

Hoe verder met het sociaal-economisch beleid?

DR. B. DE VRIES*

Nu het kabinet-Lubbers zijn laatste jaar is ingegaan begint de discussie op gang te komen over het na 1986 te voeren beleid. Tegen de achtergrond van het recent gepresenteerde ontwerpverkiezingsprogramma van het CDA levert de voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van het CDA in dit artikel een bijdrage aan die discussie. Zijn conclusie is dat de hoofdlijnen van het huidige kabinetsbeleid moeten worden doorgetrokken. Beperking van het financieringstekort van de overheid met een ½ % van het netto nationale inkomen per jaar is in zijn ogen een onwrikbare doelstelling. Aan de bezuinigingen die uit hoofde van die doelstelling noodzakelijk zijn stelt hij de randvoorwaarde van koopkrachthandhaving voor ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden. In de komende kabinetsperiode zal de aandacht volgens het CDA moeten worden verlegd van het verlagen van de kosten van de collectieve sector naar het verkleinen van de collectieve sector door taken en voorzieningen af te stoten.

Uitgangspunten

Tussen het sociale, het economische en het financiële bestaan samenhangen die niet straffeloos kunnen worden genegeerd. Die les hebben we de afgelopen tien jaar opnieuw moeten leren. Wat sociaal wenselijk is moet economisch en financieel mogelijk zijn. Voor het gezond houden van de economie zijn goede sociale verhoudingen binnen de onderneming nodig en dienen grote sociale conflicten tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties te worden vermeden. Voor het realiseren van talloze sociale en politieke ambities is een sterk economisch draagvlak onmisbaar. Dat plaatst ons voor de noodzaak een sterke positie op te bouwen en te behouden in een wereldeconomie, waarin de onderlinge krachtsverhoudingen voortdurend ingrijpend veranderen.

Het komt er simpel gezegd op neer dat we een overlevingsstrategie nodig hebben. Dat stelt bepaalde eisen aan de organisatie van de samenleving, de rol van een aantal instituties en de uitwerking van beleid en regelgeving op het gedrag van mensen. In die zin heeft economisch overleven een maatschappelijke en politieke prijs. Het is dom die prijs te willen ontgaan. Maar juist omdat een gezonde economie vaak niet meer is dan een voorwaarde om andere doelen bereikbaar te maken, is het ook dom een hogere prijs te betalen dan nodig is. Dat stelt ons dikwijls voor lastige vragen, die slechts te beantwoorden zijn op basis van een duidelijke koppeling tussen principiële visies en gerijpt inzicht in de aard en de onderlinge samenhangen van de factoren die in het geding zijn.

De vlucht in dogma's of politieke modetrends is daarbij een verleiding die weerstaan moet worden. Er waait in de jaren tachtig duidelijk een andere wind door de wereld dan in de jaren zeventig. Overtrokken verwachtingen omtrent de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving hebben plaatsgemaakt voor een nieuw accent op de markt en de daarbij behorende instituties.

Die accentverschuiving begint hier en daar evenwel dogmatische trekken te vertonen. In verschillende landen worden pleidooien gevoerd voor hetzelfde type beleid en voor het hanteren van dezelfde beleidsinstrumenten, terwijl de omstandigheden sterk verschillen. Dat roept de vraag op of de alom toegepaste maatregelen wel toegesneden zijn op de werkelijke problemen. Zo viel het mij bij een recent bezoek aan Engeland op dat men daar op bijna even bezorgde toon spreekt over het financie-

ringstekort, de belastingdruk en het zwarte circuit als in Nederland, terwijl zowel het financieringstekort als de belastingdruk zeer aanzienlijk lager zijn dan in ons land. Als het beleid te zeer gestoeld is op dogma's in plaats van op controleerbare samenhangen, zullen de resultaten beneden de verwachtingen blijven.

Een ander punt is dat beleid voldoende consistent moet zijn om vertrouwen te kunnen wekken. Dat is niet alleen een kwestie van psychologie, maar ook van rationaliteit omdat het de onzekerheden van planning op middellange en lange termijn vermindert. Het is nu al merkbaar dat onzekerheid over voortzetting van het huidige beleid na de verkiezingen van 1986 sommige ondernemers terughoudend maakt.

Op zich zijn de belangrijkste uitgangspunten voor het sociaal-economisch beleid van het CDA gelukkig niet zo exclusief dat zij slechts in eigen kring op weerklank kunnen rekenen. Er zitten voldoende elementen in die een pragmatische consensus met groeperingen ter linker- en rechterzijde mogelijk maken. Het feit dat wij – en niet alleen wij – bij de toepassing van onze centrale uitgangspunten rekening moeten houden met praktische inzichten in tijdgebonden maatschappelijke vraagstukken draagt daartoe zeker bij.

Van wezenlijke betekenis voor de inrichting van de samenleving zijn voor christen-democraten de bijbelse grondnoties over verantwoordelijkheid en gebrokenheid. Mensen behoren verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Dat leidt tot een sterke voorkeur voor een pluriforme samenleving met gedecentraliseerde besluitvormingsprocedures. Die voorkeur wordt dus niet ingegeven door een eenzijdig optimistisch mensbeeld of overspannen heilsverwachtingen van menselijke organisaties, inclusief de overheid. Juist vanwege de gebrokenheid – de principiële onvolmaaktheid van de mens – moeten de overheid en de politie zich baseren op realistische taxaties van mogelijke negatieve gedragspatronen.

Om te verhinderen dat de zwakkeren daardoor worden weggedrukt dient de overheid bepaalde basisvoorzieningen zoveel mogelijk te garanderen; zulks overigens in het bewustzijn dat die garanties als zodanig ook weer ongewenste reacties kunnen oproepen. Een hoog niveau van anoniem gewaarborgde zekerheden

* Fractievoorzitter van het CDA in de Tweede Kamer.

kan niet alleen vervreemdend, maar ook hospitaliserend werken in de zin dat mensen afleren dat ze in de eerste plaats zelf hun problemen moeten proberen op te lossen.

