

gespreide verantwoordelijkheid

een christen-democratische bijdrage
aan de discussie over de
economische orde

Centrum voor Staatkundige Vorming
Dr. Abraham Kuypersichting
Jhr. mr. A. F. de Savornin Lohmansichting
wetenschappelijke instituten

CDA

gespreide verantwoordelijkheid

**een christen-democratische bijdrage
aan de discussie over de
economische orde**

rapport van een commissie van de
wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU

prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp (voorzitter)
S. Th. van Bijsterveld
drs. G. Gerritse
mr. J. Hollander
drs. P. H. A. Klep
J. Lanser
ir. J. W. M. van Rooij
drs. B. J. Udink
dr. J. de Vries
prof. dr. A. Wattèl
prof. drs. J. Weitenberg
prof. dr. H. J. van Zuthem
drs. H. Borstlap (rapporteur/secretaris)
drs. A. H. A. Veenhof (co-rapporteur)

Den Haag, 1978

2e druk 1979

Centrum voor Staatkundige Vorming, Mauritskade 25, 2514 HD Den Haag;
Tel. 070 - 653934; Postrekening 237339

Dr. Abraham Kuypertstichting, Dr. Kuypertstraat 3, 2514 BA Den Haag;
Tel. 070 - 606838; Postrekening 51385

Jhr. mr. A. F. de Savornin Lohmanstichting, Wassenaarseweg 7,
2596 CD Den Haag; Tel. 070 - 246791; Postrekening 604500

Ten geleide

Gedurende de laatste jaren is er een toenemend onbehagen over de sociaal-economische ontwikkeling. Dit betreft zowel de nationale als de internationale situatie. Binnen christen-democratische kring werden reeds enkele jaren geleden waarschuwend signalen gegeven. In het rapport „Gerede Twijfel” (1974) en in de daarna verschenen studies van de *Permanente Program Adviescommissie* van het CDA werd aandacht gevraagd voor een herwaardering van begrippen als „rentmeesterschap” en „gespreide verantwoordelijkheid”. In de economische paragrafen van het CDA-program „Niet bij brood alleen” is daarvan de weerslag te vinden.

Het voorliggende rapport „Gespreide verantwoordelijkheid” trekt de lijnen die in genoemde studies te vinden zijn door. Dit resulteerde in een analyse van de economische orde en de problemen die zich daarin voordoen. Vanuit christen-democratisch gezichtspunt wordt een schets voor een economische orde gegeven en worden daarmee samenhangende concrete beleidsaanbevelingen gedaan.

Tal van economen hebben zich over de problematiek van de economische orde gebogen. In dat opzicht is deze studie bepaald niet uniek. Vanuit de samenleving wordt op economen al langer een beroep gedaan om oplossingen voor de gerezen problemen aan te bieden.

Wat het voorliggende rapport van vele andere onderscheidt is evenwel, dat voor de beantwoording van deze vragen een bijdrage vanuit diverse bestuurlijke niveaus en vanuit diverse geledingen van het maatschappelijk leven nodig wordt geacht. Diegenen die een handleiding hadden verwacht voor een door de centrale overheid te geven oplossing, zullen zich door het in dit rapport gestelde teleurgesteld voelen. Het is namelijk de overtuiging van de commissie dat alleen gespreide verantwoordelijkheid soelaas kan bieden.

Het zou van een onderschatting van de problematiek getuigen als wederom het vertrouwen te eenzijdig op centrale politieke organen werd gesteld. De titel van dit rapport brengt deze overtuiging op treffende wijze tot uitdrukking.

De samenstelling van de commissie was als volgt: *prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp* (voorzitter), *S. Th. van Bijsterveld*, *drs. G. Gerritse*, *mr. J. Hollander*, *drs. P. H. A. Klep*, *J. Lanser*, *ir. J. W. M. van Rooij*, *drs. B. J. Udink*, *dr. J. de Vries*, *prof. dr. A. Wattèl*, *prof. drs. J. Weitenberg*, *prof. dr. H. J. Van Zuthem*.

De heren *drs. H. Borstlap* en *drs. A. H. A. Veenhof* fungeerden respectievelijk als rapporteur tevens secretaris en als co-rapporteur.

Prof. dr. W. Albeda was bij de instelling van de werkgroep lid; hij heeft evenwel in verband met zijn ministerschap voor de commissie moeten bedanken.

Wij menen dat de commissie erin is geslaagd een studie uit te brengen, die voor het christen-democratische beleid van richtinggevende betekenis is. Wij wijzen erop dat het rapport zodanig is samengesteld dat ook aanknopingspunten worden gegeven voor de ontwikkeling van visies op andere terreinen van politiek beleid.

Wij hopen dat vanuit de christen-democratie op deze wijze een bijdrage kan worden geleverd tot de behandeling van de huidige economische orde-problemen en tot een ontwikkeling die weer nieuwe perspectieven biedt.

Dr. G. H. Veringa
(voorzitter Centrum voor Staatkundige Vorming)

Mr. J. H. Grosheide
(voorzitter Dr. Abraham Kuypersstichting)

Dr. E. Bleumink
(voorzitter Jhr. mr. A. F. de Savornin Lohmanstichting)

Woord vooraf

De economische orde is volop in discussie. Niet alleen in ons land en in de industriële wereld, maar ook in de Oostblok-landen en in de landen van de Derde Wereld.

Er is onmiskenbaar een groeiend besef, dat de aard en de omvang van de sociaal-economische problemen, waarvoor wij ons in deze zeventiger jaren gesteld weten, niet zozeer moeten worden benaderd met een beetje meer of minder van het vertrouwde beleid, maar dat deze problemen thans allereerst vertaald moeten worden in termen van de economische orde. Het onderhavige rapport wil een christen-democratische bijdrage zijn aan de discussie over de economische orde. Onze opzet is geweest, de betekenis van onze visie op mens en samenleving te schetsen voor de sociaal-economische vraagstukken die verband houden met onze economische orde.

Ons rapport mag niet als een laatste woord worden beschouwd. Wij wijzen geen weg, maar raden de richting aan. Geen blauwdruk derhalve, wel een contourennota over de vraag in welke richting onze economische orde „bij ongewijzigd beleid” evolueert en over de vraag hoe wij deze ontwikkeling zouden willen bijsturen. Ons rapport behandelt een selectie van de vraagstukken op het terrein van de economische orde, die wij thans uit het oogpunt van onze verantwoordelijkheid als politieke beweging met enige klem onder de aandacht willen brengen.

Ons rapport wil een lijn van denken aangeven. We bepleiten een structuurhervormend beleid ter hergroepering van verantwoordelijkheden op micro-, mezo- en macro-niveau. Wij doen tevens een dringend appèl op mensen en organisaties om de nieuwe verantwoordelijkheden die in onze lijn van denken op hen afkomen, metterdaad op te pakken.

Wij zijn erop uit geweest een economische orde te schetsen, die om zo te zeggen bestand is tegen verrassingen; waarin mensen niet schrikken van onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen, maar deze veeleer als nieuwe uitdagingen zien, waarbij zij op hun verantwoordelijkheden voor de problemen worden aangesproken.

Ons rapport heeft de titel meegekregen: „Gespreide verantwoordelijkheid”. Het mag gezien worden als een poging voort te gaan op de weg die met de nota's „Op weg naar een verantwoordelijke maatschappij” van 1972 en „Gerede Twijfel” van 1974 is ingeslagen.

Naar onze opvatting zijn er thans binnen onze economische orde ontwikkelingen gaande, die voor elke politieke beweging of voor elke maatschappelijke organisatie werkelijk verontrustende tendenzen in zich dragen. Deze blijven niet beperkt tot het sociaal-economisch terrein; want er is in het verlengde van de vraagstukken die wij in ons rapport

behandelen, bezorgdheid over de democratie als zodanig; de overheid dreigt een speelbal te worden van allerlei maatschappelijke belangengroepen. Het spreekt voor zich, dat juist in een tijd waarin zulke veront- rustende tendenzen worden gesignaleerd, het recht doen aan mensen een grote verantwoordelijkheid op ons als politieke beweging laadt.

De commissie heeft aan een aantal deskundigen advies gevraagd. Deze advisering werd verstrekt in de vorm van schriftelijke nota's en mondelinge adviezen. De commissie heeft zich de vrijheid voorbehouden aangaande de mate waarin de ontvangen adviezen zijn ingepast in het uiteindelijke rapport. De geraadpleegde adviseurs dragen daarom geen verantwoordelijkheid voor het rapport als geheel of onderdelen ervan. Wij zijn de adviseurs echter zeer veel dank verschuldigd voor hun be- reidwillige en deskundige hulp. Het waren: *prof. jhr. mr. F. A. M. Alting von Geusau*; *dr. A. Kuyvenhoven*; *prof. dr. A. G. M. van Melsen*; *prof. dr. L. B. M. Mennes*; *dr. J. G. Post*; *drs. J. W. Solberg*; *prof. dr. W. Tims*; *prof. dr. W. J. Wieringa*; en een adviesgroep over technologische ontwik- keling: *prof. dr. S. L. Bonting*; *drs. J. Kars*; *dr. L. J. B. Stuyt*; *ir. P. Vermeyden*; *ir. P. Weltevreden*; *prof. ir. J. Witteveen*.

Wij willen besluiten met een woord dat *Talma* in 1905 uitsprak en dat heel treffend de oogmerken weergeeft, waarmee wij aan onze opdracht hebben gewerkt: „De overheid mag en moet haar invloed en macht verlenen om in het maatschappelijke leven te versterken wat recht, billijk en noodzakelijk is. De overheid helpt dan de maatschappij en stelt haar in staat om datgene te doen wat tot haar taak en wezen be- hoort. Want ik geloof, dat er niets groters denkbaar is, dan wanneer men verantwoordelijkheid leert krijgen.”

namens de commissie
P. A. J. M. Steenkamp

september 1978

Inhoud

Ten gelede	3
Woord vooraf	5
Inhoud	7
1. Inleiding	13
1. Een impasse	13
2. De economische orde: motieven voor een studie	15
3. Gevaren	17
4. Indeling	19
2. Grondmotieven voor christen-democratische politiek	20
1. Overgangsfase: heroriëntatie	20
2. Grondmotief: verantwoordelijkheid	21
a. <i>Rentmeesterschap</i>	22
b. <i>Solidariteit</i>	23
3. Georiënteerde verantwoordelijkheid	23
4. De overheid	24
3. De economische orde	27
1. Te onderscheiden elementen	27
2. Mate van verantwoordelijkheid	28
a. <i>Intensiteit</i>	28
b. <i>Reikwijdte</i>	29
3. Intensiteit en reikwijdte in de economische orde	31
a. <i>Niveaus</i>	31
a.1. <i>micro-niveau</i>	32
a.2. <i>mezo-niveau</i>	32
a.3. <i>macro-niveau</i>	33
a.4. <i>internationaal niveau</i>	33
b. <i>Typen van besluitvorming</i>	35
b.1. <i>markt</i>	35

b.2. <i>overleg</i>	35
b.3. <i>centrale leiding</i>	36
c. <i>Besluitnemers</i>	37
c.1. <i>particulieren en hun organisaties</i>	37
c.2. <i>overheid</i>	37
4. Geen toekomst zonder verleden	39
1. Kenmerken van de industriële economische orde	39
2. Van gilde naar industrie	41
3. De sociale kwestie	44
a. <i>Arbeidsomstandigheden</i>	44
b. <i>Inkomens</i>	44
c. <i>Werkgelegenheid</i>	45
4. Na-oorlogs beleid	46
a. <i>Arbeid</i>	46
a.1. <i>werkgelegenheid, richting van de bedrijvigheid en inkomens</i>	46
a.2. <i>medezeggenschap</i>	48
b. <i>Andere produktiefactoren</i>	48
c. <i>Besteding van het inkomen</i>	49
5. Op de grens van een post-industriële samenleving	49
5. Op de grens van een post-industriële samenleving	52
A. De post-industriële maatschappij	52
1. Verschuiving in sectoren	52
a. <i>Werkgelegenheid en inkomen</i>	52
b. <i>Technologische vernieuwingen</i>	54
c. <i>Gevoeligheid voor internationale concurrentie</i>	54
2. Groei binnen grenzen	56
3. Internationalisatie	57
B. Sleutelvraagstukken	58
1. Milieu, grondstoffen en energie	58
a. <i>Milieu</i>	58
b. <i>Grondstoffen</i>	59
c. <i>Energie</i>	60
d. <i>Knelpunten</i>	61

2. Technologie en arbeid	62
a. <i>Technologie</i>	62
b. <i>Arbeid</i>	65
b.1. <i>actieven - niet actieven</i>	65
b.2. <i>afstemming vraag en aanbod</i>	66
b.3. <i>de arbeidsmarkt</i>	68
b.4. <i>internationale arbeidsverdeling</i>	68
c. <i>Arbeid en technologie</i>	69
d. <i>Knelpunten</i>	70
3. Inkomensverdeling	70
a. <i>Primaire inkomensverdeling</i>	71
a.1. <i>lonen</i>	71
a.2. <i>winsten</i>	71
b. <i>Secundaire inkomensverdeling</i>	72
b.1. <i>belasting- en premiedruk</i>	73
b.2. <i>vrij beschikbaar inkomen</i>	74
b.3. <i>effecten van de heffingsgrondslagen van belastingen en premies</i>	76
c. <i>Tertiaire inkomensverdeling</i>	77
d. <i>Knelpunten</i>	78
4. Productiecapaciteit en bestedingen	78
a. <i>Productiecapaciteit</i>	78
b. <i>Bestedingenbeleid</i>	79
c. <i>Knelpunten</i>	80
5. Samenhang	81
C. De uitdaging aan onze economische orde: heroriëntatie na een stormachtige groei	81
6. Van afwentelen naar verantwoord	83
A. Overheid en maatschappij	84
1. Gangbare reacties: problemen verschuivend	84
2. Van afwentelen naar verantwoord	86
3. Overheid en maatschappij	89
a. <i>Geen terugtrekkende overheid</i>	89
b. <i>Van klassieke naar sociale grondrechten</i>	90

c.	<i>Motieven voor overheidsoptreden</i>	91
c.1.	<i>het spanningsveld tussen verantwoordelijkheid en het garanderen van bestaansvoorwaarden</i>	91
c.2.	<i>velden van overheidszorg</i>	93
c.3.	<i>doeleinden van de maatschappij</i>	94
c.4.	<i>heroriëntatie</i>	96
—	<i>economische groei</i>	96
—	<i>inkomensbeleid</i>	97
—	<i>werkgelegenheid</i>	98
B.	<i>Hergroepering van verantwoordelijkheid</i>	101
1.	<i>Verantwoordelijkheden op het micro-niveau</i>	102
a.	<i>Ontwikkeling van de interne structuur</i>	102
a.1.	<i>arbeid</i>	103
a.2.	<i>kapitaal</i>	104
a.3.	<i>leden, oprichters, cliënten</i>	105
a.4.	<i>verantwoordelijkheden en samenhangen</i>	105
—	<i>ondernemingen</i>	106
-	<i>samenstelling van R.v.C. en directie</i>	106
-	<i>bevoegdheden R.v.C. en directie</i>	107
—	<i>non-profit sector</i>	109
b.	<i>Taken en bevoegdheden van het micro-niveau</i>	111
b.1.	<i>milieu, grondstoffen en energie</i>	111
b.2.	<i>arbeid en technologie</i>	113
b.3.	<i>inkomensverdeling</i>	115
b.4.	<i>productiecapaciteit en bestedingen</i>	117
2.	<i>Verantwoordelijkheden op het mezo-niveau</i>	118
a.	<i>Bedrijfstakoverleg</i>	119
a.1.	<i>geïnstitutionaliseerd overleg</i>	120
a.2.	<i>informatie</i>	121
a.3.	<i>gezamenlijke activiteiten</i>	122
a.4.	<i>afspraken buiten een verantwoorde concurrentie om</i>	123
a.5.	<i>werkgelegenheid</i>	124
a.6.	<i>invalspoort voor overheid</i>	124
b.	<i>De regio</i>	125
3.	<i>Verantwoordelijkheden op het macro-niveau</i>	126
a.	<i>Centraal overleg van sociale partners</i>	126

a.1. <i>optreden naar buiten</i>	126
a.2. <i>optreden naar binnen</i>	127
— <i>werkloosheid als herstructureringsprobleem</i>	128
— <i>keuzevrijheid in deeltijdarbeid en onderwijs</i>	130
b. <i>De centrale overheid</i>	132
b.1. <i>macro-economische ontwikkelingen</i>	133
— <i>particuliere sector - collectieve sector</i>	133
- <i>omvang collectieve sector</i>	133
- <i>draagvlaktheorie</i>	134
— <i>overleg op macro-niveau</i>	136
b.2. <i>energie, milieu en grondstoffen</i>	137
— <i>energievoorziening</i>	137
— <i>grondstoffen</i>	138
— <i>milieu</i>	139
b.3. <i>internationale arbeidsverdeling</i>	140
b.4. <i>Europees bedrijfstakoverleg</i>	142
b.5. <i>technologische ontwikkelingen</i>	143
b.6. <i>onderwijs en arbeidsmarkt</i>	146
— <i>niet-aangepaste scholing</i>	147
— <i>verlenging van de leerplicht</i>	148
— <i>partieel onderwijs</i>	148
— <i>wederkerend onderwijs</i>	149
7. Een strategie voor verandering	151
1. Een dringend appèl	151
2. Een structuurhervormend beleid	154
3. Barrières	154
4. Tot slot	157
bijlage I: Samenvatting	158
bijlage II: Enige literatuur	169

1 Inleiding

1. Een Impasse

Wie de discussie over de sociaal-economische ontwikkeling in ons land volgt, zal het opvallen dat er vrijwel niemand meer is die zich hierover geen zorgen maakt. De een wijst op een veel te snelle groei van de lonen, een ander op verzadigingsverschijnselen op enkele tot voor kort krachtige groeimarkten, weer een ander op de voortdurend verslechterende concurrentiepositie van ons bedrijfsleven, een volgende op de zorgelijke aantasting van ons natuurlijk milieu en de uitputting van schaarse grondstoffen, weer anderen op de stijgende werkloosheid. Er zijn er ook die over al deze vraagstukken heel relativerend spreken en liever de nadruk leggen op de geringe bijdrage die wij in het rijke Westen leveren aan de grote noden in het arme deel van de wereld.

Alom bezorgdheid dus, maar wel steeds over andere en wisselende aspecten van onze sociaal-economische ontwikkeling.

Misschien vergaat het velen net zo als ons bij het doornemen van het opgesomde zorgenlijstje: in alle genoemde punten zit wel iets. Daardoor zijn de discussies over onze verdere sociaal-economische ontwikkeling dikwijls ook moeilijk te volgen. Want in plaats van overeenstemming lijken tegengestelde opvattingen over de ontwikkelingen te overheersen; opvattingen die bovendien zo nu en dan welhaast onverenigbaar schijnen te zijn. Er wordt natuurlijk geregeerd in ons land en er worden compromissen gesloten, maar wat opvalt is, dat geen der partijen echt gelukkig is met de gesloten akkoorden. Wat dreigt, is dat de politieke hoofdstromingen elkaar successen bevechten op onderdelen van hun beleidsconcepties, maar als men na de strijd de buit overziet, zal men zich wel eens afvragen of de essentie van de beleidsconcepties nog herkenbaar is. De problemen die men onderkent, zijn niet dezelfde. Wat dreigt is, dat er slechte compromissen worden gesloten, waardoor geen krachtig en doortastend beleid gevoerd kan worden. Er is dan wel consensus, waarnaar de laatste jaren zozeer wordt verlangd, maar niet zozeer over het voeren van een gezamenlijk gevoeld en onderschreven beleid als wel over het *niet* uitvoeren van elkaars beleid. Wij zouden zo regelrecht in een impasse verzeild kunnen raken. Groeperingen die elkaar niet kunnen missen, ontlopen elkaar; men gaat er de ander eerder als tegenspeler beschouwen dan als bondgenoot. De bezorgdheid over onze verdere sociaal-economische ontwikkeling zal dan wel blijven bestaan, maar daarmee komen wij geen stap verder.

Geen enkele verantwoordelijke politieke groepering kan zich bij een dergelijke impasse neerleggen. Het onderhavige rapport, dat op verzoek van de wetenschappelijke instituten van het CDA is opgesteld, wil een bijdrage leveren aan het vinden van een uitweg.

Onze opvatting is, dat veel van de aan het begin van deze inleiding vermelde bezwaren tegen onze economische ontwikkeling vaak te geïsoleerd worden bekeken. Er ontbreekt veelal een totaalbeeld, een samenhangende visie, in het kader waarvan de vraagstukken aangepakt zouden moeten worden.

Een illustratief voorbeeld hiervan treffen wij aan in de discussie over de relatie winst - werk van de afgelopen jaren. Het is aan de ene kant zeer begrijpelijk dat vakbondsbestuurders vanuit hun verantwoordelijkheid de eis van volledige werkgelegenheid blijven stellen; aan de andere kant evenwel is het evenzeer goed te begrijpen, dat werkgevers de relatie meer winst - meer werk niet zonder meer kunnen garanderen, gelet op de krachten (zoals concurrentiepositie, technologische vernieuwing, stagnatie in de afzet) waaraan ons bedrijfsleven de laatste jaren is blootgesteld. Men kan derhalve begrip opbrengen voor beide standpunten en toch inzien dat men elkaar overvraagt. Men staat elkaar in de weg, dreigt elkaar te gaan tegenwerken, terwijl men zonder samenwerking niet tot werkelijk duurzame oplossingen kan komen.

Opvallend is, hoe vaak moeilijk te verenigen verlangens in één adem worden genoemd: meer inkomen en meer werkgelegenheid, meer werk in ons land en toch een betere internationale arbeidsverdeling, meer persoonlijk inkomen en tegelijkertijd hogere collectieve uitgaven.

Uit deze voorbeelden blijkt, dat de discussie over de verdere perspectieven van onze economische ontwikkeling nog lang niet is uitgekristalliseerd. Wij zijn er vanaf het begin van de zeventiger jaren door overvallen. Bovendien kwamen alle problemen in één klap: de problematiek van de Club van Rome, de energiecrisis, de ontwikkeling van de werkloosheid, een voortgaande drang tot democratisering. Hoe kunnen wij deze vraagstukken tegelijkertijd aanpakken? De paradoxen springen vooralsnog meer in het oog dan de mogelijkheid van een simultane aanpak. Oplossingen voor het ene probleem lijken die voor andere problemen extra te bemoeilijken. Meer zorg voor milieu en schaarse grondstoffen lijkt bijvoorbeeld de werkloosheidsproblematiek te verergeren en meer werkgelegenheid lijkt meer energie en grondstoffen te vragen; een groeiende werkloosheid vraagt om meer werkloosheidsuitkeringen, die echter in de vorm van stijgende collectieve lasten de uitstoot van arbeid kunnen versnellen. Dat geldt ook voor stijgende onderwijsuitgaven als gevolg van bijvoorbeeld een leerplichtverlenging: het geringere arbeidsaanbod zal het werkgelegenheidsvraagstuk kunnen verlichten, maar de hogere collectieve onderwijslasten kunnen deze winst weer geheel teniet doen. Een ander voorbeeld: lastenverlichting via bijvoorbeeld de werkloosheidspremies is mogelijk bij minder werkloosheid, maar minder werkloosheid vereist allereerst lastenverlichting.

Het lijkt alsof wij te maken hebben met een geheel in de war geraakte kluwen garen: alle belanghebbenden proberen zo hard mogelijk aan de verschillende draadjes te trekken in de stille hoop er nog een aardig eindje voor zichzelf uit te trekken, maar zo langzamerhand toch ook met de stellige zekerheid dat de draden daardoor alleen maar verwarder raken en steeds moeilijker uit elkaar zijn te halen.

2. De economische orde: motieven voor een studie

De gesignaleerde impasse en de in het oog springende paradoxen hebben ons in dit rapport op het spoor gezet van de economische orde. Het heeft er alle schijn van dat het vertrouwde sociaal-economische beleid thans op de grenzen van onze economische orde stuit. Het ontbreekt ons de laatste jaren niet zozeer aan rapporten die heel gedetailleerd weten aan te geven wat er gedaan moet worden om binnen de gegeven verdeling van verantwoordelijkheden de werkloosheid in 1981 tot een zeker niveau terug te dringen, of de inflatie verder terug te brengen, de collectieve lastendruk om te buigen, of de investeringen te stimuleren. In al deze rapporten zit zeer veel dat ons aanspreekt; in CDA-verband zijn deze recentelijk trouwens ook uitgebracht.

Dergelijke studies willen veelal heel nauwkeurig gekwantificeerd aangeven wat er precies moet gebeuren om over een paar jaar uit de nood te zijn. Maar hoe waardevol zij op het eerste gezicht ook mogen zijn: wij menen dat deze studies over de vraag *wat* er moet gebeuren te dikwijls voorbij gaan aan de vraag *hoe* over een economische ontwikkeling kan worden besloten. Hoe, dat wil zeggen: wie is bevoegd tot besluitvorming en waarover?

Deze laatste vraag raakt de structuur waarbinnen de economische activiteiten zich afspelen en waarbinnen het bepleite beleid ten uitvoer gebracht zou moeten worden. Dat raakt de economische orde. Het probleem-oplossende vermogen van onze huidige economische orde stuit thans zo onmiskenbaar op grenzen, dat wij haar zelf ter discussie moeten stellen.

Dit rapport, dat wij vanuit de christen-democratische beginselen hebben opgesteld, wil een aanzet geven voor een discussie over de economische orde. Het is derhalve geen rapport dat precies kan aangeven hoe in 1981 de werkloosheid tot onder de 150.000 teruggebracht kan worden of met hoeveel de collectieve lastendruk nog mag stijgen of moet dalen of met hoeveel de lonen of de winsten omhoog dan wel omlaag zouden kunnen gaan. Wie een dergelijk spoorboekje verwacht, moet teleurgesteld worden.

Wij zijn van mening dat de aard van de sociaal-economische problemen waar wij in deze en komende jaren voor staan, thans allereerst in termen van de economische orde vertaald moet worden. Op dit niveau liggen thans de grootste barrières en dus ook de voornaamste aangrijpingspunten voor het aanpakken van de werkelijk grote vraagstukken van deze tijd. Een sociaal-economisch beleid dat zich geen rekenschap geeft van de aspecten van de economische orde in de huidige problemen, zal zeker doodlopen.

De centrale vraag in onze studie luidt: is de spreiding van en de toerusting met verantwoordelijkheid binnen onze economische orde, zoals die zich sinds de industriële revolutie heeft ontwikkeld tot een gemengde en georiënteerde economische orde, nog wel toegesneden op onze huidige en toekomstige sociaal-economische bedrijvigheid?

Men kan onder de indruk zijn van de niet geringe prestaties die binnen onze orde met name de afgelopen 25 jaar zijn geleverd, en toch de vraag stellen of deze orde met haar specifieke sterke en zwakke kanten ons ook voor de problemen van nu en straks een goede doorvaart biedt.

Onder *economische orde* verstaan wij: *de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn gespreid in de besluitvorming over de produktie van goederen en diensten, de inkomensverwerving en de inkomensbesteding.*

In een politiek rapport over de economische orde gaat het met name om de vraag naar *de wijze waarop* besluiten worden genomen. Het gaat niet om een gedetailleerde politieke toetsing, of om het vanuit de politiek tot in detail voorschrijven waartoe men dient te besluiten. In de huidige discussie over de economische orde wordt ten onrechte het vraagstuk naar onze mening te dikwijls tot deze politieke toetsing verengd.

Maar men kan — aan de andere kant — de economische-orde-vraag ook niet reduceren tot een spreiding van bevoegdheden zonder meer. *De wijze waarop* willen wij nader aanduiden met de mate waarin verantwoordelijkheden zijn gespreid. Verantwoordelijkheid duidt in onze opvatting zowel op een tot beslissen bevoegd zijn, als op een normering van die beslissingen naar overwegingen van rentmeesterschap en solidariteit. Deze normering verdiept de beslissingsbevoegdheid tot verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid — het sleutelbegrip in onze studie — verschilt van een begrip als het spreiden van macht of van een individueel vrijheidsbegrip. De omschrijving van de economische orde in een politiek rapport als het onze — de mate van spreiding van verantwoordelijkheid — kan derhalve niet worden losgezien van de oogmerken waarmee de beslissingen over de sociaal-economische vraagstukken worden genomen. In deze zin kunnen wij de „hoe“-aspecten die in een studie over de economische orde lijken te overheersen, toch niet losmaken van de „wat“-aspecten: waartoe en wat besluit men? In hoofdstuk 2 gaan wij aanstonds uitvoerig in op dit nader betrekken van de economische orde op de verantwoordelijkheid.

Wij willen er tenslotte in deze paragraaf op wijzen, dat men van onze studie geen blauwdruk van een gewenste economische orde mag verwachten. De economische orde is in voortdurende beweging en verandering: een statische *blauwdruk*-aanpak verdraagt zich daarmee niet. Het lijkt ons dan ook belangrijk zicht te krijgen op de spontane veranderingen en op de gewenste wijzigingen van de economische orde. Onze studie zal meer de vorm krijgen van een contournota omtrent de richting waarin naar onze opvatting de economische orde zich zou moeten ontwikkelen.

Een op de economische orde toegespitste studie is er een met vele gevaren en valkuilen; daarvan zijn wij ons zeer goed bewust. Aan het begin van het verslag van onze bevindingen willen wij er — bij wijze van waarschuwing voor onszelf en voor de lezer — een paar signaleren.

3. Gevaren

Allereerst: een discussie over de economische orde kan een prachtig alibi verschaffen om de problemen, die hier en nu binnen de gegeven organisatie van ons economisch leven om een oplossing vragen, rustig te laten liggen in afwachting van een veelbelovende nieuwe economische orde, waarin de problemen zoveel eenvoudiger oplosbaar schijnen te zijn. Wie kennis neemt van de gangbare discussie over de economische orde, zal zich zo nu en dan met ons verbazen over de romantische en soms naïeve voorstellingen van zaken die men daarin kan aantreffen. Zo wordt bijvoorbeeld wel de indruk gewekt, alsof het enige echte probleem is de overheid meer zeggenschap te laten verkrijgen; want dan, zo redeneert men, kunnen wij pijnlijke beslissingen voorkomen en is definitief een einde gemaakt aan de verwarrende discussies van de laatste tijd.

