikkelingen. Dit proces van uitstoot van arbeid wordt in alle beleidsopties versneld omdat men uit is op markt-evenwicht. Het medeverantwoordelijkheidsalternatief heeft alleen op de korte termijn effect op het productie-evenwicht vanwege het aflopend effect van de bijbehorende premiereregeling. Na verloop van tijd stijgt het aanbod weer aanzienlijk. Hierdoor wordt dit alternatief, zoals het hier is uitgewerkt, gekenmerkt als een tussenstap naar een ingrijpender beleidswijziging. De twee andere alternatieven blijken wel effectief ten aanzien van de evenwichtsdoelstelling, waardoor de budgettaire uitgaven afnemen. Juist bij deze alternatieven daalt de werkgelegenheid versneld. Door de hoge prijs-garantie en het gelijkblijvende produktieniveau bij contingentering verloopt de aanpassing van de huidige produktiestructuur en daarmee de daling van de werkgelegenheid, aanvankelijk trager dan bij marktconformiteit.

Het gebruikte model geeft ook een indruk van de omvang en de kosten van het beleid en daarmee de administratieve uitvoerbaarheid. Het medeverantwoordelijkheids-, het contingenterings- en het marktconformiteits-

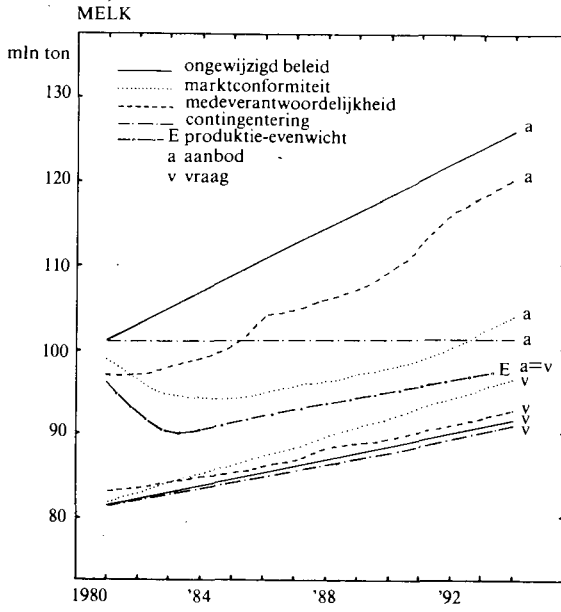
alternatief geven in deze volgorde toenemende problemen bij de uitvoering. Bij het marktconformiteits-alternatief zijn deze groot vanwege de noodzaak van een complementair sociaal beleid dat steunt op aflopende inkomensstoeslagen op persoonlijke basis.

Het zuivelbeleid is voornamelijk een inkomensherverdelingsbeleid. Dit gegeven vormt mede de basis voor het politieke belang van het zuivelprobleem. Het gaat hierbij om inkomensherverdelingen tussen overheid, producenten en consumenten, niet alleen in de EG als geheel, maar ook tussen de lidstaten onderling en tussen de EG en derde landen. Er treedt bij ongewijzigd beleid een inkomensherverdeling op van consument en overheid naar de zuivelproducenten. Bij meer marktconformiteit wordt deze inkomensherverdeling gedeeltelijk teruggedraaid. Contingentering veroorzaakt ten opzichte van ongewijzigd beleid een wat grotere inkomensherverdeling van consument en in mindere mate van het budget, naar producent. Meer medeverantwoordelijkheid heeft dezelfde inkomensherverdelingseffecten als ongewijzigd beleid maar op een iets lager niveau.

De drie technisch-economische perspectieven die in hoofdstuk 4 zijn uitgewerkt, geven voor de landbouwsector een groei aan van tenminste anderhalf procent. Uit de hier gegeven analyse blijkt dat een dergelijke groei in de zuivelsector alleen kan worden bereikt (fig. 6.2) bij een EG-beleid dat niet ver afwijkt van het huidige beleid en de bestaande onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod doet toenemen. Ondanks het bestaan van een goed functionerende landbouwlobby zijn de kansen hierop niet bijzonder groot. Compensatie zal dan moeten worden gezocht in een versnelde groei van de afzet in de meer vrije-marktsectoren van vlees, eieren, groente, fruit en bloemen. Dat de kansen daarop niet direct moeten worden afgeschreven, blijkt uit recente cijfers. Ondanks de economische stagnatie steeg de zuivelexport in 1981 in volume met 10 procent en in waarde met maar liefst 34 procent. De export van alle landbouwproducten samen steeg in waarde met 22 procent tot ruim 38 miljard gulden en hier stond maar een importstijging van 1 procent tegenover. Weliswaar nam de export naar de landen van de EG wat af, maar dit werd meer dan goed gemaakt door de export naar de nieuwe geïndustrialiseerde landen, Oost-Europa en het Midden-Oosten.

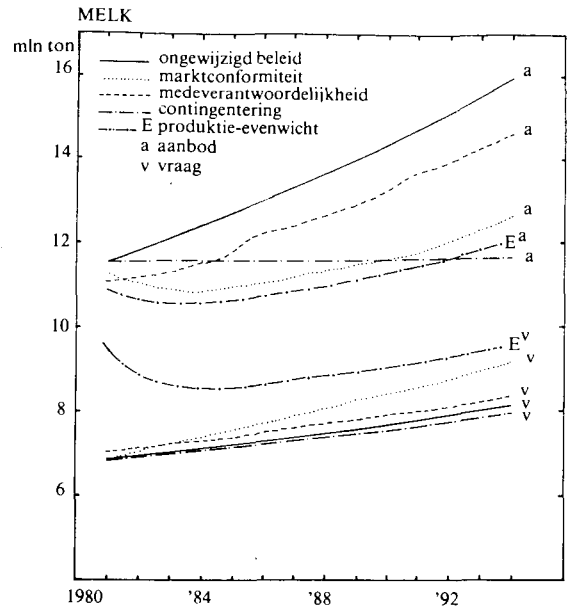
Zo'n ontwikkeling zou uitkomst kunnen bieden aan de toename van de bijdrage van de landbouw- en voedingsector aan de handelsbalans die in de perspectieven van export-gestuwde groei en van versobering vereist is. Het perspectief van consumptief gerichte groei wordt geconfronteerd met de noodzaak binnenlands een aanmerkelijke groei in de afzet van landbouwproducten en voedingsmiddelen te verwezenlijken. Het marktconformiteitsalternatief genereert wat betreft de zuivel nog de meeste binnenlandse vraag (zie fig. 6.3), maar nog volstrekt onvoldoende om een grote bijdrage te leveren aan de oplossing van de afzetproblematiek van de landbouw- en voedselsector als geheel. Ook in andere produktgroepen dan de zuivel zal hier gezocht moeten worden naar afzetvergroting.

Figuur 6.1 Verwachte ontwikkeling op de EG-zuivelmarkt bij verschillende beleidsalternatieven.



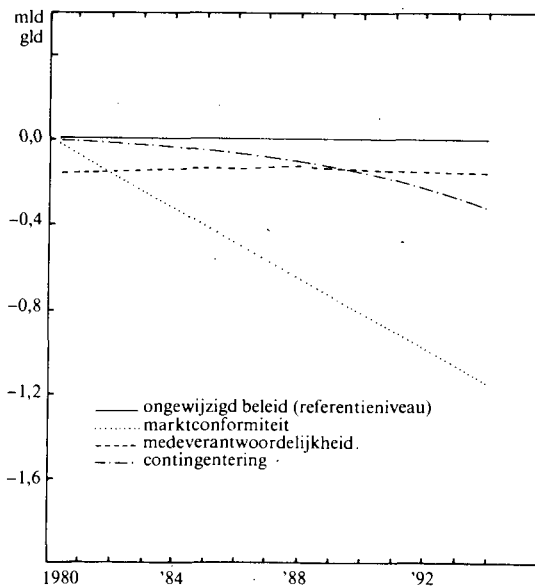
Toelichting: Het productie-evenwicht is de hoeveelheid melk die bij het evenwichtsprijspeil zou worden geproduceerd en verbruikt. Daarbij is geen rekening gehouden met het aanhouden van een noodzakelijke reserve m.b.t. prijsfluctuaties op de EG- en wereldmarkt. Overproductie, vaak overschot genoemd, is gelijk aan het verschil tussen de verwachte aangeboden hoeveelheid (a) en de evenwichtshoeveelheid (E). Onderconsumptie is gelijk aan het verschil tussen de evenwichtshoeveelheid (E) en de te verwachten vraag (v). Een volledig kengetal dan overproductie of overschot is het surplus gedefinieerd als de som van overproductie en onderconsumptie (a-v).

Figuur 6.2 Verwachte ontwikkeling op de Nederlandse zuivelmarkt bij verschillende beleidsalternatieven.



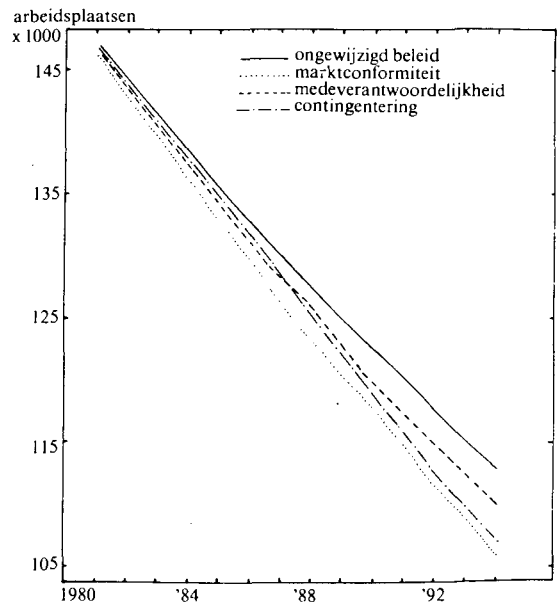
Toelichting: Evenwichtsproductie en -consumptie zijn hier niet aan elkaar gelijk omdat uiteraard slechts EG-evenwichtsprijzen gelden in Nederland. Overproductie (overschot) is nu: $a - E^a$. Onderconsumptie is $E^v - v$. Het surplus is weer de som van overproductie en onderconsumptie: $(a - E^a) + (E^v - v)$.

Figuur 6.3 Effecten van de beleidsalternatieven op het producenten-inkomen vergeleken met ongewijzigd beleid (hiervoor zijn de mutaties op nul gesteld) voor Nederland.



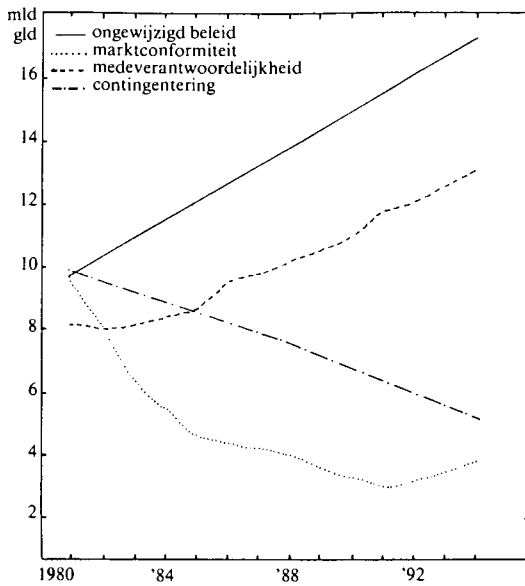
Toelichting: Het producenteninkomen is het inkomen verdiend door de primaire productiefactoren (arbeid, grond en kapitaal) in de zuivelsector. Voor alle alternatieven blijkt uit de grafiek dat de gedaalde bruto-opbrengsten vanwege produktiedaling en/of prijsdaling niet opwegen tegen het minder gebruiken van variabele produktiemiddelen (bijv. veevoer).

Figuur 6.4 Effecten van de verschillende beleidsalternatieven op de werkgelegenheid in de zuivelsector voor Nederland.



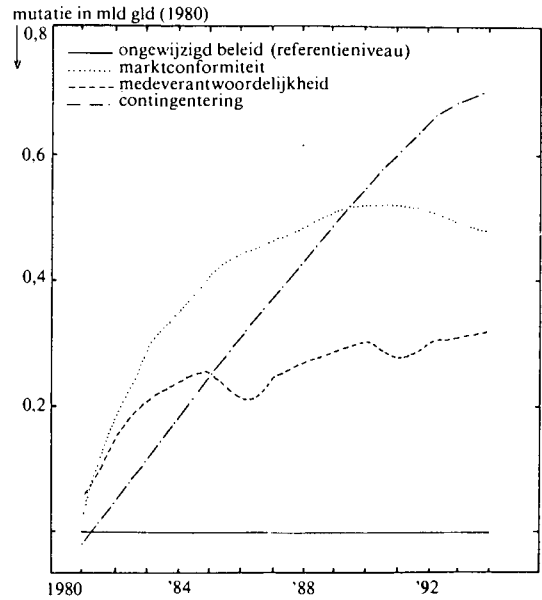
Toelichting: De werkgelegenheid heeft feitelijk betrekking op drie sectoren: toeleverende bedrijven, melkveehouderij en de zuivelindustrie. In 1980 omvatte de werkgelegenheid in deze sectoren resp. 15.000, 113.000 en 22.000 arbeidsplaatsen. Vanwege het voorlopige cijfermateriaal én omdat doorwerkingseffecten van de beleidsalternatieven naar andere sectoren niet in ogenschouw zijn genomen moeten de verwachtingen met enige omzichtigheid worden gehanteerd. De teruggang heeft vooral betrekking op de melkveehouderij, dus het aantal boeren.

Figuur 6.5 Effecten van de beleidsalternatieven op het EG-budget in gulden van 1980.



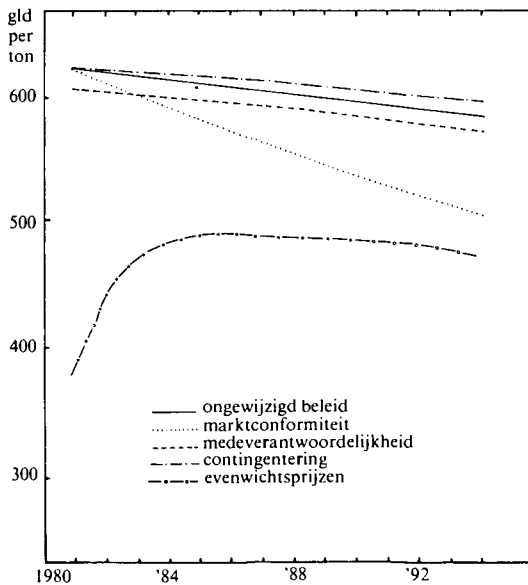
Toelichting: Vanwege het prijsgarantiebeleid komt het wegwerken van iedere liter overtollige melk in belangrijke mate voor rekening van het Landbouwfonds.

Figuur 6.6 Effecten van de beleidsalternatieven op het nationaal inkomen gerelateerd aan ongewijzigd beleid.



Toelichting: Ook de effecten van de beleidsalternatieven hangen samen met het bestaan van diverse afzetmarkten. Het nationaal inkomen stijgt wanneer de hoeveelheid afneemt (verschil tussen marginale kosten en marginale opbrengstwaarde daalt) en wanneer de prijs daalt (omdat dan de normale markt meer melk kan opnemen).

Figuur 6.7 Ontwikkeling van de melkprijs voor de consument (na primaire bewerking) in Nederland in gulden van 1980.



Toelichting: Door heffingen kan deze prijs verschillen van die van de producentenzijde. De prijselasticiteit van de productie is op korte termijn vrij gering omdat de bedrijfsstructuur zich niet direct kan aanpassen. Het is om deze reden dat de initiële prijsverlaging voor het bereiken van evenwicht tussen vraag en aanbod vrij groot moet zijn.

6.2.5.3 Beleidsperspectieven voor landbouw, natuur en milieu

Zoals gezegd, wordt er bij het perspectief van *scheiding van functies* vanuit gegaan dat op deze wijze de doelstellingen van zowel de landbouw als van natuur en milieu het beste worden gediend. Beide sectoren kunnen dan op hun eigen terrein en met de hun ten dienste staande eigen middelen hun eigen doelstellingen optimaal bewerkstelligen. De boer heeft geen hinder van wensen vanuit het natuurbeheer en het landbouwgebied kan op landschappelijk aanvaardbare wijze volgens de gebruikelijke landbouwkundige normen worden ingericht. In de landbouw is dan nog een aanzienlijke productiviteitsstijging van de grond mogelijk. Zonder de productie te kort te doen, kan op een kleiner areaal en met een grotere efficiëntie van ingezette non-factormiddelen een hoog ontwikkelde agrarische beroepsbevolking aan het werk blijven. Marginale gronden kunnen worden afgestoten ten behoeve van stads- en dorpsgebied, productiebos en semi-natuurgebied, of door extensief beheer en aangepaste technologie toch nog rendabel worden gemaakt. Efficiënte productie houdt ook in dat externe effecten zoals vervuiling van het oppervlaktewater, het grondwater en de lucht beter kunnen worden beheerst. Ook de natuurbeschermer kan zich veilig voelen in zijn eigen gebied en dit geheel volgens zijn eigen doelstellingen beheren en inrichten. De kennis die nodig is voor mono-sectoraal beheer en inrichting is voor een deel aanwezig; nieuwe kennis kan met de gebruikelijke onderzoeksmethoden worden vergaard. Over de inrichting en het beheer van 'elkaars' gebieden hoeft niet gesproken te worden.

In het perspectief van *verweving van functies* worden de maatschappelijke oorzaken van de problemen in de landbouw en de achteruitgang van natuur en milieu centraal gesteld. Er wordt dan gesteld dat, gegeven de gewijzigde verhoudingen, in de huidige landbouw te eenzijdig de nadruk ligt op bevordering van de arbeidsproductiviteit ten koste van de produktiviteit van grond, energie en andere grondstoffen. Vergaande specialisatie, vernauwing van het bouwplan en diepe ontwatering ten behoeve van zware mechanisering geven toenemende problemen. Ook wordt erop gewezen dat structuurbederf van de bodem, teruggang van het organisch stofgehalte, vochttekorten in het zomerseizoen en toename van bodemziekten regionaal al leiden tot dalende hectare-opbrengsten van gewassen als suikerbieten, consumptie- en fabrieksaardappelen en snijmais.

Terzelfder tijd wordt gesteld dat de natuurbescherming te lang heeft vastgehouden aan starre ideaalbeelden van de oude cultuurlandschappen en aan de 'in 1900 was alles op zijn mooist' mythe. Te gemakkelijk wordt dan de esthetische waarde van het resultaat van menselijke inspanning gescheiden van het nut ervan. Het landschap wordt zo een façade.

Deze veranderende opvattingen weerspiegelen zich in het concept van de zogenoemde geïntegreerde landbouw. Hieronder wordt een technisch hoog ontwikkelde landbouw verstaan die naar verhouding zuinig is met energie en grondstoffen en die onder redelijke werkomstandigheden en bij een paritaire beloning van arbeid en kapitaal naast landbouwproducten op een functionele wijze natuur- en landschap produceert. Dit met behoud van de werkgelegenheid en zonder dat grote wijzigingen in het consumptiepatroon nodig zijn en bij handhaving van een gemeenschappelijke EG-landbouwmarkt. Wel zijn er wijzigingen in de besluitvorming over de inrichting van de omgeving: meer invloed van betrokkenen en een overheid die zich minder sturend en meer dienstverlenend opstelt. Er wordt van uitgegaan dat door een grotere verwevenheid van landbouw en omgevingsbeheer op het niveau van streek en bedrijf verbeteringen voor zowel de boeren als voor natuur en milieu zijn te bewerkstelligen.

Op een wat hoger abstractieniveau geformuleerd, verschillen de doelstellingen binnen de twee perspectieven niet erg veel. Beide zijn eropuit de nationale en communautaire voedselvoorziening veilig te stellen en een evenwicht tussen vraag en aanbod te bewerkstelligen tegen zo laag mogelijke consumentenprijzen en bij een redelijke beloning voor arbeid, kapitaal en grond. Voor natuur en landschap geldt in beide gevallen dat de handhaving van ruimtelijke verscheidenheid voorop staat, al wordt hierbij wel in andere schaal gedacht. Er zijn echter ook verschillen.

In het perspectief van *scheiding van functies* wordt gekozen voor het belang van het scheppen van een optimale omgeving voor bedrijven die zich snel en effectief weten aan te passen aan de steeds veranderende economische verhoudingen en de technische ontwikkelingen. Voor de afweging van deelbelangen en de vormgeving van het beleid wordt aangesloten bij de historisch gegroeide verhoudingen waarbij overheidsdiensten het voortouw hebben bij de voorbereiding en uitvoering van de landinrichting. Dit perspectief past daarmee in de technocratisch-liberale en technocratisch-socialistische visies. Wanneer dan ook nog bij voorkeur wordt gehandeld in overeenstemming met de standsorganisaties verenigd in het landbouwschap en met de traditionele natuurbeschermingsorganisaties, sluit het perspectief ook nauw aan bij de *technocratische politiek op christelijke grondslag*. Voor het EG-beleid betekent dit een voorkeur voor systemen van medeverantwoordelijkheidsheffingen waarbij de producenten meebetalen om de financiering van de afzet naar landen ondermeer buiten de EG mogelijk te maken.

In het perspectief van *verweving van functies* wordt een groter gewicht toegekend aan behoud van werkgelegenheid, verkleining van inkomensverschillen en verhoging van het zelfvoorzieningsniveau met intermediaire produktiemiddelen als veevoer op Europees niveau. Dit laatste omdat internationale economische afhankelijkheid op wereldschaal niet als wederzijds maar als eenzijdig wordt gezien: als een afhankelijkheid van economieën in de periferie van die in het centrum (par. 8.4.2.4). Er wordt niet uitgegaan van belangtegenstellingen, maar van solidariteit en de erkenning dat de omgeving voor ieder mens verschillende functies vervuld. Bij de vormgeving van het beleid worden de historisch gegroeide verhoudingen ondergeschikt geacht aan het veel dichter betrekken van boeren, bewoners, natuur- en landschapsbeschermers bij de voorbereiding en uitvoering van structurele veranderingen in de eigen streek. Overheidsdiensten krijgen dan een veel minder sturende en meer dienstverlenende rol toegekend. Met dit alles ligt dit perspectief vooral in het verlengde van de *sociocratisch-socialistische visie*. Voor het EG-beleid houdt dit in dat de voorkeur uitgaat naar produktiebeperking door middel van een contingentering die herverdelend werkt ten gunste van relatief arbeidsintensieve bedrijven.

Bovenstaande korte karakterisering en de hier volgende uitwerking van het perspectief van verweving van functies zijn voor een groot deel ontleend aan een achtergrondstudie die door de vakgroep Milieubiologie van de Rijksuniversiteit in Leiden over geïntegreerde landbouw is vervaardigd op verzoek van de WRR¹⁸. Hierbij is medewerking verkregen van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer (RIN). Voor het toetsen van de gepostuleerde verenigbaarheid van doelen met betrekking tot milieu, landbouw, energie, werkgelegenheid en inkomen is door de vakgroep samenwerking gezocht en verkregen met het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) dat hiertoe in opdracht van de WRR een model van de Nederlandse landbouw verder heeft uitgewerkt¹⁹.

Dit lineair programmeringsmodel beschrijft de landbouw in Nederland gespecificeerd in twaalf regio's, zestien plantaardige teelten en negen veehouderijvormen. Deze zijn door een transportmodule functioneel en ruimtelijk met elkaar geschakeld (fig. 6.8). Aan de kostenzijde zijn per eenheid van landbouwactiviteit de aankooprijzen gespecificeerd voor vlottende non-factormiddelen: kunstmest, energiedragers en veevoeders; voor vaste non-factormiddelen: afschrijving op gebouwen en werktuigen en aankoop diensten; en alternatief aanwendbare factormiddelen: kapitaal en arbeid. Aan de opbrengstzijde zijn voor de landbouwprodukten die op de vrije markt worden verhandeld prijselasticiteiten voor het EG-afzetgebied geschat. Afgezien van enkele initiële versies is voor de marktordeningsprodukten een gefingeerde medeverantwoordelijkheidsheffing (prijsverlaging) vastgesteld bij voortbrenging boven een verzadigingsniveau en is de arbeidsdruk aan regionale

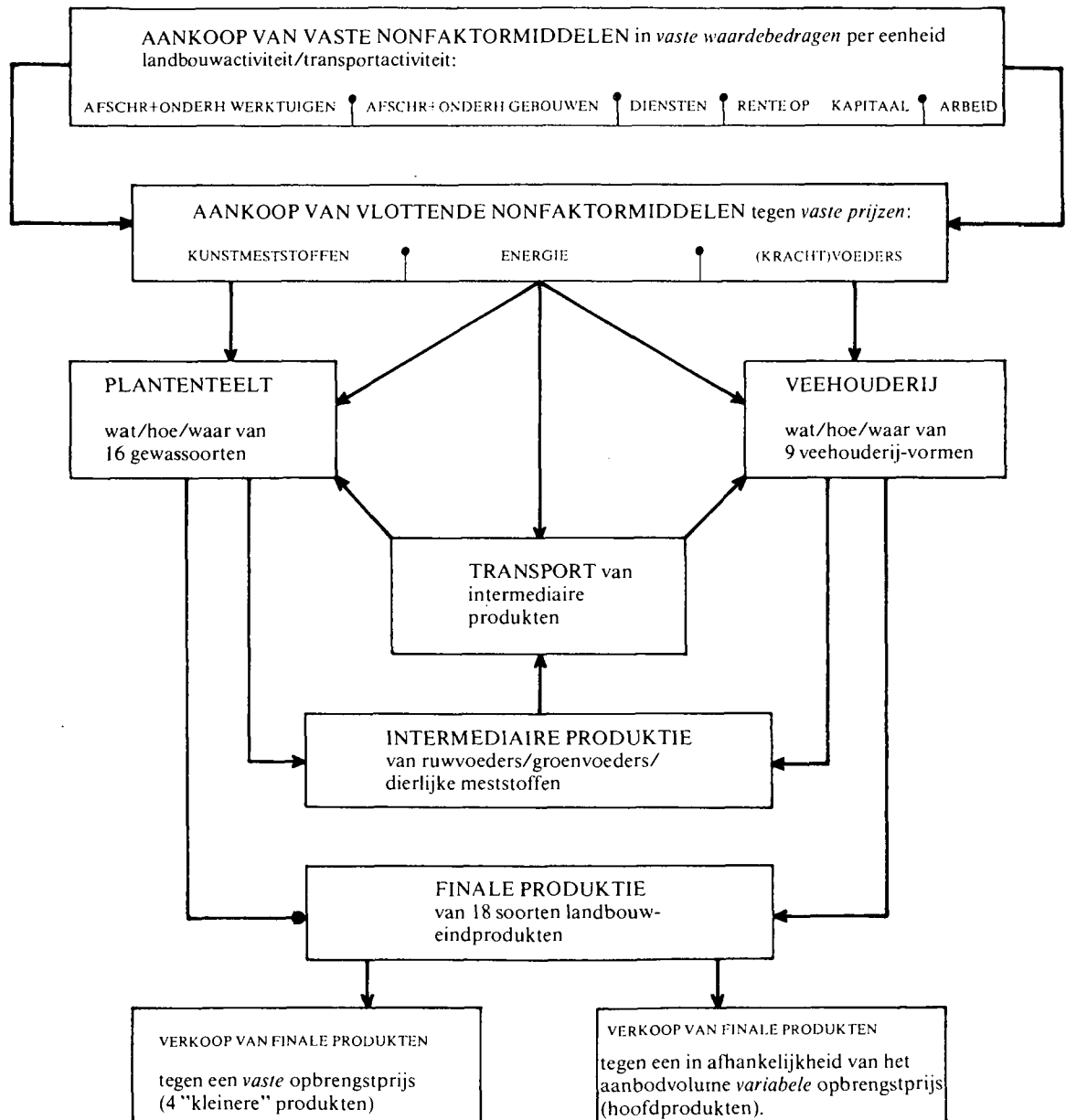
¹⁸ *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw*; Leiden, conceptrapport van de vakgroep milieubiologie, Rijksuniversiteit, 1983.

¹⁹ Th. Bakker, *Horizonten van zelfvoorziening*, 's-Gravenhage, Landbouw-economisch Instituut, 1983.

bandbreedtes gebonden. Een beperking is de veronderstelling dat veranderingen in het Nederlandse landbouwpakket niet worden uitgevlakt door produktie-aanpassingen in het buitenland. In de doelfunctie van het uiteindelijke model streeft de actor 'landbouw' naar een maximaal verschil tussen opbrengsten en toegerekende kosten of wel een maximale grondrentesom.

Bij vergelijking van de modeluitkomsten gebaseerd op de prijzen/kostenconstellatie van 1974-1976 met de werkelijke situatie, bleek het model wat meer weiland te genereren, maar overigens zowel in grondgebruik, bouwplan en veestapel als in zijn regionale opdeling de werkelijkheid redelijk te benaderen. Met dit gevolg dat ook de berekende economische indicatoren behoorlijk overeenstemmen. Voor de directe werkgelegenheid werd een volume van 173.000 arbeidsjaren berekend tegen een geschat werkelijk volume

Figuur 6.8 Een schematische voorstelling van het model van de Nederlandse landbouw.



Doelfunctie: maximaliseer het verschil tussen opbrengstwaarde en toegerekende kosten van de totale landbouwsector.

van 184.000 en voor de betalingsbalans een overschot van 7,4 miljard gulden terwijl 7,8 miljard gulden werd gerealiseerd. Ook de voor het milieu relevante indicatoren werden goed gesimuleerd. Zo werd een aankoop van 433.000 ton stikstof in de vorm van kunstmest berekend tegen een hoeveelheid van 444.000 ton in werkelijkheid. Vanwege het grotere weide-areaal is de import van veevoeder in deze modelberekening wel wat minder dan in werkelijkheid. Deze globale overeenstemming wijst erop dat met het model een redelijk instrument voorhanden is om na te gaan in hoeverre en op welke wijze doelstellingen met betrekking tot milieu, energie, werkgelegenheid en inkomen te verenigen zijn. Bij de hierna volgende uitwerking van de twee perspectieven wordt vooral hierop ingegaan.

Bij de beoordeling van de resultaten van de berekeningen dient te worden bedacht dat in het model tot nu toe alleen produktiewijzen zijn gekwantificeerd die tot ontwikkeling zijn gekomen onder de vigerende regelgeving en prijsverhoudingen. Meer bij het perspectief van verweving passende produktiewijzen, waarbij het gebruik van non-factormiddelen is teruggebracht door de inzet van meer factormiddelen, konden dus niet in de berekeningen naar voren komen. Ook dient te worden bedacht dat nadelige externe effecten, bijvoorbeeld op de kwaliteit van de grondstof voor drinkwater, niet aan de kostenkant in rekening zijn gebracht. Voor zover hier in het perspectief van verweving anders rekening mee wordt gehouden dan in het perspectief van scheiding van functies, weerspiegelt dit zich niet in de uitkomsten van de modelberekeningen.

6.2.5.3.1 Scheiding van functies

Al jaren lang is de Nederlandse landbouw zich aan het specialiseren op de veredeling van plantaardige tot dierlijke produkten. Niet alleen de traditionele melkveehouderij en de daarvan afhankelijke vormen van rundveemesterij, maar ook nieuwe – niet grondgebonden – takken van intensieve veehouderij hebben een grote vlucht genomen (tabel 6.3). De groei van de veestapel werd daarbij gedragen door een sterk zwellende toevoer van buitenlandse voedergrondstoffen (soja, granen en tapioca). De ontwikkeling van het bouwplan speelde hierop in. De geleidelijke teruggang van het areaal cultuurgrond werd praktisch geheel verhaald op de voedingsgewassen. De eigenlijke veevoedergewassen, waarvan de teelt door inzet van kunstmest geïntensiveerd werd, bleven buiten schot.

Tabel 6.3 Enige cijfers over bouwplan en veehouderij in enkele peiljaren

	1960	1970	1980
Bouwplan			
ha akkerbouwprodukten excl. veevoedergewassen	825.000	666.000	562.000
ha veevoedergewassen	1.378.000	1.356.000	1.341.000
Bemesting			
kg kunstmest N per ha	95	190	240
Veehouderij			
melkkoeien aanwezige stuks	1.628.000	1.896.000	2.356.000
mestvarkens afgeleverde stuks	3.187.000	6.595.000	12.782.000
slachtkuikens afgeleverde stuks x 1000	30.400	242.100	305.700

Bron: LEI-landbouwcijfers, diverse jaargangen.

De historische ontwikkeling is er één van intensivering uitgelokt door een combinatie van prijsverhoudingen, arbeidsdruk en technische ontwikkeling. Hierbij is het accent meer en meer op de veehouderij komen te liggen (zie ook tabel 6.4).

Tabel 6.4 Ontwikkeling van factoropbrengsten

	Akkerbouw bedrijven	Weide- bedrijven
Gemiddelde over 1968-1971 per ha	f. 1.640,—	f. 1.620,—
Gemiddelde over 1977-1980 per ha	f. 1.860,—	f. 3.320,—

Bron: LEI-BUL, diverse jaargangen.

De aanpassingen van de structuur van de landbouw aan de markt-omstandigheden verlopen met een vertraging, omdat in de bouw- en productieplannen een stuk gewoontevorming is ingebouwd, die gematerialiseerd is in de kapitaalgoederenvoorraad, omdat de investeringen voor vernieuwingen slechts langzaam beschikbaar komen en omdat het aanbod van arbeid zich maar traag wijzigt. In een berekening met eerdere versies van het LEI-model werd geabstraheerd van bovengenoemde vertragingfactoren en werd gezocht naar het resultaat op lange termijn bij ongewijzigd beleid en de prijsverhoudingen van het referentiejaar. De uitkomsten weerspiegelen dan een volledig uitgewerkte aanpassing bij maximalisatie van de bruto toegevoegde waarde.

Dan voltrekken er zich grote veranderingen in de richting van een extreem op de veredeling gespecialiseerde landbouw. Aangemoedigd door de onbeperkte prijssteun voor zuivelgrondstoffen en rundvlees verdubbelt de rundveestapel tot 5,1 miljoen melkkoeien, die vrijwel egaal over de productiegebieden verdeeld zijn. Door een grote inzet van krachtvoer — 66% per koe meer dan nu — kan de veebezetting oplopen tot 3,13 koe/ha voedergewas. De melkveehouderij is nog slechts voor 43% 'grondgebonden'. De regionale verdeling van de varkenshouderij, met een productie van 12 miljoen slachtvarkens wordt geheel gestuurd door de mogelijkheden van afzet van varkensmest. In de Hollandse en IJsselmeerpolders en het Zuidwestelijk Zeekleigebied is de 'koedruk' het geringst. In deze gebieden vindt nog akkerbouw plaats en worden vooral voedergewassen verbouwd (snijmais). Zodoende zijn deze gebieden ook geschikt voor rundveemesterij. Alle niet voor de regeneratie benodigde kalveren uit de overige gebieden komen hier terecht. De akkerbouw is sterk teruggedrongen en het grondgebruik komt nu vooral te staan in het teken van de productie van snijmais en gras. De resterende akkerbouwruimte wordt gevuld met consumptie-aardappelen en uien.

De enorme productie van voedergewassen wordt mede bereikt door een N-kunstmestgift van maar liefst gemiddeld 360 kg/ha. Hiervan recirculeert weer een belangrijk gedeelte in de vorm van stalmest. Tenzij hier heel erg zorgvuldig mee wordt omgesprongen, houdt dit in dat door uitspoeling en verfluchtiging ook de wijde omgeving wordt meebemest, met alle gevolgen van dien voor de natuur, de drinkwatervoorziening en het oppervlaktewater. Maar ook de fosfaat- en kalibemesting wordt problematisch. Landelijk komt aanmerkelijk meer aan P en K beschikbaar dan als meststof nodig is. Uit de resultatenrekening blijkt dat de bruto-toegevoegde waarde per ha f 8.225 is tegen f 4.970 in het referentiekaderr. De productie is niet alleen aanmerkelijk grondintensiever, maar ook arbeidsintensiever geworden. De toegevoegde waarde per arbeidsuur (f 58) wijkt weinig af van het referentiejaar. Anders gezegd, er is ruimte voor vergroting van de werkgelegenheid, zonder dat dit ten koste gaat van de rentabiliteit.

Het zal duidelijk zijn dat deze 'optimale' landbouw nooit werkelijkheid zal worden. De budgettaire lasten voor de E.G. zijn gigantisch, immers de extra productie zal met export-restituties vooral buiten de Gemeenschap moeten worden afgezet. De resultaten komen dus vooral in conflict met de hypothese dat ongeacht het produktievolume de opbrengstprijzen van de marktorderingsprodukten op het hoge niveau van het referentiejaar verzekerd blijft. Daarbij komt dat de wijzigingen in de regionale landbouwstructuur en het overschot van meststoffen even zovele obstakels betekenen. In een tweede berekening werd ook voor de marktorderingsprodukten een 'markt-

gevoeligheid' ingebouwd. Conform een politiek op christelijke grondslag werd een 'medeverantwoordelijkheidsheffing' opgelegd bij voortbrenging boven het produktievolume van het referentiejaar (zie par. 6.2.5.2.2). In de bestuurlijke vormgeving van dit instrument kan de eigen verantwoordelijkheid van de landbouw nog worden onderstreept door voor de melk de uitvoering van de medeverantwoordelijkheidsregelingen in handen te leggen van de zuivelindustrie. Daarnaast werd een meer uitgebreide kostentoekening geïntroduceerd, waarbij de nieuwe doelfunctie niet meer luidde 'maximaliseer de toegevoegde waarde', maar 'maximaliseer de totale grondrentesom'.

Aldus ingeperkt, wordt veel minder de nadruk gelegd op de melkveehouderij en aanverwante activiteiten dan hiervoor beschreven. Het mestoverschot uit de vorige berekening is grotendeels weggewerkt. Kali is geen probleem meer en fosfaat veel minder en kan zonder bezwaar voor de omgeving worden verwerkt. Het stikstofgebruik is nu met 260 kg/ha aanzienlijk minder dan de 360 kg in de vorige simulatie. Deze regionale spreiding van de produkties wijkt sterk af van de huidige landbouwstructuur. Op zich is dit niet verbazend omdat van bodemgebondenheid van intensieve veehouderijvormen in de huidige situatie amper sprake is. Het model koos echter voor deze produkties als toedelingsmaatstaf de gebiedsspecifieke behoefte aan dierlijke meststoffen met als gevolg dat de varkens in de berekeningen ten noorden van de Moerdijk terecht kwamen, in plaats van ten zuiden en de legkippen in het Zuidelijk Zandgebied in plaats van in de Centrale en Oostelijke Zandgebieden.

In een volgende berekening werd nu rekening gehouden met de sociaal-economische structuur in de verschillende regio's, uitgedrukt als grenzen waarbinnen de arbeidsdruk moet blijven. Verschillen hierin zijn immers ook juist van groot belang geweest bij de keuze van de feitelijke locatie van de niet-grondgebonden vormen van landbouw. Hiermee wordt tevens aangesloten bij een politiek die juist het gezinsbedrijf als hoeksteen van het beleid kiest.

De resultaten van deze berekening sluiten nauw aan bij de landbouw zoals die nu plaatsvindt, zowel in produktie-omvang van de verschillende sectoren als in z'n regionale spreiding, zoals in tabel 6.5 en 6.6 is te zien.

Tabel 6.5 Enkele uitkomsten van de modelberekeningen (cijfers op jaarbasis)

	RJ	RB	Cu	P	E	G
1. Grondrentesom (mln. gld.)	-425	189	181	-32	-874	-95
2. Arbeidskostensom (mln. gld.)	5.852	5.630	5.551	5.344	5.245	4.388
3. Kapitaalrente (mln. gld.)	1.330	1.300	1.276	1.185	1.187	1.186
4. Netto toegev. waarde (mln. gld.)	6.757	7.117	7.008	6.498	5.557	5.479
5. Sector inkomen (mln. gld.)	6.757	7.117	7.008	6.498	5.557	6.351
6. Totale werkgelegenheid (arbeidsjaren)	184.000	172.925	170.498	164.140	161.000	161.410
7. Stikstofbemesting N-gift (kg/ha) (kunstmest)	211	224	227	212	185	181
8. Marginale grondrente laatste ha (gld.)	-	-316	-276	+163	+874	+899
9. Totaal geschat energieverbruik (direct + indirect, in PJ)	-	198	187	149	89	89

(1 + 2 + 3 = 4)

(5 - 4 = subsidie arbeidskosten)

RJ = referentiejaar (1975)

RB = referentieberekening

Cu = geen koperaccumulatie

P = sluitende fosfaatbalans

E = verdubbeling energieprijis

G = gecombineerde berekening met budgetneutrale verschuiving van lasten

Bron: *Toekomstbeelden voor de Nederlandse landbouw*; op. cit.

Tabel 6.6 Regionaal gedifferentieerde modeluitkomsten

	Percentage akkerbouw					
	RJ	RB	Cu	P	E	G
Hollandse en IJsselmeerpld. (HYP)	81	95	95	96	100	100
Zuidwestel. Zeekleigeb. (ZZK)	80	87	90	16	86	84
Noordelijke Zeekleigeb. (NZK)	56	50	48	68	95	100
Rivierkleigebied (RK)	15	0	0	7	37	37
Zuid-Limburg (lössleem & kleef- aarde) (ZL)	49	0	0	0	10	10
Noordelijke Zandgebieden (NZ)	24	26	25	31	19	19
Oostelijke Zandgebieden (OZ)	17	0	0	21	72	71
Centraal Zandgebied (CZ)	12	0	0	29	80	80
Zuidelijk Zandgebied (ZZ)	33	0	0	73	80	80
Veenkoloniën (VK)	81	71	76	96	80	80
Noordelijk Weidegebied (NW)	3	0	0	0	0	0
Westelijk Weidegebied (WW)	7	0	0	0	0	0
Totaal Nederland	35	26	26	37	55	55

RJ = referentiejaar (1975)
 RB = referentieberekening
 Cu = geen koperaccumulatie
 P = sluitende fosfaatbalans
 E = verdubbeling energieprijns
 G = gecombineerde berekening met budgetneutrale verschuiving van lasten

	Aantal melkkoeien x 1000						Aantal mestvarkens x 1000					
	RJ	RB	Cu	P	E	G	RJ a)	RB	Cu	P	E	G
HYP	47	0	0	6	42	40	71	598	66	0	0	0
ZZK	52	25	12	240	33	40	204	0	0	0	0	0
NZK	103	90	94	62	11	1	51	0	0	0	0	0
RK	155	186	184	174	144	144	776	287	299	266	0	0
ZL	31	50	50	49	47	48	136	58	34	0	0	0
NZ	334	288	305	278	319	321	459	1056	489	312	0	0
OZ	331	321	321	292	183	177	2165	2120	2065	813	2065	2114
CZ	137	128	128	114	73	65	766	1124	1094	929	790	899
ZZ	373	454	454	331	277	293	4406	4195	4082	2784	3551	3095
VK	27	25	18	6	8	8	55	0	6	0	0	0
NW	293	260	260	260	263	263	260	128	173	205	0	0
WW	319	298	298	297	314	314	660	508	502	315	0	188
Totaal	2202	2124	2124	2110	1715	1713	10032 b)	10074	8811	5624	6406	6297

Bron: *Toekomstbeelden voor de Nederlandse landbouw*; op. cit.

- a) Geschat aan de hand van de totale binnenlandse productie van varkensvlees en de verdeling van de fokstapel over de regio's volgens de metelling.
 b) Inclusief overige landbouwgronden in Noord- en Zuid-Holland.

Bij de aan het model meegegeven eis dat alle beschikbare landbouwgrond als zodanig gebruikt dient te worden, komt de grondrentesom uit op f 118 miljoen. Dit is aanzienlijk minder dan de grondrentesom die voortvloeit uit de pacht- en huurkosten van de landbouwgrond. Dit is vooral het gevolg van de hoge pacht- en huurkosten van de landbouwgrond. Voor de laatste hectares is het resultaat zelfs negatief, met andere woorden, niet alle belofte van de produktiefactoren (behalve grond) kunnen in bepaalde delen van het landbouwareaal worden gehonoreerd. Na aftrek van alle kosten blijft er voor de boer of de grondeigenaar een negatief resultaat over.

Onder de ingebouwde marktvooruitzichten en prijsverhoudingen is de krap 2 miljoen ha landbouwgrond in Nederland nog teveel. Veevoedergrondstoffen kunnen bijvoorbeeld goedkoper worden geïmporteerd dan hier verbouwd. Regionaal zijn er echter verschillen. In de IJsselmeerpolders zijn ook de laatste hectares nog rendabel. Dit pleit voor het inpolderen van de Markerwaard. Daarentegen is onder meer teveel grond in gebruik in de Noordelijke Zandgebieden, Zuid-Limburg en Oostelijke Zandgebieden. Deze zijn

uit het oogpunt van natuurbescherming, landschap, drinkwatervoorziening en recreatie zeer aantrekkelijk en kunnen daar meer voor worden bestemd. Een groot probleem is dan het scheppen van andere werkgelegenheid.

In de eigenlijke landbouwgebieden hoeft een hoog productieve, moderne bedrijfsvoering niet ten koste te gaan van het landschap en zijn recreatieve mogelijkheden en esthetische waarden. Landschap en natuur worden maar al te vaak verward. Het gebeurt dan dat, onder het mom van landschapsbescherming en landschapsbouw, natuurwaarden worden binnengesmokkeld, zoals bemestings- en ontwateringseisen voor het behoud van een specifieke plantengroei en (weide)vogelpopulaties. Noch voor de ruimtelijke beleving van het landschap, noch voor de leek-recreant zijn deze van belang.

Ofschoon omstreeks 1975 nog 500 à 600 soorten hogere planten in het grasland aanwezig waren, betekent dit niet dat deze bij de hier geschetste ontwikkelingen gehandhaafd blijven. Op den duur zal dit aantal teruglopen tot niet meer dan circa 100 soorten. Dat dit aantal nog niet lager komt te liggen, is te danken aan de omstandigheid dat de verschillen tussen zand, klei en veen, nat en droog, kalkarm en kalkrijk en dergelijke nooit volledig uit te vlakken zijn. Reservaten zijn in dit perspectief het aangewezen instrument om de diversiteit van flora en fauna te handhaven of in de nieuwe polders te scheppen. Voor dit doel lijkt een totaal van circa 5% van het landoppervlak voldoende.

Ruimtelijke scheiding kan worden bewerkstelligd met het instrument van de ruilverkaveling. Streeksgewijs kan hiermee de modernisering van het landbouwareaal worden aangevat en optimaal worden ingericht ten behoeve van het moderne middenbedrijf. Door de vergrote grondmobiliteit in ruilverkavelingsprojecten is het mogelijk tegelijkertijd knelpunten in de externe en interne bedrijfsstructuur aan te pakken: bedrijfsvergroting en bedrijfsbeëindiging, ontsluiting, kavelvergroting, verhoging van de draagkracht enzovoort. Hierbij is de ruilverkaveling ook het instrument bij uitstek om andere dan landbouwdoelstellingen te realiseren — aanleg van recreatieprojecten, natuurreservaten en landschapsbouw. In dit perspectief bestaat geen grote affiniteit met beheersgebieden, waar landbouw en natuurbescherming met financiële compensatie moeten samengaan. Ervaringen met dit onderdeel van het Relatienotabeleid stemmen ook weinig hoopvol (par. 6.2.1).

6.2.5.3.2 Verweving van functies

In dit perspectief wordt ervan uitgegaan dat problemen van overproductie, overbemesting, energieverbruik, arbeidsuitstoot en van de geringe zelfvoorziening met veevoer, gezamenlijk tot een oplossing moeten worden geleid. Een eerste verkenning van de mogelijkheden hiertoe is met behulp van het LEI-model verricht. Hiertoe is ingegaan op de gevolgen van een viertal beleidsmaatregelen: beperking van het koper- en van het fosfaatgebruik en verhoging van de lasten op energie, waarvan de opbrengst dan al of niet wordt gebruikt om de arbeidskosten te verlagen.

Koper wordt in de landbouw gebruikt voor het verhogen van de voederconversie in de intensieve varkenshouderij. Zonder vermindering van het kopergebruik in het voer betekent de voorwaarde dat geen koperaccumulatie in de grond mag plaatsvinden dat de omvang van de varkenshouderij van circa 10 miljoen tot 1,3 miljoen slachtvarkens per jaar zou verminderen. Door echter de kopertoevoegingen in het veevoer weg te laten en de slechtere conversie te accepteren, worden de varkens wat duurder. Dit leidt tot enig verlies in afzet en een verlies van 2500 arbeidsplaatsen. Voor het overige verandert er in de landbouw vrijwel niets.

Dit laatste is niet het geval bij de eis van een sluitende fosfaatbalans. Hier doen zich problemen voor doordat dit voor de groei van de gewassen onmisbare mineraal in te grote hoeveelheden via het veevoer ter beschikking komt. Deze overschotten dragen bij tot een overmatige verrijking van oppervlaktende bodemwater met fosfaten. De eis werd gesteld dat zowel regionaal als nationaal niet meer fosfaat mag worden gebruikt dan de gewassen nodig hebben.

Voor de varkenshouderij en slachtveensector lopen dan in omvang

terug met 44% en 63%. De varkenshouderij verdwijnt uit de Hollandse en IJsselmeerpolders en krimpt sterk in op de zandgronden. De melkveehouderij blijft in omvang nagenoeg gelijk, maar verplaatst zich meer naar de zee-kleigebieden, ten koste van de zandgebieden. De uitkomsten van de modelberekeningen geven een forse uitbreiding van het akkerbouwareaal te zien met 200.000 ha, vooral in de zandgebieden, waardoor vooral de productie van koolzaad, fabrieksaardappelen, peulvruchten en snijmais toeneemt. Deze akkerbouw heeft een grote fosfaatbehoefte. Het directe energieverbruik neemt iets af, maar de grootste daling is gelegen in het indirecte energieverbruik, omdat veel minder veevoer wordt aangekocht. Deze exercitie levert een verlies aan directe werkgelegenheid van 8800 en inclusief toelevering en verwerking van 19.600 arbeidsplaatsen op en een verlies aan netto toegevoegde waarde (sectorinkomen) van 620 mln. gld.

Bij een verdubbeling van de energieprijzen door bijvoorbeeld een verhoogde heffing (par. 4.4.2) en een veronderstelde volledige doorwerking hiervan in de prijs van producten als kunstmest en veevoer treden grotere verschuivingen op. Zo verdubbelt het akkerbouwareaal met producten als tarwe, fabrieksaardappelen, snijmais, suiker- en voederbiet. Al deze producten worden vooral als veevoer aangewend. Naast een uitbreiding van het akkerbouwareaal in kleigebieden, leveren nu ook de zandgebieden een grote bijdrage. De zelfvoorziening met veevoer is veel groter; de import is bijna weggefallen. De melkveehouderij krimpt in met circa 20%, zodat de overproductie in deze sector tot het verleden behoort. Ook de varkenshouderij en leghennensector lopen met circa 35% terug. Deze twee activiteiten zijn nu helemaal geconcentreerd op de zandgronden ten koste van de melkveehouderij aldaar. De overbemesting is nagenoeg verdwenen. Het verlies aan netto toegevoegde waarde is 1,6 mld gulden en aan werkgelegenheid 13.600 arbeidsplaatsen. Inclusief de toeleverende en verwerkende sector bedraagt het verlies aan werkgelegenheid 48.000 arbeidsplaatsen. Het energieverbruik wordt gehalveerd, vooral doordat de grootste indirecte energieverbruiker – buitenlands krachtvoer – wegvalt. De effecten van een heffing op veevoerders aan de Nederlandse grens zouden daarom ongeveer hetzelfde uitwerken. De uitwerking van een heffing aan de buitengrenzen van de EG zou voor de EG in zijn geheel een zelfde soort verschuivingen oproepen, maar een minder groot effect in Nederland.

De verrijking van het oppervlaktewater en het grondwater met stikstof en mineralen zal door de afname van de dierlijke mestproductie en het nagenoeg verdwijnen van de regionale mestoverschotten aanzienlijk worden teruggedrongen. Dit komt het aquatisch milieu en de kwaliteit van water als grondstof ten goede. Daartegenover staat dat vergroting van het akkerbouwareaal een toenemend gebruik van bestrijdingsmiddelen en een verhoogde kans op uitspoeling van stikstof en mineralen ten gevolge heeft.

In het voorgaande werd een drietal mogelijkheden elk afzonderlijk doorerekend op hun milieutechnische en economische gevolgen. De eerstgenoemde gevolgen zijn op te vatten als winstpunten: regionale heterogeniteit van de productie; zuiniger verbruik van eindige energie en grondstoffen; verdwijnen van de mestoverschottenproblematiek. Ook verdwijnen de overschotten in de melkveehouderij. De economische gevolgen zijn in termen van inkomen en werkgelegenheid echter negatief. Dat kan ook niet anders, want elke optie betekent voor de landbouwsector, dat deze een economische vrijheidsgraad moet inleveren: extra kosten en extra eisen, zonder compensatie(s) in de opbrengst sfeer.

In een volgende exercitie zijn genoemde drie opties gezamenlijk doorerekend. Daarbij werd ervan uitgegaan dat de verdubbeling van de energiekosten van overheidswege is opgelegd ter financiering van een subsidie op de arbeidskosten. Met andere woorden: op een budgetneutrale manier worden arbeidsintensieve landbouwactiviteiten bevoordeeld ten opzichte van energieintensieve landbouwactiviteiten. Dit gebeurt binnen het kader van een verondersteld gelijkblijvend systeem van produktiefuncties. Op deze wijze is na te gaan of – en zo ja in hoeverre – er ook bij het scala van in het model ingebouwde technisch/economische substitutiemogelijkheden tussen gewassen, binnen gewassen, tussen veehouderijvormen en binnen veehouderijvormen

reden is te verwachten dat zo een verschuiving in de kostenverhoudingen aanleiding geeft tot meer werkgelegenheid en – zo mogelijk – meer inkomensvorming in de landbouwsector.

De uitkomsten van deze berekeningen vertonen een grote gelijkenis met de hiervoor besproken berekening voor energie. Een sterke nadruk op de akkerbouw voor intermediaire leveringen van snijmais voor koeien en aardappelen voor varkens. Een sterke teruggang van vooral de intensieve veehouderij en in mindere mate de melkveehouderij. De energieheffing van 100% op de oorspronkelijke energiekosten levert bijna 900 miljoen gulden op waarmee de arbeidskosten met 17 procent worden verlaagd. Het sectorinkomen blijft door het budget-neutraal zijn van de heffing uiteraard op peil. Toch wordt er geen winst in werkgelegenheid geboekt. De reden hiervan is dat de (indirect) energie-intensieve sectoren ook de arbeidsintensieve sectoren zijn en de inzetverhoudingen van beide zo liggen dat de energieprijzverhoging binnen de sectoren niet geheel kan worden goedge maakt door een verlaging van de arbeidskosten. Hier wreekt zich dat in het model nog geen andere produktiewijzen zijn geformuleerd die wat de inzet van factor- en non-factormiddelen betreft, beter zijn aangepast aan de hier opgelegde prijsverhoudingen²⁰.

Bij de berekeningen ten behoeve van het perspectief van scheiding was de grondrentesom voor de laatste hectares negatief. Inkrimping van het areaal was dus wat dat betreft aantrekkelijk zodat er goede mogelijkheden ontstonden voor scheiding van landbouw en natuurbescherming. In alle berekeningen ten behoeve van het perspectief van verweving is de grondrente van de laatste hectares positief. Deze zijn nodig om de vervuilende of duur geworden buitenlandse veevoerders te vervangen door binnenlandse akkerbouwproducten. Dit pleit tegen het afstoten van landbouwgronden. Verweving van landbouw en natuurbescherming ligt nu meer voor de hand.

De mogelijkheden voor natuurbescherming binnen de geïntegreerde landbouw lopen uiteen. Bij de benodigde bemestingsniveaus blijven er op termijn slechts circa 250 plantensoorten in de akker- en weidegebieden over, terwijl daar de oorspronkelijke flora nog bestond uit ruim 1400 soorten. Dit komt omdat de eisen die door de landbouw en vanuit het natuurbeheer aan het niveau van bemesting worden gesteld dermate ver uit elkaar liggen dat de geringe vermindering van de stikstofbemesting in voorgaande berekeningen nauwelijks ruimte schept voor florabescherming. Voor de vogels ziet het er beter uit, omdat zij een relatief hoog bemestingsniveau goed verdragen en hiervan zelfs vaak profiteren. Ook in dit perspectief valt niet te ontkomen aan het instellen van reservaten voor strikte natuurbescherming en aan het aangaan van beheersovereenkomsten. Het is dan wel nodig dat dit instrument flexibeler wordt toegepast, procedureel minder centralistisch worden uitgevoerd en inhoudelijk meer wordt afgestemd op het afzonderlijke bedrijf.

Een ander nationaal instrument dat in dit perspectief wijzigingen behoeft, is de landinrichting. De landinrichtingsdienst en het staatsbosbeheer hebben momenteel een dominante positie – de planvorming vindt plaats op deelbelangen – en de mogelijkheden voor lokale varianten bij de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen op de standaardoplossing zijn te beperkt. In dit perspectief worden de betrokkenen veel dichter bij de planvorming in de voorbereidingscommissies betrokken. Dit kan onder meer door afvaardiging van kandidaten in deze commissies, die zich daarin laten assisteren door zelfgekozen deskundigen. Daarbij wordt ruimte gegeven ook met voorstellen te komen voor andere dan eigen hoofdproblemen. Zo kan van ieders specifieke deskundigheid en creativiteit worden geprofiteerd. De winst in dit perspectief voor natuur en landschap zou gelegen kunnen zijn in een geringere behoefte aan ingrijpende infrastructurele werken en een betere inpassing in de bedrijfsvoering van financieel gecompenseerde natuurbeheersactiviteiten.

²⁰ Een goed voorbeeld van een andere produktiewijze is het gescheiden bewaren van mest in plaats van onder roostervloeren bij de varkensfokkerij. Dit kost meer arbeid, minder energie en levert een veel beter handelbare, vaste mest op.

De berekeningen die tot nu toe zijn uitgevoerd geven nog een onvoldoende beeld van de mogelijkheden van scheiding of verweving. Verder onderzoek is nodig. Hierin moeten, naast de bestaande productiefuncties en teelten, andere teeltwijzen worden geïntroduceerd in het model, zodat het niet meer zo hoeft te zijn dat aanscherpen van milieu-eisen automatisch leidt tot verlies van inkomen en werkgelegenheid of dat uitbreiding van de productie noodzakelijkerwijze uitmondt in extra milieubezwaren. Daarnaast zullen andere oplossingen dan het stellen van milieu-eisen of het verhogen van energieprijzen voor de overschotproducties worden doorgerekend, zoals contingering en prijsverlaging. Verder dienen de regionale bouwplannen nog meer in detail te worden geanalyseerd²¹.

6.3 Energie en vervuiling van de drie technisch-economische perspectieven

6.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn drie technisch-economische perspectieven uitgewerkt: consumptief-gerichte groei, exportgestuwde groei en werkgelegenheid, en versobering en rentmeesterschap. Deze drie perspectieven brengen een verschillend beslag op energie en een verschillende belasting van het milieu met zich mee. Deze aspecten worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

Hiertoe wordt in de herinnering teruggeroepen dat bij de beschrijving van het stelsel van voortbrenging van goederen en diensten (par. 2.6), dat de kern vormt van het rekenmodel in hoofdstuk 4, slechts één energie-productie en -verwerkingsector is onderscheiden en ook alle energiebesparingsactiviteiten en alle vuilbestrijdingsactiviteiten elk in één sector zijn samengevoegd. De uiteindelijke brandstofkeuze, de verdeling van het energieverbruik en de aard van de besparings- en de vuilbestrijdingsactiviteiten worden hier met behulp van een aantal aannames, die verantwoord zijn in een bijlage, toegedeeld aan de productiesectoren en de finale consumptieve bestedingen. In een enkel geval leidt dit tot binnen het perspectief nauwelijks aanvaardbare uitkomsten.

Alle cijfers hebben betrekking op het gemiddelde van het zevende tot en met het negende jaar van de vooruitberekening. Modelmatig betekent dit 1988, maar in paragraaf 4.5 is betoogd dat, rekening houdende met de huidige stagnatie, dit beter kan worden gezien als een mogelijke situatie in het begin van de jaren negentig.