Het vinden van een goede middenweg is bij dit type afwegingen moeilijk, met name omdat feitelijke reacties in belangrijke mate mede worden bepaald door geleidelijke verschuivingen in het normbesef. In christen-democratische kring overheerst thans de opvatting dat het beleid in de jaren zeventig te zeer is bepaald door een optimistisch mensbeeld en hoge verwachtingen omtrent het sturende vermogen van de overheid. Daarom moet de overheid meer terugtreden, d.w.z. verantwoordelijkheden en taken terugleggen naar de mensen en hun zelfstandige organisaties. De afweging van lusten en lasten moet dichter bij de betrokkenen zelf gemaakt worden; dat vergroot hun verantwoordelijkheid en verkleint de ruimte voor het afwentelen van de gevolgen van negatieve reacties op een anonieme collectiviteit. Analoog daaraan wordt weer meer waarde gehecht aan het element van beloning als instrument om gewenst gedrag uit te lokken; dat dwingt ons tevens tot een herbezinning op het gelijkheidsdenken, op de grenzen van afdwingbare solidariteit en op de mogelijkheden om de verlokkingen van het zwarte circuit te beperken.

Deze ontwikkeling van ons denken sluit goed aan bij de reeds genoemde trend om de ruimte voor en ontwikkeling van de particuliere sector van de economie te vergroten c.q. te bevorderen. Die trend wordt mede gevoed door de vele analyses die tenderen naar de conclusie dat een belangrijk deel van onze huidige sociaal-economische en financiële problematiek te herleiden is tot a. een verwaarlozing van de particuliere sector van de economie en tot b. verstarring als gevolg van een overmaat aan goed bedoelde, maar minder goed uitwerkende regelgeving door overheden. Met andere woorden: de oriëntatie op praktische samenlevingsvraagstukken geeft deze christen-democratische uitgangspunten juist nu een grote mate van actualiteit. Daaraan is niet geheel vreemd dat ook wijzelf die uitgangspunten in het verleden onvoldoende tot gelding hebben gebracht. In het licht van de eerder gemaakte opmerking over de moeilijkheid van het vinden van het juiste evenwicht is dat echter geen schande. Wel maakt dit duidelijk hoezeer het egalitair socialisme, zoals hier te lande gerepresenteerd door collega Den Uyl, ideologisch in het defensief is geraakt. Wie daarvan de elementen maakbaarheid en nivellering ter discussie stelt, treft het hart van die ideologie. Voor de socialisten maakt dat het moeilijk is om met een overtuigend alternatief voor het huidige beleid te komen. De neiging om terug te vallen in oude zonden blijft sterk aanwezig.

Fase 1: het saneringsproces

Het beleid van het kabinet-Lubbers was nodig om een uit balans geraakte samenleving weer in het goede spoor te krijgen. Op drie essentiële terreinen, namelijk dat van de overheidsfinanciën, het particuliere bedrijfsleven, en de werkgelegenheid, dreigden ronduit rampzalige ontwikkelingen.

De *overheidsfinanciën* groeiden explosief door de sterk stijgende sociale uitkeringen en de onevenredige groei van de werkgelegenheid in de collectieve sector, terwijl de inkomsten onder druk stonden van teruglopende aardgasbaten en een slechte conjunctuur. Ondanks forse verzwaringen van de collectieve-lastendruk steeg daardoor het financieringstekort tot een structureel volstrekt onaanvaardbare hoogte. Dat proces moest gestopt en vervolgens worden omgekeerd in een periode waarin er nauwelijks uitzicht was op een substantiële economische groei. Harde saneringsmaatregelen waren onder die omstandigheden onontkoombaar. Die maatregelen zijn dan ook gerealiseerd. Als gevolg daarvan laat de trend van de meerjarenramingen bij een economische groei van 2% nu een daling van de collectieve uitgaven in termen van het nationale inkomen zien van ca. 0,5% per jaar.

De som van het financieringstekort en de collectieve-lastendruk daalt in deze kabinetsperiode met 6-7% van het nationale inkomen. Dat feit markeert een historische ommekeer, die terecht internationaal bewondering afdwingt. Belangrijker is dat deze ontwikkeling het internationale vertrouwen in de economische toekomst van ons land in belangrijke mate heeft hersteld. Voortzetting van de hoofdlijnen van dit beleid na 1986 zal dat

proces ongetwijfeld nog versterken.

Geconstateerd kan worden dat het ombuigingsbeleid van de afgelopen jaren iets sterker tot uitdrukking is gekomen in verlaging van de collectieve-lastendruk dan in daling van het financieringstekort van de overheid. Vanuit de positie van de schatkistbewaarder is dat niet helemaal optimaal. De staatsschuld en de rentelasten blijven nog te snel stijgen. Dat leidt tot verdringings-effecten van andere collectieve uitgaven. Daarnaast is enige opwaartse druk op de rentevoet in zo'n situatie denkbaar; bij een ruime kapitaalmarkt valt dat echter nogal mee, zoals de ervaring van de afgelopen jaren bevestigt. Daar staat tegenover dat verlaging van de collectieve-lastendruk een gunstig effect heeft op de aanbodzijde van de economie, de bestedingen minder afremt en tevens de groei van het zwarte circuit enigszins kan beperken door verkorting van het z.g. bruto-nettotraject. Verlaging van het financieringstekort is weliswaar gunstig voor de omvang en structuur van de collectieve uitgaven, maar heeft een negatief effect op de binnenlandse bestedingen en daarmee op de economische groei, althans op korte termijn. Dat is de prijs die wij moeten betalen voor een in het verleden uit de hand gelopen ontwikkeling. Op de lange termijn blijft groei die wordt gefinancierd uit een te hoog financieringstekort zich tegen zich zelf te keren. Geen enkele verantwoordelijke politicus pleit daar dan ook nog voor. Wel verklaart dit waarom de meeste economie geleidelijkheid bepleiten bij het terugdringen van het financieringstekort. Hoe sneller dat proces gaat, des te hoger zal immers de prijs in termen van economische groei zijn.