Wij achten een dergelijke versimpeling van de vraagstukken gevaarlijk. Wat dreigt is namelijk, dat de overheid, of ruimer gesteld: de structuur van ons economisch leven, aldus de grote zondebok wordt waarachter mensen en maatschappelijke organisaties kunnen wegvlugten van hun eigen verantwoordelijkheid. Er doen zich immers in onze samenleving — dikwijls pijnlijke — keuzeproblemen voor, die zich binnen elke organisatie van het economisch leven zullen blijven voordoen. Zorg voor onze natuurlijke omgeving bijvoorbeeld zal een matigende invloed uitoefenen op de mogelijkheden om economische groei te realiseren; deze zorg zal tevens een deel van de bestemming van de economische groei voor zich opeisen in de vorm van milieuzuiveringsactiviteiten.

Deze in beleid vertaalde zorg voor onze natuurlijke omgeving zal derhalve consequenties moeten hebben voor onze vrij besteedbare inkomens. Dit keuzeprobleem en het accepteren van de consequenties van deze keuze, staat los van de geldende economische orde. Dit probleem geldt binnen de huidige structuur, maar zal zich ook in een andere economische orde aandienen. Maatschappelijke organisaties of zelfs een overheid, die slechts praten over een nieuwe economische orde, en zich deze alledaagse wijsheden onvoldoende realiseren, zullen niet in staat zijn vorm te geven aan de werkelijke vernieuwingen waar dringend behoefte aan is. In elke economische orde zullen zich keuzeproblemen manifesteren en zullen offers tegen baten moeten worden afgewogen. Economische orden verschillen „slechts” in de wijze waarop deze afweging plaatsvindt. Als men derhalve denkt deze dilemma's met de vernieuwing te kunnen wegorganiseren, jaagt men een illusie na. Dan zal men, welke structuur men ook bedenkt, de werkelijke problemen blijven ontvluchten.

Een tweede gevaar ligt in het verlengde van het bovenstaande. Wij doelen op het gevaar van een eenzijdig doelgericht denken over de economische orde. In deze benadering is slechts de vraag interessant hoe de economische orde zo optimaal en zo efficiënt mogelijk kan worden ingericht en afgestemd op de economische politieke doeleinden. De vooronderstelling in zo'n benadering is dat de overheid het recht toekomt de economische doeleinden van de samenleving vast te stellen en vervol-

gens die samenleving en de organisaties en verbanden die daarin functioneren, naar haar opvattingen te richten en in feite daaraan ondergeschikt te maken. Men heeft in deze conceptie ongetwijfeld ook weet van overleg en inspraak (van werkgevers en werknemers, van maatschappelijke organisaties etc.); dit overleg verhoogt immers de efficiency van de politieke doeleinden. Waar het hier evenwel om gaat is dat in deze maatschappijvisie de overheid domineert als de koersbepaler in onze samenleving. Bezorgdheid over een sociaal-economische ontwikkeling doet in deze visie aller blik naar de overheid wenden: zij moet optreden om het onheil te keren.

Ons staat een andere inrichting van de samenleving voor ogen. Daarin hebben onderneming en belangenorganisaties en ook een overheid een eigen verantwoordelijkheid die zij niet van elkaar kunnen overnemen. Wij zullen in deze studie dan ook op deze verantwoordelijkheden ingaan, zodat wij ons de vraag kunnen stellen, of — indien wij bezorgd zijn over de verdere sociaal-economische ontwikkeling — deze zorgen wellicht te wijten zijn aan het ontlopen van verantwoordelijkheden van ondernemingen, belangenorganisaties, of een overheid. Dit houdt in dat de kern van een rapport over de economische orde in onze visie vóór alles een antwoord zal moeten geven op de vraag: wie mag, op welke manier dan ook, nooit voor een bepaalde — nader te omschrijven — verantwoordelijkheid wegkruipen? En: wie signaleert dit mogelijke verstoppertje spelen? Wie kan mensen en maatschappelijke organisaties op deze vlucht van verantwoordelijkheden aanspreken?

Een derde gevaar dat men in een discussie over de economische orde gemakkelijk loopt, is dat men terugvalt op een vertrouwde dogmatische stellingname, die wel veel herkenning bij de achterban zal teweegbrengen, maar waarvan weinig realiteitswaarde zal uitgaan. Een dergelijke aanpak is overigens enigermate begrijpelijk. De afgelopen 15 à 20 jaar is in de grote politieke partijen van ons land slechts sporadisch over de organisatie van ons economisch leven gesproken; de economische ontwikkeling gaf er nauwelijks aanleiding toe. Wij groeiden in economische zin zeer voorspoedig en konden daardoor betrekkelijk eenvoudig onze verdelingsproblemen oplossen. Ook de inflatie vanaf het midden van de zestiger jaren kon aanvankelijk deze schone droom niet verstoren. Pas de discussies rond het rapport van de *Club van Rome*, de energiecrisis en de stijgende werkloosheid van de laatste drie jaar brachten ons aan het twifelen en gaven aanleiding ons af te vragen of de aard van de nieuwe vraagstukken ook de organisatie van ons economisch leven zou raken.

Welnu: deze pas gestarte en nog lang niet uitgekristalliseerde discussie levert, zoals wij zagen, vooralsnog meer verwarring op dan het zicht op een vaste koers om uit de moeilijkheden te geraken. In deze situatie kan van vertrouwde dogmatische stellingnamen die in het verleden nuttige diensten hebben bewezen, opnieuw een magische aantrekkingskracht uitgaan. Het is evenwel tevens duidelijk, dat echte oplossingen geblokkeerd raken, indien de grote politieke hoofdstromingen in ons land zich blijvend zouden verschuilen achter deze façades. Elke serieuze

politieke groepering wordt in een overgangstijd als de onze gedwongen zich af te vragen, welke concrete uitwerkingen van haar beleid wijziging behoeven, niet om haar principiële uitgangspunten er bij in te leveren, maar juist om deze in een zich voortdurend wijzigende wereld op een nieuwe wijze tot gelding te brengen. Ook christen-democraten zijn hiertoe verplicht. Wij beschikken over voldoende historie om te kunnen kiezen tussen een behaaglijke, herkenbare façade of een ons opnieuw gewetensvol afvragen wat in deze tijd de betekenis is van onze principiële uitgangspunten voor het opnieuw herkennen van onze verantwoordelijkheid.

4. Indeling

De indeling van onze studie is als volgt.

Na dit inleidende hoofdstuk volgt allereerst een hoofdstuk over *enkele grondmotieven voor christen-democratische politiek*. Het gaat hierin om toetsstenen voor een economische orde en voor het sociaal-economisch beleid dat binnen deze orde gestalte krijgt.

Dan willen wij in hoofdstuk 3 nader ingaan op de *economische orde*: wat verstaan wij eronder? Welke typen van besluitvorming moeten wij onderscheiden, welke niveaus en welke besluitnemers? Wat zijn de sterke en wat de zwakke kanten van deze typen van besluitvorming en van de besluitnemers op de verschillende niveaus?

In hoofdstuk 4 „*Geen toekomst zonder verleden*” willen wij het economische orde-vraagstuk in zijn historische dimensie plaatsen. Onze economische orde is een op industriële bedrijvigheid ingespeelde economische orde; ontstaan en ontwikkeld met de groei van de industrie. Een goed zicht op deze wordingsgeschiedenis is nodig om — nu wij op de grens van een post-industriële samenleving staan — de sterke en zwakke kanten van onze economische orde voor de problemen van nu en straks in beeld te krijgen. Geen toekomst is er immers zonder verleden.

Deze historische schets mondt uit in hoofdstuk 5, een moment-opname van deze zeventiger jaren, getiteld: „*Op de grens van een post-industriële samenleving*”. In dit hoofdstuk willen wij proberen een schets te geven van de hoofdproblemen die onze economische orde in deze en de komende jaren te verwerken krijgt.

Hoofdstuk 6: „*Van afwentelen naar verantwoorden*” vormt in zekere zin het hart van het rapport, omdat wij hierin het voorwerk uit de vorige hoofdstukken laten uitmonden in concrete voorstellen tot een hergroeperen van verantwoordelijkheden in onze economische orde. In dit hoofdstuk zullen wij kleur moeten bekennen op de hoofdvraag van onze studie: is de spreiding van en toerusting voor verantwoordelijkheid (hoofdstuk 2) binnen onze economische orde (hoofdstuk 3) zoals deze zich heeft ontwikkeld tot een gemengde en georiënteerde economische orde (hoofdstuk 4) nog wel toegesneden op onze huidige en toekomstige economische bedrijvigheid en de problemen die daarin spelen (hoofdstuk 5)?

Toch kan deze schets van de contouren van de door ons gewenste economische orde niet ons laatste woord zijn. Wij zullen dan ook in een slothoofdstuk een „*strategie voor verandering*” moeten aangeven.

2 Grondmotieven voor christen-democratische politiek

1. Overgangsfase: heroriëntatie

Er is alle aanleiding aan het begin van dit rapport na te gaan wat de grondmotieven zijn voor een christen-democratische politiek ten aanzien van de sociaal-economische vragen die ons bezighouden. Want de moeilijkheden waarvoor wij ons gesteld weten, moeten te maken hebben met de grondmotieven die ten grondslag hebben gelegen aan de stormachtige, zeer voorspoedige economische ontwikkeling van de afgelopen dertig jaar. Onze welvaart is de afgelopen jaren zeer aanzienlijk toegenomen. Ons onderwijsstelsel is zo uitgebreid dat ons land te hoog geschoold dreigt te worden voor het werk dat voorhanden is. Medische voorzieningen zijn voor alle burgers gewaarborgd.

In deze zeventiger jaren rijst de vraag: hoe nu verder? Konden wij ons tot nu toe met enige overtuiging tot de kiezers wenden (en de kiezers tot ons) met de eenvoudige boodschap: wij willen meer van al deze voorzieningen; wij zouden het nu — met goed fatsoen — niet meer aandurven.

Er is iets geknakt in de vanzelfsprekendheid van de richting waarin wij de afgelopen dertig jaar de economische ontwikkeling hebben begeleid. Wij zijn niet alleen gaan twifelen aan de *mogelijkheden* van een voortgaan in de vertrouwde richting, maar ook aan de *wenselijkheid* daarvan. In christen-democratische kring is nog niet zolang geleden een gerede twijfel¹ geuit over de mogelijkheden van een voortgaande economische ontwikkeling, zoals wij die de afgelopen jaren hebben gekend. Men wees in dit rapport met name op de belasting voor het milieu en op de beperkte voorraad grondstoffen. Bovendien werd in dit rapport de relatie van onze welvaart tot de armoede elders in de wereld beklemtoond.

Ook in ander opzicht rijzen er vragen. Wij zijn op weg naar een post-industriële samenleving, waarin het zwaartepunt van de economische activiteiten zich geleidelijk verder verplaatst van de industriële naar de dienstensector. Grote delen van deze dienstensector zijn arbeidsintensiever, lenen zich veel minder voor technologische vernieuwingen dan de industrie en zullen daardoor ook veel minder economische groei kunnen realiseren dan binnen de industriële sectoren de afgelopen jaren mogelijk was.

X Een andere vraag is: hoe lang houden wij het vol de verdeling van ons nationaal inkomen zo zeer ten gunste van de particuliere en collectief te consumeren inkomens te laten uitvallen, waardoor de investeringsruimte zodanig wordt ingeperkt als de laatste vijftien jaar is gebeurd. Hoe lang houdt een samenleving het vol de zorg voor de toekomstige welvaart zo te veronachtzamen?

Afgezien van de vragen of een voortgaande ontwikkeling *mogelijk* is, gaan wij er ook aan twifelen of deze wel *gewenst* is. De economische groei van de afgelopen jaren is zonder enige twijfel in vele opzichten een zegen geweest voor ons land. Wij realiseren ons evenwel steeds meer dat menswaardigheid niet automatisch toeneemt wanneer deze materiële voorzieningen blijven toenemen. Sterker nog: het lijkt niet uitgesloten dat na een zekere graad van voorziening de menswaardigheid juist aangetast kan worden, wanneer deze voorzieningen blijven toenemen. Want zouden wij er nu werkelijk gezonder van worden, wanneer de gezondheidszorg steeds verder uitbreidt? Zouden wij gelukkiger worden wanneer de leerplicht steeds langer wordt? Deze vragen zijn met vele andere uit te breiden. Voor velen wordt ook het nut van een voortdurende inkomensgroei twijfelachtig, gelet op de welvaart die bereikt is en gelet op de schaduwzijden die met een voortgaande inkomensgroei gepaard gaan. Met andere woorden: allerlei voorzieningen die op zich heel waardevol zijn, kunnen juist datgene in de weg staan dat zij beogen te geven, wanneer niet tijdig wordt ingezien dat wij er ook genoeg van kunnen hebben. Misschien is dit wel het kernprobleem van de verzorgingsstaat waarin wij thans leven: leren inzien dat verzorging niet meer werkelijk in dienst staat van mensen wanneer wij geen weet willen hebben van „voldoende”, van „genoeg”.

Wij stuiten bovendien op de vraag naar de gevolgen van onze economische ontwikkeling voor de honger, de ziekte, de krotten, het analfabetisme in grote delen van de wereld. Wij noemen uitgerekend deze vier elementen, omdat deze de „basic needs” verklaren, aan de vervulling waarvan elk mens behoefte heeft. En het zijn ook deze zelfde elementen, waarvan wij ons hierboven hebben afgevraagd of wij er globaal gesproken niet van verzadigd zijn. Hoe ligt de relatie tussen onze rijkdom en de armoede elders?

Deze vragen over mogelijkheden en wenselijkheid van een voortgaande economische ontwikkeling zoals wij de afgelopen jaren hebben gekend, zijn de oorzaak van de verwarring die er thans in deze zeventiger jaren is. Het zijn vragen die kenmerkend zijn voor een overgangstijd, waarin vertrouwde beleidsconcepties ter discussie staan en moeten wedijveren met nieuwe beleidslijnen, waaraan andere motieven ten grondslag liggen. Wij kunnen hier een aantal principiële vragen niet uit de weg gaan. Het gaat over de zin en de onzin van de huidige ontwikkelingen, over de plaats van de mens hierin, over de verantwoordelijkheid die hij aan kan.

2. Grondmotief: verantwoordelijkheid

Deze vragen zijn van een wijdere strekking dan de sociaal-economische vragen. In dit opzicht zijn de economische vraagstukken onderdeel van een bredere maatschappelijke problematiek en is de economische orde een onderdeel van de wijdere maatschappelijke orde. Onze opvatting is dat de economische ontwikkelingen en de economische orde getoetst moeten worden aan normen, die buiten de economische problematiek zelf vallen. Immers: de economische bedrijvigheid en de structuur waarbinnen zij plaatsvindt, ontlent hun betekenis niet aan zichzelf; zij kunnen

geen doel in zichzelf zijn. Zij dienen ertoe — in onze opvatting — mensen beter in de gelegenheid te stellen tot hun van God gekregen bestemming, tot hun recht, te komen. Dat is de zin van een economische bedrijvigheid; daartoe kan zij een essentiële bijdrage leveren, maar zij kan dat ook danig in de weg staan. Een economische ontwikkeling kan aldus een zegen, maar ook een vloek zijn. Een toetsing kan dat aan het licht brengen.

Welnu, voor ons is de verantwoordelijkheid van mensen en van organisaties waarin zij zich hebben verenigd, de toetssteen in een studie over de economische orde. Verantwoordelijkheid verwijst naar een bevoegdheid tot handelen en naar een normering van dat handelen. Op deze bevoegdheid en normering willen wij thans wat dieper ingaan.

De mens is een verantwoordelijk wezen, aangesteld en toegerust om God's mede-arbeider te zijn in Zijn schepping. Dit meebouwen en stukje bij beetje meehelpen ontwikkelen van de schepping: daartoe worden mensen individueel en in hun organisatieverbanden opgeroepen. Wij geloven dat daarin de bestemming van de mens besloten ligt. Ieder dient op zijn eigen wijze en vanuit zijn bijzondere talenten mee te helpen de harmonie in de schepping, de rijkdom, de vrede, het geluk te ontdekken en zichtbaar te maken. Zeker wanneer deze harmonie verborgen blijft achter de chaos, de honger, het geweld en de uitzichtloosheid. De bevoegdheid van mensen om verantwoordelijk te zijn voor wat zij doen en niet doen gaat dus nog veel verder dan het ertoe bevoegd zijn suggereert: het is een wezenskenmerk van de naar het beeld van God geschapen mens.

De verantwoordelijkheid als structuurbeginsel voor de inrichting van onze samenleving is dan ook niet zo maar een gekozen uitgangspunt, zoals men voor vrijheid of gelijkheid kan zijn; het verantwoordelijk zijn zit in mens en schepping. Het is een wezenstrek, een levensvoorwaarde. Hoe dikwijls het ook metterdaad gebeurt: je kan mensen van deze levensvoorwaarde niet afhouden.

Maar het is, zoals gezegd, niet alleen een ertoe bevoegd en geroepen zijn; verantwoordelijkheid normeert tevens het handelen.

a. Rentmeesterschap

Wanneer de verantwoordelijkheid in de schepping gegeven is, dan moet ze ons tevens op het spoor zetten van de harmonie en de vrede die in de 'schepping besloten liggen. De aarde is ons immers niet in beheer gegeven als slagveld, waarop wij elkaar naar het leven kunnen staan. Ons is een aarde in beheer gegeven waarvan God zelf zei dat ze goed was. De verantwoordelijkheid is dan ook geen vrijheid in de zin dat de mens naar believen alles kan doen wat hem goed dunkt. De mens is niet soeverein; hij is de beheerder, de rentmeester, die de aanwijzingen van zijn principaal dient te volgen. Dit houdt dan ook in dat de verantwoordelijkheid niet los gemaakt kan worden van deze beheersopdracht om de aarde te bewerken en te bewaren.

Het als een rentmeester bewerken en bewaren van de gegeven rijkdommen is een oeropdracht (zie Genesis 2 : 15), en zij lijkt van een groeiende actualiteit te zijn. De zorg voor het bewaren veronderstelt immers een

vermogen tot het niet-bewaren en dat is een „verworvenheid” die met name de laatste decennia volop zichtbaar is geworden. De mensheid had tot voor kort de handen vol aan het bewerken van de aarde; zij was nog onmachtig dat zo te doen dat het bewaren erbij zou inschieten. De laatste decennia wordt dat evenwel anders: de mens heeft zich zulke machtige instrumenten verschaft dat hij de aarde kan vernietigen, vergiften, onleefbaar maken. Zijn voortbestaan is met het bewerken op zichzelf niet meer verzekerd; hij zal haar ook metterdaad moeten bewaren. Bewaren is trouwens niet gelijk aan niets-doen. De aarde bewaren zal neerkomen op een bepaalde wijze van bewerken; dat is een activiteit die veel inspanning zal vergen.

Deze verruiming van onze beheersopdracht vergt ook een omschakeling in ons denken. Aan ons wordt een ander arbeidsethos gevraagd, een andere ethiek voor het economisch handelen, dan voorheen. De heroriëntatie die in deze jaren zoveel verwarring teweeg brengt, houdt vooral met dit gegeven verband.

b. Solidariteit

Naast het rentmeesterschap is de solidariteit een oriëntatiepunt dat in de verantwoordelijkheid besloten ligt. Alle mensen hebben het recht zich te ontplooiën, te kunnen toekomen aan hun bestemming. Deze norm van de gerechtigheid kan het niet zonder onderlinge solidariteit stellen. Solidariteit is iets anders dan het streven naar gelijkheid van mensen. Mensen zijn niet gelijk maar zij zijn er ook niet voor zichzelf. Solidariteit zegt iets van het gericht zijn op elkaar, het roept op lasten naar draagkracht op zich te nemen. De mens is niet zelfgenoegzaam, maar vindt zijn bestemming en vervulling in het gericht zijn op de ander. Dit gezichtspunt heeft vérstrekkende gevolgen voor onze visie op bijvoorbeeld eigendom, arbeidsverhoudingen, gezagsverhoudingen, de aanwending van macht, de organisatie van het economisch leven: de economische orde.

3. Georiënteerde verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid, georiënteerd op rentmeesterschap en op solidariteit is het sleutelbegrip in onze studie over de economische orde. De oriëntatie is daarbij essentieel en kan niet van de verantwoordelijkheid worden losgekoppeld. Wij kunnen derhalve in een rapport over de economische orde niet alleen ingaan op de „hoe”-aspecten van de besluitvorming; wij moeten hierin tevens de „wat”-aspecten integreren. Volledig gedemocratiseerde instellingen kunnen immers de meest onverantwoordelijke beslissingen nemen en geheel centraal geleide dictaturen kunnen tot zeer „verantwoorde” besluiten komen. Het gaat ons om een *georiënteerde* verantwoordelijkheid, waarin voortdurend de spanning en het onderlinge verband tussen de „hoe”- en de „wat”-aspecten voelbaar zal zijn. Wie meent deze spanning te kunnen opheffen, hetzij naar de kant van de vrijheid, hetzij naar het geheel voorschrijven waartoe besloten moet worden, zit niet op onze lijn. Een christen-democratische benade-

ring zal aan deze liberale, respectievelijk socialistische verleidingen weerstand moeten bieden.

Een op rentmeesterschap en solidariteit georiënteerde verantwoordelijkheid is in onze opvatting, zoals gezegd, het sleutelwoord voor een christen-democratisch beleid. Uitbreiding of vermindering van overheidsinvloed, particuliere ondernemingsgewijze productie of overheidszeggenschap over investeringen, zijn in onze opvatting derhalve geen sleutelwoorden, hoe belangrijk deze elementen op een gegeven moment ook kunnen worden. Wij willen hiermee aangeven dat deze elementen in een discussie over de economische orde niet meer dan concrete tijd- en plaatsgebonden uitwerkingen zijn en niet verward mogen worden met ons centrale verantwoordelijkheidsbegrip.

Aldus moeten wij ook vermijden van een bepaalde maatschappelijke of economische orde een principekwestie te maken waardoor deze, omdat wij er ons dan te zeer mee vereenzelvigen, hoe dan ook verdedigd moet worden. Elke maatschappelijke en economische orde kan niet meer zijn dan een tijd- en plaatsgebonden uitwerking van onze op beheersopdracht en solidariteit georiënteerde verantwoordelijkheid. Dit uitgangspunt zal elke bestaande maatschappelijke en economische orde steeds tot vernieuwing aanzetten.

Wij mogen ons derhalve met geen enkele maatschappelijke en economische orde vereenzelvigen. Het zou een onjuiste voorstelling van zaken opleveren omtrent onze uitgangspunten, die een echte principiële discussie over de vragen die ons in deze studie bezighouden zou blokkeren. Zo'n benadering ondermijnt tevens de principiële stellingname waar het ons wèl om te doen is.

4. De overheid

De vraag naar het overheidsoptreden is in een rapport over de economische orde van centraal belang. Wat wij helaas zien, is dat de discussie over het overheidsoptreden dikwijls verschaalt tot enerzijds de opvatting dat de overheid zich meer zal moeten onthouden in het economisch leven teneinde de vrijheid van de sociale partners te herstellen, anderzijds dat de overheid juist meer moet optreden om die vrijheid aan banden te leggen ten gunste van gemeenschapsbeslissingen. De discussie verengt zich aldus tot een kwestie over meer of minder optreden van de overheid.

Als christen-democraten zich deze probleemstelling laten aanleunen, zullen zij bemerken dat zij in feite op een links-rechts schema worden opgedeeld. En op dat schema zullen christen-democraten zich in hun bestaan ontkend weten. De probleemstelling klopt dan ook niet. Het gaat niet om het uitspelen van het individu tegenover de gemeenschap en het gaat dus ook niet om de vraag of de overheid daartoe nu meer of minder moet optreden. De kernvraag is in onze benadering wel: welke bijdrage kan de overheid leveren aan een op het bewerken en bewaren en op de solidariteit georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving?

24 Men kan dan ook niet stellen, zoals dikwijls gebeurt, dat overheidsop-

treden tot een geringere verantwoordelijkheid leidt van de burgers zelf of van de organisaties waarin zij zich hebben verenigd. De overheid zal in een gecompliceerde samenleving als de onze juist nieuwe taken niet moeten schuwen, wanneer die verricht moeten worden om die verantwoordelijkheidsbeleving mogelijk te maken. Het vrije spel van de maatschappelijke krachten garandeert immers allerminst dat de ruimte voor deze verantwoordelijkheid wordt opengehouden. Er zijn teveel voorbeelden van juist het tegenovergestelde. De sociale wetgeving en de wetgeving op het gebied van de democratisering van de onderneming heeft vele mensen juist de ruimte hiertoe gegeven, die zij zonder deze wetgeving niet zouden hebben gehad. Deze wetgeving berooft mensen niet van hun vrijheid. Ze is er juist om mensen in hun volle verantwoordelijkheid te stellen. Wij zullen blijvend op zoek moeten zijn naar die punten waar de overheid voor haar deel kan bijdragen om voor dit grondmotief van menselijk handelen versperringen uit de weg te ruimen en daadwerkelijk nieuwe openingen te creëren. In dit rapport zullen wij hieromtrent nadere voorstellen op het sociaal-economisch terrein doen.

Aan de andere kant is het evenzeer een ontoelaatbare vergroving van de problematiek van het overheidsoptreden, indien men propageert dat meer overheidsoptreden op tal van terreinen thans het antwoord is op de grote problemen. Alsof overheidsoptreden als zodanig waardevol is en de garantie in zich bergt van een verruiming van de verantwoordelijkheidsbeleving. Een onkritische en aprioristische houding ten aanzien van het omvangrijke overheidsoptreden in deze tijd, het weigeren voortdurend al het overheidsoptreden door te lichten op de vraag of zij mensen in de volle verantwoordelijkheid kan stellen: dit getuigt evenzeer van een dogmatische vooringenomenheid met betrekking tot een zekere *hoeveelheid* overheidsoptreden die geen recht doet aan de vragen waar het eigenlijk om zou moeten gaan.

De kernvraag in ons rapport blijft: hoe, met welke oogmerken treedt de overheid op? Is zij erop uit mensen en maatschappelijke organisaties aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en hen metterdaad de ruimte te geven om de volle verantwoordelijkheid voor de sociaal-economische bedrijvigheid te aanvaarden, dan kan dat haar het zicht geven om op de juiste onderdelen en op de juiste momenten tot overheidsoptreden dan wel tot overheidsonthouding, c.q. terugtrekking te besluiten. Optreden of onthouding op zichzelf zegt ons heel weinig; het gaat om de verbinding tussen de motieven en het optreden. (Wij gaan in hoofdstuk 6, deel A uitvoerig in op de verhouding overheid-samenleving.)

Nu is het zicht op dit essentiële onderscheid tussen het overheidsoptreden als zodanig en de achterliggende motieven de laatste decennia extra bemoeilijkt omdat de overheid voortdurend meer taken heeft gekregen. Wij zien dat de overheid zich van de nachtwakersstaat uit de vorige eeuw heeft ontwikkeld tot een overheid die de verzorgingsstaat in stand houdt. Wij beleven in deze tijd evenwel de nadagen van de na-oorlogse groei naar deze verzorgingsstaat. Thans staan wij voor de vraag welke de oriëntatiepunten zullen zijn in het laatste kwart van deze eeuw. Met andere woorden: hoe zullen wij de overgang van een industriële naar

een post-industriële samenleving doormaken?

In feite is dit de politieke invalshoek voor deze studie, toegespitst op de economische orde. Welke economische orde staat ons voor ogen, indien wij ons uitgangspunt van een op het bewerken en bewaren en op de onderlinge solidariteit georiënteerde verantwoordelijkheid confronteren met de nieuwe vraagstukken die ons de komende jaren te wachten staan?

3 De economische orde

1. Te onderscheiden elementen

Wij willen in dit hoofdstuk aangeven welke elementen in de economische orde onderscheiden moeten worden. Wat is precies de economische orde?

In de inleiding hebben wij reeds benadrukt dat *de wijze waarop wordt besloten* over de produktie van goederen en diensten, de inkomensverwerving en de inkomensbesteding voor ons het belangrijkste kenmerk is van het economische orde-vraagstuk.

In de vraag naar de wijze waarop wordt besloten gaat het om:

- a. **OP WELK NIVEAU** wordt besloten
 - het micro-niveau: ondernemingen of instellingen;
 - het mezo-niveau: de bedrijfstak of de regio;
 - het landelijk macro-niveau;
 - het internationale niveau.

- b. **HOE** — op elk van deze niveaus — wordt besloten (typen van besluitvormen)
 - op een markt (waar vraag en aanbod in hoofdzaak door het prijsmechanisme op elkaar worden afgestemd);
 - via overleg (veelal geïnstitutionaliseerd, waar in plaats van marktverhoudingen vormen van planning vraag en aanbod op elkaar afstemmen);
 - via centrale leiding van particulieren die bijvoorbeeld een monopoliepositie hebben, of door de overheid.

- c. **WIE** besluit op een bepaalde wijze op een van de onderscheiden niveaus (besluitnemers)
 - zijn dat particulieren, zoals werknemers, werkgevers, grondstoffenleveranciers, consumenten;
 - zijn dat de organisaties van deze particulieren: een vakbond, een werkgeversorganisatie, een consumentenbond, een grondstoffenleverancierskartel;
 - is het de (gemeentelijke, provinciale, of rijks-)overheid.

De vraag naar de economische orde zal dus uitgesplitst moeten worden naar het niveau en naar de vraag hoe en door wie er wordt besloten. De politieke invalshoek richt zich op de vraag in welke mate de overheid op de verschillende niveaus, de markt, het overleg of centrale leiding dient te beïnvloeden. Zij kan bijvoorbeeld de beslissingen geheel aan zich trekken (dan schakelt zij de markt, het overleg of centrale leiding van particulieren uit) maar zij kan ook deze besluitvorming indirect beïnvloeden door haar bijvoorbeeld aan bepaalde randvoorwaarden te binden.

Daartoe moeten wij nagaan op welke wijze een begrip als georiënteerde verantwoordelijkheid is te betrekken op de niveaus van besluitvorming, de besluitvormen en de besluitnemers.

2. Mate van verantwoordelijkheid

Om meer zicht te krijgen op de mate waarin verantwoordelijkheid binnen een economische orde ervaren kan worden, maken wij een onderscheid tussen de *intensiteit* (de onmiddellijke voelbaarheid) en de *reikwijdte* van de verantwoordelijkheidsbeleving.

a. Intensiteit

In de besluitvorming over het produceren, het verwerven van inkomens en het besteden van inkomens is het tegen elkaar afwegen van baten en offers die met elke keuze zijn gemoeid het steeds terugkerende dilemma. Met intensiteit willen wij de mate aangeven, waarin de verantwoordelijkheid kan worden beleefd in het afwegen van baten en offers. Het heel direct, zichtbaar en heel voelbaar kunnen afwegen van baten tegen offers is voor een intense verantwoordelijkheidsbeleving in de economische vragen essentieel.