6.3.2 Energie

In tabel 2.2 van paragraaf 2.4 zijn, naast een referentiekader, twee energiestrategieën gegeven: die van een versnelde inzet van aardgas en die van conservering. De eerste strategie is ten grondslag gelegd aan het perspectief van exportgestuwde groei en van consumptief-gerichte groei en het tweede aan het perspectief van versobering en rentmeesterschap. Het totale binnenlands verbruik, de benodigde invoer van olie en kolen en de energiebesparing zijn uitkomsten van de vooruitberekeningen. Bij het opdelen van het totale binnenlands verbruik naar energiedragers en de besparingen hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

De Nota's Energiebeleid dl. I t/m III, en het Plan van Gasafzet 1980 e.v. kennen als beleidsuitgangspunten: besparing, diversificatie, hoogwaardig gebruik aardgas en zekerstelling energielevering op lange termijn door importcontracten af te sluiten voor kolen en aardgas. Dit loopt uit op een energiescenario met een hoge inzet van kolen en dalend aardgasverbruik. Het tij is evenwel gekeerd. De voorziene aardgasexporten verlopen trager dan geraamd en ook het binnenlands energieverbruik vertoont niet meer de verwachte groei. Daarnaast vinden nog steeds gas- en olievondsten in Nederlandse concessiegebieden plaats. Deze feiten gewogen, doen een beleidsombuiging verwachten, die feitelijk al door de overheid is ingezet. Wat betreft de kolen komt dit neer op het drastisch terugschroeven van de verwachtingen.

²¹ *Toekomstbeelden voor de Nederlandse landbouw*; Leiden, vakgroep milieubiologie, Rijksuniversiteit, 1983, in voorbereiding.

De nu in aan- of ombouw verkerende kolencentrales zullen worden afgebouwd, maar geen nieuwe grote projecten worden opgezet (dus geen grote kolenvergassingsinstallaties op Maasvlakte en Eemshaven). De elektriciteitscentrales zullen weer de beschikking krijgen over aardgascontingenten, en wel meer naar mate gecombineerde warmte/krachtopwekking plaatsvindt. Uitbreiding van het nucleair vermogen is dan voorshands overbodig.

Bij de berekening van de inzet van aardgas is in het model de vereenvoudigende veronderstelling gemaakt dat de besparingen volledig ten koste gaan van de importen van kolen en olie en zijn voor de binnenlandse aardgasinzet de cijfers van de Gasunie genomen. Aardgas blijft dus ongemoeid. Uit de berekeningen komt naar voren dat dit uitloopt in een tamelijk optimistisch beeld van de mogelijkheden van substitutie van olie naar gas, gezien de obligate vormen van oliegebruik zoals raffinage, petrochemie en transport. Deze veronderstellingen en de vooruitberekeningen leiden dan tot een energiegebruik in het begin van de jaren negentig zoals is weergegeven in de tabel 6.7. Het meest opvallende verschil tussen de drie technisch-economische perspectieven zijn de besparingen. Deze zijn achtereenvolgens: consumptiegerichte groei 3%; exportgestuwde groei 9% en versoering 14%.

Het perspectief van consumptief-gerichte groei leidt tot het hoogste energieverbruik, een toename ten opzichte van 1980 met 12%. De groei van het energieverbruik is vooral gelokaliseerd in landbouw, voeding en huishoudens, fijnmetaal, papier, transport en communicatie. De geringe omvang van de besparingen is een gevolg van de voorkeur voor een zo groot mogelijk vrij besteedbare consumptie, terwijl behalve evenwichtigheid geen extra eisen worden gesteld aan de handelsbalans.

Het perspectief van exportgestuwde groei en werkgelegenheid leidt tot een bescheiden groei van het totaalverbruik van energie, 6% ten opzichte van 1980. In dit perspectief ligt de nadruk op het vergroten van de mogelijkheden voor export, waardoor op energiebesparing een hoge bonus staat. Uit de ruimte op de handelsbalans wordt ten behoeve van directe consumptie een 7% van het totaal binnenlands verbruik geïmporteerd (196 PJ), bijvoorbeeld als relatief goedkoop aangeboden elektriciteit uit kolen of kernenergie. De groei van het energieverbruik in dit perspectief is vooral toe te schrijven aan de basisindustrieën.

In het perspectief van versoering en rentmeesterschap is aan het begin van de jaren negentig het totaal binnenlands verbruik gedaald met 18% ten opzichte van 1980. Een groei van het energieverbruik vindt nog plaats in de sectoren metaal, fijnmetaal en bouw. Dit betekent voor de gezinnen een wel heel drastische teruggang in het gebruik van maar liefst 45%. Dit is niet alleen te bereiken met zuiniger en efficiënter gebruik, isolatie enzovoort, maar zal wijzigingen in levensstijl vereisen, zoals lagere temperaturen in woningen, minder ruimten verwarmen, minder particulier autogebruik, enzovoort.

Tabel 6.7 Energieverbruik naar energiedragers, 1980 en aan het begin van de jaren negentig

	1980		begin jaren negentig				Versoering	
	PJ	%	Consumptief-gerichte groei		Exportgestuwde groei		PJ	%
			PJ	%	PJ	%		
gas	1446	54,2	1587	53,0	1587	56,2	1092	50,0
olie	1026	38,4	1135	37,9	967	34,2	859	39,3
kolen	160	6,0	234	7,8	234	8,3	234	10,7
kern a)	38	1,4	38	1,3	38	1,3	—	—
totaal	2670	100,0	2994	100,0	2826	100,0	2185	100,0
besparing			89	3,0	250	8,8	298	13,6

Bron: WRR

a) Electriciteit in PJ fossiele energie nodig voor productie.

Tabel 6.8 Energieverbruik na besparing, 1980 en aan het begin van de jaren negentig (in PJoules)

	1980	begin jaren negentig		
		Cons. gerichte groei	Export gestuwde groei	Versobering
1. Landbouw	114	160	122	108
2. Energie	544	600	500	400
3. Basismetaal	113	135	164	140
4. Bouwmaterialen	46	58	69	63
5. Chemie	583	500	652	440
6. Fijnmetaal	46	86	90	84
7. Transportmiddelen a)	37	66	50	50
8. Voeding	94	135	95	88
9. Textiel	12	23	20	16
10. Papier	25	41	30	27
11. Hout en kunststof a)				
12. Bouw	34	38	60	57
13. Handel, horeca, reparatie b)				
14. Transport & commun.	137	195	145	134
15. Geldwezen b)	} 210	220	205	150
16. Gezondheidszorg, onr. goed b)				
17. Onderwijs en bestuur	53	54	60	55
18. Veredeling werk				
19. Energiebesparing		-89	-250	-398
20. Vuilbestrijding		42	20	33
Gezinnen	622	641	544	340
Totaal (TVB)	2670	2994	2826	2185
w.v. bewerkt geïmporteerd	—	—	196	—
Groei TVB in %		12,1	5,8	-18,2
Besparing als % TVB		3,0	8,8	13,6

Bron: WRR

a) Sektor 7 en 11 samengenomen.

b) Sektor 13, 15 en 16 samengenomen.

6.3.3 Vervuiling

In tabel 6.8 is het energieverbruik per sector en voor de gezinnen voor de drie technisch-economische perspectieven weergegeven. Hierin zijn de besparingen al verdisconteerd. Wanneer het energieverbruik per sector ook wordt opgesplitst in aardgas, olie, kolen en elektriciteit zijn voor de berekening van de luchtverontreiniging de belangrijkste gegevens beschikbaar. Voor het berekenen van de totale emissies is het specifieke gebruik in verbrandingsovens, als grondstof voor de procesindustrie, ruimteverwarming en transport vermenigvuldigd met de emissiecoëfficiënten voor SO₂, NO_x, koolwaterstoffen en aerosolen (stof) zoals deze golden in het basisjaar 1980 nodig. De resultaten voor het begin van de jaren negentig zijn weergegeven in tabel 6.9. Het gaat hier om brutocijfers omdat het effect van de in de model endogene vuilbestrijdingssector (sector 20) nog niet is meegerekend.

Het energiegebruik is in het perspectief van consumptief-gerichte groei het hoogst, evenals de omvang van de sector transport. Voorts wordt in dit perspectief alle energie in Nederland veredeld met alle gevolgen van dien. Hiermee zijn de belangrijkste redenen gegeven voor de relatief hoge bruto-emissies van NO_x, SO₂, koolwaterstoffen en aerosolen. Het perspectief van exportgestuwde groei genereert van al deze stoffen een geringere uitwerp. Hier wordt de hogere uitwerp in de vorm van proces-emissies meer dan gecompenseerd door lagere transport- en brandstofemissies en invoer van de 7% van het totaal energieverbruik in de vorm van elektriciteit. Het versoberingsperspectief scoort voor al deze stoffen, behalve voor aerosolen, de laagste waarden — de uitwerp blijft zelfs onder het niveau van 1980.

Op basis van de omvang van de sectoren en de consumptie van de gezinnen is op soortgelijke wijze de waterverontreiniging met de uitworpcoeff-

ficiënten van 1980 berekend (zie tabel 6.10). Het versoberingsperspectief springt er wederom het gunstigst uit, zowel fosfaat als het organisch afbreekbaar afval liggen onder de waarde van 1980. Dit hangt vooral samen met de lage consumptie in dit scenario. Door de relatief sterke groei van de consumptie in het daarnaar genoemde perspectief ligt hier de brutowaarde voor de biologisch afbreekbare verontreiniging het hoogst. Het perspectief van exportgestuwde groei geeft de zwaarste verontreiniging te zien voor zware metalen en een evengrote voor fosfaat.

De productie van vast afval hangt samen met het energieverbruik (kolenverbranding of -vergassing, rookgasontzwaveling), de sectorstructuur en het consumptiepatroon. Weer op basis van de uitworpcoefficienten van 1980 is de afvalproductie in het begin van de jaren negentig berekend. In tabel 6.11 zijn deze samengevoegd in vijf afvalstromen. Consumptiegebonden afvalstromen (huishoudelijk afval, autowrakken en bedrijfsafval uit de voedingsmiddelenindustrie en landbouw) bereiken in het consumptief-gerichte groeiperspectief de hoogste waarden, terwijl productiegebonden stromen (slakken, gipsafval, chemisch afval) in het perspectief van export gestuwde groei de grootste omvang hebben. Verondersteld is dat in alle perspectieven een zelfde hoeveelheid havenslib moet worden verwerkt: circa 23 miljoen m³ (= 8 mln. ton) in het benedenriviereengebied en rond 9 miljoen m³ in overig Nederland (Westerschelde, IJmuiden, Delfzijl enz.).

Tabel 6.9 Luchtverontreiniging op basis van emissiecoëfficiënten voor 1980, 1980 en aan het begin van de jaren negentig (mln. kg)

	NO _x	SO ₂	Koolwaterstoffen	Aerosolen
1980	511	675	558	167
Consumptief-gerichte groei	570	709	621	275
Exportgestuwde groei	489	697	596	232
Versobering	432	529	536	236

N.B. - Brutowaarden, dat wil zeggen nog zonder rekening te houden met de activiteiten van een vervuilingbestrijdingssector (zie tekst).

- Er is rekening gehouden met een modernisering van het autopark (zie tekst).

Bron: WRR

Tabel 6.10 Waterverontreiniging op basis van emissiecoëfficiënten voor 1980, 1980 en aan het begin van de jaren negentig

	Zware metalen (ton/jr)	Organische verontrein. (mln. i.e.)	Fosfaat (ton/jr)
1980	1906	15,3	28.000
Consumptief-gerichte groei	2553	18,0	32.000
Exportgestuwde groei	2572	12,8	32.000
Versobering	2211	9,2	25.650

N.B. Brutowaarden, dat wil zeggen nog zonder rekening te houden met de activiteiten van een vervuilingbestrijdingssector (zie tekst).

Bron: WRR

Tabel 6.11 Afvalproductie op basis van uitstootcoëfficiënten van 1980, 1980 en aan het begin van de jaren negentig (mln kg.)

Afval	1980	begin jaren negentig		Versobering
		Consumptief-gerichte groei	Export-gestuwde groei	
Energiegebonden	3300	4500	5500	4900
Productiegebonden	7850	10725	9900	8700
Consumptiegebonden	4820	6210	5460	4570
Havenslib	11000	11000	11000	11000
Puin en sloopafval	6000	6900	11200	11700

Bron: WRR

Zoals gezegd, zal de feitelijke vervuiling aanmerkelijk lager zijn dan de in tabel 6.9 tot en met 6.11 gegeven brutowaarden, wanneer een vervuilingsbestrijdingssector actief is. Zo een sector is opgenomen in het rekenmodel waarvan de uitkomsten als basis dienen voor de berekeningen in deze paragraaf. Deze sector geeft, uitgedrukt in geld, de omvang van de maatregelen ter bestrijding van de vervuiling weer. Niet alle vervuiling wordt evenwel aangepakt, maar alleen die vormen van verontreiniging waarvoor bestrijdingstechnieken aanwezig en de kosten redelijk te schatten zijn, zoals onder meer luchtverontreiniging met SO₂, biologisch afbreekbare waterverontreiniging en het vaste afval. Onbestreden blijven bijvoorbeeld NO_x-verbindingen, koolwaterstoffen en zware metalen. Door het geaggregeerde karakter van de vervuilingbestrijdingssector is niet zonder meer aan te geven welke vormen van verontreiniging daadwerkelijk worden bestreden en in welke mate. Ook zijn voor de afzonderlijke emissies geen plafonds opgenomen, zodat normoverschrijdingen niet uitgesloten zijn.

De emissie- of uitworpcoefficiënten voor het jaar 1980 zijn aanmerkelijker lager dan in het jaar 1975, waarvoor de technische coëfficiënten in het model van voortbrenging van goederen en diensten zijn geschat. Dit houdt in dat een deel van de vuilbestrijdingsactiviteiten hiervoor in het model moet worden gereserveerd. Mede op grond van de geraamde kosten van het milieubeleid voor bedrijven in 1979 wordt dit deel ruwweg geschat op 1,2 miljard gulden²². Voor het terugdringen van de brutovervuiling zoals gegeven in de tabellen 6.9 tot en met 6.11 staan dan aan het begin van de jaren negentig in de perspectieven van consumptief-gerichte groei, exportgestuwde groei en versobering bedragen van respectievelijk 2,7 miljard, 0,7 miljard en 1,9 miljard gulden per jaar ter beschikking.

In het perspectief van consumptief-gerichte groei en van versobering is dit meer dan voldoende om al het vaste afval te verwerken, het emissieplafond van SO₂ terug te brengen tot de norm van 500 miljoen kg/jaar en de hoeveelheid biologisch afbreekbare afval dat op de oppervlaktewateren wordt geloosd terug te brengen tot de aanvaardbare hoeveelheid van 5 miljoen inwoner-equivalenten per jaar. In het perspectief van consumptief-gerichte groei is dan de ruimte zo goed als op. Al met al wordt hier de last van bestrijdbare vervuiling teruggebracht tot 1 miljard gulden per jaar. In het versoberingsperspectief is er nog extra ruimte om ook andere vervuiling aan te pakken. Hier wordt het totaal van bestrijdbare vervuiling teruggebracht tot 0,8 miljard gulden. Bovendien dient te worden bedacht dat er in dit perspectief investeringsruimte aanwezig is om ook dure vormen van vuilbestrijding te entameren. Om aan het begin van de jaren negentig in het perspectief van exportgestuwde groei en werkgelegenheid de vaste afval weg te werken, de SO₂-emissie tot 500 miljoen kg/jaar te beperken en de uitstoot van biologisch afbreekbare waterverontreiniging tot 5 miljoen inwoner-equivalenten terug te brengen, zou 1,5 miljard gulden per jaar nodig zijn, terwijl maar f 0,7 miljard

²² CBS, *Statistisch Bulletin*, december 1981, 37e jrg. nr. 107.

beschikbaar is. Het perspectief kan dus kennelijk zijn eigen vuil niet aan. Een variant die dit perspectief wat dit betreft veel meer in lijn brengt met de andere vraagt een consumptie-offer van f 2,2 miljard per jaar. Wel wordt er dan ongeveer 2 procent meer energie verbruikt en neemt het aantal arbeidsplaatsen met 28.000 af (par. 4.3.4).

In alle voornoemde perspectieven resteren nog tal van problemen. De stikstofoxyden van vooral transport- en vervoersactiviteiten en grote verbrandingsovens is een moeilijk te bestrijden categorie. Te zamen met de koolwaterstoffen zijn het bovendien de belangrijkste voorlopers van fotochemische luchtverontreiniging zoals bijvoorbeeld ozon. Een tweede probleemveld is het haven- en rioolslib. De plaatselijk zeer sterke verontreiniging, vooral in het benedenrivierengebied, met persistente koolwaterstoffen (PCB's bijv.) en zware metalen, maken het verwerken van deze gigantische afvalstroom tot een lastig vraagstuk. Momenteel wordt rond de 13 miljoen m³ op zee geloosd, waarvoor deels ontheffingen nodig zijn van de Wet Verontreiniging zeewater. Het 'slufterplan' dat rond 1987 operationeel kan zijn, is één van de oplossingen die is aangedragen. Een derde probleem ligt bij de rond 1,7 miljoen ton gips-afval per jaar van de fosfaatkunstmestindustrie. De gehalten aan fosfaat en cadmium, inherent aan de produktiewijze, maken dat dit afval niet zo onschuldig is. De recyclingsmogelijkheden zijn beperkt en terugdringen van deze afvalstroom lijkt alleen mogelijk door produktiebeperking. Een vierde probleem is dat van het chemisch afval, de onbetaalde rekening van de jaren zestig en zeventig. De kosten van het opruimen van deze stortingen zal naar verwachting in de miljarden lopen. Als laatste, maar een van de belangrijkste gemeenschappelijk problemen, moet de grensoverschrijdende water- en luchtverontreiniging worden genoemd²³. Via Maas en Rijn komen enorme hoeveelheden vuil mee het land binnen. De Maas is van groot belang voor de drinkwatervoorziening, circa 3 mln. inwoners in Nederland drinken Maaswater, terwijl de Rijn alleen al ongeveer twee derde van alle Nederlandse oppervlaktewateren op enigerlei wijze voedt. De grensoverschrijdende luchtverontreiniging is voor circa twee derde verantwoordelijk voor de gemiddelde luchtkwaliteit in Nederland. Een nationaal beleid doet weinig toe of af aan deze situatie. Deze grensoverschrijdende verontreiniging maakt het moeilijk iets definitiefs te zeggen over de kwaliteit van water en lucht in de drie perspectieven of over overschrijding van normen.

²³ WRR, *Onder invloed van Duitsland*; Rapport aan de Regering nr. 23, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

Berekening emissies

Luchtverontreiniging

Transportemissies. Als databasis is gebruikt de CBS-publicatie *Luchtverontreiniging - emissies door wegverkeer 1960-1978*; 's-Gravenhage, 1982. Hierin is voor 1977 een sectorale verdeling van de transportemissies gegeven. Deze data zijn vermenigvuldigd met de groeivoet van de sectoren zoals berekend in hoofdstuk 4. Aangezien te verwachten is dat het wagenpark anno 1977 aanzienlijk hogere emissiefactoren heeft dan het wagenpark van 1990 zijn reductiefactoren toegevoegd. Ten opzichte van het gemiddelde van 1977 hebben de voertuigen volgens specificaties van 1982 respectievelijk de reductiefactoren: CO 0,77; KW 0,82; NO_x 0,78. Voor diesel is uitgegaan van 0,3%S. *Procesemissies.* Als databasis is gebruik gemaakt van de studie: *Environmental consequences and abatement costs for economic and energy scenario's to year 2000*, METRA consulting Group Limited, Londen, 1981, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken ten behoeve van het referentie-scenario opgesteld. Deze studie gebruikt als basismateriaal veelal de I.V.M.-gegevens uit de studie *Economische Structuur en milieu*, VAR-reeks 79/7, ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De gegevens van 1977 zijn vermenigvuldigd met de groeivoet van de productie over de periode 1980-1990 zoals berekend in hoofdstuk 4.

Brandstofemissies stationaire bronnen. Uit de sectorstructuur (hoofdstuk 4) en aanvullende berekeningen zijn per sector het brandstofverbruik en de verdeling over de verschillende energiedragers voor de drie perspectieven berekend. Wanneer dit brandstofverbruik voor transport en niet-energetisch gebruik (feedstock) wordt afgetrokken van het totaal verbruik per sector, dan rest nog het verbruik in stationaire verbrandingsinstallaties. Deze data zijn vermenigvuldigd met de emissiefactoren van zwavel en stikstofoxide. Deze drie te zamen vormen de luchtverontreiniging.

Waterverontreiniging

Zware metalen, biologisch afbreekbare verontreiniging en fosfaten. De databasis is ontleend aan de METRA-studie, welke gebaseerd is op IMP-gegevens. Er is met twee sets van emissiecoëfficiënten gerekend. De eerste set representeert de situatie anno 1980, de tweede die van 1985 – de planningshorizon van de tweede IMP(water). De verscherpte normstelling, gerealiseerde saneringsplannen en geïnstalleerde zuiveringscapaciteit zorgen voor een aanzienlijke reductie van de lozingen. Voor de *zware metalen* zijn de stoffen zink, koper, nikkel, lood en chroom met de factor één en cadmium en kwik met de factor 10 vermenigvuldigd – aldus wordt verkregen een zware metalen eenheid in ton/jr. *Biologisch afbreekbaar* afval is berekend als bruto vuilast en is verminderd met de zuiveringscapaciteit, welke in 1990 19,5 mln. i.e. bedraagt – blijft over de netto restlast. Verondersteld is dat de emissies evenredig groeien met de sectorale groei en de groei van de consumptie. *Afval.* Als databasis is gebruikt Metra, SVA/IVM en CBS. Aangezien voor chemisch afval nauwelijks recente gedetailleerde sectorale gegevens beschikbaar zijn, is teruggevallen op de IVM-inventarisatie van 1973. Bedrijfsafval is voor 1978 door het CBS geïnventariseerd. De overige afvalstromen zijn aan de METRA-studie ontleend. Naast de sectorale opsplitsing is een opdeling gemaakt naar soorten afval: het chemisch en niet-chemisch bedrijfsafval, riool- en havenslib, sloopauto's, sloop- en bouwafval, landbouw- en huishoudelijk afval, gips en slakken. De omvang van het afval is verondersteld evenredig te groeien met sectorale en consumptiegroei.

Bestrijdingskosten

Voor de bestrijding van de verschillende soorten vuil zijn de volgende kosten in rekening gebracht:

chemisch afval f 100,--/ton
bouw- en gipsafval f 15,--/ton
overige bedrijfsafval f 20,--/ton
waterverontreiniging-biologisch
afbreekbaar afval f 42,--/inwoner-equivalent
luchtverontreiniging-luvo-eenheid f 11,--/kg
SO₂ f 2500,--/ton

7. CULTUURPOLITIEK

7.1 Inleiding en terreinverkenning

Bemoeienis van de overheid met de vorming en overdracht van de cultuur is een delicate aangelegenheid. Het in vrijheid kunnen vormen en verspreiden van opvattingen door de staatsburgers is grondwettelijk in de vrijheidsrechten verankerd, en ook waar het om niet in de grondwet geregelde vrijheden gaat, zoals de vrijheid van onderzoek en kunstbeoefening, is de overheid gehouden tot grote voorzichtigheid. Om de mogelijkheid van propaganda en indocinatie zoveel mogelijk uit te bannen, komt aan de overheid de uitingsvrijheid niet op gelijke wijze toe als aan de individuele burger¹.

Ook al is bij de hier te behandelen beleidsgebieden, namelijk onderwijs, wetenschapstoepassing, media en kunsten de vrijheid van individuen tegenover de overheid van primair belang, dat wil niet zeggen dat deze terreinen als staatsvrij zijn aan te merken. In de eerste plaats heeft het inzicht veld gewonnen dat individuele vrijheidsrechten en de waarden die daaraan ten grondslag liggen, willen zij werkelijk tot hun recht komen, ook een actief overheidsoptreden kunnen vragen. Een uitgebreider overheidsbemoeienis met de cultuur wordt in de tweede plaats ingegeven door gedachten over de bescherming van de 'intellectuele cultuurtraditie' en van de Nederlandse cultuur, volksontwikkeling en het scheppen van een institutionele basis voor ideële verscheidenheid². Deze uitgangspunten spelen niet op alle vier gebieden een even sterke rol, maar voor alle geldt wel dat een situatie is ontstaan van een sterke betrokkenheid van de overheid waarbij het gebruik van de grondrechten ten dele door middel van het overheidsbeleid wordt geconditioneerd. Of dit problematisch is, wordt in de visies verschillend beoordeeld.

Naarmate meer institutionele en financiële voorzieningen nodig zijn om van de grondrechten gebruik te maken, komt ook een dilemma aan het licht. Het krap houden van de voorzieningen zal worden gezien als een beperking van wat als een recht wordt ervaren, terwijl zich bij verruiming van de voorzieningen onvermijdelijk de vraag naar het maatschappelijk nut van de gestimuleerde activiteiten zal voordoen. In een periode zoals de huidige, waarin de financiële mogelijkheden voor de overheid zeer beperkt zijn, komt dit probleem van de selectiviteit in de cultuurzorg verscherpt naar voren. Dit wordt bovendien nog gecompliceerd door een afnemende vanzelfsprekendheid van iets als een rangorde in cultuuruitingen en van de inhoud van maatschappelijk nut. Tegelijk met de toegenomen noodzaak van selectiviteit zijn de maatstaven voor selectie minder voor de hand liggend geworden.

Deze cultuurpolitieke problemen wegen op de vier onderscheiden gebieden niet alle even zwaar.

Meer dan bijvoorbeeld kunst, is *wetenschap* niet alleen een cultuurgoed maar ook een belangrijke produktiefactor. Dat het maatschappelijk nut centraal staat in de discussie is dan ook niet verwonderlijk. Tot in de jaren zestig bestond er in grote lijnen overeenstemming over de na-oorlogse opbouw van een welvarende verzorgingsstaat, waarbij de wetenschap als een vanzelfsprekende motor en bondgenoot werd gezien: wat goed was voor de wetenschap was goed voor het land. In deze sfeer paste een ruimhartige financiering van het wetenschapsbedrijf dat zich daardoor tamelijk autonoom kon ontwikkelen, zonder veel tijd te verdoen aan de verdeling van middelen.

¹ J.M. de Meij, *Overheid en uitingsvrijheid*; serie Voorstudies en achtergronden mediabeleid, nr. M1, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 40.

² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Mediabeleid en cultuurbeleid*; serie Voorstudies en achtergronden mediabeleid, nr. M10, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 83.

In het kielzog van vooral de materiële vooruitgang ontstond een situatie waarbij consensus over maatschappelijke ontwikkelingen plaats maakte voor een situatie waarin hierover diepgaande meningsverschillen bestaan en waarin het vertrouwen in de wetenschap als neutrale motor van de vooruitgang sterk verminderde. Deze afbrokkeling van vertrouwen werd versterkt doordat door de jaren heen op een aantal terreinen ook nadelige gevolgen van de toepassing van wetenschappelijke kennis zichtbaar werden. Dit ondermijnde de vanzelfsprekendheid waarmee de autonome ontwikkeling van het wetenschapsbedrijf werd aanvaard en gefinancierd³. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat in de Nota Wetenschapsbeleid de eerste minister op dit terrein niet alleen bevordering van kwaliteit en doelmatigheid als doelstelling noemde, maar ook bevordering van democratisering en bovenal afstemming van het onderzoek op de prioriteiten van de samenleving⁴.

Vooraf de laatste doelstelling roept een aantal politiek geladen vragen op. Welke groeperingen of instituties verwoorden de prioriteiten van de samenleving en, als dit al voldoende gearticuleerd gebeurt, hoe wordt dan de afstelling van het onderzoek hierop vorm gegeven en hoever strekt zich de bemoeienis van de samenleving met het onderzoek uit? Omdat het maatschappelijk belang en de negatieve effecten van wetenschapsbeoefening veelal pas goed zichtbaar worden op het moment dat er tot toepassing van de verworven kennis wordt overgegaan, spitsen discussie en beleid zich hierop toe. Controversieel is of het beleid pas op deze fase van de kennistoepassing moet aangrijpen of al op een eerdere fase. Voorstanders van het eerste menen dat in eerdere fasen de onzekerheid over mogelijke toepassingen en de gevolgen hiervan voor een dergelijk beleid te groot is om enig ingrijpen te rechtvaardigen. Anderen bepleiten juist een eerder ingrijpen, opdat zoveel mogelijk denkbare toepassingen bij de meningsvorming kunnen worden betrokken. Bovendien menen zij dat op het moment van daadwerkelijke toepassing de kaarten al zodanig zijn geschud dat de beleidsmarges te gering zijn geworden.

Bij de huidige regulering van kennistoepassing doen zich ook andere problemen voor. Een goed overzicht hiervan is te vinden in een studie door TNO gemaakt in opdracht van de Raad⁵. Ter bestrijding van de fysieke risico's van kennistoepassingen voor gezondheid en milieu zijn tal van regels tot stand gekomen, die te zamen een complex en weinig doorzichtig geheel vormen. Het verkrijgen van vergunningen is tijdrovend, de controle veelal niet afdoende. De moeilijkheden die zich bij regelgeving in het algemeen voordoen, worden in het geval van wetenschapstoepassing versterkt doordat nieuwe ontwikkelingen zich in snel tempo voordoen en doordat voor een goed begrip van de materie een grote deskundigheid vereist is. De overheid heeft grote kans achter de feiten aan te blijven lopen. De regulering van sociale effecten van technische kennistoepassingen is zo mogelijk nog problematischer. Hier bestaat duidelijk een leemte, die wellicht ook moeilijk is op te vullen omdat de ruimte voor politieke meningsverschillen groot is.

Bij de *kunstsector* staat de culturele betekenis voorop. Hier speelt het probleem van de selectie en de maatstaven een grote rol. Tot voor kort heeft kunstbeleid vooral betrekking gehad op bevordering van de intellectuele cultuurtraditie en verticale spreiding van de daaruit voortvloeiende kunst. Deze werd beschouwd als een goed waaraan ook de lagere klassen deel moesten hebben. Andere culturele uitingen werden niet als te beschermen kunst gezien.

Over de cultuurspreiding bestond een brede politieke consensus. Elke ideologische stroming vond gekoesterde opvattingen in dit beleid gerealiseerd. De liberalen voelden zich vooral aangesproken door de aard van de beschermde kunstuitingen, de socialisten door de spreidingsgedachte en de aanhangers van de politiek op christelijke grondslag door de ondersteuning die de regio-

³ Zie ook: Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, *De maatschappelijke beoordeling van wetenschappelijk onderzoek*; Advies nr.24, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁴ Nota Wetenschapsbeleid; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13221, nr. 1-2, blz. 39.

⁵ Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO, *Maatschappelijke beïnvloeding van kennistoepassing*; pre-adviezen, concept, Apeldoorn, mei 1982.

nale spreiding voor de zuilenstructuur betekende en door de bescherming van de zeden die uit het beleid sprak.

De geografische (horizontale) cultuurspreiding diende een eind te maken aan de eenzijdige bevoorrechtiging van de randstad, de sociale (verticale) spreiding richtte zich op de participatie door de lagere sociale groepen. Dit beleid heeft tot een aanzienlijke bemoeienis van de overheid met de kunstsector geleid, vooral via het subsidiëren van de kunstinstellingen, waardoor men de toegankelijkheid van kunstproducten dacht te vergroten. Met de toenemende overheidssteun zijn de beleidsdoelstellingen niet navenant gerealiseerd. De publieke belangstelling voor de musea en podiumkunsten is niet toegenomen, maar juist sterk afgenomen. Bovendien is de sociale samenstelling van het publiek daarvoor nauwelijks veranderd: het bezoeken van kunstinstellingen is een aangelegenheid van een sociale elite gebleven⁶. Voor zover zich iets van cultuurspreiding heeft voltrokken, is dat eerder langs andere dan de daarvoor bestemde wegen gebeurd: via grammofoonplaat en de massamedia worden veel grotere publieken bereikt dan via concertzaal en theater⁷.

De uitbreiding van het subsidiebestel heeft geleid tot een toeneming van het aantal gesubsidieerde objecten. Er heeft op grote schaal institutionalisering plaatsgevonden. Voor het grootste deel speelt deze zich af op het gebied van de traditionele kunstbeoefening. Daar het accres van de middelen eveneens voor het grootste deel in beslag wordt genomen door de gevestigde instellingen is de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen beperkt. Dit leidt tot spanningen, omdat juist in de laatste 15 jaar een grotere culturele verscheidenheid is ontstaan die zich ook uit op het terrein van de kunstbeoefening. Zo is er een diversificatie die op de traditionele gebieden plaatsvindt of daaraan nauw aansluit: muzikale idiomen die binnen het geïnstitutionaliseerde muziekleven geen plaats vinden, dansvormen die zich plaatsen naast het academische ballet, theatergroepen die nieuwe uitdrukkingwijzen beproeven. Daarnaast zijn er initiatieven opgekomen, bijvoorbeeld van kritische filmers en vormingstheaters, die beogen de geijkte kaders van cultuurspreiding te doorbreken door zich te richten op specifieke publieksgroepen. Het gaat hierbij niet meer om kunst op zich zelf, maar om pogingen kunst een maatschappijkritische functie te geven. Ook heeft de opvatting veld gewonnen dat het bij kunst gaat om een groepskenmerk. In principe bestaat in deze opvatting tussen uitingsvormen van verschillende groepen geen kwaliteitsverschil. Er is dus dynamiek in de criteria voor wat kunst is, wat kwaliteit is, en dit heeft geleid tot toenemende onduidelijkheid over de gronden voor overheidsbeleid met betrekking tot kunst en cultuur.

Berting typeert deze ontwikkeling als een verschuiving in opvattingen van verticale cultuurspreiding naar cultuurpluralisme⁸. Bij het laatste wordt het van de dominante cultuur afwijkende beschouwd als een autonoom verschijnsel. Het zijn alternatieven waar de samenleving in haar geheel van zou kunnen leren. Cultuurbeleid volgens de pluralistische benadering zou dan inhouden dat groepen worden gestimuleerd in de ontwikkeling van en deelname aan de eigen cultuur. Deze emancipatie van het centrum af, in plaats van naar het centrum toe houdt een relativisering van het traditionele kunstbegrip in. Sommigen gaan hierin zover dat kunst nauwelijks nog van cultuur in antropologische zin valt te onderscheiden. Cultuur- en kunstbeleid zou dan in hoge mate identiek worden aan vrijetijdsbeleid.

Op het gebied van de *media* speelt het selectieprobleem ook, maar in weer andere vorm. De schaarste aan zendtijd betekende dat slechts weinigen via de omroep van de vrijheid van meningsuiting gebruik konden maken. Dit heeft totnu toe de regeling door de overheid van de toegang gerechtvaardigd. Van zelfstandig gebruik van de ether door individuen kon natuurlijk geen sprake zijn. Het bedrijven van omroep is daarom in hoofdzaak voorbehouden aan

⁶ Een samenvattend overzicht is te vinden bij W. Zweers en L. Welters, *Toneel en publiek in Nederland*; Amsterdam, Dr. E. Boekmanstichting, 1970.

Men zie voorts de tweejaarlijkse rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, op.cit., blz. 32 en 33.

⁸ J. Berting, 'Culturele verscheidenheid in cultuurpolitiek'; in: *Culturbegrip en cultuurbeleid*; van de Nationale Unesco Commissie Nederland, 1976, blz. 26.

organisaties die representatief zijn voor een bepaalde maatschappelijke, culturele of godsdienstige stroming in het volk. Deze organisaties zijn bovendien verplicht een volledig programma te brengen, dat wil zeggen aandacht te besteden aan cultuur, informatie, educatie en verstrooiing. Met dit voorschrift wordt beoogd een algemene daling van het programmapeil — die bij onbeperkte concurrentie zou kunnen optreden — te voorkomen, zodat de identiteit van de organisaties niet te zeer onder druk wordt gezet. De nagestreefde pluriformiteit heeft dus betrekking op de minder populaire cultuur. Binnen dit kader zijn de organisaties autonoom in hun programmering: ze zijn gevrijwaard van censuur en in beginsel ook van commerciële beïnvloeding. Uit het oogpunt van cultuurbeleid vertoont het omroepbeleid naar zijn intenties een sterke selectiviteit ten gunste van levensbeschouwelijke en intellectuele cultuuruitingen en neemt de cultuurspreiding een belangrijke plaats in. In de praktijk blijken deze bedoelingen niet gemakkelijk te realiseren. Organisaties met een minder hoogdravende boodschap zijn inmiddels in het bestel doorgedrongen en hebben de door de Omroepwet gevreesde concurrentie via populaire programma's gestimuleerd.

Van tenminste even groot belang voor de ontwikkelingen op langere termijn zijn echter technologische ontwikkelingen die het schaarste-argument, waar de regulering van de toegang haar voornaamste rechtvaardiging in vond, in betekenis doen afnemen. Satelliet-omroep, video en beeldplaat zullen de keuzemogelijkheden voor de kijker verruimen. De monopoliepositie die de identiteitsomroepen innamen, wordt ook door toedoen van de kabel ondergraven. De kabel zal — afhankelijk van zijn technische eigenschappen — het recht op vrije meningsuiting via de media eveneens voor andere groepen, ook minder ideëel gerichte en minder geïnstitutionaliseerde, effectief maken. Evenals bij kunst zal het cultuurspreidingsmodel plaats kunnen maken voor een pluriformer cultuurmodel. De mogelijkheid om geselecteerde cultuuruitingen te beschermen en te verspreiden neemt daarbij niet af, maar de reikwijdte ervan wel.

Ook bij de pers zijn organisaties nodig om de vrijheid van meningsuiting te effectueren. Anders dan bij de omroep gaat het hier echter om op de vrije markt werkende instellingen. Behalve op het bevorderen van redactionele onafhankelijkheid is het overheidsbeleid gericht op 'het in stand houden van de bestaande pluriformiteit, voor zover die uit hoofde van informatie en opinievorming in een democratische samenleving van belang is' blijkens de statuten van het Bedrijfsfonds voor de pers. Bij deze steunverlening gaat het om de staatkundige en politieke betekenis; tijdschriften die zijn gericht op kunstzinnige, educatieve of verstrooiende berichtgeving vallen erbuiten. De politieke pluriformiteit van de pers kan verder in het gedrang komen wanneer de reclamebudgetten, waarvan zij in sterke mate afhankelijk is, naar de omroep zouden verschuiven. Bovendien is er de mogelijkheid dat de omroep en de nieuwe elektronische media functies van de pers gaan overnemen.

Uit het oogpunt van cultuurvorming en cultuuroverdracht is het *onderwijs* van bijzonder belang: onderwijs is de institutie voor vorming bij uitstek. Juist daarom is het onderwijs in aanzienlijke mate afgeschermd van de overheid. De vrijheid van richting en inrichting betekent dat de verantwoordelijkheid van de ouders voor de aard van de cultuuroverdracht grondwettelijk wordt beschermd. Ook de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs is een belangrijke voorwaarde voor culturele pluriformiteit. In de praktijk heeft deze vooral gestalte gekregen in de levensbeschouwelijke verzuiling. Deze lijkt ook als gevolg van de toenemende deconfessionalisering weinig meer van doen te hebben met culturele verscheidenheid. De cultuuroverdracht via het onderwijs weerspiegelt de dominante, 'burgerlijke' cultuur⁹. De invloed van de overheid — hoezeer ook grondwettelijk beperkt — is daar zeker debet aan. De eisen van deugdelijkheid die de overheid eveneens volgens de Grondwet moet stellen, zijn daarin vanzelfsprekend niet gedefi-

⁹ J.A. van Kemenade, P.L.M. Jungbluth, J.M.M. Ritzen, *Onderwijs: bestel en beleid* onder redactie van J.A. van Kemenade, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981, blz. 155-156.

nieerd; opvattingen daarover veranderen met de tijd. Deze eisen zijn bepalend voor de marges van de vrijheid van onderwijs.

Conflicten over de legitimiteit van een inhoudelijk overheidsbeleid zijn dus als het ware in het stelsel ingebouwd en de politiek-ideologische verschillen van opvatting zijn groot. De laatste jaren geven hiervan vele voorbeelden te zien. Bij de plannen met de middenschool, de democratisering van primair en secundair onderwijs en de anti-discriminatie wetgeving werd tegenstand veelal gemotiveerd met een beroep op de vrijheid van onderwijs. Het gaat daarbij niet alleen om de bevoegdheden van de overheid ten opzichte van particulieren, maar ook om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen particulieren onderling: bijvoorbeeld tussen de zuilen — als uitdrukking van een verscheidenheid aan maatschappij-, mens- en levensbeschouwelijke visies — ouders, leerlingen en onderwijzend personeel. De cultuurproblematiek ten aanzien van het onderwijs spitst zich vooral toe op deze verhouding van verantwoordelijkheden. Nieuwe onderwijsrichtingen dienen zich niet aan, behalve met betrekking tot de in Nederland aanwezige etnische minderheden.

Hierboven zijn al een aantal thema's genoemd die bij de eisen van deugdelijkheid een rol spelen. Er zijn ook andere: de aandacht die het onderwijs moet besteden aan beroepsvoorbereiding en vorming, de inhoud van vorming, de gelijke kansenproblematiek, de duur van de leerproces, leren op school of daarbuiten, individualisering, de inhoud van leermiddelen uit het oogpunt van ontwikkelingen in de rolverdeling tussen de seksen.

7.2 De karakteristieke visies

Bij beide *politieke visies op christelijke grondslag* neemt het culturele aspect een belangrijke plaats in. Bij beide is sprake van beduchtheid voor een bemoeienis van de overheid met vooral de levensbeschouwelijke zingeving van het handelen, maar ook voor individualiserende tendenties. Cultuurvorming en cultuuroverdracht is bij beide verbonden met het groepsniveau; het gaat vooral om de groepsidentiteit, om datgene wat de mensen bindt.

In de *technocratische visie op christelijke grondslag* bestaat een grote waardering voor de verzuiling als uitdrukking van culturele gelijkwaardigheid in een naar mens- en levensbeschouwing pluriforme samenleving. Deze institutionalisering biedt — mits ondersteund door de overheid — een waarborg voor maatschappelijke stabiliteit en tegen culturele vervlakking en fragmentarisering. Zo dient het bijzonder onderwijs zoveel mogelijk ruimte voor eigen ontwikkeling te worden gelaten. Het onderwijs heeft immers een belangrijke cultuurvormende taak: het verzorgt de toerusting voor het verstaan van de — bijbelse — opdracht tot het dragen van verantwoordelijkheid en de dienst aan medemens en samenleving. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de ouders. Hoe wenselijk zaken als gelijke kansen, zeggenschap van ouders en leerlingen en gelijke behandeling wellicht ook zijn, zij dienen niet aan het bijzonder onderwijs opgelegd te worden. Dat tast de verantwoordelijkheid van de betrokkenen te zeer aan.

Ook de geïnstitutionaliseerde positie van de identiteitsomroepen in het mediabestel is bescherming waard. Het bestel heeft op nationaal niveau een samenbindend karakter. Het binden van de vrijheid van meningsuiting in de ether aan representanten van geestelijke en maatschappelijke stromingen wordt niet als een bedreiging van deze vrijheid gezien. Dit geldt wel voor de toeneming van op verstrooiing gerichte uitzendingen uit binnen- en buitenland. Verdere uitbouw van het omroepbestel dient derhalve op niet-commerciële basis plaats te vinden. Lokale en regionale omroep moeten zoveel mogelijk in samenhang en samenwerking met de landelijke worden opgezet. De Nederlandse cultuurproductie kan worden beschermd door de nationale zendgemachtigden te verplichten tot het verzorgen van eigen producties.

Zonder zich met de inhoud van de kunstproductie te bemoeien, dient de overheid de vernieuwing van het kunstaanbod te bevorderen. De kwaliteitsmaatstaven daarvoor worden door de kunstwereld zelf geformuleerd.

Ook wordt de passieve en actieve participatie aan kunst gestimuleerd, onder meer door een zo groot mogelijke participatie aan het cultuurbezit te bewerkstelligen.

De technocratische politiek op christelijke grondslag staat positief tegenover de potenties van wetenschap en toepassingen van kennis. Onderkend wordt dat echter ook sprake kan zijn van schadelijke invloeden op de cultuur. Ook hier wordt de oplossing gezocht in een institutionalisering van de vrijheid van onderzoek. Door voor de grote lijnen van het toegepast onderzoek overheid, onderzoekers en gebruikers gezamenlijk verantwoordelijk te stellen voor de afstemming hiervan op de prioriteiten van de samenleving, kan de ontwikkeling in goede banen worden geleid. Het idee van de sectorraden is goed maar in de uitwerking ervan is teveel verantwoordelijkheid toegerekend aan de overheid.

De *sociocratische visie op christelijke grondslag* keert zich juist tegen een institutionalisering van het culturele leven. Deze leidt tot verstarring en beperking van de vrijheid van meningsuiting. Juist groepen die zich richten op mentaliteitsverandering en experimenten met een nieuwe, soberder levensstijl dienen meer kans te krijgen.

Voor het onderwijs betekent dit dat vooral nadruk op het recht van ouders op een vrije inrichting. De eisen van deugdelijkheid moeten zodanig worden afgezwakt, dat een zekere mate van ontscholing mogelijk wordt. Het gezin en andere primaire samenlevingsverbanden en de arbeidsplaats zullen weer een zwaardere educatieve functie moeten krijgen ten koste van beroepsdocent en school. Integratie van kleuter- en lager onderwijs wordt afgewezen, de duur van de leerplicht moet juist worden teruggebracht. Vorming en beroepsopvoeding moeten worden geïntegreerd. Ambachtelijke vorming en maatschappelijke verantwoordelijkheid krijgen veel aandacht. Het ervaringsleren vormt een belangrijk leerprincipe: in de beroepswereld moeten leersituaties worden ingebouwd waar de vorming en het aanleren van beroepsvaardigheden in de samenwerking met de school verdere aandacht krijgt.

De nieuwe technische mogelijkheden moeten worden gebruikt ter wille van een grotere culturele pluriformiteit dan in het huidige, door de zuilen gedomineerde omroepbestel. Commercialisering van de omroep moet worden geweerd, dat verkleint juist de pluriformiteit. De kabel kan worden benut om de rijkdom van het lokale en regionale culturele leven aan bod te laten komen en de samenlevingsopbouw aldaar te stimuleren.

Aan 'Kunst' heeft deze visie niet zoveel boodschap. Door de professionalisering is een kloof ontstaan tussen de kunstenaar en het gemeenschapsleven. Bij meer ambachtelijke ontwikkelingen, volkskunst en dergelijke is weer sprake van een meer organisch geheel, waar ieder niet alleen consument maar ook kunstproducent kan zijn.

Bij de sociocratische visie op christelijke grondslag staat voorop dat de mens de gevangene is geworden van de gevolgen van zijn technisch kunnen. Wanneer dan wordt gevraagd naar prioriteiten in de samenleving om onderzoek op af te stellen, kan hier niet veel van worden verwacht. Om deze impasse te doorbreken is het nodig de keuzemogelijkheden te vergroten door diversificatie in de technologische ontwikkeling. Hierbij gaat het niet om de productie van een breed scala van consumptiegoederen — dat gebeurt toch wel — maar om het op uiteenlopende manieren voortbrengen van goederen en diensten met ongeveer dezelfde toepassingsmogelijkheden. Het innovatietempo zelf is ook reden van bezorgdheid. Er bestaat het bange vermoeden dat het voor mens en samenleving noodzakelijke evenwicht tussen behoud en verandering teveel naar het laatste is doorgeslagen. Het accent komt zo meer te liggen op bescherming van aanvaardbare bestaande technieken en herwaardering van verlaten technieken.

Techniek wordt uitdrukkelijk niet gelijk gesteld aan toegepaste wetenschap, zodat opnieuw ruimte ontstaat voor het ambachtelijke en het kunstzinnige beleven hiervan. Binnen deze gedachtengang past naast een onderwijs zoals hiervoor aangegeven, ook onderzoek naar mogelijkheden om sociale problemen met sociale middelen op te lossen.

De cultuurpolitiek is in de *technocratisch-socialistische visie* gericht op wat

voorheen volksopvoeding heette. In de huidige terminologie: cultuurspreiding, schoolse en buitenschoolse educatie, vorming en dergelijke. Een centrale gedachte, die overigens door de sociocratische socialistische visie gedeeld wordt, is daarbij dat alle mensen ontplooibare vermogens hebben. Het gaat er in deze visie dan ook vooral om de cultuur voor allen toegankelijker te maken. Bij de technocratisch-socialistische visie is hier sprake van een belangrijke taak van de overheid. Het perspectief is dat van stijging: opheffing van achterstanden in kennis en vaardigheden. Het gaat niet alleen om vaardigheden voor de arbeid, maar ook om vaardigheden voor het staatsburgerschap en om ontplooiingsmogelijkheden in de vrije tijd.

Het onderwijs levert hierin een zeer belangrijke bijdrage. De macht voor het bepalen van de doelstellingen van het onderwijs moet berusten bij regering en parlement, met reële invloed van de direct betrokkenen. Er dient sprake te zijn van globale planning op centraal niveau en nadere uitwerking op lager niveau. Structurele vernieuwing van het onderwijs is nodig om tot een meer objectieve verdeling van maatschappelijke kansen te komen. Buurt en school dienen bij deze onderwijstaak te worden betrokken om elkaar hierin zoveel mogelijk te versterken. Vroege voorsortering dient door een andere onderwijsstructuur te worden vermeden. Ook integratie van kleuter- en lager onderwijs is nodig om bij de sociale en culturele verschillen van de leerlingen te kunnen aansluiten. De overheid kan deze wenselijkheden vormgeven via haar bevoegdheid om eisen van deugdelijkheid te stellen.

De toegang tot de omroepmedia dient gericht te zijn op groeperingen met een duidelijk herkenbare ideologie. Op deze wijze blijft de uit het oogpunt van vrijheid van meningsuiting wenselijke pluriformiteit gehandhaafd, en door een verdeling van zendtijd volgens een concessiestelsel, het identiteitskarakter van de zendgemachtigden intact. Hun concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse zenders moet worden versterkt. Nieuwe media dienen onder het regiem van de Omroepwet te worden gebracht, opdat het huidige cultuurbeleid kan worden voortgezet. Hierbij gaat het niet alleen om bescherming van de intellectuele cultuurtraditie en van Nederlandse uitingen op zich zelf, maar vooral ook om de spreiding van deze cultuurproducten. Het gebruik van ether en kabel voor educatieve doeleinden biedt grote mogelijkheden voor bijvoorbeeld de open universiteit.

Dit geldt ook voor het kunstbeleid. Naast het bevorderen van de vrije ontwikkeling van de kunsten en een hoog niveau hiervan, is een zo groot mogelijke toegankelijkheid een belangrijke overheidstaak.

De afstemming van het wetenschappelijk onderzoek op de prioriteiten van de samenleving dient via het politieke systeem plaats te vinden. In plaats van door generieke maatregelen wordt het stokkende innovatieproces in het bedrijfsleven nieuwe impulsen gegeven op basis van in het kader van het sectorstructuurbeleid vastgestelde speerpunten van ontwikkeling, die ook richtinggevend zijn voor het onderzoek dat direct onder verantwoordelijkheid van de overheid geschiedt. Het overheidsaankoopbeleid moet onder supervisie van een op te richten ministerie van Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) worden uitgebreid tot een middel om nieuwe ontwikkelingen te stimuleren.

De belangrijke rol van de overheid en het accent op cultuurspreiding in de hierboven beschreven visie worden in de *sociocratisch-socialistische visie* afgewezen. Dit vormingsideaal betekent aanpassing aan de burgerlijke cultuur en ontnemt de strijdbaarheid aan zich emanciperende groepen. Cultuurbeleid dient ruimte te bieden voor de bewustwording van deze groepen van hun maatschappelijke positie en de onderdrukking van hun identiteit door andere groepen. Maatschappelijke erkenning van de identiteit heeft alles te maken met de machtspositie die de groep inneemt. Voor culturele gelijkwaardigheid is dus verandering van de machtspositie nodig.

Het onderwijs dient aan deze bewustwording bij te dragen. Dit vraagt vooral om meer bevoegdheden voor ouders en leerlingen in de beleidsbepalende organen bij de verschillende onderwijsinstellingen. Wanneer leerplannen gedemocratiseerd tot stand komen, kan ook de beroepsvoorbereiding, althans de invloed van het bedrijfsleven daarop, minder nadruk krijgen. Schoolvakken worden dan vervangen door maatschappelijke leergebieden. De onderwijsstructuur, die is toegeschreven aan de technocratisch-

socialistische visie, wordt in deze sociocratische visie gedeeld.

Dat geldt niet voor de technocratisch-socialistische denkbeelden over het omroepbestel. Het in Hilversum gekoesterd omroepbestel zal zijn monopoliepositie door de technologische ontwikkelingen wel moeten opgeven, en ook zelf verder opgeslokt worden door de 'bewustzijnsindustrie'. De kabel maakt echter ook een emancipatorisch gebruik mogelijk, zeker bij tweezijdige communicatie. Het recht op vrije meningsuiting komt nu eindelijk binnen het bereik van allen. De toegankelijkheid van de kabel voor programma's van minderheidsgroepen dient verzekerd te worden.

In het kunstbeleid dient vooral de kunst die voor de bewustwording een functie vervult, te worden gesteund. Andere groepen dan de gebruikelijke moeten kunnen optreden als opdrachtgever of zelf kunst kunnen maken. In samenwerking tussen de gebruikers en de kunstenaars kan de kunst zich ontwikkelen en vernieuwen in de richting van meer maatschappelijke toepassingen. Elitaire kunstvormen dienen niet met gemeenschapsgelden in stand te worden gehouden.

De ontwikkeling van de wetenschap en van de toepassingen daarvan is eveneens sterk afhankelijk van de machtsstructuur in de samenleving. Nodig is dat de wetenschap zich meer in dienst stelt van onderdrukte groepen, zoals arbeiders, niet-actieven, vrouwen en etnische minderheden. Sterkere bemoeienis van de overheid vormt geen oplossing, omdat zij vooral kennisontwikkeling zal bevorderen die haar zelf beter in staat stelt tot beheersing van het maatschappelijk gebeuren. Er is een diversificatie nodig van de technologische ontwikkeling, om ervaring op te kunnen doen met productiemethoden waarin de belangen van de omgeving en van de werkende bevolking beter zijn gewaarborgd. Diversificatie kan alleen worden bereikt wanneer deze wordt gedragen door degenen die het werk moeten opknappen. Dit kan alleen bij uitbreiding van hun zeggenschap en verantwoordelijkheid op bedrijfsniveau. Omdat dit kennis van zaken vraagt, is het van doorslaggevend belang toegang te krijgen tot wetenschappelijke kennis. Een eerste stap in die richting is het gebruikersgerichte onderzoek zoals dit wordt bemiddeld door wetenschapswinkels ten behoeve van groepen die moeilijk in staat zijn hun prioriteiten van onderzoek te formuleren en te doen verwirkelijken. Afhankelijk van de context waarin zij werken, komen deze groepen dan sterker te staan bij het bedrijvenwerk, in de confrontatie met instituties met macht, waaronder overheden, in adviesorganen en bij de globale vormgeving van het O&O-beleid.

De sterke nadruk die *liberalen* van oudsher op de individuele vrijheidsrechten leggen, betekent in de *technocratische* visie niet dat de overheid geen additionele cultuurpolitieke taak zou hebben. De notie dat de startkansen van jeugdigen in het onderwijs niet gelijk zijn, wordt gedeeld met de technocratisch-socialistische visie. Ook het doorbreken van rolpatronen vraagt om ingrijpen van de overheid. De technocratisch-liberale oplossing is echter niet gelijk aan de socialistische. Het basis- en voortgezet onderwijs moet worden geherstructureerd, maar de leerplicht dient niet verder te worden uitgebreid. Meer is te verwachten van een leerrecht na de leerplichtige periode. Onderwijs moet gericht zijn op volledige ontplooiing. Deze omvat meer dan het kunnen uitoefenen van een beroep. Het inrichten van de toekomstige samenleving vraagt om creativiteit en samenwerking. Hieraan zal het onderwijs meer aandacht moeten besteden.

Vernieuwing en kwaliteit moeten ook in het kunstbeleid meer aandacht krijgen. Dat betekent prioriteit voor de scheppende kunst boven de herschepende. Dit kan vooral door een actief aankoopbeleid worden gerealiseerd. Het gaat hierbij om een verantwoordelijkheid voor de centrale overheid; voor cultuurspreiding komen de lagere overheden eerder in aanmerking.

Instandhouding van een pers- en omroepbestel dat een redelijke weerspiegeling te zien geeft van de maatschappelijke pluriformiteit, vraagt eveneens om een actief beleid. Te grote beduchtheid voor het toelaten van gegadigden met commerciële oogmerken is onverstandig. De revenuen kunnen juist worden gebruikt om de culturele pluriformiteit en kwaliteit in stand te houden of zelfs te vergroten. De marktsector moet dan ook niet van de kabel worden

geweerd en ook een derde net moet voor commerciële exploitatie in aanmerking komen. De inhoud van de programma's moet echter zoveel mogelijk van commerciële invloed blijven gevrijwaard. Internationale cultuuruitwisseling dient ook door middel van een Europees mediabeleid gestalte te krijgen.

Voor het oplossen van de vele huidige problemen dient hoge prioriteit te worden gegeven aan het fundamenteel en toegepast onderzoek. Dat is immers de sector waar in een moderne samenleving het probleemoplossend vermogen is geconcentreerd. De overheid heeft tot taak een zo hoog mogelijke kwaliteit van wetenschapsbeoefening te bevorderen. Het onderzoek kan echter risico's met zich meebrengen die slecht zijn te overzien en indruisen tegen ethische normen. Terecht bestaat hierover maatschappelijke verontrusting. Door het stellen van strakke randvoorwaarden moet de kans op ontsporingen bij onderzoek van zowel overheid als industrie worden geminimaliseerd. Door dergelijke algemeen geldende randvoorwaarden wordt de vrijheid van onderzoek niet aangetast. Het zwaartepunt voor de beoordeling van de wenselijkheid van nieuwe technische ontwikkelingen ligt op het moment van toepassing. Gezocht moet worden naar betere mogelijkheden om op dit kardinale moment ontwikkelingen te beheersen die de waardigheid van de mens bedreigen en onaanvaardbare risico's meebrengen. Dit is het sluitstuk van preventief beleid.

In de *sociocratisch-liberale visie* wordt een veel minder actieve cultuurpolitieke rol aan de overheid toegekend. De vrijheidsrechten gaan uit van mondige mensen die heel goed in staat zijn hun eigen behoeften onder woorden te brengen en een selectieve bemoeienis van de overheid ermee moet zoveel mogelijk worden vermeden.

De verantwoordelijkheid voor doel en inhoud van het onderwijs berust primair bij de ouders en niet bij de overheid. De gemeenschap is verantwoordelijk voor de onderwijsmogelijkheden en de kwaliteit en het beheer daarvan, de onderwijsconsument maakt er gebruik van voor zover het hem goedgeeft. Het bestaan van ongelijke kansen wordt wel erkend. Deze worden vooral veroorzaakt door het ouderlijk milieu, maar ten aanzien van de persoonlijke levenssfeer is grote terughoudendheid van de overheid geboden. Bovendien zijn de talenten ongelijk verdeeld; in het onderwijs moet juist recht worden gedaan aan de individuele verschillen in capaciteiten en ambities. Juist daarom moeten ook vakken als maatschappijleer, creatieve en kunstzinnige vorming in de vakkenstructuur zijn opgenomen: de verschillende geaardheid van de leerlingen kan dan in de keuzen tot uitdrukking worden gebracht.

Dat door commerciële motieven bepaalde uitingen uit cultureel oogpunt van een minder gehalte zouden zijn, vindt bij deze visie geen weerklank. Belangrijke delen van de kunstproductie en -reproductie vindt toch via commerciële kanalen plaats. De markt is juist het mechanisme bij uitstek om de differentiatie in preferenties tot zijn recht te laten komen. Als een cultuurproduct zich op de markt niet kan handhaven, is er in de meeste gevallen geen reden tot protectie ervan.

Dit geldt voor de kunsten, de pers en ook de omroep. Juist uit het oogpunt van de vrijheid van meningsuiting wordt dan ook openstelling van de nieuwe omroepmogelijkheden bepleit voor ieder die daarvoor belangstelling heeft. Dat kan de pluriformiteit slechts ten goede komen. Groot belang wordt gehecht aan de ontvangstvrijheid van de individuele burger. Aan uitingen van kunst en cultuur mag de overheid geen belemmeringen in de weg leggen. Zij dient de actieve en passieve keuzevrijheid inhoud te geven en ook voorlichting te geven over wat de cultuur aan verworvenheden en nieuwe uitingsmogelijkheden in al haar schakering te bieden heeft. Onder deze voorwaarden kan de marktwerking worden versterkt. Wel heeft de overheid een bijzondere taak bij het bewaren van onvervangbare cultuurschatten en het uitdragen van de Nederlandse cultuur.