De *bedrijvensector*. In de jaren zeventig werd ook ons land confronteerd met trendmatige verschuivingen in de structuur van de wereldeconomie; met name te noemen zijn de verplaatsing van traditionele industrieën naar de nieuwe industrielanden en de snelle opkomst van nieuwe industrieën in de z.g. „high-technology” (hi-tech)-sectoren.

Politiek en economisch was Europa te verdeeld en te verstart om adequaat op dat proces te reageren. Ondernemerschap stond niet in hoog aanzien. De relatie tussen economische groei en werkgelegenheid werd veronachtzaamd. De forse uitbouw van de collectieve sector en de voortdurende stijging van de loonkosten bracht de particuliere sector aan de rand van een afgrond, waar zeer veel bedrijven in vielen, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid. Ons land bevond zich bij dit proces vooraan in de Europese gelederen. Evenals in andere landen is een tijdlang geprobeerd deze neergang af te remmen door een conservierend, defensief steunbeleid. Ons land is evenwel te klein en onze economie te open om bij dit soort achterhoedegevechten veel baat te vinden.

Mede daarom is het accent verlegd naar een offensief steunbeleid. Basisvoorwaarde daarvoor is een algemeen economisch klimaat dat het voor bedrijven – met name voor internationaal opererende bedrijven – aantrekkelijk maakt om in Nederland gevestigd te zijn. Dat vergt een uitwerking in vele richtingen. Ik noem – in willekeurige volgorde – de volgende punten:

- a. een gevarieerd en goed opgeleide beroepsbevolking, met een positieve instelling ten opzichte van het bedrijfsleven. In de jaren zeventig ging daaraan steeds meer mankeren. Ook in de beroepskeuze kwam een onevenredig zwaar accent op de kwartaire sector te liggen; vakmanschap en industrieel ambacht werden maatschappelijk en cultureel ondergewaardeerd;
- b. een concurrerend niveau van loonkosten. Het veel te hoge niveau daarvan tegen het eind van de jaren zeventig is door de forse loonmatiging sedertdien weer op een aanvaardbaar niveau gekomen;
- c. inkomensverschillen die groot genoeg zijn om als prikkel te werken. Met name de verschillen tussen minimum en anderhalf keer modaal waren te klein geworden. De afgelopen jaren zijn de verschillen weer iets groter geworden. Ook ten opzichte van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid en de sociale uitkeringen zijn de verhoudingen verbeterd, maar de afstanden zijn nog steeds aan de kleine kant;
- d. concurrerende energieprijzen. Ook hier lagen en liggen we aan de Europese top. Met name door de z.g. gigantienregeling is daar iets – maar nog niet voldoende – aan gedaan. Te hoge elektriciteitsstarieven vormen voor een deel van onze industrie een ten minste even groot probleem als te hoge

loonkosten. Het beleid zal daarom gericht moeten blijven op het vinden van een structureel bevredigende oplossing voor dit vraagstuk;

- e. procedures en regelgeving die enerzijds waarborgen dat noodzakelijke randvoorwaarden voor ondernemingsbeslissingen in acht worden genomen en die anderzijds voldoende soepel en gestroomlijnd zijn om snelle besluitvorming en uitvoering mogelijk te maken. Met de daarvoor noodzakelijke deregulering is tot op heden geen indrukwekkende voortgang geboekt; wel zijn in de uitvoeringspraktijk belangrijke verbeteringen gerealiseerd;
- f. lastenverlichting voor zover nodig om de rentabiliteit en de solvabiliteitsverhoudingen weer op een bevredigend niveau te brengen. De forse daling van de arbeidsinkomensquote vormt een aanwijzing dat het gecombineerde effect van alle ontwikkelingen in deze kabinetsperiode daartoe belangrijk heeft bijgedragen;
- g. een voldoende hoog niveau van binnenlandse en buitenlandse vraag om de beschikbare productiecapaciteit optimaal te benutten en uitbreidingsinvesteringen te bevorderen. De noodzakelijke loonmatiging en sanering van de collectieve uitgaven hadden in de afgelopen jaren tot gevolg dat met name aan deze voorwaarde – vooral wat betreft het voor de binnenlandse markt werkende bedrijfsleven – slechts in zeer beperkte mate kon worden voldaan.

Concluderend kan worden gesteld dat ook voor het bedrijfsleven deze kabinetsperiode vooral een periode van sanering is geweest. Vooral het internationaal opererende bedrijfsleven heeft daarvan geprofiteerd. Het ondernemersklimaat, de concurrentiepositie en de winstposities zijn grondig verbeterd en de vermogensverhoudingen herstellen zich. Maar het is allemaal nog pril en de lust om fors te gaan investeren is nog niet groot. Onzekerheid omtrent de politieke ontwikkeling in eigen land en de internationale conjunctuur spelen daarbij stellig een rol.

De *werkgelegenheid*. Tegen de achtergrond van deze bovengenoemde saneringsprocessen is het niet verwonderlijk dat het met de werkloosheidsbestrijding nog niet geweldig gaat. De explosieve groei van de werkloosheid in het begin van de jaren tachtig is tot staan gebracht en omgezet in een lichte daling, mede dank zij de verschillende vormen van herverdeling van arbeid, de groei van het aantal deeltijdbanen en opvangprogramma's van de overheid voor werklozen. Bemoedigend is dat de werkloosheid thans in ons land iets sneller daalt dan in de rest van Europa. Verontrustend is dat zelfs bij het huidige werkloosheidscijfer nog tekorten bestaan in een aantal sectoren die voor de toekomstige groei van het bedrijfsleven van groot belang zijn. Gehoopt mag evenwel worden dat deze knelpunten afnemen, doordat jongeren hun beroepskeuze meer gaan afstemmen op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Dat proces kost tijd, die kan worden bekort door krachtige bevordering van omscholing en bijscholing.