Toch is deze intensiteit dikwijls gering. Personen, ondernemingen, een overheid, een vakvereniging, kunnen soms de baten van een bepaalde handelwijze naar zich toe halen zonder er zelf onmiddellijk en in directe zin op aangesproken te worden ook de erbij behorende offers te brengen. Vaak is het zo dat de offers ook op anderen kunnen worden afgewenteld. Een economische orde die daartoe, door haar inrichting, mede aanleiding geeft, kan de intensiteit van het verantwoordelijk handelen nodeloos beperken en kan daardoor onverantwoordelijk handelen in de hand werken.

Een voorbeeld. Ondernemingen hebben de solidariteit met hun werknemers die moeten afhaken als gevolg van bijvoorbeeld ziekte of invaliditeit als het ware *uitbesteed* aan de maatschappij. De kosten van deze uitbesteding komen deels weliswaar weer terug naar de onderneming, maar anoniem en losgekoppeld van de mede door de onderneming veroorzaakte kosten. Vanuit de huidige structuur van de sociale zekerheid wordt in te geringe mate een appèl gedaan om binnen onze ondernemingen en instellingen mogelijk bestaande oorzaken van ziekte of invaliditeit weg te halen. Is het geheel ondenkbaar, dat de bedrijfsgenoten binnen ondernemingen en instellingen bepaalde onderdelen van de sociale zekerheid veel directer dan thans tot ondernemingsverantwoordelijkheid gaan rekenen?

Een ander voorbeeld. Het systeem van centraal afgesproken uniforme lonen, afgestemd op de sterkste groeiers in de industriële sector, kan ertoe leiden dat mensen in minder krachtige sectoren vanwege de hoge lonen ontslagen zouden moeten worden. Deze mogelijkheid is heel reëel, wanneer men in zwakkere ondernemingen geen kans ziet het surplus aan kosten boven de produktiviteitsstijging op te vangen in het verhogen van de prijzen. De ontslagen werknemers in de betreffende ondernemingen

worden in ons loonsysteem in het geheel niet in de gelegenheid gesteld te kiezen tussen een wat lager loon en het behouden van werk.

De huidige praktijk van de loonpolitiek maakt het onmogelijk dat werknemers en bedrijfsleiding, indien zij voor de keuze staan nieuwe machines te introduceren, een afweging maken tussen de productiviteitswinst van de arbeidsbesparende machine en de mogelijkheid deze machine niet aan te schaffen, meer mensen in dienst te houden, maar wel genoeg te nemen met een lager loon. Dit zou een bewuste afweging kunnen zijn, zeker wanneer nieuwe machines alleen in arbeidsintensiteit verschillen van hun voorgangers en er verder geen kwalitatieve verbeteringen (belangrijk in verband met de buitenlandse concurrentie) in het geding zijn.

Al deze voorbeelden geven aan, dat de intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving kan worden geschaad doordat beslissingen naar een hoger niveau worden afgewenteld of door een hoger niveau worden opgelegd. De voorbeelden hadden betrekking op het niveau van besluitvorming.

Samenvattend willen wij stellen dat de intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving bij het nemen van beslissingen in economische vraagstukken sterk afhankelijk is van het niveau waarop en de mate waarin men offers en baten tegen elkaar kan afwegen. In dit rapport over de economische orde moeten wij nagaan of de economische orde er mede aanleiding toe geeft, dat het nut van een afweging wel heel direct en persoonlijk voelbaar is, maar dat het erbij behorende offer als indirect en anoniem wordt ervaren. Dan immers worden het nut en het offer verschillend ervaren, en heel indirect aan elkaar gekoppeld, waardoor afwenteling van het offer kan worden uitgelokt.

b. Reikwijdte

Niettemin moet de directheid in de afweging soms bewust geweld worden aangedaan vanwege de effecten van ons handelen hier en nu voor de levensomstandigheden van mensen van straks en hier ver vandaan. Als wij in ons handelen hiermee geen rekening zouden houden, dan kan dit juist de intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving schaden. Vandaar het tweede gezichtspunt: de reikwijdte. De economische orde kan zo ingericht zijn dat deze gevolgen-op-afstand niet gevoeld worden. Ook dit zou werkelijk verantwoordelijk handelen belemmeren. Deze reikwijdteaspecten hebben betrekking op:

- geografische afstand;
- tijdsafstand;
- het al dan niet meetbaar zijn in geld;
- aard van de organisatie.

Wij willen twee voorbeelden geven van effecten op afstand in de geografische zin, die veelal ten onrechte niet in de afweging worden betrokken. Wij moeten hier allereerst wijzen op de schaalvergroting die in het economisch leven, vooral sinds de industriële revolutie, is ingetreden.

De economische bedrijvigheid stoort zich niet aan staatkundige grenzen; de wijze waarop de politiek-bestuurlijke besluitvorming is georganiseerd is daarentegen nog vrijwel geheel aan de nationale grens gebonden. De problemen die dit oproept blijken bijvoorbeeld uit de moeilijkheden om de Fransen te bewegen geen zout meer in de Rijn te lozen, omdat de Duitsers en wij er hinder van hebben. De milieuvervuilingsproblemen zijn trouwens in het algemeen veelal van een grensoverschrijdend karakter; landen kunnen elkaar de overlast bezorgen van hun economische bedrijvigheid via luchtvervuiling of waterverontreiniging.

Een ander effect-op-afstand betreft de gevolgen van onze economische activiteiten op de welvaartsverdeling in de wereld. Verhoudingen op de internationale grondstoffenmarkten kunnen een zo lage prijs veroorzaken, dat de grondstoffen-producerende landen niet in staat zijn hun welvaart te ontwikkelen. Deze lage prijs stelt ons in staat zo goedkoop mogelijk te produceren en veel te consumeren; de effecten van de lage prijs op de situatie in de grondstoffen-producerende landen dringen nauwelijks tot ons door.

De reikwijdte-aspecten hebben, zoals wij zagen, ook betrekking op effecten-op-afstand in de tijd. Een beslissing uit het verleden roept effecten op die pas veel later, vertraagd, zichtbaar worden, of beslissingen van nu zullen effecten oproepen die pas na verloop van een paar jaar zichtbaar worden. De reikwijdte heeft hier dus betrekking op het moment waarop men het offer ervaart. Dat kan, in de tijd gezien, zo ver weg liggen, dat men dit offer veelal niet meer als offer ervaart.

Zo kan een overheid door impulsen in de conjunctuur teweeg te brengen over een jaar werkgelegenheidseffecten verwachten terwijl het offer, dat er gelet op de huidige praktijk van de werkgelegenheidsimpulsen veelal bijhoort, zich pas enkele jaren later kan manifesteren in de vorm van inflatie. Deze vertragingen storen zich veelal niet aan het tijdstip van verkiezingen, zodat baten en lasten zelfs bij verschillende kabinetten terecht kunnen komen.

Een ander voorbeeld: de huidige samenleving kan zich te goed doen aan de rijkdommen van deze aarde op een manier die onherstelbare schade toebrengt aan de levenskansen van toekomstige generaties. Of, een vakorganisatie kan dit jaar te hoge looneisen stellen, waardoor volgend jaar een inflatiegolf ontstaat en in de periode daarna werkloosheid.

De reikwijdte heeft voorts betrekking op de aspecten die in de afweging worden betrokken. Zo kan bijvoorbeeld de markt niet anders dan in geld uitgedrukte schaarse goederen tegen elkaar afwegen. Andere aspecten, zoals schone lucht en schoon water, worden dan veronachtzaamd, zodat geen werkelijk evenwichtige en verantwoorde afweging van offers en baten plaatsvindt. De markt is evenmin gevoelig voor overwegingen van solidariteit en rechtvaardigheid waaraan het resultaat van de afweging betreffende de aanwending van schaarse goederen getoetst behoort te worden. De markt veronderstelt bijvoorbeeld een zeker niveau van inkomen, zodat men zich met een koopkrachtige vraag als partij op de markt kan melden. Zonder geld val je overal buiten! Met name in internationale

economische verhoudingen doet zich dit onvermogen van de markt pijnlijk gevoelen.

In deze paragraaf over de reikwijdte van de verantwoordelijkheidsbeleving moeten wij ook rekening houden met de beperkingen die de aard van samenwerkingsverbanden kan stellen aan de intensiteit waarin mensen deel kunnen hebben aan de besluitvorming in die verbanden. Zo zal voor ambtelijke organisaties de parlementaire democratie beperkingen opleggen; in ondernemingen zal — gelet op het 'strijdkarakter' — de noodzaak tot alerte besluitvorming zijn invloed hebben op de intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving van de individuele leden.

Resumerend: de reikwijdte van de effecten die aan economische beslissingen verbonden zijn kan zich geografisch en in de tijd gezien veel verder uitstrekken dan de effecten waarmee veelal rekening gehouden wordt (of kan worden) als men de beslissingen neemt. Dat geldt evenzeer voor de aspecten die bij de afweging aan bod (kunnen) komen: veelal worden de niet in geld meetbare aspecten niet meegewogen. Ook kan de aard van de organisatie specifieke beperkingen opleggen. De parlementaire democratie legt ambtelijke organisaties beperkingen op; het 'strijdkarakter' heeft consequenties binnen ondernemingen.

Wij zullen in deze studie moeten nagaan of deze afweging ten aanzien van tal van beslissingen in het sociaal-economische leven heel direct of via omwegen verloopt en hoe dat komt. De omstandigheden kunnen inmiddels zo zijn gewijzigd, dat het niet meer verantwoord is offers en baten van beslissingen in het sociaal-economisch leven slechts op indirecte wijze aan elkaar te verbinden.

De intensiteit wordt, zoals in deze paragraaf aangegeven, begrensd door de reikwijdte-aspecten die bij een direct voelbare afweging niet automatisch (kunnen) worden betrokken. Deze reikwijdte-aspecten raken met name de oriëntatiepunten van de verantwoordelijkheid: de norm van het rentmeesterschap en de onderlinge solidariteit. Daarom moeten wij nagaan of en hoe deze oriëntatiepunten zo nodig de intensiteitsoverwegingen moeten aanvullen.

3. Intensiteit en reikwijdte in de economische orde

Wij willen in het kort inventariseren hoe de in paragraaf 1 van dit hoofdstuk onderscheiden niveaus, typen van besluitvorming en besluitnemers in verband gebracht kunnen worden met de intensiteit en de reikwijdte-aspecten uit paragraaf 2. Wat zijn, met andere woorden, gelet op deze twee toetsingscriteria, de sterke en de zwakke kanten van de niveaus die wij hebben onderscheiden, van de typen van besluitvorming en personen, organisaties of overheden die de besluiten nemen?

a. Niveaus

De niveaus waarop in onze economische orde over sociaal-economische vraagstukken wordt besloten is in onze studie een centraal aandachts-

punt. Onze overwegingen omtrent de intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving leiden tot de voorkeur om de besluitvorming op een zo laag mogelijk niveau te houden, c.q. mogelijk te maken. De wenselijkheid van een zo direct mogelijke afweging tussen baten en offers brengt dit met zich mee.

a.1. micro-niveau

Binnen de ondernemingen valt op tal van terreinen het zwaartepunt van de besluitvorming over sociaal-economische aangelegenheden. De laatste jaren is bovendien een intensivering merkbaar van de relatie tussen onderneming en directe omgeving. Wij moeten nagaan hoe op dit micro-niveau de verantwoordelijkheidsbeleving verder uitgebouwd en verdiept moet worden, gelet op onze overwegingen inzake de intensiteit maar vooral ook inzake de reikwijdte. Wij zullen bemerken dat op dit micro-niveau de beleving van de reikwijdte-aspecten niet automatisch is gewaarborgd.

a.2. mezo-niveau

Het mezo-niveau van de bedrijfstakken en van de regio is een wat veronachtzaamd niveau. Zoals bekend waren er in de na-oorlogse jaren enige aanzetten tot een op bedrijfstakniveau organiseren van overleg en onderlinge afstemming, maar het is er — op een enkele uitzondering na — niet van gekomen. In deze zeventiger jaren zien wij opnieuw een herleving van de contacten op bedrijfstakniveau. Het blijkt dat men wel afzonderlijk kan groeien (zoals in de vijftiger maar vooral in de zestiger jaren) zonder de behoefte te hebben om in elkaars keuken te kijken. Maar het wordt anders als de economische ontwikkeling stagneert, zoals in deze jaren, waarbij kostenverhogingen niet meer zo gemakkelijk als voorheen in omzetgroei kunnen worden opgevangen. Zonder overleg op bedrijfstakniveau is het bijvoorbeeld moeilijk een sanering door te voeren, zoals die in sommige bedrijfstakken thans gewenst is.

Wij staan voor de vraag of voor goede en kwade tijden op het bedrijfstakniveau gestalte kan worden gegeven aan een verantwoordelijkheidsbeleving voor die aspecten, die het niveau van een afzonderlijke onderneming te boven gaan.

Het mezo-niveau heeft naast de functionele dimensie van de bedrijfstak ook een geografische dimensie: de regio. Hier speelt met name de afstemming van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten. De mobiliteit van het aanbod van arbeid blijkt zeer beperkt te blijven tot een — niet zo ruim — gebied. Ook binnen het kader van de ruimtelijke ordening vormt de regio een min of meer geïntegreerd beleidskader voor de onderlinge afstemming van voorzieningen met betrekking tot het wonen, het werken, het recreëren, het verkeer, de opleidingsfaciliteiten etc. Het is zeer de vraag of het sociaal-economisch instrumentarium van de overheid en de onderlinge contacten tussen ondernemingen en tussen werknemers op dit mezo-niveau van de regio voldoende is uitgebouwd en toegerust om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheden die bij uitstek op dit niveau spelen.

a.3. macro-niveau

Het macro-niveau is, in tegenstelling tot het mezo-niveau allerminst veronachtzaamd. Op dit niveau wordt besloten over sociaal-economische vraagstukken die qua reikwijdte effecten hebben voor iedereen op het Nederlands grondgebied.

De reikwijdte-aspecten hebben, zoals wij reeds zagen, vooral betrekking op de effecten-op-afstand, die men op micro- en mezo-niveau niet kan overzien en moeilijk kan beïnvloeden en vervolgens op de niet in geld meetbare aspecten. In de na-oorlogse jaren zijn op het macro-niveau de bekende vijf doelstellingen van sociaal-economisch beleid geformuleerd: economische groei, redelijke inkomensverhoudingen, prijsstabiliteit, volledige werkgelegenheid, betalingsbalansevenwicht. In latere jaren is hieraan een zesde doelstelling toegevoegd met betrekking tot de leefbaarheid; de milieuzorg.

Dit macro-niveau is vooral door de overheid opgevuld. Wij moeten in dit rapport nagaan of — gelet op onze overwegingen van een verantwoordelijkheidsbeleving, die zich oriënteert op rentmeesterschap en onderlinge solidariteit — al deze macro-taken persé op dit niveau en door de overheid op dit niveau, verricht moeten worden. Het zou bijvoorbeeld best mogelijk zijn, dat enige van deze macro-overheidstaken beter op het mezo-niveau behartigd kunnen worden. Ten aanzien van de werkgelegenheid bijvoorbeeld is het denkbaar dat de provinciale overheden daarin een grotere beleidsruimte krijgen dan tot nu toe, gegeven het belang van de regio voor het werkgelegenheidsbeleid.

Daarnaast moeten wij nagaan, of deze taken op macro-niveau door de overheid vervuld moeten worden, of dat de sociale partners op dit macro-niveau op hun verantwoordelijkheden aangesproken kunnen worden. Al te zeer wordt in de discussie over de economische orde het macro-niveau gelijkgesteld met de rijksoverheid. Taken die vanwege de reikwijdte-aspecten op macro-niveau aangepakt moeten worden, dreigen aldus onmiddellijk overheidstaken te worden. Dit automatisme is verwerpelijk. Ook de organisaties van werkgevers en werknemers immers hebben zich in landelijke organisaties verenigd teneinde ook op dit niveau hun verantwoordelijkheden tot gelding te brengen. In hoofdstuk 6 komen wij hier uitvoerig op terug.

a.4. internationaal niveau

De economische bedrijvigheid speelt zich voor een zeer groot deel af op internationaal niveau. De betrokkenheid bij de internationale wereldhandel is met name voor ons land essentieel.

Kenmerkend is het overheersen van het marktmechanisme in de internationale verhoudingen, onder meer vanwege het ontbreken van voldoende gezaghebbende internationale overlegorganen van bijvoorbeeld overheden of van de sociale partners. Wij stuiten dan ook op dit internationale niveau op de spanning, die wordt opgeroepen door een niet door nationale staatkundige eenheden begrensde economische bedrijvigheid, die evenwel nog in hoofdzaak door nationale overheden en nationale maatschappelijke groeperingen wordt beïnvloed.

Grondstoffen, halffabrikaten en eindprodukten worden over de hele wereld getransporteerd in een zo grote omvang, dat zelfs bij een geringe stagnatie van deze stroom grote maatschappelijke spanningen in ontvangende of verkopende landen kunnen worden opgeroepen. En toch is er geen internationaal politiek gezag, dat deze economische afhankelijkheidsrelaties kan begeleiden en machtsverhoudingen tot rechtsverhoudingen kan ombuigen. Dit gemis aan effectief internationaal politiek gezag doet zich vooral pijnlijk gelden in de sfeer van de internationale welvaartsverdeling, de grondstoffenvoorziening en herstructureringsproblemen van enkele grote bedrijfssectoren.

In ons rapport gaan we niet uitvoerig in op deze internationale economische aspecten van onze studie. Binnen de wetenschappelijke instituten van het CDA zijn hierover reeds studies verricht of thans aan de gang. Wij wijzen op de recente rapporten *Bouwstenen voor een Europees beleid*¹ en *Europese Gemeenschap-impasse en perspectief*². Voorts is thans een fundamentele studie aan de gang naar het vredes- en veiligheidsbeleid, waarin ook aan de economische dimensies van dit vraagstuk aandacht wordt besteed. Dit doet ons ervan afzien uitvoerig de internationale economische vraagstukken in onze beschouwingen aan de orde te stellen.

Maar, schrijvend over de nationale vraagstukken kan men natuurlijk niet net doen alsof er zich buiten ons land niets afspeelt. Het ontbreekt in ons land juist te dikwijls aan dit begrip voor internationale samenhang van economische gebeurtenissen en verhoudingen.

Wij zullen dan ook in onze beschrijving van de knelpunten die zich aan ons voordoen acht moeten slaan op deze internationale vervlechtingen. En wij zullen straks in hoofdstuk 6 bij het beschrijven van de contouren van de post-industriële economische orde die ons voor ogen staat, uiteraard ook moeten inspelen op bijvoorbeeld in onze kring aanvaarde opvattingen over een rechtvaardiger internationale arbeidsverdeling. Onze nationale aanbevelingen mogen daar immers niet haaks op staan.

Wij zullen bovendien bemerken dat belangrijke delen van het economische beleid niet meer nationaal gevoerd kunnen worden. De herstructurering van grote sectoren zoals bijvoorbeeld de scheepsbouw, de kunstvezel, de confectie, de textielindustrie, zullen op zijn minst op Europese- of beter nog op wereldschaal opgezet moeten worden. Want het is duidelijk dat een nationale sanering van bijvoorbeeld onze vaderlandse scheepsbouw weinig bijdraagt aan het teniet doen van de wereld-overcapaciteit op dit punt. Een geïsoleerde nationale aanpak zou dan ook geen enkele garantie bieden dat het niet gesaneerde deel het daarna wel redt. Het is voorts duidelijk dat zonder een dergelijk boven-nationaal beleid elk van de landen terugvalt in nationale steunmaatregelen, wat natuurlijk helemaal een heilloze ontwikkeling zou zijn.

Maar zoals gezegd: binnen de wetenschappelijke instituten van het CDA

¹ „Bouwstenen voor een Europees beleid”, rapport van de politiek-wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU; Den Haag; 1976.

² „Europese Gemeenschap - impasse en perspectief”; derde jaarlijks advies van de Permanente Programadviescommissie van het CDA; Den Haag; 1977.

is en wordt hierop nader ingegaan. Wij richten ons in dit rapport primair op de nationale vragen, waarbij wij ons evenwel volop rekenschap hopen te geven van de internationale vervlechtingen van onze economische bedrijvigheid.

b. Typen van besluitvorming

b.1. markt

De kracht van de markt schuilt in de efficiency waarmee zij op korte termijn de in geld meetbare aspecten van vele deelbeslissingen in het economisch leven op elkaar kan afstemmen. De markt blijkt vooral daar sterk, waar deze efficiency het belangrijkste richtsnoer kan blijven: in de contacten tussen bijvoorbeeld onderneming en klant en tussen elkaar toeleverende ondernemingen. Op deze punten lijkt de markt welhaast onmisbaar, zeker ook wanneer wij de internationale oriëntatie van onze economische bedrijvigheid in ogenschouw nemen. De markt lokt voorts dynamiek en creativiteit uit; ze biedt tastbare mogelijkheden voor het beleven van verantwoordelijkheden.

Er lijkt bovendien een relatie te zijn met de staatkundige democratie, in die zin, dat een volledig uitschakelen van de markt in het economisch leven niet gemakkelijk zal zijn te combineren met het instandhouden van een politieke democratie.

De kracht van de markt blijkt voorts uit de discipline die de marktpartners moeten opbrengen bij de afweging van nut en offer. Het is boter bij de vis: het geldelijk offer kan men heel direct en veelal ook heel persoonlijk afwegen tegen het nut van verkrijging van een goed of een dienst. Er is hier weinig of geen ruimte tot afwentelen van het offer. De intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving lijkt derhalve met de markt zeer goed gewaarborgd. Men kan deze in feite niet ontlopen.

Een zwak punt van de markt is evenwel haar beperkte reikwijdte. Voor zover de schaarste niet of niet *nu* gemeten kan worden, houdt de markt er geen rekening mee. Zij registreert niet de aspecten die niet in geld zijn uit te drukken maar die in de afweging wel degelijk aan bod behoren te komen: bijvoorbeeld overwegingen van solidariteit (dichtbij en veraf) en van het rentmeesterschap. Deze reikwijdte-aspecten zijn bij de markt allerminst gewaarborgd.

b.2. overleg

De zwakke punten van de markt kunnen de sterke punten van het overleg (en van de centrale leiding) zijn; men kan immers, indien men de afweging van marktpartijen door overleg vervangt, de aspecten die de markt veronachtzaamt „in goed overleg” in de afweging betrekken. Overleg als wijze van besluitvorming heeft met de centrale leiding gemeen, dat het van de zwakke kanten van de markt haar sterke kanten kan maken. In deze zin biedt overleg een hele goede mogelijkheid om overeenkomstig een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving vorm en inhoud te geven aan de sociaal-economische beslissingen. Overleg kan dan ook een goede vorm zijn waarin mensen en organisaties hun verantwoordelijk-

heden ten aanzien van deze vragen kunnen beleven. Het behoeft daarbij niet te gaan om het geheel vervangen van de markt, maar wij denken met name aan het ondervangen van enige schaduwkanten die de marktwerking kenmerken. Het overleg zou derhalve de marges waarbinnen de markt behoort te functioneren, nader kunnen aangeven.

Wij moeten evenwel bij dit alles goed bedenken, dat de markt een garantie geeft, dat ze de aspecten die geen of die nog geen prijs hebben, niet in de afweging betreft; maar de overlegsituatie garandeert nog niet dat dit wèl gebeurt. De reikwijdte-aspecten zijn in dit overleg niet gewaarborgd. Bovendien, waar bij de markt het zwakke punt is dat het geldelijk aspect te zeer zal overheersen, is het tere punt van het overleg, dat het dit geldelijk aspect te zeer kan veronachtzamen. De discipline (het direct afwegen van de baten van een beslissing tegenover de erbij behorende offers) van de marktpartners is bij overlegpartners immers niet bij voorbaat verzekerd. Dat kan aan het licht treden, indien men in de overlegsituatie bijvoorbeeld het nut van een afweging naar zich toe kan halen en de daarbij behorende offers naar anderen of naar de toekomst af kan wentelen. In dit hoofdstuk hebben wij reeds voorbeelden hiervan gegeven. Dit houdt derhalve in, dat het noodzakelijk kan zijn de overlegpartners op een of andere wijze randvoorwaarden te stellen: randvoorwaarden zo nodig gericht op de beleving van intensief en op de reikwijdte-aspecten bij het uitoefenen van verantwoordelijkheid.

b.3. centrale leiding

Centrale leiding is, gelet op de aard van de organisaties waarbinnen mensen participeren, dikwijls noodzakelijk. Wij stelden reeds, dat bijvoorbeeld een ambtelijk apparaat zich gebonden moet weten aan de centrale leiding, die het gevolg is van de besluitvorming binnen onze Staten-Generaal.

Centrale leiding van de overheid doet zich ook voor bij verordeningen en verplichtingen die vanuit de politieke sfeer worden opgelegd aan de sociaal-economische bedrijvigheid. Een individuele onderneming, noch een bedrijfstak, kunnen zich aan deze centrale politieke leiding onttrekken. Het ingrijpende van deze centrale leiding is er tevens de oorzaak van, dat de discussie over onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven dikwijls met zo'n grote heftigheid wordt gevoerd. Niemand aanvaardt gaarne directieven, die elders worden vastgesteld en waarop men individueel nauwelijks invloed kan uitoefenen. Dit feit is in deze studie dan ook een hoofdpunt.

Maar ook binnen ondernemingen speelt de kwestie van een centrale (dagelijkse) leiding, die vanwege het strijd karakter van ondernemingen onmisbaar is. Voorts werkt de centrale leiding door in marktverhoudingen in die zin, dat een enkele onderneming een dèrmate omvangrijke positie kan innemen, dat van een monopolie gesproken moet worden.

Centrale leiding speelt in vakorganisaties evenzeer. Wij doelen niet zo zeer op de eigen leden, voorzover deze leden het beleid direct mee vorm kunnen geven. Wij doelen wel op de centrale leiding die een vakorganisatie uitoefent op niet-leden in gevallen dat vakorganisaties optre-

den namens alle werknemers. Ook hier kan centrale leiding zeer gewenst zijn en kan zelfs de overheid deze leiding sanctioneren, bijvoorbeeld bij de verbindendverklaring van cao's. Niettemin is het ook bij deze centrale leiding van belang haar grenzen in ogenschouw te nemen, evenzeer als dit geldt bij de andere, overigens niet uitputtende, voorbeelden van de centrale leiding die wij hier hebben gegeven. In het algemeen moeten wij ons in dit rapport de vraag stellen of centrale leiding, zoals hierboven aangegeven, nodig of wellicht gewenst is, gelet op onze criteria van intensiteit en reikwijdte van de verantwoordelijkheidsbeleving.

c. Besluitnemers

c.1. particulieren en hun organisaties

Het onderscheid tussen individuen en de organisaties waarin zij zich hebben verenigd, is van een andere aard dan het onderscheid tussen deze twee en de (plaatselijke, provinciale of rijks-)overheid. In hoofdstuk 2 hebben wij de persoonlijke verantwoordelijkheid benadrukt; het is evenwel duidelijk, dat juist ook voor het beleven van een intensieve verantwoordelijkheid samenbundeling zeer gewenst kan zijn. De christelijk-sociale beweging heeft de afgelopen tachtig jaar zoveel weten te bereiken omdat ze een beweging, een organisatie van mensen was; ze had macht om de arbeidende mens te beschermen tegen mensonwaardige omstandigheden. Niettemin, ook deze organisaties, die tal van aspecten beter kunnen behartigen dan de mensen individueel, kunnen niet voor de volle honderd procent in de plaats treden van de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen voor de beslissingen die in hun directe leef- en werkomgeving genomen moeten worden. Dat hier voor sommigen een pijnlijk dilemma kan ontstaan, zien wij bijvoorbeeld in de problematiek van de verhouding vakcentrale of vakbond tot onderneming(sraad). De spanning tussen het ondernemingsniveau en het vakbonds- c.q. vakcentraleniveau speelt heel nadrukkelijk ook bij een regeling van de vermogensaanwasdeling. De afstemming tussen deze niveaus vergt grote zorgvuldigheid en een goed zicht op de functie van organisaties voor verantwoordelijkheidsbeleving van hun leden in de ondernemingen. Dit onderscheid is ook vanuit de politieke invalshoek van groot belang, voor zover dit meesprekt in wettelijke regelingen van de bedrijfs- en bedrijfstakdemocratisering.

c.2. overheid

Zoals gezegd is het onderscheid tussen overheid en individuele personen of organisaties van een andere orde. De verhouding overheid-samenleving is hier het kernpunt. Wat zijn de bevoegdheden van de overheid, ter onderscheiding van de bevoegdheden van het bedrijfsleven en de mensen en organisaties die daarin betrokken zijn? Is de afstemming tussen taken en bevoegdheden van overheid, individuele personen en hun maatschappelijke organisaties, zoals deze de laatste dertig jaar is gegroeid, wel

juist gelet op ons hoofdcriterium voor de economische orde: een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving?

Wat ons, samenstellers van dit rapport bijvoorbeeld opvalt, is dat de gangbare discussie over de economische orde veelal blijft steken in de vraag of de markt niet door de overheid vervangen zou moeten worden. Dat nu is, zoals uit onze opzet blijkt, een niet-verantwoorde verenging van de discussie over de economische orde. Het gaat immers om het voortdurend bezien welke personen, organisaties of overheid, in markt- of overlegsituatie of door middel van een centrale leiding, op de verschillende niveaus het meest verantwoord over de vele afwegingsproblemen in het sociaal-economisch leven kunnen besluiten.

Het gaat ons erom, op welke wijze een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving nieuwe ruimte kan krijgen, waar deze thans wordt gedwarsboemd. Essentieel in onze aanpak is dus het mogelijk maken van flexibele veranderingen in de niveaus waarop de afweging wordt verricht, de vorm waarin dat gebeurt en met name ook wie de afweging verricht. *Abraham Kuyper* heeft eens het overheidsoptreden vergeleken met de stok die de planter naast het jonge boompje plaatst om het te beschermen tegen de stormen. Zonder stok zou het boompje het tegen de stormen moeten afleggen; de overheid moet het dan ondersteunen. Maar eenmaal tot volwassen boom uitgegroeid moet de planter de stok weer weghalen, omdat deze anders de boom in zijn ontwikkeling in de weg komt te staan. Wij zien dus dat zowel aan het plaatsen van de stok als aan het weghalen ervan hetzelfde motief ten grondslag ligt: de ontwikkeling van de boom bevorderen. In het ene geval vereist dit overheids-optreden, in de andere situatie juist overheidsonthouding.

Dit voorbeeld verklaart tevens, waarom wij in een uitvoerig hoofdstuk 5 zullen ingaan op de problemen van dit moment op het sociaal-economisch terrein. Het zijn immers deze problemen die op welk niveau dan ook, op welke wijze dan ook of door wie dan ook tot oplossing gebracht moeten worden. In het volgende hoofdstuk geven wij evenwel eerst een korte schets van de historische ontwikkeling van deze economische orde.