Het gaat in deze visie niet alleen om terughoudendheid van de overheid bij inhoudelijke zaken van onderzoek en ontwikkeling, maar ook als het om regelgeving gaat. Daarin dient de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer voor met name de fysieke gevolgen van kennistoepassingen tot uitdrukking te komen. Dit vraagt bijvoorbeeld om regelingen voor de aanspra-

kelijkheid. Ook kan de overheid eisen dat de onderneming procedures instelt voor onderzoek van de risico's van innovaties. Inhoudelijke afstemming van onderzoek op de prioriteiten van de samenleving is in deze visie niet aan de orde. Wel zou de overheid door belastingfaciliteiten meer mogelijkheden voor particuliere onderzoeksfondsen kunnen creëren. De infrastructuur en de continuïteit van het onderzoekbedrijf zijn onderwerpen van staatszorg, waarbij er op toegezien wordt dat universiteiten en hogescholen voldoende aandacht schenken aan het meer fundamenteel gerichte onderzoek.

7.3 Perspectieven voor kunstbeleid

7.3.1 Inleiding

Er dient zich ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen een drietal perspectieven voor beleid aan¹⁰. Het eerste bouwt voort op de grondslagen van de na-oorlogse cultuurpolitiek. De overheid wordt een belangrijke taak toegekend in het stimuleren van een kwalitatief hoogwaardige cultuurproductie en in het toegankelijk maken daarvan voor het brede publiek. Dit perspectief – hieronder *publiek mecenaat* genoemd – past bij alle technocratische visies, maar zal gezien de relatief grote affiniteit worden uitgewerkt vanuit de *technocratisch-socialistische* visie.

Het tweede perspectief houdt – uitgaande van de gelijkwaardigheid van subculturen – een beleid in gericht op het bevorderen van de culturele *pluriformiteit*. Dit perspectief kan vooral worden toegerekend aan de *sociocratische visie op christelijke grondslag* en de *sociocratisch-socialistische* visie. Bij eerstgenoemde visie gaat het niet om kunst als zodanig, maar eerder om kunst als de eigen uitdrukkingswijze van groepen. Grote waarde wordt gehecht aan volkskunst en regionale cultuurvormen. Bij laatstgenoemde visie moet kunst vooral een emancipatoire, bewustmakende functie vervullen. Ook de *technocratisch-liberale* visie heeft wel affiniteit met dit perspectief. In die visie wordt meer de nadruk gelegd op kunst als creatieve vrijetijdsbesteding.

Het derde perspectief gaat uit van de authenticiteit van de individuele cultuurbeleving. Daarom is hier sprake van een zeer terughoudende overheid. Dit perspectief, aangeduid met *soevereine kunstbeleving*, sluit vooral aan op de *sociocratisch-liberale* visie, zodat de uitwerking van hieruit zal plaatsvinden.

7.3.2 Publiek mecenaat

In deze benadering gaat het om een humanistisch-idealistisch cultuurbegrip. Centraal staat het idee dat er levensgebieden zijn waarop de mens het hogere in zich kan cultiveren. Bij kwaliteit gaat het om een universeel en niet een particularistisch kenmerk, zoals thans zo vaak wordt beweerd. Bij een dergelijk cultuurrelativisme worden de cultuuruitingen gewaardeerd op grond van kenmerken van de groep die ze geproduceerd heeft of er het meest ontvankelijk voor is. Maar er is geen andere cultuur dan die is overgeleverd uit het burgerlijk tijdperk, uit het feodalisme en uit de klassieke maatschappij¹¹. De betekenis van dit cultuurbezit gaat echter ver uit boven de sociale lagen waaruit het afkomstig is, en de kwaliteit ervan is vroeger of later voor ieder herkenbaar. Het bewaren van het openbaar cultuurbezit en het bevorderen van de ontwikkeling van een kwalitatief hoogstaande cultuurproductie is een belangrijke overheidstaak. Het overnemen door de overheid van het mecenaat is een vanzelfsprekend uitvloeisel van de veranderde sociale structuur. Geen enkele andere instelling zou in de huidige samenleving deze rol kunnen vervullen op straffe van het verdwijnen van belangrijke kunstsectoren.

Het gaat hier niet om een klakkeloos voortzetten van het voorheen gevoerde beleid; dat heeft inderdaad tot vergaande institutionalisering en culturele

¹⁰ Voor de beschrijving van de perspectieven Publiek mecenaat en Pluriformiteitsbevordering is uitvoerig gebruik gemaakt van de door J. Kassies voor de WRR geschreven Notitie over een heroriëntatie van het kunstbeleid. De studie zal binnenkort worden gepubliceerd in de serie Voorstudies en achtergronden.

¹¹ J.M. den Uyl in een interview in de Haagse Post van 7 juli 1979.

verstarring geleid. De culturele kwaliteit wordt door de massificatie en commercialisering van de cultuurproductie, waardoor een vals bewustzijn wordt opgeroepen, steeds sterker bedreigt. Als tegenwicht hiertegen en om de voorwaarden te scheppen voor een zinvol bestaan in een tijd waarin grote groepen al dan niet gedwongen met toenemende vrije tijd worden geconfronteerd, moet de vernieuwing van de kunsten meer kans krijgen. Het getuigt dan ook van kortzichtigheid om, nu de overheid met financiële tekorten wordt geconfronteerd, op de kunstbegroting te bezuinigen. Wel dient een herallocatie van de voor kunst bestemde gelden te worden bewerkstelligd: het aandeel van de scheppende kunsten moet worden vergroot. Dit kan bijvoorbeeld door op de verschillende kunstgebieden fondsen in te stellen en de bestaande van meer middelen te voorzien. Bij het beoordelen welke uitingen voor ondersteuning in aanmerking komen, dienen kwaliteit en vernieuwing de belangrijkste criteria te zijn. Dit oordeel dient niet door de overheid of door het publiek te worden gegeven. Artistieke kwaliteit is het beste te beoordelen door de vakgenoten zelf. Bovendien is zo een autonome kunstontwikkeling optimaal gegarandeerd, en dat is van groot belang omdat alleen dan kunst een cultuurvormende kracht van betekenis kan zijn.

De overheid heeft hiernaast tot taak de cultuurproducten voor een zo groot mogelijk publiek toegankelijk te maken. Grote bevolkingsgroepen hebben niet alleen een materiële, maar ook een culturele achterstand. Cultuurspreiding is echter niet alleen uit emancipatoir oogpunt van belang, maar vergroot ook de maatschappelijke integratie. Daarom moet een kwalitatief hoogstaande reproductieve sector in de verschillende delen van het land in stand worden gehouden. De overheid doet er echter verstandig aan te erkennen dat cultuurspreiding niet staat of valt met het handhaven van het huidige instellingenbeleid. Bij de huidige subsidiëring van deze instellingen gaat het eerder om een 'uitgaansbeleid' dan om een kunstbeleid. Door een concentratie op traditionele, dat wil zeggen direct openbaar gemaakte, vormen van aanbod is het beleid onvoldoende meegeëvolueerd met veranderingen in de cultuurparticipatie onder het publiek. De verschuiving in de afgelopen decennia van directe consumptie naar consumptie via de massamedia in huiselijke kring wordt nog nauwelijks betrokken bij de cultuurspreidingspolitiek. Meer systematische aandacht van met name de televisie voor kunst is mogelijk en gewenst. Omgekeerd zou in subsidievoorwaarden van kunstinstellingen een deel van de productie voor de omroep gereserveerd kunnen worden. Ook de uitgave van beeld- en geluidsopnamen van Nederlandse producties zou bij de spreidingspolitiek kunnen worden betrokken. Hier ligt ook een belangrijke functie voor de bibliotheken¹².

Instandhouding van een aantal kunstinstellingen is van belang. Het traditionele repertoire dat aldus wordt beschermd, is dat ook waard. Toch moet dit niet, zoals in de huidige praktijk, de hoofdaandacht krijgen. Naast continuïteit moet in de reproductieve sector ook vernieuwing aan bod kunnen komen. Dit dient in de subsidievoorwaarden tot uiting te komen. Van cultuurcentra kan een enorme impuls uitgaan, zoals in Parijs het Centre Pompidou bewijst. De beeldende kunstenaarsregeling is eerder een vorm van sociaal beleid dan van kunstbeleid, terwijl deze regeling een impuls tot kwaliteitsverbetering zou moeten zijn. De toegang moet dan ook mede worden bepaald door de belofte van kwaliteit; ook zou de regeling een beperkte geldigheidsduur moeten hebben. Daarnaast zou een aankoopbeleid van de overheid een voorbeeldfunctie voor andere instellingen kunnen hebben en aldus bijdragen tot een afzetmarkt voor beeldende kunst.

Kwaliteit staat in verband met kwantiteit. De instandhouding van een professie, dat wil uiteraard zeggen: van een middelmaat, is onontbeerlijk. Toegankelijke instellingen van kunstonderwijs, met een sterke ambachtelijke oriëntatie, vormen een zeer belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van kwalitatieve uitschieters.

De cultuurspreiding is zeer gebaat bij een geïntegreerde beleidsontwikkeling van de departementen van WVC en Onderwijs voor wat betreft de

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau, op.cit., blz. 162-167.

kunstzinnige vorming binnen het onderwijs. Sinds tientallen jaren wordt daarover gezegd dat zij de basis vormt van elk kunstbeleid. Maar aan de onderwijsprogramma's is intussen niet veel veranderd. Alleen samenhangend beleid kan een aanzet daartoe geven. Basis- en middenschool bieden in dit opzicht een kans die men niet moet laten lopen.

Er zijn meer kansen om kunst naar het publiek te brengen. Inschakeling van kunstenaars bij stedenbouw en stadsvernieuwing is zo'n mogelijkheid. Ieder wordt dagelijks met de gebouwde omgeving geconfronteerd, en de vormgeving daarvan heeft de belangstelling van menigeen. Ook hier dient de autonomie van de kunstenaar te worden gewaarborgd. Het kenbaar maken van wensen door bewoners is zinvol, maar de uiteindelijke vormgeving gaat boven hun belang uit en deze wensen mogen daarom nooit doorslaggevend zijn. Ook hier is de departementale verkokering funest gebleken, en dient het kunstbeleid met het ruimtelijke orderingsbeleid te worden geïntegreerd.

Een kunstbeleid zoals hier geschetst, is over het algemeen niet gebaat bij verdere decentralisatie. Kunst vormt al te gemakkelijk een sluitpost op de gemeentelijke begrotingen. Kunstzinnige voorhoedes zullen daarvan snel het slachtoffer worden.

7.3.3 *Pluriformiteitsbevordering*

In deze benadering wordt het cultuur- en kunstbegrip verbreed tot 'alle gedragsuitingen waarin mensen hun identiteiten, idealen, emoties en kijk op de werkelijkheid uitdrukken'¹³. Het gaat hier om een cultureel-antropologisch cultuurbegrip. Een hierop geënt beleid stimuleert de verdere ontwikkeling naar een pluriforme samenleving. Het kenmerk van deze benadering is dat ieders vermogen tot verbeelding en vormgeving verweven is met het leven van alledag en niet alleen bestaat als een esthetische categorie los daarvan.

De grenzen tussen de verschijningsvormen van menselijke creativiteit zijn vloeïend. Waar precies de uitingen beginnen die als kunstbeoefening kunnen worden aangeduid, is niet nauwkeurig te bepalen. Juist hierin liggen aanknopingspunten voor het kunstbeleid. Dat moet tot doel hebben individuen en groepen in staat te stellen tot actieve en passieve kunstbeoefening, zodat zij ook door middel daarvan hun waarneming oefenen en scherpen, hun ervaringsveld verruimen, zich door middel van kunstbeoefening kunnen uiten en mede daardoor hun identiteit ontwikkelen. Centraal staat hier het begrip van de mondige mens: de mens is in staat tot het definiëren van zijn eigen keuzen en preferenties. Voor zover hij daartoe nog niet in staat is, behoren de belemmeringen daarvoor te worden weggenomen. Deze preferenties zijn veranderbaar, door cultuurbeleid kan autonoom gedrag tot stand worden gebracht. Hier verschilt deze benadering van de volgende. De daar gekoesterde commercialisering van de cultuurproductie tendeert naar het bevestigen van het publiek in zijn behoeftenpatroon, en werkt grosso modo stabiliserend. Bij kunstbeoefening in het onderhavige perspectief gaat het juist om het versterken van alternatieve interpretaties, om een verrijking van de mogelijkheden van waarneming.

Deze notie van veranderbaarheid geldt ook voor de cultuur die aan individuele preferenties ten grondslag ligt. Elke cultuur is gebonden aan een groep. De groepscultuur betekent voor de leden herkenbaarheid en eigen identiteit. Voor het beleid houdt dit in dat het de veelvormigheid van culturele verschijnselen bevordert naarmate het er in slaagt groepen met gemeenschappelijke kenmerken en aspiraties, zoals jongeren, vrouwen of etnische minderheden, in de gelegenheid te stellen om een eigen stijl en cultureel gedrag te ontwikkelen.

Kunst- en cultuurbeleid dat aldus beoogt autonome cultuurontwikkeling en -beleving te stimuleren, is dus geen passief beleid, maar evenmin een bevoogdend beleid; hier is geen sprake van cultuurspreiding zoals bij de eerste benadering. Er kunnen door de overheid wel gunstige voorwaarden voor culturele verandering worden geschapen, maar dat proces zelf dient zich in vrijheid te voltrekken. Het beleid dient aan te sluiten bij de klaarblijkelijke aspiraties

¹³ Nationale Unesco Commissie, *op. cit.*, blz. 93.

van de mensen, voor zover die zich uiten in allerlei vormen van creativiteit. De vormen en gradaties daarvan vloeien in dit perspectief haast ongemerkt in elkaar over: hobbyïsme is vaak een uitgangspunt dat aanleiding geeft tot het exploreren van meer mogelijkheden en het zoeken naar grotere kwaliteit.

Verdere ontwikkeling van creativiteitscentra is in deze benadering van groot belang. Daar kan aandacht worden besteed aan degenen die bezig zijn zich in allerlei uitingen te bekwamen: fotograferen, filmen, musiceren. Kunstenaars nemen een andere positie in het kunstbeleid in dan in de vorige benadering. Hier bestaan hun activiteiten vooral uit het stimuleren van uitingen van creativiteit en identiteitsontwikkeling van individuen en groepen door overdracht van vaardigheid, stimuleren van processen van bewustwording en therapeutische toepassingen. Er is dus sprake van een vervaging van het verschil tussen de rol van producent en consument.

In dit kunstbeleid wordt zoals gezegd een ruimer kunstbegrip gehanteerd. Praktisch houdt dit in dat het blikveld van de overheid zich verruimt tot die expressieve activiteiten die tot nu toe onderbelicht zijn gebleven, bijvoorbeeld poppenspel of popmuziek. Het gaat bij beide voorbeelden om authentieke uitingsvormen waar het beleid tijdig op had moeten inspelen. Het poppentheater, rechtstreeks stammend uit de volkscultuur, wordt in ons land niet als een volwaardige theatervorm beschouwd, maar doorgaans op één lijn gesteld met de poppenkast, tijdverdrijf voor kinderen, enzovoort. De popmuziek is duidelijk de expressie van een subcultuur van jongeren.

Initiatieven van kunstenaars om specifieke bevolkingsgroepen te bereiken, moeten worden ondersteund. Het gaat daarbij dikwijls om groepen in achterstandsituaties. Collectieven van kritische filmers, regionale theatergroepen en vormingstheater kunnen die groepen bereiken doordat ze uitdrukkelijk bij ervaren problemen aansluiten. Ook initiatieven van bevolkingsgroepen zelf, bijvoorbeeld om met inschakeling van kunstenaars hun woonbuurt een grotere herkenbaarheid te geven, zijn ondersteuning waard.

Kwaliteitsbevordering is geen taak van de overheid. Zij moet op dit punt ruimte laten voor de krachten die in de maatschappij werkzaam zijn. Kwaliteitsbesef ontwikkelt zich in een natuurlijk proces van wisselwerking tussen aanbieders en vragers.

Ogenscheinlijk gaat het hier om een kunstbeleid dat de budgettaire mogelijkheden van de overheid ver te buiten gaat. Veel meer activiteiten dan bij het traditionele beleid komen immers in principe voor ondersteuning in aanmerking. Toch gaat het eerder om een verandering van de inhoud van beleid dan om een verhoging van het totale budget. De noodzakelijke verlaging van de drempels voor de centra voor creativiteitsbevordering bijvoorbeeld is niet zozeer een financiële maar eerder een programmatische aan gelegenheid: het aanbod moet meer aansluiten op behoeften die niet passen in de aan traditionele kunstvormen ontleende technieken. Toepassing van het profijtbeginsel behoeft in dit perspectief niet te worden uitgesloten. Zeker in de socialistische uitwerking dienen er dan compensaties te worden gehanteerd voor de minder draagkrachtigen. Voorts is er een geleidelijke verschuiving van subsidies voor instellingen naar subsidies voor op zich zelf staande projecten en activiteiten nodig. De gelijkwaardigheid van subculturen staat hier voorop en deze verdraagt zich niet met een zo grote voorverdeling van elitaire kunstvormen als uit het huidige kunstbeleid, dat voornamelijk een instellingenbeleid is, blijkt. Het aantal orkesten bijvoorbeeld dient in de komende jaren te worden teruggebracht; ook dienen nieuwe functies voor het muzikaleven te worden ontwikkeld. Bij deze ontinstitutionalisering komen grote bedragen vrij die veel nieuwe activiteiten mogelijk maken. Prestige-objecten zoals de Oosterpoort en de Stopera zijn decennia lang een olifant op het budget, en kunnen uit het oogpunt van hun culturele betekenis gemakkelijk gemist worden.

Via de BKR kunnen kunstenaars ertoe worden aangezet hun kunde in dienst te stellen van projecten gericht op identiteitsontwikkeling. Kunstenaars behoeven niet door andere sociale wetten te worden beschermd dan niet-kunstenaars.

Het huidige kunstvakonderwijs en ook de instellingen voor amateuristische kunstbeoefening vertegenwoordigen in sterke mate het 'officiële' kunstleven,

zowel in hun programma's als in hun personele bezetting en recrutering. Een kunstbeleid dat recht wil doen aan de diversiteit van activiteiten, tot uiting komend in allerlei groepen van de bevolking, zal in dit opzicht de bakens dienen te verzetten. In het algemeen vormende onderwijs moet creativiteitsbevordering veel meer aandacht krijgen dan nu het geval is.

Een kunstbeleid langs de hier geschetste lijnen vraagt om een vergaande decentralisatie van beleid. De behoeften waar het beleid op zal moeten inspelen, zijn vaak weinig manifest en hebben ook maar weinig pleitbezorgers. Het tijdig signaleren daarvan kan daarom beter op plaatselijk niveau plaatsvinden.

7.3.4 *Soevereine cultuurbeleving*

Ook hier wordt uitgegaan van een pluriform cultuurbegrip. Cultuur wordt hier echter sterker dan in de vorige benadering met bestaande individuele preferenties gelijkgesteld. De cultuurbeleving van zowel cultuurproducent als -consument is onvervreemdbaar. Volgens deze benadering is hier in de beide vorige geen sprake van, en wordt dientengevolge aan de overheid in beide een bevoogdende rol toegekend. Bij beide wordt in uitingen geselecteerd; of dit nu gebeurt op grond van kwaliteit of op grond van de functie van uitingen. In beide gevallen wordt de keuzevrijheid van producent en consument beperkt. De aantrekkelijkheid van de subsidiepot leidt altijd tot een corruptie van de kunstontwikkeling; de beste kunstproducten zijn bovendien niet door overheidssteun tot stand gekomen. Het willen opleggen van bepaalde cultuuruitingen aan de consument, omdat ze van onvergankelijke kwaliteit zijn of aan identiteitsvorming bijdragen, getuigt van minachting voor het publiek. Er is geen reden om het lezen van kasteelromans van minder waarde te achten dan van een literaire roman. Een begrip als 'massacultuur' getuigt van een zelfde vooringenomenheid. In het onderhavige perspectief bestaat geen argwaan ten opzichte van commerciële cultuurproductie. Juist daardoor kan worden tegemoet gekomen aan de diversiteit in culturele behoeften, zoals de boekensector aantoont.

Uitgaan van de mondigheid van de burger betekent respect voor diens eigen definitie van kunst. Wat waardevolle kunstuitingen zijn, wordt uiteindelijk niet bepaald door overheid of vakgenoten, maar door publieksappreciaties. Een geleidelijke terugtrekking van de overheid van het gebied der kunsten is dan ook gewenst. Toepassing van het profijtbeginsel op het bezoeken van de verschillende instellingen vormt een goede overgang naar volledige privatisering.

Een versterking van de marktwerking zal niet voor alle kunstsectoren gelijke gevolgen hebben. Het literaire bedrijf zal hiervan relatief weinig invloed ondergaan. Die bedrijfstak stelt van oudsher artistieke daden uit de opbrengst van bestsellers van allerlei soort en kwaliteit. Voor de film kan hetzelfde worden verwacht. Bij de podiumkunsten liggen de zaken anders. Het is lang niet gezegd dat een terugtrekken van de overheid het einde van de instellingen zou betekenen. De gerichtheid van de producenten op het publiek zal ongetwijfeld toenemen. Voor de subsidiestromen van de overheid zullen andere vormen van ondersteuning in de plaats komen, zoals donatie, sponsoring en particuliere fondsen. Bovendien is een verhoging van de toegangsprijzen door de bezoekers wel op te brengen. Deze behoren immers tot een elite die voor andere uitgangsvormen met plezier het viervoudige neertellen van wat zij nu voor een avondje schouwburg betalen. Uitingen die weinig publiek trekken zullen het in dit perspectief echter moeilijk krijgen, evenals de via overheids gelden tot bloei gebrachte danscultuur of de door de overheid in leven gehouden opera.

De beeldende kunstenaarsregeling moet in dit perspectief worden afgeschaft. De met de produkten hiervan gevulde kelders illustreren tot welke verspilling een overheidsmecenaat leidt.

Er zijn twee terreinen waar overheidszorg op zijn plaats is: het kunstonderwijs en het beschermen van kunstproducten uit het verleden. De opleidingen voor kunstvakken dienen te worden verbreed. Deze zijn nog te zeer afgestemd op de traditionele kunsten; het moet ook mogelijk zijn om

bekwaamheden te verwerven in eigentijdse kunstvormen. Voor instellingen die kunstzinnige vorming verzorgen, geldt hetgeen hiervoor over de instellingen is gezegd. Muziekscholen en dergelijke behoren in principe niet tot de zorg voor de overheid. Afstoting betekent niet het einde van de activiteit. Kunstenaars zijn nu vaak of herscheppend of educatief werkzaam; als deze benadering werkelijkheid wordt, zal een kunstenaar vaker al deze rollen vervullen. Privatisering van de kunstzinnige vorming biedt meer kansen aan kunstenaars om zich als leraar te vestigen.

De zorg voor het cultureel erfgoed is niet te privatiseren. Hier is een overheidsmecenaat volledig op zijn plaats. Dit geldt zowel voor de musea als voor de monumentenzorg. Het belang van het monument gaat uit boven dat van de bewoner of bezoeker en van de gemeente waar het zich bevindt, zodat monumentenzorg, in elk geval gedeeltelijk, tot de verantwoordelijkheid van het rijk behoort.

7.4 Perspectieven voor mediabeleid

7.4.1 Inleiding

De in de paragraaf 7.2 beschreven visies op het mediabeleid hebben vooral betrekking op de binnenlandse omroep, en dan met name op de televisie. De sociaal-culturele en technische ontwikkelingen zijn direct van invloed op het Nederlandse omroepbestel. In het voetspoor daarvan is de positie van de pers in het geding.

In de politieke opvattingen over de inrichting van het mediabestel voor de komende tijd kunnen, waar het gaat om de culturele aspecten, drie uiteenlopende benaderingen worden geconstateerd. Wat hen onderscheidt, is wie in de communicatieprocessen als dragers van de cultuur worden gezien. Bij het eerste perspectief zijn dat de culturele stromingen in de samenleving. Het gaat erom de toenemende beschikbaarheid aan zendmiddelen (via kabel en satelliet) zo te benutten dat de verscheidenheid aan culturele stromingen een geïnstitutionaliseerde weerspiegeling vindt in de elektronische massamedia. Bij het tweede perspectief worden de groepen waar de burger daadwerkelijk in participeert, als cultuurdragers gezien. De ontstane mogelijkheden moeten worden aangewend voor het ontwikkelen van kleinschalige vormen van openbare communicatie. Het distributiemodel van thans kan plaatsmaken voor een communicatiemodel. Het derde perspectief ziet de individu als drager van de cultuur. Er dient een mediastelsel te worden ontwikkeld dat individuele voorkeuren zo goed mogelijk tot hun recht laat komen. Dit kan worden bereikt door het omroepbestel te organiseren op commerciële grondslag.

Het perspectief *geïnstitutionaliseerde verscheidenheid* sluit vooral aan bij de *technocratische visie op christelijke grondslag*. Instandhouding en verdere ontwikkeling van de zuilenstructuur worden in die visie van groot belang geacht als tegenwicht tegen processen van culturele vervlaking en individualisering, zeker ook op het terrein van de omroep dat een grote betekenis voor de cultuurvorming wordt toegekend. Ook de technocratisch-socialistische visie heeft affiniteit met dit perspectief, maar deze relatie is minder vanzelfsprekend. Op andere gebieden van cultuurpolitiek wordt eerder voorkeur getoond voor culturele integratie en uitwisseling dan voor stelsels waar segregatie voorop staat. Een voorkeur voor bijvoorbeeld een nationale omroep zou hiermee consistent zijn maar dit denkbeeld heeft nauwelijks aanhang. Het is vooral de mogelijkheid in dit perspectief om via overheidsbeleid een zekere kwaliteit en culturele ontmoeting te garanderen die de affiniteit bepaalt. Dit perspectief vindt ook weerklank bij de technocratisch-liberale visie, maar dit berust minder op principes dan op praktische overwegingen. De culturele stroming heeft bij deze liberale visie geen betekenis die boven het individu uitgaat; uiteindelijk berust de band van individuen met stromingen op vrijwillige associaties. Bij een beperkte toegang tot de media vormt het toelaten van collectiviteiten wel een doelmatige oplossing.

Het perspectief *kleinschalige publieke omroep* sluit vooral aan bij de *sociocratische politiek op christelijke grondslag* en de *sociocratisch-socialistische visie*. Deze laatste visie heeft daarbij meer het oog op groepen die zijn gericht

op emancipatie en bewustwording; bij de sociocratische politiek op christelijke grondslag gaat het eerder om verbanden waarin wordt geleefd en gewerkt, zoals dorp en wijk.

Het perspectief *een commercieel bestel*, ten slotte, is vooral uitgewerkt vanuit de *sociocratisch-liberale* visie hoewel sommige aspecten zeker ook van toepassing zijn op de technocratisch-liberale visie.

7.4.2 *Geïstitutionaliseerde verscheidenheid*

Vermindering van schaarste aan zendmiddelen wordt in dit perspectief op voorhand niet met vreugde begroet; men ziet er veel gevaren aan verbonden. De toeneming van het binnenlands en buitenlands aanbod zal vooral verstrooiend en commercieel van karakter zijn en dus meer gericht op directe behoeftebevrediging dan op verscheidenheid van opvattingen en op kwaliteit. Dit wordt een gevaarlijke ontwikkeling gevonden die tot culturele vervlakking kan leiden. De openheid die door de Omroepwet is geboden, heeft geleid tot nieuwe organisaties in het bestel die niet een culturele stroming representeren, maar die zich toeleggen op publieksgerichte programmering. De identiteitsomroepen worden zo gedwongen met deze omroepen te wedijveren om de gunst van het grote publiek¹⁴.

Bij een toeneming van zendmogelijkheden is handhaving van een publiekrechtelijk omroepbestel te rechtvaardigen met het argument bescherming van het op levensbeschouwelijke grondslag gebaseerde omroepstelsel. Dit betekent dat principieel voorrang wordt gegeven aan de institutionele boven de individuele vrijheid van meningsuiting als grondslag van het omroepbestel; een systeem, waarbij ideële normen het hebben gewonnen van staatsinmenging en van het recht van de commercieel sterkste¹⁵.

Het is van belang dat de culturele verscheidenheid van het omroepbestel opnieuw inhoud wordt gegeven, zodat een proces van herprofilering kan plaatsvinden. Dit betekent dat de noodzaak tot interne en externe concurrentie wordt teruggebracht. Op internationaal, vooral Europees niveau, dienen afspraken te worden gemaakt over de bescherming van de nationale bestellen. Er moet worden voorkomen dat per satelliet speciaal op Nederland gerichte commerciële uitzendingen kunnen plaatsvinden¹⁶.

Het verminderen van de concurrentie in het nationale omroepbestel vraagt om een aantal ingrijpende veranderingen¹⁷. Allereerst is een hoge toetredingsdrempel tot het bestel nodig. Een nog belangrijker eis is dat nieuwkomers een culturele stroming vertegenwoordigen en in cultureel opzicht iets nieuws aan het bestel toevoegen. Het aantal concessionarissen wordt beperkt tot een vast en klein aantal. Externe openheid wordt aldus tot op zekere hoogte vervangen door interne openheid: pluriformiteit binnen hoofdstromingen hoeft niet steeds tot nieuwe concessionarissen te leiden, maar kan ook tot uitdrukking worden gebracht in het programma (of het bestuur) van de betreffende concessionaris. Het geluid van een niet vertegenwoordigde stroming kan ook binnen het samenwerkingsorgaan van de concessionarissen tot zijn recht komen. Belangrijk voor het versterken van de identiteitsgerichtheid is het beperken van de onderlinge concurrentiemogelijkheden door het toekennen van een gelijke hoeveelheid zendtijd aan de omroeporganisaties, ongeacht het aantal leden.

Deze benadering betekent dat de neutrale omroeporganisaties uit het bestel verdwijnen, een beperkter taak krijgen of alsnog een identiteit ontwikkelen.

De toeneming van de zendmogelijkheden maakt het niet acceptabel dat deze onbenut worden gelaten. De identiteitsomroepen moeten vooral overdag en in de weekends meer zendtijd tot hun beschikking krijgen. In deze opzet

¹⁴ Zie de brief van de Federatie van Omroepverenigingen aan de minister van CRM van 7 juni 1982, blz. 3.

¹⁵ NCRV, *Oog voor de toekomst 2: Aanzetten tot een standpuntbepaling inzake de omroep in de jaren tachtig*, oktober 1980, blz. 41.

¹⁶ CDA, 'om een zinvol bestaan'; in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, bijeengebracht door prof.dr. I. Lipschits, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 22.

¹⁷ Brief van de Federatie van Omroepverenigingen aan de minister van CRM, op. cit..

past geen derde, commercieel te exploiteren, net om met het commerciële buitenlandse aanbod te concurreren. De gezamenlijke omroeporganisaties en hun samenwerkingsorgaan zouden betrokken moeten worden bij de verdere ontwikkeling van andere vormen van omroep. Zo dienen de omroeporganisaties betrokken te worden bij de aanleg en het technisch beheer van de kabel, omdat de binnenlandse verspreiding van de omroepprogramma's in de toekomst vrijwel geheel afhankelijk is van het functioneren hiervan. De huidige situatie, waarin naast de PTT, ook commerciële kabelexploitanten, gemeenten en woningbouwverenigingen bij aanleg en beheer van de kabel zijn betrokken, moet dan ook worden gewijzigd. Bij dialoognetten gaat het om particuliere communicatie, waar de omroep geen taak heeft. De situatie bij gebruik van de kabel voor distributie en voor consultatie is echter geheel anders. Bij abonneetelevisie en teletekst bijvoorbeeld gaat het wel degelijk om omroep, welke taak bij de wet aan de omroeporganisaties is toebedeeld. Bij viewdata gaat het echter om een nieuw medium dat vraagt om een eigensoortige invulling¹⁸.

Er dient een landelijke bedekking met regionale omroep tot stand te worden gebracht. Hieraan moeten eisen worden gesteld van pluriformiteit, non-commercialiteit en samenwerking. Deze vormen van omroep moeten een aanvullend karakter hebben met betrekking tot de landelijke omroep¹⁹.

Bij deze opzet kan een pluriforme pers blijven functioneren doordat het wegzuigen van haar advertentie-inkomsten door etherreclame wordt voorkomen. Hiervoor is echter wel nodig dat tegen commercieel illegaal zenden wordt opgetreden. De advertentie-inkomsten van de pers kunnen echter ook door andere oorzaken teruglopen. In dat geval zal overheidssteun onontbeerlijk zijn, of zal de mogelijkheid van adverteren via de STER moeten worden ingekrompen. Het uitgangspunt daarbij is de instandhouding van een pluriform persbestel. Het uitgangspunt van de pluriformiteit geldt voor ieder medium – zoals pers, radio en televisie – afzonderlijk en mag in geen geval worden berekend over het massamediabestel in zijn geheel.

7.4.3 Kleinschalige publieke omroep

In deze benadering is men niet uit op een verbetering van de massacommunicatie opdat mensen zich beter kunnen herkennen in het aanbod van de massamedia²⁰. Cultuur wordt gevormd in de communicatie tussen de mensen zelf en mag daarvan niet worden losgemaakt, zoals wel gebeurt in het huidige stelsel waar de rollen van de zender en ontvanger gescheiden zijn. De media moeten ten dienste worden gesteld aan de communicatie tussen mensen en kunnen zo een bijdrage vormen aan de versterking van de verbanden waarvan men deel uitmaakt. Het gaat dan ook niet om een schaalverkleining of decentralisatie van bestaande massamedia of het dupliceren daarvan op lokaal niveau, maar om het ontwikkelen van onderaf van nieuwe open communicatiestructuren naast of als tegenwicht van de bestaande massamedia. Dat nieuwe komt tot uiting in een filosofie waarin een ander gebruik van communicatiemiddelen, een andere verhouding tussen zenders en ontvangers, andere thema's, andere werkwijzen en andere doelstellingen centraal staan. De nieuwe technische middelen, zoals lichte, goedkope videoapparatuur, nog te benutten kabelkanalen en goedkope radiozendapparatuur, maken zo'n andere benadering mogelijk. Deze apparaten zijn bovendien door leken te bedienen, een belangrijke zaak als men de rollen van zender en ontvanger meer wil integreren.

Het idee van de kleinschalige publieke communicatie is sterk verbonden met ideeën over participatie- of basisdemocratie en de mogelijke bijdrage van de media daaraan. Kritiek bestaat op het functioneren van de massamedia als pijlers van de parlementaire democratie. In die benadering, waarbij de

¹⁸ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Massa- of Kassacommunicatie?*, 's-Gravenhage, april 1981, blz. 36.

¹⁹ E. van Arend, *Het bestel in de knel*; Hilversum, VARA, 1980, blz. 35-36.

²⁰ Zie E.H. Hollander, *Kleinschalige massacommunicatie; Lokale omroepvormen in West-Europa*; serie Voorstudies en achtergronden mediabeleid, nr. M2, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

media geacht worden een afspiegeling te vormen van de ideële verscheidenheid in de samenleving, komen de mensen zelf slechts zeer indirect aan bod. In de opvatting van basisdemocratie wordt democratie pas realiteit door de participatie van de burger aan de meningsvorming en de besluitvorming. Dit brengt een ander gebruik van de media met zich mee. Bevolkingsgroepen krijgen de technische communicatiemiddelen in eigen beheer en bezit, en deze worden toegankelijk voor ieder die zich wenst te uiten. Het gebruik zelf wordt onderdeel van het democratisch proces.

De massamedia worden in andere visies geacht aan de parlementaire democratie bij te dragen. De aanhangers van de kleinschalige media hebben weinig vertrouwen in het sociale verantwoordelijkheidsbesef dat dit van de media vraagt. In de sociocratisch-socialistische visie wordt eerder aangenomen dat de bevolking door de massamedia – de ‘bewustzijnsindustrie’ – wordt gemanipuleerd. De effecten van de vooral op verstrooiing gerichte massamedia zijn eerder vermindering van communicatie en rationele discussie in de primaire groep, ongeïnteresseerdheid in politieke onderwerpen, conformisme, een vluchten in de schijnwereld van het amusement, en door dit alles een handhaving van de status quo. In het aanbod gaat het vooral om thema's als sensatie, geweld, maatschappelijk succes, ‘human interest’. Onderwerpen als lokale politiek, sociale zekerheid, gezondheidszorg, bedrijfssluitingen, verenigingsactiviteiten krijgen veel minder aandacht. Juist aan dit soort thema's, die gaan over de werkelijke problemen en behoeften van de burger, wordt door de kleinschalige media aandacht besteed. Ze moeten daarom aansluiten bij de verbanden waarbinnen de communicatie over deze thema's plaatsvindt. In de sociocratisch-socialistische visie worden die verbanden getypeerd door een gemeenschappelijk belang en richt men zich op ‘tegenopenbaarheid’ als tegenwicht tegen de massamedia. De sociocratische politiek op christelijke grondslag gaat het eerder om leefgemeenschappen, zoals buurt, wijk, stadsdeel, dorp, stad en zelfs regio, die zijn te beschouwen als eenheden met een eigen thematiek en communicatie-structuur. Maar de verschillen tussen beide visies zijn in de praktijk niet groot: in het vlak van de directe woon-, werk- en leefsituatie valt de belangengemeenschap vaak samen met de territoriale leefgemeenschap.

De nadruk die de betreffende groepen leggen op de informele en niet-professionaliseerde en niet-geïnstitutionaliseerde communicatie betekent niet dat men afziet van iedere organisatievorm. Gebruik van ether en kabel als aktiemedia door wisselende groepen vormt binnen deze benadering een permanent verschijnsel (kraakgroepen, demonstraties, bedrijfsbezettingen). Deze verspreidingsmiddelen zijn voor hen bijzonder aantrekkelijk omdat ze vaak voor het bereiken van hun doelen gebaat zijn bij bekendheid en publiciteit. Maar ook om hun achterban te bereiken en te mobiliseren; deze is immers te onbekend om meer gerichte media te kunnen gebruiken. Kabel en ether moeten voor zo'n gebruik worden opengesteld. De PTT zou in de behoefte aan technische voorlichting moeten voorzien.

Hiernaast is echter een verdere ontwikkeling van de zogenaamde gemeenschapsomroep gewenst die, volgens de uiteengezette principes, groepen uit dorpen en wijken een permanente mogelijkheid verschaft om uitzendingen te verzorgen. Het gaat hier om een voorziening die van groot belang is voor de lokale democratie en de sociale opbouw en integratie van de gemeenschap. De kosten, die door het niet-professionele karakter laag zijn, moeten dan ook door de lokale en eventueel regionale gemeenschap worden gedragen. De ervaring leert echter dat gemeenten pas tot financiering geneigd zijn als vormen van gemeenschapsomroep hun bestaansrecht bewezen hebben. Aanloopsubsidies van het rijk zijn dan ook onontkoombaar. Ook initiatieven voor het ontwikkelen van een kleinschalige pers, dat wil zeggen buurt-, wijk-, dorps- en stadskranten die door bewoners op niet-commerciële basis worden uitgegeven, moeten worden aangemoedigd.

7.4.4 Een commercieel bestel

Volgens deze benadering gaat het huidige bestel er ten onrechte van uit dat het publiek niet in staat is de eigen culturele behoeften onder woorden te

brengen, dan wel dat deze moeten worden gecorrigeerd. Zo'n bevoogdende houding is niet in overeenstemming met het grondrecht vrijheid van meningsuiting dat juist het individu als eenheid van cultuurvorming en -overdracht het primaat toekent. Het valt dan ook niet in te zien dat slechts organisaties zonder winstoogmerk toegang mogen hebben tot het omroepbestel. Commercialisering van het omroepbestel maakt een veel betere afstemming van het aanbod op de behoeften mogelijk.

Het weren van gegadigden met commerciële oogmerken houdt het bestel kleiner dan het kan zijn, en dit leidt tot bijvoorbeeld de ontwikkeling van het piratendom. Legaal zijn er al wel beperkte mogelijkheden, zoals bij de productie van software voor videoband en beeldplaat, of deelname aan satellietuitzendingen, die zeker niet onbenut zullen blijven. Maar het is beter het Nederlandse bedrijfsleven en andere belangstellenden actief bij de nieuwe mogelijkheden te betrekken. Zij mogen niet door overheidsmonopolies van deze groeisector worden geweerd. Dit wordt voor wat betreft de toegang tot gebruik van de media ook steeds moeilijker te verdedigen door het afnemen van de technische schaarste. Nodig is dat de omroep als volwassen medium wordt geaccepteerd en dat een modern bestel wordt ingericht, waartoe in principe iedereen toegang heeft. Een op die grondslag gebaseerd bestel zal de uitdaging van de nieuwe mogelijkheden op het gebied van de massamedia die zich nationaal en internationaal aandienen, het hoofd kunnen bieden.

Een eerste noodzakelijke stap om de omroep in een concurrerende positie te brengen, is dat toegestaan wordt dat de omroeporganisaties winst maken. Thans officieel verboden praktijken als 'merchandising' moeten worden genormaliseerd. De omroep moet ook zo weinig mogelijk gaten laten vallen voor concurrentie door buitenlands aanbod. Zendtijduitbreiding vooral in de middaguren en op de late avond – tijden waarop nu doordeweeks uitsluitend buitenlandse zenders kunnen worden ontvangen – is dan ook een vereiste. Ter voorkoming van het verdwijnen van reclamegelden over de grens komt de exploitatie van een derde net in aanmerking²¹. Een versterking van het ondernemingskarakter van de omroeporganisaties vraagt ook afschaffing van het volledig programmavoorschrift. Sommige organisaties zullen dit gebruiken voor een meer publieksgerichte programmering, andere daarentegen voor een sterkere gerichtheid op specifieke doelgroepen. Fusies tussen omroeporganisaties moeten kunnen resulteren in navenante zendtijduitbreiding: dit vraagt aanpassing van het huidige systeem van zendtijdiverdeling²².

Het nationale omroepstelsel krijgt zo hetzelfde karakter als het huidige persbestel. Evenmin als het geval is bij de pers, hoeft gevreesd te worden voor culturele vervlakking en het afnemen van de culturele pluriformiteit. Garanties daarvoor kunnen bovendien worden gevonden in maatregelen tegen verstrengeling tussen commercie en programmering en in de positie van de NOS; analoog aan de situatie bij de pers kan een 'Bedrijfsfonds voor de omroep' worden opgericht.

Aan ontwikkelingen op het gebied van kabel en daaruit voortvloeiende diensten die liggen buiten de sfeer van de omroep, zoals abonneetelevisie, Viditel, en dergelijke en aan nieuwe media als video-cassette en beeldplaat, behoren geen belemmeringen in de weg te worden gelegd. Niet alleen vanwege het uitgangspunt van de individuele consumptievrijheid en vrijheid van informatie, maar ook vanwege hun potentiële bijdrage aan educatie en culturele participatie. Omroeporganisaties moeten in de gelegenheid worden gesteld om, naast andere gegadigden, in deze zaken te participeren²³.

De omroep dient ook een belangrijke rol te spelen in het voorzien in lokale en regionale behoeften op het gebied van informatie, cultuur en verstrooiing. Er mag echter geen voorzieningenstructuur worden opgelegd: de regio, gemeenten en wijken kunnen beter dan de nationale overheid de eigen

²¹ D'66, *Landelijke en regionale omroep*, maart 1980, blz. 11.

²² *Jaarrede van de voorzitter van de AVRO. M.J. Keyzer, ter gelegenheid van de algemene vergadering van de AVRO op zaterdag 13 september 1980 te 's-Gravenhage*, Persbericht van de AVRO, nr. 135, 10 september 1980, blz. 7-8.

²³ *Ibid.*, blz. 7.

behoefden overzien. Evenals op landelijk niveau wordt deze omroep gefinancierd op commerciële basis²⁴. Daarbij moet wel de redactionele onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd.

Een commercieel omroepbestel heeft vooral consequenties voor de inkomsten van de landelijke en regionale pers, die in aanzienlijke mate afhankelijk is van advertentie-inkomsten. Naast een overgangstermijn waarin een compensatieregeling geldt, dient de pers in de gelegenheid te worden gesteld in de ontwikkeling van de nieuwe media, en in de regionale en lokale omroep, te participeren. Ook hierdoor kan een verschuiving van functie van pers naar omroep niet worden uitgesloten. Een blijvende financiële ondersteuning van de pers moet daarom worden afgewezen. Bij het beoordelen van de pluriformiteit in de pers moet de overheid dan ook de totale mediapluriformiteit betrekken.

7.5 Perspectieven voor onderwijsbeleid

7.5.1 Inleiding

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd aangegeven, spitst de huidige cultuurproblematiek ten aanzien van het onderwijs zich vooral toe op de verhouding van verantwoordelijkheden van de bij het onderwijs betrokken partijen. Dat het aan het onderwijs toegedachte vormingsideaal direct met de machtsverdeling samenhangt, is sinds de schoolstrijd in Nederland op zich zelf onomstreden. Pleidooien voor onderwijs dat recht doet aan bijvoorbeeld de sociale en culturele verscheidenheid, komen dan ook vaak tegelijk neer op het nastreven van een sterke decentralisatie van de besluitvorming. Langs deze lijn ontstaat tevens de mogelijkheid voor het aangeven van een viertal uit cultuurpolitiek oogpunt uiteenlopende perspectieven voor de ontwikkelingen van het onderwijs. Deze vier onderwijsstoekekomsten zijn vanuit de in paragraaf 7.2 beschreven karakteristieke visies goed herkenbaar.

De vraag waar de vier een verschillend antwoord op geven, is wie primair de inhoud van de cultuuroverdracht dient te bepalen. Bij het eerste perspectief, *integratie door educatie*, wordt die verantwoordelijkheid aan de centrale overheid toegekend. Als vertegenwoordiger van de gemeenschap dient deze de cultuur voor ieder toegankelijk te maken. De nadruk ligt op het nationaal-samenbindende. Vooral de *technocratisch-socialistische* visie – en in mindere mate de *technocratisch-liberale* visie – heeft affiniteit met dit perspectief. In het tweede perspectief – *herzuiling* – wordt het hernemen van de verantwoordelijkheid door de particuliere levensbeschouwelijke organisaties van groot belang geacht voor wat men ziet als de huidige cultuurcrisis, die zich uit in aan de ene kant individualisering en normloosheid en aan de andere kant in verstatelijking van de samenleving. In de technocratisch-liberale en technocratisch-socialistische visie wordt niet naar eigen onderwijsinstellingen gestreefd; daar gaat het toch vooral om openbaar onderwijs, hoewel het bestaansrecht van het bijzonder onderwijs vanzelfsprekend wordt onderschreven. Bij een revitalisering van het bijzonder onderwijs zijn dan ook voornamelijk protestantse en katholieke onderwijsinstellingen in het geding: nu nog altijd zo'n 60% van alle scholen in Nederland. Daarom kan vooral de *technocratische visie op christelijke grondslag* affiniteit met dit perspectief worden toegerekend. Voor het derde perspectief – *educatie in zelfbeheer* – ontstaat nieuwe cultuur in de intermenselijke educatieve processen, die gepaard gaan met persoonlijke emancipatie en bewustwording. Educatie dient dan ook door deze bewegingen in zelfbeheer te worden verzorgd. Dit perspectief zal worden geschetst vanuit de *sociocratisch-socialistische* visie en de *sociocratische visie op christelijke grondslag*. In het vierde perspectief – *onderwijsconsumptie* – wordt de individu als drager en vormer van de cultuur gezien. Hij dient in zijn keuzen te worden gerespecteerd en daarvoor ook verantwoordelijk te worden gesteld. Dit perspectief wordt gezien vanuit de *sociocratisch-liberale* visie.

²⁴ VVD, 'Samen aan 't werk, Ontwerp-verkiezingsprogramma 1981-1985'; in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, op. cit., blz. 442.

Deze vier perspectieven zullen hieronder worden beschreven en op enige beleidsimplicaties worden doorgelicht.

7.5.2 *Integratie door educatie*

In dit perspectief is culturele verscheidenheid niet zonder meer een groot goed. Wanneer deze verscheidenheid betrekking heeft op uiteenlopende zingevingen en interpretaties van de werkelijkheid kunnen fundamentele tegenstellingen of tenminste wezenlijke communicatiestoornissen optreden en is pluriformiteit niet in het belang van de samenleving. Nog belangrijker is dat culturele verscheidenheid vaak gepaard gaat met verschillen in zeggenschap, inkomen en ontplooiingsmogelijkheden die door de verscheidenheid zelf niet gerechtvaardigd worden. Bestaande verscheidenheid is dan niet een werkelijke uitdrukking van het culturele bewustzijn van personen en groepen, maar vormt eerder de rechtvaardiging of consequentie van ongelijke machts- en inkomensverhoudingen. Institutionaliseren van culturele verschillen, bijvoorbeeld door eigen scholen voor vrouwen, etnische minderheden of hand- en hoofdarbeiders, zal – zoals in het verleden is gebleken – op den duur leiden tot het handhaven of versterken van deze ongelijkheden, te meer als het ook gaat om scholen met eigen eindtermen²⁵.

Van culturele gelijkwaardigheid kan pas sprake zijn als sociale achterstand is opgeheven. Voor het onderwijs betekent dit niet een uitsluitende gerichtheid op het realiseren van gelijke kansen maar ook – ermee samenhangend – een benadering waarbij alle leerlingen in aanraking worden gebracht met ook andere dan de aan de eigen sociale positie verbonden cultuurpatronen. Door aldus de tot nu toe bestaande culturele eenzijdigheden van het onderwijssysteem te corrigeren, worden de leerlingen in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van een breder spectrum van de cultuur in de samenleving en kunnen zij meer bewust kiezen uit de culturele alternatieven die in de samenleving mogelijk zijn. Dit is te meer noodzakelijk nu de neiging om zich in te voegen in een traditioneel cultuurpatroon afneemt, maar ook omdat niet-gewilde omstandigheden steeds vaker roldoorbreking afdwingen²⁶. Gescheiden vrouwen moeten wel buitenshuis gaan werken en ook de geschoolden in typische kennisvakken moeten in staat zijn reparaties aan hun woning uit te voeren.

Deze benadering houdt een zware verantwoordelijkheid voor de centrale overheid in. Een centrale onderwijspolitiek is vanzelfsprekend vereist voor het bevorderen van een nationale identiteit, als uitdrukking en bindmiddel van een nationale gemeenschap. Ook het realiseren van een onderwijsstelsel dat ruimte biedt voor culturele ontmoetingen en integratie van op ongelijkheid berustende rolverschillen, vraagt om een centrale onderwijspolitiek. Dit betekent allereerst het scheppen van een nieuwe onderwijsstructuur die niet zoals de huidige het overbruggen van culturele tegenstellingen belemmert. Maar ook leermiddelen en eindtermen dienen te worden aangepast. Centrale beheersing is ook de beste waarborg voor het realiseren van gelijke toegangsmogelijkheden tot het onderwijs, voor een overal gelijkwaardig onderwijsstelsel en voor een gelijkwaardig voorzieningenniveau op alle plaatsen en ten behoeve van alle groepen. Een regionale, lokale, individuele of categoriale autonomie kan gemakkelijk leiden tot bevoorrechtiging van sociaal sterke bevolkingsgroepen en tot ongelijke ontwikkelingskansen voor de zwakkeren en/of voor zwakkere gebieden.

Maar er zijn nog meer redenen voor een centraal beleid. Het onderwijsstelsel dient de geschoolde en hooggeschoolde mankracht te leveren voor een hoog ontwikkelde economie. Dit is van nationaal belang. Bovendien is ook de reikwijdte van de arbeidsmarkt in een moderne economie nationaal, of dient dat althans te zijn. Centraal geleide onderwijspolitiek is ook noodzakelijk voor tempo, spreiding en algehele invoering van de onderwijsvernieuwing²⁷.

Deze nadruk op een centrale onderwijspolitiek betekent niet dat geen oog

²⁵ J.A. van Kemenade (red.), op. cit., blz. 597-599.

²⁶ Ibidem, blz. 156.

²⁷ Ibidem, blz. 586-589.

zou bestaan voor de noodzaak – ook uit didactisch oogpunt – van betrokkenheid en eigen initiatief van de leerlingen, ouders en onderwijzend personeel. Om te voorkomen dat door onduidelijke machtssituaties de sterksten steeds aan het langste eind trekken, dient de verantwoordelijkheid van de verschillende partijen binnen de centrale politiek wettelijk te worden geregeld.

Het aanbrengen van structuurwijzigingen in het onderwijs kost op zich zelf zeer veel tijd. Door de lengte van de leerweg gaat ook veel tijd heen voordat de effecten van veranderingen zichtbaar worden. Zo zal de integratie van kleuter- en lager onderwijs, waarvan de experimentenfase in 1973 begon, waarschijnlijk zijn beslag krijgen in 1985, zodat pas vanaf 1993 alle abiturienten basisschool hebben genoten. De traagheden zijn dus groot en dat vormt een aansporing te meer om met de noodzakelijke vernieuwingen haast te maken.

Een belangrijk taak voor de basisschool is om de verschillen tussen school, buurt en gezin te overbruggen en het aldus voor ieder mogelijk te maken om te profiteren van de onderwijsvoorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door stimuleringsprogramma's voor autochtone en allochtone groepen in achterstandsituaties en het betrekken van ouders bij het schoolgebeuren.

Met betrekking tot de middenschool dient de experimentele fase nu zo snel mogelijk te worden gevolgd door definitieve invoering. Over de vorm lopen de denkbeelden van de technocratisch-socialistisch en -liberale visie uiteen. Hoewel in beide visies de middenschool gezien wordt als een voortgezette vorming waarbij de studie- en beroepskeuze tot 15 à 16 jaar wordt uitgesteld, gaat het er in de eerste visie om in deze periode zoveel mogelijk leerlingen gemeenschappelijke doelen te laten bereiken, terwijl de laatste visie meer ruimte wil bieden voor meer keuzemogelijkheden voor de leerlingen. Beide visies onderkennen echter het belang van een meerzijdige ontwikkeling: niet alleen intellectuele, maar ook sociale, technische, huishoudelijke, creatieve en muzische bekwaamheden dienen ontwikkeld te worden²⁸. Hierdoor kan roldoorbreking tussen jongens en meisjes, tussen kinderen uit hogere en lagere milieus tot stand komen.

Voorkomen moet worden dat de opleidingsdifferentiatie na de middenschool zijn schaduwen teveel vooruit werpt zodat op de middenschool toch weer voorsortering gaat plaatsvinden. Het op de middenschool volgend beroepsonderwijs dient echter wel aan te sluiten op de eisen van de arbeidsmarkt. De leerplicht dient in de socialistische visie te duren tot het 18e jaar, zodat de meesten die op die leeftijd de beroepsweld verkiezen boven de school, beschikken over een beroepsopleiding. In de liberale visie wordt een kortere leerplicht voorgestaan. Niet-gemotiveerde leerlingen van 16 en 17 jaar kunnen toch niet met dwangmiddelen op school worden gehouden.

Het hoger onderwijs dient in beide visies toegankelijk te zijn voor ieder die wil en kan en een breder assortiment dan nu aan beroepsopleidingen te bevatten. Als eerste stappen in deze richting wordt de twee-fasenstructuur verder ingevoerd en krijgt het hoger beroepsonderwijs – dat nu nog tot het voortgezet onderwijs behoort – een eigen plaats in het hoger onderwijsstelsel. Dit laatste vraagt een sterkere invloed dan nu van de overheid op dit grotendeels bijzonder onderwijs.

De allocatie van de leerlingen over de beroepsopleidingen vindt deels ook plaats op grond van arbeidsmarktvooruitzichten. Deze regulering is een taak van de overheid, omdat zij het beste de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kan overzien. Bij de te hanteren numerus fixi wordt rekening gehouden met doelstellingen gericht op roldoorbreking, door vrouwen een grotere inlotingskans te geven bij studies met van oudsher meer mannen en andersom. Onze economie en wetenschapsbeoefening hebben ook personen nodig met hoogwaardige kwalificaties. Deze worden opgeleid in de tweede fase van het hoger onderwijs. De toegang hiertoe is beperkt tot de meer begaafden.

Dit systeem van elkaar opvolgende onderwijslagen die achtereenvolgens door de leerlingen worden doorlopen, is bedoeld voor het eerstewegonderwijs. Hiernaast dient er recht op een tweede onderwijsweg te be-

²⁸ Ibidem, blz. 605.

staan voor hen die, om wat voor reden dan ook, de eerste weg niet hebben voltooid en voor degenen die na een tijdlang werken door de veranderende scholingseisen om- of bijscholing nodig hebben. Dit type onderwijs moet, wil het succesvol zijn, naar vorm en inhoud aan de situatie van de leerling zijn aangepast: in principe gratis deeltijdonderwijs, multi-mediaal onderwijs, open toegang, onderwijs dat aansluit op kennis en ervaring. Het leerrecht mag niet als alternatief voor leerplichtverlenging worden gezien. Vrije keuze tussen eerste en tweede leerweg zal namelijk ten koste gaan van de leerlingen uit de lagere milieus. Het leerrecht is slechts een verantwoord en rechtvaardig instrument als allen gedurende hun leerplichtige periode daartoe voldoende zijn uitgerust. In de volwasseneneducatie gaat het niet alleen om de Open Universiteit, er dient juist voorrang te worden gegeven aan de groep met een lagere opleiding. Dat rechtvaardigt ook bekostiging van de inkomensderving gedurende het educatief verlof uit de algemene middelen. Gezien de — ook door de werkloosheid gestimuleerde — belangstelling gaat het hier om een snel groeiend overheidsbudget. Het behoort ook tot de verantwoordelijkheid van de overheid om een aanbod te ontwikkelen in overeenstemming met de te verwachten vraag. Een opmerkelijke lacune die gevuld moet worden is het avond- en dag/avond-lager beroepsonderwijs.

Waar het bij de volwasseneneducatie inderdaad gaat om volwassenen, personen dus die een culturele keuze hebben gemaakt, ligt verzuiling van dit onderwijs niet voor de hand.

7.5.3 *Herzuiling*

Niet uitwisseling en culturele integratie staan hier centraal, maar de eigenheid van cultuurpatronen van maatschappelijke groeperingen. In een samenleving waarin de verantwoordelijkheid is gespreid, nemen particuliere organisaties met een onvervreemdbaar mandaat om op hun gebied hun levensbeschouwing in de praktijk te brengen, een centrale plaats in²⁹. De vrijheid van deze organisaties, ook op het gebied van het onderwijs, staat van twee kanten onder druk. Door verstatelijking en individualisering — opererend in een monsterverbond — wordt van buitenaf en van binnenuit het bijzondere karakter van de instellingen uitgehold. Door de toenemende invloed van de overheid op het onderwijs worden de bijzondere instellingen steeds meer in de publieke sfeer getrokken; het gaat hier om een zelfversterkend proces: het daarbij onder andere gebruikte argument dat de activiteiten van de instellingen slechts een verwijderd verband hebben met de levensbeschouwelijke grondslag, krijgt dan immers steeds meer grond. Door de overheid afgedwongen democratisering van de bijzondere instellingen houdt ook een bedreiging in van de identiteit van deze instellingen. Inspraak van ouders, leerlingen en personeel op het schoolgebeuren moet worden gewaardeerd, maar deze mag niet zover gaan dat de identiteit van de maatschappelijke groepering waar de school van uitgaat, in gevaar komt.

Het gaat hier niet louter om het voortbestaan van de bijzondere instellingen. De tendens, die door verschillende emancipatiebewegingen wordt bevorderd, om het individu als soevereine eenheid te zien, om alle ruimte te geven aan individuele keuze en ontplooiing, leidt tot de versplintering van het ik-tijdperk. Deze bedreiging van de gemeenschappelijke cultuur en stabiliteit van de maatschappij maakt een koerswijziging urgent. Het sociale en culturele aspect in het samenleven moet hervonden worden. De bijzondere instellingen, die dit steeds hebben uitgedragen, vormen een speerpunt in deze culturele heroriëntatie. Daarom dient ook de uitholling van het eigen karakter van het bijzonder onderwijs te worden omgebogen, hetgeen betekent dat de in de grondwet verankerde vrijheid van onderwijs weer nieuw leven wordt ingeblazen.

Het gaat er niet om dat ook de eindtermen door de instellingen bepaald worden: deze moeten voor openbaar en bijzonder onderwijs zoveel mogelijk gelijk zijn en kunnen dan ook het beste uiteindelijk door de centrale overheid

²⁹ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Pastor of Politie?; Overwegingen inzake het Voorontwerp van Wet Gelijke Behandeling*; 's-Gravenhage, 1982, blz. 16.

worden vastgesteld, onder andere in verband met haar verantwoordelijkheid voor structuur en kwaliteit van het onderwijs en voor de aansluiting op de arbeidsmarkt. Deze gemeenschappelijkheid van eindtermen doet echter niet af aan de noodzaak van het eigen karakter. Zelfs rekenen heeft alles met het christelijk geloof te maken als men ook acht slaat op motief en doelstelling van degene die de activiteit verricht en op opvattingen over de relatie tussen leer en leven³⁰.