Fase 2: voortzetting, verbreding en uitbouw

De aanbodzijde

Het saneringsproces is nog niet voltooid; aan alle basisvoorwaarden voor een sterke en flexibele aanbodstructuur is nog bij lange na niet voldaan. Een aantal trends zijn echter fundamenteel omgebogen, ook in het politieke en maatschappelijke klimaat.

De vraag is nu hoe op deze sterker wordende basis moet worden voortgebouwd. Dat veronderstelt een visie op de rangorde van na te streven doelstellingen. Vanuit de christen-democratische noties over verantwoordelijkheid en gebrokenheid ligt het voor de hand een zeer hoge prioriteit toe te kennen aan de bestrijding van werkloosheid. Werk biedt ruimte tot verantwoordelijkheidsbeleving in de werksfeer en privésfeer. Werk bevordert daarnaast maatschappelijke integratie, met als positief effect voor de persoon zelfbevestiging en voor de gemeenschap een zekere mate van sociale controle. Christen-democraten zouden er daarnaast geen moeite mee behoeven te hebben dat bevordering van de groei en bloei van de particuliere sector een noodzakelijke

voorwaarde voor een doeltreffende werkloosheidsbestrijding is. Dat sluit immers goed aan bij hun voorkeur om zoveel mogelijk ruimte voor het particulier initiatief te maken. Toch is er in onze kring nogal wat gezonde scepsis tegenover het marktmechanisme, dat immers vooral appelleert aan materialistische gevoelens van eigen belang. De ervaring leert dat eigenbelang mensen en bedrijven gemakkelijk kan verleiden tot onverantwoordelijk en ethisch verwerpelijk handelen.

Dat gezegd zijnde, moet daaraan direct worden toegevoegd dat er geen reden is om te veronderstellen dat non-profitorganisaties, overheidsbureaucratieën of z.g. ideële organisaties naar hun aard slechts appelleren aan nobele drijfveren. Er bestaan geen alternatieven voor het coördinatiemechanisme van de markt waaraan geen bezwaren kleven. Zo kan b.v. concurrentie om stemmen of ledentallen gemakkelijk hetzelfde gedragspatroon uitlokken als concurrentie om geld.

Niettemin ligt in deze reserves een aansporing besloten om door wetgeving en het formuleren van duidelijke randvoorwaarden uitwassen van het marktmechanisme tegen te gaan. Binnen aldus te bewaken grenzen dient echter de bloei van de marktsector zoveel mogelijk te worden bevorderd, en dat dan mede omdat die marktsector het draagvlak vormt voor de financiering van de gemeenschapsvoorzieningen en van de sociale zekerheid.

Economische groei is in deze benadering vooral instrumenteel. Om de werkloosheid terug te dringen is een groeivoet nodig die hoger is dan de som van de stijging van de arbeidsproductiviteit en de groei van het arbeidsaanbod. In concreto betekent dat een groei van ten minste 3% per jaar. En zelfs dan blijft herverdeling van arbeid nodig om de werkloosheid op afzienbare termijn binnen acceptabele grenzen te krijgen. Zulk een groei vergt een kerngezond bedrijfsleven met voldoende armslag. Daarvoor is nogal wat nodig, maar het is onzin te beweren dat het niet kan. Nederland heeft een uitzonderlijk gunstige geografische ligging en het is geen natuurwet dat uiterekend ons land de laagste participatiegraad en de hoogste werkloosheid van Europa moet hebben. Wel bestaan er nog steeds maatschappelijke, institutionele en politieke weerstanden tegen het geven van voorrang aan de ontwikkeling van de marktsector. Essentiële randvoorwaarden behoeven daarvoor niet opzij te worden gezet, mits zij door andere voordelen worden gecompenseerd.

Er is geen reden eenzijdig te kijken op de hi-tech-industrieën; wel moet worden gemikt op het versterken van de concurrentiekracht in sectoren waarin nieuwe technieken kunnen worden toegepast, dan wel anderszins een voorsprong kan worden opgebouwd. De koppeling van een sterk distributie-apparaat aan een omvangrijke en geavanceerde glastuinbouw is daarvan een boeiend voorbeeld.

Internationaal is er een hard gevecht aan de gang om de geografische verdeling van de industrie. De verliezers van dat gevecht zullen het steeds moeilijker krijgen. Een sterke positie daarentegen is een onmisbare voorwaarde voor een hoog niveau van welvaart en werkgelegenheid. Overigens zijn internationaal opererende industriële bedrijven niet in de eerste plaats interessant wegens de directe werkgelegenheidseffecten. Het zijn vooral centra van dynamiek met belangrijke uitstralingseffecten. Daarnaast leveren ze door hun hoge toegevoegde waarde ook een belangrijke bijdrage aan de financiering van de collectieve sector.

Voortgaande versterking van de concurrentiekracht en van de potenties van economische groei vergen een blijvende nadruk op verbeteringen aan de aanbodzijde, met name op de in de vorige paragraaf genoemde punten. Aan de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt kan nog heel wat worden verbeterd. Intensievere samenwerking tussen overheid en sociale partners moet daarbij worden bevorderd. Bijzondere aandacht daarbij is nodig voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen.