4 Geen toekomst zonder verleden

Een structuur van het economisch leven is hardnekkig; ze is — zo wij dat zouden wensen — niet van vandaag op morgen ingrijpend te veranderen. Dat lukt zeker niet, indien wij geen weet hebben van de oorsprong en de ontwikkeling van de economische orde tot nu toe. Is er een karakteristiek te geven van de ontwikkeling van de economische orde tot nu toe, die ons zicht zou kunnen geven op de economische orde die de komende jaren min of meer vanzelf vanuit de achter ons liggende ontwikkelingen zou kunnen ontstaan? Hoe ziet, met andere woorden, de economische ontwikkeling van straks er uit *bij ongewijzigd beleid*? Wat is de trend in de ontwikkeling?

Een beeld van deze economische orde kan erg nuttig zijn, wanneer wij ons afvragen waar wij en waar wij niet terecht willen komen. Bovendien kan deze schets ons wellicht handreikingen verschaffen voor de vraag op welke punten wij desgewenst zouden kunnen bijsturen.

De lezer mag in dit hoofdstuk overigens geen schets van de sociaal-economische geschiedenis van ons land verwachten. Daarover zijn genoeg handboeken beschikbaar. Het gaat ons er om een op onze studie toegespitste illustratieve selectie weer te geven van de ontwikkeling van de economische orde sinds het begin van de industriële ontwikkeling. De ontwikkeling derhalve van de wijze waarop werd besloten (niveaus, typen van besluitvorming en besluitnemers) over het produceren van goederen en diensten, het verwerven van inkomens en het besteden van inkomens.

1. Kenmerken van de industriële economische orde

Toegespitst op onze studie, achten wij het meest kenmerkende van de industriële ontwikkeling dat ze, in tegenstelling tot de voor-industriële situatie, een scheiding heeft teweeggebracht tussen de wijze waarop werd besloten over (1) het inzetten van produktiefactoren (het produceren), (2) de inkomens die verdiend werden en (3) de bestedingen die met de verdiende inkomens werden gedaan. Een scheiding; dat wil zeggen: de beslis-centra van deze drie hoofdelementen in onze economische bedrijvigheid kwamen in verschillende handen te liggen, op verschillende niveaus en men ging bovendien op een andere wijze beslissen. Het belangrijkste is geweest, dat de aanvankelijke beslissingen van individuele personen in marktverhoudingen op het micro-niveau in toenemende mate zijn beïnvloed c.q. vervangen door overleg en centrale leiding van maatschappelijke organisaties en van de overheid vanuit het mezo- en macro-niveau.

Wij zullen snel genoeg in deze schets constateren dat deze verschuiving in het algemeen gewenst was uit het oogpunt van het bevorderen van een economische orde, waarin ruimte is voor een op het rentmeester-

schap en op de solidariteit georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving. De vraag naar de juistheid van deze verschuiving in het verleden is voor ons rapport dan ook niet zo interessant. Het gaat ons er veel meer om of deze verschuivingen uit het verleden ook voor de komende jaren door moeten gaan, of dat er toch een moment kan komen dat wij thans, juist vanwege het ruimte geven aan een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving, een andere weg in moeten slaan. De zin van deze historische schets is dus te ontdekken wat de trend in de wijzigingen binnen de economische orde van de afgelopen decennia is geweest, teneinde na te gaan of voor de komende jaren een voortgang van deze trend gewenst is.

Naast deze verschuivingen in de wijze waarop over de economische vragen werd besloten, is er nog een andere, voor de industriële bedrijvigheid kenmerkende ontwikkeling die de economische orde raakt. Wij doelen op de aard van de problemen waarover besluiten werden genomen.

De ontwikkeling van gilde naar welvaartsstaat is ook een ontwikkeling geweest van bittere armoede naar overvloed. De industriële ontwikkeling is allereerst op gang gekomen en vervolgens op gang gehouden door een steeds groeiende stroom goederen en diensten te produceren. Hierop is, wat wel genoemd wordt het 'vooruitgangsgeloof' in de industriële ontwikkeling gebaseerd¹. Het voorzien in de materiële behoeften kreeg zo de overhand, dat deze zorg met voorrang werd gerealiseerd, waarbij niet altijd kon worden voorkomen dat schade werd berokkend aan andere elementen die voor een ontwikkeling naar menswaardigheid even belangrijk zijn.

Het motief achter de industriële ontwikkeling is dat de materiële behoeftenbevrediging welhaast oneindig is. Deze voorrang van het produceren van goederen en diensten dreigt niet alleen de produktiesector te overheersen, maar straalt tevens uit naar andere levensgebieden die aan de maat van het vooruitgangsgeloof moeten beantwoorden, zelfs naar de overheid. Alle groei in materiële goederen krijgt in deze gedachtingang waarde in zich; de groei als zodanig dreigt als iets goeds beschouwd te worden. Al gauw wordt dan iets wat niet groeit daardoor gediskwalificeerd.

Van belang is nu na te gaan, in hoeverre de structuur van onze samenleving in de loop der jaren als het ware is gaan staan naar dit „vooruitgangsgeloof”, in de zin van het bij voorrang en onvoldoende getoetst aan andere normen, voorzien in de materiële behoeften. Vertoont onze samenleving in dit opzicht eendimensionale trekken, die geen recht doen aan de verscheidenheid die in de schepping gegeven is?

In hoofdstuk 2 hebben wij al gewezen op de spanning die in ons rapport voortdurend aan de orde is tussen enerzijds de „hoe”-aspecten en anderzijds de „wat”-aspecten. De economische orde laat zich niet alleen beschrijven in termen van bevoegdheden, zoals wij constateerden, maar

zal zich tevens rekenschap moeten geven van de inhoud van datgene waartoe men in verantwoordelijkheid besluit. De ontwikkelingsgang van de westerse economiën van de prille industrialisatie in het begin van de vorige eeuw tot de vorming van de huidige welvaarts- en verzorgingsstaat, vormt dan ook een element dat in dit rapport over de economische orde als een rode draad herkenbaar zal blijven. Toegespitst op onze studie, moeten wij ons dan ook de vraag stellen: kunnen binnen de heersende economische orde de vraagstukken van vandaag alleen opgelost worden door middel van een jaarlijkse groei van 5 à 6 %, zoals we in de zestiger jaren hebben gekend? Is het niet zo, dat de ingebouwde vooronderstelling van onze economische orde de expansie is, de groei, in de zin dat dit de *bestaansvoorwaarde* is voor onze economische orde? Wordt, met andere woorden, de stabiliteit van ons stelsel slechts gega-randeerd bij een voortdurende expansie?

En tenslotte ook: is er een relatie tussen een krachtige economische groei zoals we die de afgelopen decennia hebben gehad, en de ontwikkeling die wij in dit historische hoofdstuk in het bijzonder beschrijven: het uiteenvallen van de besliscentra over de drie hoofdelementen in onze economische bedrijvigheid; het produceren, het inkomensverwerven en het inkomensbesteden?

2. Van gilde naar industrie

Om een goed zicht te krijgen op het meest kenmerkende van onze industriële economische orde willen wij de situatie vergelijken waarin de arbeidende mens van vóór de industriële ontwikkeling verkeerde met die van de industriële werkgever en werknemer. Het contrast wordt het scherpst zichtbaar in de vergelijking tussen het gildewezen en de industriële onderneming.

Voor de handwerksman in het gilde is er geen ingewikkeld afstemmingsprobleem tussen het produceren, het inkomensverdienen en inkomensbesteden. Hij produceert voor de eigen groep en als dat kan nog iets méér om dat meerdere te kunnen ruilen tegen goederen die de groep zelf niet kan maken. Binnen het gilde heeft men het produceren, het verwerven van een inkomen uit die produktie en vervolgens het besteden van het inkomen aan andere goederen, zelf in de hand; het kost geen moeite deze drie elementen te overzien en met elkaar in verband en in evenwicht te brengen.

Het vraagstuk van de economische orde, zoals we dat nu kennen, is een bijprodukt van de industriële ontwikkeling. In de kern is het een afwegingsprobleem: hoe worden baten en offers van beslissingen tegen elkaar afgewogen? Want met de industriële ontwikkeling werd het tot dan toe redelijk overzichtelijke probleem van de afweging tussen het produceren, het inkomensverwerven en het inkomensbesteden veel onoverzichtelijker. De afstemming werd een groot probleem. Het kenmerk van de industriële ontwikkeling werd namelijk de arbeidsdeling. Arbeidsdeling houdt in: specialisatie op één produkt of zelfs op één deelhandeling ter vervaardiging van één produkt. Vervolgens dat produkt verkopen en met het inkomen daaruit al die andere produkten kopen die een mens voor

zijn levensonderhoud nodig heeft. De technologische ontwikkeling heeft het principe van de arbeidsdeling krachtig versterkt en daarmee een enorme produktiviteitsgroei in gang gezet: met relatief steeds minder mensen, die elk steeds een kleinere deelhandeling verrichtten, werd steeds meer geproduceerd.

Voor de industriële *werkgever* was er het probleem, hoe hij deze arbeidsdeling zo voordelig mogelijk moest organiseren. Hoeveel mensen moest hij in dienst nemen, hoeveel moest hij hen betalen, welke machines moest hij aankopen, welke grondstoffen, tegen welke prijs, hoe zou de afzet zich ontwikkelen? De schaalvergroting in de ingeschakelde techniek, het aantal mensen, de afzetonzekerheden voor produkten waarvan de consument dikwijls nog geen weet had: dit alles leek aanvankelijk een onoverzienbaar geheel, dat zich haast niet liet organiseren.

Voor de industriële *werknemer* ontstond evenzeer een afwegingsprobleem. Voor hem immers werd de directe band tussen zijn arbeid en zijn levensonderhoud veel geringer. Van de produkten die hij maakte, gebruikte hij zelf waarschijnlijk zeer weinig of in het geheel niets. Hij verdiende er wel een inkomen mee, dat hij voor het grootste deel aan heel andere zaken uitgaf dan aan de produkten die hij zelf fabriceerde. De arbeidsdeling heeft natuurlijk ook in de voor-industriële bedrijvigheid een rol gespeeld, maar met de industriële ontwikkeling is zij in zeer versterkte mate doorgezet. De kringloop tussen het produceren, het daaruit een inkomen verwerven en vervolgens dat inkomen weer aan het kopen van andere produkten besteden, lag in het gilde op een overzichtelijk niveau, in een beperkt gebied, dat vrijwel dagelijks kon worden beleefd. Nu, met de industriële ontwikkeling, betrof die kringloop veel meer mensen en strekte zich uit over een veel groter gebied en over een veel langere tijd.

De grote vraag werd dan ook: hoe stem je bij deze onoverzichtelijkheid de beslissingen over het produceren, het inkomensverwerven en het inkomensbesteden op elkaar af?

Het toverwoord voor dit centrale probleem van de industriële ontwikkeling werd: de vrijheid van het marktmechanisme. Deze vrijheid van het economisch liberalisme werd theoretisch gefundeerd. Het marktmechanisme zou namelijk uit zichzelf de beste combinatie van produktiefactoren bewerkstelligen, mits het daartoe maar alle vrijheid verkreeg. De theorie luidde, dat de *invisible hand* van het prijsmechanisme de vraag naar en het aanbod van produktiefactoren op de vele deelmarkten vanzelf optimaal op elkaar zou afstemmen.

Het industriële economische proces werd bovendien zo omvangrijk en zo ingewikkeld geacht, dat men het voor onmogelijk hield deze ontwikkelingen vanuit één centraal punt te leiden. Men was algemeen van oordeel dat het gemechaniseerde productieproces voor alles vrijheid behoefde om alle in het verschiep liggende mogelijkheden energiek uit te proberen, nieuwe markten te veroveren en zich zo onbelemmerd mogelijk te voorzien van de noodzakelijke grondstoffen. Deze beginperiode van de industriële ontwikkeling is de periode van het onversneden *laissez faire, laissez passer*. De markt coördineert vraag en aanbod

van de produktiefactoren; marktverhoudingen bepalen de inkomensverdeling. Terzake van de inkomensbesteding, ons derde aandachtspunt, bestonden er hier en daar aanvankelijk situaties van gedwongen winkelen. Maar in het algemeen kan men stellen dat er een grote mate van vrijheid bestond om het — veelal schamele — inkomen op de markt te besteden.

Wij zien dus, dat de industriële ontwikkeling de band tussen het produceren, inkomensverwerven en inkomensbesteden veel losser heeft gemaakt. Was het voorheen een direct voelbare en voor individuele personen ook zeer goed waarneembare relatie, thans verdween het overzicht. De magische werking van de *invisible hand* van de prijsvorming op de markt zou niettemin, zo luidde de theorie, alles in harmonie doen verlopen. Al spoedig werd evenwel duidelijk, dat de industriële ontwikkeling en de wijze waarop daarin de vele deelbeslissingen op elkaar werden afgestemd, uit zichzelf geen weerstand had tegen het inschakelen van bijvoorbeeld kinder- en vrouwenarbeid, vaak met zeer lange werktijden, dikwijls ook 's nachts en tegen zeer lage lonen.

Wie niet werken kon, viel buiten het economisch proces en was aangewezen op de charitas. Hoezeer de industriële ontwikkeling met de schaalvergroting materiële voorspoed beloofde, het werd reeds de eerste generatie industrie-arbeiders duidelijk dat het niet alleen en zeker niet in de eerste plaats voorspoed was welke hen ten deel zou kunnen vallen.

Wij zien dan ook dat, vanaf het moment dat dit werd ingezien, gewerkt is aan het ondervangen van deze schaduwzijden. Dat wil zeggen: de afstemming van de beslissingen over het produceren, het inkomensverwerven en het inkomensbesteden werd niet meer louter aan de vrije prijsvorming van vraag en aanbod op markten overgelaten. Vanaf het Kinderwetje van *Van Houten* in 1874 tot vandaag aan toe is voortdurend de vrije werking van de markt op het micro-niveau gebonden aan minimum- of maximum-voorwaarden, richtlijnen waarbinnen ze vrij kan functioneren. Soms werd de markt geheel vervangen door overleg of door centrale leiding. Het motief was steeds, dat bepaalde gevolgen van de vrije markt zo onaanvaardbaar waren, dat de markt niet geheel de vrije hand mocht worden gelaten in het afstemmen van de beslissingen in het sociaal-economisch leven, hetgeen onaanvaardbaar is uit een oogpunt van een menswaardig bestaan voor iedereen. Overwegingen van onderlinge solidariteit en later ook van gespreide verantwoordelijkheden drongen steeds meer op. Vanaf het kinderwetje van *Van Houten* in 1874 tot nu toe springt één lijn in de economische ontwikkeling eruit: de vrije beleidsruimte voor de bedrijfsgenoten op het micro-niveau van de onderneming is voortdurend beperkt door richtlijnen, verboden en geboden uit de mezo- en vooral de macrosfeer.

Wij moeten ons de vraag stellen of er niet een moment kan komen, dat men, voortgaande op deze weg, nog erg veel verder kan gaan om vanuit de mezo- en macrosfeer de beleidsruimte van de microsfeer te beperken. Er kan immers een moment komen dat dit moeilijk meer is te verenigen met ons verlangen naar een economische orde, waarin een intensieve

en direct voelbare verantwoordelijkheidsbeleving mogelijk is. Met andere woorden: er komt een moment dat de beperkingen opgelegd vanuit de mezo- en macrosfeer, hoe positief ook bedoeld, het micro-niveau niet meer kunnen prikkelen tot het zelf aanvaarden van deze verantwoordelijkheden. De eigen beleidsruimte op het micro-niveau kan te verregaand worden beperkt.

Er wordt dan een evenwicht doorbroken tussen enerzijds de ruimte voor een eigen verantwoordelijkheidsbeleving op het micro-niveau en anderzijds de behoefte vanuit het mezo- of macro-niveau deze verantwoordelijkheid in een bepaalde richting te dwingen. Het gaat hier om de spanning, die wij reeds in de inleiding hebben gesignaleerd, tussen enerzijds de verantwoordelijkheid als structuurbeginsel voor de samenleving en anderzijds de wens om die samenleving vanuit mezo-, maar vooral macrosfeer te willen voorschrijven waartoe men moet besluiten.

Dit is een kernpunt. Hoe kiezen wij nu voor de komende jaren in dit spanningsveld? Om hier goed zicht op te krijgen willen wij in deze historische schets nu eerst globaal aangeven hoe die beïnvloeding van het micro-niveau sinds het Kinderwetje van Van Houten in 1874 tot nu toe is verlopen.

3. De sociale kwestie

a. Arbeidsomstandigheden

De sociale kwestie vanaf de tweede helft van de vorige eeuw illustreerde dat de werknemer van buiten het bedrijf, en vanaf een ander dan het micro-niveau (dus vakbeweging en overheid op het mezo- en macro-niveau) bescherming behoefde. In de loop der jaren is de vrije marktwerking dan ook beperkt en voor een groot deel zelfs geheel vervangen door overleg en centrale leiding inzake arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Andere produktiefactoren dan arbeid, werden aanvankelijk ongemoeid gelaten. Het hoofdaccent heeft in de beginperiode van de industriële ontwikkeling gelegen op het beïnvloeden en, zo nodig, voorschrijven van voorwaarden waaronder arbeid werd ingeschakeld. Het Kinderwetje van Van Houten in 1874 luidde op dit punt dan ook een principiële doorbraak in. Het werd verboden bepaalde arbeidsomstandigheden voor kinderen te handhaven. Later werden ook regels gesteld ten aanzien van vrouwenarbeid. De markt op het micro-niveau werd op dit punt vervangen door centrale leiding van de overheid op macro-niveau. De wijze waarop arbeid kan worden ingeschakeld werd tevens beïnvloed via de maatregelen tot arbeidsbescherming in de *Arbeidswet* van 1889 en de *Veiligheidswet* van 1895.

b. Inkomens

Al spoedig werd duidelijk dat niet alleen de arbeidsomstandigheden maar ook de *prijs* van de arbeid (de inkomens) voorwerp van beïnvloeding van het marktgebeuren zou moeten zijn. De eerste activiteit op dit punt waren inkomensdervingswetten: regelingen waarin een zeker inkomen

werd gegarandeerd als men niet meer kon werken wegens ziekte, invaliditeit en dergelijke. Deze wetten dateren vanaf 1900: de *Ongevallenwet*, de *Ziektewet* en de *Invaliditeitswet*. Het betrof hier dus een vanuit de macro-overheidssfeer garanderen van een inkomen voor hen die buiten hun schuld niet meer konden werken.

Vervolgens zien wij dat ook het loon van de actieve beroepsbevolking niet meer geheel aan de prijsvorming op de markt werd overgelaten. Hier werd evenwel de markt vooral beïnvloed en deels vervangen door overleg op mezo- en macro-niveau tussen werkgevers en werknemers, in tegenstelling tot de wettelijke centrale leiding van de overheid op het macro-niveau met betrekking tot de hierboven genoemde arbeidsomstandigheden en de inkomensdervingswetten. Dit overleg tussen werkgevers en werknemers over de te verdienen inkomens kreeg spoedig wettelijke bescherming. In 1927 kwam de *Wet op de Collectieve Arbeids-overeenkomst*. Dit was een zeer belangrijke erkenning van het recht van werknemers om door middel van hun vakorganisaties op mezo- en macro-niveau mee te spreken over de arbeidsvoorwaarden. De CAO is de erkenning van de vakbeweging als onderhandelingspartner.

Op het eind van de dertiger jaren (in 1937) werd de wettelijke bescherming verder doorgetrokken naar het verbindend en onverbindend verklaren van CAO's. De betekenis hiervan ligt vooral in het versterken en beschermen door de overheid van de zelfwerkzaamheid van de sociale partners op mezo- en macro-niveau; ze verklaart immers een in vrij overleg tussen de sociale partners bereikte overeenkomst ook van kracht voor het niet-georganiseerde deel van de werknemers en werkgevers.

c. Werkgelegenheid

De crisisperiode van de dertiger jaren en de betekenis die deze jaren zouden krijgen voor het na-oorlogse sociaal-economische beleid mogen hier niet onvermeld blijven. Na de aandacht voor de arbeidsomstandigheden, de inkomensdervingswetten en het overleg over de inkomens kwam in deze jaren voor het eerst ook de *werkgelegenheid*, dus de hoeveelheid arbeid, in discussie. Tot de dertiger jaren werd de vraag naar de hoeveelheid arbeid geheel aan de marktverhoudingen overgelaten. Er was tot dan toe niet zoveel aanleiding de markt op dit punt te beïnvloeden.

De grote werkloosheid in de dertiger jaren maakte evenwel duidelijk, dat de markt niet uit zichzelf in staat bleek het evenwicht tussen het produceren, het inkomensverwerven en het inkomensbesteden te realiseren op het niveau van volledige werkgelegenheid. Keynes leverde in die jaren de theorie dat de overheid via een bestedings- en impulsenbeleid de fluctuaties in de conjunctuur kon afvlakken en daarmee voor een groot deel de conjuncturele werkloosheid metterdaad kon bestrijden. De oorlogsinspanningen in de tweede helft van de dertiger jaren leverden vrij snel het praktische bewijs van deze theorie. Op basis van het theoretisch inzicht van Keynes en de praktische ervaringen met de oorlogsvoorbereiding, werd in de na-oorlogse jaren het Keynesiaanse model toonaangevend in tal van westerse landen.

4. Na-oorlogs beleid

a. Arbeid

Het na-oorlogse sociaal-economische beleid liet over de gehele linie een intensivering zien van de beïnvloeding van de markt vanuit de macro-overheids sfeer. Het werkgelegenheidsbeleid staat in deze jaren, tot vandaag aan de dag toe, centraal, zij het dat deze doelstelling voortdurend mede werd afgewogen tegen de doelstelling van redelijke inkomensverhoudingen. Voorwaarden voor beide doelstellingen waren: een stabiel prijsniveau, een betalingsbalansevenwicht, een voorspoedige economische groei. In de zestiger en zeventiger jaren is er een derde doelstelling bijgekomen: leefbaarheid.

a.1. werkgelegenheid, richting van de bedrijvigheid en inkomens

De spanning tussen een werkgelegenheidsdoelstelling en een inkomensdoelstelling is nog steeds zeer actueel. Dat geldt trouwens ook en in toenemende mate voor de spanning tussen deze beide en de leefbaarheidsdoelstelling. Hoe dit ook zij, nieuw in de na-oorlogse situatie was, dat de werkgelegenheid door de overheid werd beïnvloed. Daartoe werd in overleg met de sociale partners aanvankelijk een geleide loonpolitiek opgezet. Die verschafte de ruimte voor nieuwe investeringen, waarmee de economische groei krachtige impulsen kon verkrijgen. Naast dit inkomensbeleid voerde de overheid ten behoeve van haar werkgelegenheidsdoelstelling ook een heel gericht beleid tot stimulering van bepaalde industriële sectoren: de bouw, de chemie, de textiel, de metaal.

Wij zien dus dat voor het eerst ook de *richting van de bedrijvigheid* mede door de overheid werd beïnvloed. Deze problematiek speelt tot in onze zeventiger jaren door, met de SIR en de WIR. Uit dit overzicht blijkt tevens dat, anders dan men wel meent, de overheid zich reeds veel eerder dan in de zeventiger jaren met de richting van de economische bedrijvigheid bezig hield.

De doelstellingen van de overheid met betrekking tot de volledige werkgelegenheid spelen vandaag een grote rol. De overheid probeert ook nu tot inkomensmatiging aan te zetten, teneinde de doelstelling volledige werkgelegenheid te kunnen realiseren. Maar de omstandigheden hebben zich sinds de opbouwjaren sterk gewijzigd. De ontwikkeling van de eigen verantwoordelijkheid van de vakbeweging met name laat zich niet meer vergelijken met haar positie van vlak na de oorlog. Een door de overheid eenzijdig opgelegde loonpolitiek zou thans haaks staan op deze gegroeide zelfstandigheid. De overheid probeert dan ook in deze jaren in goed overleg met de sociale partners tot afspraken te komen over matiging. Daarmee vervolgt zij de lijn van na de oorlog om op macro-niveau, door middel van overleg, de inkomens vast te stellen die op het micro-niveau van de onderneming betaald mogen (c.q. kunnen) worden.

De jongste ontwikkeling op dit punt raakt de vaststelling van de niet-cao-lonen en de zogenaamde incidentele loonontwikkeling. De trend in het inkomensbeleid wordt ten aanzien van deze punten voortgezet; beide

worden uit de micro-marktverhoudingen van de onderneming gehaald teneinde deze van buitenaf en vanaf een ander niveau te kunnen bepalen. Zoals bekend is in december 1977 voor de niet-cao-lonen een loonbeheersingswet aanvaard en er wordt thans gestudeerd over de mogelijkheden om de incidentele looncomponent uit de sfeer van de onderneming te halen en op macro-niveau voor te schrijven.

Hiermee wordt tevens de lijn doorgetrokken die sinds het begin van de zeventiger jaren is ingezet, namelijk dat de overheid meer dan voorheen de primaire inkomensverdeling in directe zin gaat beïnvloeden. Na de periode van geleide loonpolitiek van 1945 tot het eind van de vijftiger jaren was er meer sprake van vrij overleg over de primaire inkomensverdeling tussen de sociale partners. De overheid legde zich in die tijd met name toe op het beïnvloeden van de inkomensverdeling in de secundaire sfeer. Dit gold met name in de zestiger jaren, toen de overheid de lijnen uit de beginjaren van de sociale zekerheid doortrok met betrekking tot de inkomensdervingswetten. Zoals bekend hebben wij in de zestiger jaren een omvangrijke uitbreiding van de sociale zekerheid gehad (AOW nog in de vijftiger jaren, ABW, WAO, AWBZ) en werden bestaande uitkeringen structureel zeer aanzienlijk verhoogd. Dit beleid had uiteraard gevolgen voor de ruimte tot reëel besteedbare inkomensgroei van de actieve beroepsbevolking.

De laatste jaren is bovendien een verhevigde politieke belangstelling te constateren voor de zogenaamde tertiaire inkomensverdeling; de inkomensverhoudingen die na de secundaire inkomensverdeling ontstaan, alsnog verder te beïnvloeden ter verkleining van de inkomensverschillen.

Wij zien uit dit korte historische overzicht, dat de inkomens in de naoorlogse jaren voortdurend vanuit het mezo- en het macro-niveau door middel van overleg en centrale leiding van de overheid zijn beïnvloed. Voor de overheid was het motief de relatie van inkomensgroei tot werkgelegenheidsbeleid (dat gold zeker voor de periode 1945-1958), in de zestiger jaren lag het hoofddaccent in het overleg tussen werkgevers en werknemers meer op het bewerkstelligen van geringere inkomensverschillen, en in de zeventiger jaren tenslotte golden beide overwegingen voor de overheid en de vakbeweging in gelijke mate. Het ging èn om het effect op de werkgelegenheid èn om geringere inkomensverschillen.

Het is duidelijk dat het gevecht om de hoeveelheid werkgelegenheid nog steeds niet definitief is beslecht. De arbeidsplaatsenovereenkomst (apo) als garantie voor de hoeveelheid in dienst te nemen c.q. te houden arbeidskrachten kan evenwel een belangrijke wending inhouden met betrekking tot de wijze waarop in het verleden de beslissingen over het inschakelen van de arbeid zijn genomen. Wij komen op dit aspect van de arbeidsplaatsenovereenkomst in hoofdstuk 6, deel B uitvoerig terug. Naast de werkgelegenheid en het inkomen zijn er ook wettelijke voorschriften gekomen over het ontslaan van werknemers en de eisen die men als werkloze mag stellen ten aanzien van een nieuwe werkkring. Op enkele onderdelen bemoeilijkt deze wetgeving de doelstelling met betrekking tot de werkgelegenheid, met name in een tijd, waarin een zekere mobiliteit van de arbeid van belang is. Dit element van de mobi-

liteit speelt vooral, nu blijkt dat er grote verschuivingen zijn binnen de industriële bedrijvigheid en tussen de industrie en de diensten. Een geringe mobiliteit kan het werkloosheidsvraagstuk dan extra bemoeilijken.

a.2. medezeggenschap

Niet alleen heeft de overheid in de na-oorlogse jaren de richting van de bedrijvigheid beïnvloed, zij heeft tevens via wetgeving de kaders aangegeven waardoor ook werknemers binnen de onderneming invloed kunnen uitoefenen op het beleid in de onderneming. De vooroorlogse vorderingen op dit punt waren niet opzienbarend. De Raden van Arbeid in de *Radenwet* van *Talma* werden, anders dan was bedoeld, uitvoeringsorganen voor een gedeelte van de sociale verzekeringen. De bedrijfsraden uit de *Bedrijfsradenwet* van *Verschuur* (1933) zijn nooit goed van de grond gekomen.

In de na-oorlogse periode werd op dit punt meer succes geboekt. In 1950 kwam de *Wet op de Bedrijfsorganisatie* tot stand, in 1952 de *Wet op de Ondernemingsraden* en in 1971 opnieuw een *Wet op de Ondernemingsraden*, en tevens een wetgeving die verruiming van de publikatieplicht en het enquêterecht inhield.

b. Andere produktiefactoren

De beïnvloeding door overheid en vakbeweging vanuit mezo- en macro-niveau van de werkgelegenheid, de richting, de inkomens en de medezeggenschap van de arbeid die bij inschakeling op het micro-niveau van de onderneming opgebracht moeten worden, is het meest kenmerkende geweest in de na-oorlogse sociaal-economische ontwikkeling. Maar er is meer te melden.

De overheid heeft ook op andere punten verplichtingen, ge- en verboden opgelegd aan het micro-niveau van de ondernemingen. Van belang is bijvoorbeeld hier te vermelden het beïnvloeden van de besluitvormingsstructuur tussen de ondernemingen; de overheid is op dit gebied via de *Wet Economische Mededinging* van 1958 opgetreden. Later in 1970, hebben de sociale partners elkaar binnen de Sociaal-Economische Raad gevonden op fusiegedragsregels.

Voorts is in de na-oorlogse jaren het vestigingsbeleid aanzienlijk verscherpt. Uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening was dit zeer noodzakelijk. In een ruimtelijk benard land als het onze immers vergt het op elkaar afstemmen van wonen, werken, recreëren en vervoer een krachtige overheidsleiding. Een vrije markt zou hier tot zeer onaantvaardbare situaties leiden. De markt is daarom goeddeels vervangen door een centrale toewijzing van de bestemming aan bepaalde gebieden. In het verlengde hiervan is ook gestreefd naar spreiding over het hele land van de economische activiteiten: het regionaal economisch beleid. Verder dan stimuleren en afremmen is de overheid evenwel op dit punt niet gegaan.