Er zijn verscheidende stappen die aan de herzuiling op langere termijn kunnen bijdragen. Allereerst dient voorkomen te worden dat de huidige en aanstaande herstructureringen ten nadele van de bijzondere instellingen uitwerken. Dit geldt voor alle niveaus. Als bijzondere scholen te klein blijken voor geïntegreerde basisscholen, moet ontheffing worden verleend. De totstandkoming van samenwerkingsscholen (protestant en katholiek) dient in deze gevallen te worden bevorderd. Ook moet het mogelijk worden openbare scholen te veranderen in bijzondere, als een bepaald deel van de ouders daartoe de wens te kennen geeft. Ook aan de vraag naar eigen scholen op islamitische grondslag voor Turkse en Marokkaanse kinderen moet worden tegemoet gekomen. Bij de nieuwe opleidingen voor onderwijsgevendenden moet spreiding naar levensbeschouwing worden gewaarborgd. Er dient niet één vorm van middenschool aan alle instellingen van voortgezet onderwijs te worden opgelegd. Ondersteuning van door scholen zelf gestarte projecten, gericht op dezelfde doelstellingen (uitstel studie- en beroepskeuze, verbreding onderwijs, e.d.) geniet de voorkeur. Zo'n van boven opgelegde gelijkvormige oplossing is niet alleen een illusie maar werkt ook buitengewoon demotiverend op het onderwijzend personeel.

Het garanderen van het bijzonder karakter van de instellingen van hoger beroepsonderwijs en hoger onderwijs is van levensbelang. Op deze instellingen wordt niet alleen het onderwijzend personeel voor de eigen scholen opgeleid, maar ook de toekomstige maatschappelijke elite. Dat de identiteit van deze instellingen in korte tijd door een opgelegd democratiemodel vrijwel volledig kan worden uitgewist, bewijzen wel de recente ervaringen met de vrije universiteit, de katholieke hogeschool Tilburg en de universiteit van Nijmegen. Ze dienen dan ook een eigen bestuursstructuur te hebben. Over de toelating tot de tweede fase van het hoger onderwijs dient door de instellingen zelf te worden beslist. De integratie tussen het hoger beroepsonderwijs en het hoger onderwijs dient niet zover te gaan dat de identiteit van de bijzondere instellingen wordt aangetast.

De bevoegdheid tot selectie van zowel leerlingen en studenten als leraren en hoogleraren dient te zijn voorbehouden aan de instellingen zelf, die daarbij uitdrukkelijk de identiteit als maatstaf moeten kunnen hanteren. Dit betekent bijvoorbeeld afwijzing van het Voorontwerp van Wet Gelijke behandeling. Deze wet doet afbreuk aan de autonomie van de particuliere organisaties, die voortvloeit uit de vrijheid van godsdienst en legt een gedragspatroon op dat strijdig kan zijn met de identiteit van de bijzondere onderwijsinstellingen. Het Voorontwerp is bovendien laakbaar vanwege het extreem individualistische karakter ervan. Het laat de waarde van privé-opvattingen en praktijken inzake huwelijk, gezin en seksualiteit nagenoeg volledig prevaleren boven de waarde van binnen maatschappelijke verbanden bestaande normpatronen³¹. Dit illustreert het bovengenoemde monsterverbond tussen verstatelijking en individualisering.

Ongelijke behandeling op grond van kenmerken waarop mensen zelf geen invloed hebben (huidskleur, geslacht, homofiele geaardheid) is laakbaar en een wettelijk verbod daarvan mag aan de bijzondere instellingen opgelegd worden. Maar geheel anders ligt dit bij zaken die berusten op een persoonlijke keuze, zoals een homofiele levenswandel of niet gehuwd samenwonen. Hier kan van een wettelijk opgelegd verbod van discriminatie geen sprake zijn³².

³⁰ Ibidem, blz. 15.

³¹ C.A.J.M. Kortmann, 'Pastor of Politie?'; *Christen-Democratische Verkenningen*, 1982, nr. 3, blz. 147.

³² Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *op.cit.*

Ook in dit perspectief wordt de zich voordoende culturele verscheidenheid niet als gegeven opgevat. Net als in het eerste perspectief worden machtsverhoudingen belangrijk geacht voor bepaalde culturele verschillen. Maar men is niet uit op de eenheidscultuur waar men het eerste perspectief van verdenkt; cultureel pluralisme wordt als een waarde op zich zelf beschouwd. Mensen zijn voortdurend bezig – dienen dat althans te zijn – met bewustworden van zich zelf en hun maatschappelijke situatie, met als resultaat een grote diversiteit aan zingevingen en levensstijlen. Educatie is een instrument in dergelijke emancipatieprocessen. Onderwijs volgens de eerste benadering schept eerder gelijke kansen op ongelijkheid dan dat het werkelijk tot culturele gelijkwaardigheid bijdraagt³³. In plaats van, zoals daar, gericht te zijn op sociale aanpassing en integratie moet educatie bijdragen aan de onthulling en verheldering van de maatschappelijke conflicten binnen de huidige verzorgingsstaat³⁴.

Educatie en actie gaan hand in hand. Door educatie kan inzicht ontstaan in de omstandigheden die moeten worden veranderd en daarbij te hanteren doelen; omgekeerd kan men zich tijdens acties gezamenlijk bewust worden van de educatieve behoeften en ook van de mogelijkheden om de eigen vorming in handen te nemen. Culturele democratie dus in plaats van, zoals bij de eerste benadering, democratisering van de cultuur. Deze samenhang tussen handelen en reflectie is ook van belang voor de gelijke-kansenproblematiek. Niet alleen moet het onderwijs zoveel mogelijk mensen een gelijke startpositie geven voor deelname aan de sociaal-economische wereld, het onderwijs moet ook tot gelijktijdige verandering van de marginale positie van verschillende groepen in de samenleving zelf stimuleren. Actie moet zijn gericht op de sociale arbeidsverdeling, op de woonsituatie, op de gezondheidszorg³⁵.

Deze aanpak van de gelijke-kansenproblematiek vindt vooral gehoor bij de sociocratisch-socialistische visie. Bij de sociocratische visie op christelijke grondslag liggen de accenten anders. Ook hier gaat het om een herstructurering van het onderwijsstelsel naar educatie in zelfbeheer. Deze visie is echter niet zozeer gericht tegen de maatschappelijke ongelijkheid producerende arbeidsverdeling, maar tegen de tot vervreemding leidende technische arbeidsverdeling. Educatie is hier meer gericht op de 'heelheid' van het beroep en draagt aldus bij tot eerherstel van het ambacht. De functie die in beide visies aan educatie wordt toegekend met betrekking tot het herstellen van de eenheid en de samenhang van de verschillende, nu als geïsoleerd beleefde aspecten van de werkelijkheid, heeft bij beide ook betrekking op andere zaken³⁶. Van een opsplitsing in beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs is hier geen sprake. Er is niet zoals nu een sterke scheiding tussen school en arbeid. De arbeid is ook om van te leren; een situatie waarbij leerlingen tot in hun volwassenheid van de samenleving geïsoleerd blijven, komt in dit perspectief niet voor. Bij het leren om te leven is de totale mens in het geding; niet alleen is er een continue band tussen educatie en maatschappelijk handelen, maar tijdens het educatief proces ook tussen denken en voelen³⁷. Het leerproces is uitdrukkelijk een groepsproces waar de 'leerling' – ook in zijn sociale context – bij betrokken is. Die omgeving verandert natuurlijk met de levensfase: in het begin gaat het vooral om gezin en buurt – zo zal bijvoorbeeld ouderparticipatie hier sterk worden aangemoedigd -, later verruimt het gezichtsveld zich ook tot de arbeidssituatie. Het woon- en leefmilieu is de ruimte waar de maatschappelijke crisis zich openbaart in de

³³ European Cultural Foundation, *Does education have a future?*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1975, blz. 20-21.

³⁴ R. Hajer, *Volwassenenvorming - beleid en democratisering. Terugblik en perspectief*, Amersfoort, De Horstink, blz. 231.

³⁵ Raad van Europa, *Organisation, contenu et méthodes de l'éducation des adultes*, CCC/EES, Strasbourg, 1970.

³⁶ R. Hajer, *op.cit.*, blz. 250.

³⁷ J. de Vries, *Educatie en guerrilla. Een discussieboek over de mythe van vernieuwing*, De Horstink, Amersfoort, 1980, blz. 56.

vorm van een directe verslechtering van het milieu en de levensomstandigheden en in de structurele conflicten tussen sociale en klassieke grondrechten, zoals tussen het recht op wonen en de vrijheid van eigendom. Het is ook de ruimte waarin de sociale bewegingen en het verzet zich manifesteren, waarin alternatieve mogelijkheden van probleemoplossing gestalte krijgen, waardoor nieuwe cultuur wordt geschapen. Daar ligt het aangrijpingspunt voor leerprocessen, en die moeten ook door georganiseerde reflectie worden ondersteund³⁸.

Dit betekent dus een verregaande decentralisatie van het onderwijsbeleid. Het gaat dan om 'community education': een netwerk van centra ten behoeve van de educatieve behoeften van in principe de gehele lokale gemeenschap. De gebruikelijke relatie tussen centrum en periferie wordt omgedraaid: de centra staan in dienst en onder democratische controle van de periferie. Het educatief proces verloopt in coöperatief zelfbestuur, waarin de betrokken burgers en sociale bewegingen actief zijn betrokken³⁹. Er is naast ontinstitutionalisering ook sprake van deprofessionalisering. Weliswaar hebben de centra deskundig personeel in dienst, maar men leert ook van elkaar. De inhoud van de programma's wordt gezamenlijk bepaald. De rollen van leerling en leraar zijn dus minder gescheiden dan in de huidige praktijk. De bij het educatieproces betrokkenen bepalen zelf welke deskundigheden moeten worden ingehuurd. Dit betekent een doorbreking van de huidige overheidspolitiek om met behulp van het subsidie-instrument eisen te stellen aan de bevoegdheid van de onderwijsgeevenden. De overheid stelt wel de materiële voorzieningen ter beschikking. Ieder heeft een leerrecht voor een aantal jaren, de leerplicht is beperkt tot de periode van 6 tot 15 à 16 jaar⁴⁰. Daarna moet men eerst een bepaalde tijd beroepservaring opdoen alvorens van het leerrecht gebruik te kunnen maken. Het ervaringsleren neemt over de volle breedte van het onderwijs een belangrijke plaats in. Het leerrecht zal gewoonlijk part-time genoten worden.

Realisering van een educatief stelsel zoals hier geschetst, zal veel tijd kosten, gezien ook de weerstand van de vele gevestigde belangen. Er zijn echter enkele belangrijke eerste stappen: ieder op zich zijn ze klein, maar gezamenlijk kunnen ze een ingrijpende doorwerking hebben. In de eerste plaats zou aan de totstandkoming van educatieve programma's kunnen worden bijgedragen door de sociale bewegingen, analoog aan de educatievormen door de vrouwenbeweging, zoals de cursus 'Vrouwen oriënteren zich op de samenleving'. De doorwerking hiervan is groot. Bewegingen voor de Derde Wereld, tegen kernenergie, voor een gezonder milieu zouden hierin ook kunnen samenwerken. Het meest ontvankelijk voor de aldus ontworpen programma's is de volwasseneneducatie. Het gaat hier nog om nieuwe werkvormen en bestaande instellingen die in de marge van het onderwijsstelsel opereren. Hiervan kan invloed uitgaan op de rest van het educatieve systeem en kan een 'mars door de onderwijsinstellingen' plaatsvinden. Deelnemers aan de volwasseneneducatie zijn de leden van oudercommissies van scholen van hun kinderen. Aan deze commissies moet natuurlijk ook direct vanuit de bewegingen worden deelgenomen. Langs die weg kunnen bijvoorbeeld cursussen in de school worden georganiseerd. De bestuurlijke decentralisatie die nu gaande is, moet zoveel mogelijk inhoud worden gegeven⁴¹. Ook al wordt die door de bestuurders vooral gezien ter ontlasting van het centrale niveau, de mogelijkheden die er vanuit het welzijnsbeleid zijn om beslissingen over educatieve zaken naar provincie en gemeente te krijgen, moeten ten volle worden benut; het zal blijken dat de ene gedecentraliseerde bevoegdheid de andere uitlokt.

Deze eerste stappen zijn uitvoerbaar binnen het kader van het bestaande onderwijsbestel. Op welke termijn de veranderingen zo hun beslag kunnen krijgen, is moeilijk te zeggen, maar waarschijnlijk zijn zo eerder resultaten in de bedoelde richting te boeken dan via wettelijke maatregelen. Zeker waar

³⁸ R. Hajer, *op.cit.*, blz. 258-259.

³⁹ *Ibidem*, blz. 245.

⁴⁰ European Cultural Foundation, *op.cit.*, blz. 93 en 100.

⁴¹ J. de Vries, *op.cit.*, blz. 80 en 81.

zulke wetgeving betrekking heeft op de verdeling van bevoegdheden en dus controversiële zaken betreft, zouden daarmee vele decennia zijn gemoeid.

7.5.5 *Onderwijsconsumptie*

Individueen zijn niet gelijk, niet naar talenten en evenmin naar ambities en voorkeuren. Onderwijs dient ertoe bij te dragen dat het individu zijn talenten kan ontplooien in de door hem zelf gekozen richting en tot het nagestreefd niveau. Gelijke kansen kunnen door het onderwijs nooit worden geboden, daarvoor is de individuele differentiatie te groot. Wel kan ieder een faire kans tot ontplooiing van de capaciteiten worden geboden⁴². De verantwoordelijkheid voor doel en inhoud van het onderwijs berust primair bij de onderwijsgenietenden zelf en, als het gaat om kinderen, bij hun ouders. De gemeenschap is verantwoordelijk voor de mogelijkheden van het dagonderwijs en de kwaliteit en het beheer ervan, de onderwijsconsument maakt er gebruik van voor zover het hem goeddunkt. Een bijzondere behandeling van sociale en culturele minderheden past dan ook niet in dit perspectief.

Voor het aanbod van volwassenenonderwijs kan daarnaast ook het bedrijfsleven een belangrijke rol spelen; de onderwijsconsument is dan wijs genoeg om kwaliteit te onderscheiden.

Het dagonderwijs moet dus meer mogelijkheden bieden voor individualisering van de leerweg. Een voor allen verplichte middenschool, die is gericht op een gelijke basisvorming, wordt afgewezen. Zo'n schooltype mag wel bestaan, maar dan te midden van op andere voorkeuren afgestemde voorzieningen. Dit betekent acceptatie van een categoriale opzet na de basis-school aangevuld met een type à la middenschool. Een leerplicht tot 15 à 16 jaar biedt de mogelijkheid om op gemeenschapskosten in elk geval een beroepsopleiding te verwerven. Na deze door primair en secundair onderwijs te bieden basis moeten in het tertiair onderwijs mogelijkheden worden geschapen voor individuele keuzen. Deze cliëntgerichtheid betekent vervanging van het principe van einddiploma's door het 'dossiodoma'-systeem. Deze zogenaamde dossierdiploma's geven een beoordeling aan per vak van het door de leerling behaalde niveau. Het probleem van de drop-outs wordt zo tevens verminderd: iedere leerling verlaat het onderwijs gekwalificeerd. De leerling bepaalt dus zelf zijn vakkenpakket. Er dient per schoolsoort dan wel een variëteit aan keuzemogelijkheden te zijn.

De aansluiting tussen schoolsoorten wordt hier wel lastiger door. Dit probleem is als volgt op te lossen. In de eerste plaats moet informatie beschikbaar zijn over de aansluitingsmogelijkheden. Deze geïntensiverde schoolkeuzevoorlichting behoort tot de taak van de overheid. In de tweede plaats moet het mogelijk worden gemaakt verschillende scholen tegelijk te bezoeken om lacunes in de kennis op te vullen. In de derde plaats kunnen de gaten ook worden opgevuld door commerciële instellingen. Het benutten van technische communicatiemiddelen, zoals kabel en video, door alle onderwijsinstellingen bevordert de flexibiliteit nog verder.

Wat betreft de aansluiting op de arbeidsmarkt dient men echter te bedenken dat zo veel beter marktgedrag mogelijk wordt. Beide partijen kunnen in hun eisen veel beter met elkaar rekening houden dan in het huidige gelaagde onderwijs- en arbeidssysteem. De behoeften van het bedrijfsleven lopen niet parallel aan de huidige diplomastructuur. Geleidelijke opheffing van deze rigiditeit kan de aansluiting dus juist verbeteren. Aan de maatschappelijke stratificatie zoals die nu in de arbeidsstructuur tot uiting komt, zal door de gedifferentieerder kwalificatiestructuur afbreuk worden gedaan en die winst zou velen moeten aanspreken. Maar dit systeem stelt ook hier hoge eisen aan de voorlichting.

Deze benadering geldt op alle niveaus. Op sommige instellingen van hoger onderwijs zijn ontwikkelingen in deze richting gaande, die verder moeten worden uitgebreid. Een tweefasestructuur is strijdig met de opzet van het dossiodoma-systeem. Door de kwalificatiemogelijkheden op ieder niveau zal

⁴² H. van Someren-Downer, 'Onderwijs—Kennis—Ontplooiing—Vrijheid'; in *Liberalisme in de jaren tachtig*; Geschrift van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 1978, blz. 48.

een geleidelijke uitdunning van studentenstromen plaatsvinden. Integratie van het gehele tertiaire onderwijs ligt voor de hand. De betere afstemming tussen hoger beroepsonderwijs en hoger onderwijs vormt daartoe een goede eerste stap.

Voor een leerrecht, in de zin van een door de gemeenschap te financieren recht op educatie na afloop van de leerplicht, is hier geen plaats. De keuze van de kwalificaties behoort tot iemands eigen verantwoordelijkheid, ook voor later noodzakelijk blijvende aanvulling. Dit zelfde principe betekent dat voor het genieten van tertiair dagonderwijs het profijtbeginsel kan worden toegepast, waarbij de daadwerkelijke betaling kan worden uitgesteld tot men eenmaal werkt. Vaste aanstelling van de docenten voor het tertiair onderwijs wordt hier afgewezen. Eerder ligt voor de hand dat ze worden betaald naar gelang het aantal studenten dat men weet te trekken.

Voor voorzieningen voor volwasseneneducatie dient men vertrouwen te hebben in de vrije markt. De fijnmazigheid van de educatieve voorzieningen die in het hier geschetste stelsel nodig is, kan alleen worden bereikt door de marktwerking. De educatieve behoeften van volwassenen zijn immers zeer afhankelijk van de arbeidservaring, het genoten onderwijspakket en van de plannen van betrokkenen. Dit geldt ook voor de leden van zich emanciperende groepen, zoals vrouwen en etnische minderheden. Om aan te sluiten op het zeer gevarieerde kwalificatieniveau van deze personen is eveneens een grote variatie in het aanbod noodzakelijk. Inmiddels beschikbare technische hulpmiddelen als video en beeldplaat bieden grote mogelijkheden voor deze geïndividualiseerde vraag. Bij de verruiming van private onderwijsvoorzieningen past ook goed de verdere ontwikkeling van scholingsfaciliteiten door bedrijven zelf. Maar, aangezien de toegang hiertoe beperkt is tot de bedrijfsgenoten, zal het vooral van andere instellingen moeten komen. Het spreekt vanzelf dat het moet gaan om open, dat wil zeggen voor ieder toegankelijke, instellingen. Privatisering moet ook mogelijk zijn. Er is geen reden waarom universiteiten en hogescholen hun programma's voor volwasseneneducatie niet commercieel zouden mogen opzetten. Wellicht dat dan hun eerste-wegonderwijs ook aan doelmatigheid wint.

7.6 Perspectieven voor beleid ten aanzien van kennistoepassing

7.6.1 Inleiding

Dat de maatschappelijke beoordeling van de daadwerkelijke toepassing van kennis voor verbetering vatbaar is, wordt algemeen aanvaard. Dit vormt het uitgangspunt voor onderstaande beschouwing. De toepassing van wetenschappelijke kennis vindt op tal van terreinen plaats: zowel in het particuliere bedrijfsleven als op een aantal gebieden van overheidszorg: defensie, gezondheidszorg en andere maatschappelijke dienstverlening. Omdat het bedrijfsleven ook op andere terreinen vaak optreedt als initiator van innovaties wordt hier op de relatie overheid-bedrijfsleven het zwaarste accent gelegd. Dat neemt niet weg dat de voor overheid of bedrijfsleven ontwikkelde denkbeelden ook voor andere instellingen bruikbaar zouden kunnen zijn.

Zoals gezegd gaat het in deze paragraaf vooral om de toepassing van wetenschappelijke kennis. Wanneer kennis hier uitsluitend behandeld zou worden als onderdeel van het productieproces zou deze paragraaf beter op zijn plaats zijn geweest in het hoofdstuk over de produktie van goederen en diensten. Hoewel dat voor gedeeltes van de paragraaf zeker opgaat, komen ook vragen aan de orde over bijvoorbeeld de plaats van wetenschap en techniek in de maatschappelijke ontwikkeling en over de vrijheid van wetenschapsbeoefening. En dit zijn eerder cultuurpolitieke vraagstukken die dan ook behandeling in dit hoofdstuk vragen.

Over de wijze waarop de maatschappelijke beoordeling van kennistoepassing gestalte kan krijgen, zijn in de loop der tijd tal van voorstellen gedaan, die vanuit verschillende visies verschillend worden gewaardeerd en uitgewerkt. Een overzicht is te vinden in een studie die in opdracht van de Raad door het Studiecentrum voor Technologie en Beleid van TNO is voor-

bereid⁴³. Onder verwijzing daarnaar wordt hier volstaan met een nadere uitwerking van enkele van deze voorstellen in het kader van een viertal beleidsperspectieven. Alvorens tot een bespreking hiervan over te gaan, wordt ingegaan op een aantal zaken waarmee men bij elk van de perspectieven wordt geconfronteerd.

De maatschappelijke beoordeling van kennisontwikkeling en toepassing wordt bemoeilijkt door het onvoorspelbare karakter van de wetenschap. Het is onmogelijk om bij voorbaat alle samenhangen in nieuwe nog te verwerven kennis te overzien, de uitkomsten en mogelijke toepassingen te voorspellen en de effecten op de samenleving aan te geven. Dit maakt dat beslissen over onderzoek altijd plaatsvindt in onzekerheid, een onzekerheid die groter is naarmate het onderzoek meer fundamenteel is en minder op toepassing gericht. Dit betekent dat het niet zinnig is om bepaalde richtingen van fundamenteel onderzoek bij voorbaat tot ongewenste activiteiten te verklaren.

Dit geldt te meer omdat in de westerse democratieën de vrije beoefening van wetenschap een waarde is die hoog staat aangeschreven. Met verontwaardiging kijkt men aan tegen culturen waarin dit niet vanzelf sprak of spreekt. Toch ligt de kwestie van vrije wetenschapsbeoefening niet eenvoudig in een moderne samenleving zoals de onze, waarin wetenschap behalve cultuurgoed ook produktiekracht is geworden. Voor onderzoekers in het bedrijfsleven of in de defensiesector staat nu tegenover het principe van vrije uitwisseling van wetenschappelijke informatie ook de realiteit van het bedrijfs- en het staatsgeheim. Verder is wetenschapsbeoefening meestal onmogelijk zonder kostbare voorzieningen, zodat de vrijheid van wetenschapsbeoefening zonder financiële middelen veelal een schijnvrijheid wordt. Wetenschappelijke kennis is bovendien niet vrijblijvend maar maakt toepassingen mogelijk die zo niet voor de hele samenleving, dan toch wel voor bepaalde individuen en groepen repercussies hebben. Dit alles maakt dat er in concrete gevallen – zodra er andere waarden en belangen mede in het spel komen – meningsverschillen ontstaan, ook als er overeenstemming bestaat over de waarde van vrijheid van wetenschapsbeoefening in abstracte zin.

Een laatste punt betreft de relatie tussen het nu in Nederland verrichte onderzoek en de kennistoepassingen hier te lande. Deze relatie is nogal los, omdat het overgrote deel van de kennis die hier wordt toegepast in het buitenland wordt gegeneerd. Bovendien zal het in de voorzienbare toekomst bij innovaties vooral gaan om nieuwe toepassingen van kennis die reeds bestaat. Hierdoor wordt duidelijk dat beoordeling van maatschappelijke gevolgen vooral van belang is op het moment van daadwerkelijke toepassing van kennis. Mede in het licht hiervan moet de betekenis van fundamenteel onderzoek in eigen land worden bezien. Die betekenis ligt voor een deel in de functie die het vervult voor de instandhouding van het kennisniveau en de opleiding tot kundige wetenschapsbeoefenaren. Een samenleving die niet voorziet in het op peil houden van wetenschappelijke kennis verliest haar kritisch vermogen om juist op het terrein van kennistoepassing de aard van de mogelijke risico's te beoordelen.

Na deze algemene kanttekeningen komt nu een viertal perspectieven voor beleid aan de orde; in elk perspectief wordt een ander antwoord gegeven op de vraag hoe de maatschappelijke beoordeling van kennistoepassing gestalte moet krijgen en wie de drager daarvan moet zijn.

In het perspectief *de aansprakelijke ondernemer*, dat sterk *liberale* trekken vertoont, komt de beoordeling van de maatschappelijke wenselijkheid van innovaties primair via het marktmechanisme tot stand. Bij deze innovaties dient de ondernemer zich uitdrukkelijk rekenschap te geven van de schadelijke neveneffecten daarvan voor de samenleving om de kans op maatschappelijke acceptatie te verhogen. Het gaat hier om een voorstel dat in eerste instantie liberaal is gekleurd, en dat ook strookt met de technocratische christelijke visie. Het kan echter ook zo worden uitgewerkt dat het past in sociocratische visies van christelijke en socialistische signatuur.

⁴³ Studiecentrum voor Technologie en Beleid TNO, *op. cit.*

Het perspectief *overheidssturing* is van *technocratisch-socialistische* kleur. Hier wordt wetenschap primair gezien als een productiefactor waarvan de positieve potenties voor de samenleving pas verwerkelijk kunnen worden als deze in zijn ontwikkeling en toepassing wordt afgestemd op maatschappelijke behoeften. Bij de articulatie daarvan speelt het parlement een centrale rol. Het beleid voor wetenschap en techniek moet worden ingevoegd in een verdergaande sturing van productieprocessen door de overheid, zoals dat gestalte krijgt in een actief sectorstructuurbeleid. Hierbinnen past ook een bewuste inzet van een gecoördineerd overheidsaankoopbeleid voor beheersing en bevordering van innovatie. In de *sociocratisch-socialistische* visie zijn ook de werknemers via hun vakvereniging initiatoren van het innovatieproces, zoals wordt uitgewerkt in het perspectief van de verantwoordelijke werknemer.

De *sociocratisch christelijke* visie vormt de grondslag voor een perspectief, waarbij het hele proces van wetenschappelijk onderzoek vanaf het fundamentele stadium tot na de eerste technische toepassing bij de maatschappelijke beoordeling wordt betrokken. In dialoog met de wetenschappers dient de wetenschap te worden omgebogen in een meer verantwoorde richting. Het middel van de *onderzoeks-effect-rapportage* is hier op zijn plaats. Maar ook in latere fasen van toepassing kan men voor onaangename verrassingen komen te staan. Daarom moet de *technische flexibiliteit* en diversiteit vergroot worden, zodat terugdraaien van ontwikkelingen gemakkelijker wordt.

7.6.2 De aansprakelijke ondernemer

In dit beleidsperspectief wordt de fundamentele kennisontwikkeling gezien als een cultuurgoed, dat tegen een voortijdige maatschappelijke beoordeling beschermd moet worden. Beoordeling dient daarom pas plaats te vinden op het moment waarop, onder andere in de onderneming, wetenschappelijke kennis wordt omgezet in concrete technische toepassingen. De ondernemer blijft de primaire verantwoordelijkheid voor deze omzetting dragen; hij dient mogelijk negatieve neveneffecten voor de samenleving van de door hem geïntroduceerde innovaties zoveel mogelijk te voorkomen. Het oordeel over het produkt zelf wordt via het marktmechanisme tot uitdrukking gebracht.

Het particuliere bedrijfsleven, de voornaamste initiator van nieuwe technische toepassingen, heeft momenteel vrijwel geen formele verantwoordelijkheid voor de nadelige gevolgen daarvan voor de maatschappij. Deze berust bij de overheid, die door het stellen van wettelijke randvoorwaarden schadelijke effecten moet minimaliseren. Binnen die randvoorwaarden is de onderneming vrij om zijn eigen doelstellingen van winst en continuïteit na te streven. Het strak vasthouden aan deze taakverdeling heeft echter nadelen. Enerzijds leidt het tot een opeenstapeling van gedetailleerde regelingen, die op nieuwe initiatieven verstikkend kan werken. Anderzijds wordt het beoogde doel van bescherming van de samenleving tegen risico's niet voldoende bereikt, doordat de overheid juist bij een snelle technologische ontwikkeling achter de feiten blijft aanlopen. Niet alleen kampt de overheid met een gebrek aan deskundigheid, ook is het juridisch instrumentarium per definitie te beperkt. Want de gevolgen van nieuwe technologieën zijn vaak zo onvoorspelbaar dat deze niet onder wettelijke randvoorwaarden te vangen zijn. Deze situatie is niet alleen voor overheid en samenleving onbevredigend maar ook voor het bedrijfsleven. Vandaar dat er binnen dat bedrijfsleven wordt gezocht naar mogelijkheden om actiever te reageren op de door de overheid gestelde randvoorwaarden. Daarbij zou dan de formele verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen risico's voor een deel bij de ondernemer moeten worden gelegd.

Op dit punt is in de Verenigde Staten een belangwekkende ontwikkeling gaande die vooral in de farmaceutische industrie met succes is bekroond en die vervolgens in snel tempo in deze bedrijfstak ook buiten de Verenigde Staten wordt overgenomen. Het gaat om de zo genoemde Goede laboratorium procedure (G.L.P.). Hierbij speelt de onderneming actief in op de ter bescherming van de burger ingestelde vergunningsplicht, door zelf nieuwe geneesmiddelen te onderzoeken op mogelijke schadelijke neveneffecten. De overheid legt slechts de wijze vast waarop dit effecten-onderzoek moet plaats-

vinden. De G.L.P. bestaat uit een door de 'Food and Drug Administration' vastgestelde procedurele verplichting tot een bepaalde onderzoekverslaglegging binnen het bedrijf. Voor de naleving daarvan is een lid van de directie formeel verantwoordelijk. Controle beperkt zich tot zijn functioneren; op falen is een sanctie gesteld. Er wordt aldus duidelijk een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfsleiding. Als er dan voor het nieuwe produkt een vergunning wordt aangevraagd, worden gegevens — voor de betrouwbaarheid waarvan de directie verantwoordelijk is — over neveneffecten overgelegd. Invoering van dit systeem heeft aan het verantwoordelijkheidsbesef van de individuele onderzoekers meer ruimte gegeven; volledige verslaglegging van negatieve uitkomsten is een verplichting geworden en elimineert persoonlijke carrièredilemma's. Ook in interne overlegsituaties blijkt de G.L.P. een positief effect te hebben.

De Nederlandse farmaceutische industrie heeft de G.L.P. overgenomen, omdat anders de Amerikaanse markt wordt verspeeld. Naarmate de G.L.P. zich in de Verenigde Staten ook tot andere bedrijfstakken uitbreidt, is een nationaal respectievelijk EG-beleid op basis van een met de V.S. te sluiten verdrag, dat kan worden uitgebreid tot andere OESO-landen, dringend geboden ter verhoging van de rechtszekerheid. De G.L.P. is toepasbaar voor alle terreinen van technologie waarbij mogelijke fysieke risico's voor gezondheid en milieu in het geding zijn. Het is aan de politieke besluitvorming voorbehouden uit te maken welke typen technologie daaronder dienen te vallen. Voor Nederland ligt het voor de hand bij de op handen zijnde verplichting tot 'milieu-effect-rapportage' (MER) een op G.L.P.-principes gebaseerde rapportage-procedure te overwegen.

Hiermee blijft echter het probleem van de sociale effecten van nieuwe kenistoepassingen nog onopgelost. Dit is een moeilijk vraagstuk, omdat dergelijke effecten vaag en ongewis zijn, en niet nauwkeurig te meten. Een inhoudelijk overheidsbeleid zal hier weinig vruchten afwerpen. Een formeel geregelde eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer is hier op zijn plaats, al is het maar om hem te beschermen tegen onredelijke kritiek achteraf. Daartoe zou de invoering van een, aan de G.L.P. analoge Goede sociale innovatie procedure kunnen dienen. Deze zou inhouden dat een bedrijf verplicht wordt bij verschillende stappen van het interne innovatieproces een passende analyse te laten maken van de potentieel nadelige sociale effecten van de innovatie. Om de geheimhouding van innovatieplannen niet te doorbreken, is deze analyse in eerste instantie niet openbaar. Op het moment dat de innovatie in werking treedt, en er vergunningen van de overheid vereist zijn, kan deze eisen dat uitgevoerde analyses worden overgelegd. Ontbreken deze, of voldoen ze niet aan de gestelde eisen, dan kan de daartoe wettelijk ingestelde instantie de benodigde vergunningen aan de ondernemer onthouden, totdat deze aan de verplichtingen heeft voldaan. Het gaat daarbij niet louter om een registreren van eventueel schadelijke gevolgen. Verwacht mag worden dat de ondernemer heeft nagegaan hoe deze te voorkomen zouden zijn en welke alternatieven zich aandienen. Worden zeer ernstige sociale gevolgen voorzien, dan zal de ondernemer bijtijds de betreffende overheidsinstantie op de hoogte moeten stellen.

Een Goede sociale innovatie procedure kan niet onmiddellijk aan de ondernemer worden opgelegd. Want hoewel er al geëxperimenteerd wordt, is de werkwijze nog niet voldoende uitgekristalliseerd en moet nog al doende geleerd worden. Het op korte termijn verplicht stellen van die procedure lijkt dus weinig zinvol, maar experimenteren op basis van vrijwilligheid kan worden gestimuleerd. Daarbij zou de overheid voorzieningen en mankracht beschikbaar kunnen stellen, vooral ook voor de kleinere onderneming, die anders door deze nieuwe last verder in de verdrukking komt. Ondertussen zal in de politiek een antwoord moeten worden gezocht op de vraag voor welke terreinen van technologie een dergelijke procedure zou moeten gelden, welke typen sociale effecten de revue moeten passeren, en tot hoe ver de analyses van effecten zich moeten uitstrekken. Aangetekend moet worden dat te hoge eisen verlamvend zijn voor het innovatie-proces, maar dat de procedure voor het publiek niet vertrouwenwekkend is als de eisen te laag worden gesteld.

Het hier geschetste beleidsperspectief past goed bij beide liberale visies maar strookt ook goed met de technocratisch christelijke visie. De uiteindelijk verplicht te stellen analyses van fysieke en sociale neveneffecten worden in beide visies als objectieve instrumenten beschouwd en moeten worden uitgevoerd door deskundigen in opdracht van de ondernemingsleiding.

Instrumenten als de Goede laboratorium procedure en vooral ook de Goede sociale innovatie procedure kunnen echter ook een uitwerking krijgen, die meer in de lijn ligt van de sociocratisch geïnspireerde christelijke of socialistische visie. De analyses zijn in die visies nooit objectief, maar steeds gekleurd vanuit belangen en waarden van hen die daarvoor verantwoordelijk zijn. Vandaar dat in de procedure uitdrukkelijk geregeld moet worden dat verschillende oriëntaties aan bod komen. Dat betekent dat de werknemersvertegenwoordiging in de onderneming een belangrijke, zo niet centrale rol moet spelen bij de analyses en evaluatie van fysieke en sociale effecten van innovatie. Daartoe moet deze, uiteraard met inachtneming van de nodige geheimhouding, eigen deskundigen kunnen inroepen, bijvoorbeeld via de wetenschapswinkels. Het gaat daarbij niet alleen om de bewaking van de eigen werknemersbelangen, maar ook om effecten voor bijvoorbeeld consument, milieu, ontwikkelingssamenwerking of vrede en veiligheid. Er wordt dus verwacht dat de in het geding zijnde belangen door de werknemers kunnen worden behartigd, desnoods ten koste van het eigen belang. Overleg met vertegenwoordigers van de verschillende belangen zal, in verband met de noodzaak van geheimhouding, goed geregeld moeten zijn.

In de technocratisch-socialistische visie past een zekere argwaan tegen het overdragen van verantwoordelijkheid voor maatschappelijke belangen aan de onderneming. In deze visie is de overheid de drager van de maatschappelijke beoordeling van kennistoepassing. Dat leidt tot het volgende perspectief voor beleid.

7.6.3 Overheidssturing

In dit beleidsperspectief wordt wetenschap gezien als een belangrijke produktiekracht die door de overheid uitdrukkelijk op maatschappelijke behoeften gericht moet worden. Beheersing van de technische ontwikkeling is onderdeel van een meeromvattende sturing van productieprocessen. Daartoe is een actieve sectorstructuur-politiek vereist. Daarmee wordt een kader gegeven waarbinnen innovaties selectief gestimuleerd kunnen worden, door ondersteuning en bij tijden ook mede-uitvoering van veelbelovende projecten.

Een voorbeeld van dat laatste is de invoering van een nationaal betalingscircuit. De overheid heeft via de PTT een belangrijk aandeel in de bank- en geldsector en kan daarom een impuls geven aan verdere automatisering van het betalingsverkeer. Niet toevallig is dan ook door de minister van Financiën de Stuurgroep Integratie Giroverkeer ingesteld, waarin naast de PTT ook de grote particuliere banken participeren. De impasse waarin het overleg eerst geraakte, kan door de PTT via het aanbieden van een technische voorziening, het openbare datanet, doorbroken worden. Momenteel maakt de overheid van deze machtspositie echter geen gericht gebruik en dat is – gereedeneerd vanuit dit perspectief – te betreuren. Zo worden de financiële consequenties voor de PTT zelf, die met het nieuwe stelsel veel klanten dreigt te verliezen, verwaarloosd; aan gevolgen voor de kleinere banken wordt ook te weinig aandacht besteed. De belangen van de werknemers worden evenmin behartigd, aan de vakbonden is de toegang tot het overleg geweigerd. Werkgelegenheidsaspecten acht men voldoende behartigd door de afzonderlijke banken op ondernemingsniveau te bezien, maar hiermee wordt de macht van de vakbeweging gebroken in een verdeel- en heers-politiek. Ten slotte komt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) onvoldoende aan bod, zodat een tijdige wettelijke voorziening daarvoor uitblijft. Alleen door een meer geïntegreerde benadering, waarin ook de ministers van Sociale Zaken en Justitie en de vakbonden betrokken zijn, kan een maatschappelijk verantwoorde vorm voor het nationaal betalingscircuit gevonden worden⁴⁴.

⁴⁴ Zie P. Slaa, 'Decision-making on EFTS in the Netherlands'; *IFIP World Computer Congress*, september 1983 en A. Ruiter, 'Het nationale betalingscircuit', *Wetenschap en samenleving*, 1982 nr. 10.

Ook het overheidsaankoopbeleid vraagt om een geïntegreerde benadering, wil het enige bijdrage kunnen leveren aan de bevordering en beheersing van de technologie. Dat beleid is momenteel erg versnipperd. Tal van overheids- en semi-overheidsinstellingen, op nationaal en lokaal niveau, stellen hun eigen aankopen vast. Wil de overheid via een socialisatie van de vraag enige invloed uitoefenen op de sectorstructuur en het innovatiepatroon, dan is het wel nodig dat de vraag van de verschillende overheidsinstanties op bepaalde terreinen gebundeld wordt, en een zekere stabiliteit vertoont in de tijd. Een zekere eenheid van bestuur is dus vereist.

Een innovatief aankoopbeleid vereist ook een mentaliteitswijziging bij de betrokken ambtenaren. Zij zullen zich positief en actief tegenover nieuwe technologieën moeten opstellen en ook toepassing moeten overwegen waar deze nog niet geaccepteerd zijn of op het eerste gezicht niet zo voor de hand liggen⁴⁵.

Een en ander kan geïllustreerd worden aan het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnieken bij de overheidsdiensten zelf. Coördinerende instanties zijn hier het Rijksinkoopbureau en de Rijkskantoormachinecentrale. Te zamen zullen ze een snelle maar gecoördineerde automatisering van de administratie van alle departementen stimuleren. Een dergelijke inzet van geavanceerde technologie wordt in deze benadering tevens gezien als een goede manier om de administratieve complexiteit te lijf te gaan, waarmee een inhoudelijk gedetailleerd overheidsbeleid gepaard gaat. De inhoudelijke bemoeienis van de overheid die in de technocratisch-socialistische visie is geboden, betekent immers dat tal van gegevens over personen naar de overheid moeten vloeien om aldaar te worden verwerkt. Dit onder meer om voorzieningen in de gezondheidszorg of het onderwijs op de behoeften van de bevolking af te stemmen. Ook ter handhaving van de verfijnde stelsels van belastingen en sociale zekerheid en ter bescherming tegen misbruik ervan is een adequate informatievoorziening geboden. De altijd al aanwezige bedreiging van de persoonlijke levenssfeer doet zich dan wellicht in versterkte mate voor, maar dit neveneffect van de informatie-technologie kan adequaat bestreden worden door een combinatie van wetgeving en technische voorzieningen in en rondom de betreffende apparatuur.

Dit voorbeeld geeft aan hoe de overheid door een gerichte en gebundelde vraag het te traag verlopende innovatie-proces extra vaart kan geven en tegelijk kan sturen in de richting van een betere maatschappelijke behoeften-bevrediging. Wel dient daarbij te worden aangetekend dat de omvang van die vraag niet zo groot kan zijn. Veel geld voor nieuwe avonturen is er voorlopig niet en veelal heeft men zich ook al aan verplichtingen gebonden voor toekomstige aankopen. Dit kan echter ook als een reden worden gezien om met de te besteden gelden zoveel mogelijk doeleinden te bereiken. Juist in financieel slechte tijden zijn ook in het buitenland innovatieve aankoop-programma's te zien. Maar vooral voor Nederland geldt dat zelfs een goed gecoördineerde nationale vraag op tal van terreinen nog een te smalle basis is. Coördinatie op Europees niveau is dan geboden, maar de kansen daarop zijn klein, gegeven de nationale belangen die juist bij dit soort vraagstukken vaak opduiken. Toch kan men met geringe middelen al betrekkelijk veel bereiken als het aankoopbeleid aansluit op de in ontwikkeling zijnde economische structuur, zodat een wisselwerking tussen demand-pull en technology-push ontstaat.

7.6.4 *De verantwoordelijke werknemer*

Dit perspectief is mede gebaseerd op een onderzoek dat in het kader van deze toekomstverkenning werd verricht⁴⁶. De kern van dit voorstel bestaat in het uitlokken van alternatieve innovatievoorstellen, die het in het selectieproces zoals dat nu in de ondernemingen plaats vindt, niet halen. Het is bekend dat slechts een klein deel van alle ideeën die in een onderneming

⁴⁵ Nota Aanschaffingsbeleid en Innovatie, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16773, nr. 2, blz. 32-33.

⁴⁶ L.A. Leijdesdorff, *Maatschappelijke toetsing van kennistoepassing in de industrie*, pre-advies, vakgroep Wetenschapsdynamica, Universiteit van Amsterdam, juli 1982.

opkomen de eindfase bereikt. Er wordt wel gesteld dat tot 90% van de innovatieve ideeën afvalt, hetzij om technische redenen, hetzij om bedrijfseconomische redenen, of omdat ze niet passen in het profiel en de strategische planning van een bedrijf. Soms gaan daardoor mogelijkheden verloren die uit maatschappelijk oogpunt waardevol zijn. Dergelijke innovatie-ideeën zouden nu langs andere kanalen naar buiten moeten worden gebracht om, eventueel met overheidssteun, alsnog te worden uitgewerkt. Het overheidsbeleid zou dus meer gericht worden op het slechten van innovatiedrempels voor deze alternatieve opties dan op het sturen en daardoor wellicht blokkeren van innovatief gedrag. Tot zover heeft deze gedachte nog geen politieke lading, maar dat wordt bij de uitwerking ervan anders. Dan kan er bijvoorbeeld gekozen worden voor de vakbeweging als een belangrijk kanaal waarlangs onuitgevoerde innovatie-ideeën alsnog bekend gemaakt kunnen worden. Hieruit spreekt een zeker wantrouwen tegenover de vrije ondernemingswijze productie dat voortkomt uit het typisch sociocratisch-socialistisch conflict-denken.

Wil de vakbeweging als alternatief innovatiekanaal kunnen functioneren, dan moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. In de eerste plaats moeten de werknemers meer informatie krijgen over de plannen van de ondernemingsleiding, zodat zij de verschillende innovatievoorstellen beter kunnen beoordelen. Vooral voor de multinationale ondernemingen dienen informatierechten van de werknemersvertegenwoordiging beter te worden geregeld dan thans het geval is. In de tweede plaats is er het probleem van de industriële eigendom. Als de betreffende uitvindingen openbaar zijn omdat er een octrooi op is verkregen, dan zijn er weinig moeilijkheden. Immers de wet kent nu al aan de minister van Economische Zaken het recht toe om van een octrooi een licentie aan derden te verlenen. Valt een uitvinding niet onder een octrooi, dan valt ze vaak onder het bedrijfsgeheim. Werknemers moeten mogelijkheden krijgen om onder bepaalde voorwaarden informatie naar buiten te brengen. Nu valt dit onder het strafrecht en kunnen werknemers op staande voet worden ontslagen. Het probleem van de geheimhouding is uiteraard netelig, maar een zwart-wit benadering is niet nodig. Bijvoorbeeld kan van de bedrijfsleiding gevraagd worden bepaalde ideeën na verloop van tijd ter beschikking te stellen als het algemeen belang dat vordert. Weigeren blijft mogelijk, maar daarvoor zouden geïnteresseerde werknemers een recht op beroep moeten krijgen. Immers, de ideeën worden juist door werknemers ontwikkeld en dat maakt dat zij er ook een zeker recht op kunnen doen gelden. Bovendien zou het algemeen belang door een te strikte geheimhouding kunnen worden geschaad; het gaat bij het honoreren van technologische opties immers altijd om de afweging van de vrijheid van ondernemen tegen de vrijheid van onderzoek. In de derde plaats moet de werknemersvertegenwoordiging kunnen beschikken over deskundige adviezen. Het invoeren van deskundigheid ter uitwerking van innovatie-ideeën is momenteel vrijwel geheel voorbehouden aan de ondernemingsleiding, die hetzij in de eigen laboratoria, hetzij via contract-onderzoek de nodige wetenschappelijke ondersteuning voor de door haar verkozen ideeën kan krijgen. Deze tendens wordt nog versterkt door de opkomst van de zogenaamde transferpunten, bureaus aan de universiteiten en technische hogescholen, die moeten bemiddelen tussen onderzoekers en ondernemingen. De wetenschapswinkels, die voor weinigvermogenende maatschappelijke organisaties bemiddelen, kunnen door deze transferpunten echter worden overvleugeld. Daarom is een zekere institutionalisering van deze winkels nodig.

Ten slotte zou er om alternatieve innovatievoorstellen uit te lokken van overheidswege een kader moeten worden aangegeven waarin die voorstellen kunnen passen. De overheid zou indicaties kunnen geven voor de gewenste ontwikkeling van de verschillende bedrijfstakken.

Als binnen dit kader passende alternatieve innovatievoorstellen eenmaal zijn uitgewerkt, moeten de betrokken werknemers er steun voor zien te verwerven⁴⁷. Daarbij is het nuttig en ligt het in de lijn van deze aanpak, voor de

⁴⁷ Hier wordt afgeweken van het voorstel van Leijdesdorff dat kiest voor een aanpak waarbij de politieke democratie, c.q. de ministeriële verantwoordelijkheid, voorop staat.

alternatieve innovatie-voorstellen via de vakbeweging niet één maar verschillende verspreidingskanalen te scheppen. De voorstellen zouden bijvoorbeeld kunnen gaan naar lokale overheden, naar verschillende departementen, direct naar organisaties als de MIP en de NEHEM, of zelfs direct naar de betrokken bedrijven. Met een dergelijke pluriforme aanpak is de kans dat die voorstellen ergens worden aanvaard het grootst. De vakbeweging zal haar participatie in de besluitvorming op ondernemings-, bedrijfstak-, regionaal en nationaal niveau moeten gebruiken en ook uitbreiden, om de voorstellen die in eigen gelederen zijn ontwikkeld ook metterdaad aanvaard te krijgen. Vanwege het algemeen belang bij meer innovatie verdient ze hierbij de steun van de overheid.

Dit voorstel is zo specifiek voor een socialistische benadering van socio-cratistische signatuur dat het vanuit andere visies nauwelijks steun zal kunnen krijgen. Het daaraan ten grondslag liggende conflict-denken stuit in christelijke kringen op weerstand. De vrij grote rol van de overheid zal in liberale en zeker in sociocratisch-liberale kringen onaanvaardbaar zijn. Het technocratisch-socialistisch denken is de pluriforme en gedecentraliseerde uitvoering van de innovatie-ideeën een doorn in het oog.

Toch is een moderne kennis-intensieve onderneming nu eenmaal te beperkt om alle vruchtbare innovatie-ideeën die in eigen gelederen opkomen tot uitvoering te brengen. Juist in een tijd van economische stagnatie en twijfels omtrent maatschappelijke betekenis van de wel uitgevoerde innovaties, kan het zinnig zijn voor de onuitgevoerde ideeën andere kanalen te scheppen. Over de vraag welke kanalen het beste zijn, bestaat verschil van mening. In de liberale visie van sociocratische signatuur zouden bijvoorbeeld ondernemingen onderling meer ideeën, moeten uitwisselen, of zouden ondernemende individuen veel gemakkelijker dan nu mogelijk is toegang moeten krijgen tot onuitgevoerde ideeën, waardoor zij zelf een kleine onderneming op grond ervan kunnen stichten. In de technocratisch-socialistische visie past een verkoop van overtollige ideeën aan zoiets als het TNO. Het uitwisselen van ideeën in het bedrijfstakoverleg is een uitwerking waar de technocratische visie op christelijke grondslag toe leidt.

7.6.5 *Onderzoeks-effect-rapportage en technische flexibiliteit*

In dit perspectief wordt de ontwikkeling van wetenschap en techniek niet alleen vanwege haar neveneffecten of toepassingen, maar in haar geheel, in haar huidige vorm als problematisch ervaren. Een ombuiging ervan door wetenschappers, technici en leken te zamen gedragen, is nodig.

Bij een dergelijke benadering stuit men op een dilemma⁴⁸. In de eerste stadia van een technisch-wetenschappelijke ontwikkeling is de bewegingsvrijheid groot maar zijn de sociale gevolgen nog nauwelijks zichtbaar. Later, als zij wel duidelijk zijn, is de techniek al zo ingeburgerd dat teruggedraaien moeilijk wordt. Er is dan ook een dubbele aanpak vereist. Enerzijds dient men zich in een zo vroeg mogelijk stadium, al vanaf het fundamentele onderzoek, te buigen over mogelijke sociale gevolgen van een technische toepassing. Anderzijds moet de flexibiliteit van de techniek vergroot worden opdat er in latere stadia voldoende bewegingsvrijheid overblijft. Dit betekent onder meer een keuze voor technische diversiteit. Door technische opties die aanvankelijk wellicht minder voordelig zijn, open te houden, vermijdt men een te grote afhankelijkheid van technieken die later schadelijk kunnen blijken.

In het kader van een bezinning op mogelijke sociale gevolgen van wetenschappelijk onderzoek past de onderzoeks-effect-rapportage⁴⁹. De centrale gedachte is dat er al tijdens het verrichten van een onderzoek een poging wordt gedaan om de sociale en culturele effecten van latere toepassingen in kaart te brengen. In principe valt ook fundamenteel onderzoek hieronder

⁴⁸ D. Collingridge, *The Social Control of Technology*, Milton Keynes, The Open University Press, 1981.

⁴⁹ De gedachte van een onderzoeks-effect-rapportage werd in de parlementaire discussie geïntroduceerd door de CDA-fractie (zie Handelingen OCV 4 van de Vaste Commissie voor het Wetenschapsbeleid van de Tweede Kamer, dd. 23 oktober 1978).

hoewel meestal in de op toepassing gerichte fasen de maatschappelijke betekenis van de resultaten pas goed in zicht komt. Zo'n onderzoeks-effect-rapportage speelt bij het streven naar beheersing van daadwerkelijke kennis-toepassingen een beperkte rol. Zoals eerder gezegd, de meeste hier te lande geïntroduceerde technieken zijn toepassingen van kennis die in het buitenland wordt voortgebracht. Hier komt nog bij dat een groot deel van de baanbrekende innovaties die in de naaste toekomst te verwachten zijn, een nieuwe toepassing vormen van reeds bestaande kennis. Ook moet de directe waarde van onderzoeks-effect-rapportage voor de besluitvorming over onderzoek niet worden overschat, omdat over de onderzoeksresultaten al grote onzekerheid bestaat, dus des te meer over de sociale gevolgen van hun toepassing. Daar staat tegenover dat ook nu bij besluitvorming over onderzoek vage noties over het potentiële maatschappelijke nut van de resultaten een rol spelen; het kan geen kwaad die noties nader te preciseren. Daarbij kunnen al te speculatieve verhalen over de verbeteringen die uit sommige wetenschappelijke ontwikkelingen voor de maatschappij kunnen voortvloeien tot nuchterder proporties worden teruggebracht. Onderzoeks-effect-rapportages kunnen ook een belangrijke rol vervullen in de wetenschapsvoorlichting, die een noodzakelijke voorwaarde is voor de participatie van het lekenpubliek in de besluitvorming over technische toepassingen van wetenschappelijke resultaten. Zelfs als de voorspellende waarde van deze rapportages gering is, kunnen hierdoor toch in een vroeg stadium ideeën ontwikkeld worden waardoor besluitvormende instanties mogelijke gevolgen van kennis-toepassingen tijdig kunnen herkennen⁵⁰.

Bij de uitvoering van deze effect-rapportages dient wel ervoor te worden gewaakt, dat deskundigen niet overheersen. Het is daarom van belang dat ook leken bij de rapportering betrokken worden. Omdat bovendien bij de waarneming van mogelijke gevolgen subjectieve beoordelingen steeds een rol spelen, is het nodig dat de normatieve uitgangspunten in de rapportages expliciet worden gemaakt en dat verschillende oriëntaties aan bod kunnen komen.

Van groot belang is, dat het bedrijfsleven, waar ten slotte een belangrijk deel van het op toepassing gerichte onderzoek plaatsvindt, ook bij het stelsel wordt betrokken. Het probleem van de geheimhouding waarop men hier stuit, kan wellicht langs informele weg het beste worden aangepakt.

De vraag is nu hoe de onderzoeks-effect-rapportage het beste vorm kan krijgen. Het is denkbaar dat de overheid deze voor al het door haarzelf gefinancierde onderzoek verplicht stelt. Het is ook mogelijk naar analogie van het Amerikaanse Office of Technology Assessment het initiatief bij het parlement te leggen. Ten slotte kan het initiatief worden overgelaten aan het publiek, dat in voorkomende gevallen met zijn verontrusting wel ergens terecht moet kunnen. Een voorstel hiervoor werd gedaan door de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid⁵¹. Dit voorstel voorziet in een stelsel van gedecentraliseerde meldpunten, waar mensen met hun bezwaren ten aanzien van mogelijke maatschappelijke effecten van onderzoek terecht kunnen. Deze bezwaren worden bekendgemaakt en van commentaar voorzien. Ook worden contacten gelegd tussen degenen die bezwaren hebben gemaakt en de verantwoordelijke onderzoekers. Leidt het contact op dit niveau niet tot bevredigende oplossingen, dan kan een landelijk meldpunt worden ingeschakeld. In deze opzet speelt de publieke opinie een essentiële rol. Alle rapporten en correspondentie van de meldpunten zijn openbaar, en het is aan de wetenschapsjournalistiek om de problemen verder bekend te maken. Een dergelijk licht geïstitutioniseerd en gedecentraliseerd stelsel van onderzoeks-effect-rapportage strookt goed met het sociocratische vertrouwen in de oplosbaarheid van problemen via sociale processen. Als men een meer parlementaire en centralistische opzet wenst, kan het toch als een eerste stap gezien worden.

Behalve een vroegtijdige bezinning op de gevolgen van onderzoek, is in dit

⁵⁰ W. Turkenburg e.a., 'The introduction of research impact statement, sense or nonsense?', *Risk and Participation*; conference papers, Leusden, augustus 1982.

⁵¹ Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, *op. cit.*

perspectief ook een vergroting van technische keuzevrijheid in latere stadia nodig. Juist omdat men bij de besluitvorming over kennistoepassing zo weinig zicht heeft op de sociale gevolgen, is het van belang de technische flexibiliteit te vergroten. Beslissen in onzekerheid vereist dat men rekening houdt met de mogelijkheid dat het besluit later onjuist blijkt te zijn. Het is dan zaak dat men zo snel mogelijk eventuele fouten kan ontdekken en de genomen besluiten gemakkelijk kan terugdraaien. Daartoe moet een aantal voorwaarden vervuld worden.

In de eerste plaats moeten er onafhankelijke instanties zijn die grote technologische projecten evalueren. Is de besluitvorming en de evaluatie in één hand, dan worden vooroordelen niet gecorrigeerd, of komt men in de uitvoering niet aan evaluatie toe. Verder moeten de gekozen technologieën zich zoveel mogelijk voor snelle beoordeling en gemakkelijke stopzetting lenen. Dat is bij tal van technologische ontwikkelingen niet het geval. Vaak is daarmee zoveel kapitaal per project gemoeid, dat een stopzetting hoge kosten met zich meebrengt. Kerncentrales zijn hiervan een voorbeeld. Ook is de tijd tussen de beslissing over een project en het gereedkomen ervan vaak zo lang, dat het al achterhaald is op het moment dat het in werking treedt. Kapitaalintensieve technologieën worden in eerste instantie vaak gekozen omdat ze een lage kostprijs per eenheid produkt mogelijk maken. Een recent voorbeeld is de Oosterschelddam: doorgaan op het steeds duurder wordende ingeslagen pad of de aanzienlijke kosten dragen van de terugkeer op zijn schreden is het dilemma waarvoor het beleid dan komt te staan. In het onderhavige beleidsperspectief wordt dit dilemma zoveel mogelijk vermeden door in een zeer vroeg stadium tot een afweging te komen tussen de kostprijs per eenheid produkt en de risico's van uit de hand lopen. Er zal dan meer gekozen worden voor projecten die in eerste instantie misschien duur zijn maar die een grote flexibiliteit vertonen; hetzij doordat de benodigde hoeveelheid kapitaal per project kleiner is, hetzij doordat de voorbereidingen niet zo tijdrovend zijn. Ook op technologieën die een stapsgewijze uitbreiding mogelijk maken, komt zo een premie te staan.

Een andere eigenschap die moderne technologie vaak zo inflexibel maakt, is de noodzakelijke koppeling tussen verschillende projecten. Technologieën die niet erg afhankelijk zijn van een begeleidende infrastructuur genieten in dit beleidsperspectief de voorkeur boven andere, ook al zijn ze op zich zelf duurder. Ten slotte zal men streven naar technische diversiteit, in die zin dat er voor één functie verscheidene technologieën beschikbaar zijn. De veronderstelling dat er één beste methode zou zijn om iets uit te voeren, heeft er in het verleden te vaak toe geleid, dat de samenleving van één of enkele technologieën afhankelijk werd gemaakt. Blijkt zo'n technologie dan achteraf zwaarwegende nadelen op te leveren, dan kan men er toch niet van af, op straffe van sociale ontwrichting. Zo zal men niet alle transacties willen opnemen in een nationaal betalingscircuit. Daarbij kunnen immers problemen met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer opdoemen, omdat op den duur vrijwel alle inkomsten en uitgaven van burgers zijn geregistreerd.

In het onderhavige beleidsperspectief past geen centralisatie noch een sterke stroomlijning van overheidsbeleid. De rol bij het toegepast onderzoek van sectorraden, die nauw samenwerken met departementen, wordt teruggeschroefd. Er worden onderzoeksfondsen ingesteld die beheerd worden door maatschappelijke organisaties van consumenten, werknemers, politieke partijen, vredes- en milieubewegingen. Het innovatiebeleid wordt gedecentraliseerd. De voorkeur voor kleinschalige projecten maakt dat het midden- en kleinbedrijf in het innovatiebeleid gesteund wordt door regionale in plaats van nationale toekenning van subsidies. Ook het aankoopbeleid van verscheidene overheidsinstanties wordt in zijn pluriformiteit versterkt.