Belangrijk is ook voortzetting van de loonkostenmatiging. Na de saneringsperiode is een wat krachtiger loonontwikkeling in de sterkere sectoren niet onwaarschijnlijk. Zolang de uitstraling daarvan naar zwakkere sectoren beperkt blijft, is dat voor de aanbodstructuur niet rampzalig en voor de bestedingen goed; aldus kan het herstel zich verbreden naar sectoren die vooral afhankelijk zijn van de binnenlandse vraag. Voorwaarde hiervoor is een gedifferentieerde loonontwikkeling tussen zwakkere en

sterkere sectoren. Met het oog daarop en om de loonkosten flexibeler te maken, zou enigerlei koppeling tussen inkomensverhogingen en bedrijfsresultaten wenselijk zijn. Fiscale faciliteiten kunnen ontwikkelingen in die richting bevorderen.

Een andere mogelijkheid om loondifferentiatie te bevorderen zou zijn om bedrijfstaksgewijze afgesloten cao's meer het karakter van raamovereenkomsten te geven, die binnen de onderneming in nauw overleg met de ondernemingsraad nader worden ingevuld. Ook dat is een methode om verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de mensen zelf te leggen. Stimulering van vormen van werknemerszelfbestuur – met name in kleinere en middelgrote ondernemingen – sluit hierbij nauw aan.

Bevordering van dit soort processen leidt tot meer ongelijkheid, maar tegelijk tot verschillen die begrijpelijker zijn en daardoor als legitiemer worden ervaren; parallel daaraan krijgt de inkomensvorming weer meer betekenis voor de allocatie van de productiefactor arbeid. Ik geef daaraan de voorkeur boven een beleid dat met behulp van globale instrumenten streeft naar een algemene vergroting van de inkomensverschillen. Macro-instrumenten zijn in het algemeen niet het meest geschikt om fricties in de micro-sfeer uit de wereld te helpen.

Ook het energiebeleid blijft aandacht vragen. Onze gigantenregeling biedt slechts een tijdelijke oplossing. De discussie over kernenergie moet uit de taboesfeer worden gehaald, zonder te vervallen in het andere uiterste. Er zijn sterke economische argumenten om uitbreiding van kernenergie te overwegen. Wel dient de bouw van nieuwe kerncentrales gekoppeld te worden aan strakke voorwaarden met betrekking tot de opslag en verwerking van het afval. De risico's moeten overzienbaar en beheersbaar zijn. Gelet op de voorbereidings- en bouwperiode van 8 à 10 jaar, dienen besluiten hierover spoedig te worden genomen. In de tussentijd kan het nodig zijn bedrijven die in de knel komen te helpen door de import van goedkope stroom. Tegelijkertijd zullen ook het onderzoek naar en de toepassing van duurzame energiebronnen en van warmte-krachtkoppeling naar vermogen moeten worden bevorderd.

Hernieuwde aandacht is geboden voor het proces van deregulering, dat na een aanvankelijk enthousiaste aanpak wat dreigt te verzanden. Er zal nog eens nagedacht moeten worden over meer doeltreffende methoden. Wellicht verdient het aanbeveling ook hierover gerichte adviesaanvragen voor te leggen aan de toporganisaties van het bedrijfsleven en van de lagere overheden en de kwartaire sector. Bindende afspraken over duidelijke tijdschema's zijn daarbij onmisbaar om eindeloos uitschuiven van moeilijke besluiten te verhinderen; de gang van zaken rond de stelselherziening sociale zekerheid bevestigt dit nog eens. Ten slotte dient te worden onderzocht in welke mate privatisering de efficiëntie van de overheid en van de economie als geheel kan verbeteren.

De vraagzijde

Naast al deze maatregelen, die vooral gericht zijn op versterking van de aanbodzijde, is ook toenemend aandacht voor de vraagzijde nodig.

Het grote overschot op de betalingsbalans wijst erop dat de binnenlandse vraag al geruime tijd te laag is. De importvraag behoort toereikend te zijn om een opwaartse druk op de guldenkoers te verhinderen, althans zolang er nog een grote werkloosheid bestaat. Revaluatie als instrument om de binnenlandse vraag op te krikken is weinig aantrekkelijk, omdat daardoor tegelijk de export wordt afgeremd. In het beste geval ontstaat er dan een wat evenwichtiger verdeling van de totale vraag. In die zin heeft revaluatie het karakter van een noodoplossing, die alleen overweging verdient als alle andere instrumenten falen. Een van die andere instrumenten is de rentepolitiek. Een lagere rentevoet zou in veel opzichten een zegen zijn. De rentelasten van de staatsschuld worden gemakkelijker te dragen; de kostenstructuur van het bedrijfsleven wordt gunstig beïnvloed en veel burgers met grote schulden (hypotheken) zien hun koopkracht stijgen, terwijl het aangaan van nieuwe schulden voor het kopen van b.v. een huis en andere investeringen met een lange looptijd erdoor gestimuleerd wordt. Een groot betalingsbalansoverschot moet dan ook primair worden benut om de nog steeds veel te hoge (reële) rentevoet omlaag te brengen. Een discussiepunt daar-

bij is of revaluaties dat doel dienen. Mijn opvatting is dat dit vooral geldt voor verwachte, maar minder voor gerealiseerde revaluaties.

Gelet op het belang van West-Duitsland als onze belangrijkste handelspartner moet ten minste worden voorkomen dat de gulden sneller apprecieert dan de Duitse mark. Dat betekent tegelijk dat de Duitse kapitaalmarktrente de vloer zal aangeven voor de Nederlandse. In nauw overleg met de Bundesbank kan worden getracht de rente verder omlaag te brengen. Vastgesteld kan worden dat het beleid ook in dit opzicht redelijk succesvol is.