48 De wetgeving met betrekking tot het gebruik van de natuurlijke omgeving heeft in deze na-oorlogse jaren een grote vlucht genomen; de milieu-

wetgeving is inmiddels al tamelijk omvangrijk maar nog niet afgerond. De geldmarkten tenslotte zijn door de overheid eveneens aan strakke voorwaarden gebonden uit overwegingen van een gezond financieel verkeer. De laatste jaren overweegt de overheid de mededinging te stimuleren door een postbank op te richten.

c. Besteding van het inkomen

Ten aanzien van de inkomensbestedingen valt het op dat hier in grote mate de markt blijft functioneren. De overheid beïnvloedt het koopgedrag wel door middel van verboden van zeer schadelijke producten, variaties in lage en hoge btw-tarieven, bijzondere verbruiksbelastingen, subsidies etc.

De belangrijkste beïnvloeding vindt plaats in de sfeer van de conjunctuurpolitiek, waarmee de overheid via voorschotten dan wel tekorten respectievelijk te snel oplopende dan wel te snel inzakkende vraag naar goederen en diensten tracht te compenseren ten behoeve van het op peil houden van de werkgelegenheid. Dit neemt evenwel niet weg dat de markt in de sfeer van de inkomensbestedingen krachtig blijft functioneren. Een bestedingsdwang, waarbij de markt door overleg of centrale leiding vervangen zou worden, kennen wij eigenlijk niet. Consumptievrijheid staat nog steeds hoog in ons vaandel. Wel is een consumentenbeleid op komst, en voorts wettelijke regelingen terzake van informatieve etikettering, bepalingen met betrekking tot reclame etc.

Een laatste ontwikkeling op het terrein van de inkomensbestedingen vormt het begrip 'socialisatie van de vraag', wat in feite dus socialisatie van bestedingen betekent. De gedachtengang hierbij luidt, dat werkloosheid teniet kan worden gedaan door vanuit de macro-overheidsfeer bepaalde particuliere bestedingen structureel op te voeren.

De gedachte van het socialiseren van de vraag is een goed voorbeeld, naar aanleiding waarvan wij ons moeten afvragen of wij kunnen voortgaan de problemen in het afstemmen van produktie, inkomens en bestedingen vanuit de macrosfeer op te lossen, gelet op onze voorkeur voor een economische orde waarin ruimte is voor een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving op een zo laag mogelijk niveau. Wij komen hierop terug in hoofdstuk 6.

5. Op de grens van een post-industriële samenleving

De industriële ontwikkeling heeft, zoals hierboven aangegeven, een scheiding teweeggebracht in het niveau, de wijze waarop en door wie wordt besloten over het inzetten van de produktiefactoren, het bepalen van de inkomens en het besteden van de inkomens. De beslis-centra van deze drie hoofdelementen in onze economische bedrijvigheid gingen uiteenlopen. De ondernemingsbeslissingen op het micro-niveau hebben voortdurend moeten inspelen op een arbeidskostenniveau, op arbeidsomstandigheden en op omstandigheden met betrekking tot andere produktiefactoren die op mezo- en macro-niveau werden overeengekomen.

Voor bedrijfsgenoten in de onderneming, die vanuit het micro-niveau in zeer geringe mate invloed hebben op deze elders opgestelde verplichtingen, resteren dan nog een paar eigen beleidsterreinen, waar deze verplichtingen opgevangen kunnen worden: de afzet en de produktiviteit. De afzet is allereerst in toenemende mate afhankelijk van de buitenlandse afzetmogelijkheden en deze zijn in het geheel niet door ons nationale bedrijfsleven te beïnvloeden, anders dan door het verhogen van ons aandeel in een gegeven wereldhandel. Dit kan alleen vergroot worden door lagere prijzen te vragen dan onze buitenlandse concurrentie doet maar dat heeft er, zoals bekend, de afgelopen tien à vijftien jaar, mede als gevolg van een harde gulden, niet ingezeten. De binnenlandse afzet is vervolgens wel te beïnvloeden, maar ook hier stuit het bedrijfsleven de laatste jaren op kritische geluiden ten aanzien van het ongebreideld opvoeren van de consumptie en de reclame; ook wij hebben in hoofdstuk 2 van ons rapport in deze sfeer een aantal kritische geluiden laten horen. Maar nog afgezien van deze overwegingen, is het tevens duidelijk, dat de groei van de consumptie van vooral de industriële produkten in deze zeventiger jaren hoe dan ook minder zal zijn dan in de vijftiger en zestiger jaren het geval was.

Produktiviteitsverhoging (door middel van innovatie) als laatste vluchtheuvel om op het micro-niveau de elders opgestelde verplichtingen op te vangen, komt er op neer, dat meer wordt geproduceerd met hetzelfde aantal, of met minder mensen door middel van het inschakelen van meer of betere machines. Indien evenwel de afzet niet gelijk oploopt met deze produktiegroei, dreigen werknemers ontslagen te worden.

Concluderend moeten wij stellen dat de afgelopen jaren vooral ontwikkelingen te signaleren zijn geweest, waarbij de eigen beleidsruimte voor het dragen van verantwoordelijkheid van de bedrijfsgenoten binnen de ondernemingen op micro-niveau ten aanzien van de vitale economische beslissingen steeds meer is beperkt door opgelegde verplichtingen uit de mezo- en de macrosfeer. Wij stelden dat de eis van menswaardige arbeidsomstandigheden leidde tot deze noodzaak van het op tal van terreinen ingrijpen van buiten de onderneming.

Het probleem dat in deze zeventiger jaren volop zichtbaar wordt is evenwel, dat hierdoor omvangrijke afwegingsproblemen zijn ontstaan waarvan het de vraag is of een overheid deze op macro-niveau aan zich kan en mag trekken. De impasse waarin wij thans in het sociaal-economisch beleid verkeren toont aan, dat men op het (mezo- en) macro-niveau onvoldoende kans heeft gezien de baten van de opgelegde verplichtingen af te wegen tegen de offers die daarvoor op het micro-niveau gebracht moesten worden. Dit afwegingsprobleem doet zich met name gelden in een periode van stagnerende economische groei, zoals wij die reeds enige jaren beleven. Het probleem zal structureel blijken te zijn, indien wij er niet op mogen rekenen dat de economische groei de komende jaren aanzienlijk zal toenemen. Er is aanleiding te twijfelen aan de mogelijkheid en aan de wenselijkheid van deze groei, zoals wij in hoofdstuk 2 hebben uiteengezet.

50 In hoofdstuk 5 zullen wij nader toelichten wat de gevolgen zijn geweest

van deze
Zo zullen
voerde in
inkomens
verkleind
te kunnen
van het w

De centr
economis
vraag na
opname s
economis

van deze in onvoldoende mate gepleegde afweging van baten en offers. Zo zullen wij bijvoorbeeld zien, dat het gezamenlijk effect van het gevoerde inkomensbeleid en de beperktere economische groei een arbeidsinkomensquote heeft opgeleverd die de investeringsruimte zodanig heeft verkleind, dat er onvoldoende financiële ruimte over is om voldoende te kunnen investeren. Deze investeringen zijn uiteraard voor het oplossen van het werkgelegenheidsprobleem onmisbaar.

De centrale vraag in dit rapport is: hoe moeten wij verder met onze economische orde. Alvorens in de hoofdstukken 6 en 7 op deze hoofdvraag nader in te gaan, willen wij in het volgende hoofdstuk een momentopname schetsen van de huidige problemen, die zich thans binnen onze economische orde aandienen.

5 Op de grens van een post-industriële samenleving

In dit hoofdstuk willen wij een beeld geven van de vraagstukken, die naar onze opvatting thans op het sociaal-economisch terrein spelen. De vraag is of het kunnen aanpakken van deze vraagstukken mede afhankelijk is van de economische orde. Hoe, met andere woorden, kunnen de problemen die er zijn in verband worden gebracht met de niveaus waarop wordt besloten, de typen van besluitvorming en de besluitnemers?

Het signaal voor een onjuiste afstemming tussen de niveaus, de typen van besluitvorming en de besluitnemers kan bijvoorbeeld inflatie zijn, of werkloosheid, milieu-overlast, zwart geld, faillissementen, sociaal onrecht. Het zijn juist dit soort signalen van een onjuiste onderlinge afstemming die wij in onze tijd herkennen als de sleutelproblemen waarvoor wij thans staan. Dit betekent dat naarmate dit soort signalen indringender op ons afkomt, de afstemmingsproblematiek actueler wordt en daarmee de vraag naar de economische orde.

Dit hoofdstuk willen wij dan ook als volgt indelen. In het eerste deel zullen wij in het kort enkele kenmerkende bijzonderheden van de post-industriële samenleving uiteenzetten. In het tweede deel beschrijven wij vier clusters van sleutelproblemen, die elk weer in een aantal deelproblemen uiteenvallen. Wij sluiten in deel C af met enige aantekeningen over het heoriënteren na een stormachtige groei.

A. DE POST-INDUSTRIËLE MAATSCHAPPIJ

De titel van dit hoofdstuk luidt: Op de grens van een post-industriële samenleving. Wat is het meest kenmerkende van deze samenleving?

1. Verschuiving in sectoren

De term post-industriële maatschappij geeft aan, dat de industriële bedrijvigheid relatief afneemt en de betekenis van de zogenaamde dienstensector toeneemt.

a. Werkgelegenheid en inkomen

In het spoor van deze verschuiving in aard van de goederen en diensten die geproduceerd worden, mogen ook grote veranderingen verwacht worden in de sociaal-economische infrastructuur. Ons arbeidsklimaat, ons sociaal-economisch beleid, het beleid ten aanzien van onze inkomens, van de belastingen en de sociale zekerheid, is nog in hoge mate afgestemd op een door industriële bedrijvigheid overheerste samenleving. Dat geldt vermoedelijk ook voor onze voorstelling omtrent arbeid verrichten en het verwerven van een voortdurend groeiend inkomen.

Hoe ingrijpend deze ontwikkeling is, tonen de volgende cijfers over de bijdragen van de drie sectoren landbouw, industrie en diensten aan ons nationaal produkt en aan de werkgelegenheid.

	gemiddelde volumegroei per jaar in procenten over twee perioden		aandeel werkgelegenheid in % van het totaal bedrijven			bruto toegevoegde waarde lopende prijzen in % van het totaal bedrijven		
	'52 - '65	'65 - '77	'52	'65	'77	'52	'65	'77
landbouw	2,2	3,9	16	10	7	16	10	6
nijverheid	6,4	4,2	44	47	38	43	48	45
diensten	5,2	4,3	40	43	55	41	42	49
totaal bedrijven	5,4	4,2	100	100	100	100	100	100

bron: CPB.

Voor onze studie is het van belang de verschillen te signaleren tussen nijverheid en diensten in de bijdragen die zij aan de produktie en aan de werkgelegenheid leveren.

De bijdrage van de *nijverheid* aan de produktie is in volume gemeten tussen 1952 en 1965 jaarlijks met 6,4 % toegenomen en tussen 1965 en 1977 met 4,2 %. De werkgelegenheid is evenwel teruggelopen van 44 % in 1952 via 47 % in 1965 naar 38 % in 1977.

De ontwikkeling van de *dienstensector* loopt met betrekking tot de bijdrage aan de werkgelegenheid precies tegengesteld aan die van de nijverheid. Van belang is vooral de tweede periode: bij een vrijwel gelijk produktie-volume (4,3 tegen 4,2) stijgt de werkgelegenheid in de dienstensector van 43 % naar 55 % en daalt deze in de nijverheid van 47 % naar 38 %.

Wij zien ook dat de produktie, in lopende prijzen gemeten, laat zien dat het aandeel van de dienstensector van 41 % oploopt tot 49 % en van de nijverheid van 43 % tot 45 %. De conclusie moet luiden, dat de diensten verhoudingsgewijs meer in prijs zijn gestegen dan de produktie van de nijverheid.

Resumerend zien wij in deze cijfers, dat de bijdragen van nijverheid en diensten aan de produktie elkaar niet veel ontlopen (in volume gemeten). Grote verschillen ontstaan evenwel in de bijdragen van beide sectoren aan de werkgelegenheid (ze valt in de nijverheid snel terug en neemt in de dienstensector buitengewoon snel toe) en in produktie, gemeten in lopende prijzen: diensten zijn relatief meer in prijs gestegen dan de industrie.

Deze onderlinge verschillen in bijdragen aan produktie en aan werkgelegenheid worden veroorzaakt door verschillen in aard van de industriële en de dienstenbedrijvigheid. Het produceren en verkopen van materiële goederen is iets anders dan het verzorgen van een dienst. Beide staan ook onder invloed van verschillende krachten.

b. Technologische vernieuwingen

Technologische vernieuwing is van ouds voorbehouden gebleven aan landbouw en industrie. Daar is ze tot nu toe ook het verst voortgeschreden; daar heeft ze ook de grootste produktiviteitswinst gerealiseerd. In dit soort discussies wordt veelal opgemerkt, dat de dienstensector veel minder gevoelig is voor technologische vernieuwingen. Een dergelijke stelling is te globaal. De dienstensector is daarvoor een te onsamenghangende categorie. Hij bestaat uit ruwweg:

- een commercieel deel:
 - op de consument gericht, zoals kappers, distributie, maatwerk, onderhoudswerkzaamheden, reisbureaus;
 - complementair aan de industrie: banken, verzekeringsbedrijven, technische adviesbureaus;
- een niet-commercieel deel:
 - de overheid;
 - gesubsidieerde instellingen.

Delen van de dienstensector, met name het commerciële deel dat complementair aan de industrie functioneert, ontvangen onder meer als gevolg van toenemende concurrentie, evenals industriële sectoren, krachtige impulsen tot technologische vernieuwing met arbeidsbesparende effecten. Ook niet-commerciële sectoren geraken onder deze druk. In de ziekenhuisverpleging bijvoorbeeld lijken zeer aanzienlijke arbeidsvervangende technieken mogelijk te worden.

Toch lijkt de invloed van de technologische vernieuwing op de industrie anders uit te pakken dan op de dienstensector. Het verschil in effect op de werkgelegenheid is bijzonder illustratief in dit verband. Arbeidsbesparende technieken leiden binnen de industriële bedrijvigheid tot voor kort tot een verschuiving van de werkgelegenheid naar andere, nieuwe industriële bedrijvigheid; thans is dit effect sterk afgenomen. Binnen de dienstensector is dit effect nog volop aanwezig. In grote delen leidt technologische vernieuwing ook niet zozeer tot arbeidsbesparing als wel tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Wij gaan in deel B, paragraaf 2 uitvoeriger in op de implicaties van de technologische vernieuwingen op onze bedrijvigheid.

c. Gevoeligheid voor internationale concurrentie

De sectoren zijn niet even gevoelig voor internationale concurrentie. Zo rijden wij in Duitse auto's, kleden ons in Amerikaanse jeans, dragen Italiaanse schoenen, verbruiken Arabische olie en laten het allemaal door in Japan gemaakte schepen vervoeren. Wij overdrijven iets — gelukkig —, maar men zal het probleem onderkennen: voorzover wij ook auto's, textiel en schepen verkopen, zal ons bedrijfsleven moeten wedijveren met de produktie-omstandigheden waaronder onze concurrenten kunnen werken. En indien de buitenlandse produkten beter zijn en goedkoper, dan hebben wij weinig aarzeling voor het buitenlandse

produkt te kiezen. Ook bij de keuze van vestigingsplaats in de industriële sfeer is het buitenland vaak een reëel alternatief.

Anders ligt dat evenwel met grote delen van de dienstensector. Wij zullen niet zo gauw in de verleiding worden gebracht een Duitse of Belgische school, winkel of arts te bezoeken. Goederen (zelfs zeer bederfelijke) zijn transportabel, menselijke dienstverlening praktisch gesproken ook, maar hier blijken veel meer barrières te gelden. Grote delen van de dienstverlening, waar persoonlijk contact niet gemist kan worden, zijn derhalve veel minder gevoelig voor wat elders in Europa of in de wereld plaatsvindt en zijn ook veel minder gevoelig voor verschillen in kosten en kwaliteit.

Overigens gelden hier natuurlijk enige uitzonderingen. De geografische gebondenheid geldt niet voor de gehele dienstensector. Zo is de internationalisatie zeer ver voortgeschreden bij een aantal administratieve sectoren binnen de dienstensector, zoals banken, verzekeringsmaatschappijen en technische adviesbureaus. Niet zozeer in de zin, dat op grote schaal buitenlandse banken en verzekeringsinstellingen de vaderlandse instellingen in ons land concurrentie aandoen, maar meer dat onze instellingen contacten aangaan met buitenlandse ondernemingen. Deze internationalisatie van de dienstverlening ligt in het verlengde van de internationalisatie van de industriële bedrijvigheid. Ze geldt trouwens in het algemeen voor die delen van de dienstensector die complementaire diensten vervullen voor de industriële sector, zoals handel, opslag, financiering etc. Ook is de industrie (of nog ruimer gesteld de nijverheid) niet over de gehele linie internationaal georiënteerd. Zo is de bouwnijverheid voor een belangrijk deel gebonden aan de nationale markt, in die zin dat de internationale concurrentie gering is. Aan de andere kant springen met betrekking tot de bouwnijverheid de laatste jaren vooral ook die projecten in het oog, waarbij met name in de Arabische landen zeer omvangrijke bouwopdrachten worden uitgevoerd. In toenemende mate krijgen deze laatstgenoemde activiteiten het karakter van commerciële dienstverlening (know-how).

Dit alles laat evenwel onverlet dat, algemeen gesproken, de industriële bedrijvigheid in hoge mate gevoelig is voor internationale concurrentie; grote delen van de dienstensector daarentegen veel minder.

Resumerend: wanneer wij nagaan in welke richting de economische bedrijvigheid koerst, dan valt op dat de industriële ontwikkeling, gericht op het produceren van materiële goederen, geleidelijk aan door de groei van de dienstverlening wordt ingehaald. Deze ontwikkeling is tamelijk autonoom en is ook heel vanzelfsprekend; na een zeker niveau van voorzieningen in materiële goederen, ontstaat meer behoefte aan dienstverlening. Voor onze studie is het daarom van belang te onderkennen:

- dat de ontwikkeling van de bijdragen van beide sectoren aan onze economische groei en aan de werkgelegenheid verschilt, en
- dat de gevoeligheid voor technologische vernieuwing en voor internationale concurrentie eveneens verschilt.

2. Groei binnen grenzen

Elke economische ontwikkeling is begrensd in haar mogelijkheden. De stand van de techniek of de eenzijdigheid van een ontwikkeling van de techniek, de samenstelling van de beroepsbevolking, de mate van schooling, een internationale conjunctuur: het zijn dit soort factoren die een economische ontwikkeling beïnvloeden.

De post-industriële samenleving ziet zich thans geplaatst voor enkele nieuwe grenzen, die tot voor kort niet als zodanig werden onderkend. Wij doelen op de effecten van de economische bedrijvigheid op de natuurlijke omgeving.

Het produceren van goederen houdt in het bewerken van de natuurlijke omgeving: lucht, water, grondstoffen, alles wat op aarde groeit en het dierlijke leven. Tot het begin van de industriële ontwikkeling was de mensheid in een overwegend agrarische samenleving voor haar materiële behoeftenvoorziening vrijwel geheel aangewezen op hetgeen de natuurlijke omgeving steeds opnieuw met een zekere regelmaat ter beschikking stelde: landbouw- en veeteeltprodukten en visvangst. De nijverheid was zeer beperkt. Wind- en waterkracht, mankracht en dierlijke kracht vormden de energiebronnen.

Een kenmerk van de industriële ontwikkeling daarentegen is dat ze op zeer grote schaal gebruik maakt van eindige voorraden grondstoffen. Bovendien is het, naar later bleek, belangrijk te beseffen dat deze grondstoffen op zo'n manier aangewend kunnen worden, dat het voortdurend vrijkomen van de zogenaamde 'stroomvoorraden' in onze omgeving wordt belemmerd. Zo kan bijvoorbeeld luchtvervuiling als gevolg van het gebruik van bepaalde grondstoffen de temperatuurbalans van de aarde verstoren. Chemische bodemverontreiniging kan de vruchtbaarheid van de grond aantasten.

De aanvankelijk zeer sombere prognoses over de eindigheid van de grondstoffen blijken inmiddels enigermate achterhaald te zijn. Dit doet evenwel niets af aan het feit, dat de grondstoffenvoorraden eindig zijn. De somberheid met betrekking tot de energievoorzichten is allerminst afgenomen. Dit gegeven is van belang vanwege de samenhang die er is tussen het beschikbaar krijgen van materialen, de energievoorziening en de effecten op het milieu. De kans is immers groot dat het verlichten van het probleem bij één van deze drie, de problemen bij de andere twee vergroot.

Verder blijkt het vooral een maatschappelijk en politiek probleem te zijn, dat het exploiteren van de natuurlijke omgeving begrenst. Allerlei vertragingselementen in het beschikbaar kunnen krijgen van de natuurlijke hulpbronnen spelen hierbij een belangrijke rol.

Een ander kenmerk is dat men zich er individueel-moeilijk aan kan onttrekken. Te denken valt hierbij aan milieuvervuiling of een naderende uitputting van bijvoorbeeld een energiegrondstof. Het gaat hier om eigenschappen die deze grenzen in de sfeer van een collectieve belangenbehartiging brengen en het spreekt voor zich dat dit consequenties zal hebben voor het vraagstuk van de economische orde.

3. Internationalisatie

Bij de post-industriële maatschappij krijgt de internationalisatie van de bedrijvigheid een nog zwaarder accent. Wij wezen reeds op het verschil in gevoeligheid voor internationale concurrentie van de industriële sector ten opzichte van delen van de dienstensector; dit neemt niet weg dat de internationale georiënteerdheid van onze bedrijvigheid een centraal aandachtspunt blijft, en dat deze aandacht op enige punten ongetwijfeld nog verder geïntensiveerd zal moeten worden.

Wij blijven hier stuiten op de spanning die wordt opgeroepen door een niet door nationale staatkundige eenheden begrensde economische bedrijvigheid, die evenwel nog in hoofdzaak door nationale overheden en nationale maatschappelijke groeperingen wordt beïnvloed. In hoofdstuk 3 hebben wij deze problematiek nader aangeduid.

Wij gaan niet uitvoerig in op deze internationale economische aspecten omdat er, zoals reeds in hoofdstuk 3 is uiteengezet, binnen de wetenschappelijke instituten van het CDA hierover reeds studies verricht zijn of thans aan de gang zijn.

Wel zullen wij uiteraard in onze beschrijving van de sleutelkwesties van de post-industriële maatschappij acht slaan op de internationale vervlechtingen.

Wij willen hier nog wel een kanttekening plaatsen bij de internationalisatie van de economische bedrijvigheid. Veel rapporten over deze problematiek die de laatste tijd zijn uitgebracht, worden gekenmerkt door een zekere moedeloosheid. Dit blijkt ook uit de discussies over de verdere Europese eenwording; er is zelfs sprake van een malaise-stemming.

Het gevaar is evenwel groot dat deze malaise-stemming voor een groot deel veroorzaakt wordt door te hoog gestelde verwachtingen. Men kan soms in rapporten of in betogen over de Europese samenwerking vernemen, dat er in feite in het geheel geen nationaal beleid meer mogelijk is en dat de werkelijk vitale beslissingen op het sociaal-economisch terrein maar het beste op Europees niveau genomen kunnen worden. Rapporten over nationale sociaal-economische problemen kunnen in deze visie dan ook beter achterwege blijven.

Een dergelijke visie kan moeilijk aanspraak maken op een enthousiast onthaal. Het moet voor een nationaal politicus of kiezer wat ontmoedigend zijn te moeten meewerken aan een conceptie waarbij als ideaal geldt de beslissingsverantwoordelijkheid ten aanzien van de belangrijke zaken op een steeds hoger niveau te brengen. Deze conceptie kan niet de onze zijn.

Waar het bij het ons realiseren van de internationale vervlechting wel om gaat, is een goed zicht te hebben op die elementen in het sociaal-economisch leven die een gezamenlijke, meer centrale aanpak vereisen, juist om voor andere elementen de ruimte te behouden om als land of als groep zelfstandig te kunnen blijven beslissen. Het kan ons immers niet te doen zijn om het centraliseren als zodanig. Het gaat om de vraag: wat moet in internationaal verband overeengekomen worden om de voorwaarden te creëren voor landen en groepen binnen die landen, om

zelf de verantwoordelijkheid voor vitale beslissingen te kunnen behouden.

Men begrijpe ons op dit punt overigens goed: een zo internationaal georiënteerd land als het onze kan het zich niet veroorloven uit de pas te lopen ten aanzien van enkele belangrijke zaken als bijvoorbeeld conjunctuurbeleid, monetair beleid, beleid inzake de herstructurering van belangrijke bedrijfstakken en accijnspolitiek. Maar het politieke motief om op deze punten ons aan internationaal (Europees) overleg te engageren is niet allereerst gelegen in de onbedwingbare behoefte andere landen na te doen, maar juist in het op deze wijze voldoen aan de voorwaarden om de beleidsruimte voor eigen accenten in ons land te behouden en om onze benadering tevens in internationaal verband te kunnen inbrengen.

Zolang de impasse in de Europese verhoudingen, maar ook in bijvoorbeeld het Noord-Zuid overleg voortduurt, zullen we tenminste een zo verantwoord mogelijk nationaal beleid willen voeren. Niet in de betekenis van een nationalistisch beleid. Het mag uiteraard niet strijdig zijn met de gewenste internationale ontwikkeling; wij zullen daar in ons land juist op moeten inspelen.

Resumerend: ook de internationale verwevenheid van de post-industriële samenleving is van zo grote betekenis, dat elk nationaal beleid zal falen indien het zich hiervan geen rekenschap geeft. Het ontbreken van gezaghebbende internationale politieke organen dwingt de nationale overheden een beleid te voeren dat als het ware de gewenste internationale veranderingen al inbouwt en voor zover mogelijk daarop vooruitloopt.

B. SLEUTELVRAAGSTUKKEN

In dit deel zullen wij achtereenvolgens vier clusters van probleemvelden behandelen, die in onze opvatting thans als sleutelvraagstukken moeten worden aangemerkt.

1. Milieu, grondstoffen en energie

a. Milieu

Wij hebben voortdurend de keuze tussen het bewerken en het niet bewerken van onze natuurlijke omgeving. Een boom laat zich bewerken tot planken waarmee wij een huis kunnen bouwen, maar wij kunnen die boom ook laten staan omdat de natuurlijke omgeving ook een waarde op zichzelf vertegenwoordigt. De mens in de geïndustrialiseerde wereld maakte tot voor kort de indruk dat de natuurlijke omgeving er slechts was om door de mens bewerkt te worden. De problematiek van de groei binnen grenzen leert ons de laatste jaren het onjuiste daarvan in te zien. Het brengt ons op het spoor van de waarde die de natuurlijke omgeving voor mens en dier ook op zichzelf heeft.

58 Ons zicht op de keuze tussen het al of niet bewerken van onze natuurlijke

omgeving is de laatste tijd verscherpt, omdat wij hebben geleerd in beide gevallen met schaarse goederen te maken te hebben. Het probleem daarbij is evenwel, dat het bewerken van de natuurlijke omgeving veelal wel een prijs heeft, maar het niet bewerken niet. Pas sinds kort beseffen wij dat niet alleen die elementen in onze natuurlijke omgeving een prijs hebben, waar arbeid aan te pas komt zoals het winnen van grondstoffen, het vangen van dieren, het omhakken van bomen. Schone lucht en schoon water behoren eigenlijk een prijs te hebben, want deze zijn ook schaars. Het gaat hier evenwel nog om ongeprijsde schaarste, waardoor dreigt dat deze niet in het afwegingsproces worden betrokken. De natuurlijke omgeving is onontbeerlijk voor onze economische ontwikkeling; ze mag om te kunnen *blijven* functioneren niet te zwaar worden belast. Er zijn hier kritische grenzen die men niet mag overschrijden en die ons verplichten voortdurend op zoek te zijn naar stabiele kringloopprocessen. De opgave is deze kritische grenzen tijdig te doorzien. Wij moeten overigens op dit punt geen al te snelle en onvoorzichtige conclusies trekken, die blijken geven van te statisch denken. Wij zijn in technisch opzicht in staat om de milieuproblematiek metterdaad aan te pakken; hiervan zijn tal van voorbeelden bekend. Ook in politieke zin ontwikkelt zich een milieuwetgeving die blijken geeft van de zorg, waarvan wij hierboven spraken.

Wij moeten voorts bedenken, dat de milieuproblematiek per regio verschilt; er zijn regio's die te zwaar belast zijn, er zijn regio's die de bestaande belasting kunnen verdragen en er zijn regio's waar het zelfzuiverend vermogen zelfs nog een zwaardere belasting zou kunnen verdragen.

b. Grondstoffen

Wij moeten — algemeen gesproken — ook voorzichtig zijn met al te stellige uitspraken over een nabije uitputting van de essentiële grondstoffen. Deze uitspraken houden veelal geen rekening met nog onbekende voorraden, die met verder te ontwikkelen opsporings- en winningstechnieken beschikbaar kunnen komen. De bezorgdheid van enkele jaren geleden omtrent een snelle uitputting van de belangrijke grondstoffen, lijkt enigermate achterhaald.

In hun algemeenheid blijken grondstoffen niet toe aan uitputting. Bekende reserves van mineralen nemen zelfs toe en soms sneller dan het verbruik. Het zoeken naar grondstoffen wordt geïntensiveerd, zo leert de ervaring, indien er veel vraag naar is. Dit betekent dikwijls wel dat de grondstoffen duurder worden, ook omdat de makkelijk bereikbare grondstoffen op raken. Kostbare exploitatie wordt pas ondernomen als de reserves dalen ten opzichte van de consumptie. Vaak zien wij dat reserves groeien naarmate de relatieve prijzen van mineralen stijgen. Verreweg de meeste deskundigen ontkennen dan ook het bestaan van een snel naderende fysieke schaarste of van dreigende uitputting van grondstoffen.