Hierbij dient wel te worden aangetekend, dat een bestuurlijke decentralisatie ook averechts kan werken. Ontbreekt de bij dit beleidsperspectief behorende mentaliteit, dan kan er immers een wedloop ontstaan tussen de verschillende overheidsinstanties, die alle in de technische ontwikkeling voorop willen lopen. Zo is het falende beleid ten aanzien van de aanleg van onnodig grote zeehaven-industrieterreinen in het Eemsgebied, bij Amsterdam en de Moerdijk voor een deel veroorzaakt doordat lokale en regionale autori-

teiten elk hun eigen grootse dromen gerealiseerd wilden zien. Adviezen van overlegorganen waarin voor overcapaciteit gewaarschuwd werd, zijn in de wind geslagen. Zo'n trend zou door een verdere decentralisatie versterkt kunnen worden.

Nog een probleem waarmee dit perspectief te maken krijgt, is van financiële aard. Keuze voor flexibele maar dure technologieën stuit op financiële grenzen, ook al is er door een verlaagd consumptieniveau meer ruimte. Kleinschalige voorzieningen, die minder kapitaal per project vereisen, vergen te zamen vaak wel meer kapitaal per eenheid produkt dan grootschalige. Tegenover deze verhoogde kapitaalbehoefte staat wel een geringere kans op grote kapitaalverliezen in geval van mislukking.

Niet alleen de afhankelijkheid van bepaalde technieken maar ook die van technische oplossingen als zodanig, wordt in dit beleidsperspectief verkleind. Problemen worden bij voorkeur langs sociale weg bestreden, waarbij zorgvuldig die technische toepassingen worden gekozen die daarbij passen. Een voorbeeld is de gezondheidszorg, waarbinnen de geneeskunde, als technisch-wetenschappelijk georiënteerde benadering een te grote plaats inneemt. Daartegenover treedt de bestrijding van sociale oorzaken van ziekte, bijvoorbeeld door een andere levensstijl, meer op de voorgrond, te zamen met een acceptatie van en een menswaardiger omgang met ziekte en dood. Bij de aanschaf en het gebruik van medisch-technische voorzieningen wordt rekening gehouden met de immateriële nadelen die de patiënt ondervindt van technologisch geavanceerde behandelingen. Ook de ver doorgevoerde rationalisering en automatisering van gegevensverwerking wordt bekritiseerd. De problemen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die uit de automatisering voortvloeien, worden hier niet als neveneffecten gezien maar als inherent aan de informatie-technologie⁵². Deze maakt een zodanige vergroting en verfijning van de informatiestromen mogelijk, dat de verhouding tussen informatieverzamelende instanties, zoals de overheid, en de informatieverstrekende burger scheef groeit. Hier helpen geen technische voorzieningen of wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Alleen een veel grotere selectiviteit in de toepassing van automatische gegevensverwerking en een grote terughoudendheid ten aanzien van de koppeling van systemen, biedt uitkomst. Het probleem van de grote administratieve complexiteit moet worden ondervangen door een vereenvoudiging van de belasting- en sociale zekerheidsstelsels, waardoor de informatiebehoefte van publieke organen afneemt. Men zal dan moeten afzien van de mogelijkheid om een gedetailleerd inhoudelijk beleid te voeren. Maar dat is in de socio-crisische opvattingen waarop dit beleidsperspectief stoelt, niet onwelkom.

⁵² J. Rule e.a., *The Politics of Privacy*, New York, Elsevier, 1980.

8. BUITENLANDSE POLITIEK

8.1 Inleiding

Over het te voeren buitenlands beleid van ons land bestaan belangrijke verschillen van inzicht. Voor de buitenlandse politiek geldt echter meer dan bij de andere beleidsterreinen dat in sterke mate rekening moet worden gehouden met internationale gegevens en ontwikkelingen, zoals deze in paragraaf 2.2 voor een aantal belangrijke terreinen zijn beschreven. Bij andere beleidsterreinen vormen deze internationale gegevens en ontwikkelingen een aspect van dat beleid; in de buitenlandse politiek zijn zij zelf object van het beleid. Wanneer in dit hoofdstuk voor deze terreinen enkele perspectieven worden geschetst, wordt niet gesuggereerd dat Nederland een grote of beslissende invloed met betrekking tot de onderscheiden richtingen heeft. Anderzijds behoeft het rekening houden met de weergegeven ontwikkelingen ook niet identiek te zijn met een passieve aanpassing aan de internationale verhoudingen. Immers, zoals uiteengezet in paragraaf 2.2.4 hebben de in dit rapport gehanteerde karakteristieke visies een internationale bedding; beleid hier kan dus aansluiten bij soortgelijke opvattingen in het buitenland. Ook moet worden bedacht dat verschillen van inzicht op het terrein van buitenlands beleid sterk samenhangen met de binnenlandse politieke verhoudingen, dit geheel afgezien van het effect van deze verschillen op de internationale ontwikkelingen. Het schetsen van beleidsperspectieven die als leidraad kunnen dienen bij het vormgeven aan een Nederlands beleid is daarom ook zinvol op het terrein van het buitenlands beleid.

8.2 Vrede en veiligheid

8.2.1 *De karakteristieke visies*

De meest directe bedreiging voor de vrede en veiligheid van ons land gaat uit van de gespannen relatie tussen Oost en West. Er worden drie argumenten gebruikt om hier met militaire middelen een dam tegen op te werpen. Ten eerste is er het argument van de lering uit de jongste geschiedenis. In en na de Tweede Wereldoorlog heeft de Sovjetunie aan haar westgrens een aantal politiek en militair zwakke landen rechtstreeks door bezetting (Oost-Duitsland, Roemenië, Bulgarije), door politieke druk (Hongarije, Polen), of door een geleide staatsgreep (Tsjechoslowakije) aan zich onderworpen. Meer recentelijk heeft zij militair geïntervenieerd in Afghanistan. Wat garandeert ons, is dan de vraag, dat een militair verzwakt West-Europa niet eenzelfde lot beschoren zal zijn? Ten tweede is er de opvatting dat de communistische leer de verspreiding eist van de eigen denkbeelden. Dit argument wordt aangevuld met verwachtingen over de economische en demografische groei in het Oostblok, over de interne politieke ontwikkelingen daar en over de toekomstige kracht van de ideologie. Het derde argument is ontleend aan de militaire kracht van de Sovjetunie. Deze zou over meer wapens beschikken, met inbegrip van typische aanvalswapens, dan strikt voor de defensie nodig zou zijn.

Gegeven het bestaan van nucleaire wapens is de huidige verdediging mede gebaseerd op de gedachte van de afschrikking: het opbouwen van een zo sterke bewapening dat een potentiële tegenstander wordt afgeschrikt van het doen van een aanval, omdat hij rekening moet houden met de mogelijkheid van onaanvaardbaar grote schade in eigen huis. De hoog opgevoerde bewapening dient dan als politiek instrument.

Daar tegenover staan degenen, die de grootste bedreiging van de veiligheid niet in de Sovjetunie als zodanig zien, maar in de aard van het wapentuig dat aan beide zijden is opgebouwd. Zij betwijfelen de werking van de afschrik-

kingsstrategie en zijn van mening dat een zo sterke bewapening uiteindelijk ook zal worden gebruikt. Dit risico wordt onaanvaardbaar geacht, gezien de afschuwelijke gevolgen die een oorlog met kernwapens zou hebben voor Europa. Over deze gevolgen bestaat met de voorstanders van de afschrikingsstrategie weinig verschil van mening. Deze menen echter dat de huidige strategie de beste is om een oorlog in Europa te voorkomen die, gezien de hoge vernietigingskracht van moderne conventionele wapens, ook in niet-nucleaire vorm al tot grote verwoestingen kan leiden.

In het verleden vonden discussies over veiligheidsbeleid en buitenlandse politiek in beperkte kring plaats. Sinds de jaren zestig is er echter ook op deze gebieden in sterke mate sprake geweest van politisering of, zo men wil, democratisering. Buitenlandse politiek is niet langer het 'domaine réservé' van diplomaten en andere experts. Het is een onderwerp waar velen zich bij betrokken voelen. Mede door toedoen van de vredesbeweging geldt dit nog sterker voor het veiligheidsbeleid. Dit is meer en meer een onderwerp van politieke debatten geworden en zo een rol gaan spelen als inzet bij de verkiezingen. Hiermee hangt samen dat een beroep op aangegane internationale verplichtingen niet langer zonder meer wordt aanvaard. Er bestaat een toenemende behoefte aan grotere zeggenschap over de eigen veiligheid.

Tegen deze achtergrond heeft zich de laatste jaren een aantal meningsverschillen ontwikkeld over defensieproblemen. In Nederland vallen de scheidslijnen voor een deel samen met de traditionele politiek-ideologische verschillen; er zijn ook meningsverschillen die door de politiek-ideologische scheidslijnen heenlopen.

In BTV deel 1 is ten aanzien van de technocratische benadering gesteld dat deze uitgaat van het bestaan van machtshierarchieën binnen, en van machts-evenwichten tussen blokken. Evenwicht betekent hier niet alleen een organisatie van onze defensie in NAVO-verband, maar ook dat vastgehouden wordt aan een verdere opbouw van het westelijke militaire apparaat. Dit kan aan de NAVO-kant een verdere modernisering van de defensie-systemen vragen in antwoord op bewapeningsinitiatieven aan Russische zijde, mede als voorwaarde om tot wapenbeheersing te komen. Deze opvatting vloeit voort uit de opvatting dat afschrikking tegenover de Sovjetrussische supermacht een onmisbaar element in onze verdediging is. Pogingen tot eenzijdige ontwapening, of initiatieven buiten de gevestigde machtscentra om, vinden binnen dit denken geen steun, omdat zij het noodzakelijk geachte militaire en politieke evenwicht zouden verstoren. Ten aanzien van de sociocratische benadering is gesteld dat initiatieven tot ontwapening en ontspanning buiten de gevestigde machtscentra om noodzakelijk geacht worden voor vergroting van de stabiliteit; dit geldt zowel internationaal als binnen één natie. Landen van West- en Oost-Europa moeten direct contact zoeken. De tot steeds hogere bewapeningsniveaus leidende vicieuze cirkel moet doorbroken worden door eenzijdige ontwapeningsinitiatieven aan westelijke zijde; deze zouden aan de andere zijde overeenkomstige reacties moeten oproepen.

Nadere accenten worden verschillend gelegd vanuit verschillende politiek-ideologische visies. De *technocratisch-liberale* en *technocratisch christelijke* visies komen in hoge mate overeen met de basisveronderstellingen van de Atlantische alliantie. Men wil het dominante veiligheidsdenken handhaven, of het althans zonder grote schokken laten evolueren. Verondersteld wordt dat de Sovjetunie van militaire avonturen in West-Europa, of van politieke chantage met militaire actie kan worden weerhouden door een voor de Sovjetunie geloofwaardige afschrikingsstrategie. Een van de centrale overwegingen in deze denkrichting is dat alleen door handhaving van een stabiel evenwicht tussen de beide machtsblokken de vrede op den duur niet in oorlog zal verkeren. De veronderstelling is verder dat aan zo'n evenwicht wordt bijgedragen door 'vertrouwenwekkende maatregelen' zoals de waarneming over en weer van de militaire kracht van de vermoedelijke tegenstander. Op grond van die waarnemingen en de veronderstelde intenties van deze tegenstander worden wapenaankoop en wapenbeheersingsvoorstellen overwogen. In deze denkrichting leeft de sterke overtuiging dat de westerse verworvenheden zoals de politieke cultuur en het economische stelsel ernstig

worden bedreigd door de Sovjetunie.

Soms bestaat er enige afstand tot het dominante veiligheidsdenken. Enerzijds gaat het bij de tegenstelling Oost-West om de bescherming van onze democratisch gefundeerde rechtsorde. Anderzijds kunnen de inspanningen om die rechtsorde te beveiligen op zichzelf bepaalde fundamentele waarden in het geding brengen. Beheersing en vermindering van de bewapening in het algemeen en de kernbewapening in het bijzonder staat dan centraal. Dit dient te worden nagestreefd via een actieve deelname aan internationale onderhandelingen vanuit NAVO-verband. De NAVO blijft voor de voorzienbare toekomst hoofdinstrument voor het bevorderen van vrede en veiligheid en de bescherming van onze democratische en maatschappelijke waarden. Maar meer dan voorheen dient de NAVO zich in te zetten voor vermindering van nucleaire wapens. Intensivering van de band tussen West-Europa en Noord-Amerika is daartoe vereist.

Vanuit de *technocratisch-socialistische* visie wordt meer afstand genomen van het dominante veiligheidsdenken. De Sovjetunie wordt weliswaar niet als ongevaarlijk beschouwd, maar de Sovjetdreiging wordt minder zwaar beklemtoond. De bereidheid tot fundamentele veranderingen in het beleid, met daaraan verbonden het risico van een vergrote Sovjet-invloed, is in deze visie wat groter dan in de beide vorige visies. Men staat kritischer tegenover het bondgenootschap met de Verenigde Staten. West-Europa zou zich zelfstandiger moeten opstellen, en streven naar een bemiddelende rol tussen de blokken, dit als stap in de richting van een verminderde tegenstelling tussen een oostelijk en een westelijk blok.

Volgens de drie *sociocratische visies* worden de vredeskansen juist vergroot door de huidige structuur van antagonistische machtsblokken te doorbreken. Er wordt naar gestreefd het hier overheersende beeld van de Sovjetunie te nuanceren. De veronderstelling is dat als de Sovjetunie niet langer wordt beschouwd als een bedreigende staat, er minder scherp op Russische activiteiten zal worden gereageerd, wat bijvoorbeeld weer tot gematigder Sovjet-reacties zou kunnen leiden. Terzelfder tijd wordt er meer afstand genomen van de Verenigde Staten. Op de wat langere termijn gaat het — desnoods via eenzijdige initiatieven — om een ingrijpende verandering van defensieve strategie, zoals de afstoting van kernwapens en het ontwikkelen van niet-provocerende wapensystemen¹.

De wens de Oost-West-tegenstelling te doorbreken, leidt er toe dat de politieke basis waarop verder gewerkt zal moeten worden niet langer uitsluitend of grotendeels Atlantisch kan zijn. Europa als bemiddelende factor, als 'balancer', wordt wel voorgesteld, maar ook strikte neutraliteit van Nederland of een groep van landen waaronder Nederland. Ook ten aanzien van de aard en de hoeveelheid wapens die aan westelijke zijde nodig zouden zijn, zijn de opvattingen niet eensluidend. In de *sociocratisch-liberale* optiek blijft uitdrukkelijk voorop staan dat de zorg voor de interne en externe veiligheid één van de voornaamste taken van de staat is en blijft uitdrukkelijk een sterke defensie nodig. In de *sociocratische visies van christelijke en socialistische hui-ze* komen vormen van pacifisme aan de orde, waarin de klemtoon ligt op het tweezijdig en zo nodig eenzijdig afschaffen van alle wapentuig. De veronderstelling is daarbij dat de algemene regel om in verantwoordelijkheid voor elkaar onderlinge conflicten tot een vreedzame oplossing te brengen, door een zeer laag bewapeningsniveau ook bij zeer ernstige belangentegenstellingen een grotere kans krijgt te worden nageleefd. Aangenomen wordt dan dat, als de beschikbare hoeveelheid wapens gering is, de in een conflict gewikkelde staten geen oorlog zullen voeren.

Een punt van kritiek op het tot nu toe gevoerde veiligheidsbeleid is hierbij dat de westerse ethische traditie dreiggedrag tussen Oost en West in principe uitsluit, laat staan de uitvoering daarvan. Afschrikking wordt als onverenigbaar met het beginsel van de naastenliefde of het respect voor het leven van de hand gewezen. Hier ligt ook een van de belangrijkste wortels van het

¹ H.G. Brauch, 'Confidence Building Measures and Disarmament Strategy', *Current Research on Peace and Violence*, 3-4/1979, blz. 118-124.

atoompacifisme dat, wegens zijn uitgangspunten, volstrekt afwijzend staat tegenover elk politiek of militair gebruik van enig kernwapen. Gezien de nadruk op kernwapens, waarbij de vraag open blijft of conventionele wapens al dan niet gewenst zouden zijn, moet dit atoompacifisme duidelijk worden onderscheiden van het eerder genoemde pacifisme. In socialistische kring circuleren beide pacifismen, terwijl het bij stromingen binnen de christelijke politiek vooral gaat om het atoompacifisme.

Uitgaande van de verschillende visies worden een viertal uiteenlopende perspectieven geschetst die in het denken over vraagstukken van vrede en veiligheid in Nederland een rol spelen, los van de vraag in hoeverre de internationale machtsverhoudingen hiervoor ruimte laten.

8.2.2 *Perspectieven*

8.2.2.1 Atlantisch perspectief

De *technocratisch-liberale* visie is vooral affiniteit toegerekend met dit veiligheidsdenken, maar het vindt veel ruimere steun.

Dit perspectief bestaat uit een continuering van het huidige beleid. Een Atlantische veiligheidsrelatie zal dan waarschijnlijk de vorm houden van een multinationale organisatie zoals de NAVO. Hoewel er soms getwijfeld wordt aan de effectiviteit van de militaire doctrines van de NAVO, en aan de mogelijkheid om de verdragsorganisatie in politieke zin bijeen te houden, lijkt het huidige beleid – of een variant hiervan – een optie voor het westen, als men door een afschrikkingsstrategie de westelijke veiligheid wil blijven verzekeren en als men van mening is dat het Amerikaanse militaire apparaat en de politieke saamhorigheid voldoende zijn om die afschrikking in stand te houden.

Als het westelijke veiligheidsbeleid een sterk Atlantisch karakter blijft dragen, lijkt het te verwachten dat de huidige dubbele binding tussen de alliantie met de Verenigde Staten en een duidelijke rol voor kernwapens blijft bestaan. Wenst West-Europa nucleaire bescherming op het huidige niveau, dan is het bondgenootschap met de Verenigde Staten onmisbaar. Volgens het huidige beleid kan alleen door Amerikaanse deelname aan een alliantie een Sovjet-aanval op West-Europa worden afgeschrikt. De Verenigde Staten blijven zorg dragen voor de instandhouding van de nucleaire component van de afschrikking en te zamen met de bondgenoten voor het conventionele deel. De Westeuropese landen kunnen de Amerikaanse conventionele macht, mede als garantie voor de nucleaire ruggesteun niet missen, uitgaande althans van de huidige strategische doctrines, de voorhanden zijnde militaire organisatie en de aanwezige of in ontwikkeling zijnde wapensystemen.

Omdat nucleaire afschrikking uiteindelijk berust op de bereidheid van de bondgenoten om voor de veiligheid van de afzonderlijke leden desnoods grote verliezen te lijden, zouden veiligheidsrisico's zoveel mogelijk met instemming van de bondgenoten genomen moeten worden. Als echter het Amerikaanse beleid fundamenteel zou botsen met het beleid van een Westeuropese partner, dan heeft de Amerikaanse regering de beste mogelijkheden te bepalen welke risico's gelopen kunnen worden en welke niet. Dan mag en moet in laatste instantie haar opvatting de doorslag geven. In NAVO-verband moet gestreefd worden naar vermindering van de bewapening. Deze dient te worden bevorderd in rechtstreekse onderhandelingen tussen West en Oost (MBFR, START).

In deze optiek wordt een groot deel van de nationale beslissingsbevoegdheid overgedragen aan de gezamenlijke besluitvorming van de westelijke landen. Dat sluit een 'kritisch lidmaatschap' niet uit; wel vrijblijvendheid. Voor Nederland zou dit perspectief betekenen een krachtig beleid van de zijde van de overheid, ten einde het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak te behouden c.q. weer te verwerven voor dit perspectief. Nederland zou zijn bijdrage moeten blijven leveren aan de gezamenlijke defensie, onder andere door een deel van de kerntaken van de NAVO te behouden; plaatsing van kruisraketten op Nederlandse bodem, wanneer de wapenbeheersingsonderhandelingen niet het verhoopte resultaat hebben, is dan hiervan een mogelijk gevolg.

8.2.2.2 Westeuropese zelfstandigheid

De *technocratisch-socialistische* visie vertoont affiniteit voor dit perspectief.

Het is gericht op grotere zelfstandigheid van West-Europa op militair terrein². De dan gevraagde Westeuropese militaire samenwerking vraagt om betere coördinatie van het buitenlandse beleid dan thans – vanwege de bepaling van te aanvaarden risico's bijvoorbeeld – maar niet per se om verdergaande economische integratie van de betrokken landen. Het is niet te voorzien op welke militaire strategie een zelfstandig West Europees veiligheidsbeleid eventueel zal worden gebaseerd. Wel is aan te nemen dat Frankrijk zijn nucleaire vermogen wil behouden of zelfs uitbreiden. Ook zal Frankrijk steeds meer de nadruk willen leggen op de organisatie van een defensie waarin nucleaire wapens een militaire functie hebben; de afschrikking door het dreigen met vergeldingsmaatregelen zal op de achtergrond blijven.

Kernprobleem is hier de positie van de Bondsrepubliek. Een Europees gerichte ontwikkeling van het Westduitse veiligheidsbeleid is denkbaar als de Westeuropese bondgenoten of de Verenigde Staten menen dat de eigen veiligheidsbehoefte om militaire of politieke redenen niet meer voldoende door de huidige NAVO behartigd kan worden. De Bondsrepubliek zou zich dan in zekere mate van de Verenigde Staten kunnen afwenden, overigens zonder dat daaruut een politieke toenadering tot de Sovjetunie hoeft voort te vloeien³.

Omdat samenwerking met de Verenigde Staten alleen al om militair-technische redenen onvermijdelijk zal blijven, kan niet worden gesproken van volledige Westeuropese onafhankelijkheid ten opzichte van de Verenigde Staten. Een militair zelfstandiger West-Europa dient hier te worden gezien als een sluitstuk van een proces van politieke en militaire ontwikkeling. Plannen tot Europeïsering binnen de NAVO en de Franse bereidheid tot samenwerking op militair terrein, kunnen in die richting worden uitgelegd. Het in de jaren vijftig voorgestelde zogeheten 'two-pillar' systeem, waarin tussen de Verenigde Staten en West-Europa een onderscheid wordt gemaakt ten aanzien van hun respectievelijke verantwoordelijkheid voor de afschrikking van een aanval en de verdediging tegen een aanval op het eigen grondgebied, maakt onderdeel uit van deze tweede optie. Het stichten van de zogeheten Eurogroep in de NAVO, het Westduitse idee om binnen de NAVO te zamen met Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk een 'Club van Vier' te vormen en ook de voortgaande ontwikkeling van de Europese Politieke Samenwerking, zijn als overgangsvormen op te vatten. Deze structuren kunnen bijdragen tot een dusdanige transformatie van het veiligheidsbeleid dat een groeiende Westeuropese zelfstandigheid kan blijven berusten op een als effectief verondersteld Atlantisch veiligheidssysteem.

Als duidelijk probleem moet worden gezien dat dit tweede perspectief een Westeuropese kernmacht en zelfs de mogelijkheid van een nucleair bewapende Bondsrepubliek naderbij zou brengen. Dat zou voor Nederland, dat zich altijd sterk tegen beide mogelijkheden heeft verzet – een nucleair bewapende Bondsrepubliek is altijd afgewezen – een ingrijpende verandering van beleid betekenen. Maar belangrijker is de reactie van de Sovjetunie, die – gezien de ervaringen in het verleden – een nucleair bewapende Bondsrepubliek als een versterkte bedreiging van haar veiligheid zal ervaren. In dit perspectief moet dan ook gerekend worden met een ernstige verstoring van de relatie tussen de Sovjetunie en West-Europa.

Het is op zijn minst de vraag of Nederland in een dergelijk op een meer zelfstandig West Europees defensiebeleid gericht systeem inderdaad een grotere invloed zou krijgen op de besluitvorming. Een zelfstandiger politieke opstelling van West-Europa, bijvoorbeeld onder een Frans-Duits directorium, zou de druk in de richting van een eensgezinde politiek van West-Europa vergroten en daarmee de ruimte voor een eigen beleid voor een land als Nederland verkleinen. De winst aan beleidsvrijheid ten opzichte van de Verenigde Staten wordt verkleind door het verlies aan vrijheid tegenover de grotere Westeuropese partners.

² P. Dankert, 'De relatie tussen Europa en de Verenigde Staten', *Nieuw Europa*, 3/1982, blz. 121.

³ A.A. Vardemis, 'Die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik als Partner in der NATO', *Europa Archiv*, Folge 6/1979, blz. 162-172.

8.2.2.3 Niet-nucleair, 'klein Europees'

Dit perspectief sluit aan bij het atoompacifisme in de *sociocratische* visies op *socialistische* en *christelijke* grondslag. Er wordt gesteld dat de Benelux-landen en de Bondsrepubliek een niet-nucleaire defensie kunnen baseren op een territoriale verdediging en op de 'barrier defense', eventueel aangevuld door vormen van sociale verdediging⁴. Bij de territoriale verdediging gaat het om de mobilisering van gewapend verzet van getrainde burgers en militairen. Er wordt geen passief verzet of sabotage verlangd, maar gewapende acties op kleine schaal gericht tegen het militaire apparaat van de aanvaller. De verwachting is dat goed getrainde militairen, georganiseerd in kleine groepen ter grootte van een peloton of minder, voorzien van technisch hoogwaardige wapensystemen, in staat zullen zijn een beperkt territorium dat zij door en door kennen effectief tegen een aanvaller te verdedigen. De neiging tot verdediging van eigen gezin, huis en haard, aangevuld met een levend verantwoordelijkheidsbesef voor te verdedigen nationale of westelijke waarden, is de basis waarop afschrikking van een Sovjet-aanval moet berusten. In deze gedachtengang wordt het antagonistische actie-reactie patroon tussen de blokken doorbroken. De ontwikkeling van steeds grotere en nauwkeuriger wapensystemen heeft geen vat op deze defensieve opstelling omdat die wapensystemen ontoereikend zouden zijn om de ontelbare kleine maar bijzonder effectieve verzetshaarden uit te schakelen. De inzet van Sovjet-kernwapens heeft geen zin als de Sovjetunie het behoud van het Westeuropese industriële potentieel zou wensen, terwijl niettemin haar conventionele gemechaniseerde strijdmacht in deze visie uiterst kwetsbaar wordt voor geleide-wapensystemen met een hoge vuurkracht en grote trefkans.

Bij de 'barrier defense' wordt, in tegenstelling tot de territoriale verdediging, geen beroep gedaan op een partisanen-mentaliteit van strijdende militairen en burgers. Volgens deze strategie wordt, met name in de vier Westduitse corridors via welke een conventionele Sovjettroepenmacht moet oprukken, een conventionele barrière opgeworpen die voor het Warschau-pact niet zonder fatale verliezen is te passeren. Gezien vanaf de grens vormen eerst mijnen, en vervolgens klein geschut, antitankgeschut, tanks, artillerie, en raketten en kruisraketten met conventionele ladingen een afschrikwekkende hindernis voor een aanval. De doorbreking van de Oost-West tegenstelling wordt hier geholpen door het puur defensieve karakter van de opstelling van de wapens; ze kunnen niet over de grens heen reiken, althans niet ver genoeg om een militaire bedreiging te vormen voor de Sovjetunie.

De ontmanteling van de Britse en Franse kernmacht is in dit perspectief niet noodzakelijk. Wel vraagt het een soortgelijke ontwikkeling in West-Duitsland, België en Luxemburg.

Een ander knelpunt zijn de kosten van het wijzigen van een gedeeltelijk nucleaire in een conventionele defensie⁵. Hierover valt weinig met zekerheid te zeggen. De ramingen lopen namelijk sterk uiteen, afhankelijk van het conventionele defensiesysteem dat men zich voor ogen stelt. Als een niet-nucleaire defensie inderdaad aanzienlijk duurder is dan een nucleaire, zou deze optie met zich meebrengen dat de Nederlandse regering de samenleving overtuigt van de wenselijkheid dat grotere financiële offers gebracht moeten worden ter wille van onze veiligheid.

8.2.2.4 Nationale en sociale verdediging

De *sociocratische* visies op *socialistische* en *christelijke* grondslag hebben eveneens affiniteit met dit perspectief. Het verlangt of een militaire verdediging op het beperkte terrein van Nederland zelf of geen militaire verdediging van enige betekenis. 'Barrier defense' vraagt in hoge mate om coö-

⁴ Een uitwerking van dit perspectief is te vinden bij F. Barnaby en E. Boeker, *Defensie zonder kernwapens*, Amsterdam, Meulenhoff Informatief bv., 1982.

⁵ S.D. Fair, 'Precision Weaponry in the Defense of Europe', *Military Issues Research Memorandum*, Strategic Studies Institute, December 1974, blz. 8.

R. Kennedy, 'Precision ATGM's and NATO Defense', *Orbis*, Vol.22 nr. 4, Winter 1979, blz. 900-917.

dinatie van defensieplanning met de bondgenoten en blijft dan ook in deze optie buiten beschouwing. Territoriale verdediging vraagt om minder coördinatie, maar ook daarbij is een zekere afstemming met de Bondsrepubliek gewenst. Er wordt hier als vanzelfsprekend van uitgegaan dat bij de huidige stand van de techniek een gewapende verdediging met voldoende afschrikkende werking door Nederland van zijn eigen grondgebied niet mogelijk is.

Een grotere vrijheid in dit opzicht verschaft de sociale verdediging. Deze bestaat uit een combinatie van geweldloze acties gericht op de verdediging van sociale systemen. Het afschrikingsdenken wordt hier overgenomen, met dien verstande dat geen wapens, commandostructuren en militaire apparatuur, maar sociale vaardigheden zoals dreigende burgerlijke ongehoorzaamheid, georganiseerd politiek en ambtelijk verzet of sabotage, een potentiële aanvaller van bezetting moet weerhouden. Sociale verdediging ontleent zijn oorlogsvoorkomende werking niet aan de te verwachten gevolgen van het toepassen van geweld in de militaire fase van een gewapend conflict, maar aan de problemen die de tegenstander kan verwachten na beëindiging van de militaire verdediging. Het kan gezien worden als een post-militaire verdediging, die begint na de capitulatie. Een dergelijke capitulatie betekent bij een strategie van sociale verdediging niet een onvoorwaardelijke overgave, maar het begin van een post-militaire confrontatie. Het is een 'indirecte strategie' die erop berust dat men poot met asymmetrische middelen te vechten. In plaats van te kiezen voor dezelfde strijdmiddelen als de tegenstander wordt gekozen voor niet-militaire wapens: psychologische wapens, zoals demonstraties, economische wapens zoals boycots, politieke wapens zoals burgerlijke ongehoorzaamheid⁶. Gebruik wordt gemaakt van geweldloze middelen, met als doel de tegenstander tot inkeer te brengen, zodat hij zijn houding wijzigt.

Knelpunten bij dit perspectief zijn vooreerst de vraag of het niet een vorm van verdediging is die al te zeer is toegesneden op een militaire bezetting zoals die zich ten tijde van de Tweede Wereldoorlog voerde. Het is op zijn minst een vraag of een mogelijke oorlog van de toekomst nog zou leiden tot dit soort vormen van bezetting. Bovendien, zelfs als dat het geval zou zijn, is het nog de vraag of sociale verdediging werkt tegen een niets ontziende tegenstander die andere waarden hanteert dan de voorstanders van sociale verdediging. Ten slotte vereist sociale verdediging om effectief te zijn een hoge mate van discipline en bereidheid zich ten behoeve van het behoud van de eigen samenleving in te zetten. Keuze voor dit perspectief – al dan niet als aanvulling op vormen van militaire verdediging – betekent dat de overheid een uitgebreid programma van opleiding en training ter hand zou moeten nemen. Gedacht zou moeten worden aan een soort combinatie van civiele verdediging en dienstplicht.

8.3 Europese Gemeenschappen

8.3.1 *De karakteristieke visies*

De Westeuropese samenwerking, die na de Tweede Wereldoorlog gestalte heeft gekregen, is voortgekomen uit diverse bewegingen en gedachten, die elkaar aangevuld en versterkt hebben: de sedert de jaren twintig bestaande pan-Europese beweging, gericht op de totstandkoming van een Europese federale staat; de beweging gericht op verzoening van de, in drie opeenvolgende oorlogen gemanifesteerde Frans-Duitse tegenstellingen; de wens om op het gebied van de landbouw een krachtig economisch blok te vormen naar binnen gericht op vrijhandel en naar buiten op bescherming van de eigen markt; de wens om op het gebied van industrie en handel tot zo groot mogelijke markten te komen; en de behoefte aan een gecoördineerd Westeuropees veiligheidsbeleid. Op de bereikte resultaten, maar ook op de gebieden

⁶ Zie Alex P. Schmid, *Sociale Verdediging als Post-militaire Verdediging*; Leiden, C.O.M.T., 1982. G. Sharp, *Macht en strijd: theorie en praktijk van geweldloze actie*; Utrecht, Spectrum, 1982. Voor een kritische beschouwing over de theoretische basis van deze beschouwingen zie: K. Koch, *Sociale verdediging: een kritische literatuurbeschouwing*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1982.

waarop eenwording minder ver is gevorderd en de problemen met betrekking tot de besluitvorming, is in paragraaf 2.2 al ingegaan.

Achter veel van de praktische problemen speelt de vraag naar de legitimiteit van de Europese eenwording, althans in zijn huidige vorm. De oplossing van de financiële problemen vereist de participatie en goedkeuring van de nationale parlementen. Zeker in een financieel moeilijke tijd zal daarbij een veel diepergaande discussie over de Europese integratie niet uitblijven. Er is in de EG een situatie ontstaan waarin stilstand voor velen achteruitgang betekent. De vraag of, en de richting waarin de integratie moet worden voortgezet, wordt echter verschillend beantwoord.

Zo wordt vanuit de *technocratisch-liberale* visie een voortgaande economische integratie wenselijk en nodig geacht. De daarvoor noodzakelijke harmonisatie van wetten hoeft niet per se veel geld te kosten. Het gevaar van een onevenwichtige ontwikkeling in de verschillende regio's van de huidige en toekomstige lidstaten moet ondervangen worden door het regionale beleid. Vanuit het *sociocratisch-liberale* standpunt wordt een beetje langs de Europese eenwording heen gekeken. Een mondiale afschaffing van handelsbelemmeringen staat hier eerder centraal en voor zover de EG daartoe een stap op weg is, wordt dit toegejuicht. Wel moet protectionisme op Europees niveau, zoals dat bijvoorbeeld gestalte krijgt in het Europese landbouwbeleid, beperkt blijven en niet verder gaan dan strikt nodig is voor de verzekering van een redelijk inkomen in de landbouw.

In de *technocratisch christelijke* visie staat van oudsher de Europese eenwording als primair cultureel en institutioneel gebeuren voorop. De ideële motieven die aan de eenwording ten grondslag liggen, zijn in deze visie belangrijker dan de instrumenten om die eenwording te bereiken. Een groot Europees elan gaat gepaard met een flexibele en praktische instelling ten aanzien van concrete maatregelen. Tegenover dit beleid wordt vanuit de *sociocratisch christelijke* visie de groei-doelstelling en de gemeenschappelijke markt als zodanig ter discussie gesteld. Er bestaat een voorkeur voor een eigen pluriforme technisch-economische ontwikkeling van de regio's, waar de nationale staten aan macht verliezen ten gunste van de regio's aan de ene kant en de gedemocratiseerde Europese instellingen aan de andere kant.

In de *technocratisch-socialistische* visie wordt een meer politiek getinte integratie niet afgewezen, al was het maar om een tegenmacht te vormen tegen het multinationalaal opererende bedrijfsleven, maar de Europese organen dienen dan wel democratisch controleerbaar te zijn. Europese samenwerking zal aantoonbaar bijdragen moeten leveren aan de oplossing van de regionale en sociaal-economische problemen om daarmee de politieke ondersteuning te scheppen bij de bevolking in de lidstaten. Een te eenzijdige vooropstelling van de gemeenschappelijke markt als instrument ten dienste van het bedrijfsleven kan uitholling van de politieke basis van Europese eenwording betekenen. Deze 'ja, mits'-houding wordt in de *sociocratisch-socialistische* visie doorgetrokken tot een nog sceptischer houding ten aanzien van Europese integratie. Noch de staat van dienst van de EG noch de dominerende opstelling van grote landen binnen de EG inspireren tot groot enthousiasme voor verdergaande eenwording. In deze gedachtengang zal een veel minder bindende vorm van samenwerking en overleg tussen soevereine staten het sterkst ondersteuning vinden.

In het licht van deze diversiteit van visies is een aantal perspectieven voor het Nederlands beleid ten aanzien van de EG te schetsen. Zij verschillen in het niveau van besluitvorming waarop het accent wordt gelegd: Europees, nationaal dan wel regionaal.

8.3.2 *Perspectieven*

8.3.2.1 *Verdergaande integratie*

Men kan, zoals in de *technocratisch-liberale* visie, economische integratie voorop stellen en harmonisatie en afstemming op politiek gebied daaruit

voort laten vloeien, of men kan meer nadruk leggen bij de politieke integratie om te voorkomen dat economische belangen en overwegingen de politieke doelstellingen overvleugelen. Dit laatste sluit meer aan bij het *technocratisch-socialistische* denken waar het primaat en het initiatief bij het politieke circuit wordt gelegd. In beide gevallen treedt echter een verschuiving op naar meer besluitvorming op het niveau van de EG. Van socialistische zijde zal daarbij meer nadruk gelegd worden op een belangrijke rol van het Europees parlement. Van liberale zijde wordt het afschaffen van de uniforme besluitvormingsregel binnen de Raad van Ministers voorgestaan; daardoor wordt de positie van de Europese Commissie als hoedster van het gemeenschapsbelang versterkt.

Wanneer economische integratie voorop staat, zal het EG-beleid vooral gericht moeten zijn op herstel van groei van de Europese economieën als geheel. De groeiende inkomsten maken de voor integratie te brengen financiële offers gemakkelijker terwijl eenwording de mogelijkheden tot groei op haar beurt weer vergroot. De baten van deze groei komen ten slotte ook de zwakkere regio's en landen ten goede. Nederland zal zich in dit perspectief in zijn beleid ten aanzien van de EG sterk moeten maken voor een verdergaande harmonisatie van het macro-economisch beleid en voor stappen in de richting van een monetaire unie of op z'n minst meer stabiele verhoudingen tussen de nationale valuta. Zowel harmonisatie van economisch beleid als het streven naar een monetaire unie zijn zware opgaven, omdat het eerste het afstaan van belangrijke beleidsbevoegdheden van de nationale regeringen vereist en het tweede een min of meer gelijke ontwikkeling van de geldontwaarding in de verschillende landen veronderstelt. Voor Nederland kan harmonisatie betekenen dat bepaalde verworvenheden, bijvoorbeeld in ons sociale zekerheids- of belastingstelsel, aangepast moeten worden als zij te ver uit de pas lopen met de andere lidstaten van de EG. Ook zal men in dit perspectief niet kunnen ontkomen aan een gecoördineerde beheersing van inflatie. Het cruciale probleem van verdergaande economische integratie is hiermee geschetst. Terwijl de samenstelling van nationale regeringen in toemende mate afhangt van de door politieke partijen ingenomen standpunten ten aanzien van sociaal-economische vragen, kunnen die regeringen zich op dit terrein door het gezamenlijk EG-beleid steeds minder profileren.

Laat men het politieke aspect in het streven naar Europese integratie zwaarder wegen dan het economische dan zal, vooral in het socialistische denken, niet zozeer harmonisatie van het macro-economische en monetaire beleid prioriteit hebben, maar vormen van indicatieve planning op Europees niveau⁷. Voor de sectoren staal en kolen heeft zo'n planning al vorm gekregen, maar dat betrof vooral zwakke sectoren. Een anticiperend beleid, gericht op nieuwe, levensvatbare activiteiten is gewenst. Hierbij zijn op Europees niveau criteria met betrekking tot energie, internationale arbeidsverdeling en regionale ontwikkeling nodig die voor bijvoorbeeld het nationale industriebeleid richtinggevend zijn.

In dit perspectief bestaat veel aandacht voor de relatie tussen arbeid en kapitaal. Omdat een deel van het bedrijfsleven op multinationale basis is georganiseerd, zal ook de positie van de werknemers in dergelijke concerns in bovennationale zin moeten worden versterkt. Dit betekent een krachtige ondersteuning door Nederland van twee voorstellen van de Europese Commissie. Het eerste betreft de Europese NV, een rechtsvorm die aan ondernemingen met bedrijven in meer dan één lidstaat bepaalde voordelen biedt, maar tevens de verplichting inhoudt tot oprichting van een Europese ondernemingsraad. Ook krijgen de werknemers invloed op de samenstelling van een Raad van Commissarissen op Europees niveau⁸. Het tweede voorstel

⁷ De PvdA stelt in *Weerwerk*, I. Lipschits, op. cit., 'Het doel van de socialistische partijen in de EEG is de opbouw van een socialistisch Europa. De PvdA geeft aan het beleid van indicatieve planning prioriteit boven het handhaven van de vrije markt. Het gemeenschapsrecht dient daaraan aangepast te worden'.

⁸ 'Voorstel voor een statuut voor de Europese naamloze vennootschappen', *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 4/75, 1975. De Europese Raad van Commissarissen zou, op verzoek van de werknemers, voor één derde door hen moet worden benoemd, en voor één derde door werknemers en aandeelhouders te zamen.

beoogt aan werknemers van dochterbedrijven de mogelijkheid te geven informatie te krijgen van, en in overleg te treden met de leiding van het moederbedrijf, ook als het hoofdkantoor buiten de EG is gevestigd⁹.

Een derde aspect dat in deze benadering sterk wordt beklemtoond, is de herverdeling van inkomen tussen zwakke en sterke regio's. Het op den duur meedelen van de zwakkere regio's in de groei van de sterkere is geen automatisch verloopend proces. De inkomensverschillen tussen de verschillende regio's zijn relatief groter geworden ook al is de levensstandaard in de gemeenschap als geheel gegroeid. De Europese regionale politiek biedt thans nauwelijks tegenwicht, omdat het overgrote deel van de toch al geringe fondsen overeenkomstig de bijdragen per land verdeeld worden. Zo vloeien gelden van rijke lidstaten naar zwakke regio's in diezelfde lidstaten terug. De Nederlandse opstelling zal, wellicht in samenwerking met economisch zwakkere lidstaten die de integratie niet blijvend tegenover hun bevolking kunnen rechtvaardigen als er geen regionale herverdeling plaatsvindt, gericht moeten zijn op een hervorming van het belastingstelsel op Europees niveau. De huidige wijze van belasting-inning is niet progressief: de BTW, waarvan één procentpunt aan de EG toevloeit, is proportioneel.

De financiële moeilijkheden waarin de EG nu verkeert, te zamen met de toetreding van de zuidelijke, economisch zwakke landen, vereisen een fundamentele verandering en vergroting van de financiële middelen van de EG. Die middelen zouden ook vooral ten gunste van de zwakkere regio's moeten worden aangewend. Een eerste stap die Nederland kan bepleiten, zou een vergroting zijn van het bestaande Regionaal Ontwikkelingsfonds. Daarbij hoort ook een andere verdeling van de gelden. Die behoren niet evenredig over de lidstaten verdeeld te worden, maar ten goede te komen aan de armste regio's en, voor zover deze in bepaalde landen zijn geconcentreerd, aan de armere landen. Door de werking van het Sociaal Fonds uit te breiden naar werkgelegenheid, naar subsidiëring van arbeidstijdverkorting en vervroegde uittreding, en aanvulling op sociale zekerheid, kan dit fonds tot een krachtig herverdelingsinstrument worden gemaakt. Van Nederland zullen als relatief rijk EG-land in dit perspectief zeker in eerste instantie materiële offers worden gevraagd. Er wordt een zware wissel getrokken op de daadwerkelijke solidariteit en de bereidheid daartoe zal sterk afhangen van de mate waarin ook anderen offers brengen.

8.3.2.2 Naar een federatie van regio's

Dit perspectief sluit aan bij in Nederland bestaande gedachten over bestuurlijke decentralisatie en op het regionalisme in verschillende andere EG-landen. Gepoogd wordt een concept van Europese eenwording te ontwikkelen dat rekening houdt met de wensen tot regionale decentralisatie. In dat concept gaat een grotere zeggenschap van regionale eenheden gepaard met een versterking van de EG. De nationale staat zal in dit perspectief zowel 'naar boven' als 'naar beneden' bevoegdheden moeten afstaan¹⁰. In de *socio-cratistische visie op christelijke grondslag* gaat deze bestuurlijke doelstelling gepaard met een grote nadruk op de problematiek van de nieuwe schaarsten. De economische expansie van de Europese Gemeenschappen wordt in het licht hiervan afgewezen en het tweede artikel van het Verdrag van Rome zou dienovereenkomstig gewijzigd moeten worden¹¹. De milieuproblematiek vereist een milieu-effect-rapportage waarbij grensoverschrijdende effecten nauwkeurig worden beschreven en burgers ook over de grens rechten op inspraak hebben¹².

⁹ 'Ontwerp-richtlijn inzake voorlichting en raadpleging van werknemers in ondernemingen met een ingewikkelde en vooral transnationale structuur', *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 3/80. Dit ontwerp is in 1980 ingediend door de Nederlandse socialist Vredeling. Het is inmiddels via amendementen van het Europese Parlement afgezwakt.

¹⁰ Zie voor een socialistisch getinte uitwerking hiervan Agenor, *Regions, the challenge*, Brussel, september/oktober, 1981, blz. 24.

¹¹ PPR, *Programma 1981-1985*, I. Lipschits, op. cit..

¹² Door de Nederlandse autoriteiten wordt de bevolking die tot op 30 km afstand van de grens in het buitenland woont, bij inspraak en voorlichting op gelijke wijze behandeld als de Nederlandse. Andere landen gaan momenteel niet zo ver, aldus minister Ginjaar. *Het Financiële Dagblad*, 16 juni, 1981.

De zorg om de nieuwe schaarsten zal hand in hand moeten gaan met een versterking van de macht van de regio's. De optelsom van bruto nationale produkten valt daarbij weg als richtsnoer voor het beleid en een regionaal gedifferentieerd welvaartsbegrip treedt ervoor in de plaats: de ene streek is rijker in termen van inkomen per hoofd; de andere heeft meer natuurschoon en recreatiegebieden in de directe omgeving. Achter eenzelfde inkomensniveau kunnen aanzienlijke verschillen in levensstandaard schuilgaan. De waardering van het welvaartsniveau en de richting waarin dat kan worden verhoogd, zal per regio moeten worden vastgesteld¹³.

De soevereine nationale staat met zijn nauwkeurig getrokken geografische grenzen en centralistische interne opbouw zal in betekenis afnemen¹⁴. Gemeenten en provincies moeten meer armslag krijgen om op allerlei specifieke terreinen met elkaar samen te werken, ook over de grenzen heen. Deze functionele regio's kunnen verschillende geografische oppervlakten bestrijken. Zo zouden bepaalde buurgemeenten samen een onderwijs-regio kunnen vormen. Voor de aanpak van omgevingsvraagstukken kan een samenwerking van andere buurgemeenten meer voor de hand liggen. De samenwerking tussen gemeenten houdt niet op bij de regio's, maar werkt via federaties van regio's door tot op Europees niveau. In de samenwerking van politiek-geografische regio's zou het fundament moeten liggen voor de uiteindelijke politieke eenwording van Europa.

In de ontwikkeling naar een federatie van de regio's hebben de grensoverschrijdende regio's een hefboomfunctie. In Nederland gaat het daarbij vooral om Zuid-Limburg en Twente. De Nederlandse regering zou aan de desbetreffende gemeentelijke en provinciale autoriteiten de juridische en financiële mogelijkheden moeten geven om tot gezamenlijke regionale initiatieven te komen, bijvoorbeeld op het terrein van de waterwinning, bestrijding van geluidshinder en wegeaanleg. Dit kan betekenen dat hun het recht wordt verleend tot het sluiten van contracten, of verdragen met buitenlandse overheden. Anders dan in Nederland hebben de Westduitse deelstaten de bevoegdheid op tal van terreinen zonder tussenkomst van de federale autoriteiten internationale verdragen af te sluiten. Tevens zal het recht van lagere overheden om belasting te heffen, moeten worden uitgebreid.

Het creëren van een dergelijke financiële en juridische ruimte voor de lokale overheden maakt nieuwe initiatieven mogelijk, ook voor regio's met een eigen taalkundige, culturele of etnische identiteit. Economisch vergelijkbare zwakke regio's krijgen meer ruimte om tot een grensoverschrijdende collectieve self-reliance te komen. Dat de gemeenschappelijke markt door vormen van eigen regionaal beleid versnipperd raakt, is iets wat in dit perspectief op de koop toe wordt genomen.

Hiermee is al aangegeven dat de beleidsterreinen die onder federaal Europees beleid vallen, sterk gaan afwijken van de gebieden waarmee de EG zich nu het sterkst bezighoudt. In vele gevallen is er zelfs sprake van een omkering van de huidige situatie. Bevoegdheden ten aanzien van een deel van het sociaal-economische beleid en van het milieubeleid en het onderwijs-, cultuur- en volksgezondheidsbeleid worden overgeheveld naar regionaal niveau. Op Europees-federaal niveau worden bijvoorbeeld, in navolging van de Verenigde Staten, het buitenlands beleid, het monetair beleid en een belangrijk deel van het justitieel beleid gelegd. Ook dient hier uitwerking te worden gegeven aan een heffingsstructuur die het zuinig omgaan met energie en andere grondstoffen bevordert. Regelingen betreffende multinationale ondernemingen dienen eveneens te worden gemaakt op Europees niveau; hetzelfde geldt voor regelingen betreffende grensoverschrijdende milieuverontreiniging.

Nederland kan in zijn beleid ten aanzien van de EG in dit perspectief de strategie volgen om eerst een versterking van de politieke eenwording op bovengenoemde beleidsterreinen te stimuleren en afhankelijk van het succes daarvan bevoegdheden van nationaal niveau af te stoten naar lagere bestuurslagen. Een andere strategie is het veranderen van reikwijdte en

¹³ O. Giardini, *Dialogue on Wealth and Welfare*, Oxford, Pergamon Press, 1980.

¹⁴ Voor een uitwerking van een Europa gebaseerd op functionele en grensoverschrijdende regels, zie D. de Rougemont, *L'Avenir c'est notre affaire*, Parijs, Stock, 1977.

versterken van EG-bevoegdheden en tegelijkertijd decentraliseren van de binnenlandse besluitvorming. In deze gedachtengang is er dan veel voor te zeggen dat Europese commissarissen op hun beleidsterreinen direct contact dienen te zoeken met de regionale instanties en bewegingen. Verder valt te denken aan een aanvulling van het Europese parlement met een senaat, bestaande uit gekozen vertegenwoordigers van de regio's. Deze strategie van het tegelijkertijd overdragen van bevoegdheden naar regionaal en naar bovennationaal niveau, bergt wel het gevaar in zich dat bij het mislukken van politieke integratie op EG-niveau het uiteenvallen van de EG haast onvermijdelijk is en een Balkanisering van Europa een reële dreiging.

8.3.2.3 Intergoevernementele samenwerking

In beide vorige perspectieven werd ervan uitgegaan dat het Nederlands beleid ten aanzien van de EG gericht blijft op een streven naar verdergaande politieke en economische samenwerking en de vorming van supranationale beleidsorganen. In Nederland is sinds de oprichting van de EG de wenselijkheid van verdergaande eenwording in deze zin ook met grote eenstemmigheid beleden. Van het eertijds in dit opzicht bestaande enthousiasme is thans veelal weinig meer te bespeuren. Zo zijn en worden op een aantal gebieden (economisch structuurbeleid bijv.) voorstellen gedaan en maatregelen genomen die zo niet met de letter dan toch met de geest van EG-verdragen in tegenspraak zijn. Voor Nederland gaat het hier niet om doelbewuste pogingen de Europese integratie te ondermijnen; zij worden veeleer ingegeven door het streven bepaalde nationale belangen zo goed mogelijk te behartigen. Het beleidsperspectief waarbij de zelfstandigheid van lidstaten van de EG meer voorop komt te staan, heeft in Nederland echter weinig ideologisch gewortelde steun – anders dan in Frankrijk waar bijvoorbeeld het destijds door De Gaulle gelanceerde idee van het 'Europa der Naties' leeft dat uitgaat van de idee dat de naties in het internationale verkeer de belangrijkste actoren zijn en ook moeten blijven¹⁵. *Van een uitwerking van dit beleidsperspectief in het licht van een bepaalde visie, zoals gebruikelijk bij de andere onderdelen van deze verkenning, wordt hier dan ook afgezien.*

Toch is enige aandacht voor dit perspectief op zijn plaats. De voortdurende stagnatie van de eenwording kan ook in Nederland een voedingsbodem worden voor een ideologisch geïnspireerde beweging tegen de grondgedachten van de Europese eenwording. Bovendien zal Nederland er toch rekening mee moeten houden dat in andere lidstaten initiatieven worden genomen die gericht zijn op het behoud van een grote nationale zelfstandigheid. In dit beleidsperspectief zal men, anders dan in de voorgaande, hierop niet reageren met inschikkelijkheid en pacificatiepogingen. Er zal ook voor het Nederlands nationale beleid zelfstandigheid worden geclaimd. Een dergelijke opstelling zou de continuering inhouden van de bestaande Westeuropese verhoudingen. Sinds de oprichtingsbesprekingen van EEG, EGKS en Euratom heeft Frankrijk zijn nationale soevereiniteit trachten te beschermen door vele aanzetten tot een supranationaal Europa te blokkeren. Het Verenigd Koninkrijk, en sinds enige tijd ook de Bondsrepubliek, zijn eveneens geen voorstanders van een supranationaal Europa, hoewel door deze landen en door de andere lidstaten van de EG een politieke en economische unie wel als uiteindelijk doel van hun Europese beleid wordt gezien¹⁶.

Een intergoevernementele samenwerking hoeft zeker niet te betekenen dat de Westeuropese onderlinge betrekkingen worden opgesplitst in een serie bilaterale verhoudingen tussen soevereine staten. De huidige EG is niet meer dan een douane-unie met enige supranationale trekken. Bij continuering van de huidige integratievorm blijft het accent van politiek overleg en samenwerking liggen bij de nationale regeringen die voor hun onderlinge samen-

¹⁵ Jürgen Picht, 'Nationalstaat versus internationale Föderation', Robert Picht (ed.), *Deutschland, Frankreich, Europa, Bilanz einer schwierigen Partnerschaft*; München, Piper Verlag, 1978, blz. 150-155.

¹⁶ Ulrich Everling, 'Möglichkeiten und Grenzen der Europa-Politik'; *Europa-Archiv*, Folge 4/1978, blz. 105.

werking een kader vinden in de huidige Westeuropese organen. Deze beschikken over het algemeen niet over een met nationale regeringen vergelijkbare uitvoeringsbevoegdheid. Het behoud van een Europa dat is samengesteld uit min of meer soevereine staten heeft als voordeel dat staten zoals Frankrijk, die blijkbaar sterk hechten aan de staat als internationaal handelende eenheid, sneller een positieve houding kunnen aannemen ten aanzien van processen die in principe de nationale autonomie kunnen ondergraven. Verdergaande samenwerking op het terrein van buitenlandse politiek, veiligheidsbeleid en defensie is dan te verwachten.

In dit perspectief kan voortzetting van een intergouvernementele samenwerkingsvorm worden gezien als een mogelijk krachtige stimulans voor een confederatieve vorm van Westeuropese integratie. Continuering van dit intergouvernementele karakter kan ook de uitbreiding van de EG met Spanje en Portugal vereenvoudigen. Het anticiperen op de aanstaande samenvoeging met deze Iberische landen door een losse vorm van samenwerking te handhaven, of zelfs door naar nog lossere vormen te zoeken, kan in dit licht een verstandige strategie zijn. Bij het loslaten van een op supranationale integratie gericht beleid ten opzichte van de EG moet niet worden onderschat welke voordelen de Europese samenwerking voor Nederland heeft opgeleverd. Het dreigende uiteenvallen van de huidige douane-unie is wellicht te voorkomen door het door vele landen afgewezen perspectief van supranationale integratie naar de achtergrond te dringen¹⁷. Daarnaast worden nieuwe oplossingen denkbaar met betrekking tot de geografische uitbreiding van de EG.

8.4 Ontwikkelingssamenwerking

8.4.1 *De karakteristieke visies*

Ontwikkelingssamenwerking heeft in Nederland een hoge prioriteit¹⁸. Dat mag blijken uit de Nederlandse ontwikkelingshulp, die met 1,5% van het netto nationaal inkomen positief afsteekt tegen het internationale gemiddelde van hulpverlening. Met de Scandinavische landen behoort Nederland al jarenlang tot de grootste gevers. Zelfs nu, in een tijd van economische recessie, blijft het relatief hoge percentage in Nederland min of meer gehandhaafd. Het belang van het geven van hulp aan arme landen ten einde deze tot ontwikkeling te brengen, wordt in Nederland sedert vele jaren in brede politieke kring onderschreven. De daaraan ten grondslag liggende overwegingen zijn van sociaal-ethische aard ('rijke landen behoren arme landen te helpen', 'na drie eeuwen van kolonialisme en uitbuiten moeten wij iets terug doen') en van materiële aard ('de stabiliteit van de internationale economische verhoudingen is gediend met een verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden', 'een verbetering van hun positie is uiteindelijk ook in het belang van de Nederlandse economie in het algemeen en van het bedrijfsleven in het bijzonder').

Aanvankelijk werd ontwikkelingshulp gezien als voornaamste ingang tot ontwikkelingssamenwerking. In de jaren zestig werd dan ook een ministerszetel zonder portefeuille gecreëerd, waarvan de bevoegdheden geconcentreerd waren rond de door Buitenlandse Zaken begrote gelden voor ontwikkelingshulp. In de jaren zeventig kwam men tot het inzicht dat ontwikkelingsamenwerking veel meer omvatte. Kwesties als marktprijzen, handelsbarrières en energievoorziening, schuldenregelingen en internationale monetaire verhoudingen bleken structureel van veel groter belang voor de ontwikkelingslanden dan de hulp op zich zelf. Deze kwesties vallen binnen de competentie van andere ministeries, vooral die van Economische Zaken en Financiën. Dat versterkte de reeds bestaande competentiestrijd tussen deze ministeries en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het probleem

¹⁷ Rudolf Hrbek, Wolfgang Wessels, *German interests in the European Communities and European Political Cooperation. Some thesis*; Discussion Paper, Tübingen, Bonn, November 1982.

¹⁸ Deze beschouwing is gebaseerd op het literatuur-onderzoek dat verricht werd door E. Baars in het kader van haar doctoraal-scriptie politicologie aan de Gemeente Universiteit onder leiding van prof.dr. G. Junne.

ligt daarin dat het beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden op dergelijke essentiële punten in feite bepaald wordt op departementen die primair op de belangen van de Nederland zelf zijn gericht¹⁹.

De wijze waarop men concrete problemen tegemoet treedt, hangt in sterke mate af van de achterliggende visie op ontwikkelingssamenwerking. Hoe wordt nu vanuit de verschillende karakteristieke visies aangekeken tegen ontwikkelingssamenwerking?

Vanuit *technocratisch-liberaal* gezichtspunt, uitgaande van de notie van een sociale markteconomie, bestaat er ruimte voor actieve interventie ten behoeve van ontwikkelingslanden. Zo kan de overdracht van kennis naar en het investeren in kapitaalgoederen in ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld door multinationale ondernemingen, een niet te onderschatten bijdrage leveren aan het tempo van de ontwikkeling. Nederland heeft wat dit betreft heel wat te bieden, bijvoorbeeld op het gebied van waterbouw en landbouwkundige kennis. Men is echter wars van een globale, wereld-omvattende aanpak; dirigisme werkt niet op nationaal niveau, laat staan op mondiaal niveau. Toegespitst op het huidige beleid betekent dit dat naast armoedebestrijding, het stimuleren van de economische ontwikkeling een belangrijke plaats gaat innemen waarbij tevens wordt ingespeeld op de mogelijkheden van de Nederlandse economie en het Nederlandse bedrijfsleven. De ontwikkelingssamenwerking richt zich daarbij tot de meest belovende ontwikkelingslanden. De grotere en meer directe deelname van het bedrijfsleven zou dit proces in de hand werken. Daarnaast blijft hulp voor directe armoedebestrijding noodzakelijk.

In de *sociocratisch-liberale* visie wordt weinig blijvend heil verwacht van door het rijke Westen geïnitieerde ontwikkelingshulp. Alleen door krachtsinspanning van de ontwikkelingslanden zelf in een vrije wereldmarkt is er uitzicht op een gezonde en duurzame ontwikkeling van die landen. Slechts armoedebestrijding voor de meest gedupeerde landen past in deze benadering.