Een derde stimulans op de binnenlandse vraag zou kunnen uitgaan van de al eerder bepleite gedifferentieerde loonvorming in combinatie met een beleid dat erop gericht is de koopkracht van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden op peil te houden. Na de stagnatie van de consumptieve bestedingen in de eerste helft van de jaren tachtig zou dat weer uitzicht bieden op een bescheiden groei van deze belangrijke bestedingscategorie, met name indien ook de (reële) rentevoet zich gunstig zou ontwikkelen. Daardoor zou tevens de lust om te investeren voor de binnenlandse markt worden gevoed.

Onvermijdelijk komt in deze discussie ook de vraag op naar de ruimte voor een overheidsbeleid dat de bestedingen stimuleert. Daarbij gaat het dan niet om bezuinigingen die hun neerslag vinden in belasting- of premieverlaging. Dat leidt tot substitutie van collectieve door particuliere bestedingen, waarvan het eindresultaat globaal neutraal zal zijn. De motieven voor zulke verschuivingen hebben vooral te maken met het terugdringen van afwentelingsmechanismen, bestrijding van het zwarte circuit, een betere werking van de arbeidsmarkt en grotere efficiëntie bij de uitvoering van gemeenschapstaken.

Als het gaat om het opkrikken van de binnenlandse bestedingen is vooral een afweging met de verkleining van het financieringstekort in het geding. Het keynesiaanse recept van tekortvergroting om een te kort schietende vraag van de particuliere sector te compenseren, kan ook in de tweede helft van de jaren tachtig niet worden toegepast in ons land. Daarvoor bevindt het financieringstekort zich ook in 1986 nog op een veel te hoog niveau en hebben de onderliggende problemen nog steeds teveel een structureel in plaats van conjunctureel karakter. Ook na 1986 zal het beleid daarom gericht moeten blijven op verdere verlaging van het financieringstekort.

Het dilemma daarbij is dat een te sterke nadruk op deze doelstelling het groeiherstel op korte termijn frustreert, terwijl verwaarlozing ervan onaanvaardbare gevolgen heeft voor de staatschuld en de rentelasten. Weinig economen zullen dit dilemma ontkennen. Als politici het ontkennen hebben ze er meestal een politieke bedoeling mee. Een verantwoorde uitweg uit dit dilemma is het om te kiezen voor een harde minimumdoelstelling voor terugdringing van het financieringstekort – een half procent van het nationaal inkomen per jaar aldus het ontwerp-verkiezingsprogramma van het CDA – en dat tempo op te voeren als de groei boven een bepaalde grens uitkomt.

In feite is het groeiremmend effect van deze doelstelling dan toch al groter dan een 1/2%, omdat ook de aardgasbaten in de komende kabinetsperiode met ca. 1/2% van het nationaal inkomen per jaar zullen afnemen. Dat resulteert in een jaarlijkse negatieve bestedingsimpuls vanuit de overheidsfinanciën ter grootte van ca. 1% van het nationaal inkomen. Dat is dan de prijs voor onverantwoordelijk gedrag in de jaren zeventig. Een prijs die we niet mogen ontwijken, maar die het wel moeilijker maakt groeipercentages van meer dan 2% te bereiken.

Belangrijk tegen deze achtergrond is aandacht voor mogelijkheden om de bestedingseffecten van inkomens- of vermogensoverdrachten te vergroten. Vooral de WIR staat ter discussie. Naarmate de aanbodstructuur gezonder wordt en de rentabiliteit zich herstelt, kan worden overwogen de WIR geleidelijk te beperken en deels om te zetten in belastingverlaging met positieve effecten op de consumptie van de burgers. Die afzetgroei zelf zou onder de huidige omstandigheden weleens een goede vervangende investeringsimpuls kunnen opleveren. Een alternatief is om een deel van de vrijkomende middelen te besteden voor het opvijzelen van de overheidsinvesteringen in de infrastructuur die de afgelopen jaren sterk onder druk zijn komen te staan.

Gelijktijdig hieraan zou moeten worden gezocht naar andere mogelijkheden om de totale vraag in de particuliere sector te ver-

groten. Interessant daarbij zijn ook mogelijkheden om – zoals bij terugploegprojecten – met een betrekkelijk kleine initiële impuls een grote bestedingsmultiplier te bewerkstelligen. Juist als de simpele keynesiaanse variant van stimulerend beleid niet bruikbaar is, is het wenselijk om een inventarisatie te maken van andere mogelijkheden om de bestedingen te stimuleren. In dit verband herhaal ik ook nog eens eerdere pleidooien voor een gecoördineerd Europees stimulerend beleid. Nederland heeft trouwens in alle opzichten belang bij een nieuw elan voor de economische eenwording van Europa. Het is slechts ter wille van de ruimte dat ik daarover niet verder zal uitweiden.

Normering van de collectieve uitgaven

In het voorgaande ligt een – 1%-norm voor de collectieve uitgaven voor de periode na 1986 besloten. Met zo'n norm als minimumdoelstelling wordt de hoofdlijn van het budgettaire beleid van het kabinet-Lubbers nadrukkelijk voortgezet: de collectieve sector moet meer ruimte maken voor de particuliere en de financiële problematiek mag dus niet worden opgelost door verzwaring van de collectieve-lastendruk. Wel wordt het tempo van de bezuinigingen zodanig verlaagd dat er nauwelijks nog ruimte zal ontstaan voor verlaging van de belasting- en premiedruk, behoudens voor zover dat gebeurt met geld dat toch al bestemd was voor de particuliere sector (de WIR), dan wel uit de opbrengst van ook om andere redenen gewenste bestrijding van misbruik en fraude.