Het recente advies van de *Sociaal Economische Raad* van januari 1978 inzake het te voeren grondstoffenbeleid geeft heel gedetailleerde cijfers

op dit punt. Aan dit advies ontleen wij de volgende gegevens. Ten aanzien van *metalen* is geen algemeen fysieke uitputting te verwachten; wel prijsstijgingen van enkele metalen (goud, kwikzilver, lood, tin, zilver, zink en wolfram). Ten aanzien van de *agrarische voedselgrondstoffen* wordt aangetoond dat de perspectieven voor de wereldvoedselvoorziening wel somber zijn. Er moet bij ongewijzigd beleid gerekend worden op een verdere stijging van het aantal mensen in de wereld dat honger lijdt. Voedselhulp zal een belangrijke rol blijven spelen naast het verbeteren van de situatie in de ontwikkelingslanden zelf om voedsel te produceren. Ten aanzien van de *agrarische grondstoffen* die niet voor de voeding zijn bestemd, worden algemeen gesproken geen problemen op korte termijn verwacht, met uitzondering van hout.

c. Energie

Een uitzondering op de hoofdlijn van het betoog tot nu toe vormt de energievoorziening. De beschikbaarheid van aardolie en aardgas, onze voornaamste energiebronnen, zal wel binnen afzienbare tijd afnemen. De energieperspectieven zijn evenwel moeilijk in te schatten, vanwege de talrijke uiteenlopende berichten hierover. Niettemin lijkt het moeilijk voor betwisting vatbaar, dat afgaande op de huidige trend in het energieverbruik tussen 1985 en 2000 een energietekort merkbaar zal worden, zonder dat er zicht bestaat op het tijdig beschikbaar komen van alternatieve energiebronnen. De WAES-commissie (*Workshop on Alternative Energy Strategies*, in 'Energy, global prospects, 1985-2000') sprak van een oorlogsinspanning die nodig is om het energieverbruik te beperken en alternatieve energiebronnen te ontwikkelen.

Een apart probleem vormen de vertragingseffecten. Het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen vergt immers vele jaren voordat deze een werkelijke substantiële bijdrage kunnen leveren aan onze energievoorziening. Het is in een parlementaire democratie niet gemakkelijk om zover vooruit te kijken, dat op toekomstige crisissituaties in de voorziening van energie tijdig wordt ingespeeld. Is eenmaal tot een beleid besloten (bijvoorbeeld het ontwikkelen van een nieuwe energiebron of het intensiever onderzoeken van bestaande energiedragers) dan zal het effect van dit beleid vele jaren op zich laten wachten. Er is hier dus sprake van een dubbele vertraging: allereerst in het zichtbaar worden van een toekomstig knelpunt, vervolgens in het realiseren van een voorziening die het knelpunt teniet kan doen.

Het SER-rapport inzake het te voeren grondstoffenbeleid bevestigt in grote hoofdlijnen de bevindingen van de WAES-commissie. Boeiend is overigens wel dat het SER-rapport voor ons land rekening houdt met een teruggang in de vraag naar energie als gevolg van een aantal overwegingen. Het SER-rapport komt tot de conclusie, dat het geschatte aanbod aan energie op korte termijn (tot \pm 1985) zelfs bij een sterke groei (4 %) toereikend zal zijn. Op langere termijn evenwel (over 20 à 30 jaar) zou uitgaande van een gemiddelde groei van het wereldenergieverbruik van 3 % à 3½ % per jaar de vraag naar energie in de wereld het aanbod

overtreffen. Er wordt weliswaar gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen (kernfusie, zonne-energie), maar dit duurt zo lang, dat wij tot het midden van de volgende eeuw voornamelijk lijken aangewezen op de thans beschikbare energiedragers en technologieën.

Afgezien van deze gegevens over de fysieke voorraden moet voorts rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat eerder knelpunten optreden. Immers ook al zijn de OPEC-landen in staat om aan onze groeiende oliebehoefte te voldoen, dan is het altijd nog de vraag of zij dat ook metterdaad zullen doen. Na de energiecrisis is duidelijk geworden dat de beschikbaarheid van grondstoffen niet alleen van technische of financiële factoren afhankelijk is, maar in toenemende mate ook van politieke. Hier uit zich die merkwaardige tegenstelling tussen enerzijds een buitengewoon intensieve onderlinge afhankelijkheid van de rijke industrielanden en arme (en rijke) grondstoffen-producerende landen in de derde wereld en anderzijds het tot voor kort geheel ontbreken van geïnstitutionaliseerd of regelmatig politiek overleg ter begeleiding van deze economische afhankelijkheidsrelaties. Tot voor kort overheerste in de buitenlandse betrekkingen van de rijke westerse industrielanden de politieke en militaire tegenstelling met de Oostbloklanden. Thans groeit naast deze relatie de economische afhankelijkheid. De vraag is welke uitwerking beide relaties op elkaar zullen hebben.

Toegespitst op de Nederlandse situatie komt het SER-advies tot de conclusie dat als gevolg van het teruglopen van het aardgas de invoer van andere energiebronnen steeds groter zou worden. Ook bij een afnemende groei van het energieverbruik van 4 % per jaar tussen 1975 en 1980 tot naar schatting 1½ tussen 1995 en 2000, zullen omvangrijke risico's in onze energievoorziening zich laten gelden. Met kracht moet derhalve worden gestreefd naar een energiebesuiningsprogram. Het SER-rapport geeft bovendien aan dat, gelet op de verspilling die thans allerwege geconstateerd kan worden in het energiegebruik, energiebesparingsmaatregelen minder investeringen vergen dan het vergroten van het aanbod van energie.

d. Knelpunten

Niet zo zeer de fysieke voorraden grondstoffen, maar het er over kunnen beschikken is een probleem:

- politieke factoren die grondstoffenleveranties onzeker kunnen maken;
- financiële factoren: prijsfluctuaties kunnen ontwrichtend zijn voor zowel de rijke als de arme landen;
- energie- en grondstoffenexploratie en -exploitatie is dermate kostbaar dat slechts enkele zeer grote particuliere ondernemingen zich hiermee bezig houden; bij zulke grote ondernemingen komt de vraag op, waar ondernemingsbelang en publiek belang elkaar raken.

Kunnen wij eenmaal over de grondstoffen beschikken, dan rijzen voor het nationale (Europese) beleid de volgende knelpunten:

- het grondstoffenverbruik wordt in hoge mate beïnvloed door de aanwezigheid van voldoende energie en het effect op het milieu;

- een gebrek aan voldoende exact geformuleerde gegevens over de relatie grondstoffen/energie/milieu (waaronder bijvoorbeeld veiligheidsproblemen bij het installeren van kernenergie-installaties en het opbergen van radio-actief afval) en onvoldoende gegevens over de economische consequenties van het beïnvloeden van deze relatie.

Onze vraag luidt derhalve hoe wij deze sleutelvraagstukken aanpakken in een economische orde waarin een georiënteerde verantwoordelijkheid zichtbaar kan worden gemaakt.

De politieke en financiële factoren raken de vraag of wij energie en grondstoffen van elders toegeleverd kunnen krijgen. De toevoer-afhankelijkheid zal in ieder geval tot na 1990 nog verder toenemen, met name met betrekking tot de olie. De prijzen dreigen vervolgens verder op te lopen, naarmate alternatieven voor olie uitblijven.

Het is een gemeenschappelijk belang van rijke, arme, en grondstoffen-producerende landen deze risico's uit te schakelen. De vraag is derhalve niet zozeer op welk niveau de besluitvorming hierover georganiseerd moet worden: dat is uiteraard het internationale niveau. Veel interessanter is hier de vraag naar het type van besluitvorming: markt, overleg of centrale leiding. Bovendien: wie nemen de besluiten? Zijn dat individuele personen (ondernemingen) of organisaties of overheden?

Dichter bij huis liggen vervolgens de problemen over de relatie grondstoffen/energie/milieu, hoewel ook hier de internationale dimensie, met name met betrekking tot het milieu, niet vergeten kan worden. Wij weten nog te weinig over de onderlinge relatie. Waartoe brengt ons deze relatie ook op termijn gezien, gelet op de vertragingseffecten in de energievoorziening? Wat krijgt prioriteit en hoe werken de consequenties van deze prioriteitsstelling door, bijvoorbeeld naar de werkgelegenheidsontwikkeling? Op welk niveau kan men over deze relatie beslissen, en in welke vorm kan men hierover besluiten nemen? En tenslotte: wie beslist?

2. Technologie en arbeid

a. Technologie

De technologische ontwikkeling heeft, zoals wij zagen, de start gegeven tot industriële ontwikkeling. Wij willen allereerst een ruwe schets geven van de gevolgen van deze technologische ontwikkeling voor onze westerse samenleving.

In de eerste plaats moet hier worden opgemerkt dat de technologische ontwikkeling een zeer belangrijke invloed heeft op de levensgewoonten van de mens en op de inrichting van de samenleving. Men hoeft slechts te denken aan de moderne communicatiemiddelen als televisie en telefoon, verkeer, vervoer, informatieverwerking en voorts aan bijvoorbeeld de gezondheidszorg en het onderwijs. Het materiële levenspeil is vooral na de tweede wereldoorlog aanzienlijk gestegen. De technologische ontwikkeling heeft nieuwe behoeften bij de mens doen ontstaan en de stroom van consumptiegoederen is voortdurend vernieuwd en aangevuld.

In de tweede plaats moeten wij hier de schaalvergroting signaleren. In het verlengde hiervan lag de vervreemding: de arbeidsdeling splitst het produktieproces in vele deeltaken, waarbij de vervullers van die taken nauwelijks meer zicht hadden op hetgeen voor hen en na hen met het produkt gebeurde. In hoofdstuk 4 zijn we reeds uitvoerig op deze vervreemding als gevolg van de arbeidsdeling ingegaan. De welvaarts-groei die deze produktiewijze bracht, heeft behalve vervreemding ook grote onderlinge afhankelijkheid in het werk met zich mee gebracht. Enerzijds vervreemding dus, anderzijds groeiende onderlinge afhankelijkheid. De schaalvergroting heeft voorts tot grote concentraties van macht geleid. Ten derde: als gevolg van het industriële produktieproces werden reeds in een vroeg stadium sociale spanningen opgeroepen; er ontstond een arbeidersproletariaat.

Een vierde kenmerkend gevolg van de technologische ontwikkeling is geweest een wijziging in de structuur van de produktie. Er is een voortschrijdende verschuiving te signaleren van de agrarische naar de industriële en vervolgens naar de dienstensector. De invloed van de technologische ontwikkeling op deze sectoren is, zoals wij reeds hebben aangegeven, niet gelijk.

Wij willen hier tenslotte wijzen op het gegeven, dat vooral na de tweede wereldoorlog de technologische ontwikkeling over de grenzen heen grijpt. Hierbij moet worden gewezen op de grote mogelijkheden van communicatie van wetenschappelijke onderzoekers en de groeiende betekenis van multinationale bedrijven. De technologische ontwikkeling heeft derhalve de wereldwijdheid van de industriële ontwikkeling in de hand gewerkt.

Breukvlak

Afgezien van tijdelijke verstoringen heeft de hiervoor geschetste ontwikkeling een relatief continu karakter vertoond. Er zijn evenwel de laatste jaren sterke aanwijzingen dat wij ons thans op een breukvlak in deze ontwikkeling bevinden. Teneinde dit aan te geven is het noodzakelijk een nadere verkenning te doen naar de relatie tussen technologie en maatschappij.

Technologie werd tot nu toe vrij algemeen gezien als een neutrale factor, die vooral diende als motor van de economische ontwikkeling. Voorzover de technologische ontwikkeling kritiek kreeg te verduren, had die meer betrekking op de vraag wie van de toepassing van de technologie profiteert, dan op de technologie zelf. Het nadenken over technologie als maatschappelijk verschijnsel is eigenlijk pas aan de orde gekomen toen in de afgelopen decennia bleek dat, bij wijze van spreken, deze motor van de economische groei toch wel erg veel 'brandstof' gebruikte en bovendien allerlei 'uitlaatgassen' produceerde. Bovendien begonnen meer en meer mensen zich af te vragen waar het door deze motor aangedreven voertuig eigenlijk wel op af stevende. Ook de toenemende bezorgdheid over en solidariteit met de ontwikkelingslanden mist haar weerslag niet op het denken over ontwikkeling van de technologie binnen onze economie.

Voor velen in onze samenleving veranderde in luttele jaren het gezicht

van de technologie van 'neutraal behulpzaam' tot 'bedreigend onbestuurbaar'. Wij vragen ons thans niet meer af, of wat gewenst is nu ook mogelijk is, maar veel meer of wat mogelijk is, ook gewenst is. Het kernpunt in deze kritische discussie is, dat technologische en maatschappelijke ontwikkelingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zowel in materieel als in sociaal-ethisch opzicht.

Reeds in het historische hoofdstuk zijn wij ingegaan op de ingrijpende invloed die de technologie heeft gehad op het leven van de mens in de westerse wereld. Voor de huidige tijd willen wij met name wijzen op de volgende elementen.

Nieuwe wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen, zoals kernenergie en genetic engineering, ondervinden grote weerstanden en onbehagen. Op grond van onder andere ondoorzichtigheid, kans op ongelukken, onomkeerbaarheid en huiver voor grensoverschijding is er een groeiend wantrouwen tegen natuurwetenschap en technologie ontstaan. Dit gevoel wordt nog versterkt wanneer we ons realiseren dat de laatste decennia het aantal technische innovaties per tijdseenheid exponentieel is gestegen. Daarbij neemt, als gevolg van de groeiende gecompliceerdheid van technologische vernieuwingen, de tijd tussen plan en toepassing van de uitgewerkte technieken toe. Op dit moment zitten er dus vele technologische vernieuwingen in de pijplijn waarvan men de maatschappelijke gevolgen in het geheel niet kan overzien. Toepassing van nieuwe technieken heeft derhalve dikwijls onverwachte effecten die bij de invoering niet waren voorzien, maar die zelden leiden tot het afzien van de nieuwe techniek. Zo doet zich in een aantal sectoren als gevolg van technologische ontwikkelingen een grotere produktiviteitsstijging voor dan de stijging van de vraag naar de betreffende produkten. Het gevolg is dat er arbeid buiten gebruik wordt gesteld, wanneer de vrijkomende arbeid niet elders ingezet kan worden.

Er is voorts een toenemende spanning merkbaar tussen enerzijds schaalvergroting van het productieproces en anderzijds de wens naar overleg en betrokkenheid van de deelnemers daaraan. Als gevolg hiervan manifesteert zich een toenemend gevoel van afhankelijkheid en vervreemding. Er is verder zorg omdat de voortschrijdende technologie in sommige gebieden heeft bijgedragen tot een onaanvaardbare milieubelasting.

Een bijzonder element is, dat de afnemer van de industriële produkten lange tijd het particuliere bedrijfsleven was (uitzonderingen waren Defensie en Waterstaat bij de overheid). De laatste decennia is de overheid in toenemende mate zelf afnemer van technologieën geworden: wegen, energie-opwekking, verkeersregelapparatuur, zenders etc. Bovendien zijn de kosten voor het ontwikkelen van sommige technieken zodanig gestegen, dat zij slechts door overheden zijn te dragen of met overheidsgaranties zijn te ontwikkelen. Uit sociale of veiligheidsoverwegingen zijn andere ontwikkelingen op het gebied van de technologie grotendeels door de overheid overgenomen. Uit alles blijkt dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de maatschappelijke effecten van de technologische ontwikkeling de laatste decennia aanmerkelijk is toegenomen.

Resumerend: uit het voorgaande volgt dat technologie in haar ruimste zin cultuurvormend en in toenemende mate ook cultuurbepalend is; ze beïnvloedt steeds meer de individuele levensgewoonten van de mens.

Enerzijds ervaart de westerse mens de technologie als een dankbaar instrument om te voorzien in vele materiële en immateriële behoeften, anderzijds is de westerse mens bang voor de technologie en voor de vele onbekende mogelijkheden die zij in zich bergt. Er zijn inmiddels voldoende aanwijzingen dat het voortschrijden van de techniek geen auto-noom proces is. Het staat aan maatschappelijke invloeden bloot en is derhalve, althans gedeeltelijk, bestuurbaar. Naast bedrijfseconomische maatstaven — lange tijd de drijfveer voor technologische vernieuwingen — spelen steeds meer andere motieven een rol bij de besluitvorming over de toepassing van nieuwe technologieën. Het is van belang hier vast te stellen, dat in onze visie een technologische ontwikkeling steeds een middel zal dienen te zijn, dat ons nuttige diensten kan leveren bij wat mensen of een samenleving nodig hebben.

De centrale vraag is, op welke wijze de techniek kan bijdragen aan de maatschappij die ons voor ogen staat en aan het functioneren van de mens daarin. De tweede vraag die daarop volgt is: hoe is de technologische ontwikkeling metterdaad te beïnvloeden?

b. Arbeid

De werkgelegenheidsperspectieven zijn somber. De werkloosheid is een van de moeilijkste knelpunten in de fase van onze economische ontwikkeling waarin wij ons thans bevinden. Wat zijn deze perspectieven?

b.1. actieven - niet actieven

Naar verwachting is de groei van het aantal mensen dat kan werken in deze zeventiger jaren veel geringer dan in de jaren '80. Tussen 1975 en 1978 meldden zich jaarlijks 10.000 mensen meer aan; in 1979 verwacht men dat er 25.000 mensen meer een baan willen hebben. Dit cijfer zal verder oplopen tot 40.000 in 1981.

De beperkte groei in de zeventiger jaren moet gezocht worden in een verdere groei van de WAO- en AAW-uitkeringsgerechtigden en een nog steeds toenemende scholing. De gemiddelde verhouding beroepsbevolking-totale bevolking is $\pm 35\%$; de verhouding van de jaarlijkse groei van de beroepsbevolking (± 10.000) tot de jaarlijkse groei van de bevolking (± 100.000) is 10% . Deze verhouding is voor het werkloosheidsprobleem in deze jaren zeer gunstig; het is duidelijk dat de verwachte cijfers in het begin van de jaren '80 ons voor extra grote problemen plaatsen. Het werkloosheidsvraagstuk zal nog aan scherpte toenemen. Meer vrouwen zullen zich op de arbeidsmarkt melden; er komt een grotere vraag naar parttime werk.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is, dat het deel van onze bevolking dat werkt, kleiner wordt. Men neemt aan, dat rond 1980 $\pm 34\%$ van onze bevolking zich tot de beroepsbevolking mag rekenen. Dit percentage is internationaal gezien aan de zeer lage kant; zo lag in 1975 in West-

Duitsland dit percentage op 43,5 % en in België op 41,1 %. Deze constatering lijkt ons van belang voor onze internationale concurrentiepositie. Indien in vergelijking tot onze belangrijkste handelspartners steeds meer mensen afhankelijk worden van steeds minder werkenden, dan zal het aantal mensen dat een beroep doet op de collectieve uitgaven (onderwijs, pensioenen, overdrachtsuitgaven) in ons land groter zijn dan bij onze handelspartners. Voorzover deze lasten op directe wijze worden gefinancierd (vennootschapsbelasting, loon- en inkomstenbelasting) zal dit ons bedrijfsleven op de export- en de binnenlandse markten voor het grote probleem kunnen plaatsen om deze kosten in de prijzen door te berekenen, voorzover deze kosten althans niet in een hogere groei van de produktiviteit opgevangen kunnen worden dan de buitenlandse concurrentie weet te realiseren.

Een extra probleem is voorts, dat er van de beroepsbevolking ongeveer een vierde deel niet werkt: 5 % is werkloos en 20 % werkt niet wegens ziekte, invaliditeit e.d. Wij spreken dus in feite over een situatie waarbij één man of vrouw werkt voor zichzelf en drie personen daarbij onderhoudt.

Onze conclusie moet luiden, dat het draagvlak dat de actieve beroepsbevolking vormt voor het financieren van de overheidsuitgaven en van de sociale zekerheid, geringer wordt. En er is sprake van een spiraalwerking.

Immers, wij begonnen in de hierboven weergegeven cijfers de rit met 35 trekkers van de kar waarop 65 mensen zaten; inmiddels zijn er 9 trekkers niet meer in staat te trekken en nemen dus plaats op de kar bij de 65. Nu moeten dus 26 personen 74 mensen trekken; aldus dreigt het gevaar, dat steeds minder mensen een steeds zwaarder wordende kar in beweging zullen moeten houden. Wij moeten hier dus als probleem signaleren:

- een nog steeds groeiend aantal mensen dat een baan zoekt en het werkloosheidsvraagstuk verscherpt;
- de totale bevolking groeit voorlopig toch nog sneller dan de beroepsbevolking; het gevolg hiervan — een verzwaring van de collectieve lasten — kan het extra aanbod aan arbeidsplaatsen beperken;
- een zichzelf versterkend proces van steeds minder mensen die voor steeds meer mensen werken.

b.2. afstemming vraag en aanbod

Een tweede centraal vraagstuk is het op elkaar afstemmen van de soort arbeid die wordt gevraagd en die wordt aangeboden. Er is een voortdurende stijging van het onderwijsniveau, waarmee de kwaliteit van aangeboden arbeidsplaatsen geen gelijke tred houdt. Het volgende overzicht geeft het probleem cijfermatig aan.

Confrontatie vraag en aanbod beroepsbevolking bedrijven¹ naar opleidingsniveau

		lager	middelbaar	hoger
1970	vraag	48,3	46,6	5,1
	aanbod	48,5	46,0	5,5
1980	vraag	37,2	56,6	6,2
	aanbod	30,3	60,5	9,2
1990	vraag	25,3	67,1	7,6
	aanbod	19,0	66,9	14,1

¹) inclusief werklozen
Bron: Bestek '81

Twee problemen derhalve: aan de onderkant van de opleidingsladder een tekort, aan de bovenkant een teveel aan arbeidskrachten. Het vraagstuk van de laag geschoolde arbeid hebben wij voor een deel aangepakt door de overkomst van buitenlandse werknemers. Het is zeer onwaarschijnlijk of het ons — indien wij dat zouden willen — zou lukken de groeiende kloof tussen opleiding en kwaliteit van de arbeidsplaatsen aan de onderkant op deze wijze te blijven aanpakken. Dit nog afgezien van de vraag of het verantwoord zou zijn. Is het toelaatbaar dit probleem door een toenemend aantal buitenlandse werknemers op te lossen?

De problemen in het midden en aan de top van de opleidingsladder zijn uiteraard van geheel andere aard. Een krachtige groei van de dienstensector zal hier meer soelaas kunnen bieden dan de industriële ontwikkeling had kunnen opleveren. Wat dat betreft behoeft een ontwikkeling naar een post-industriële samenleving deze scholingstrend niet te frustreren. In de industriële sector zal de groeiende behoefte aan hoger geschoolden namelijk door technologische vernieuwing worden uitgelokt, maar deze technologische vernieuwing zal de totale vraag naar arbeidskrachten, zeker van die met de lagere opleidingen, weer doen afnemen. Daarentegen lijkt een groeiende vraag naar hoger geschoolde arbeidskrachten in de dienstensector vooral te worden uitgelokt door de groei van de dienstverlening waaraan hoger geschoold werk is verbonden, met een veel geringer besparend effect op de totale vraag naar arbeidskrachten in de dienstensector. In de industriële sector speelt wel het dilemma dat technologische vernieuwing enerzijds welkom is vanwege het gunstige effect op de vereiste scholinggraad van de arbeidsplaatsen, maar anderzijds minder welkom vanwege het arbeidsbesparende effect, waarmee een vernieuwing van het machinepark dikwijls gepaard gaat.

Er zijn dus twee soorten problemen:

- Blijven wij proberen laaggeschoolde arbeidsplaatsen te bezetten door het aanstellen van buitenlandse werknemers? Zo niet, hoe lossen wij dit vraagstuk dan wel op, gegeven het feit dat veel van deze werkzaamheden niet voor mechanisatie in aanmerking komen, en voor ons maatschappelijk samenleven nu eenmaal vervuld moeten worden?
- Hoe vangen wij het probleem op van de niet aangepaste scholingsrichting van vooral de midden- en hoger opgeleiden?

b.3. de arbeidsmarkt

Wij stuiten hier op het functioneren van de arbeidsmarkt. Indien bij een omvangrijke werkloosheid toch vele vacatures blijven openstaan, dan lukt het kennelijk niet vraag naar en aanbod van arbeid goed op elkaar af te stemmen. Wij krijgen in deze zeventiger jaren meer last van een gebrek aan arbeidsmobiliteit.

Er zijn als gevolg van de heterogeniteit van de arbeid verschillende deelmarkten ontstaan; het is gebleken, dat tekorten op de ene deelmarkt in veel geringere mate dan in het verleden werd gedacht, vanuit andere deelmarkten waar extra arbeidsaanbod was, aangevuld werden. De scholing blijkt veelal een belemmering, evenals de geografische gebondenheid. Daarnaast is de stugge werking van de arbeidsmarkt ook een gevolg van de teruglopende werking van de arbeidsmarkt als markt. Lonen worden in een overlegsituatie overeengekomen, min of meer los van de gewenste werkgelegenheid. Sinds kort zijn hier met de arbeidsplaatsenovereenkomsten belangrijke wijzigingen te signaleren. In hoofdstuk 6 gaan wij hierop in.

De mobiliteit van de vraag naar arbeid en van het aanbod van arbeid is voor het aanpakken van een groot deel van de huidige werkloosheid van niet te onderschatten betekenis. Dit probleem concentreert zich op de scholing, de geografische gebondenheid en de werking van inkomensfluctuaties in het bijeen brengen van vraag en aanbod van arbeid. Dit vraagstuk raakt de economische orde.

b.4. internationale arbeidsverdeling

De werkgelegenheidsperspectieven in ons land houden uiteraard verband met die in andere landen. Internationale arbeidsverdeling, zoals die spontaan onder invloed van kostenverhoudingen ontstaat of bewust wordt beïnvloed uit een oogpunt van rechtvaardigheid, moet hier in de beschouwing worden betrokken.

Driekwart van de exporten van de ontwikkelingslanden gaat naar de rijke industrielanden. Deze exporten bestaan voor ongeveer 20 % uit fabriekaten, de rest uit landbouwproducten en grondstoffen. Wel is de laatste jaren een opvallend snelle groei van het aandeel van de fabriekaten in de export te signaleren. Deze snel groeiende export van fabriekaten uit de ontwikkelingslanden gaat voor 60 à 70 % naar de rijke industrielanden; slechts 30 % wordt tussen de ontwikkelingslanden onderling verhandeld. Toch zijn deze fabriekaten uit de ontwikkelingslanden naar de rijke industrielanden nog maar 6,5 % van de totale invoer van fabriekaten in de industrielanden. De industrielanden onderhouden onderling een zeer levendige fabriekatenhandel.

Wij moeten concluderen dat de ontwikkelingslanden voor hun exporten van zowel grondstoffen als fabriekaten in hoofdzaak afhankelijk zijn van de vraag hiernaar door de rijke industrielanden. Gegeven het geringe aandeel van de ontwikkelingslanden in de fabriekatenhandel en gelet op het veel stabielere prijsverloop en de grotere toegevoegde waarde die aan fabriekaten zijn verbonden, liggen op dit terrein van de fabriekaten-

handel grote kansen voor de ontwikkelingslanden, zeker wanneer deze fabrikaten arbeids- of grondstoffenintensief zijn.

Toegespitst op de Nederlandse situatie: de *invoer* van Nederland uit ontwikkelingslanden is thans 21,8% van de totale invoer; olie en olieproducten niet meegerekend, blijft er nog maar 8,7% over. Het aandeel van fabrikaten uit de ontwikkelingslanden (exclusief olie) is slechts 3,6% van onze totale invoer van fabrikaten. Ook voor ons land geldt derhalve een bloeiende fabrikatenhandel met andere industrielanden. De Nederlandse *uitvoer* van fabrikaten naar ontwikkelingslanden is 12% van onze totale fabrikatenexport. Onze handelsbalans van fabrikaten met ontwikkelingslanden is derhalve voor ons zeer positief.

Deze cijfers krijgen nog meer betekenis wanneer wij deze in verband brengen met de huidige inkomensverdeling in de wereld: 800 miljoen mensen leven beneden het bestaansminimum. Bij het 'normale' patroon van internationale economische ontwikkeling verbetert de inkomensverdeling tussen arme en rijke landen niet. Voor de armste bevolkingsgroepen houdt dit zelfs een achteruitgang in. Het optrekken van deze groepen tot een peil van bestaan waar althans de basisbehoeften met betrekking tot voeding, kleding, onderdak, medische zorg en onderwijs kunnen worden vervuld, zal een grote inspanning vragen van alle landen tezamen. Het verwerven van zinvolle arbeid kan daarbij een belangrijke voorwaarde zijn.

Er is daarom alle aanleiding de wereldeconomie in een andere richting te sturen zodat aan de norm van solidariteit van rijke landen ten opzichte van arme landen meer dan tot nu toe inhoud kan worden gegeven. De bevoorrechtting van de armsten onder hen zal een verschuiving en een vergroting van de behoefte aan grondstoffen teweeg kunnen brengen. De reeds in paragraaf B. 1.b. gesignaleerde ontwikkelingen met betrekking tot hogere grondstoffenprijzen en het effect daarvan op de internationale inkomensverdeling kunnen daardoor worden verscherpt.

c. Arbeid en technologie

De knelpunten met betrekking tot arbeid en technologie hebben niet alleen een relatie tot elkaar, maar, zoals hierboven is gebleken, ook tot andere elementen die in onze studie van belang zijn. Een heel belangrijke opgave met betrekking tot de technologie is bijvoorbeeld hoe zij meer gericht kan worden op het zuiniger gebruik van grondstoffen en energie en op het behoud van het natuurlijke milieu. Dat neemt niet weg dat de laatste tijd vooral de relatie tussen arbeid en technologie in het oog springt, en wel in twee opzichten.

Allereerst in kwalitatief opzicht. De technologische ontwikkeling heeft in het verleden veel aan mensonwaardige arbeidssituaties verbeterd. Maar er bleven omstandigheden van geestdodende, eentonige arbeid die des te klemmender op ons af kwamen naarmate ons welvaartspeil toenam. Welke bijdrage kan de techniek leveren aan het herwinnen van de menswaardigheid in het productieproces, daar waar het nodig is? Ook kan hier de positieve bijdrage van de technologie aan het bestrijden van mondiale problemen als de honger in de wereld niet onvermeld blijven.

Maar er is natuurlijk ook in kwantitatief opzicht een relatie. De technologische ontwikkeling is in een aantal deelgebieden in hoge mate arbeidsbesparend geweest, maar fungeerde anderzijds evenzeer als de 'motor' voor het ontstaan van geheel nieuwe bedrijfssectoren, zoals de elektronische industrie, de automobiellindustrie e.d. Per saldo betekende dat vele jaren een positieve bijdrage aan de uitbouw van onze werkgelegenheid. In deze jaren lijkt evenwel het eerste aspect te overheersen: het verlies aan arbeidsplaatsen wordt niet meer opgevangen door voldoende nieuwe economische bedrijvigheid. De geringere economische groei versterkt dit beeld. In deze spanning bevinden we ons volop in deze zeventiger jaren.