In de *technocratisch-socialistische* visie stelt men een wereldomvattende benadering van het ontwikkelingsvraagstuk voorop. Er is een nieuwe internationale economische orde (NIEO) nodig waarbinnen ontwikkelingslanden op gelijkwaardige basis kunnen deelnemen aan internationale handel en arbeidsverdeling. Dit heeft ook voor ontwikkelde landen, zoals Nederland, consequenties. De economie zal met het oog op een optimale internationale arbeidsdeling moeten worden geherstructureerd en inkomen zal moeten worden overgedragen. Dit is uiteindelijk ook in het belang van de zwakkeren in de Nederlandse samenleving. Want alleen door de Derde Wereld financieel in staat te stellen westerse producten te kopen, kunnen die nieuwe afzetmarkten worden gecreëerd die voor werkgelegenheid en welvaart in eigen land onmisbaar zijn. Als aanvulling blijft humanitaire hulp noodzakelijk.

In de *sociocratisch-socialistische* visie bestaat grote twijfel over de positieve werking van een groeiende internationale interdependentie. Er wordt op gewezen dat die wezenlijk dependentie inhoudt, scheve machtsverhoudingen, afhankelijkheid van de periferie – de ontwikkelingslanden – ten opzichte van het industriële en kapitalistische centrum. De afgeleide rol die de ontwikkelingslanden ook in een zogenaamde 'optimale' arbeidsverdeling of nieuwe internationale economische orde spelen, leidt tot een eenzijdige en daardoor krepele ontwikkeling van hun economie. Alleen als de gehele economie van die landen zich evenwichtig kan ontwikkelen, zullen problemen van armoede en werkloosheid, alsook betalingsbalansmoeilijkheden, oplosbaar blijken. Daartoe is een tijdelijke en selectieve ontkoppeling van de wereldmarkt noodzakelijk.

De *technocratisch christelijke* visie wordt weliswaar een welwillende houding tegenover het idee van een Nieuwe Internationale Economische Orde

¹⁹ Zie H.H. Nauta, *De competentiekwestie tussen de ministeries van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking*, Werkdocument WRR, 's-Gravenhage, 1982.

toegerekend, zeker wat betreft de invloed van arme landen op de besluitvorming, maar er bestaat vrees voor nog meer sturing en planning door overbelaste overheidsbureaucratieën. Parallel aan de structuur van staten en hun internationale organisaties dient een structuur geschapen te worden waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn maatschappelijke verbanden vorm kan krijgen. In de praktijk komt dit neer op het toekennen van een structurele betekenis aan het werk van humanitaire organisaties aan de basis, en op het versterken van de rol van het bedrijfsleven dat zich van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid bewust moet zijn.

De *sociocratisch christelijke* visie gaat uit van een materiële belangen tegenstelling tussen Noord en Zuid. Daarom moet in het noorden vrijwillig worden overgaan naar een economie van het genoeg. Hier wordt – evenals trouwens in de sociocratisch-socialistische visie – gesteld dat een groeiende technisch-economische interdependentie een toenemend cultureel imperialisme betekent. Daardoor zouden de niet-westerse landen hun waardevolle culturele identiteit nog verder kwijtraken en meegesleurd worden in de doodlopende weg van het westerse materialisme. Door het versterken van kleinschalige, weinig gedifferentieerde, zelfvoorzienende leefgemeenschappen kan die diversiteit aan pre-industriële cultuurpatronen bewaard blijven.

Op grond van de huidige, mede in de karakteristieke visies verwoorde opvattingen, kunnen nu vier perspectieven worden geformuleerd.

Het eerste perspectief, *gezamenlijke groei*, gaat er van uit, dat de economische en technische ontplooiing in het Noorden ook de ontwikkeling van het Zuiden ten goede zal komen. Dit perspectief ligt in het verlengde van de *technocratisch-liberale* visie. Vanuit de *technocratisch-socialistische* visie komt een tweede perspectief, *ontwikkelingssamenwerking als machtsprobleem*, waarin het rechte trekken van de scheve internationale economische betrekkingen voorop staat. Beide perspectieven dragen oplossingen aan, waarmee uiteindelijk de materiële belangen van zowel Noord als Zuid geacht worden gediend te zijn. De andere twee perspectieven gaan uit van een belangen tegenstelling tussen Noord en Zuid, althans op het materiële vlak. Het perspectief *versobering in het rijke Noorden*, berustend op de gedachte dat het armoedevraagstuk een versobering in het Noorden vereist, wordt hier toegerekend aan de *sociocratisch christelijke* visie. Uit socialistische theorievorming van sociocratische signatuur komt de stelling naar voren dat het internationale systeem zozeer van eenzijdige afhankelijkheid is doortrokken, dat de Derde Wereld alleen door een tijdelijke ontkoppeling daarvan kan komen tot een ontwikkeling ten eigen bate. Het *ontkoppelingsspectief* is dus toegerekend aan de *sociocratisch-socialistische* visie.

De beperking tot deze vier benaderingen lijkt verantwoord, ook al worden de zes karakteristieke visies daarmee niet alle gelijkelijk gedekt. Dat geldt met name voor de liberaal-sociocratische visie op ontwikkelingssamenwerking. Deze laatste wordt in Nederland nauwelijks verwoord maar dat zou onder druk van de economische omstandigheden kunnen veranderen. De christelijk technocratische visie geeft aanleiding tot steun aan elementen van zowel de eerste, economisch-technische als de tweede, politieke optie. Het ontwikkelingsvraagstuk wordt niet als louter economisch of politiek gezien, maar als diep geworteld in cultuur en omstandigheden in de landen zelf. Armoede is een hardnekkig probleem; directe daarop gerichte hulp blijft een morele verplichting.

8.4.2 *Perspectieven*

8.4.2.1 *Gezamenlijke groei*

In dit perspectief wordt ontwikkeling primair in technische en economische zin opgevat, waarbij groei in Noord en Zuid hand in hand gaan. Niet alleen zal het welvaartspeel in het noorden toenemen, maar daardoor zal ook de basis voor de hulp aan arme landen worden versterkt. Door economisch herstel in het Noorden verbetert de exportpositie van het Zuiden, ten aanzien van grondstoffen en eindprodukten. Andersom komt ontwikkeling daar, onze exportpositie ten goede.

Voor overspannen verwachtingen moet echter worden gewaakt. Er zijn in de Derde Wereldlanden zelf nog tal van barrières die een zelfstandige ontwikkeling in de weg staan. Deze zijn voor een groot deel van sociaal-culturele of politieke aard, waaraan het Westen weinig kan doen. Voor zover het gaat om het ontbreken van technische of financiële voorwaarden voor ontwikkeling, kan het Westen wel bijspringen. Het ontwikkelingsbeleid is primair technisch en financieel van karakter, en moet bij voorkeur gericht zijn op landen 'wier politiek blijk geeft van de vaste wil om te komen tot eigen ont-plooiing'²⁰. Men wil daarbij een pragmatische benadering per probleem-gebied. Zo kan de instelling op beperkte schaal van grondstoffenfondsen ter stabilisering van de exportopbrengsten van ontwikkelingslanden serieus worden overwogen, maar dit vereist wel afzonderlijke onderhandelingen per grondstof. Ook de financiële problemen van ontwikkelingslanden vereisen afzonderlijke aandacht. Aan de relatief rijkere ontwikkelingslanden, de 'newly industrializing countries', kan dan als gelijkwaardige partners tot de internationale kapitaal-markt toegang worden verschaft, aan de armere olie-importerende landen moeten bij leningen zachte voorwaarden worden gesteld. Een kwijtschelding van schulden is in het algemeen niet aan te bevelen, omdat daarmee het desbetreffende land zijn kredietwaardigheid verliest en de greep van internationale instellingen op het beleid verloren gaat. Consolidatie van schulden, het verlengen van perioden waarin nog niet hoeft te worden afgelost, kan van geval tot geval overwogen worden.

Van groot belang voor zowel Noord als Zuid is de instandhouding en verdere uitbreiding van de wereldhandel. De motor voor een gezamenlijke ontwikkeling van Noord en Zuid is met name het internationaal georganiseerde bedrijfsleven. Nederland wordt gekenmerkt door een betrekkelijk hoge concentratie van multinationale ondernemingen, die hier te lande een belangrijk deel van hun onderzoeks- en ontwikkelingswerk hebben geconcentreerd. Dat geeft ons land een bijzondere positie ten opzichte van de toenemende overdracht van technologische kennis naar ontwikkelingslanden. Om deze soepeler te doen verlopen is een vrijwillige code voor multinationale ondernemingen vereist, waarin de verplichtingen van gast-landen en van de betrokken ondernemingen duidelijk zijn omschreven.

Ook voor kleinere ondernemingen, adviesbureaus en dergelijke, is een rol weggelegd. De Nederlandse overheid zal dan ook het eigen bedrijfsleven moeten aanmoedigen in de Derde Wereld te investeren en volledig gebruik te maken van de exportmogelijkheden die de ontwikkelingssamenwerking biedt. Tegelijk zal in het beleid meer gelet moeten worden op het belang van de Nederlandse economie. Nu wordt van de bilaterale hulp aan concentratielanden en aan landen in een economische noodsituatie zo'n 60 procent in Nederland besteed. Dat percentage kan wel omhoog, zeker als het totale bedrag voor ontwikkelingssamenwerking buiten de bezuinigingen valt. Bovendien moeten de bestedingen beter gericht worden op die bedrijfstakken die voor de toekomst van de Nederlandse industrie van belang zijn. Biotechnologische technieken, medische preparaten en bestrijdingsmiddelen bijvoorbeeld zouden in grotere mate aan de innovatieve ontwikkeling van onze industrie bijdragen dan kunstmestleveranties²¹. Verruiming van gemengde kredieten is geboden, alsook van de export-kredietgaranties waaraan geen politieke, doch alleen technisch-financiële criteria gesteld moeten worden. Het is niet altijd mogelijk de ontwikkelingshulp formeel te binden aan besteding in Nederland, in de informele sfeer kan veel worden geregeld. Bij de vooral project-gerichte ontwikkelingshulp moet Nederland die projecten steunen waar een beroep wordt gedaan op de eigen Nederlandse bekwaamheden. Het accent valt dan op landbouw, weg- en waterbouw. De overplaatsing van arbeidsintensieve bedrijvigheid naar Derde Wereldlanden wordt aangemoedigd door krediet-faciliteiten en de slechting van handelsbarrières.

²⁰ VVD, *Samen aan 't Werk*, I. Lipschits, Verkiezingsprogramma's 1981, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

²¹ Heroverweging op relatie Nederlandse economie en ontwikkelingssamenwerking in *Aspecten van Internationale Samenwerking*, september 1982, directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In deze benadering wordt aan de verlangens van de Derde Wereld in het kader van een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) op belangrijke punten tegemoet gekomen. Deze positieve inbreng kan Nederland, onder meer via de EG, in de internationale onderhandelingen hebben. Maar er moet ook voldoende ruimte blijven voor een zelfstandig beleid, waarmee de banden tussen de ontwikkelingslanden en het Nederlandse bedrijfsleven nauwer kunnen worden aangetrokken.

Bij deze pragmatische aanpak per probleemgebied past een gedecentraliseerde beleidsvorming. Er wordt veel ruimte gegeven aan het bedrijfsleven, en aan de vak-ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Financiën. Voor de vruchteloze competentie-strijd waarin de minister voor Ontwikkelingssamenwerking momenteel is gewikkeld, dient een structurele oplossing te worden gevonden. Twee oplossingen dienen zich aan. De eerste is het vervangen van de ministerspost door een rijksdienst voor de ontwikkelingshulp. Daarin zou dan het primair technische karakter van het vraagstuk tot uiting komen. Een tweede mogelijkheid is het samenvoegen van ontwikkelingssamenwerking en de op internationale aangelegenheden gerichte onderdelen van Landbouw, Financiën en Economische Zaken in een nieuw ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen. Daarin zou de principiële overeenstemming in belangen van Noord en Zuid weerspiegeld worden.

8.4.2.2 Ontwikkelingssamenwerking als machtsprobleem

Deze uiteindelijke belangen-harmonie vormt ook voor het tweede perspectief de grondslag, maar daarin is veel meer de aandacht gericht op het verschijnsel macht. Onderontwikkeling wordt primair gezien als een politiek probleem, als het gevolg van scheve machtsverhoudingen binnenlands maar vooral ook in het internationale politiek-economische systeem. Door afspraken tussen Oost, West en Zuid zal een Nieuwe Internationale Economische Orde tot stand moeten komen, waarbij het Westen, en dus ook Nederland, een deel van zijn macht verliest. Deze globale overeenkomsten worden geconcretiseerd in onderhandelingen per thema²². De grote waarde die in dit perspectief wordt gehecht aan internationale onderhandelingen waarbij Nederland opgaat in grotere blokken als de EG, kan op gespannen voet staan met de inhoudelijke eisen die uit dit perspectief voortvloeien; eisen die kunnen afwijken van het meerderheidsstandpunt in de desbetreffende blokken. Nederland zal moeten pleiten voor automatische inkomensoverdrachten, bijvoorbeeld door een internationaal belastingstelsel. Door de schepping van nieuwe internationale reserve- en betalingsmiddelen zal de afhankelijkheid van westerse valuta's verminderen. De machtspositie van het Westen in de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds moet worden teruggedrongen. Er moet een algemeen grondstoffenfonds komen ter stabilisatie van grondstoffenprijzen en ter garantie van hogere exportopbrengsten. De multinationale ondernemingen worden aan internationale regels gebonden; ze zullen bijvoorbeeld een groter deel van hun winsten opnieuw in het gastland moeten investeren.

Even belangrijk als het ontwikkelingsbeleid zelf, is in deze optiek de aanpassing die zich in het kader van de NIEO in Nederland zelf moet voltrekken. Daar zal op korte termijn een inkomensoffer moeten worden gebracht terwille van verhoogde hulp en internationale belastingen. De economische positie van Nederland verslechtert bovendien nog door de hogere prijzen voor grondstoffen en de verhevigde concurrentie van de nu vrij toe te laten produkten uit de Derde Wereld. Op de wat langere termijn zullen deze offers echter in voordelen verkeren, zowel in immateriële als materiële zin. Werkgelegenheid en inkomen kan in Nederland op den duur alleen gegarandeerd worden als er, door overdracht van inkomen naar de Derde Wereld, aldaar een grote afzetmarkt ontstaat voor westerse produkten. Groei van de werkgelegenheid in Noord en Zuid gaan uiteindelijk hand in hand.

²² PvdA, *Weerwerk*, I. Lipschits, op. cit., zie ook J. Tinbergen, *Naar een Rechtvaardiger Internationale orde*, Amsterdam, Elsevier, 1977 en H.H. Nauta, op. cit..

De voorkeur voor een omvattende aanpak wordt weerspiegeld in de organisatie van het beleid op nationaal niveau. Door een sterke centralisatie wordt een tegenmacht ontwikkeld tegen het sterk geconcentreerde bedrijfsleven. Besteding van gelden via particuliere organisaties is gunstig, omdat deze met voorbijgaan aan onderdrukkende regeringen direct contact hebben met de armste bevolkingsgroepen. Maar die bestedingen moeten wel aan centrale politieke criteria worden getoetst. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking dient ook het beleid van de vakministers van Financiën en Economische Zaken te toetsen aan het Derde Wereld-facet. Leek voorheen de constructie van een coördinerend minister zonder portefeuille hiertoe een goede mogelijkheid, in de praktijk bleek die nauwelijks te werken. De voorstellen die hier worden gedaan, lijken qua vorm sterk op de suggesties die in de eerste, primair economische, optie naar voren kwamen, maar hebben een andere inhoudelijke lading. Zo wordt er ook hier gepleit voor een Rijksdienst voor ontwikkelingshulp, maar nu om een dam op te werpen tegen een te grote druk vanuit Nederlandse economische en financiële belangen. Deze dienst zou in deze optie onder politieke verantwoordelijkheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking moeten vallen, maar qua organisatie en beleidsvoering een zekere zelfstandigheid krijgen. Door functionele decentralisatie kan dit beleid worden gevrijwaard van korte-termijn belangenbehartiging. Een tweede mogelijkheid is de instelling van een ministerie voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking. Deze integratie van internationale economische en financiële aangelegenheden zou in deze optie echter vanuit het perspectief van de ontwikkelingssamenwerking moeten plaatsvinden. Wat voor deze constructie pleit, is dat de nieuwe minister dan kan worden aangesproken op de ontwikkelingsdimensie van beleid waarvoor hij zelf verantwoordelijk is. Tevens wordt zo tot uitdrukking gebracht dat de belangen van Noord en Zuid uiteindelijk in elkaars verlengde liggen.

In beide boven beschreven perspectieven wordt het belang onderstreept voor zowel Noord als Zuid van een groeiende economische interdependentie. Door verdere intensivering van de economische betrekkingen kan, op basis van wederzijdse specialisatie, een versnelling van de groei en uitbreiding van werkgelegenheid worden bereikt waarbij beide groepen landen gebaat zijn. Men grijpt hierbij terug op de klassiek-economische theorie van de comparatieve kostenvoordelen, volgens welke elk land afzonderlijk, en alle landen tezamen er het meest bij gebaat zijn wanneer zij zich toeleggen op de productie van die goederen die zij relatief het goedkoopst kunnen voortbrengen. Het verschil in ontwikkelingsniveau tussen Noord en Zuid houdt in dan dat het voor alle betrokkenen het best is als de geïndustrialiseerde landen zich op kapitaal- en kennisintensieve activiteiten toeleggen, en de ontwikkelingslanden de grondstoffenvoorziening en -verwerking, en de arbeidsintensieve productie voor hun rekening nemen.

De totstandkoming van deze optimale internationale arbeidsverdeling vereist een verdere handelsliberalisatie. Deze is vooral voor een klein land zoals Nederland van belang; de regering dient daarvoor via de EG in alle relevante internationale fora een krachtig pleidooi hiervoor te laten horen. Het gaat daarbij om de opstelling ten aanzien van zulke uiteenlopende zaken als het Lomé-akkoord, dat de relatie van de EG met een groot aantal ontwikkelingslanden regelt; de algemene internationale fora over handelsregels zoals de UNCTAD en de GATT; en de specifieke bepalingen voor een bepaalde sector, zoals in het voor de textiel vastgestelde multi-vezel-akkoord. Bescherming van sectoren die grotendeels naar de Derde Wereld zouden moeten worden overgeplaatst, is op den duur in niemands belang. Maar er moet wel tegelijkertijd in Nederland een ingrijpende economische herstructurering plaatsvinden ten gunste van nieuwe, kennis- en kapitaalintensieve activiteiten. Arbeidsintensieve sectoren dienen geleidelijk te worden teruggebracht en overgeplant naar ontwikkelingslanden.

8.4.2.3 Versobering in het rijke Noorden

Het versoberingsperspectief houdt in dat er door het Westen offers moeten worden gebracht, vooral ter wille van de armsten in de ontwikkelingslanden. Het gaat hier niet alleen om geld maar ook om een verandering van levensstijl naar een economie van het genoeg²³. Alleen door versobering hier kunnen de mensen in de Derde Wereld toekomen aan de bevrediging van hun basisbehoeften. Om nog iets van grondstoffen en goedkope energie over te laten voor de ontwikkelingslanden is het nodig het gebruik daarvan in het Westen terug te dringen. De materiële achteruitgang die dit voor het Westen betekent, wordt niet per se als negatief gezien. Het afstappen van de materiële groei-ideologie in het Westen is niet alleen nodig om rechtvaardiger verhoudingen met de ontwikkelingslanden te creëren, maar ook om de eigen groter wordende problemen de baas te worden.

In het in hoofdstuk 4 beschreven versoberingsperspectief ontstaat een overschot op de handelsbalans dat ruim voldoende is om de gewenste overdracht van goederen en diensten naar de ontwikkelingslanden te bewerkstelligen. Hierdoor ontstaat ook de ruimte voor het verminderen van de schuldenlast van de armste ontwikkelingslanden.

Het gaat hier niet alleen om hulp-schulden, opgelopen doordat de Nederlandse overheid bij wijze van ontwikkelingshulp leningen heeft verstrekt. Dergelijke leningen zouden verder verzacht kunnen worden door de rente, eventueel tot nul, te doen dalen en aflossing op te schorten. Ze kunnen ook alsnog in schenkingen worden omgezet, maar daarmee verliest de Nederlandse overheid haar invloed op de besteding van de aldus overgedragen middelen. Een veel belangrijker schuldenlast wordt echter gevormd door de handels-schulden. Voor zover de overheid garant heeft gestaan voor exportkredieten kan zij deze verzachten. Betreft het schulden aan Nederlandse particulieren, dan zou de overheid ze alsnog kunnen overnemen. Een probleem hierbij is wel, dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over het beleid ten aanzien van met name de handelsschulden vrijwel geen zeggenschap heeft. Dat zou moeten veranderen.

De middelen die in het versoberingsscenario beschikbaar komen, zullen verder worden gebruikt voor gerichte maar ongebonden steun aan de armsten in de ontwikkelingslanden. Ook valt te denken aan het stichten van een grondstoffenfonds ter stabilisatie van prijzen op een hoger niveau. Om te voorkomen dat met dergelijke geldoverdrachten nieuwe afhankelijkheden worden geschapen, zou het beheer van dat fonds bij de ontwikkelingslanden zelf moeten liggen. Het is hier dat in dit perspectief een zekere spanning aan het licht treedt. Men pleit voor massale overdrachten, maar wil geen nieuwe afhankelijkheden scheppen. Men wil zich dus niet, maar ook weer wel, met de besteding bemoeien, want men is voor een basis-behoeftenstrategie, maar in de ontwikkelingslanden zelf bestaan maar al te vaak hele andere prioriteiten.

Met de overdracht van kennis is men in dit perspectief voorzichtig. Men wil deze niet langer als uitsluitend een éénrichtingverkeer zien. Men verwacht ook dat het Noorden van het Zuiden kan leren²⁴. In de westerse gezondheidszorg kunnen bijvoorbeeld niet-westerse geneeswijzen worden geïntroduceerd; ook is het belangrijk te leren van niet-westerse manieren van omgaan met ziekte en dood. Tevens kunnen anderssoortige economische principes voor de westerse samenleving mogelijkheden bieden. Gedacht wordt aan vormen van economie waarbij de nadruk valt op gemeenschapszin in plaats van individualisering; op een andere omgang met de natuur; een herwaardering van zelfvoorzienende gemeenschappen; niet-monetaire vormen van ruil; en een niet-gespecialiseerde arbeidsvorm waarin ook handarbeid als waardevol ont-

²³ Voor dit perspectief is geput uit een bijdrage van de Werkgroep verbonden met de wereldoecumene en de kerken in Nederland, red. H.M. de Lange, *Een open weg naar de toekomst*, reactie op de Beleidsgerichte toekomstverkenning I, 29 september 1982.

²⁴ Zie onder andere E.F. Schumacher, *Hou het klein*, Bilthoven, Ambo, 1973, en B. de Gaay Fortman, 'Aandacht voor de 'subsistence-economy'', in: M. van Overeem, red. *De toekomst onder ogen*, Scheveningen, Stichting Maatschappij en onderneming, 1980.

plooiingselement gezien wordt. Samenwerking tussen Noord en Zuid kan tot uiting komen in de gezamenlijke ontwikkeling van sociaal aangepaste technologie. Doordat het Westen ze zelf gaat gebruiken, kan de argwaan van de Derde Wereld tegen dergelijke technieken worden weggenomen.

Hier wordt dus gebroken met de gedachte van een optimale internationale arbeidsverdeling. Arbeidsintensieve bedrijvigheid wordt niet alleen in de Derde Wereld, maar ook in het Westen gestimuleerd. Vaak zal er voor deze kleinschalige werkgelegenheid meer kapitaal per eenheid eindprodukt nodig zijn. Het lagere consumptie- en hoger besparingsniveau die hiervoor vereist zijn, maken deel uit van het technisch-economische perspectief Versobering en rentmeesterschap dat in hoofdstuk 4 is geschetst.

8.4.2.4 Ontkoppeling

Dit beleidsperspectief, gericht op ontkoppeling, berust ook op het uitgangspunt van een materiële belangentegenstelling tussen Noord en Zuid²⁵. Maar daaruit worden heel andere conclusies getrokken dan hiervoor. Overdracht van geld naar de Derde Wereld leidt in deze benadering maar al te gemakkelijk tot het scheppen van nieuwe afhankelijkheden. De Derde Wereldlanden worden in hun structuur en ontwikkeling bepaald door de dienstbare rol die zij vervullen ten opzichte van het in het Noorden geconcentreerde wereldkapitalisme. De daaruit voortvloeiende overontwikkeling van bepaalde, op de export gerichte sectoren wordt schadelijk geacht voor de economieën van de ontwikkelingslanden. Zo ontstaat een moderne, op het Westen georiënteerde sector en een daarvan afhankelijke, verpauperde traditionele sector.

In dit perspectief wordt de zogeheten internationale interdependentie gezien als feitelijk een relatie van dependentie, tussen de periferie en het centrum. Op de ongelijke internationale economische verhoudingen is de comparatieve kostentheorie niet van toepassing. Achter de kortetermijnvoordelen van internationale arbeidsdeling en handel gaan voor de ontwikkelingslanden grote lange-termijn nadelen schuil. De daarin passende exportgerichte specialisatie op grondstoffen, landbouw-producten en arbeidsintensieve industriële productie van consumptiegoederen onttrekt productiefactoren aan de opbouw van een eigen economie. Op de lange duur frustreert het de evenwichtige ontwikkeling van alle sectoren gericht op de ontsluiting van een binnenlandse massamarkt in een ontwikkelingsland. Daarvoor is een selectieve ontkoppeling van de wereldmarkt noodzakelijk. Meer dan thans moeten investerings- en consumptiegoederen uit eigen of naburige landen betrokken worden, ook al is het technologisch niveau daarvan lager. Eventuele korte termijn nadelen moeten gezien worden als investeringen in de opbouw van een zelfstandige economie. Vanuit de veel sterkere positie die men daardoor verwerft, is dan een hernieuwde deelname aan de wereldmarkt mogelijk.

Men verzet zich hier dus tegen de nieuwe internationale economische orde voor zover hierin sprake is van het verder doortrekken van de huidige internationale arbeidsverdeling en van groeiende handel tussen Noord en Zuid. Ook de voor de NIEO bepleite overdracht van technologie staat hier ter discussie. Het importeren van westerse technologie betekent voor de Derde Wereld zich onderwerpen aan nieuwe afhankelijkheden, aan de macht van westerse deskundigen en aan de noodzaak westerse onderdelen en infrastructuur te importeren. Het standpunt dat men hier inneemt tegenover westerse technologie-overdracht is niet 'ja mits', maar 'nee tenzij'. Soortgelijke overwegingen gelden voor de kapitaaloverdrachten. Voor een land dat maar moeizaam buitenlandse deviezen kan verdienen, leidt het lenen van buitenlands geld tot een vicieuze cirkel van schulden, en opnieuw lenen ter aflossing daarvan. Dat tal van landen al in zo'n cirkel zijn geraakt, blijkt uit het feit dat de geraamde extra financieringsbehoefte van de Derde Wereld voor de helft gebruikt zal moeten worden voor rente en aflossing van uitstaande

²⁵ Zie voor dit perspectief onder ander D. Senghaas, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungs-Politik*, Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt, Suhrkamp, 1977.

schulden. Door deze druk neemt de neiging om in de exportsector te investeren toe. Afgezien van nieuwe leningen worden hierbij inheemse productiefactoren verder onttrokken aan de voorziening in de eigen basis-behoefte.

Alleen een massale en snelle kwijtschelding van schulden kan deze cirkel doorbreken. Dat hierdoor de kredietwaardigheid van de desbetreffende landen in gevaar komt, wordt niet als een bezwaar gezien want een massaal afsluiten van nieuwe leningen betekent alleen maar nieuwe afhankelijkheid. Kapitaal-overdrachten komen immers niet terecht bij de arme massa's, maar bij de westers georiënteerde elites die beschikken over de geschikte capaciteiten en de investeringskanalen beheersen. Evenmin wordt betreurd dat Nederland daarmee de zeggenschap over ontwikkelingsgelden zou verliezen. Zo'n beïnvloedingsmogelijkheid bergt te zeer de verleiding in zich om ontwikkelingshulp voor een versterking van de eigen economie aan te wenden. En versterking van de westerse economieën betekent haast per definitie een verdere uitholling van de daarvan afhankelijke economieën in de Derde Wereld. Er dient dus zeer spaarzaam en selectief met nieuwe kapitaaloverdrachten te worden omgesprongen. Geldoverdracht mag alleen als deze de zelfstandige ontplooiing van de economieën aldaar ten goede komt, en dan zoveel mogelijk in de vorm van schenkingen. Dit betekent een strenge selectiviteit, zowel bij de door de overheid verstrekte ontwikkelingshulp als bij de begeleiding van particuliere overdrachten, bijvoorbeeld door het verlenen van export-kredietgaranties. Het gaat dan vooral om kleinschalige projecten, afgestemd op de lokale situatie, en gebruikmakend van lokaal aanwezige arbeidskrachten, grondstoffen en aangepaste technieken.

In dit perspectief wordt het initiatief voor de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk zozeer in handen gelegd van de ontwikkelingslanden zelf, dat het onduidelijk is hoe een Nederlandse regering daaraan zou kunnen bijdragen. De Derde Wereld zal zich voor een deel uit zijn afhankelijkheid van het Westen moeten losmaken. Het beste wat het Westen kan doen, is de Derde Wereld te laten gaan en zich in de nieuwe verhoudingen te schikken. Actief kan Nederland aan deze ontwikkeling bijdragen door het steunen van bevrijdingsbewegingen, door het ondersteunen of zelf nemen van ter zake relevante initiatieven in internationale fora en door politiek en economische boycots van onderdrukkende regimes.

9. HET OPENBAAR BESTUUR

9.1 Inleiding en terreinverkenning

Een van de meest kenmerkende aspecten van de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia is de sterke groei en differentiatie van de taken van de overheid. Er is sprake van een aanzienlijke uitbreiding van de economische en sociale verantwoordelijkheden van de staat, bij handhaving van een systeem van ondernemingsgewijze productie en een democratisch politiek stelsel. Deze samenlevingsvorm wordt in de regel aangeduid als verzorgingsstaat.

In de meeste omschrijvingen van de verzorgingsstaat staan de volgende door Thoenes genoemde elementen centraal¹. Ten eerste is er de bevordering van een hoogontwikkelde economie door overheidsingrijpen met instandhouding van het stelsel van ondernemingsgewijze productie en een ten opzichte van de individuele sfeer terughoudende opstelling van de overheid. Ten tweede is er een op democratische leest geschoeid stelsel van overheidszorg dat zich het collectieve sociale welzijn van de bevolking ten doel stelt. Ten derde is typerend dat bij de verwerkelijking van economische en sociale doelstellingen gebruik wordt gemaakt van relatief autonome intermediaire structuren, die zich hebben ontwikkeld uit of zijn ingesteld met het oog op de samenwerking c.q. solidariteit van maatschappelijke groepen.

In essentie is de verzorgingsstaat zoals Van Doorn zei, de maatschappelijke belichaming van de garantieformule: de samenleving, georganiseerd als nationale staat, waarborgt alle burgers een redelijk bestaan². Zij is de uitdrukking van het proces waarbij enerzijds de staat is vermaatschappelijkt en anderzijds de maatschappij is verstatelijkt. De verzorgingsstaat is niet als zodanig ontworpen. In de regel heeft de overheid zich onder de druk der omstandigheden moeten begeven op terreinen van het maatschappelijk verkeer die bij voorkeur aan particuliere personen en organisaties waren voorbehouden. De sociale kwestie — het in discussie zijn van de sociale verhoudingen — dwong de overheid alleen al uit zorg om haar grondslag tot handelen dat veelal in strijd was met de toen dominante opvattingen omtrent haar taak.

Met deze ontwikkeling zijn ook de stijl van besturen, de bestuursmiddelen en de interne overheidsorganisatie aanmerkelijk gewijzigd. Zo is de huidige bestuursstijl vergeleken met die van vroeger meer koersbepalend, voorkomend (preventief), vooruitziend (prospectief) en afgestemd op bepaalde centrale doelstellingen. Dit weerspiegelt zich ook in de bestuurstechnieken die vooral kaderscheppend en stimulerend zijn, door het bieden van infrastructuur, subsidiëring en andere financiële prikkels, dienstverlening, voorlichting en het bevorderen van wetenschappen en onderzoek. Ten slotte komen de ontwikkelingen tot uiting in de bestuursorganisatie, waar de nadruk is komen te liggen op de nationale overheid; in toenemende mate is zij gezichtsbepalend geworden voor de overheid in het algemeen. Schaalvergroting en moderne communicatiemiddelen hebben het mogelijk gemaakt veel verwachtingen rechtstreeks op de centrale overheid te richten. De behoefte aan gelijke voorzieningen voor alle Nederlandse staatsburgers door standaardisatie en door harmonisatie van beleid, voorzieningen en rechten, bevorderden de centralisatie eveneens. In dezelfde richting werkte de behoefte aan een nationaal gecoördineerd en gepland beleid, dat soms ook verder in internationaal verband moest worden gecoördineerd.

Met deze uitbreiding van de taken van de overheid is in het geheel van

¹ P. Thoenes, *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden, Stenfert Kroese, 1962, blz. 124.

² J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk'; uit: *De stagnerende verzorgingsstaat*, onder redactie van J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, Amsterdam, Boom, 1978.

staatkundige verhoudingen de positie van de uitvoerende macht steeds meer centraal komen te staan. Nieuwe bestuurlijke organisatiesystemen worden van hieruit geïnitieerd. Zelfs worden processen van 'democratisering' via uitgebreide netwerken van inspraak, advies en overleg grotendeels vastgeknoopt aan de activiteiten van het uitvoerend bestuur. Ook de functies van minister-raad en parlement worden ervan afgeleid als respectievelijk coördinerend en toezichhoudend orgaan van het uitvoerende bestuur. De wijze waarop bestuurshandelingen vorm krijgen — het uitvoerend bestuur weinig bindend en dit tegen veel onvoorziene omstandigheden beschermend — weerspiegelt evenzeer de centrale betekenis van de uitvoerende macht.

Omstreeks 1970 — de periode waarin niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland de mogelijkheden voor een planmatig bestuur van de samenleving hoog werden aangeslagen — kwam de organisatie van het nationale uitvoerend bestuur als instrument van een meer planmatig beleid in de belangstelling te staan, getuige de adviezen van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur (Commissie-De Wolff) en de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie-Van Veen)³. Ofschoon de aanbevelingen van deze commissies ten dele zijn uitgevoerd, bleken sindsdien aan het functioneren van de rijksdienst toch zoveel feilen te kleven, dat een nieuwe commissie, de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de Commissie-Vonhoff) werd ingesteld om over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst te rapporteren⁴. Het openbaar bestuur wordt hiermee een zelfstandig onderwerp van politieke aandacht.

Zoals gezegd, kent de verzorgingsstaat centralistische tendensen, ook daar waar van oudsher een federale staatsopbouw bestaat. De wettelijke autonomie van provincies, gemeenten en functionele rechtsgemeenschappen is sterk uitgehoud; hun taken in medebewind zijn in omvang gegroeid. Deze ontwikkeling is niet zonder wrijvingen verlopen, omdat de oneffenheden en lacunes in de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling op centraal niveau als het ware worden doorgegeven naar de lagere overheid, die voor grote organisatorische en financiële problemen bij uitvoering van het beleid komt te staan.

Sinds ongeveer vijftien jaar is een tegenbeweging tegen de centralistische tendensen in de verzorgingsstaat gaande. Het gaat hier, enerzijds, om de herverkaveling van bestuurlijke bevoegdheden van het rijk over de lagere rechtsgemeenschappen. Hiermee hangt nauw samen de problematiek van de bestuurlijke reorganisatie. Naarmate het plaatselijke en regionale bestuur beter zijn toegerust voor het vervullen van te decentraliseren overheidstaken, zullen die taken gemakkelijker aan hen kunnen worden toevertrouwd. De samenhang tussen de vraagstukken van decentralisatie en bestuurlijke reorganisatie lijkt tot dusver een oplossing van beide kwesties te blokkeren.

De rijksdienst is thans in veertien departementen ingedeeld, die — met duidelijke onderlinge verschillen — alle een sterk gelede organisatiestructuur hebben. Het zijn verzamelingen van pyramidaal georganiseerde directoratengeneraal en hoofddirecties met een relatief zwakke overkoepelende structuur. De beleidsvoorbereiding op de talrijke deelsectoren van het overheidsbeleid vindt binnen de pyramides plaats op een betrekkelijk laag niveau door gespecialiseerde afdelingen of onderafdelingen, soms in nauw overleg met de belanghebbenden, en meestal binnen de van hogerhand aangegeven marges. De fragmentering van de departementale organisaties vindt een vervolg in ongeveer 60 gedeconcentreerde rijksdiensten, die meestal zijn belast met uitvoerende en toezichhoudende taken, die in verschillende graden van gebondenheid aan departementale aanwijzingen en richtlijnen worden uitgevoerd.

Nog wat verder in de periferie bevinden zich de zogenoemde zelfstandige bestuurslichamen, dat wil zeggen zelfstandig georganiseerde ambten of privaatrechtelijke rechtspersonen aan welke de vervulling van bepaalde specifiek omschreven overheidstaken is opgedragen⁵. Evenals de gedeconcentreerde

³ Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

⁴ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaarts gaat; Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, rapport nr. 3, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

⁵ Onlangs is hierover onder de titel *Organen en rechtspersonen rond de centrale overheid* een overzicht gepubliceerd; serie Voorstudies en achtergronden, nr. V35, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

rijksdiensten, hebben zij de bevoegdheid tot het nemen van de burger raken- de publiekrechtelijke rechtsbeslissingen. Een voorbeeld van de ongeveer 600 zelfstandige bestuurslichamen is het Algemeen Burgerlijk Pensioen Fonds.

Van deze zelfstandige bestuurslichamen onderscheiden zich weer de talrijke overheidsinstellingen die, in een wisselende zelfstandigheid tot de verantwoordelijke minister, bepaalde taken verrichten. Ook al zijn hun werkzaamheden – bijvoorbeeld die van TNO – publiekrechtelijk geregeld, de bevoegdheid tot het nemen van publiekrechtelijke rechtsbeslissingen jegens de belanghebbenden of cliënten hebben zij meestal niet. De verscheidenheid van hun taken en doelstellingen en de veelvormigheid van het juridisch statuut waaronder zij werkzaam zijn, maakt een algemene kenschets van deze instellingen, waaronder ook de staatsbedrijven vallen, niet eenvoudig. Naar de institutionele positie van deze instellingen in de verhouding tussen samenleving en overheid is slechts weinig systematisch onderzoek gedaan. In het kader van dit rapport is een uitvoerige studie verricht naar de institutionele positie van woningcorporaties⁶.

In het overgangsgebied, ten slotte, tussen de publieke en de private sector zijn talrijke instanties en instellingen werkzaam die, voortgekomen uit het particulier initiatief, werkzaamheden verrichten waarvoor met het uitgroeien van de verzorgingsstaat de overheid de verantwoordelijkheid heeft aanvaard. Hieronder vallen, naast het gesubsidieerde of gefinancierde particulier initiatief op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg, een groot aantal onderwijsinstellingen.

De beleidsvoorbereiding en -uitvoering door deze gefragmenteerde en qua structuur rijkgeschakeerde centrale overheid wordt in wisselende mate beïnvloed door ongeveer 400 externe adviesorganen, die soms tevens overlegorgaan zijn, waarin de organisaties van de bij het beleid belanghebbenden hun opvattingen tot gelding brengen⁷. De verstrengelingen tussen het bestuur en de maatschappelijke organisaties in het overgangsgebied tussen de publieke en de private sector geven aan het in de verschillende deelsectoren gevoerde beleid ontegenzeggelijk een grote bestendigheid, die echter, waar het zich niet of moeilijk vatbaar toont voor wisselingen in de maatschappelijke omstandigheden of in de politieke inzichten, in verstarring kan onttaarden.

De problematiek van het openbaar bestuur op rijksniveau komt tot uiting in een traag en weinig samenhangend optreden van de overheid, in talloze niet of slecht op elkaar afgestemde voorschriften en in voor de buitenwereld verborgen gehouden competentieconflicten. Deze problematiek is door de Commissie-Vonhoff grondig geanalyseerd. Zij heeft twee aspecten: de huidige als gebrekkig en onvoldoende ervaren organisatie van de rijksoverheid en, wellicht dieper liggend, het sterk gegroeide en heterogene takenpakket van die overheid. Stelt men het eerste aspect centraal, dan zal men de oplossingsrichting vooral zoeken in een verbetering en stroomlijning van de organisatie- en besluitvormingsstructuur. Indien het accent op het tweede aspect wordt gelegd, ontkomt men er niet aan dit streven naar instrumentele stroomlijning te relativieren tegen de achtergrond van de maatschappelijk gevormde pluriformiteit van de overheidsorganisatie.

Aan de bestuurlijke hervorming lag de vraag ten grondslag of de inrichting van het openbaar bestuur niet de oorzaak was van de ineffektieve overheidssturing. Hierop is geantwoord dat de overheid onvoldoende gecoördineerd werkt. De combinatie van functionele differentiatie en hiërarchie heeft geleid tot verkokering, terwijl de horizontale coördinatie binnen ministerraad en de toppen van de departementen hiermee vergeleken te zwak zijn ontwikkeld. Op grond hiervan wordt gestreefd naar nieuwe overkoepelende coördinatieverbanden.

Grotendeels los hiervan staan in het kader van de heroverweging van de collectieve uitgaven echter andere vragen centraal. Zo is de vraag aan de orde of de ineffectiviteit van het overheidshandelen niet voortkomt uit ver-

⁶ L.G. Gerrichhauzen, *Woningcorporaties; Een beleidsanalyse*, serie Voorstudies en achtergronden, nr. V37, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

⁷ WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid; beschrijving, ontwikkeling, aanbevelingen*; Rapport aan de Regering nr. 12; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.

zadigingspunten van overheidsbeheersing, waarboven het steeds moeilijker zou worden om nog resultaten te behalen. Sommigen wijzen erop dat presiegroepen samen met bepaalde groepen ambtenaren het overheidsbeleid overvragen. Anderen benadrukken de hoge kosten van de besluitvorming binnen het bestuursapparaat, vergeleken met de tegenvallende baten. En weer anderen merken op dat de overheid te zeer de marktverhoudingen verstoort door te gedetailleerde en te starre regelingen met als gevolg dat de overheid zelf de kurk waarop zij drijft, aantast. Op grond hiervan wordt een terugdringing bepleit van de rol van de overheid in maatschappelijke processen. Het belang hiervan zou ook onderstreept worden door de weerstand die de overheid ondervindt door toenemende mondigheid en zelfredzaamheid van de burgers.

Een aantal methoden om de rol van de rijksoverheid te wijzigen, is thans in onderzoek. Bij *deregulering* gaat het om vermindering of wijziging van regelgeving door de overheid, die gericht is op de marktsector, bijvoorbeeld door afschaffing van ge- of verbodsbepalingen, een selectiever gebruik van regels en globalisering van regels. *Privatisering* betreft een 'verzelfstandiging' van door de overheid verrichte taken, door deze af te stoten, uit te besteden, of te stellen onder een minder directe vorm van overheidsinvloed. Dan is er de *wijziging in de financiële verhouding tussen rijk en lagere overheden*. Om ervoor te zorgen dat kosten en baten zo direct mogelijk afgewogen kunnen worden, worden specifieke uitkeringen van het rijk aan de lagere overheden afgewezen en wordt een uitbreiding van het profijtbeginsel voor gemeentelijke en provinciale overheidsdiensten en een vergroting van het gemeentelijke en provinciale belastinggebied bepleit. Ten slotte is in discussie of de rijksoverheid niet meer *differentiatie* moet aanbrengen, dat wil zeggen onderscheid in haar beleid tussen de grote steden enerzijds en de overige gemeenten anderzijds.

De problemen van het binnenlands bestuur vertonen een grote gelijkenis met die van het rijk. Zo is binnen veel gemeenten de coördinatie van het gemeentelijk bestuursapparaat in discussie gekomen. Gestreefd wordt naar een systematische ontwikkeling en instrumentering van de hoofdlijnen van beleid, waarbij de rol van beleidscoördinator vooral wordt verwacht van de gemeentesecretarie. Daarnaast bestuderen veel gemeenten thans de mogelijkheden van privatisering van hun activiteiten, invoering van het profijtbeginsel en eventueel verruiming van de mogelijkheden van gemeentelijke belastingheffing.

Op regionaal niveau ontbreekt een gecoördineerde beleidsontwikkeling nog vrijwel geheel. Een aantal rijksdiensten werkt op regionale schaal, zij het dat elke dienst weer een andere gebiedsindeling heeft. Hierdoor wordt regionale samenwerking tussen rijksdiensten bemoeilijkt. Bovendien zijn er op regionale schaal vele honderden intergemeentelijke samenwerkingsvormen. In de regel zijn gemeenten die samenwerking alleen aangaan voor specifieke taken, zoals bijvoorbeeld schoolbegeleiding, vuilnisophaal, geneeskundige zorg, enzovoorts. Hierbij werken gemeenten soms voor verschillende taken samen met verschillende andere gemeenten. Er is rond 1970 een tijdlang gestreefd naar bundeling van de intergemeentelijke samenwerking in gewesten als 'verlengd lokaal bestuur'. Deze vorm kent enkele karakteristieke problemen. Ten eerste is het een vrijwillige vorm van samenwerking, waardoor de bestuurskracht van de gewesten in de praktijk kan worden verzwakt. Ten tweede worden de besturen van de gewesten samengesteld uit de gemeentebesturen; zij kunnen derhalve niet rechtstreeks worden gekozen.

Tegen deze achtergrond heeft de regering rond 1973 gestreefd naar eigenstandige, rechtstreeks te kiezen gewesten als bestuurseenheden tussen provincie en gemeente in. Dit idee stuitte op verzet van de gemeenten, die dit zagen als een uitholling van de lokale overheid en als een extra complicering van het toch al moeilijke verkeer met de hogere overheden. Dit bezwaar werd gedeeld door de provincie en ten slotte ook door de regering zelf. Mede uit een oogpunt van kostenbesparing werd gepleit voor een integratie van de regionale overheidstaken in provinciaal verband. Hiertoe zou het aantal provincies worden verdubbeld. Bovendien zou deze oplossing van de regionale

problematiek als voordeel hebben dat de gebiedsomvang zodanig was dat er decentralisatie kon plaatsvinden van rijkstaken.

Thans richt de reorganisatie van het binnenlands bestuur zich vooral op een systematischer taakverdeling en coördinatie tussen de bestaande bestuurslagen⁸; vrijwel alle provincies behouden hun huidige gebiedsafbakening; alleen Rijnmond wordt een nieuwe provincie. Er wordt nu naar gestreefd om zowel op gemeentelijk als provinciaal niveau een systematische en geïntegreerde beleidsontwikkeling mogelijk te maken. Daartoe moeten provincies en gemeenten elk op hun niveau onderling op elkaar aansluitende taken en bevoegdheden hebben. Het gecoördineerde provinciaal beleid moet complementair zijn aan dat van het rijk, en het gecoördineerde beleid van de gemeente moet aansluiten op dat van de provincie. Op deze wijze kan het beleid van de ene bestuurslaag systematisch in dat van de andere worden verwerkt. De gecoördineerde beleidsvorming in elke bestuurslaag betreft de hoofdlijnen. Elke bestuurslaag kan binnen de hoofdlijnen van het beleid van de hogere bestuurslaag tot eigen afwegingen komen, hierin van de zijde van de hogere overheden niet gestoord door specifieke aanwijzingen en financiële uitkeringen op deelgebieden.

De gemeenten zien in deze ontwikkeling echter toch nog wel problemen. Zo vrezen zij dat hierdoor het onderscheid tussen autonome en medebewindstaken vervalt en de provincie in de praktijk te zeer wordt uitgenodigd om op de stoel van de gemeente te gaan zitten. De versterking van de positie van de provincie zou dan uiteindelijk neerkomen op een centralisatie van het binnenlands bestuur onder het mom van decentralisatie.

9.2 De karakteristieke visies

Vanuit de drie onderscheiden ideologische stromingen wordt weliswaar zeer verschillend geoordeeld over de omvang en de wenselijke reikwijdte van het overheidsoptreden, maar wanneer — zoals hier het geval is — de aandacht wordt gericht op vraagstukken van bestuurlijke organisatie en van staatkundige verhoudingen, is het verschil minder geprofileerd. Wanneer men de vraag naar 'meer of minder' overheidsoptreden verlegt naar de 'wijze waarop' de overheid functioneert, bestaan binnen elke ideologische stroming zeer uiteenlopende opvattingen over de belangrijkste bestuurlijke thema's. Opvattingen over de wijze van bestuur blijken ondanks de verschillen in maatschappijvisies vaak dwars door de ideologische stromingen heen te lopen.

De tweede onderscheiding met betrekking tot de technocratische en sociocratische posities leent zich daarom beter dan de politiek-ideologische onderscheiding als primaire invalshoek voor de bestudering van bestuurlijke ontwikkelingen. Deze onderscheiding biedt een houvast om bestuurlijke dilemma's, die zich binnen elke ideologische stroming voordoen, aan de hand van twee systematische posities te onderzoeken. Pas later worden hieraan de verschillen tussen de ideologische stromingen toegevoegd. Bij de tweede onderscheiding gaat het in algemene bewoordingen om de vraag of de aanpak van maatschappelijke problemen primair verloopt via de weg van statelijke instituties en van overheidswege beheerste processen dan wel primair via sociale instituties en processen. In het eerste geval wordt gesproken van technocratie, in het tweede geval is sprake van sociocratie.

Deze algemene omschrijving kan hier worden toegespitst op de rol van de overheid in beide posities. In de technocratische posities wordt de rol van de overheid in actief sturende en presterende zin vooropgesteld. De overheid werkt in handelende gedaante mee aan de oplossing van bepaalde maatschappelijke problemen. Zij participeert hiermee als handelende partij boven en tussen andere partijen. In de sociocratische positie wordt de rol van de overheid in meer constitutieve zin opgevat, waarbij in staatsverband zulke verhoudingen worden gevestigd dat de private initiatieven in de samenleving

⁸ *Ontwerp van Wet Reorganisatie binnenlands bestuur*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 143232, nr. 2. Rapport, beleidsadvies en samenvatting *Provinciale beleidsplanning*; Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociologie, 1981.

worden gestimuleerd om de zich voordoende problemen naar eigen vermogen aan te pakken. Beide posities kennen derhalve een belangrijk gewicht toe aan de rol van de overheid. Maar in de eerste positie treedt de overheid als aanvoerder van en medespeler bij het sociaal verkeer op en in de tweede verschijnt zij vooral als ordebewaker en conflictregulator.

De *technocratische* positie legt een sterke vereenzelviging aan de dag met de beleidsmatige taak van de overheid. Dit brengt mee dat in deze positie de uitvoerende macht de centrale as vormt in de staatkundige verhoudingen. Langs deze as wordt tevens de inbreng van adviesorganen en de participatie van burgers georganiseerd. Omdat de aandacht primair uitgaat naar de sturende en presterende taken van de overheid, wordt het aanvaard dat de wetgever zich in toenemende mate genoodzaakt ziet zijn taak naar de uitvoerende macht te delegeren en ook dat wet- en regelgeving steeds meer instrumenteel wordt ten behoeve van de uitvoerende overheidstaken. Het klassieke dualisme tussen wetgevende en uitvoerende macht heeft in die gedachtengang zijn actualiteit verloren. Ook de rechterlijke macht, ten slotte, is genoodzaakt zich in het spoor van het bestuursprimaat te bewegen, niet alleen omdat de door de wetgever vastgestelde normen relatief weinig houvast bieden, maar ook omdat de doelmatigheid van het bestuurlijk optreden gaat prevaleren boven de materiële rechtmatigheid. De technocratische positie heeft wel oog voor dergelijke problemen maar beoordeelt ze als min of meer onvermijdelijke nevengevolgen van de produktieve beleidsfunctie van de overheid, waar immers de prioriteit wordt gelegd.

De veelheid van bestuurshandelingen en de verspreiding hiervan over een groot aantal bestuurseenheden brengt een permanente afstemmingsproblematiek mee. In de vorige paragraaf werd in dit verband de spanning tussen centralisatie en decentralisatie beschreven en de behoefte om samenhang te brengen in het gefragmenteerde overheidsbeleid. Dit probleem-besef is in de technocratische positie sterk ontwikkeld. Hier bestaat veel aandacht voor instrumenten om het beleid zo systematisch en doelmatig mogelijk in te richten. Planning, wetgeving en financiële begrotingen worden in dit verband beschouwd als middelen die het bestuur hiertoe ten dienste staan. Daarnaast wordt ook de bestuurlijke organisatie met dit oogmerk onderzocht. In deze positie passen niet alleen de aanbevelingen om het bestuurlijk verkeer naar hoofdbeleidsgebieden te organiseren, maar wordt er tevens naar gestreefd de beleidstaak efficiënt over verschillende bestuurseenheden te verdelen. De rijksdienst zou zich kunnen beperken tot de hoofdlijnen van beleid. Territoriale en functionele decentralisatie en delegatie binnen het bestuur worden beschouwd als nuttige ingrepen om de centrale besluitvorming efficiënter te laten verlopen.

De technocratische positie krijgt verschillende accenten in de drie ideologische stromingen. De *socialisten* en de *liberalen* hebben gemeen dat ze aan de overheid een eigen verantwoordelijkheid toekennen om in te grijpen in het sociaal verkeer. Bij de eersten wordt deze verantwoordelijkheid ruim genomen, bij de laatsten beperkt zij zich tot die momenten waarop de overheid een tegenwicht moet bieden tegen de negatieve externe effecten van een betrekkelijk vrij sociaal verkeer. De technocratisch-socialistische visie voorziet in een organisatie van het bestuur waarin elk beleidsterrein zijn eigen activiteiten ordent via een planmatige opbouw, zo mogelijk op elk van de drie bestuursniveaus, opdat dit geheel van beleidsplannen onderling gecoördineerd kan worden. In de praktijk zijn hiervan reeds voorbeelden te vinden op het terrein van omgevingsvraagstukken, van infrastructurele voorzieningen, van sociaal-culturele voorzieningen. Dit netwerk kan worden uitgebreid. Hiermee gepaard gaande problemen van bureaucrativering moeten worden opgelost via verbeterd management en organisatie. In de technocratisch-liberale positie weegt het probleem van bureaucrativering minder zwaar doordat een grotere selectiviteit wordt toegepast, maar ook hier worden oplossingen gezocht door de organisatie van het overheidsbeleid te onderwerpen aan eisen van consistentie, efficiëntie en slagvaardigheid. In de *technocratische politiek op christelijke grondslag* krijgen in de bestuursoriëntatie vaste overlegverbanden met maatschappelijke organisaties een bijzondere

beklemtoning. Hiermee wordt een ander accent gelegd dan bij de technocratisch-liberale en -socialistische visie waar het vertrekpunt wordt genomen in de eigen verantwoordelijkheid van de overheid. Kenmerkend voor deze christelijk-politieke beschouwingwijze is dat verschillende maatschappelijke groepen elkaar nodig hebben, elkaar aanvullen en tot samenwerking gedwongen zijn. In gemeen overleg met de overheid kunnen de noodzakelijke beleidslijnen ontwikkeld worden. In de concrete uitwerking leidt deze positie tot de institutionalisering van overlegverbanden tussen de belangrijke partners.

In de *sociocratische* positie overheerst de gedachte dat de brede, met veel procedures omgeven en ten dele in zich zelf gekeerde bestuurlijke deskundigheid van de overheid onoverzichtelijk en ondoelmatig is geworden. De overheid heeft maatschappelijke handelingsprocessen te zeer naar zich toegetrokken en blokkeert hiermee de mogelijkheid dat in het sociaal verkeer zelf antwoorden worden gevonden voor maatschappelijke problemen. De verantwoordelijkheden moeten evenwichtiger worden gespreid, niet alleen binnen de bestuursinterne verhoudingen maar vooral ook over de in het maatschappelijk verkeer optredende particuliere verbanden. Dit brengt voor de staatkundige verhoudingen mee dat de vooruitgeschoven positie van de uitvoerende macht wordt teruggedrongen. Het dualisme tussen wetgevende en uitvoerende macht moet in ere worden hersteld. Dit brengt niet alleen mee dat de delegatie van regelgevende bevoegdheden aan het bestuur wordt teruggedrongen, maar vooral ook dat de wetgever, zijn eigen positie in acht nemend, het bestuur meer gaat binden aan de door hem gestelde materiële normen. Voor de rechter volgt hieruit een verschuiving van werkzaamheden. Hij zal het optreden van het bestuur, sterker dan thans het geval is, moeten toetsen aan materiële normen, hetgeen hem minder kwetsbaar maakt.

De sociocratische positie voorziet in een relatief kleine overheid. Invloed wordt uitgeoefend door het gebruik dat van maatschappelijke machtsposities wordt gemaakt, te normeren en door de voorwaarden voor het tot stand komen van tegenkrachten te bevorderen. Door een juiste toedeling van rechten en plichten kan de overheid de voorwaarden scheppen voor een bepaalde afloop van de maatschappelijke ontwikkelingen, zonder rechtstreeks en actief sturend in de maatschappelijke besluitvormingsprocessen in te grijpen. Dit betekent voor de huidige bestuurspraktijk dat veel activiteiten die thans vooral binnen de rijksdienst worden verricht, verplaatst kunnen worden. De afstemmingsproblematiek van de huidige bestuurspraktijk wordt in deze positie derhalve niet beantwoord met een aanvullend programma van coördinatie, bestuursplanning enzovoort, maar met een vergaande spreiding van activiteiten. De sleutelwoorden in termen van bestuurlijke organisatie zijn: decentralisatie, deregulering en reprivatisering.

Binnen de drie ideologische stromingen krijgt ook de sociocratische positie verschillende accenten. In het *socialisme* kent de sociocratische positie een langere voorgeschiedenis dan de technocratische, ook al werd ze daardoor in de loop van de eeuw overschaduwd. De sociale strijd vindt op veel maatschappelijke fronten plaats en moet op al deze maatschappelijke locaties in rechtvaardige zeggenschapsverhoudingen resulteren. In deze zin wordt aan de overheid een belangrijke rol toegekend, maar de brede, actief intervenierende en presterende overheid wordt gewantrouwd. Vooral op het plaatselijke, gedecentraliseerde niveau van de overheid kan een directer contact met de bevolking ontstaan. De nadruk valt evenwel op het creëren van rechtsposities waarop mensen in hun directe maatschappelijke positie aanspraak kunnen maken.

De *sociocratisch-liberale* positie kenmerkt zich door het vertrouwen in de werking van de vrije markt. Doelgerichte handelingen door of vanwege de overheid blokkeren de zelfregulerende werking van een vrij sociaal verkeer. Zolang mogelijk moet worden nagestreefd dat sociale handelingen door de betrokkenen zelf in vrijwilligheid worden genomen. Van de overheid worden waarborgen verwacht voor het behoud van sociale diversiteit, met de daarbij behorende verschillen en conflicten, ten einde de mogelijkheid van vrije keuzemogelijkheden en creatieve oplossingen open te houden. Machtscon-

centraties moeten worden gebroken door een evenwichtiger machtsverdeling. Daarbij is meer wantrouwen tegen publieke dan tegen private machtsvorming en -uitoefening gerechtvaardigd. De concrete beleidstaken van het bestuur moeten zoveel mogelijk overgeheveld worden naar de samenleving. Waar de overheid een verzorgende taak resteert, dienen de bij toepassing van het profijtbeginsel tot uitdrukking komende maatschappelijke voorkeuren haar tot leidraad te strekken.

Bij de *sociocratische politiek op christelijke grondslag*, ten slotte, dienen sociale verantwoordelijkheden in eerste instantie in eigen kring te worden genomen. Veel aandacht gaat uit naar de eigen positie van maatschappelijke verbanden die het oogmerk van eigengewin overstijgen maar toch een eigen identiteit behouden tegenover de overheid. De wederzijdse doordringing van overheid en samenleving wordt beschouwd als een sociaal vervlakkingsproces. Waar de overheid een verzorgende functie behoudt, moet deze vanuit kleine samenlevingsverbanden worden opgebouwd, opdat deze activiteiten zo flexibel mogelijk worden aangepast aan de behoeften van de cliënten. In beginsel moet zoveel mogelijk ruimte worden gelaten aan deze sociale verbanden. De overheid moet zoveel mogelijk in samenspraak, op zo gelijk mogelijke voet opereren met de bevolkingsgroepen die ze dient.

In de volgende paragraaf wordt vanuit de hier geschetste technocratische en sociocratische posities een tweetal perspectieven op het openbaar bestuur nader uitgewerkt, te weten het perspectief van de interventionistische staat en het perspectief van de ordebepalende staat. Aan verschillen in uitwerking van beide perspectieven op grond van de politiek-ideologische onderscheiding wordt hierbij ruimschoots aandacht besteed.