Ook hier is sprake van een bewuste politieke keuze. Dank zij het ombuigingsbeleid van het kabinet-Lubbers dalen de collectieve uitgaven als percentage van het nationaal inkomen in de meerjarenramingen reeds enigszins. Om de – 1%-norm te halen zijn dan jaarlijks nog extra ombuigingen van ca. 1/2% van het nationaal inkomen nodig. Het zal pijn en moeite kosten om die bij elkaar te schrapen zonder de koopkracht van de inkomens in de collectieve sector aan te tasten. Een sneller tempo van terugdringing van de collectieve uitgaven kan alleen worden gecombineerd met koopkrachthandhaving voor ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden door forse extra bezuinigingen in de sfeer van de rijksbegroting en van de volksgezondheid. Men komt dan al gauw bij taakstellingen die uitgaan boven de taakstelling van de huidige kabinetsperiode.

Willen we de wezenlijke voorzieningen en noodzakelijke investeringen ontzien, dan zal in de volgende periode toch reeds meer nadruk moeten worden gelegd op het afstoten van taken en voorzieningen die als minder belangrijk worden beschouwd. Het alternatief is immers, dat opnieuw aanslagen worden gedaan op de koopkracht van ambtenaren en uitkeringsgerechtigden. Na de beloften dat er na afronding van de stelselherziening en na de saneringsfase van deze kabinetsperiode weer zicht moet zijn op koopkrachthandhaving, beschouw ik dat als een grens die zo enigszins mogelijk, niet moet worden overschreden. Koopkrachthandhaving van de uitkeringen beschouw ik tevens als een goede invulling van de christen-democratische opvatting dat de overheid bepaalde vloeren moet waarborgen. Uiteraard kan het minimaalbeleid niet los worden gemaakt van de ruimte die de economische groei oplevert. Een groei van minimaal 2% is naar mijn schatting nodig om een beleidspakket als hier voorgesteld betaalbaar te maken.

Arbeidsduurverkorting en werkverruimend beleid

Arbeidsduurverkorting komt tot dusver in het verhaal niet voor, evenmin als overheidsbeleid om werklozen weer in te schakelen. Dat beleid bevat geen instrumenten die op zich zelf bijdragen tot economisch herstel of sanering van de collectieve sector. Met enig recht kan zelfs worden gesteld dat ze in dat opzicht eerder disfunctioneel zijn. Weliswaar heeft arbeidsduurverkorting krachtens het Stichtingsakkoord van najaar 1982 mede als doel om bij te dragen tot het winstherstel, maar dit aspect zal meer naar de achtergrond verschuiven naarmate het economische herstel vordert. Dat betekent evenwel niet dat het geen belangrijke instrumenten zijn. Hoofddoelstelling is immers niet economisch herstel maar groei van werkgelegenheid en terugdringing van werkloosheid. Arbeidsduurverkorting kan daartoe – mits verstandig toegepast – bijdragen.

Flexibiliteit en differentiatie behoren ook bij arbeidsduurverkorting sleutelwoorden te zijn. Vanuit de samenleving gezien is niet het tempo van arbeidsduurverkorting maatgevend, maar de mate van herbezetting. In het cao-overleg zou daarom minder nadruk moeten komen te liggen op inlevering van loon ten behoeve van arbeidsduurverkorting, maar op inlevering van inkomens ten behoeve van werkgelegenheid. Differentiatie in arbeidsduur naar sectoren en beroepsgroepen – op grond van schaarsteverschillen en organisatorische problemen – zou daarbij als acceptabel moeten worden beschouwd. Tegelijk moet er beleid worden ontwikkeld om knelpunten op de arbeidsmarkt op te heffen door vergroting in de flexibiliteit van het onderwisaanbod. We moeten het hanteren van de instrumenten die daarvoor nodig zijn niet schuwen. Het is te gek als de instroom van b.v. HTS-ers moet worden beperkt in een tijd waarin aan afgestudeerden in deze beroepen grote tekorten bestaan.

Arbeidsduurverkorting is geen wondermedicijn, zoals soms gesuggereerd. De reële problemen ervan en de weerstanden ertegen moeten niet worden onderschat. Des te meer reden is er om vanuit de politiek minstens morele druk te blijven uitoefenen en als overheid het goede voorbeeld te geven. Die voorbeeldwerking kan overigens ook uitgaan van een op koopkrachthandhaving gericht inkomensbeleid in de collectieve sector; ik ben ervan overtuigd dat dit een matigend effect heeft op de loonkostenontwikkeling in de particuliere sector. Hervreiding van arbeid kan ook op andere wijze bijdragen aan de werkloosheidsbestrijding. De groei van deeltijdbanen is de afgelopen jaren tamelijk spectaculair geweest en komt waarschijnlijk ook tegemoet aan de behoefte van veel gehuwde vrouwen. De voortgang van die groei moet worden bevorderd, ook ten behoeve van mannen die de voorkeur aan een deeltijdse baan geven.

Daarnaast blijven aanvullende inspanningen van de overheid nodig die zijn gericht op het verbeteren van de arbeidsmarkt mogelijkheden van langdurig werklozen door gerichte om-, her- en bijscholing, maar ook door inschakeling bij terugploegprojecten en projecten van werk met behoud van uitkering. De medewerking van de sociale partners aan het laatste soort projecten is niet daverend: de daarbij gehanteerde argumenten zijn op zich redelijk, maar het resultaat ervan niet. Het z.g. derde spoor zal daarom ook na 1986 de nodige politieke inzet vereisen.

Institutionele vernieuwing

Een groot deel van het sociaal-economische beleid wordt mede voorbereid, uitgevoerd en gedragen door instituties die groepsbelangen representeren. Zijn die instituties nog voldoende van deze tijd? De vraag spitst zich toe op de aloude tegenstelling tussen arbeid en kapitaal, zoals die geïnstitutionaliseerd is in de vakbeweging en de werkgeversorganisaties. Naar mijn oordeel is die tegenstelling achterhaald, en dat geldt dus ook voor de rituele krijgsdansen die jaarlijks bij de cao-onderhandelingen worden opgevoerd. De onderneming als werkgemeenschap van mondige mensen zal beter tot haar recht komen als ook het arbeidsvoorwaardenoverleg primair plaatsvindt tussen directie en ondernemingsraad.