De vraag is of er nieuwe sectoren gevonden kunnen worden waar de vrijkomende arbeid uit de industriële sector en uit delen van de dienstensector aan de slag kan. Een andere benadering kan zijn het verkorten van de arbeidstijd en een herverdeling door beperking van overwerk en uitbreiding van deeltijdse functies. Bij dit alles speelt tevens de vraag op welke wijze voor een van beide alternatieven gekozen kan worden. In een rapport over de economische orde gaat het daarbij met name om de vraag naar taken en verantwoordelijkheden van overheid en maatschappelijke organisaties op de verschillende niveaus.

d. Knelpunten

De ontwikkeling van de technologie heeft in relatie tot arbeid zowel positieve als negatieve gevolgen. Als knelpunten voor de toekomst moeten hier worden vermeld:

- hoe maken wij de afweging tussen technologie en werkgelegenheid concreet voelbaar indien deze niet in elkaars verlengde liggen;
- hoe kan de technologische ontwikkeling een positieve bijdrage leveren aan het opvangen van het groeiende arbeidsaanbod, gelet op de begrenzingen vanuit de relatie energie/grondstoffen/milieu.

3. Inkomensverdeling

Een derde sleutelprobleem in onze sociaal-economische ontwikkeling is de omvang en de onderlinge verhouding van inkomens en winsten. De problemen laten zich goed aflezen uit onderstaande tabel.

	gem. 1964 t/m 1967	gem. 1968 t/m 1973	gem. 1974 t/m 1977
1. reële groei nationaal inkomen	5,7	5,6	1,5
2. drukverzwaring collectieve lasten in % nationaal inkomen	1,1	1,6	1,0
3. reëel vrij beschikbaar inkomen particuliere sector	3,8	2,4	—0,8
4. reëel vrij beschikbaar inkomen modale werknemer	4,9	3,8	2,1
5. arbeidsinkomensquote (gecorrigeerd)	78,8	83,3	92,7

Uit het overzicht blijkt hoezeer de economische groei de afgelopen jaren is teruggelopen. Niettemin zijn onze aanspraken op inkomen en op collectieve uitgaven blijven stijgen alsof de economische groei niet afgezwakt was. Aanvankelijk uitte deze ontwikkeling zich in een achterblijven van de winstinkomens, later vooral ook in een toeneming van de inflatie. Wij willen de knelpunten rond inkomens en winsten behandelen aan de hand van het gebruikelijke onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire inkomensverdeling.

a. Primaire inkomensverdeling

Deze verdeelt in eerste instantie het produktieresultaat over lonen en winsten. Lonen worden van te voren contractueel vastgelegd, winsten niet. Van belang is daarbij de verhouding tussen loon- en winstinkomens en de interne verdeling van wat aan lonen wordt uitgekeerd (de zogenaamde personele inkomensverdeling).

a.1. lonen

Allereerst nu de verhouding tussen de loon- en winstontwikkeling. De inkomenspolitiek van de afgelopen vijftien jaar is afgestemd geweest op de produktiviteitsontwikkeling van de sterke bedrijfstakken in de industriële sector; deze sectoren bepaalden jaarlijks de extra groei van de inkomens voor de aldaar werkzame werknemers. In de veel zwakkere bedrijfstakken werden ook jaarlijks krachtig groeiende lonen uitbetaald, evenals in de dienstensector, inclusief de overheid, waar over het algemeen zeer geringe produktiviteitsstijgingen waren te constateren.

Uniforme loonsverhogingen, in overleg overeengekomen en afgestemd op de sterke groeiers in de industriële sector, leidden tot het afwentelen in prijsstijgingen in de industriële sector met minder produktiviteitsstijging evenals in vrijwel de gehele dienstensector. De rendementen komen onder sterke druk te staan indien prijsbeleid of marktverhoudingen doorberekenen onmogelijk maken. Het gevolg was dat de zwakkere sectoren in directe moeilijkheden kwamen.

Toen evenwel ook de groei in de sterkere industriële sectoren aan het begin van de zeventiger jaren afnam (minder snelle groei van de vraag, scherpe concurrentie van landen met gematigder loonkostenontwikkeling, capaciteitsproblemen) en de loonkostenontwikkeling te krachtig bleef toenemen, toen kwamen ook deze sterke sectoren in de knel, hetgeen zich ook hier aftekent in een oelopende arbeidsinkomensquote. Tevens speelde hierbij het aardgas een rol; het veroorzaakte een sterke externe positie en daarmee tevens het probleem van de harde gulden. De mogelijkheid om nationale kostenstijgingen op buitenlandse markten door te berekenen hangt immers onder meer af van de koers van de gulden.

a.2. winsten

De laatste jaren is het financieren van nieuwe investeringen door de hierboven beschreven ontwikkelingen een probleem geworden. Het pro-

bleem laat zich goed aflezen aan de hand van de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote, waarvan de winsquote het complement vormt.

Arbeidsinkomensquote (gecorrigeerd)

1958	1960	1963	1965	1967	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
74,8	71,5	77,5	77,3	80,4	83,5	85,5	84,8	84,8	87,5	93,6	91,5	92,3	91,0

Bron: CEP 1978.

Twee effecten van deze ontwikkeling moeten wij hier vermelden. Allereerst een effect op de omvang van de nieuwe investeringen. De financieringscapaciteit van het bedrijfsleven speelt daarbij immers een belangrijke rol. Niet alleen de geldgevers zullen zich door een zwakke financiële structuur geremd voelen, ook de leiding in de ondernemingen zelf. Voor zover er nog ruimte is om te investeren, zal dit worden gedaan in arbeidsbesparende vervangingsinvesteringen, omdat deze nog een bijdrage kunnen leveren aan het herstel van het financiële weerstandsvermogen. De beperkingen van de investeringen zullen vooral te merken zijn in stagnatie op het terrein van de arbeidscheppende uitbreidings- en researchinvesteringen. Hierdoor dreigt dat op deze manier innovatie achterwege blijft, de economische groei afneemt, de concurrentiepositie wordt verzwakt en de structurele werkloosheid wordt vergroot.

Een tweede effect waarop wij willen wijzen is dat het bedrijfsleven in deze situatie naar andere financiële middelen zoekt, meestal van buiten het bedrijf. Hierdoor vinden aanzienlijke verschuivingen plaats in de financieringsstructuur: het vreemd vermogen neemt toe ten koste van het eigen vermogen. De positie van banken en andere geldschieters kan daarmee een geheel andere worden dan bij een gunstiger verhouding van het eigen- ten opzichte van het vreemd vermogen verwacht mag worden. Bovendien dient zich de vraag aan of het bedrijfsleven, gezien de inmiddels ontstane vermogensverhoudingen, in de toekomst nog wel in dezelfde mate als in het verleden in staat zal zijn, bronnen te vinden voor het financieren van nieuwe investeringen.

In het verlengde van dit tweede effect willen wij wijzen op de tendens, de overheid financiële risico's van het ondernemen te laten dragen. Er is een tendens dat de overheid in toenemende mate deelneemt in het risicodragende kapitaal van de onderneming. Het motief hiervoor is veelal, dat bepaalde ondernemingen niet meer op de vertrouwde wijze in hun financieringsbehoefte konden voorzien (opvoeren eigen vermogen, dan wel meer lenen), waardoor de continuïteit van de onderneming gevaar loopt en daarmee tevens de werkgelegenheid.

b. Secundaire inkomensverdeling

Het vrij beschikbaar inkomen ontstaat nadat de belastingdruk en de druk van de premies voor de sociale verzekeringen zijn afgetrokken van de in de primaire sfeer verworven inkomens. In deze paragraaf willen wij op drie belangrijke ontwikkelingen wijzen.

De ontwikkeling van het vrij besteedbaar inkomen is uiteraard mede afhankelijk van de omvang van de (directe) collectieve lastendruk die vanwege een gewenste omvang aan overheidsuitgaven en uitgaven krachtens ons stelsel van sociale zekerheid wordt opgelegd. Daarom willen wij in paragraaf b.1. eerst ingaan op de omvang van de collectieve lasten. Vervolgens kan de overheid deze lasten naar draagkracht opleggen, dus rekening houdend met de inkomensverschillen die in de primaire sfeer ontstaan. Het resultaat van deze naar draagkracht gedifferentieerde lastendruk laat zich aflezen in de ontwikkeling van het vrij besteedbaar inkomen (paragraaf b.2.).

Tenslotte willen wij in paragraaf b.3. aandacht vragen voor de heffingsgrondslagen bij het opleggen van belastingen en premies; de overheid kan bijvoorbeeld het inschakelen van arbeid belasten, of het maken van winst, het aanwenden van kapitaalgoederen, het kopen van producten. De grondslag die de overheid kiest voor het financieren van de collectieve lasten heeft niet alleen invloed op de inkomensverdeling zoals wij in paragraaf b.2. zullen zien, maar ook op de produktiestructuur en in het verlengde daarvan op de ontwikkeling van de werkgelegenheid.

b.1. belasting- en premiedruk

De collectieve sector wordt in hoofdzaak gefinancierd met belastingmiddelen en premieheffingen. Reeds eerder is in onze studie de ontwikkeling van de collectieve sector aan de orde geweest. Wij zagen reeds dat de groei van de collectieve sector de laatste jaren nog goeddeels is afgestemd geweest op de omvangrijke economische groeipercenteges van het midden van de zestiger jaren.

Het signaleren van deze ontwikkeling is van belang, omdat de aanhoudende groei van de collectieve sector vanuit de particuliere sfeer (loon-trekkenden, ontvangers van sociale uitkeringen en genietters van overige inkomens: winsten, renten, huren, pachten) moet worden gefinancierd. Indien vervolgens binnen de particuliere sector de looninkomens sneller groeien, zoals wij in de vorige paragrafen zagen, dan de totale groei van de beschikbare ruimte binnen die particuliere sector, dan moeten de winstinkomens in dubbel opzicht onder druk komen te staan: eerst als gevolg van een doorgaande groei van de collectieve sector, en vervolgens als gevolg van een voortgaande groei van de looninkomens binnen de particuliere sector.

De situatie ten aanzien van de collectieve sector is thans dat de collectieve uitgaven, in 1978 63 % uitmaken van het nationaal inkomen; dit was in 1960 nog 36 %. De forse groei van de collectieve sector gedurende de afgelopen jaren moeten wij in hoofdzaak zoeken in een toename van de uitkeringen krachtens ons stelsel van sociale zekerheid: de zogenaamde overdrachtsuitgaven. De directe uitgaven van de overheid zijn minder snel in volume toegenomen dan die in de sfeer van de sociale zekerheid: van 18 % van het nationaal inkomen in 1960 tot 23 % in 1978.

Elke vier jaar zijn de uitkeringen voor de sociale zekerheid verdubbeld. Opmerkelijk daarbij is, dat deze groei van de totale uitkeringen voor

driekwart wordt veroorzaakt door de indexering van de uitkeringen aan de welvaartsontwikkeling en slechts voor een kwart als gevolg van de toename van het aantal uitkeringen. Zoals bekend gaat het hier vooral om een groei van de WAO-, AAW- en ABW-uitkeringen en de laatste jaren ook van de werkloosheidsuitkeringen.

Wij moeten bij deze cijfers wel bedenken dat het hier om overdrachtsuitgaven ten behoeve van particulieren gaat. Weliswaar is de collectieve sector gegroeid, maar dit is niet of nauwelijks ten koste gegaan van de omvang van de particuliere bestedingen, die al die jaren in verhouding tot de groei van het nationaal inkomen vrijwel constant zijn gebleven. Via de collectieve sector is aldus een aanzienlijke herverdeling opgetreden binnen de particuliere sector.

De pijn van de ombuigingsoperatie, die ons voor de komende jaren te wachten staat hangt af van de omvang van de te realiseren economische groei; de relatie tussen de marktsector (landbouw, industriële sector en commercieel georganiseerde dienstensector) en de niet-marktsector (planningsector: overheid en gesubsidieerde instellingen) is hier in het geding. Wij hebben die relatie reeds in ons rapport aangestipt.

De hier vermelde problematiek vormt de achtergrond van de dikwijls heftige politieke discussies over de groei van het aandeel van de collectieve sector in ons nationaal inkomen.

Soms tracht men het probleem waarom het hier gaat te ontlopen. Een illustratie van het feit dat de afweging tussen de collectieve lastendruk en de bestedingen die daarmee verricht kunnen worden niet echt wordt beleefd en niet echt wordt uitgevoerd, is het rekenen in netto bedragen: „schoon in de hand”. Men ervaart het belasting- en premie-inkomensdeel niet als inkomensbestanddeel. Dit deel wordt bij de officiële centrale cao-onderhandelingen vrijwel buiten gesloten; men onderhandelt over een toename van de vrij beschikbare inkomens. Op ander gebied floreren belastingconstructies gericht op een zo laag mogelijk belastbaar inkomen. Het patroon van de bestedingen blijkt bij de huidige omvang van de belastingdruk voor een niet onbelangrijk deel zeer gevoelig te zijn voor het geldende belastingregiem. Het behoeft weinig toelichting dat de problematiek van de verhouding marktsector-planningsector bij uitstek het vraagstuk van de economische orde raakt. Of anders gezegd: zonder ingrijpen in de autonome ontwikkeling van de groei van het aandeel van de collectieve sector zouden wij vanzelf in een andere economische orde terecht komen. Er kan aanleiding zijn voor een andere economische orde; daarover is in dit rapport al voldoende opgemerkt. Maar wij zullen de wijzigingen in de spreiding van verantwoordelijkheden wel bewust moeten willen en wij mogen ons deze niet laten opdringen vanuit de ontwikkeling van de openbare financiën.

b.2. vrij beschikbaar inkomen

Zoals gezegd, kan en behoort de overheid de groeiende collectieve lastendruk zo op te leggen, dat een rechtvaardige verdeling wordt bereikt; aldus ontstaan na secundaire correcties op de primaire inkomens-

verdeling de vrij beschikbare inkomens. Dit is de traditionele manier waarop de overheid inkomenspolitiek bedrijft, uit overwegingen van een rechtvaardiger inkomensverdeling. De volgende cijfers geven een beeld van de ontwikkeling van de vrij beschikbare inkomens.

	gemiddeld '64-'68	gemiddeld '69-'73	gemiddeld '74-'77
mutaties t.o.v. jaargemiddelde van vorige periodes in %			
AOW	10,3	6,7	4,5
minimumloon	3,5	2,7	3,4
even boven minimumloon	4,9	3,8	2,6
modaal inkomen	4,7	3,3	2,1
2 x modaal inkomen	3,8	2,8	0,7
4 x modaal inkomen	3,6	1,8	-0,5

Bron: CPB

Wat in deze cijfers opvalt is, dat in deze drie perioden de AOW-pensioenen voorrang hebben gekregen en aanzienlijk krachtiger zijn toegenomen dan de inkomens van de beroepsbevolking. In de laatste periode heeft binnen de inkomens van de beroepsbevolking met name het minimumloon aandacht gekregen. Voorzover hierbij sprake was van een herverdeling binnen de ruimte die voor de looninkomens beschikbaar was, ging dit beleid gepaard met een aanzienlijk geringere toename van het tweemaal modale inkomen en een negatieve inkomensontwikkeling voor viermaal modale inkomens. In de twee daaraan voorafgaande perioden lag het accent op de inkomens in de bandbreedte van even boven minimumloon tot modaal inkomen.

Wij zagen in de tabel bij het begin van paragraaf 3 dat in de afgelopen jaren, gegeven de gerealiseerde economische groei en het beslag dat de collectieve sector hierop legt, slechts min 0,8 % resteerde voor de gehele particuliere sector. Wij zagen zojuist, dat in deze periode geen enkele groep onder de werkenden zich naar dit cijfer heeft gericht; de percentages liepen van 3,4 % voor de minimumloners tot min 0,5 % voor de viermaal modale inkomens. (Dit zijn de cijfers over het reëel beschikbare inkomen en derhalve gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling).

De pijn moet ergens geleden zijn. Wij zagen reeds in de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote dat de winstinkomens sterk zijn teruggelopen. Een ander gegeven dat hier moet worden genoemd, is het opvoeren van het financieringstekort, ondanks de meevaller van de aardgasbaten. Wij zien dan ook dat het financieringstekort thans weer op het niveau van de zestiger jaren zit, nadat dit in het begin van de zeventiger jaren aanzienlijk is teruggebracht.

Financieringstekort overheid op kasbasis in % van het netto nationaal inkomen

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
3,8	3,8	2,0	1,5	3,0	5,5	5,6	5,5

Bron: CPB

Nog een ander aspect verdient de aandacht. Wij zagen dat het draagkrachtbeginsel in de belastingwetgeving beoogt de lasten naar draagkracht op te leggen. Deze praktijk van belastingwetgeving is de afgelopen jaren geëvolueerd tot een inkomensbeleid gericht op het verkleinen van inkomensverschillen.

Allereerst moeten wij nagaan of voor deze verschuiving in doelstelling van de overheid een rechtsgrond aanwezig is. Afgezien hiervan roept een dergelijk inkomensherverdelingsbeleid ook praktische vragen op, indien het beslag dat dit beleid op de te verdelen ruimte legt, gevoegd bij dat deel van de ruimte dat de overheid zelf voor haar uitgaven nodig heeft, de economische groei overtreft. Dit is de afgelopen dertien jaar, zoals uit de vermelde cijfers blijkt, de praktijk van de loonpolitiek en van de uitgaven van de collectieve sector geweest. Coalities van christendemocraten en liberalen, die veel te verdelen hadden, deden er net zo hard aan mee als de daarop volgende coalitie van christendemocraten en socialisten, die de afgelopen periode bijzonder weinig te verdelen had.

b.3. effecten van de heffingsgrondslagen van belastingen en premies

Wij hebben reeds gezien in paragraaf 3.a.1. van dit hoofdstuk dat uniforme loonafspraken, gebaseerd op de groei van de sterke, veelal kapitaalintensieve sectoren, de zwakkere, veelal arbeidsintensieve sectoren onder zware druk kunnen plaatsen.

Wij merkten tevens op, dat de loonkostenontwikkeling niet alleen een gevolg was van een gestage groei van de vrij besteedbare inkomens. Daar bovenop kwam de omvangrijke toeneming van de premiekosten voor de sociale verzekering. Ons stelsel van sociale zekerheid is in hoofdzaak gebaseerd op de verzekeringsgedachte; dat wil zeggen dat er per loontrekkende premie moet worden betaald. De sociale verzekeringen zijn sinds het begin van de zestiger jaren aanzienlijk toegenomen, zowel in de breedte als in de diepte. De premiedruk nam hiermee uiteraard vrijwel evenredig toe. Ook hierdoor moesten arbeidsintensieve sectoren naast de groei van de vrij besteedbare inkomens relatief meer kosten verwerken dan kapitaalintensieve sectoren.

Een gevolg van deze ontwikkeling was, dat aan de kostenkant een relatieve verslechtering is waar te nemen in de positie van de arbeidsintensieve sectoren. De prijzen van de kapitaalintensieve sectoren immers behoeften nauwelijks toe te nemen. De loonkosten konden betrekkelijk gemakkelijk in produktiviteitsgroei worden opgevangen, temeer daar het proces van vervanging van arbeid door machines in deze sectoren voortging. De produkten van de kapitaalintensieve sectoren behielden derhalve betrekkelijk constante prijzen; die van de arbeidsintensieve

sectoren moesten steeds in prijs worden verhoogd. (Wij hebben in paragraaf 1.a. van dit hoofdstuk deze ontwikkeling met cijfers aangetoond). De structuur van de vraag ontwikkelde zich daardoor in de richting van de goedkopere produkten van de kapitaalintensieve sectoren.

Resumerend kunnen wij stellen, dat de gevoerde loonpolitiek en de wijze waarop de collectieve sector (inclusief sociale verzekeringen) de afgelopen jaren is gefinancierd, relatief zwaarder zijn gaan drukken op de arbeidsintensieve sectoren dan op de kapitaalintensieve sectoren. Dit betekende een extra druk op die sectoren die toch al een geringer vermogen tot produktiviteitsgroei bezaten. Hierdoor is een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de inflatie, en in een latere fase aan de werkloosheid in arbeidsintensieve sectoren, die zich uit de markt prijsden, terwijl in kapitaalintensieve sectoren de besparing van arbeid verder ging.

c. Tertiaire inkomensverdeling

De tertiaire inkomensverdeling ontstaat indien in de secundaire inkomensverdeling de effecten worden verwerkt van allerlei overheidsvoorzieningen, die alleen voor bepaalde inkomensgroepen beschikbaar worden gesteld, of waaraan in het geheel niet, of slechts naar draagkracht hoeft te worden bijgedragen. Niet alleen in de overheids sfeer, ook de veelal gesubsidieerde particuliere instellingen houden bij de toerekening van de kosten voor hun dienstverlening in toenemende mate rekening met verschillen in inkomens. De tertiaire inkomensverdeling beoogt de werkelijke verschillen in reële koopkracht te meten.

De effecten van dit soort regelingen kunnen aanzienlijk zijn. Met name de middeninkomens tussen f 30.000 en f 40.000 blijken veelal veel minder te kunnen besteden van dat deel dat zij meer verdienen dan de laagste inkomensgroepen. Het blijkt dat het gezamenlijk effect van belastingdruk en bijvoorbeeld individuele huursubsidies, rijksstudietoelagen, retributies gezinsverzorging etc. zo kan uitpakken, dat men vanaf het modale inkomen vrijwel niets reëel besteedbaar overhoudt van een bruto loonsverhoging. Allereerst gaat van deze bruto verhoging de loon- en inkomstenbelasting af (dat is conform de bedoeling van de belastingwetten) maar vervolgens gaat men minder profiteren van de inkomensgebonden prijzen. Bij een hoger inkomen moet men voor dezelfde voorzieningen meer betalen. Berekeningen hebben aangetoond dat men door deze gecombineerde werking van belastingen en inkomensgebonden prijzen bij bruto inkomensstijging in reëel besteedbaar inkomen vrijwel gelijk blijft.

Indien deze tertiaire inkomensverdeling de verschillen in reële koopkracht meet, zullen wij ook aandacht moeten besteden aan de praktijk van de aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting. De effecten van deze praktijk kunnen leiden tot een ongemotiveerde bevoorrechtiging van hogere inkomensgroepen in hun mogelijkheden tot het vomen van vermogens. Deze bevoorrechtiging blijkt extra groot te kunnen worden in een inflatoir klimaat. De schattingen over de invloed van de tertiaire inkomensverdeling lopen overigens nogal uiteen; maar de algemene trend wijst in dezelfde richting.

d. Knelpunten

Ten aanzien van inkomen en winst liggen de knelpunten in de sfeer van de onderlinge verhouding, de totale omvang van beide en in de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt met betrekking tot de vorming van inkomens en winsten. Kort samengevat brengt dit ons tot de volgende knelpunten:

- Hoe is een betere afstemming te verkrijgen tussen inkomens- en winstontwikkeling (arbeidsinkomensquote), zodat vanuit deze verhouding geen extra impulsen worden teweeggebracht op het werkloosheidsvraagstuk?
- Welke spreiding van verantwoordelijkheden is gewenst ten aanzien van de vorming van inkomens en winsten tussen ondernemingen, organisaties van werkgevers en werknemers, en de overheid?
- Hoe kan een breder gedragen afweging van de verhouding collectieve sector/particuliere sector worden bereikt?
- Hoe kan de wijze waarop de collectieve sector wordt gefinancierd meer in overeenstemming worden gebracht met andere doelstellingen zoals bijvoorbeeld terzake van de werkgelegenheid?

4. Productiecapaciteit en bestedingen

a. Productiecapaciteit

In het verlengde van de sleutelvraagstukken energie/grondstoffen/milieu, arbeid/technologie en inkomensverdeling willen wij ingaan op de spanning tussen productiecapaciteit en bestedingen. Het gaat hier om vragen naar de hoeveelheid te produceren goederen en diensten.

Een van de grote knelpunten van de ondernemingsgewijze productie is, vooral bij een stagnerende conjunctuur, het voorkomen van overcapaciteit als gevolg van te omvangrijke of verkeerde investeringen. Dit is een zeer actueel thema. Naarmate de investeringen groter worden en de tijd tussen het doen van investeringen en het kunnen leveren van de goederen die daarmee geproduceerd worden langer wordt, neemt dit probleem toe en kunnen de nadelige gevolgen zeer ernstig zijn. Het is deze problematiek die ons thans nationaal maar zeker ook internationaal voor grote problemen plaatst, die de economische orde raken.

Het vraagstuk raakt onder meer de relatie producent-consument. Met de industriële ontwikkeling is zoals wij reeds zagen deze relatie losser en anoniemer geworden. De afstand is vergroot. Behalve afstand in geografische zin, is er ook een afstand in de tijd ontstaan. Er liggen dikwijls enige jaren tussen het moment waarop een onderneming de investering pleegt en het moment dat het produkt op de markt verschijnt en verkocht kan worden. De producent wordt geconfronteerd met de reikwijdteproblemen waarop wij in hoofdstuk 3 zijn ingegaan en probeert op tal van manieren deze afstand te overbruggen. Enerzijds is er thans veel onderzoek naar (toekomstige) behoeften van de consument, anderzijds zijn deze behoeften in toenemende mate voorwerp geworden voor beïnvloeding door de producenten door middel van reclame.

Vast staat, dat in de ingewikkelde en grootschalige produktieprocessen van onze tijd op enigerlei wijze signalen uitgewisseld moeten worden tussen consument en producent voor het op elkaar afstemmen van behoeften en te produceren goederen. De vraag is evenwel of de huidige wijze van het overbruggen van deze afstand op de juiste wijze geschiedt. De beïnvloeding door producenten kan tijdelijk in sommige sectoren zeer overheersend worden in het overbruggen van deze kloof, temeer daar het behoefte-onderzoek geen afdoende informatie zal opleveren over de toekomstige behoeften. Men zal derhalve van ondernemingszijde het zekere voor het onzekere willen nemen en waar mogelijk de toekomstige vraag naar produkten stimuleren.

De geschetste structuur van onderlinge communicatie zal uit zichzelf weinig weerstand bieden tegen het zo hoog mogelijk opvoeren van bestedingen, ter verzachting van bijvoorbeeld de spanning tussen arbeid en technologie (de werkloosheid) of tussen inkomen en winst. Als immers in een onderneming inkomens worden uitbetaald, die bij de bestaande afzet niet goed haalbaar zijn, dan kunnen — indien men ook de werkgelegenheid niet wil aantasten — de uit het evenwicht geraakte verhoudingen worden hersteld door het opvoeren van de afzet. Afzetbevorderingen, met welke beïnvloedingsmiddelen dan ook, komt dan al gauw buiten elke discussie te staan. Wat dreigt is dat een voortdurend opstuwen van de consumptie nodig wordt gevonden om onze inkomens- en werkgelegenheidsproblemen de baas te worden.

De consument staat echter niet machteloos. Hij kan het produkt afwijzen. Uit recent onderzoek blijkt dat dit ook veelvuldig geschiedt. Bovendien is de plaats van de consument en zijn organisaties hierbij aan de orde. De publieke variant van deze afzetstimulering is het 'socialiseren van de vraag', een begrip dat de laatste tijd volop in discussie is. Het gaat hier om het door de overheid bevorderen van maatschappelijk nuttig geachte bestedingen.

Naast beide mogelijkheden ter opvoering van de bestedingen, moeten wij nagaan of het vraagstuk van het voorkomen van overcapaciteit ook is te benaderen langs de weg van overleg op bedrijfstakniveau.

b. Bestedingenbeleid

De bestedingen kunnen tenslotte ook voorwerp zijn van beïnvloeding door de overheid. Zij remt bepaalde bestedingen af en bevordert andere. De overheid beïnvloedt al in eerste instantie de koopkracht van de mensen: de collectieve lastendruk immers beperkt de omvang van de vrij besteedbare inkomens. Wij zijn reeds uitvoerig op dit punt in ons rapport ingegaan. Overigens beperkte deze collectieve lastendruk niet alleen de vrije bestedingsruimte van mensen, want andere mensen zijn hiermee juist in staat gesteld om bestedingen te doen. Ook bevordert de overheid bepaalde bestedingen, traditioneel bijvoorbeeld het onderwijs, de gezondheidszorg, het wonen.

Nu evenwel dreigt, dat bij ongewijzigd beleid elk jaar het aandeel van de collectieve lasten met 2% in ons nationaal inkomen zou toenemen,

en deze groei om eerder vermelde motieven omgebogen moet worden, zal de overheid zich nog meer dan tot nu toe rekenschap moeten geven van haar motieven bij het doen van uitgaven. Met name is dat ten aanzien van de sociale zekerheid van groot belang: ondanks de ombuigingen zal de kern van ons stelsel overeind moeten blijven. Een duidelijk beeld van de gevolgen van de overheidsuitgaven zal ons in de gelegenheid stellen na te gaan waar wel en waar niet omgebogen mag worden. De reeds eerder gesignaleerde, volstrekt onduidelijke werking van het tertiaire inkomensverdelingsbeleid zal eveneens in dit beleid moeten worden bezien.

Naast de noodzakelijke ombuigingsoperatie zal de overheid moeten nagaan op welke wijze zij indirect, via de indirecte belastingen, het bestedingenpatroon kan beïnvloeden. Zij moet nagaan welke bestedingen uit het oogpunt van een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving afgeremd dan wel gestimuleerd kunnen worden. De vraag rijst met name of via btw-accnten, dan wel via bijzondere verbruiksbelastingen het bestedingenpatroon beïnvloed zou moeten worden. De overheid zal daarbij vooral moeten letten op die bestedingen met duidelijk externe nadelige of voordelige effecten. Op dit punt zijn er enkele traditionele bestedingen, die al jarenlang gestimuleerd of afgeremd worden. Onze indruk is evenwel dat de omvang en de aard van de externe effecten in de loop van de tijd nogal kunnen variëren en dat het overheidsbeleid hiermee maar moeizaam gelijke tred houdt. Met name de milieubelastende en grondstoffenintensieve bestedingen, evenals de bestedingen die een rechtvaardiger internationale arbeidsverdeling beïnvloeden, lenen zich wellicht voor bewuste overheidsbeïnvloeding.

c. Knelpunten

Productiecapaciteit en bestedingen kunnen een sluitpost worden in de besluitvorming over de sociaal-economische vraagstukken. Dat is het geval wanneer een evenwicht tussen de lonen, de werkgelegenheid, de technische installaties en de geplande productiecapaciteit alleen door een omzetvergroting alsnog is te realiseren. Het gevaar is dan aanwezig dat elke afzetvergroting nastrevenswaardig wordt geacht en dat de stimulerende middelen daartoe niet meer worden afgewogen tegen andere overwegingen die aan het ondernemen moeten worden gesteld. Wat dan dreigt is dat men de problemen alleen in een voortdurend groeiende onderneming de baas kan.

Men kan stellen dat het hier om de juiste afweging gaat tussen de behoefte van de consument aan producten, van de werknemer aan zinvol werk en van de loon- en uitkeringstrekkenden aan inkomen. De signalen die zij elk afzonderlijk kunnen overbrengen zijn niet zo ontwikkeld, dat een evenwichtige afweging mogelijk wordt.