9.3 Perspectieven voor het openbaar bestuur

9.3.1 Het perspectief van de interventionistische staat

9.3.1.1 De centrale overheid

In het perspectief van de interventionistische staat zal een afdoende oplossing moeten worden gevonden voor de onder 9.1 beschreven problematiek van het openbaar bestuur. Het bestuurlijk apparaat is in dit perspectief primair een instrument dat de door de politieke organen genomen beslissingen efficiënt zal moeten verwerken tot overheidsinterventies ter beïnvloeding van de maatschappelijke ontwikkelingen. De mate van centralisatie of decentralisatie van het openbaar bestuur berust primair op doelmatigheidsoverwegingen. De kenschets van het Nederlandse bestuurlijke bestel als een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' wordt niet als dogma gehanteerd. Wanneer het beleid dat eist, wordt het gedecentraliseerde bestuur in medebewind ingeschakeld; waar het beleid dit toelaat, houdt dat bestuur meer eigen bevoegdheden.

Indien men in de sturing en beheersing van de maatschappelijke ontwikkelingen een centrale taak voor de staat ziet, wordt de bewerktuiging van de overheid een belangrijk aandachtspunt. Vanuit het perspectief van de interventionistische staat wordt als probleem gezien dat de groei van het takenpakket van de overheid in omvang en verscheidenheid op rijksniveau gepaard is gegaan met specialisatie en compartimentering: 'de republiek der veertien onverenigde departementen', elk met hun eigen wetsfamilie. Die versplintering zet zich binnen de departementen tot in de beleidsafdelingen voort. De intensiteit waarmee een gefragmenteerd optredend bestuur ingrijpt in de particuliere sfeer van burgers, ondernemingen en andere maatschappelijke verbanden, leidt bovendien tot de creatie van kleine formele of informele beleidscircuits, waarbinnen bestuur en particuliere belangenorganisaties elkaar impregneren en elkaar steunen in de competitie met andere belangen.

De politieke en ambtelijke toppen van de rijksdienst worden aldus sterk in beslag genomen door de arbitrage tussen conflicterende beleidsinitiatieven. Zij komen aan de formulering, laat staan de verwezenlijking van een – in dit perspectief noodzakelijk geacht – sectorenoverspannend integraal beleid niet

meer toe. Binnen de rijksoverheid wint 'de wereld van de sectoren' het van 'de wereld van de integratie'. De organisatorische versplintering van de rijksdienst met haar talrijke gesloten beleidscircuits heeft gevolgen voor de verhouding tussen parlement en regering. Het parlement staat ad hoc bloot aan de druk van bijzondere belangengroepen, namelijk wanneer deze in de beleidscircuits samen niet aan hun trekken komen. De meningsvorming van het parlement wordt hierdoor incidentalistisch; aan een bestendige onderlinge afweging van de talrijke deelbelangen, voor welke behartiging de staat verantwoordelijkheid heeft genomen, komt de volksvertegenwoordiging niet meer toe. De versplintering van het beleid doet zich ook in de verticale verhoudingen met de lagere rechtsgemeenschappen (provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfslichamen) voelen. Hetgeen bij de beleidsvoorbereiding onsamenhangend is gebleven, kan op het niveau van gemeente of provincie bij de beleidsuitvoering niet meer in samenhang worden gebracht. Kortom, de politiek heeft haar heerschappij in de staat moeten afstaan aan een ondoorzichtig conglomeraat van bureaucratisch particularisme en (semi-)corporatieve deelbelangen, dat voor zijn optreden geen rekenschap afdelt maar alleen de rekening aanbiedt.

In dit perspectief bestaat de oplossing voor het versplinterde openbaar bestuur uit twee parallel lopende sporen. In het eerste spoor wordt de coördinatie en integratie van de beleidsvorming binnen de rijksdienst verbeterd door een gegroepeerde reorganisatie van het apparaat. Het aantal departementen van openbaar bestuur wordt verminderd en in het takenpakket van de onderscheiden departementen wordt meer eenheid en samenhang gebracht⁹. Daardoor reeds wordt de interdepartementale coördinatielast verminderd. In de intra-departementale organisatie wordt de coördinerende functie van de politiek en van de ambtelijke toppen versterkt en wordt aan de vorming van een samenhangende departementale beleidsplanning meer aandacht besteed. Voor de oplossing van de overblijvende interdepartementale coördinatieproblemen dient de besluitvormingscapaciteit van de toppen van de uitvoerende macht te worden versterkt. Zoals gesteld is in het rapport van de Commissie-Vonhoff kan dit gebeuren door een indeling van de overheidstaken in vijf hoofdbeleidsgebieden, die overeenkomen met de algemene invalshoeken van het overheidsbeleid:

- het ruimtelijke en omgevingsfacet;
- het sociaal-economische facet;
- het maatschappelijk-culturele facet;
- het justitieel-bestuurlijke facet;
- het internationale facet.

Voor elk dezer facetten wordt een apart besluitvormings- en coördinatiekader geschapen, dat zijn culminatie vindt in een aparte onderraad van de ministerraad. De in de onderraad aan de orde komende onderwerpen worden dan getoetst aan het van jaar tot jaar te actualiseren regeringsprogramma. Voor de voorbereiding van de besluitvorming zijn verschillende varianten denkbaar. Zij tenderen er alle toe daarvoor een aparte competentie aan de voor het desbetreffende facet meest betrokken bewindspersoon toe te kennen.

In het tweede spoor worden deze organisatorische voorzieningen gecomplementeerd met wettelijke regelingen die de beleidscoördinatie inhoudelijk structureren. Voor elk der materiële hoofdbeleidsgebieden — te weten de drie eerstgenoemde — wordt een 'beleidskaderwet' opgesteld, die de procedurele basis schept voor een ordenende planning van de gewenste ontwikkelingen op het betrokken beleidsgebied¹⁰. De in die planning op te nemen interventies kunnen verschillen al naar gelang van het hoofdbeleidsgebied en van het beleid dat door de overheid wordt gevoerd.

Uit hetgeen daaromtrent in de voorgaande hoofdstukken is gesteld, vloeit

⁹ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *op. cit.*

¹⁰ P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat; Instrument en Waarborg*. Deventer, Kluwer, 1978.

R. Fernhout, *Wetgeving, planning en financiering, economisch beleid*; Achtergrondstudie nr. 8, deel 3, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

voort dat in de *technocratisch-socialistische uitwerking* van het perspectief het accent vooral zal liggen op het planmatige karakter van de interventies. De inhoud van de plannen zal ertoe tenderen voor het bestuur de nodige bevoegdheden te scheppen voor het verwezenlijken van de daarin geëxpliciteerde beleidsdoelstellingen. Wet, procedure en plan zijn primair beleidsinstrumenten. De nodige rechtsstatelijke waarborgen worden vooral in een uitgebreide rechtsbescherming gelegd, eventueel aangevuld met inspraakregelingen (rechtsbescherming vooraf). De democratische dekking wordt gezocht in de verantwoordingsplicht van de plannende uitvoerende macht aan de vertegenwoordigende organen, die het vooral van hun controlerende functie moeten hebben. Strategische beleidskeuzen die zich bij de opstelling en uitvoering van de plannen voordoen, zouden ter goedkeuring vooraf aan die organen moeten worden voorgelegd. In deze visie wordt aan de executieve de benodigde bewegingsruimte gelaten om een zelfstandig beleid te ontwikkelen. Voor zover het niet mogelijk is aan de uitspraken van de volksvertegenwoordiging over de fundamentele beleidskeuzen een juridisch bindend karakter toe te kennen, vertrouwt men hier op vormen van politieke binding.

Deze socialistische variant van het perspectief is meer op de afzonderlijke beleidsgebieden toegesneden en kenmerkt zich door een vergaande integratie van het planmatige beleid¹¹. De afzonderlijke competenties kunnen worden ingezet voor verschillende doelstellingen. Zo kan bij het verstrekken van opdrachten voor de aanleg van infrastructuur rekening worden gehouden met de regionale spreiding van de werkloosheid, of kan het wetenschapsbeleid gecoördineerd worden met de doeleinden van een sectorenplanning. De armslag die een interventionistisch optredende executieve in deze visie behoeft en de onzekerheden waarmee bestuurlijk handelen wordt geconfronteerd, verzetten zich ertegen om de beleidskaderwetten te laten begrenzen door normatieve bepalingen, die het bestuur beperken in de uitoefening van zijn competenties. Dat geldt niet slechts voor de verhouding tussen staat en burger of staat en onderneming, maar ook voor de verhouding van de centrale overheid en de lagere rechtsgemeenschappen. Aan gemeente, provincie en, eventueel, publiekrechtelijke bedrijfsorganen kent de wet een functie toe bij de vorming en uitvoering van het planmatige beleid, maar die functie is afhankelijk van de beleidslijnen op centraal niveau. Het door de centrale overheid geformuleerde algemeen belang zal wanneer het beleid dat eist, moeten prevaleren boven het regionale of plaatselijke particularisme. In deze uitwerking kan het op het maatschappelijk-culturele hoofdbeleidsgebied sterk levensbeschouwelijk georiënteerd particulier initiatief wel blijven bestaan, maar het komt geen principiële voorrangs- of uitzonderingsplaats toe. Voor zover dat initiatief taken vervult die in de verzorgingsstaat de overheid tot de haren mag rekenen, blijft het onderworpen aan de voor de uitvoering van die taken van staatswege gegeven voorschriften.

In de *technocratisch-liberale uitwerking* van het perspectief wordt eveneens veel belang gehecht aan de algemene beleidssamenhangen, maar omdat het overheidsingrijpen selectiever is en meer per beleidsterrein gedifferentieerd dan in de voorgaande uitwerking — het betreft immers slechts correcties van het vrije sociaal verkeer en geen zelfstandige beheersingsbehoeften via de overheid¹² — blijft er ruimte om de wettelijke regelingen voor de verschillende hoofdbeleidsgebieden in de uitwerking van de overheidsbevoegdheden wat meer te differentiëren. Vanwege de selectieve aandacht krijgt de wetgeving een zwaardere normatieve lading op het stuk van de reikwijdte van de competenties en krijgen bovendien de eigen bevoegdheden van de lagere territoriale rechtsgemeenschappen wat eigen reliëf.

Deze liberale uitwerking wijkt het duidelijkst van de socialistische af op het sociaal-economische hoofdbeleidsgebied. De economische wetgeving scheidt

¹¹ E. van Thijn, 'Democratisering van het bestuur'; *Socialisme en Democratie*, jrg. 34 nr. 5, mei 1977, blz. 195-293.

¹² J.A.A. van Doorn, Liberalisme: 'Plaatsbepaling en perspectief'. Opgenomen in *Liberaal Geschiedenis* nr. 32, *Liberalisme in de jaren tachtig*, 's-Gravenhage, Prof.mr B.M. Teldersstichting, 1978.

het kader waarbinnen de markt ordelijk kan functioneren en waarbinnen het prijsmechanisme zijn coördinerende werking kan vervullen. Deze wetgeving wordt aangevuld door bij voorkeur algemene regelingen, die de overheid de bevoegdheid geven met globale en indirecte middelen in te grijpen ten behoeve van het macro-economisch beleid. Indien dat beleid dat vereist, is in deze visie een globale beheersing van de prijs- en inkomensbeweging aanvaardbaar, mits die ingrepen geen permanent karakter krijgen. Dan zou het gevaar van verstarring te groot worden.

Tegen een selectieve beïnvloeding van de marktcoördinatie bestaat geen bezwaar, mits zij aanvullend en tijdelijk is. Wanneer de tekortkomingen in de marktallocatie zijn verholpen, dient de overheid weer terug te treden. Zo een selectieve sturing kan in het bijzonder ten behoeve van regionaal-economische en functionele beleidsdoelstellingen nodig blijven. Op het terrein van het ruimtelijke en het omgevingsbeleid verschilt dit liberaal uitgewerkte perspectief slechts licht van de socialistische. In de daarvoor geldende wetgeving wordt wat meer belang gehecht aan de normatieve inkadering van de plancompetenties. Er blijft een zeker wantrouwen bestaan tegen slechts door procedurele waarborgen afgeschermd 'open' bevoegdheden. Bijgevolg komt hier aan de vertegenwoordigende organen, optredend in hun functie van medewetgever, wat meer gewicht toe. Er bestaan ook bezwaren tegen het cumulatieve gebruik van bepaalde bevoegdheden voor verschillende doeleinden: de ruimtelijke planning is geen instrument voor de rechtstreekse beïnvloeding van de investeringen, omgekeerd kunnen in de sociaal-economische wetgeving ook geen bepalingen voorkomen die dwingend de keuze van vestigingsplaats voorschrijven. De organisatorische voorzieningen voor de beleidscoördinatie kunnen zo wat bescheidener blijven.

Vanuit de *technocratische politiek op christelijke grondslag* wordt in dit perspectief evenzeer belang gehecht aan de algemene beleidsverbanden, doch de met het oog daarop te treffen voorzieningen strekken er vooral toe coöperatie tussen de staat en het particulier initiatief in nevenschikking mogelijk te maken. Op sociaal-economisch beleidsterrein wordt voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een eigen zelfstandige plaats ingeruimd bij de vorming en uitvoering van het planmatige beleid ('de overlegeconomie'). Die bevoegdheden worden uitgesprokener naarmate het beleid meer selectief wordt. Dit houdt in dat het economische sectorbeleid inhoudelijk wordt bepaald door de bedrijfsgenoten. De staat dient zijn beleid daarop af te stemmen en, zo nodig, een publiekrechtelijk verbindende werking toe te kennen aan hetgeen op bedrijfstakniveau is vastgesteld. De voor het totale economische beleid nodige coördinatie wordt verwezenlijkt doordat van overheidswege tijdig uitspraken worden gedaan over de hoofdorïëntaties van het algemene economische beleid. Deze strekken de besluitvorming op bedrijfstakniveau tot richtsnoer.

De voor deze uitwerking kenmerkende nevenschikking tussen de overheid en de binnen de eigen kring werkzame bedrijfsorganen, komt ook tot uiting in de relatief grote plaats die de overeenkomst als instrument van overheidsbeleid toekomt. Door het aangaan van wederzijdse juridische bindingen worden het algemeen belang en de bijzondere bedrijfsbelangen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganen met elkaar in overeenstemming gebracht. Alleen zo kan de wederkerige verantwoordelijkheid voor de economische toekomst van Nederland worden verzekerd. Ter staving van legitimiteit van deze benadering wordt wel gewezen op de ontstaansgeschiedenis van ons sociaal en economisch bestel, dat zich kenmerkt door een, door de wetgever erkende en ondersteunde, coöperatie tussen de staat en het georganiseerde bedrijfsleven. In de bestaande sociaal-economische wetgeving zijn deze verstregelingsverschijnselen op menige plaats aan te wijzen¹³. Zij zullen in de toekomst nog meer moeten worden geaccentueerd.

Bij de bestuurlijke organisatie en het wettelijk instrumentarium voor het maatschappelijk-cultureel werk komt het primaat principieel aan het par-

¹³ J.W. de Pous, 'Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat; sociaal-economische ontwikkelingen in de periode 1963-1980 en suggesties voor de jaren daarna'; *Economische Statistische Berichten*, 65e jaargang, nr. 3286, december 1980.

ticulier initiatief toe. Het optreden van de overheid heeft hier een typisch complementair karakter. Waar het particulier initiatief verstek laat gaan, kan de staat de lacunes opvullen, doch hij zal moeten terugtreden wanneer de maatschappelijke verbanden hun verantwoordelijkheid tot gelding brengen. Het planmatig overheidsbeleid op dit terrein zal zich in hoofdzaak moeten beperken tot het aangaan van normatieve kwalitatieve randvoorwaarden voor het optreden van het particulier initiatief en tot het uitwerken van de nodige procedures volgens welke de schaarse middelen over de categorieën activiteiten moeten worden verdeeld. Die verdelende planning mag evenwel niet uitsluitend in handen van de overheid blijven.

9.3.1.2 De bestuurlijke inrichting

In het perspectief van de interventionistische staat neemt het vraagstuk van de verdeling van de competenties tussen het rijk en de lagere rechtsgemeenschappen een belangrijke plaats in. Ten aanzien daarvan zijn drie verschillende varianten te onderkennen.

De eerste variant is sterk instrumenteel gericht. Omdat de tenuitvoerlegging van het op het centrale niveau tot stand gebrachte en gecoördineerde planmatige beleid op dat niveau op praktische bezwaren stuit, dient daarbij de lagere overheid te worden ingeschakeld. Op plaatselijk en regionaal niveau kan bij de tenuitvoerlegging in de nodige fijnregeling worden voorzien, ten einde in te spelen op de specifieke problemen en behoeften aldaar. Zo zou het beleid aan effectiviteit kunnen winnen, zonder dat de meer globale samenhangen daarvan te loor gaan. In deze benadering treden de lagere rechtsgemeenschappen strikt in medebewind op; waar de van bovenaf gegeven regelingen en richtlijnen hun nog een zekere beleidsruimte laten, is het gebruik van die marge afhankelijk van de instemming van de centrale overheid. Deze dient in de planwetgeving de nodige middelen van preventief en repressief toezicht te voorzien, opdat de nodige verticale coördinatie, wanneer nodig, steeds kan worden verzekerd. Deze instrumentele benadering spoort vooral met de *technocratisch-socialistische visie*, maar heeft ook affiniteit met de *technocratisch-liberale visie*.

In de tweede variant berust de voor een goed gecoördineerd planmatig beleid nodige betrokkenheid van de lagere overheid minder op onderdanigheid op nevenschikking. Zeker wanneer de tenuitvoerlegging van het beleid geen externe effecten buiten het gebied (zowel in geografische als in functionele zin) sorteert waar de betrokken lagere rechtsgemeenschap bevoegd is, kan deze binnen de globale marges, welke door de op centraal niveau uitgewerkte planning worden gesteld, zelf het nodige planmatige beleid voorbereiden en uitwerken. De centrale overheid onthoudt zich van een directe beïnvloeding van het gemeentelijk of provinciaal beleid, zolang dat zich ontwikkelt binnen de door haar aangegeven hoofdlijnen. Deze opvatting berust vooral op de overweging dat de complexiteit van een alomvattende detailplanning de coördinatie- en besluitvormingscapaciteit van de rijksdienst verre te buiten gaat, en dat het daarom verantwoord is die complexiteit te reduceren door het planmatig beleid op centraal niveau te beperken tot het uitwerken van de hoofdlijnen. Mogelijke dispariteiten tussen de aanvullende planning van de lagere rechtsgemeenschappen neemt men daarbij voor lief. Waar het theoretisch mogelijke optimum op centraal niveau niet kan worden bereikt, moet men dat ook niet eisen bij een deels gecentraliseerde, deels gedecentraliseerde beleidsvoering. Deze benadering, die het suboptimale tot norm voor het overheidsbeleid stelt, komt als 'pragmatisch' vooral in de *technocratisch-liberale visie* voor.

De derde variant onderscheidt zich duidelijk van beide voorgaande. Daarin neemt men in beginsel aan dat een interventionistisch beleid dat op decentraal niveau ten uitvoer kan worden gelegd, op dat niveau ook doelmatiger kan worden voorbereid. Omdat de verhoudingen op dat niveau veel overzichtelijker zijn en het inzicht in en de bekendheid met de problematiek die het beleid moet oplossen daar veel meer aanwezig is, dient de centrale overheid voor de lagere overheid de mogelijkheden te scheppen voor het uitwerken en ten uitvoer brengen van een zelfstandig geïntegreerde en

gecoördineerde planning op brede beleidsgebieden. De Rijksoverheid zou des te gerader tot zo'n stap moeten overgaan, omdat de coördinatielast op dat niveau nimmer afdoend is op te lossen zonder een aanzienlijke overdracht van bevoegdheden. Die overdracht dient niet beperkt te blijven tot de beleidsonderwerpen welke binnen het competentiebereik van de lagere rechtsgemeenschappen kunnen vallen, omdat zij daarbuiten geen externe effecten veroorzaken. Door toepassing van vormen van complementair bestuur of coöperatieve planning, zowel horizontaal tussen de lagere rechtsgemeenschappen als verticaal met de hoger gelegen bestuurslagen, kunnen de externe gevolgen doeltreffend worden verwerkt. In deze benadering dienen in het belang van een goed gecoördineerde en doelmatige beleidsafweging op het lager niveau de gouden koorden tussen het rijk en de lagere overheid te worden geslaakt. In plaats van talloze doeluitkeringen dienen de lagere rechtsgemeenschappen de beschikking te krijgen over een ruimer eigen belastinggebied, zo nodig aangevuld met algemene uitkeringen uit 's-rijks schatkist. Een belangrijk argument in deze benadering is dat een diepingrijpend planmatig beleid niet mogelijk is zonder een reële democratische dekking. Die zou in de kleinschaliger plaatselijke verhoudingen effectiever zijn dan op rijksniveau. Deze laatste variant past het meest in de *technocratische visie op christelijke grondslag*, waarin de zelfstandige uitoefening van meer nevenschikte bevoegdheden van oudsher een typerende plaats inneemt.

Bij de toeschrijving van de hierboven omschreven benaderingen van de spanning tussen centrale en decentrale beleidsvoering aan de drie karakteristieke visies welke de staat in een interventionistisch perspectief zien, mag niet uit het oog worden verloren, dat de mogelijkheden voor deze verschillende benaderingen van hoofdbeleidsgebied tot hoofdbeleidsgebied sterk uiteenlopen. Het sociaal-economisch beleid zal naar zijn aard een strakkere en meer eenvormige vormgeving van de interventies vereisen, dan het maatschappelijk-culturele beleid, waar van oudsher aan een zeker pluralisme principieel bestaansrecht is toegekend. De grootste bandbreedte aan variaties in benadering van de verhouding tussen centraal en decentraal beleid is bij het ruimtelijke en omgevingsbeleid aan te treffen.

9.3.2 *Het perspectief van de ordebepalende staat*

9.3.2.1 De centrale overheid

In de karakteristieke visies waarin de autonomie van de burger, het bedrijf en het particuliere maatschappelijke verband centraal staan, komt als hoofdprobleem naar voren dat de overheid vooral binnen de rijksdienst te breed is uitgedijld. Processen van bureaucrativering hebben ertoe geleid dat het opereren van de executieve ondoorzichtig, oncontroleerbaar en vooral ook ondoelmatig is geworden. In deze analyse moeten twee zaken onderscheiden worden. Een eerste deel van de problematiek heeft betrekking op de centrale rol van de overheid in de samenleving. Het tweede deel van de problematiek betreft de waarneming dat de overheid de uitoefening van haar functie — ongeacht de omvang daarvan — te zeer rond zich zelf centreert.

Wat het eerste betreft, oordelen de drie *sociocratische visies* vanuit hun politieke stellingname zeer verschillend. Met name de liberale visie brengt naar voren dat teveel maatschappelijke desiderata als vanzelfsprekend op de politieke agenda worden geplaatst. Ook in de visie op christelijke grondslag komt — zij het in mindere mate — naar voren dat de overheid teveel verantwoordelijkheden draagt. De socialistische visie, ten slotte, keert zich niet zozeer tegen de omvang van de verantwoordelijkheden van de staat, maar vooral tegen de wijze waarop de overheid de uitoefening van haar taak vervult.

Het tweede deel van de problematiek komt met slechts lichte accentverschillen in alle drie visies naar voren. Zij betreft niet de omvang van verantwoordelijkheden van de staat, maar het feit dat de overheid — met een primaat bij de uitvoerende macht — zich zelf te centraal stelt in de wijze waarop de publieke verantwoordelijkheden worden behartigd. Door in te grijpen in de machtsverhoudingen in het sociaal verkeer worden hierin zoda-

nige machtsposities gecreëerd dat de beoogde verantwoordelijkheden in het sociaal verkeer worden genomen zonder dat de overheid de planning in eigen handen neemt. De twee probleempercepties vertonen veel raakvlakken en komen ook in combinatie voor, maar het is zinvol om ze analytisch te onderscheiden. Op deze manier wordt immers inzichtelijk waarom in de analyse vanuit het perspectief van de ordebepalende staat de afstoting van overheidstaken — in het bijzonder die van de rijksdienst — als centraal thema naar voren komt, zonder dat dit noodzakelijkerwijze meebrengt dat de overheid minder verantwoordelijkheden of 'ambities' toekomen. Dit laatste komt wel voor maar vergt een aanvullende politieke stellingname.

Het spreekt voor zich dat men vanuit ordebepalend perspectief een uiterst gereserveerde houding aanneemt tegenover de pogingen tot reorganisatie van de rijksdienst en versterking en stroomlijning van de bestuurlijke organisatie. De problematiek van het openbaar bestuur wordt in dit perspectief vooral gezien als gevolg van het feit dat de overheid de prestaties naar zich toetrokken heeft en daardoor groot is geworden maar onmachtig, niet tot tijdig reageren op de evolutie van de omgeving in staat. De thans voorgenomen reorganisatie en een verhoogde mate van bestuursplanning beantwoorden vanuit deze optiek niet aan de werkelijke problematiek. Zelfs wanneer dergelijke operaties ertoe zouden leiden dat de zaken in de staatssfeer wat sneller tot een besluit komen, zal dat voordeel snel teniet gaan, doordat hetgeen nu op inefficiënte wijze fout gaat, dan op eventueel efficiënter wijze zou mislopen. De omvang van de schade zal navenant groter worden. In dit perspectief worden de in eigen handen genomen uitvoerende taken van de overheid drastisch verminderd. De beleidsvorming wordt grotendeels overgelaten aan het onderling verkeer van maatschappelijke krachten. Aandachtspunt wordt dan vooral de vraag hoe en in welke mate de overheid haar verantwoordelijkheden in dit sociaal verkeer tot gelding laat komen. De noodzaak tot hetgeen met een modewoord 'deregulering' wordt genoemd — het gaat eigenlijk om een *andere* wijze van regelgeving — heeft consequenties voor de functies van de staat. Hij zal zich vooral moeten concentreren op het scheppen van een ordenend kader van machtsverhoudingen waarbinnen de besluitvorming in de particuliere sfeer zich zelf kan coördineren.

In de *sociocratisch-socialistische uitwerking* wordt als probleem onderkend dat de staat zich in zijn regelweb heeft verstrikt en daardoor de autonome sfeer van de burger die in bedrijfs- en andere verbanden leeft, dreigt te verstikken. De staat heeft hier niet vanzelfsprekend het primaat voor de oplossing van maatschappelijke problemen¹⁴. De sociale emancipatiebeweging voltrekt zich over de gehele maatschappelijke linie. De rol van de staat is hierin begrepen. Wanneer de overheidsregulering ertoe leidt dat maatschappelijke conflicten ontijdig worden afgedempt en voorts een domper betekent voor het tot gelding brengen van de persoonlijke of groepsinzichten in de maatschappelijke belangenstrijd, moet ook in deze uitwerking de staat terugtreden. Echter een horizontalisering van de maatschappelijke belangenstrijd vereist dat de wetgever de wegen opent om de nodige conflicten tijdig te kunnen beslechten en dat minder gepriviligeerde maatschappelijke groepen over machtsbronnen en handelingspotentieel beschikken. Daartoe is een wetgeving die zich beperkt tot de duurzame ordening en inkadering van het maatschappelijk bestel, onvoldoende. Die ordening zal tevens structurele ongelijkheden in materiële machtsverhoudingen moeten compenseren, althans het tot gelding komen van compenserende maatschappelijke krachten moeten bevorderen. Daarin moeten steeds de relatieve voordelen en handicaps van de strijdende partijen worden betrokken: ten aanzien van de toegang tot de rechter dient zoveel mogelijk materiële gelijkheid te bestaan. De gedachten gaan hier bijvoorbeeld uit naar een op wettelijke grondslag gebaseerde omvorming van ondernemingsraden in personeelsraden, naar compenserende wetgeving ten aanzien van arbeidsovereenkomsten en van de positie van huurders of consumenten, naar wetgeving ten behoeve van maatschappelijke minderheidsgroepen, waarbij zo mogelijk het materiële gelijkheidsbeginsel

¹⁴ P. Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*; WBS cahiers, Deventer, Kluwer, 1982.

normatief wordt gesteld. De wetgever moet ten slotte de bestaande maatschappelijke ongelijkheden steeds compenseren, door op ruime schaal deskundige en betaalbare rechtshulp ter beschikking te stellen en door het openen van de mogelijkheid om groepsgewijs te procederen.

Privatisering en de toepassing van het profijtbeginsel wordt niet bij voorbaat van de hand gewezen, mits het commerciële gezichtspunt daarbij niet doorslaggevend wordt. Indien het ertoe zou leiden dat burgers van de voor hen wezenlijke voorzieningen verstoken blijven, zullen bij de prijsstelling van de geprivatiseerde diensten de nodige compensaties voor de sociaal zwakkere marktpartijen moeten worden ingebouwd; de toepassing van het profijtbeginsel dient te worden gemitigeerd door toepassing van het draagkrachtbeginsel.

In de uitwerking van de *sociocratische visie op christelijke grondslag* is het aanvaardbaar en soms zelfs gewenst dat de overheid door haar verstrekte voorzieningen afstoot. Privatisering houdt echter niet in dat deze voorzieningen voortaan op commerciële basis worden verstrekt. Door het beheer over deze voorzieningen terug te geven aan de maatschappelijke verbanden die daarvoor competent zijn te achten, kunnen de beslissingen over de omvang, de kwaliteit, de kring van gerechtigden en de prijs van de voorzieningen veel beter worden afgestemd op de sociale behoeften, dan een mechanisch en bureaucratisch optredende overheid dat kan¹⁵. Een verantwoordelijke samenleving kan zo uitgroeien boven het dilemma tussen budgetdemocratie en marktdemocratie.

In de, maatschappelijke autonomie centraal stellende, *sociocratisch-liberale uitwerking* worden duidelijk andere accenten gelegd. Er wordt gesteld dat een chaotisch opererende en uitwassende bureaucratie ertoe heeft geleid dat de marktcoördinatie, soms bedoeld, meestal onbedoeld, wordt verstoord en gechaotiseerd. Het oerwoud van slecht op elkaar afgestemde overheidsvoorschriften treft de geadresseerde burger in meer dan één opzicht.

Door de veelheid van tot hem gerichte en vaak tegenstrijdige impulsen, weet hij niet meer wat er van hem wordt verlangd. Hij neemt zijn beslissingen in de particuliere sfeer onder de permanente onzekerheid of zij op ambtelijke weerstand zullen stuiten. De zin van het overheidsoptreden niet meer begrijpend, zal hij trachten zich zoveel mogelijk aan de daaruit voortvloeiende lasten te onttrekken. De te ver gegane ambities van de moderne staat leiden zo, enerzijds, tot een ongewenste verstarring van het marktbestel, anderzijds hebben zij het perverse effect van een zich negatief tegenover de strevingen van de staat opstellende samenleving: de burgers zoeken hun profijt van de overheid te maximaliseren, hun lasten te minimaliseren. Het zwarte circuit en de daarmee samenhangende problematiek is het even onvermijdelijke als ongewenste neveneffect daarvan.

Deregulering is bij deze uitwerking in essentie een herijking van de onderlinge verhoudingen tussen de budgetdemocratie en de marktdemocratie¹⁶. Die verhoudingen zullen moeten worden gesaneerd door een drastische vermindering en vereenvoudiging van de bestaande overheidsvoorschriften. Alleen dan zullen de marktdeelnemers tijdig en doeltreffend kunnen reageren op de zich snel voltrekkende wijzigingen in de positie van onze volkshuishouding in een open economisch wereldbestel. Uit hetgeen in de vorige hoofdstukken is geschetst, vloeit voort dat in deze visie geen ruimte is voor een planmatig overheidsbeleid voor de hoofdbeleidsgebieden. Bijgevolg dienen denkbeelden omtrent een op open competenties berustende planmatige sturing, slechts door procedurele voorzieningen gewaarborgd, te worden afgewezen. Pragmatische en ideële overwegingen versterken hier elkaar.

Aan een heroverweging van de verhouding tussen de budgetdemocratie en de marktdemocratie is inherent dat de relatieve omvang van de collectieve en de marktsector worden gewijzigd. Dit houdt in dat activiteiten die thans in de collectieve sector worden verricht en die onderworpen zijn aan de afweging van de budgetdemocratie, zoveel mogelijk worden teruggebracht in de markt-

¹⁵ Rapport *Grondslagen politiek handelen*; 's-Gravenhage, Wetenschappelijk Bureau CDA, 1978.

¹⁶ *Heroverwegingen Collectieve Uitgaven*, Deelrapport 31, Regulering en deregulering, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16625, nr. 39.

sector: privatisering van overheidsactiviteiten. De voordelen daarvan zijn in deze liberale uitwerking drieledig:

- doordat in de marktsector het prijsmechanisme werkt, zal degene die de geprivatiseerde goederen en diensten aanbiedt, streven naar een minimalisering van de kosten onder een gelijktijdige maximalisatie van de daarvoor te leveren prestatie;
- voor de burgers wordt het verband tussen de geleverde diensten en de daarvoor op te brengen prijs doorzichtiger; meestal zal een grotere differentiatie van het dienstenpakket mogelijk zijn dan bij de gestandaardiseerde overheidsdiensten;
- de collectiviteit wordt ontlast van de bij gecollectiviseerde diensten onvermijdelijke administratieve kosten, te beginnen bij de administratieve controles en eindigend bij de betrekkelijke inflexibiliteit van door ambtenaren verrichte diensten.

Indien volledige privatisering van collectieve prestaties niet mogelijk blijkt, verdient het aanbeveling de afweging in de budgetdemocratie te laten leiden door de in de toepassing van het profijtbeginsel tot uitdrukking komende individuele preferenties van de gebruikers van de voorzieningen. Het marktmechanisme registreert die voorkeuren nauwkeuriger dan het globaler en door de vele nodige politieke compromissen onzuiver werkende budgetmechanisme.

9.3.2.2 De bestuurlijke inrichting

Indien de verzorgingsstaat katalyserend heeft gewerkt op de centralisatie van het openbaar bestuur, en voor die stelling biedt het verleden vele bewijzen, kan de gedeeltelijke ontmanteling van die staat de nodige ruimte scheppen voor het in de verdrukking geraakte plaatselijke en provinciale bestuur. Overheidssturing postuleert coördinatie en coördinatie postuleert een bestuurlijk niveau waarop alle in casu divergerende belangen aan dominante beleidsuitgangspunten worden getoetst. Het terugdringen van de sturende functie van de staat vermindert de coördinerende interventies van de centrale overheid in het lagere openbaar bestuur.

De gelede ordening van het openbaar bestuur in meer lagen veronderstelt dat de lagere bestuurlijke geledingen verschoond blijven van interventies van de hogere niveaus in wat naar zijn aard tot de taak van de lagere rechtsgemeenschappen behoort.

Deze argumenten vinden weerklank in de drie politieke visies. In de *sociocratisch-liberale uitwerking*, waarbij de autonomie van de particuliere sfeer centraal staat, bestaat een onlosmakelijk verband tussen het terugdringen van de planmatig sturende functie van de staat en de mogelijkheden tot decentralisatie van het openbaar bestuur. Het pluralisme wordt in de particuliere sfeer niet verondersteld — de samenleving kan pluralistisch zijn, zij hoeft het niet te wezen — maar indien deze pluralistisch is, wordt dat onderkend en erkend. Het constitutionele bestel dient, ook in de organisatie van het openbaar bestuur, de nodige ruimte voor het maatschappelijk pluralisme te laten. Naarmate de samenleving naar ideeëngoed, maatschappelijke achtergrond en afkomst meer heterogeen is, zal de overheid (ook de lagere overheid) meer terughoudendheid moeten betrachten met het scheppen van een ordenend kader voor de burgers en de verbanden waarin zij actief zijn. Echter daaruit kan niet worden geconcludeerd dat de lagere rechtsgemeenschappen als zodanig pluralistisch zouden zijn, in de zin dat bestuurlijke organisatie van de ene gemeente of provincie zou mogen afwijken van de andere, omdat zo de pluraliteit van de maatschappelijke verhoudingen beter tot haar recht zou komen. Het in deze uitwerking centraal staande formele gelijkheidsbeginsel en de scherpe caesuur die zij tussen de publieke en de private sfeer legt, verzetten zich daartegen.

In de uitwerking die stoelt op de *sociocratische visie op christelijke grondslag* vervaagt het verschil tussen de representatieve en de directe democratie naarmate de overheid 'dichterbij komt' en kleinschaliger opereert. De kleinere rechtsgemeenschap is van alle deelgenoten en het ligt daarom voor de hand dat zij in haar organisatorische structuur, haar bevoegdheden en in

de uitoefening van haar bevoegdheden de waarden en opvattingen weerspiegelt van de verbanden waarin zij optreedt. Juist in het verband van kleine gemeente of wijk zijn publiek en particulier belang vaak grotendeels identiek. Het gaat niet aan hier een door de betrokkenen als kunstmatig ervaren scheiding tussen het algemene belang en het persoonlijke belang te handhaven. Bestuurlijk pluralisme kan een antwoord zijn op de groeiende vervreemding tussen de staat en zijn burgers. Wat men, indien centraal opgelegd, als vreemd en ongewenst ervaart, wordt aanvaard wanneer het van dichtbij komt. Wat dogmatischer uitgedrukt: indien de lagere rechtsgemeenschap mede een uitdrukking is van de eigen verantwoordelijkheid van het samenlevingsverband, moet aan de deelgenoten in dat verband een ruime vrijheid worden gelaten om haar naar eigen goedvinden in te richten. Die vrijheid vindt haar grens in de negatieve externe gevolgen die zij kan hebben voor de in andere verbanden bestaande vrijheden.

In het *sociocratisch-socialistisch* uitgewerkte perspectief is een bestuurlijk pluralisme nodig, omdat dat het maatschappelijk pluralisme weerspiegelt. Het patroon van de maatschappelijke machtsverhoudingen wisselt naar plaats en omgeving. Indien aan de overheid juist een normatief corrigerende taak toekomt bij het tot gelding komen van de maatschappelijke belangenconflicten, houdt dit in dat zij in staat moet zijn tot een gedifferentieerd optreden. Daarom moet het gedecentraliseerde bestuur niet in een keurslijf van limitatieve regels worden geperst. Ook bij de organisatie van het gedecentraliseerd openbaar bestuur dient het formele gelijkheidsbeginsel als ordeningsprincipe waar mogelijk voorrang te geven aan het materiële gelijkheidsbeginsel. De overheid moet steeds haar eigen functie ten opzichte van de samenleving kunnen vervullen; wisselende omstandigheden kunnen reflecteren in een wisselende organisatie van het openbaar bestuur.

9.4 Het staatsrechtelijk bestel en de perspectieven

Deze beleidsgerichte toekomstverkenning gaat van de vooronderstelling uit dat hetgeen in de zes karakteristieke visies wenselijk is, moet worden verwezenlijkt binnen de grenzen die de Nederlandse constitutionele orde aan het optreden van de overheid stelt. Dat houdt echter niet in dat die orde immuun zou zijn voor de inhoudelijke verschillen tussen die visies. Zij hebben immers alle een eigen maatschappijbeeld, waarin de positie van de staat, zijn taken en zijn beleidsinstrumentarium onderling sterk verschillen. De binnen de staatsrechtelijke orde mogelijke constitutionele praktijken zullen navenant uiteen kunnen lopen. Aanzienlijke verschillen in opvattingen over de plaats en de functies van de staat in de samenleving zullen tot merkbare accentverschuivingen in de staatsrechtelijke orde kunnen leiden: de constitutionele realiteit is, naar ook de historie leert, niet ongevoelig voor evoluties in de verhoudingen tussen staat en maatschappij. De accentverschuivingen in de staatsrechtelijke orde zijn betrekkelijk eenvoudig zichtbaar te maken wanneer het perspectief van de interventionistische staat tegenover dat van de ordebepalende staat wordt gelegd.

In het perspectief van de *interventionistische staat* verliest de medewetgevende functie van de volksvertegenwoordiging aan gewicht. Daarvoor in de plaats vindt deze een zekere compensatie in de versterking van de beleidsinitieërende en -controlerende bevoegdheden van het parlement. De regering en het bestuur beschikken weliswaar over hun door de wetgever verschaft, ruime bevoegdheden voor het voeren van een slagvaardig beleid, maar het parlement tracht zijn invloed te verzekeren door een stem op te eisen bij de vastlegging van de hoofdlijnen van dat beleid. In dit perspectief wordt de democratische dekking van het beleid vooral verzekerd doordat de regering daaromtrent vooraf rekenschap aan de volksvertegenwoordiging aflegt.

Intussen ligt het zwaartepunt van de beleidsvorming in de interventionistische staat bij de politieke en ambtelijke toppen van de uitvoerende macht. De in het interventionistisch perspectief bestaande denkbeelden tot verbetering van de coördinatie van de beleidsvoorbereiding en -vorming en van de organisatie van het bestuurlijke apparaat tenderen naar een versterking van die dominantie. De beleidsuitvoering is vooral de taak van de daar-

toe organisatorisch te stroomlijnen bureaucratie. Die uitvoering kan, afhankelijk van bijzondere doelmatigheidsoverwegingen, worden gedeconcentreerd of gedecentraliseerd. Ook bij de beleidsuitvoering heeft het bestuur ruime armslag nodig, waarvan in secundaire regelgeving, planning en programmering, 'vrije' beschikkingen, privaatrechtelijke overeenkomsten en feitelijke handelingen gebruik wordt gemaakt. Het uitvoerend bestuur behelst steeds minder de toepassing van materiële normen en steeds meer, binnen de marges van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen. Kort gezegd: het publieke beleidsdoel wordt het constitutieve kenmerk en het criterium voor het overheidshandelen.

In dit perspectief gaat de rechter vooral letten op de formele en procedurele rechtmatigheid van het bestuur, wat, afhankelijk van het beleidsgebied, in wisselende omvang wordt aangevuld met een marginale behoorlijksheidscontrole. Waar de wet steeds minder een normatief houvast biedt voor de toetsing van de rechtmatigheid van het bestuursoptreden, zullen de klassieke beginselen van rechtseenheid, rechtszekerheid en (formele) rechtsgelijkheid wat op de achtergrond raken. In zekere zin is het optreden van de rechter te beschouwen als de laatste schakel in het besluitvormingsproces.

De hier geschetste ontwikkelingen zullen zich vanuit de verschillende visies op verschillende wijze manifesteren.

Vanuit de *technocratisch-socialistische visie* gezien, komt het accent vooral op het planmatige, integrale beleid te liggen. Indien de volksvertegenwoordiging bij de vaststelling daarvan wordt betrokken, rijst het moeilijk op te lossen probleem of en in hoeverre het parlement zich voor de toekomst kan binden. Ook indien men aan de uitspraken van het parlement over de aan hem voorgelegde plannen een bijzonder formeel karakter zou geven, lijkt het niet mogelijk te voorkomen dat de volksvertegenwoordiging naderhand anders wil dan waartoe zij zich bij uitdrukkelijke uitspraak had verbonden. Een vergaande identificatie van het parlement met het planmatige regeringsbeleid zou overigens een duidelijk verlies aan zelfstandigheid van dit constitutionele orgaan tegenover de uitvoerende macht kunnen opleveren. Een ontwikkeling die in theorie wel past bij de in de socialistische visie gangbare monistische staatsleer, maar die in de praktijk paradoxale gevolgen kan hebben. De vergroting van de rol van de overheid in de samenleving brengt onvermijdelijk een politisering van het beleid mee. Zo'n beleid zal de politieke meningsvorming en discussies in de samenleving aanwakkeren. Wanneer deze op de beleidsactualiteit gerichte discussies geen klankbord meer kunnen vinden in de parlementaire besluitvorming, doordat de volksvertegenwoordiging zich bij voorbaat met het planmatig beleid heeft geïdentificeerd, komt de democratische legitimiteit van dat beleid onder druk te staan. Mocht het parlement zich toch, op de actualiteit van de dag reagerend, los maken van zijn uitspraken over het beleidsplan of -programma, dan komen de voor een planmatig beleid kenmerkende samenhangen in het geding.

Vanuit deze visie gezien, is het nodig voor een diep in de samenleving ingrijpend, gepolitiseerd en daardoor politiserend, beleid steun te vinden door een ver uitgewerkte procedurele inbedding van de onderscheiden overheidsinterventies, door inspraak en participatie van de belanghebbende burgers, door consultatie van belanghebbende organisaties en door verplichte adviesprocedures. De rechtsbescherming tegen de overheid houdt daarbij een hoge prioriteit. Waar nodig en mogelijk wordt deze aangevuld met een gewaarborgd klachtrecht voor cliënten van door de overheid gefinancierde en daarmee gelijk te stellen instellingen die in de welzijns- en volksgezondheidssfeer werkzaam zijn. Hier doet zich de moeilijkheid voor dat een interventionistisch bestuur aan de bestendigheid en aan de samenhangen van zijn planmatig beleid de voorrang moet toekennen boven de zienswijze van de gewoonlijk door specifieke belangen gepassioneerde, in de besluitvorming participerende burgers, groeperingen en organisaties. De procedurele buffering van het overheidsoptreden wekt de schijn van een zekere horizontalisering van de verhoudingen tussen overheid en burger, maar de sturende staat zal uiteindelijk zijn zienswijze dwingend moeten kunnen opleggen, willen de pretenties die hij met zijn beleid heeft, ongeschonden blijven. Doordat de participanten in het besluitvormingsproces primair de eigen belangen willen vei-

ligstellen, zullen de uitkomsten daarvan velen niet bevredigen. Ten slotte is het nodig de spanning tussen de in deze visie gewenste slagvaardigheid van beleid en de aan een zware procedurele inkleding van de afzonderlijke beslissingen inherente vertragingen te overwinnen.

Vanuit de op *christelijke grondslag berustende technocratische visie* doet zich de vraag voor of en in hoeverre de volksvertegenwoordiging de afspraken tussen de politieke top van de uitvoerende macht en de maatschappelijke belangenorganisaties dient te respecteren. Kent men aan die afspraken een zekere feitelijke binding voor de parlementaire besluitvorming toe, dan wordt de rol van de volksvertegenwoordiging teruggebracht tot die van een louter ratificerende. Gaat daarentegen de regering dergelijke afspraken aan onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat deze door de volksvertegenwoordiging kunnen worden gewijzigd, dan verzwakt zij bij voorbaat haar positie als partij bij de onderhandelingen met de belangenorganisaties.

Bij het toekennen aan de maatschappelijke belangenorganisaties van een eigen verantwoordelijkheid voor de vorming en uitvoering van publiek beleid, blijft op de staat de taak rusten om de resultaten van die verantwoordelijkheid in eigen beheer onderling en ten opzichte van elkaar te coördineren. Die taak wordt zwaarder naarmate de publieke bevoegdheden van de maatschappelijke belangenorganisaties verder reiken en dieper ingrijpen. Dit inzicht dwong in 1950 de wetgever tot terughoudendheid bij de attributie van autonome verordenende bevoegdheden voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. De totstandkoming van de Gemeenschappelijke Markt heeft de sociaal-economische en juridische mogelijkheden voor het voeren van publiek beleid krachtens eigen verantwoordelijkheid nog verder beperkt. Er bestaat hier derhalve een moeilijk op te lossen spanning tussen de wens van Europese eenwording en de wens de eigen verantwoordelijkheden van het georganiseerde bedrijfsleven een publiekrechtelijke lading te geven.

Uit de in de voorgaande hoofdstukken beschreven beleidsperspectieven van de *technocratisch-liberale visie* vloeit geen herschikking van de onderlinge verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter voort. De uitvoerende macht krijgt wat ruimere bevoegdheden, de materiële inhoud van de formele wetgeving wordt niet duidelijk groter en de functie van de rechter verschuift niet noemenswaard. De ontwikkelingen sluiten goed aan bij de thans lopende projecten tot reorganisatie van de rijksdienst, decentralisatie en vermindering en vereenvoudiging van regelgeving. Zonder spanningen zijn ook de uitwerkingen vanuit deze visie niet. Over de werking van de parlementaire democratie en de eisen waaraan de rechtsstaat moet voldoen, worden uitgesproken 'klassieke' standpunten ingenomen. Daarmee kan de richting waarin de genoemde reorganisatieprojecten ten uitvoer zullen worden gebracht, in botsing komen. Zo versterkt een efficiënter georganiseerde rijksdienst het overwicht van de uitvoerende macht binnen de staatkundige verhoudingen. Omdat veel van de vertragingen die de wetgever, bij wege van procedurele buffering, thans in de bureaucratische besluitvorming heeft ingebouwd 'checks and balances' voor de belanghebbende burgers vormen, kan het centraal stellen van het doelmatigheidspostulaat klassiek liberale denkbeelden over de rechtsstaat uithollen. Een soberder en efficiënter georganiseerde staat heeft wellicht meer slagkracht en sturend vermogen, maar het is dan wel de vraag of en hoe die vergrote interventiecapaciteit moet worden gebonden aan de voorafgaande controle door het parlement en aan de eventuele toetsing achteraf door de rechter. Hier doen zich vergelijkbare dilemma's voor als bij ontwikkelingen op basis van de technocratisch-socialistische visie, al zijn ze op een mogelijk wat neutraler klinkende wijze — niet in termen van planning en sturing — verpakt.

Het betrekkelijk zware accent dat wordt gelegd op de beleidscoördinatie op bovennationaal niveau kan een bron van interne spanningen opleveren. Verplichtingen in internationaal verband aangegaan, beperken de beleidsruimte voor de nationale politieke organen. Indien de regering in de gedachtenwisseling met het parlement het door de volksvertegenwoordiging gewenste beleid keer op keer moet afwijzen met een beroep op politieke verplichtingen of juridische bindingen die op bovennationaal niveau zijn aangegaan, worden de marges voor de democratische legitimatie van het beleid op natio-

naal niveau smal. Dat kan een klemmend bezwaar blijken, indien het op bovennationaal niveau gecoördineerde beleid niet tot merkbare resultaten leidt.

In het perspectief van de *ordebepalende staat* herkrijgt het parlement zijn zelfstandige functie als medewetgever. In de formele wetgeving verschuift het accent van de toedeling van bestuurlijke bevoegdheden, en procedurele voorschriften voor de uitoefening daarvan, naar meer materiële normstelling. Minder dan nu het geval is, heeft de uitvoerende macht ruimte voor een zelfstandige beleidsvorming en -uitvoering. Het bestuur wordt inhoudelijk meer aan de door de wetgever gestelde normen gebonden. Omdat de wetgever bepaalt welke de plaats en de functie van de uitvoerende macht zullen zijn, worden aparte projecten voor de reorganisatie van de rijksdienst en door de decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden naar de lagere rechtsgemeenschappen goeddeels overbodig: het zijn manifestaties van een uit zijn krachten gegroeide bureaucratie die zelf orde op zaken moet stellen. Interessant zijn ook de verschuivingen in de positie van de rechterlijke macht. Doordat de nadruk meer komt te liggen op de horizontale rechtsbetrekkingen tussen de burgers, wordt de taak van de burgerlijke rechter, in vergelijking met die van de administratieve rechter, omvangrijker. De administratieve rechter wordt weer meer een aan materiële normen toetsende instantie, die de inhoudelijke rechtmatigheid van het overheidsoptreden bewaakt.

Vanuit de *sociocratisch-socialistische* visie dreigt het gevaar van de overbelasting van de wetgever en, wellicht, ook van de rechter. Wanneer men het in beginsel aan de dynamiek van de sociale democratie wil overlaten hoe de maatschappelijke belangentegenstellingen tot een oplossing moeten komen, binnen een door de wetgever gegeven kader van normen die de maatschappelijke krachtsverhoudingen compenseren, veronderstelt men dat de wetgever in staat is de ontwikkeling van die krachtsverhoudingen bij te houden en dat hij deze op de juiste waarde weet te schatten. Op zich zelf bezien legt men daarmee al een formidabele taak op aan de wetgever. De ervaringen met het arbeidsovereenkomstenrecht, het privaatrechtelijke huurrecht en het privaatrechtelijke consumentenrecht, leren dat de uitwerking van dergelijke compenserende wetgeving technisch gecompliceerd is en aanleiding geeft tot een zwaar aangezette parlementaire behandeling. Gewoonlijk blijkt daarmee veel tijd heen te gaan. Menigmaal blijkt de wetgever niet in staat de controverses die zo'n wetgeving oproept, te overwinnen. De wettelijke regeling van het stakingsrecht is daarvan een voorbeeld. Indien men verlangt dat de wetgevende macht alerter optreedt dan nu, stelt men hoge eisen aan de homogeniteit van die macht. De in beginsel onbepaalde reikwijdte van de compenserende wetgeving zal licht tot overspanning van de capaciteit van de wetgevende macht leiden en dan op dat niveau grote coördinatieproblemen opleveren. De wetgever ziet zich dan immers voor soortgelijke afstemmingsproblemen geplaatst als waarmee nu de uitvoerende macht kampt.

Zou van de wetgever minder perfectionisme worden geëist en meer aan de naar globale normen van goede trouw, billijkheid en redelijkheid oordelende rechter worden overgelaten, dan wordt uiteindelijk de positie van de rechterlijke macht zelf in het geding gebracht. De in het recente verleden opgedane ervaringen met de rechter als degene die de leemten opvult welke de wetgever laat, tonen slechts aan dat — hoe groot de waardering voor de inhoud van de rechterlijke uitspraken ook moge zijn — de rechterlijke macht tot schroomvalligheid is gehouden op terreinen waar de wetgever verstek moet laten gaan. Dat geldt te meer daar op deze gebieden de politieke lading van de conflicten zwaar pleegt te zijn.

Vanuit de *sociocratische visie op christelijke grondslag* wordt de rol van de staat teruggedrongen door de statelijke en semi-statale bevoegdheden terug te geven aan een grote verscheidenheid van maatschappelijke verbanden, die deze bevoegdheden autonoom, maar wel rekening houdend met elkaar, moeten uitoefenen. Uit de hoofdstukken 4 en 5 blijkt echter dat de totstandbrenging en handhaving van de economie van het genoeg een zeer omvangrijke herverdeling van middelen vereist. Om die te verwezenlijken moet de staat de nodige bevoegdheden blijven houden en over de machts-

middelen beschikken om die te effectueren. De beslissingen over de omvang en de richting van de herverdeling zullen ook in de publieke sfeer moeten worden genomen. De (begrotings)wetgever kan die beslissingen weliswaar in hoofdlijnen vastleggen, maar de huidige ervaringen met selectieve sturing van de maatschappelijke ontwikkelingen door middel van financiële prikkels wijzen erop dat de nodige fijnregeling een aanzienlijke bestuurlijke inspanning vergt. Het is dan ook de vraag of de rol van de uitvoerende macht wel zo ver kan worden verminderd als bij deze visie past.

Er zijn nog meer redenen waarom op de staat potentieel een omvangrijke taak blijft rusten. In de eerste plaats moet de uitoefening van de bevoegdheden in eigen beheer op een hoger niveau worden gecoördineerd; waar het particulier initiatief in deze tekort schiet, is overheidsbemoeienis onontkoombaar. In de tweede plaats moet de staat de randvoorwaarden waaronder de economie van het genoeg kan werken, bewaken en dit kan een aanzienlijke taak blijken te zijn. Het is wellicht niet ongerechtvaardigd hier parallellen te zoeken met de praktijk van de economische ordening in de jaren dertig, toen privaatrechtelijke marktordening met een publiekrechtelijke ordening moest worden aangevuld. Een periode ook waarin de rol van de uitvoerende macht aanzienlijk is uitgebreid en versterkt. Het is dan ook de vraag of de opvattingen die in deze visie in abstracto over de rol van de staat bestaan, bij een toetsing aan de andere perspectieven van deze visie houdbaar zullen blijken.

De *sociocratisch-liberale visie* past het meest bij het ideaalbeeld van de 'minimal state'. Ofschoon het laatste decennium verschillende belangwekkende pogingen zijn ondernomen om aan die staat een hernieuwde theoretische grondslag te geven, blijven de uitkomsten ervan weinig bevredigend. Wellicht wordt de groei van de staat tot zijn huidige proporties en gedaante in essentie bepaald door de wisselwerking tussen, enerzijds, de technische en economische ontwikkelingen en de diep ingrijpende gevolgen daarvan voor de maatschappij en, anderzijds, het democratische besluitvormingsproces dat de staat tot daarop reageren heeft gedwongen. De vele onderlinge parallellen in de ontwikkelingsgang van de westerse democratische staten wijzen sterk in die richting. Indien men nu de democratische staat tot een ordebepalende reservefunctie zou willen verplichten, dient men of wel de maatschappelijke instituties zodanig vorm te geven dat de maatschappij zelf de schokken van de economische en technische ontwikkelingen kan absorberen, of wel men dient het de democratische staat constitutioneel te beletten op die schokken te reageren. In het ene geval blijft de rol van de staat, zowel van de wetgevende als de uitvoerende macht, omvangrijk. In het andere geval komt de legitimatie van de staat en van de door hem geordende maatschappij onder grote druk te staan.

EEN SAMENVATTING PER VISIE

In de hoofdstukken 3 tot en met 9 zijn de perspectieven voor beleid per deelterrein behandeld. Dit brengt met zich mee dat het vormen van een globaal overzicht van op afzonderlijke visies gestoelde ontwikkelingen enigszins in het gedrang is gekomen. Om dit tegen te gaan, worden de perspectieven voor beleid in deze samenvatting juist per visie geordend. Bij lezing dient uitdrukkelijk te worden bedacht, dat de interpretatie van de problemen en de perspectieven voor beleid zijn gedacht en beschreven vanuit de desbetreffende visie en niet vanuit een visie van de Raad. Voorts bestrijken de zes overzichten ieder voor zich niet het gehele terrein, aangezien het niet mogelijk of zinvol bleek op alle onderdelen zes perspectieven te formuleren.

De hieronder staande tabel geeft een overzicht van de gelegde verbanden tussen perspectief en visie. Hier is voor ieder van de zestien deelterreinen met het desbetreffende paragraafnummer in de kolom van de visies aangegeven welke perspectieven in dat kader zijn uitgewerkt. Waar zo'n uitwerking vanuit een andere visie goed denkbaar is, maar dit niet of slechts terloops is gebeurd, is dit aangegeven met een ster.

Schematisch overzicht van de behandelde perspectieven voor beleid

Aspect	Deelterrain	Perspectief	Liberalisme		Socialisme		Politiek op christelijke grondslag	
			techno-cratisch	socio-cratisch	techno-cratisch	socio-cratisch	techno-cratisch	socio-cratisch
VRAAGSTUKEN VAN VERDELING	Arbeid	Deeltijdarbeid Algemene arbeidstijdverkorting	3.3.1.1		3.3.1.2		*	
	Inkomens-overdrachten	Kostwinnerschap Differentiëring sociale zekerheid Negatieve inkomstenbelasting Selectieve basisinkomens en heffingen	*	*		3.2.2.2	3.3.2.1	*
				3.3.2.3	*		*	3.3.2.4
	Verhouding coll. sector/ marktsector	Socialisatie van de vraag Privatisering	*	3.3.3.2	3.3.3.1		*	*
DE PRODUKTIE VAN GOEDEREN EN DIENSTEN		Consumptief-gerichte groei Exportgestuwde groei Versobering en rentmeesterschap	4.3.3	4.3.3	4.3.4	*	*	4.3.5
SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID		Naar een versterking van de verzorgingsstaat Naar een waarborgstaat Naar een houdbare samenleving		5.3	5.2			5.4
DE OMGEVING	Milieubeleid	Centrale normering Versterkte marktwerking Decentralisatie Participatie	6.2.3.1	6.2.3.2	6.2.3.1		6.2.3.3	6.2.3.4
	Ruimtelijke inrichting	Vrije ontwikkeling Verstedelijking Regionale ontwikkeling	*	6.2.4.1	6.2.4.2	*	6.2.4.3	*
	EG-landbouw-beleid	Marktconformiteit Medeverantwoordelijkheid Contingentering	6.2.5.2.1	*	6.2.5.2.3	*	6.2.5.2.2	*
	Landbouw, natuur en milieu	Scheiding van functies Verweving van functies	*		*	6.2.5.3.2	6.2.5.3.1	*
CULTUUR-POLITIEK	Kunsten	Publiek mecenaat Pluriformiteitsbevordering Soevereine cultuurbeleving	*	7.3.4	7.3.2	7.3.3	*	7.3.3
	Media	Geïstitutionaliseerde verscheidenheid Kleinschalige publieke omroep Een commercieel bestel	*	7.4.4	7.4.2	7.4.3	7.4.2	7.4.3
	Onderwijs	Integratie door educatie Herzuiling Educatie in zelfbeheer Onderwijsconsumptie	*	7.5.5	7.5.2	7.5.4	7.5.3	7.5.4
	Onderzoek en ontwikkeling	De aansprakelijke ondernemer Overheidssturing De verantwoordelijke werknemer Onderzoekseffect-rapportage en technische flexibiliteit	7.6.2	7.6.2	7.6.3	*	*	*
BUITEN-LANDSE POLITIEK	Vrede en veiligheid	Atlantisch perspectief Europese zelfstandigheid Niet-nucleair, "klein Europees" Nationale en sociale verdediging	8.2.2.1		8.2.2.2	8.2.2.3 8.2.2.4	8.2.2.1	8.2.2.3 8.2.2.4
	EG	Verdergaande integratie Naar een federatie van regio's Intergouvernementele samenwerking (a)	8.3.2.1		8.3.2.1		*	8.3.2.2
	Ontwikkelings-samenwerking	Gezamenlijke groei Ontwikkelingssamenwerking als machtsprobleem Versobering in het rijke Noorden Ontkoppeling	8.4.2.1		8.4.2.2	8.4.2.4	*	8.4.2.3
HET OPENBAAR BESTUUR	De interventionistische staat De ordebepalende staat	9.3.1	9.3.2	9.3.1	9.3.2	9.3.1	9.3.2	

* Uitwerking vanuit deze visie goed denkbaar, maar in dit rapport niet of slechts zeer terloops gebeurd.
(a) Niet vanuit een bepaalde visie uitgewerkt.