Daardoor zou de vakbeweging overigens geenszins overbodig worden. Juist indien de verantwoordelijkheden van ondernemingsraden toenemen zullen zij een sterke behoefte krijgen aan ondersteuning vanuit organisaties waarbinnen alle benodigde kennis in voldoende mate voorhanden is. De vakbeweging zou zich dan kunnen ontwikkelen tot een organisatie die voor z'n overleven minder afhankelijk wordt van spectaculaire confrontatie en meer van gestructureerde, maar als onmisbaar ervaren, dienstverlening. Daarin zou tevens een rechtvaardiging liggen om het apparaat van deze dienstverlenende organisatie ten dele te financieren uit ondernemingsbijdragen.

Er zijn aanwijzingen dat de ontwikkeling in deze richting gaat. Er zijn ook aarzelingen of een vakbeweging die zich minder nadrukkelijk als militante strijdorganisatie profileert wel kan overleven. Op korte termijn is daarom geen grote bereidheid te verwachten om het cao-recht over te dragen aan ondernemingsraden. Een voorzichtige en omkeerbare ontwikkeling in die richting kan evenwel worden ingezet door de hiervoor bepleite be-

(vervolg op blz. 800)

drijfstaksgewijze raamovereenkomsten die op ondernemingsniveau in overleg met directie en ondernemingsraad nader worden ingevuld. Ontwikkelingen in deze richting kunnen ook worden bevorderd doordat de overheid de overlevingsmogelijkheden van de vakbeweging vergroot door het overdragen van bepaalde taken op het terrein van de arbeidsvoorziening en sociale zekerheid naar de sociale partners. Dat zou overigens gepaard moeten gaan met ingrijpende veranderingen in de organisatie en structuur van de uitvoeringsorganen.

Institutionele veranderingen komen blijkens de ervaring uiterst moeizaam tot stand. Teveel gevestigde belangen verzetten zich daartegen. Niettemin zijn ze voor de toekomst van onze samenleving van groot belang. En daarom is het ook voor de overheid van belang om aan dat veranderingsproces naar vermogen bij te dragen.

Ten slotte

Het voorgaande overziende kom ik tot de conclusie dat de hoofdlijnen van het beleid van het kabinet-Lubbers na 1986 doorgetrokken moeten worden. Het is een beleid dat niet alleen past in de visie van christen-democraten, maar ook aansluit op de aard van de sociaal-economische probleem waarmee ons land te kampen heeft. Ik verwacht dat het tegelijk een beleid is dat kan rekenen op een breed draagvlak in de samenleving, breder dan de kritiek van de oppositie en de wat in het defensief geraakte vakbeweging suggereert.

Een breuk in het beleid zou met name een negatief effect hebben op het de laatste jaren weer sterk gegroeide en voor ons land zo belangrijke vertrouwen van het buitenland in onze economie. Doortrekken van de hoofdlijnen dient wel gepaard te gaan met het verleggen van enkele accenten.

In de collectieve sector kan worden volstaan met minder forse ombuigingstaakstellingen, maar die zullen hoofdzakelijk moeten worden gerealiseerd buiten de sfeer van de sociale uitkeringen en de ambtenarsalarissen. Tegelijk moet het financieringsstekort in een gestaag, maar niet al te geforceerd tempo worden teruggebracht naar een structureel aanvaardbaar niveau. Doordat ook de aardgasbaten teruglopen, zal het niet eenvoudig zijn ruimte vrij te maken voor belasting- en premieverlaging zonder gelijktijdig bepaalde inkomens- en vermogensoverdrachten als de WIR aan te tasten.

Voor een nationaal stimulerend beleid ten koste van het financieringsstekort is geen ruimte; wel moet naarstig gezocht worden naar instrumenten om meer particuliere bestedingen uit te lokken. Renteverlaging zou om deze — en vele andere redenen — zoveel mogelijk moeten worden bevorderd. Intussen moet worden doorgegaan met het langs verschillende wegen versterken van de aanbodzijde van de economie. Meer flexibiliteit en een gematigde, maar tegelijk gedifferentieerde loonontwikkeling zijn daarbij sleutelwoorden. Er moet veel aandacht worden besteed aan scholing en bijscholing. Langdurig werklozen moeten meer mogelijkheden en meer prikkels krijgen om weer bij het arbeidsproces betrokken te raken. Nieuwe ondernemingsvormen met meer zelfbestuur en flexibeler relaties tussen inkomen en bedrijfsresultaten moeten worden bevorderd. In samenhang daarmee zou de vakbeweging zich geleidelijk aan moeten ontwikkelen van strijdorganisatie tot dienstverlenende instantie ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg in ondernemingen.

Het geschetste beleid moet leiden tot vergroting van het groei-vermogen van de economie en de crisisbestendigheid van onze samenleving. Daarnaast blijven arbeidsduurverkorting en werkverruimende maatregelen nodig om de werkloosheid geleidelijk tot een meer aanvaardbaar niveau terug te brengen. Dat is een kwestie van gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarop ten behoeve van het welzijn van allen door de politiek een dringend beroep mag en moet worden gedaan.

Spectaculaire beleidswijzigingen komen in dit beeld niet voor. Zullen daarom ook de resultaten weinig spectaculair zijn? Dat is allerminst gezegd. Ik sluit zeker niet uit dat de voortgaande versterking van de marktsector, al dan niet in combinatie met een fors dalende rentevoet, tot een spectaculair herstel van grote delen van het bedrijfsleven kan leiden en zich vandaar zal uitbreiden naar de rest van de economie. Er bestaan echter te veel onzekerheden om daar als een vaststaan gegeven op vooruit te grijpen.

B. de Vries