Resumerend:

- Hoe is het binnen onze economische orde te voorkomen, dat de bestedingen en daarmee de productiecapaciteit als sluitpost gaan fungeren voor een afweging tussen winstontwikkeling, geplande productie-

capaciteit, ontwikkeling van inkomens, werkgelegenheid en techniek die niet in evenwicht blijkt?

- Hoe is in ons stelsel van ondernemingsgewijze productie overcapaciteit zoveel mogelijk te vermijden?
- Waar liggen de verantwoordelijkheden met betrekking tot de productiecapaciteit en met betrekking tot de bestedingen?

5. Samenhang

Van belang zijn niet alleen de afzonderlijke problemen, zoals wij die binnen de vier hierboven beschreven clusters hebben geanalyseerd, maar vooral ook de samenhang *tussen* deze vier clusters. Problemen ontstaan niet alleen als de onderlinge afstemming binnen de probleemvelden zoek is, maar ook wanneer dat het geval is tussen de probleemvelden. Juist deze afstemming van beslissingen op verschillende terreinen en het accepteren van de consequenties van beslissingen op het ene terrein voor die op andere terreinen, is een centraal aandachtspunt in een rapport over de economische orde.

Een verbrokkelde afweging tussen onderling nauw samenhangende elementen in onze sociaal-economische ontwikkeling houdt derhalve ook verband met een opgedeelde verantwoordelijkheid van personen, ondernemingen, organisaties en de overheid over de vier verschillende probleemvelden. De centrale vraag in ons rapport moeten wij dan ook in het volgende hoofdstuk als volgt toespitsen: waar liggen de verantwoordelijkheden inzake de besluitvorming over de vier probleemvelden, en waar ten aanzien van beslissingen over de onderlinge relaties tussen de vier probleemvelden? Op welke verschillende niveaus worden deze verantwoordelijkheden uitgeoefend? Op welke wijze wordt er besloten?

C. DE UITDAGING AAN ONZE ECONOMISCHE ORDE: HERORIËNTATIE NA EEN STORMACHTIGE GROEI

Wij bevinden ons op de grens van een post-industriële samenleving waarin, zoals wij in deel A van dit hoofdstuk hebben gezien, vooral kenmerkend zijn de verschuiving van het zwaartepunt van de werkgelegenheid van industrie naar diensten, het zicht op nieuwe grenzen met betrekking tot de natuurlijke omgeving, waarop onze verdere economische ontwikkeling stuit, en een voortgaande internationalisatie.

Men zou kunnen zeggen dat de periode van snelle en krachtige economische groei voorbij is. Wij staan thans voor de opgave tot heroriëntatie van onze economische bedrijvigheid: herstructureren van sectoren, grotere zorgvuldigheid ten opzichte van de natuurlijke omgeving en meer inspelen op een zich wijzigende internationale arbeidsverdeling. Het probleem is daarbij, dat deze heroriëntatie dient plaats te vinden bij een geringere economische groei dan waaraan wij de afgelopen jaren gewend zijn geraakt. Het is met een economische heroriëntatie als met het veranderen van kleren; ook dat gaat aanmerkelijk gemakkelijker wanneer het kleine kind de kleren van het grotere krijgt dan wanneer men het andersom zou proberen.

Een gevolg van de omschakeling waar wij thans ten volle in zitten is, dat de economische groei minder omvangrijk zal zijn dan ze in de vijftiger en vooral de zestiger jaren was. Het parool vlak na de oorlog luidde: zo snel mogelijk de economische groei opvoeren voor de opbouw van ons land en vervolgens, in de zestiger jaren, voor het scheppen van de verzorgingsstaat. De omslag dient zich thans in deze zeventiger jaren aan: de sleutelproblemen waarmee wij thans te maken hebben, die wij in deel B van dit hoofdstuk uitvoerig hebben beschreven, raken het vraagstuk van deze overgang. Zij raken het vraagstuk van ons omgaan met de natuurlijke omgeving, de groei van de werkgelegenheid, de ontwikkeling van de technologie, de ontwikkeling van onze inkomens en van de winsten en van de productiecapaciteit en de bestedingen.

Al deze essentiële elementen in een economische ontwikkeling zijn de afgelopen dertig jaar gaan staan naar een stormachtige industriële ontwikkeling van de afgelopen decennia. Wanneer dat trekpaard van een stormachtige industriële ontwikkeling evenwel vermoeid raakt en de passagiers in de kar nog lang niet genoeg hebben van de oude vaart en de oude dynamiek, dan komen er natuurlijk spanningen. In ons denken en doen over arbeid, technologie, winst en inkomen, productiecapaciteit en bestedingen zijn wij als het ware nog zo vastgeklonken aan de vaart en vooral ook aan de koers van de vijftiger en zestiger jaren, dat wij dikwijls nog niet eens in de gaten hebben dat ons oude trekpaard het niet meer zo goed doet.

Terug naar onze terminologie van de economische orde. Wanneer men in de probleemvelden afzonderlijk beslissingen kan nemen, afgestemd op de krachtige economische groei van de zestiger jaren, zonder dat men aangesproken wordt op de consequenties daarvan in de andere probleemvelden, dan moeten wij de economische orde ter discussie stellen. Ook in het verleden zal die afweging niet altijd even evenwichtig hebben plaatsgevonden, maar de onevenwichtigheden konden toen betrekkelijk eenvoudig in een krachtige, snelle economische groei worden opgevangen. Het trekpaard trok als het ware alles weer glad. De gevolgen van de onevenwichtige afweging tussen de probleemvelden zijn thans veel ernstiger, omdat ze niet meer ongedaan gemaakt worden door een krachtiger economische groei.

We zullen in hoofdstuk 6 ingaan op de positieve en negatieve ontwikkelingen die in deze overgangperiode naar een post-industriële samenleving gesignaleerd moeten worden. Welke nieuwe kansen ontstaan er voor het in praktijk brengen van het rentmeesterschap en van de solidariteit? Hoe werken deze lijnen uit op de gesignaleerde knelpunten in deel B? In welke richting denken wij deze problemen aan te pakken en vooral ook hoe, op welke niveaus, in welke typen besluitvorming, wie nemen de beslissingen? Met andere woorden: welke nieuwe ruimte kan er, gelet op deze sleutelvraagstukken, gecreëerd worden voor een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving?

6 Van afwentelen naar verantwoord

Wij staan op de grens van een industriële naar een post-industriële samenleving. Dat was onze conclusie van de historische schets in hoofdstuk 4; de aard van de problemen zoals wij die in het vorige hoofdstuk hebben aangeduid, wijst evenzeer in deze richting. De aard van de afwegingsproblemen die wij in het vorige hoofdstuk hebben gesignaleerd zijn andere dan die zich voordeden in de groeiperiode van de welvaarts- en de verzorgingsstaat.

De nieuwe problemen staan natuurlijk niet los van de welvaartsstaat; als wij niet op de juiste wijze weten om te gaan met de nieuwe vragen, dreigt het verworvene van de afgelopen decennia te worden ondermijnd. Er zit in dit opzicht iets paradoxaals in de krampachtigheid waarmee de discussie over onze verdere economische ontwikkeling dikwijls wordt gevoerd: de verbetering waarmee een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat wordt nagestreefd, dreigt juist de verworvenheden van de verzorgingsstaat aan te tasten. Het is dit gevoel dat voor ons de hoofd-aanleiding is dit rapport te schrijven: het gevoel dat wij in deze zeventiger jaren op een kruispunt van wegen staan. Enerzijds het besef, dat de industriële ontwikkeling van de afgelopen decennia een zegen is geweest omdat ze ons grotendeels bevrijd heeft van een dagelijkse strijd om het bestaan, anderzijds het gevoel dat, als wij op de vertrouwde wijze doorgaan, het verworvene niet alleen wordt bedreigd, maar wij dit ook niet meer kunnen aanwenden voor het beleven van een verantwoordelijkheid voor de problemen van nu en straks. Het is wat dit betreft met een economische ontwikkeling als met de zorg van een tuinder voor zijn gewassen: hij zal ze in de groeiperiode met alle zorg omringen, maar als hij ze niet op tijd plukt, schiet het door en is al het werk voor niets geweest.

Ook een maatschappelijke ontwikkeling kan doorschieten waardoor ze niet meer beantwoordt aan haar oorspronkelijke zin. Voor ons komt daar als motief bij, dat de economische ontwikkeling zich thans in een andere richting dan voorheen verder zou moeten ontwikkelen, beter afgestemd op het aanspreken van mensen en hun organisaties op hun verantwoordelijkheid van rentmeesterschap en solidariteit. Op welk spoor zet dit grondmotief ons nu voor de komende jaren als wij kijken naar de problemen zoals die in hoofdstuk 5 zijn aangeduid.

Allereerst gaan we in deel A in op de verhouding tussen overheid en maatschappij: een centrale problematiek in een rapport, dat ruimte wil creëren voor en wil oproepen tot een georiënteerde verantwoordelijkheid. Vervolgens willen wij in deel B aangeven tot welke hergroepering van verantwoordelijkheden voor de sociaal-economische vragen wij komen; een hergroepering tussen de verschillende niveaus binnen het sociaal-economisch gebeuren in onze maatschappij, de typen van besluitvorming en vooral ook de besluitnemers. Dit deel B wil concreet inhoud geven aan de lijn van denken in dit rapport.

A. OVERHEID EN MAATSCHAPPIJ

1. Gangbare reacties: problemen verschuivend

De verwarring die er thans heerst met betrekking tot de in het vorige hoofdstuk beschreven vier centrale knelpunten in ons sociaal-economisch leven, is goed te illustreren aan enkele gangbare reacties die thans loskomen.

Het kenmerkende in deze gangbare reacties is, dat een te geringe mogelijkheid om op het grondvlak van de ondernemingen werkelijk de baten en de lasten van beslissingen over de gesignaleerde knelpunten tegen elkaar af te wegen, niet wordt tegemoet getreden door aan dit grondvlak dan ook metterdaad meer beleidsruimte te verlenen. Uit de meeste voorstellen van de laatste tijd blijkt daarentegen dat velen de afstand tussen het vaststellen van het nut en het opbrengen van het daarbij behorende offer nog verder willen vergroten. Wij willen dit als volgt toelichten. Er bestaan onmiskenbaar levensgrote afwegingsproblemen binnen en tussen de vier clusters van knelpunten. Het bestaan van dit ordeprobleem als zodanig is niet in discussie. Het gaat evenwel om de wijze waarop dit vraagstuk, dat in deze studie centraal staat, tegemoet wordt getreden. Wat is de trend in het denken over het weer in evenwicht brengen van de beslissingen over de knelpunten; dat wil zeggen: hoe is te bewerkstelligen dat men op het ene terrein de consequenties aanvaardt van de beslissingen die men op andere terreinen neemt?

De meest gepropageerde oplossing is het vanuit de macro-overheids sfeer herstellen van dit evenwicht. De redenering is dan als volgt. Indien er een te grote afstand is gegroeid, dan moet je het beleid erop richten, dat die elementen die nog niet op het macro-niveau, nog niet door centrale leiding, nog niet door de overheid worden gedragen, wél op deze wijze worden behartigd. Dan immers is de afstand overbrugd; het is een overzichtelijk bestuurbaar geheel geworden. Dan kan je het produceren naar omvang, richting, gewenste werkgelegenheid etc. afstemmen op de te verdienen inkomens en de te besteden inkomens. Wij hebben reeds in ander verband in dit rapport voorbeelden gegeven van deze redenering, die vooral zijn ingegeven door de grote werkloosheidsproblemen van dit moment.

Zo is er een roep waarneembaar om meer invloed van de gemeenschap op investeringsbeslissingen. Er is immers geen garantie dat meer winst ook meer werk zal opleveren. Gemeenschapsinvloed, zo luidt de redenering, kan die investeringen garanderen die wél werkgelegenheid opleveren. In de sfeer van de bestedingen is er inmiddels het plan van het socialiseren van de vraag: nieuwe bestedingen worden vanuit het macro-niveau aangezwengeld. De overheid bepaalt in deze gedachtengang deze bestedingen, voert ze op of verbetert de kwaliteit, waardoor nieuwe impulsen ontstaan voor de produktiekant om te produceren. Als gevolg hiervan neemt, zo beoogt men, de werkgelegenheid toe.

Ook in de inkomenssfeer is er een tendens waarneembaar, zoals wij reeds hebben aangegeven, om door de overheid de primaire inkomensverdeling directer te laten besturen. De meest ver gaande vorm is hier het

pleidooi voor de geleide loonpolitiek. Heel kenmerkend is in dit verband de motivering voor een geleide loonpolitiek vanuit het zogenaamde „prisoners dilemma". Hieronder wordt verstaan het gevangen zitten van de individuele werknemer, die weliswaar zelf wellicht ten behoeve van zijn werkgelegenheid in inkomen wil matigen, maar om dit beoogde werkgelegenheidseffect veilig te stellen, geheel afhankelijk is van de bereidheid van alle andere werknemers om hetzelfde te doen. Matigt de individuele werknemer wel, en de rest niet, dan is het offer tevergeefs gebracht. Bovendien: matigt de individuele werknemer niet en de rest wel, dan wordt het werkgelegenheidseffect ook zonder hem bewerkstelligd. Waarom zou de individuele werknemer dan matigen? Daarom moet de overheid collectief deze matiging organiseren, want alleen dan, zo is de redenering, is het werkgelegenheidseffect verzekerd.

Opvallend is dat deze gedachtengang om de afwegingsproblemen naar de macrosfeer glad te strijken kennelijk een zo grote aantrekkingskracht heeft, dat het ons geen moeite kost enige voorbeelden van dit denken te geven. De voorbeelden wijzen consequent in dezelfde richting. Het blijkt een tamelijk overheersende, kennelijk heel aantrekkelijke manier van denken te zijn.

De algemene trend lijkt te gaan worden dat de overheid een eindverantwoordelijkheid wordt opgedrongen, indien de sociale partners in het overleg over arbeidsvoorwaarden of over herstructurering het onderling niet eens kunnen worden.

Wij zien immers nu al dat de sociale partners bij de overheid aankloppen wanneer zij zelf niet uit de loononderhandelingen komen. De overheid blijkt bij machte om loononderhandelingen te laten slagen of te laten mislukken. Deze gang van zaken ondermijnt de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners in ernstige mate. Werkgevers en werknemers kunnen hun verantwoordelijkheid niet afleggen, zeker niet wanneer dit de overheid in conflict kan brengen met haar eigenlijke taken. Wij zien dezelfde tendenzen in de sfeer van de herstructurering van de bedrijfstakken. Ook hier liggen, in onze visie, belangrijke verantwoordelijkheden bij de sociale partners (wij gaan in deel B uitvoerig in op het bedrijfstakoverleg). Ook hier wordt de overheid de laatste tijd gedwongen als beslissende instantie op te treden.

De situatie op dit moment valt wellicht nog mee. Het gaat ons er evenwel om te signaleren dat een ongewijzigde voortgang van de trend om in toenemende mate verantwoordelijkheden naar de overheid af te schuiven, zeer verstrekkende consequenties zal krijgen voor onze economische orde. Wij maken ons zorgen over deze trend.

Uit de hierboven vermelde voorbeelden blijkt dat deze gangbare benadering door een grote mate van ogenschijnlijke consistentie wordt gekenmerkt. Ze is tamelijk systematisch geneigd de oneffenheden glad te strijken door onderdelen van de afweging die nog niet in de macro-overheids sfeer vallen, daar naar toe over te brengen. Daarmee zou het met de industriële ontwikkeling geïntroduceerde problemen om de vele deelbeslissingen op elkaar af te stemmen, definitief kunnen worden

opgelost. De geschiedenis van de economische orde van de afgelopen 100 jaar — een geschiedenis van afwegingsproblemen in het beslissen over arbeid, inkomen, winst, bestedingen — zou in deze jaren zijn voltooiing kunnen krijgen in het definitief overwinnen van deze problemen op het macro-niveau. Het lijkt een logische afsluiting van een turbulente periode in onze geschiedenis. Uiteindelijk zijn op macro-niveau de beslissingen ten aanzien van het produceren, de werkgelegenheid, de inkomens en de bestedingen zeer wel in evenwicht te brengen. „Can socialism work?” was voor *Schumpeter* nauwelijks een vraag, hoewel hij haar wel stelde in zijn bekende werk „Capitalism, socialism and democracy”. Zijn antwoord luidde dan ook: „Of course it can”.

Waar wachten wij eigenlijk nog op als de oplossing zich zo evident opdringt? En wat bezielt de christen-democraten, zo horen wij dikwijls onze politieke tegenstanders hardop denken, om deze zo logische voortzetting van het beleid niet te ondersteunen?

2. Van afwentelen naar verantwoorden

Ja, wat bezielt christen-democraten als zij met deze gangbare manier van denken niet meegaan? Wat is nu het essentiële in de verschillende politieke benaderingen van de structuurhervormende vraagstukken van de laatste jaren?

Het verschil in opvatting over onderscheiden taken en bevoegdheden van de overheid en van het bedrijfsleven zelf, is hier van doorslaggevende betekenis. De grimmigheid waarmee de discussie over deze zaken veelal wordt gevoerd, duidt op dit kruispunt van wegen waarvoor wij in deze zeventiger jaren staan. Want, nu wij bij deze kernvraag in ons rapport zijn aangekomen, vallen wij terug op ons grondmotief van een verantwoordelijkheid van mensen en organisaties gericht op rentmeesterschap en solidariteit. Het is dit voor ons zo aangelegen punt waaraan in structuurhervormende voorstellen binnen onze economische orde vorm kan worden gegeven, maar waaraan ook achteloos kan worden voorbijgegaan en dat kan worden afgedaan als „niet progressieve” voorstellen. Wat in een dergelijke vergroving van de discussie over de economische orde dreigt, is, dat progressiviteit gelijk wordt gesteld met het in de macro-overheids sfeer vereffenen van de afwegingsproblemen. Een andere structuurhervormende benadering daarentegen, die wellicht veel radikaler zal uitwerken omdat zij wil optornen tegen een trend in een historische economische orde-ontwikkeling, dreigt gemakshalve te worden afgedaan als een weigering om binnen de economische orde die wijzigingen aan te brengen die nodig zijn om een antwoord te geven op de nieuwe vragen. Aldus staat de benadering die getrouw de lijnen uit het verleden voortzet en in zekere zin bekroont, gelijk met progressiviteit en de benadering die juist daartegen weerstand wil bieden, heet conservatief. Waarmee — ten overvloede — de geringe zeggingskracht van de begrippen progressief en conservatief zij aangetoond, ook in de discussie over de economische orde.

tegen een ontwikkeling waarbij uiteindelijk ook de op te brengen offers die bij de baten horen zich in die macrosfeer zullen aandienen. Dat komt dan heel concreet neer op een nationalisatie van de sociaal-economische bedrijvigheid. Men zal overigens ook in kringen waar de „macro“-gedachte zoveel aanhangers telt, een dergelijke ontwikkeling lang niet altijd toejuichen. Waar het evenwel om gaat is dat, naar het ons voorkomt, onbedoeld een ontwikkeling in deze richting in gang wordt gezet en zelfs wordt versterkt. Onze stelling is, dat wanneer aan de microsfeer van de onderneming de ruimte om op nieuwe opgaven in te spelen systematisch wordt onthouden, dit als een boemerang zal inwerken op de mezo- en de macro-instellingen. Men zal dan zelf op het mezo-, maar met name op het macro-niveau de problemen op zijn bord geworpen krijgen. Het ene macro-overheidsoptreden roept andere op. Het is niet echt een probleem-oplossende benadering maar een probleem-verschuivende en dus versluijrende. Het is een benadering waarvan weinig weerstand mag worden verwacht tegen het naderbij brengen van een totalitaire staat; sterker: ze roept deze op, hoe ongewild en onbedoeld ook.

De overheid kan in deze benadering ook nauwelijks anders. De samenleving wordt de ruimte onthouden om zelf in volle verantwoordelijkheid de baten tegen de lasten af te wegen en die samenleving deponeert vervolgens het afwegingsprobleem op de stoep van de overheid.

De verzorgingsstaat, die in onze visie juist beoogt mensen toe te rusten voor het beleven van verantwoordelijkheid, dreigt aldus door te slaan naar een geheel op macro-niveau geplande samenleving.

Dit gangbare „macro-overheids“-denken is immers geneigd alle micro-vraagstukken te herleiden tot opdrachten aan de macro-instellingen. Het komt bij de pleitbezorgers van deze gedachtengang amper op om te onderzoeken, of de onevenwichtigheden in de afweging tussen de vermelde knelpunten niet in precies de andere richting bestreden kunnen worden: zoveel mogelijk beleidsruimte scheppen op het lagere niveau. Het gaat hier om een denkmodel dat naar ons gevoel niet resoneert in een samenleving, niet echt wil aansluiten op een mentaliteit, niet echt een beroep wil doen op het hart van de mensen. Het ontnemt daarmee mensen de meest wezenlijke trek van hun bestaan: het zich aangesproken en geroepen weten tot het rentmeester-zijn, het overeenkomstig de bijbelse richtlijnen de schepping beheren en helpen de rijkdom daarin tot ontwikkeling te brengen. Dit verantwoordelijk handelen is niet uit te besteden aan een overheid, noch aan een kerk of aan een politieke partij. Het rekening houden met de gevolgen van onze economische bedrijvigheid voor het milieu, voor de derde wereld, voor het plezier dat mensen in hun werk hebben: het behoort allemaal bij de dagelijkse zorgen waar een ieder, elke dag weer, op de plaats waar hij is gesteld mee te maken heeft. Die afweging kan niet uitbesteed, afgewenteld of uitgesteld worden. Van afwentelen naar verantwoorden: dat is de krachttoer waarvoor wij staan.

Maar ons probleem is bij deze benadering natuurlijk wel, of mensen en hun organisaties — gesteld in de eigen beleidsruimte — hun verantwoor-

delijkheid zullen herkennen en metterdaad zullen opnemen. Een verantwoordelijkheid, die zoals wij zagen, als oriëntatiepunten heeft het bewerken en bewaren van de in beheer gegeven schepping en de solidariteit. Want juist het negeren van deze oriëntatiepunten, als gevolg van een verbrokkelde verantwoordelijkheid, heeft de afgelopen jaren maatregelen vanuit de macrosfeer uitgelokt ter correctie van de micro-beslissingen. De samenleving die deze oriëntatiepunten niet weet op te brengen, roept zelf overheidsop treden op. Vandaar de spanning waarin de georiënteerde economische orde voortdurend verkeert.

Het is de spanning tussen het enerzijds in verantwoordelijkheid gesteld zijn en anderzijds de opgave de grote problemen van deze tijd metterdaad aan te pakken. Een gespreide verantwoordelijkheidsbeleving die dit niet weet op te brengen, ondergraaft dan ook zichzelf.

Hier liggen in onze opvatting de belangrijkste verschillen tussen de drie grote politieke hoofdstromingen in ons land. Het verantwoordelijkheidsmodel onderscheidt zich van de gangbare socialistische opvattingen, die — naar onze taxatie — geen weerstand kunnen bieden tegen een uiteindelijk het gehele terrein beheersend overheidsop treden. De oriëntatiepunten aan de andere kant schermen ons af naar een liberale vrijheidsgedachte, die de vrijheid zelf tot norm verheft, los van de gerichtheid en de oriëntatie van die vrijheid. De liberale filosofie veronderstelt veelal nog een haast automatische gerichtheid op de dingen die ter hand moeten worden genomen, maar zij miskent daarbij te zeer de ervaringen met de vrije markteconomie uit de historie van de industriële ontwikkeling.

In onze kring heeft de christelijk sociale beweging van meet af aan ingezien dat een vrije markteconomie uit zichzelf geen weerstand heeft tegen werkloosheid, tegen onmenselijke arbeidsomstandigheden, tegen de milieuvraagstukken, tegen een inflatie, tegen het naast elkaar blijven voortbestaan van bittere armoede en schaamteloze rijkdom. De vrije markteconomie heeft geen antwoord op krachten die haarzelf te gronde kunnen richten.

Ons pleidooi is derhalve allerm minst een pleidooi voor herstel van de vrije markteconomie; ons pleidooi komt erop neer, de onvermijdelijke correcties op de beslissingen op micro-niveau niet van buiten de besliscentra van de werkgemeenschappen op te leggen, maar in de huidige fase van onze economische ontwikkeling nieuwe beleidsruimten te creëren om deze correcties te verinnerlijken in de bedrijfsgemeenschappen zelf.

Wat betekent dit alles nu concreet voor de zeggenschap over de vraagstukken die wij in het vorige hoofdstuk hebben gesignaleerd? Deze vraag valt in twee hoofdvragen uiteen:

1. Wat zijn op dit terrein de taken van bedrijfsleven en overheid?
2. Welke taken van het bedrijfsleven kunnen het beste op wat voor niveau worden verricht, op welke wijze kan er het beste besloten worden en door wie?

88 Het onderscheid tussen beide vragen is van belang. De eerste vraag

onderscheidt de bevoegdheden van het bedrijfsleven van die van de overheid. Dat is een principiële kwestie. De tweede vraag is van een andere orde, meer praktisch van aard: op welk niveau en op welke wijze kunnen de taken die tot de bevoegdheid van het bedrijfsleven behoren het beste worden aangepakt?

Met de eerste vraag willen wij dit deel A afsluiten in paragraaf 3: Overheid en maatschappij; de tweede vraag willen wij behandelen in deel B: Hergroepering van verantwoordelijkheden.

3. Overheid en maatschappij

Wij schreven reeds, dat de lijn van ons betoog geen pleidooi inhoudt voor een herstel van de vrije markteconomie, maar dat wij beogen de onvermijdelijke correcties op de beslissingen in een markteconomie zoveel mogelijk te verinnerlijken in de ondernemingen zelf, in plaats van deze op te leggen vanuit andere niveaus en door anderen dan de deelgenoten in de onderneming.

a. Geen terugtrekkende overheid

Ons betoog is evenmin een pleidooi voor een zich terugtrekkende overheid die, terug verlangend naar haar bescheiden positie als nachtwaker aan het begin van onze industriële bedrijvigheid, de samenleving als het ware zou toeroepen: zoek het nu verder zelf maar uit. Het bevorderen van een georiënteerde verantwoordelijkheid op het micro-niveau van de onderneming zal zelfs een doortastend beleid van de overheid vragen. De overheid zal de vluchtwegen die er zijn om de afweging niet te plegen en slechts baten naar zich toe te halen en niet de offers, moeten afsluiten. Voorts zullen de barrières moeten worden opgeruimd, die in de loop der jaren hebben verhinderd dat men zich deze verantwoordelijkheid wel ter harte zou nemen.

Al eerder hebben wij in onze studie opgemerkt dat het dilemma of de overheid nu meer of minder moet optreden, een vals dilemma is. Dit is niet het werkelijke probleem. De kernvraag is met welke oogmerken de overheid de samenleving tegemoet treedt. Wat beoogt ze? Waartoe roept ze op, wat verbiedt ze, wat wordt gestimuleerd?

Dit accent op de motieven voor het overheidsoptreden betekent, dat wij moeten proberen een in onze kring en daarbuiten gedurende de afgelopen jaren verwaarloosde discussie over de rechtsgronden voor overheidsoptreden opnieuw op gang te brengen. Want rechtsgronden refereren aan motieven en aan een opvatting over de verhouding overheid-samenleving.

In de roes van de economische groei van de zestiger jaren geneerden wij ons welhaast de vraag naar de rechtsgrond voor het overheidsoptreden aan de orde te stellen. Want wie maakt zich bij een voorspoedige vaart nu druk over de stuurmanskunst van de kapitein? Het schip gaat immers goed vooruit! Deze vraag wordt evenwel weer volop actueel bij een stagnerende economische groei, zoals wij die thans beleven.

b. Van klassieke naar sociale grondrechten

Welke centrale beleidslijnen zou de overheid zich thans moeten stellen om de geschetste ontwikkelingen te keren en derhalve vanuit haar bevoegdheden een georiënteerde verantwoordelijkheidsbeleving mee te helpen mogelijk maken?

Voor het opnieuw aanzwengelen van deze discussie, tegen de achtergrond van een helder zicht op de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven, willen wij op een wellicht betekenisvolle parallel wijzen.

Wij doelen op het realiseren van de klassieke grondrechten, zoals deze in de westerse landen in de vorige eeuw en in het begin van deze eeuw zijn vastgelegd. De rechtsstaat beschermt de burgers tegen elkaar en tegen de willekeur van politieke overheden, die voorheen meenden de vrijheidsrechten te kunnen verlenen dan wel te kunnen onthouden, al naar gelang het hun het beste uitkwam.

De rechtsstaat kent dus aan zijn burgers een aantal rechten toe, zoals het recht op vrije meningsuiting, het recht van vereniging en vergadering, het recht van godsdienstvrijheid. Grondrechten beogen aan de burgers een zekere zelfstandigheid te garanderen tegenover de overheid. De in de rechtsstaat gewaarborgde klassieke vrijheidsrechten hebben vooral betrekking op de mogelijkheid zich op vele manieren te uiten, teneinde zijn opvattingen over alle denkbare zaken ongehinderd publiekelijk kenbaar te kunnen maken. Wij mogen zeggen en doen wat wij willen (uiteraard binnen door de wet te stellen grenzen met betrekking tot bijvoorbeeld belediging) en dat is een groot goed.

Deze klassieke grondrechten zijn zwaar bevochten op de politieke machthebbers van de vorige eeuw en van de eeuwen daarvoor. Thans garandeert de overheid de klassieke grondrechten. Dit houdt niet alleen overheidsonthouding in, in die zin dat de overheid zich van het maken van inbreuken op de grondrechten moet onthouden, maar ook een actief overheidsoptreden, namelijk voorzover dat nodig is om burgers tegen aantasting van hun grondrechten te beschermen.

Wij zien dus dat het eerbiedigen van de klassieke grondrechten enerzijds overheidsonthouding, anderzijds — zo nodig — een actief overheidsoptreden oproept.

Inmiddels is de rechtsstaat tot een verzorgingsstaat geëvolueerd. De klassieke grondrechten zijn aangevuld met sociale rechten, die in de sfeer van de materiële levensbehoeften minimumvoorzieningen waarborgen. Wij willen hier wijzen op de betekenis die de klassieke grondrechten ook op het terrein van de verzorgingsstaat kunnen hebben.

De nadruk bij de realisering van de verzorgingsstaat heeft de afgelopen dertig jaar gelegen op een actief overheidsoptreden ter realisering van de materiële bestaansminima. Wat dreigt is, dat het realiseren van deze sociale voorzieningen op gespannen voet komt te staan met de klassieke grondrechten. De overheid moet er voor waken om bij het verwerkelijken van de verzorgingsstaat niet zover te gaan, dat het beleven van eigen verantwoordelijkheid in het gedrang komt.