Een technocratisch christelijk getinte ontwikkeling

Het eigene van deze visie komt vooral tot uiting in het beleid op het sociaal-culturele terrein en in de institutionele vormgeving. Kenmerkende perspectieven voor beleid die aan de technocratische visie op christelijke grondslag zijn toegerekend, zijn juist op deze gebieden te vinden.

Zo is de herwaardering van het kostwinnerschap-beginsel in de sociale zekerheid een uitdrukking van de gedachte dat het 'gezin' als samenbindend element in elke samenleving een onvervangbare functie vervult. Door de kostwinner in ons sociale zekerheidsstelsel weer als referentiepunt te nemen, wordt stelling genomen tegen de voortschrijdende individualisering die de solidariteitverbanden dreigt uit te hollen. Wel zal hierbij het kostwinnerschap-beginsel moeten worden toegesneden op de hedendaagse maatschappij, dat wil zeggen sekse-neutraal geformuleerd en ruimte latend voor andere samenlevingsvormen dan het traditionele gezin. Omdat hiermee de oorspronkelijke grondslag van de sociale zekerheid in ere wordt hersteld, namelijk het voorzien in loonvervangende uitkeringen die voldoende zijn voor een volwassene en zijn gezin, worden ook de kosten beter beheersbaar. In dit perspectief past geen minimumloon voor jongeren en evenmin passen hierin aanspraken van alleenstaanden op uitkeringsniveaus die op gezinslonen zijn gebaseerd.

Op het gebied van de massamedia en het onderwijs kenmerken de perspectieven voor beleid die vanuit deze visie zijn uitgewerkt zich door het streven naar geïnstitutionaliseerde verscheidenheid. Bij de omroep vertaalt zich dit in de bescherming van de zuilenstructuur zoals wij die in Nederland kennen. Een dergelijke structuur biedt in deze visie de beste waarborgen tegen een culturele vervlakking die resulteert uit de toeneming van binnenlands en buitenlands aanbod van verstrooiende en commerciële programma's. De verscheidenheid in het onderwijs wordt het beste gediend door bescherming van het bijzondere onderwijs. Herzuiling is hier het perspectief voor beleid dat zich aandient om weerstand te bieden aan verstatelijking enerzijds en individualisering anderzijds. Om de atomisering van het ik-tijdperk tegen te gaan, zal het sociaal-culturele aspect in het samenleven moeten worden heronden. De bijzondere onderwijsinstellingen, die dit steeds hebben uitgedragen, vormen een speerpunt in deze culturele heroriëntatie. Daarom dient de uitholling van het eigen karakter van het bijzonder onderwijs te worden omgebogen, hetgeen betekent dat de in de grondwet verankerde vrijheid van onderwijs weer nieuw leven wordt ingeblazen. Hierbij zal een delicate balans moeten worden gevonden om de hand van overheid, die gehouden blijft aan het vaststellen van de eindtermen, op een veilige afstand te houden.

Wetenschap is niet alleen een cultuurgoed, maar heeft ook een productieve functie. Door voor de grote lijnen van het onderzoek overheid, onderzoekers en gebruikers gezamenlijk verantwoordelijk te stellen voor de afstemming hiervan op de prioriteiten van de samenleving kan de ontwikkeling beter worden beheerst. Het idee van de sectorraden is goed, maar bij de uitwerking ervan is teveel verantwoordelijkheid toegekend aan de overheid.

Op macro-economisch gebied wordt afstand genomen van een perspectief van versobering. Voorts kan worden gesteld dat binnen elk perspectief van groei hier de voorkeur uitgaat naar varianten die de werkgelegenheid bevorderen. Voor het overige zijn aan deze visie geen specifiek economische doelstellingen toegerekend, zodat is afgezien van het uitwerken van een op deze visie toegesneden economisch perspectief. Wel zijn ten aanzien van het milieubeleid, het landbouwbeleid en het ruimtelijke inrichtingsbeleid karakteristieke perspectieven geschetst.

Bij de ruimtelijke inrichting staat een evenwichtige regionale ontwikkeling centraal. In het perspectief voor beleid wordt ervan uitgegaan dat de grootste steden hun kritische grenzen met betrekking tot hun omvang al hebben overschreden. Meer aandacht wordt gevraagd voor de ontwikkeling van de platelandskernen en, bij het stedelijk inrichtingsbeleid, voor de stadsgewesten.

Bij het milieubeleid wordt het accent gelegd bij decentralisatie, zodat beoordeling op lokale inpasbaarheid goed kan plaatsvinden. Door breed overleg op laag niveau wordt beoogd tot een betere afweging te komen van

de verantwoordelijkheid voor milieuzorg en bedrijvigheid, al naar omstandigheden. Voor de relatie tussen landbouw en natuur is het perspectief van scheiding van functies uitgewerkt, waarbij ieder van de sectoren met hun eigen ten dienste staande middelen hun eigen doelstellingen optimaal kunnen verwezenlijken. Hierbij wordt gesteld dat een moderne bedrijfsvoering goed samen kan gaan met een verantwoorde landschapsbouw, mits niet onder het mom van landschapsbehoud natuurwaarden worden binnengesmokkeld. Deze horen vooral in natuurbeschermingsgebieden tot hun recht te komen.

Ten aanzien van het EG-zuivelbeleid is het perspectief van medeverantwoordelijkheid op haar gevolgen onderzocht. Vanwege het aflopend karakter van de premiereregelingen blijken op deze wijze groeiende afzetoverschotten niet te vermijden. Daarmee wordt een zware last gelegd op het EG-budget en zo op de Europese samenwerking in zijn geheel.

Vanuit deze visie wordt welwillend gestaan tegenover de gedachte dat arme landen meer invloed dienen te krijgen op de besluitvorming in internationale organisaties. Daarnaast dient in het kader van de ontwikkelingssamenwerking het werk van humanitaire organisaties en van het bedrijfsleven te worden versterkt om de eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn maatschappelijke verbanden meer vorm te geven. Op het terrein van vrede en veiligheid wordt continuering van het huidige beleid voorgestaan. Maar meer dan voorheen dient de NAVO zich in te zetten voor een vermindering van nucleaire wapens. Hiertoe is een intensivering van de band tussen West-Europa en Noord-Amerika nodig.

Op het terrein van openbaar bestuur is, mede vanuit de technocratische visie op christelijke grondslag, het perspectief van de interventionistische staat uitgewerkt. Met deze politieke kleur komt het accent te liggen op het treffen van voorzieningen die een samenwerking tussen de staat en het particulier initiatief in nevenschikking mogelijk maken. Op het sociaal-economisch beleidsterrein wordt aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een eigen zelfstandige plaats ingeruimd bij de vorming en uitvoering van het planmatige beleid ('de overlegeconomie'). Het economische sectorenbeleid wordt inhoudelijk zoveel mogelijk bepaald door de bedrijfsgenoten. De voor het totale economische beleid nodige coördinatie wordt verwezenlijkt doordat van overheidswege tijdig uitspraken worden gedaan over de hoofdoriëntaties van het algemene economische beleid. Deze strekken voor de besluitvorming op bedrijfstakniveau tot richtsnoer. Bij de bestuurlijke organisatie en het wettelijk instrumentarium voor het maatschappelijk-cultureel werk komt het primaat principieel aan het particulier initiatief toe; het optreden van de overheid heeft hier een typisch complementair karakter.

Bij de bestuurlijke vormgeving die aan deze visie is toegedacht, komt een aantal problemen naar voren. De Europese integratie, die — vooral op culturele gronden — wordt ondersteund, staat soms op gespannen voet met instituties die in eigen land tot integratie moeten bijdragen. Zo is bijvoorbeeld de verenigbaarheid van het versterken van de rol van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en de Europese mededingingswetgeving discutabel. Ook de positie van de regering vis à vis de maatschappelijke belangenorganisaties vormt op het politiek-bestuurlijke vlak een moeilijk punt. Kent men aan de afspraken tussen beide een zekere feitelijke binding voor de parlementaire besluitvorming toe, dan wordt de rol van de volksvertegenwoordiging teruggebracht tot die van een ratificerende. Gaat daarentegen de regering dergelijke afspraken aan onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat zij door de volksvertegenwoordiging kunnen worden gewijzigd, dan verzwakt zij bij voorbaat haar positie als partij bij de onderhandelingen met de belangenorganisaties.

Een technocratisch liberaal getinte ontwikkeling

De technocratisch-liberale visie staat op het sociaal-economisch terrein een vorm van sociale markteconomie voor, waarbij ook de overheid een aantal belangrijke taken dient te vervullen. Zo is zij gehouden een hoog voorzieningen- en verzorgingsniveau te handhaven als basis voor individuele ont-plooiing. Ook waar het nieuwe problemen betreft, zoals het verantwoord

omgaan met de natuurlijke omgeving, grondstoffen en energie wordt van haar een inhoudelijk beleid verwacht, waarin rechtsgelijkheid en doorzichtigheid voorop staan.

Bij het milieubeleid krijgt dit vorm in het perspectief Centrale normering, waar de centrale overheid te zamen met deskundigen in het bedrijfsleven fysieke grenzen en normen vaststelt. Deze vaststelling dient te geschieden op wetenschappelijk onderbouwde wijze, zoals kosten-batenanalyses of internationale vergelijking met betrekking tot de beschermwaardigheid van bijvoorbeeld natuurgebieden. Het hanteren van bestemmingsheffingen en -fondsen draagt verder bij aan de doorzichtigheid. In navolging van de, met name in de VS, ingestelde procedures ten aanzien van fysieke risico's, zoals Goede laboratorium procedures, kan ten aanzien van de sociale gevolgen gedacht worden aan Goede sociale innovatie procedures. Hoe dit vorm kan worden gegeven is in het perspectief De aansprakelijke ondernemer nader uitgewerkt.

Het technisch-economisch scenario dat in de lijn van deze visie is uitgewerkt, is het perspectief van consumptief-gerichte groei. Vergroting van de consumptie wordt hierbij als uiteindelijk doel beschouwd. Men staat terughoudend tegenover het beïnvloeden van het consumptiepatroon omwille van andere sociaal-economische doelstellingen. Bij een productie- en consumptiegroei van ruim drie procent per jaar, blijft in de gemaakte berekeningen het arbeidsvolume uitgedrukt in arbeidsuren ongeveer stabiel. Een beleid gericht op het bevorderen van werken in deeltijd op vrijwillige basis is met betrekking tot het werkloosheidsprobleem vanuit de technocratisch-liberale visie uitgewerkt. Hierbij kan de overheid, als grootste werkgever, een voortrekkersrol vervullen. Het scheppen van deeltijdarbeid in het vrije bedrijf is, in dit perspectief, een zaak van overleg tussen werkgevers en werknemers, waarbij de overheid zich beperkt tot het wegnemen van beletselen van wet en regel.

Uit de berekeningen blijkt verder dat — technisch gezien — in dit scenario de bestrijdbare vervuiling ook bij de genoemde productie- en consumptiegroei kan worden gereduceerd beneden het huidige niveau, terwijl het energieverbruik slechts met ruim één procent per jaar toeneemt. Naast activiteiten op het gebied van energiebesparing, is dit vooral toe te schrijven aan de verandering van de economische sectorstructuur in een richting die minder energie vraagt. De benodigde invoer van olie en kolen, die uit de totale energiebehoefte is af te leiden, loopt nauwelijks op. De veronderstelde versnelde binnenlandse afzet van aardgas is hier mede debet aan. Diversificatie van het energieverbruik door inzet van meer kolen en kernenergie wordt dan — zoals trouwens ook in de twee andere uitgewerkte technisch-economische scenario's — wel moeilijk.

Voor het ruimtelijke inrichtingsbeleid is vanuit deze visie een perspectief beschreven dat ruim baan geeft aan de economische ontwikkeling, waarbij de individuele woonwensen zo veel mogelijk worden gehonoreerd en waarbij de nadruk ligt op particulier vervoer. Het hieruit resulterende beeld is dat van weinig ontwikkeling in de perifere regio's met een zwakke economische structuur, maar wel een uitstraling van een zich versterkende Randstad naar de omliggende provincies, een sterke suburbanisatie en een krachtige uitbouw van het wegennet. Met betrekking tot het beleid ten aanzien van landbouw en milieu is geen, specifiek vanuit deze visie uitgewerkt, perspectief beschreven; wel is er grotere affiniteit met het perspectief van scheiding dan met dat van verweving van functies in het landelijk gebied. Wat betreft het EG-zuivelbeleid is een perspectief van grotere marktconformiteit geschetst. De overschotten blijken dan binnen de perken te blijven, maar werkgelegenheid, producenteninkomen en melkprijs dalen dan ook fors. De druk op het EG-budget wordt echter aanzienlijk verlicht.

Het perspectief voor beleid met betrekking tot de Europese Gemeenschap dat aan de technocratisch-liberale visie is toegeschreven, kenmerkt zich door het actief steunen van initiatieven die een verdergaande economische integratie versterken. Harmonisatie en afstemming op politiek gebied vloeien hieruit voort. Dit kan betekenen dat voor Nederland bepaalde verworvenheden, bijvoorbeeld in ons sociale zekerheid- of belastingstelsel, aangepast moeten worden als zij te ver uit de pas lopen met de andere lidstaten van de EG.

Ook zal men in dit perspectief niet kunnen ontkomen aan een gecoördineerde beheersing van inflatie. Hierbij valt een potentieel knelpunt te signaleren. Terwijl nationale regeringen in toenemende mate worden gevormd op grond van hun standpunten ten aanzien van sociaal-economische vragen, kunnen zij zich op dit terrein door het gezamenlijk EG-beleid steeds minder profileren.

Voor de ontwikkelingssamenwerking is vanuit deze visie een perspectief voor beleid geformuleerd dat stoelt op economische samenwerking en integratie, waarbij groei in Noord en Zuid hand in hand gaan. Door economisch herstel in het noorden verbetert de exportpositie van het zuiden, ten aanzien van grondstoffen en eindprodukten. Andersom wordt verwacht dat de ontwikkeling daar, onze exportpositie ten goede komt. Op het gebied van vrede en veiligheid is uitgegaan van een continuering van het huidige beleid. Hierbij berust de garantie van de militaire veiligheid van West-Europa in laatste instantie zowel bij het Amerikaanse nucleaire vermogen om de Sovjetunie een militaire overwinning op het Europese slagveld te ontzeggen, als op het herstel en de versterking van de politieke banden tussen de Verenigde Staten en de Westeuropese landen.

Het betrekkelijk zware accent dat wordt gelegd op de beleidscoördinatie op bovennationaal niveau kan een bron van interne spanningen opleveren. Verplichtingen in internationaal verband aangegaan, beperken de beleidsruimte voor de nationale politieke organen. Indien de regering in de gedachtenwisseling met het parlement het door de volksvertegenwoordiging gewenste beleid keer op keer moet afwijzen met een beroep op politieke verplichtingen of juridische bindingen die op bovennationaal niveau zijn aangegaan, worden de marges voor de democratische legitimatie van het beleid op nationaal niveau smal. Dat kan een klemmend bezwaar blijken, indien het op bovennationaal niveau gecoördineerde beleid niet tot merkbare resultaten leidt.

Op het gebied van het binnenlands openbaar bestuur komt de liberale uitwerking van het perspectief van de interveniërende staat het duidelijkst naar voren op het sociaal-economische hoofdbeleidsgebied. De economische wetgeving schept in de technocratisch-liberale optiek het kader waarbinnen de markt ordelijk kan functioneren en waarbinnen het prijsmechanisme zijn coördinerende werking kan vervullen. Deze wetgeving wordt aangevuld door bij voorkeur algemene regelingen, die de overheid de bevoegdheid geven met globale en indirecte middelen in te grijpen ten behoeve van het macro-economische beleid. Indien dat beleid dat vereist, is in dit perspectief een globale beheersing van de prijs- en inkomensbeweging niet onaanvaardbaar, mits die ingrepen geen permanent karakter krijgen. Dan zou het gevaar van verstarring op de arbeidsmarkt te groot worden. Tegen een selectieve beïnvloeding van de marktcoördinatie bestaat geen bezwaar, mits zij aanvullend en tijdelijk is. Wanneer de tekortkomingen in de marktallocatie zijn verholpen, dient de overheid weer terug te treden.

Om de tijdelijkheid van dergelijke interventies te garanderen, kan een vorm van 'horizon-wetgeving', waarbij na een vooraf vastgestelde periode een toets op doelmatigheid wordt uitgevoerd, dienstig zijn. Maar, evenals bij de voorgestane efficiëntere organisatie van de rijksdienst, kan het centraal stellen van het doelmatigheidspostulaat klassiek liberale denkbeelden over de rechtsstaat uithollen. Een soberder en efficiënter georganiseerde staat heeft wellicht meer slagkracht en sturend vermogen, maar het is dan wel de vraag of en hoe die vergrote interventiecapaciteit moet worden gebonden aan de voorafgaande controle door het parlement en aan de eventuele toetsing achteraf door de rechter. Hier doen zich vergelijkbare dilemma's voor als bij het perspectief op basis van de technocratisch-socialistische visie, al zijn ze op een mogelijk wat neutraler klinkende – niet in termen van planning en sturing – wijze verpakt.

Een technocratisch socialistisch getinte ontwikkeling

In deze visie heeft de politiek het primaat over de economie. Door een verdergaande socialisatie van de vraag en een gericht sectorstructuurbeleid moet

een exportgerichte groei op gang gebracht worden om, te zamen met een verplichte algemene arbeidstijdverkorting en inkomensmatiging, de werkloosheid terug te dringen.

In het sociaal-economische hoofdstuk is een perspectief uitgewerkt waar deze zaken in samenhang worden gepresenteerd. Binnen de gestelde restricties blijkt — technisch gezien — een exportgestuwde groei van de productie met jaarlijks ruim drie procent mogelijk. De werkgelegenheid groeit daarbij, ondanks de prioriteit die hieraan wordt gegeven, met nog geen half procent per jaar. Het werkloosheidsvraagstuk zal dus, vanuit deze visie, vooral door arbeidstijdverkorting moeten worden aangepakt. Dan blijkt dat alleen een zeer drastische arbeidstijdverkorting tot een werkweek van 25 uur voldoende spreiding van werk oplevert om het recht op en de plicht tot betaald werk over de gehele potentiële beroepsbevolking te verdelen. Gaat men er vanuit, zoals in het betreffende sociaal-economische perspectief is gedaan, dat de overgang in het begin van de jaren negentig halfweg is bewerkstelligd, dan dreigen gezinnen waar één minimuminkomen binnenkomt onder een in deze visie minimaal geacht inkomen te geraken. Het aantal gezinnen waar het om gaat, zal bij herverdeling van arbeid weliswaar afnemen, maar zolang de spreiding van werk niet zover is doorgevoerd dat een ieder die kan werken daartoe ook in staat wordt gesteld, ligt hier een reëel probleem. Wil men deze minima niet laten opdraaien voor de herverdeling van werk dan zijn gezinstoeslagen in de een of andere vorm als overgangsmatregelen onvermijdelijk. Dergelijke toeslagen verhouden zich echter slecht met de in deze visie voorgestane individualisering van de sociale zekerheid.

Ingrijpende herverdeling van arbeid brengt, naast ook diverse bedrijfsorganisatorische problemen, nog een aantal potentiële knelpunten op het gebied van de afstemming op de arbeidsmarkt met zich mee. Zo kan het frequenter voorkomen van gezinnen met twee verdieners de geografische mobiliteit belemmeren en kan ook de omvang van het woon-werkverkeer toenemen. Door uitbreiding van het openbaar vervoer zal een antwoord hierop moeten worden gevonden. Verder wordt een zware wissel getrokken op het onderwijsstelsel, zowel wat betreft het initiële onderwijs als met betrekking tot om- en herscholing, om de vraag naar gekwalificeerde beroepskrachten adequaat te volgen. Bij deze afstemming wordt in dit perspectief de overheid dan ook een actief sturende rol toegedacht.

Op het sociaal-economische vlak zijn, naast algemene arbeidstijdverkorting, vanuit de technocratisch-socialistische visie een tweetal beleidsinstrumenten uitgewerkt die de politieke greep op het economisch leven beogen te vergroten. Het gaat hier om socialisatie van de vraag en geleide inkomenspolitiek. Het eerste dient om 'armoede temidden van de overvloed' te kunnen bestrijden en tevens om door middel van beïnvloeding van de consumptie aan het verwezenlijken van sociaal-economische doelstellingen, met name werkgelegenheid, bij te dragen. Bij de gezondheidszorg is naast meer socialisatie van de vraag, nationalisatie op zijn plaats. Een geleide inkomenspolitiek wordt in deze visie niet zozeer als wens op zich zelf gekoesterd maar komt voort uit het besef dat de overheid de gestelde doelstellingen anders onmogelijk kan verwezenlijken. En juist hierin zal voor een belangrijk deel de legitimiteit van het soms diep ingrijpende overheidshandelen moeten worden gevonden.

Zonder dat uitspraken worden gedaan over het eindresultaat is vanuit deze visie voor het milieubeleid het perspectief beschreven waarin fysieke normering door de centrale overheid voorop staat en waarin bescherming van de volksgezondheid als voornaamste criterium geldt.

Op het terrein van de cultuurpolitiek zijn vanuit de technocratisch-socialistische visie drie perspectieven voor beleid uitgewerkt. Ten aanzien van het kunstbeleid wordt geopteerd voor een vorm van publiek mecenaat, waarbij de overheid een groot deel van de financiering en spreiding van cultuuruitingen en -beleving tot haar taak rekent. Deze benadering bouwt voort op de grondslagen van de na-oorlogse cultuurpolitiek zonder dat het overigens om een klakkeloos voortzetten van het voorheen gevoerde beleid gaat. De overheid heeft tot taak de cultuurproducten voor een zo groot mogelijk publiek toegankelijk te maken. Grote bevolkingsgroepen hebben niet alleen

een materiële maar ook een culturele achterstand. Cultuurspreiding wordt echter niet alleen uit emancipatoir oogpunt van belang geacht, maar ook ter bevordering van de maatschappelijke integratie. Deze laatste gedachte komt ook terug bij het perspectief voor het onderwijsbeleid — integratie door educatie. Voor de media echter, is aan de technocratisch-socialistische visie in dit rapport affiniteit met het perspectief van geïnstitutionaliseerde verscheidenheid toegeschreven. Het is vooral de mogelijkheid in dit perspectief om via overheidsbeleid een zekere kwaliteit en culturele ontmoeting te garanderen die deze affiniteit bepaalt.

De lijn die in het kader van deze visie voor het buitenlands beleid is geformuleerd, kenmerkt zich door het streven naar een grotere Europese zelfstandigheid. Dit houdt een ondersteuning in van initiatieven voor een verdergaande politieke integratie van de EG en op defensiegebied meer Europese zeggenschap binnen de NAVO. Wat dit laatste betreft, zal dan waarschijnlijk wel aanvaard moeten worden dat de winst aan beleidsvrijheid ten opzichte van de Verenigde Staten teniet zal worden gedaan door het verlies van vrijheid tegenover de grotere Westeuropese partners. Verdergaande politieke integratie van de EG betekent wel dat neo-protectionistische neigingen onderdrukt worden. Willen de Nederlandse industrie en landbouw vrije afzetmogelijkheden in de andere lidstaten blijven claimen, dan zijn er grenzen aan het voortrekken van de eigen nationale industrie bij bijvoorbeeld overheidsaankopen. Het vanuit deze visie uitgewerkte perspectief voor het beleid ten aanzien van onderzoek en ontwikkeling — overheidssturing onder meer via het overheidsaankoopbeleid — kan tegen deze grenzen aanlopen. Ook de wens om via socialisatie van de vraag in eigen land werkgelegenheid te creëren, kan op gespannen voet komen te staan met de intenties die men ten aanzien van de EG heeft. Het arm-rijk vraagstuk wordt in deze visie vooral als politiek machtsprobleem gezien; het in dit rapport beschreven, en aan deze visie toegerekende, perspectief voor beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking steunt op de centrale gedachte van een nieuwe internationale economische orde.

In bestuurlijk opzicht kenmerkt de socialistische variant van het perspectief van de interveniërende staat zich door een vergaande integratie van het planmatige beleid. Wet, procedure en plan zijn hierbij primair beleidsinstrumenten. Bij de uitwerking van dit perspectief, waarin de uitvoerende macht grote bevoegdheden krijgt na vaststelling van de hoofdlijnen van het beleid door de volksvertegenwoordiging, rijst het moeilijk op te lossen probleem of en in hoeverre het parlement zich voor de toekomst kan binden. De vergroting van de rol van de overheid in de samenleving brengt onvermijdelijk een verdere politisering van het beleid mee. Zo'n beleid zal de politieke meningsvorming en discussies in de samenleving aanwakkeren. Wanneer deze op de beleidsactualiteit gerichte discussies geen klankbord meer kunnen vinden in de parlementaire besluitvorming, omdat de volksvertegenwoordiging zich bij voorbaat met het planmatige beleid heeft geïdentificeerd, komt de democratische legitimiteit van dat beleid onder druk te staan. Zou het parlement toch, op de actualiteit van de dag reagerend, zich van zijn uitspraken over het beleidsplan of -programma willen losmaken, dan komen de voor een planmatig beleid kenmerkende samenhangen in het geding. Het vinden van aanvaardbare balans hiertussen is in deze visie daarom zo belangrijk, omdat aan de slagvaardigheid van het overheidsbeleid en aan de resultaten van dat beleid een belangrijk deel van de legitimiteit ervan wordt ontleend.

Een sociocratisch christelijk getinte ontwikkeling

Een ingrijpende mentaliteitsverandering vormt de voorwaarde voor de in deze visie voorgestane ontwikkeling naar een economie van het genoeg, waarin milieubescherming en vermindering van het gebruik van uitputbare grondstoffen en energie betere kansen hebben. Om zo'n verandering in mentaliteit te bewerkstelligen zullen de verantwoordelijkheden voor en bevoegdheden over het eigen handelen veel sterker dan thans moeten worden gelegd bij de veelkleurige wereld van overzichtelijke samenlevings- en werkverbanden.

In het ruimtelijk beleid vertaalt dit zich in meer aandacht voor het eigene van de regio en een veel grotere beslissingsbevoegdheid op lokaal niveau. In economisch opzicht inspireert dit tot veel aandacht voor de kleinschalige en ambachtelijke bedrijvigheid. Ten aanzien van het milieubeleid wordt in het kader van deze visie een perspectief geschetst, waarin participatie van de direct betrokkenen (milieugroepen, omwonenden, belangenorganisaties) voorop staat. Ook ten aanzien van de beoordeling van kennisoepassing wordt, door middel van onderzoeks-effect-rapportage, beoogd de exclusiviteit van overheid, bedrijfsleven en deskundigen in de besluitvorming te doorbreken. Voor de sociale zekerheid ten slotte, krijgt het uitgangspunt voorwaarden te scheppen voor een verandering van mentaliteit vorm in een stelsel van selectieve basisinkomens voor hen die niet aan betaalde arbeid deelnemen.

Met dit laatste wordt het onbetaalde werk geherwaardeerd, terwijl tegelijkertijd een rem gezet wordt op de toestroom naar de beroepsbevolking. In de financiering heeft het geschetste stelsel van basisinkomens een selectief karakter. Heffingen op energie, grondstoffen en luxe consumptiegoederen hebben hierbij het doel het consumptiepatroon in de gewenste richting te sturen en de premielast op de factor arbeid te verlichten. Op de technische mogelijkheden van vervanging van energie door arbeid en op de lastenverschuiving tussen de verschillende economische sectoren bij een zwaardere heffing op energie ten gunste van de sociale premies, is in dit rapport ingegaan.

In technisch-economische zin is een perspectief voor de middellange termijn geschetst, waarin de vervuiling en het energieverbruik sterk worden teruggebracht. De uitkomsten hiervan laten nog wel een groei van de productie zien, maar een daling van de consumptie per hoofd met jaarlijks meer dan een procent. Dit verschil is te verklaren door het hoge investeringsniveau. Tevens kunnen het vergroten van de technische flexibiliteit en kleinschaliger produktiewijzen tot een hogere kapitaalinzet dwingen. Daarenboven is in een structurele verhoging van ontwikkelingshulp voorzien. Naast deze directe bijdrage wordt er bovendien vanuit gegaan dat door versobering hier, het beslag dat de rijke landen op grondstoffen leggen, verschuift ten gunste van de arme landen. Een uitwerking van deze gedachtengang is bij de perspectieven voor beleid ten aanzien van ontwikkelings samenwerking gegeven.

De in het perspectief Versobering en rentmeesterschap berekende produktiegroei in Nederland is net voldoende om de stijging van de arbeidsproductiviteit te compenseren: het aantal arbeidsuren neemt toe noch af. De produktiviteitsstijging is overigens geringer dan in de andere technisch-economische perspectieven, omdat in dit scenario ruimte wordt gegeven aan het inschakelen van arbeid die geen direct meetbare bijdrage aan de productie levert, maar die de kwaliteit van de werkomstandigheden beoogt te verhogen.

Desondanks zal in deze visie het werkloosheidsvraagstuk vooral moeten worden opgelost door het aantrekkelijker maken van onbetaalde arbeid, zowel in de verzorgende sfeer in het huishouden als met betrekking tot vrijwilligerswerk. Het eerdergenoemde stelsel van selectieve basisinkomens voor hen die niet aan betaalde arbeid deelnemen, is het aan deze visie toegeschreven beleidsinstrument hiervoor. Het recht op en de plicht tot nuttig bezig zijn, worden los gemaakt van de betaalde beroepsuitoefening. De stelling dat ontplooiing en emancipatie vooral door deelname aan betaalde arbeid kan worden verwezenlijkt, wordt in deze visie niet onderschreven. Het basisinkomen is lager dan de bijstand, maar sollicitatieplicht en vermogenstoets ontbreken. Naast diegenen die, in welk samenlevingsverband dan ook, de verzorgende taak op zich nemen, kunnen ook schoolverlaters, studenten, niet-commercieel gerichte zelfstandigen, kunstenaars en dergelijke hiervoor in aanmerking komen. Zo worden voorwaarden geschapen voor een ontplooiing van een maatschappelijk en cultureel leven, dat zowel tegenover de overheid als tegenover de commercie een zekere zelfstandigheid heeft. In de kunst ontstaat ruimte voor een pluriformiteitsbevordering, waarin de grenzen tussen verschillende uitingsvormen, alsook tussen producent en consument vervagen. In het onderwijs ontstaat een perspectief op educatie in

zelfbeheer, een ontinstitutionalisering, waarbij zowel de onderwijsinstelling als de gediplomeerde leraar hun monopoliepositie verliezen. Met een basisuitkering kan ieder elk onderwijs volgen of geven. Het kan ook de materiële voorwaarden leveren voor het perspectief van een kleinschalige, publieke omroep die een bijdrage levert aan het gemeenschapsleven. Voor de gezondheidszorg past hier een basisvoorziening met een minder omvangrijk verstrekkingenpakket dan het huidige pakket als gevolg van het streven naar deprofessionalisering en herwaardering van het begrip 'ziekte'.

Een wijziging van heffingsstructuur is in beginsel door Nederland zelfstandig in te voeren, met een verevening aan de grens zoals dit nu ook met de BTW gebeurt. Gaat het echter om drastische verschuivingen – en de in dit rapport gemaakte berekeningen duiden erop dat dit vereist is om de substantiële veranderingen uit te lokken die in deze visie worden voorgestaan – dan komt een onbelemmerd grensverkeer in het gedrang. Hier doet zich een probleem voor met de vanuit deze visie uitgewerkte ontwikkelingsrichting van de Europese Gemeenschap naar een federatie van regio's.

Voor de problematiek rond vrede en veiligheid, zijn vanuit de sociocratische visie op christelijke grondslag twee denkbare perspectieven voor beleid beschreven. In het eerste staat een niet-nucleair, defensief georiënteerd wapensysteem in klein Europees verband voorop; in de tweede, al dan niet pacifistische, variant wordt vertrouwd op voldoende ontmoedigende werking van een goed georganiseerd nationaal of sociaal verdedigingssysteem op een potentiële bezetter.

In bestuurlijk opzicht is het perspectief dat van een ordebepalende staat, die tal van publieke voorzieningen teruggeeft aan de maatschappelijke verbanden die daarvoor competent zijn te achten. Zo kunnen, in deze visie, de beslissingen over de omvang, de kwaliteit, de kring van gerechtigden en de prijs van de voorzieningen veel beter worden afgestemd op de sociale behoeften, dan bij een mechanisch en bureaucratisch optredende overheid. Een verantwoordelijke samenleving wordt dan in staat gesteld uit te groeien boven het dilemma tussen budgetdemocratie en marktdemocratie. Het streven naar terughoudendheid van de overheid kan echter in conflict komen met de ambitieuze inhoudelijke doelstellingen op sociaal-economisch terrein. Om die te verwezenlijken zal de staat de nodige bevoegdheden moeten blijven houden en over de machtsmiddelen moeten beschikken om die te effectueren. Zij zal niet alleen de randvoorwaarden, waarbinnen een economie van het genoeg zal moeten werken, moeten bewaken, maar ook voor een aanzienlijke herverdeling van inkomen zorg moeten dragen. De opvattingen over het openbaar bestuur kunnen dan op een aantal beleidsterreinen botsen met de aspiraties in de aan deze visie toegeschreven perspectieven.

Een sociocratisch liberaal getinte ontwikkeling

Bij de perspectieven die uitgewerkt zijn vanuit deze visie, is het accentueren van de individuele verantwoordelijkheid een steeds terugkerend thema. Deze is nu uitgehold door een verzorgingsstaat die zijn doel ver is voorbij geschoten. De perspectieven voor beleid die in dit kader zijn geformuleerd, kenmerken zich door een terugtreden van de overheid; van een stroomlijning van de bureaucratie wordt weinig heil verwacht. Het gaat hierbij niet alleen om de publieke overheid in enge zin, maar ook om het netwerk van publiekrechtelijke organisaties die met wettelijk gedelegeerde of zich toegeëigende bevoegdheden veel particuliere initiatieven smoren.

Een goede stap in deze richting op het gebied van sociale zekerheid is het vervangen van het huidige ondoorzichtige stelsel van loondervingsverzekeringen door een wettelijk geregelde basisvoorziening voor de gehele beroepsbevolking, aangevuld met een bijstandsvoorziening voor langdurig werklozen en voor hen die niet tot werken in staat zijn. Uit kosten oogpunt blijkt dit aanvaardbaar maar doordat het samenlevingsverband een relevant gegeven blijft voor de toepassing van de bijstandsregelingen, wordt zo de noodzaak van ambtelijke bemoeienis met de persoonlijke leefsituatie onvoldoende teruggedrongen. Ook kan men nauwelijks verlangen dat een aanzienlijk deel van de burgers hun recht op een minimumbestaan telkens

moeten herbevestigen door werk te zoeken dat er niet is. En dan is er nog de onoplosbare vraag naar de hoogte van het vangnet van basisuitkeringen. Immers, wanneer ondanks economische groei en arbeidstijdverkorting het aantal arbeidsplaatsen afneemt, kan het vangnet niet te laag gespannen worden op straffe van sociale onrust en maatschappelijke instabiliteit. Maar bij een wat hoger optrekken gaat de basisuitkering een obstakel vormen dat de werking van de arbeidsmarkt frustreert en wordt, gezien vanuit dit perspectief, het vangnet al vlug een hangmat.

Aan dit dilemma kan worden ontkomen door over te gaan op een systeem van negatieve inkomstenbelasting. Hierdoor wordt enerzijds een minimum-bestaan verzekerd, maar anderzijds wordt de prikkel tot werken niet weggenomen. Gelijktijdig zouden belemmerende bepalingen ten aanzien van de arbeidsmarkt, zoals minimumloon, beperking van de arbeids- en bedrijfsduur en het voor een hele branche verbindend verklaren van CAO's, moeten worden opgeheven. Dit stelsel wordt voor landen met een uitgebouwd sociaal zekerheidsstelsel vaak afgedaan als onbetaalbaar, maar dan wordt het te veel gezien als gesuperponeerd op het bestaande stelsel en niet als een volwaardig vervangend systeem.

De aan deze visie toegeschreven instrumenten van sociaal beleid zijn in samenhang met het technisch-economische perspectief van consumptief-gerichte groei uitgewerkt. Wat de sectorstructuur betreft, laat dit economisch scenario een verschuiving zien binnen de industriële sector naar de lichtere industrieën, terwijl bij de dienstensector de nadruk komt te liggen op de sectoren Handel, horeca en reparatie en Transport en communicatie. Binnen de gestelde restricties, kan de productie- en consumptiegroei jaarlijks ruim drie procent bedragen bij een stabilisering van het werkgelegenheidsniveau uitgedrukt in arbeidsuren.

Met betrekking tot de verhouding collectieve sector — marktsector is vanuit deze visie het perspectief Privatisering uitgewerkt. Op belangrijke beleidsterreinen, zoals huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur, heeft de overheid zich een veel te paternalistische rol aangemeten en is er ruimte voor afstoting van uitvoerende overheidstaken en een groter beroep op een vertrouwen in de particuliere ondernemingen. Bij de gezondheidszorg is er een verplichte verzekering waarbij kan worden gekozen uit concurrerende basispakketten, zodat kwaliteit en service een grotere rol gaan spelen. Privatisering en waar dit mogelijk is toepassing van het profijtbeginsel zet onvoldoende zoden aan de dijk als daarij niet ook het onderwijs wordt gereorganiseerd in de richting van commerciële dienstverlening zoals geschetst in het perspectief Onderwijsconsumptie. Studenten bij het hoger en universitaire onderwijs hebben evenals iedere andere volwassene een basisinkomen, maar dit is alleen voldoende voor levensonderhoud. De studie zelf zal veel meer dan tot nu toe het geval is, moeten worden gefinancierd door het opnemen van rentedragende leningen of door contractuele verbintenissen aan te gaan met toekomstige werkgevers.

In het perspectief voor het mediabeleid geldt als uitgangspunt dat commercialisering van het omroepbestel een veel betere afstemming van het aanbod op de behoeften mogelijk maakt. Het nationale omroepstelsel krijgt dan hetzelfde karakter als het huidige persbestel. Redactionele onafhankelijkheid is hiermee gewaarborgd, en via een 'Bedrijfsfonds voor de omroep' kan culturele pluriformiteit in de omroep worden beschermd.

Ook in het perspectief voor het kunstbeleid komt het streven naar privatisering en, waar mogelijk, invoering van het profijtbeginsel, terug. Er wordt uitgegaan van een pluriform cultuurbegrip, waarbij de cultuurbeleving van zowel de individuele kunstbeoefenaar als kunstgenieter onvervreemdbaar is. Selectie door een overheid op grond van kwaliteit of functie van cultuuruitingen is in deze gedachtengang een onnodige en ongewenste bevoogding. Het stelsel van negatieve inkomstenbelasting maakt financiële steun aan kunstbeoefenaars overbodig. De gevolgen van een beleid volgens deze lijnen zullen sterk verschillen per kunstsector. Voor het literaire bedrijf zal relatief weinig veranderen, omdat hier van oudsher artistieke daden zijn gesteld uit de opbrengst van bestsellers van allerlei soort en kwaliteit. Voor de film kan het zelfde worden verwacht. Voor de podiumkunsten zullen andere vormen

van ondersteuning dan overheidssubsidies moeten worden gevonden. Gedacht kan worden aan donatie, sponsoring en particuliere fondsen. Uitingen die weinig publiek trekken, zullen het in dit perspectief echter moeilijk krijgen, evenals de sterk van overheidsgelden afhankelijke danscultuur en opera.

Het is typerend voor deze visie dat de overheid kaders schept waarbinnen de maatschappelijke partijen met hun eigen verantwoordelijkheden kunnen worden geconfronteerd. Waar dit onderontwikkeld is, zoals op het terrein van de maatschappelijke beoordeling van kennistoepassing, zijn instrumenten als een Goede sociale innovatie procedure nuttig. De ondernemer wordt verplicht de mogelijke schadelijke sociale neveneffecten in kaart te brengen, en kan bij het niet of onvoldoende nakomen van die verplichting hierop worden aangesproken. Ook in het milieubeleid is het mogelijk om de zorg voor neveneffecten meer in de ondernemingsplanning te integreren, door de controle aan de ondernemer te delegeren. Ook kan de overheid voor een bepaald gebied de omvang van de toegestane uitstoot van milieugevaarlijke stoffen vaststellen door de uitgifte van een beperkt aantal vergunningen. Door deze verhandelbaar te maken, kan de verdeling van de vervuiling over bedrijven worden bepaald door marktkrachten en de kosteneffectiviteit van milieumaatregelen worden vergroot.

De problemen van het openbaar bestuur zijn in de liberale uitwerking van het perspectief van de ordebepalende staat vooral een gevolg van het veel verantwoordelijkheden en ambities op zich nemen door de overheid die daardoor onmachtig is geworden. Deregulering is bij deze uitwerking in essentie een herijking van de onderlinge verhoudingen tussen de budgetdemocratie en de marktdemocratie. Die verhoudingen zullen moeten worden gesaneerd door een drastische vermindering en vereenvoudiging van de bestaande overheidsvoorschriften. De thans voorgenomen reorganisatie en een verhoogde mate van bestuursplanning zijn vanuit deze optiek geen antwoord op de werkelijke problemen. Zelfs wanneer dergelijke operaties ertoe zouden leiden dat de zaken in de staatsfeer wat sneller tot een besluit komen, zal dat voordeel snel teniet gaan, omdat hetgeen nu op inefficiënte wijze fout gaat, dan op eventueel efficiënter wijze zou mislopen.

De in deze visie voorgestane oplossingsrichting beantwoordt het meest bij het ideaalbeeld van de 'minimal state'. Ofschoon het laatste decennium verschillende pogingen zijn ondernomen om aan die staat een hernieuwde theoretische grondslag te geven, blijven de uitkomsten ervan weinig bevredigend. Wellicht wordt de groei van de staat tot zijn huidige proporties en gedaante in wezen bepaald door de wisselwerking tussen, enerzijds, de technische en economische ontwikkelingen en de diep ingrijpende gevolgen daarvan voor de maatschappij en, anderzijds, het democratische besluitvormingsproces dat de staat tot daarop reageren heeft gedwongen. Indien men nu de democratische staat tot een ordebepalende reservefunctie zou willen verplichten, dient men ofwel de maatschappelijke instituties zodanig vorm te geven dat de maatschappij zelf de schokken van de economische en technische ontwikkelingen kan absorberen, ofwel men dient het de democratische staat constitutioneel te beletten op die schokken te reageren. In het ene geval blijft de rol van de staat, zowel van de wetgevende als de uitvoerende macht, omvangrijk. In het andere geval komt de legitimatie van de staat en van de door hem geordende maatschappij onder grote druk te staan.

Een sociocratisch socialistisch getinte ontwikkeling

Strijdbaarheid en emancipatie – sleutelbegrippen in de sociocratisch-socialistische visie – betekenen dat in de vanuit deze visie uitgewerkte perspectieven voor het cultuurbeleid, vorming en bewustwording centraal komen te staan. Op het gebied van de kunsten leidt dit, zoals beschreven in het perspectief Pluriformiteitsbevordering, tot een kunstbeleid dat groepen in staat moet stellen zich door middel van kunstbeoefening te uiten en hun identiteit verder te ontwikkelen. De scheiding tussen deze uitingen van creativiteit en kunst met een grote K wordt hier doorbroken. Deze gedachtengang is ook doorgetrokken in de perspectieven voor het media- en onderwijsbeleid

die vanuit deze visie zijn beschreven. Bij de media gaat het om een kleinschalige publieke omroep die mede ten dienste staat van een werkelijke basisdemocratie en een tegengif zal moeten vormen voor de 'bewustzijnsindustrie' van de huidige massamedia. De technische mogelijkheden die de kabel biedt om minderheden aan het woord te laten, mogen niet onbenut blijven. Ook het onderwijs levert, volgens het perspectief Educatie in zelfbeheer, een bijdrage aan de verschuiving van machtsverhoudingen en een betere toerusting van achterstandsgroepen. De verruiming van het cultuurbegrip, gevoegd bij een meer gedecentraliseerde besluitvorming, houdt overigens wel in dat cultuursubsidiëring op lokaal niveau een verscherpte strijd zal moeten aangaan met de aanwending van gemeenschapsgelden op andere terreinen. Vooral omdat het gaat om emancipatie van groepen die welhaast per definitie minderheden vormen, ligt hier een knelpunt.

Zijn in het sociaal-culturele vlak machtsverschuivingen noodzakelijk, evenzeer in de economische machtsstructuur zijn deze vereist. Het betreft hier vooral de zeggenschapsverhoudingen en het stellen van voorwaarden die het mogelijk maken dat werkers en consumenten zich te weer kunnen stellen tegenover de overheidsbureaucratie en het grootkapitaal. Het uitspellen van één bepaald technisch-economisch perspectief voor de socialistisch-sociocratische visie is hierbij weinig verhelderend. In principe zijn zowel het behandelde consumptief-gerichte als een exportgestuwd groeiperspectief met deze visie te combineren, terwijl versobering zo niet als streven, dan toch wel als uitkomst mogelijk is.

Om een tegenwicht te bieden aan de bureaucratisering is vanuit deze visie een beleidsperspectief voor de sociale zekerheid uitgewerkt dat een omvorming van dat stelsel tot een van algemene basisvoorzieningen beoogt. Niet alleen werknemers, maar ook zij die zelfstandig werken, krijgen recht op eenzelfde basisuitkering bij inkomstenderving, en op een basisziektekostenpakket. Aanvullende verzekeringen kunnen dan op bedrijfs- en individueel niveau worden afgesloten. Met de invoering van deze algemene basisvoorzieningen wordt de positie van de kleine zelfstandigen versterkt, terwijl ook voor coöperatieve ondernemingen barrières worden weggenomen. Met het verdwijnen van de grote verschillen in sociale risico's tussen werknemer en niet-werknemer wordt oprichting van dergelijke produktiecoöperaties aantrekkelijker. Een groot deel van de sociale verzekeringen die boven de basisvoorziening uitgaan, zullen op vrijwillige basis op particulier of groepsniveau vorm krijgen. Hierbij dreigt wel het gevaar dat nieuwe ongecontroleerde machtsconcentraties in de financiële en assurantiësector ontstaan.

Wat betreft de maatschappelijke beoordeling van kennistoepassing is vanuit deze visie een perspectief geformuleerd waarin mogelijkheden worden geschapen dat innovatievoorstellen die binnen één bedrijf worden weg-geselecteerd, in andere bedrijven hun toepassing vinden. Dergelijke ideeën zouden door de werknemers naar buiten kunnen worden gebracht, waarbij de vakbeweging als communicatiekanaal kan functioneren.

Voor het ruimtelijk beleid is een perspectief geschetst waarin de stad in haar totaliteit, dat wil zeggen in haar woon-, werk- en recreatiefunctie, nieuw leven wordt ingeblazen. Ten aanzien van de landbouw, natuur en milieu worden in het perspectief van verweving van functies de sociaal-economische oorzaken van de huidige problemen in de landbouw en van de achteruitgang van natuur en milieu centraal gesteld. De boer wordt behalve als producent van agrarische goederen uitdrukkelijk ook als producent van natuur en landschap gezien. Wil men de werkgelegenheids- en inkomensfunctie van de landbouw niet te zeer aantasten dan legt het noodzakelijke ruime gebruik van stikstof meststoffen echter beperkingen op aan de mogelijkheden van verweving.

Op het gebied van het buitenlandse veiligheidsbeleid zijn voor deze visie een tweetal perspectieven uitgewerkt. Het gaat hier om militaire samenwerking in een niet-nucleair, 'klein Europees' verband of, met een al dan niet pacifistische signatuur, om vormen van nationale en sociale verdediging. In het eerstgenoemde perspectief wordt samenwerking met de Benelux en de Bondsrepubliek voorgestaan om te komen tot een niet-provocerend veiligheidsstelsel, zoals 'barrier defense' en territoriale verdediging, dat uitsluitend

defensief van aard is. Op een ander gebied van het buitenlands beleid, de ontwikkelingsamenwerking, is het bij deze visie geformuleerde perspectief voor beleid dat van een tijdelijke ontkoppeling van een aantal economische relaties tussen Noord en Zuid.

In de sociocratisch-socialistische uitwerking van het perspectief van de orde-bepalende staat is een lijn geschetst waarin de veronderstelde overregulering van de overheid niet slechts door deregulering wordt tegengegaan maar ook, en tegelijkertijd, door maatschappelijke ongelijkheden compenserende wetgeving. Het selectief terugtreden van de overheid uit de maatschappelijke belangenstrijd vereist dat op die gebieden de wetgever de wegen opent om minder geprivilegeerde groepen over machtsbronnen en handelingsruimte te laten beschikken. Zo zal de overheid, om een materiële gelijkheid in de toegang tot de rechter te waarborgen, op ruime schaal deskundige en betaalbare rechtshulp ter beschikking moeten blijven stellen en de mogelijkheid moeten openen om groepsgewijs te procederen. Het gevaar van overbelasting wordt in dit verband gesignaleerd. Immers, wanneer men het in beginsel aan de dynamiek van de sociale democratie wil overlaten hoe de maatschappelijke belangentegenstellingen tot een oplossing moeten komen, binnen een door de wetgever gegeven kader van de maatschappelijke krachtsverhoudingen compenserende normen, veronderstelt men dat de wetgever in staat is de ontwikkeling van die krachtsverhoudingen bij te houden en dat hij deze op de juiste waarde weet te schatten. De uitwerking van dergelijke compenserende wetgeving is echter technisch gecompliceerd en de wetgever blijkt menigmaal niet in staat de controverses die zo'n wetgeving oproept, te overwinnen. Afgezien van deze problemen, zal ook in een sociale democratie voor de spreiding van macht vaak eerst een concentratie van macht nodig zijn.

BIBLIOGRAFIE

Voor de constructie van de in dit rapport beschreven karakteristieke visies zijn de programma's geraadpleegd van de politieke partijen die in de Staten-Generaal vertegenwoordigd zijn. Voorts is geput uit bestaande literatuur. In de navolgende bibliografie is een selectie van geraadpleegde bronnen gerangschikt per visie. Zulk houdt in dat de Raad bij het uitwerken van de desbetreffende visie gebruik heeft gemaakt van daarbij genoemde literatuur, niet dat de auteurs of hun werk steeds aan deze visie kunnen worden toegerekend. Zo worden sommige auteurs onder meer dan één visie genoemd.

Bij uitwerking van de *technocratisch-liberale visie* is gebruik gemaakt van onder meer de volgende publikaties:

R. Dahrendorf, *Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*; Stuttgart, Deutschen Verlags-Anstalt, 1983.

J.A.A. van Doorn, 'Liberalisme: Plaatsbepaling en Perspectief'; opgenomen in: Liberale Geschriften nr. 32, *Liberalisme in de jaren tachtig*; 's-Gravenhage, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, 1978.

Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen; Geschrift van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting nr. 34, 's-Gravenhage, 1979.

J.F. Glastra van Loon, 'Denken en doen van D'66'; in: *D'66 als politiek fenomeen*; Civis Mundi, 20e jaargang, nr. 4, juli 1981.

H. Kahn, W. Brown and L. Martel, *The next 200 years. Scenario for America and the World*; London, Associated Business Programmes, 1977.

H. Langman, 'Het spanningsveld tussen de overheid en de vrije ondernemingsgewijze produktie'; in: *Economische orde*; pre-adviezen van de Vereniging van Staatshuishoudkunde, Leiden, Stenfert Kroese B.V., 1977.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Facing the future: Mastering the probable and managing the unpredictable*; Paris, 1979.

U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, *Openbaar Bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*; Alphen aan den Rijn, 1977.

J. Tobin, *Asset Accumulation and Economic Activity*; Oxford, Basil Blackwell, 1980, in het bijzonder hoofdstuk 2.

R.A.F. Verschoor, *Een liberale visie op de onderneming in de toekomst*; pre-advies aan de WRR ten behoeve van de Beleidsgerichte toekomstverkenning, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, oktober 1981.*

J.J. Vis, *Rechtsstaat en verzorgingsstaat*; rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van gewoon lector in het staatsrecht aan de Rijksuniversiteit van Groningen, Deventer, Kluwer, 1978.

Bij de uitkering van de *sociocratisch-liberale visie* is gebruik gemaakt van onder meer de volgende publikaties:

E.J. Bomhoff, 'Government is not the solution'; opstel over Milton Friedman; *Intermediair*, 17e jaargang, nr. 20, 15 mei 1981.

M. & R. Friedman, *Free to choose: A personal Statement*; New York, Avon Books, 1979.

F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*; three vol., London, Routledge and Kegan Paul, 1973-1979.

Modern Liberalism; Conversations with liberal politicians; Edited by F. Bolkestein, Elsevier Science Publishers, 1982.

R. Nozick, 'Distributive Justice'; in: J. Arthur, W.H. Shaw (ed.), *Justice and Economic Distribution*; Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall Inc., 1978.

Oorspronkelijk verschenen in R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*; New York, Basic Books, 1974, hoofdstuk 7.

M.P.C.M. van Schendelen, 'Politieke achtergronden van deregulering; een suggestieve bruidsschat van de politiek aan het bedrijfsleven'; in: *Beleiden Maatschappij*, jaargang IX, nr. 8, augustus 1982.

Verbond van Nederlandse Ondernemingen, *Ondernemen tussen markt en overheid*; 's-Gravenhage, VNO, 1982.

R.A.F. Verschoor, *Een liberale visie op de onderneming in de toekomst*; pre-advies aan de WRR ten behoeve van de Beleidsgerichte toekomstverkenning, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, oktober 1981.*

Bij de uitwerking van de *technocratisch-socialistische visie* is gebruik gemaakt van onder meer de volgende publikaties:

W. Combrink, G. Evers, *De toekomst van de onderneming gezien vanuit een*

socialistische visie; pre-advies aan de WRR ten behoeve van de BTV, Amsterdam, november 1981.*

J. van den Doel, C. de Galan, J. Tinbergen, 'Pleidooi voor een geleide inkomenspolitiek'; *Economisch Statistische Berichten*, 17 maart 1976 en 1 september 1976, blz. 265-268 en blz. 828-831.

D. van Houten, *Toekomstplanning: planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat*; Meppel, Boom, 1974.

J.A. van Kemenade, P.L.M. Jungbluth, J.M.M. Ritzen, *Onderwijs: bestel en beleid*; onder redactie van J.A. van Kemenade, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1981.

K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*; *Studies in Modern Social Structure*; London, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1971.

Naar een rechtvaardiger internationale orde; door J. Tinbergen, coördinator, Amsterdam/Brussel, Elsevier, 1977.

J.M.M. Ritzen, 'De miljoenennota 1982 in het lange-termijnperspectief'; *Economisch Statistische Berichten*, 14 oktober 1981, blz. 997-1003.

E. van Thijn, 'Democratisering van het bestuur'; *Socialisme en Democratie*, jaargang 34, nr. 5, mei 1977.

B. Tromp, 'Socialisme, organisatie en democratie'; *Socialisme en Democratie*, jaargang 33, nr. 4, april 1976.

J.M. den Uyl, 'De urgentie van een nieuw beleid'; *Socialisme en Democratie*, jaargang 37, nr. 9, september 1980.

Bij de uitwerking van de *sociocratisch-socialistische visie* is gebruik gemaakt van onder meer de volgende publikaties:

H. Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*; Baarn, Ambo, 1981, 5e druk. *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*; International Development Research Centre, Ottawa, 1976.*

W. Combrink, G. Evers, *De toekomst van de onderneming, gezien vanuit een socialistische visie*; pre-advies aan de WRR ten behoeve van de BTV, Amsterdam, november 1981.*

P. Kalma, *De illusies van de 'democratische staat'*; WBS-cahiers, Deventer, Kluwer, 1982.

P. Kalma, E. Wolffensperger, 'Grenzen aan de verzorging'; *Socialisme en Democratie*, nr. 7/8, juli/augustus 1981, blz. 373-386.

K. Koch, 'De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat'; in: *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*; onder redactie van Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp, Amsterdam, De Arbeidspers, 1979.

Ch. Levinson, *Capital, Inflation and the Multinationals*; London, George Allen & Unwin Ltd., 1971.

D. Senghaas, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungs-Politik, Plädoyer für Dissoziation*; Frankfurt, Suhrkamp, 1977.

Stichting wetenschappelijk onderzoek vakcentrales, *Werken in koöperatie, een onderzoek naar achtergronden en functioneren van de produktie-koöperatie*; november 1979.

H. Wainwright in *The crisis and the future of the left; the debate of the decade*; ed. by Peter Hain, London, Pluto Press, 1980.

Bij de uitwerking van de *technocratische visie op christelijke grondslag* is gebruik gemaakt van onder meer de volgende publikaties:

W. Albeda, *Sociaal-economisch beleid en economische orde*; Universitaire Pers Rotterdam, 1971.

W. Albeda en P.J. Vos, 'De overlegstructuur in de economische orde'; in: *Economische orde*; pre-adviezen van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Leiden, H.E. Stenfert Kroese B.V., 1977.

P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat; Instrument en Waarborg*; Deventer, Kluwer, 1978.

Drs. R.F.M. Lubbers in 'Werkgelegenheid en gespreide verantwoordelijkheid'; verslag van een gesprek in: *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 0, 1981.

Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, *Kiezers of tegels. Kiezen of delen in welzijnsland*; 's-Gravenhage, Nationale Raad voor maatschappelijk welzijn, z.j.

J.W. de Pous, 'Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat; sociaal-economische ontwikkelingen in de periode 1963-1980 en suggesties voor de jaren daarna'; *Economisch Statistische Berichten*, 65e jaargang, nr. 3286, 31 december 1980.

A.J. Vermaat, *Beleid onder de loep*; rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, Meppel, Boom, 1976.

H.J. van Zutem, *Christen-democratische visies op de toekomst van de onderneming*; pre-advies aan de WRR ten behoeve van de BTV, oktober 1981.*

Bij de uitwerking van de *sociocratische visie op christelijke grondslag* is gebruik gemaakt van onder meer de volgende publikaties:

M. ter Borg, M. Henkemans en E.H. Klijn, *Toekomst van de verzorgingsstaat*; Amsterdam, Stadiestichting voor radikale politieke vernieuwing, 1980.

Catastrophe or New Society? A Latin American World Model; International Development Research Centre, Ottawa, 1976.*

Een open weg naar de toekomst; voorstellen aan de WRR van een werkgroep verbonden met de wereldoecumene en de kerken in Nederland, juli 1982.

B. de Gaay Fortman, *De kunst van het ivoordraaien*, Spectrum, 1979.

O. Giarini, 'Ecologie, économie et recherche du bien-être: éléments d'un projet pour l'Europe'; *CADMOS*, 2e année, printemps 1979, blz. 27-44.

B. Goudzwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*; Assen, Van Gorcum, 1982, vierde druk.

J.P. Kuiper, 'Niet meer werken om den brode'; in: *Werken en niet-werken in een veranderende omgeving*; red. M. van Gils, Amsterdam, Swets & Zeitlinger BV, 1975.

H.M. de Lange, 'De economie van het genoeg, op zoek naar een nieuw denken en een nieuw handelen in de economie'; *Economisch Statistische Berichten*, 21 oktober 1981, blz. 1024-1029.

E.F. Schumacher, *Hou het klein*; Bilthoven, Ambo, 1973.

H.J. van Zuthem, *Christen-democratische visies op de toekomst van de onderneming*; pre-advies aan de WRR ten behoeve van de BTV, oktober 1981.*

* Deze bron is voor verschillende karakteristieke visies gehanteerd.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4 IV A/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid: een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in het rapport nr. 17 (1979)
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kaff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22 P. Thoenes, R.J. in 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1981)

* Uitverkocht

- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerckhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28 L.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot, R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitslands; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)

De serie Voorstudies en achtergronden mediabeleid bestaat uit de volgende delen:

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; Een juridisch-politologische evaluatie van de Omroepwet (1982)
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massamedia; Een overzicht van inzichten (1983)
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)