

Afrekenen met de jaren zeventig

Wie terugkijkt op een decennium dat voorbij is — de jaren 1970-1980 — ziet eerst een onsamenhangende wirwar van gebeurtenissen, die wel de indruk moet wekken dat bijna niets door de dynamiek van de tijd onaangetast wordt gelaten. Wie dieper schouwt, de afzonderlijke gebeurtenissen laat voor wat zij zijn en tracht ontwikkelingen op het spoor te komen, merkt al snel dat tal van processen een grote mate van continuïteit bezitten en zich decennia lang, nu eens wat sneller dan weer wat trager, maar gestaag in dezelfde richting, voortzetten. Wie over historisch besef of een sterk vermogen tot relativeren beschikt komt tot de conclusie dat wezenlijke karakteristieken van een maatschappelijke orde buitengewoon lang stand houden. De pijlers waarop het maatschappelijk bouwwerk rust worden door de tand des tijds wel aangeknaagd, maar in de regel niet in één decennium weggevreten.

In de serie artikelen die hier is bijeengebracht, worden ontwikkelingen beschreven die zich in de jaren zeventig op sociaal-economisch gebied hebben voorgedaan. Daarbij zal blijken dat in veel opzichten sprake is van een voortzetting van ontwikkelingen die in voorafgaande decennia al waarneembaar waren. Maar op belangrijke punten hebben tussen 1970 en 1980 toch ook veranderingen plaatsgevonden die hun uitwerking in de komende jaren niet zullen missen. Bepaalde zaken zijn in een stroomversnelling geraakt en hoe langer hoe meer op de voorgrond getreden, andere zijn (daardoor?) naar de achtergrond gedrongen of geheel van de agenda afgevoerd.

In de eerste vier artikelen staan internationale economische ontwikkelingen centraal: het schaarsteprobleem dat zich tegen het eind van de jaren zestig al duidelijk had afgetekend, maar in 1973/1974 tot een crisis leidde die grote schrik teweegbracht; de internationale economische en monetaire situatie die er een van bijna voortdurende onzekerheid was, en de verhouding tussen geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden die sterk in complexiteit toenam. Daarnaast wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het gebied van de Europese integratie. De gang van zaken in de Europese Gemeenschap is immers in hoge mate bepalend voor het lot van de Nederlandse economie.

Vervolgens wordt in drie artikelen de focus op Nederland gericht. Bezien wordt of zich belangrijke sociale veranderingen hebben voltrokken. De economische politiek wordt onder de loep genomen en de punten waarop die politiek heeft gefaald. Ten slotte worden de ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen uitvoerig geanalyseerd.

In twee afsluitende artikelen wordt de balans opgemaakt. Er was in de jaren zeventig te weinig moed om de besluitvormingsstructuren aan te passen aan de veranderende omstandigheden (Ter Heide). Gevraagd werd — nationaal en internationaal — om aanzienlijke wijzigingen in de economische orde. Aan die vraag kon niet worden voldaan. Dikwijls werd de hoop gevestigd op nationale regeringen, maar bijna even dikwijls konden zij niet aan de tegenstrijdige verlangens tegemoetkomen of ontbrak het hen aan middelen om de ontwikkelingen te beheersen. Toch mag niet worden toegegeven aan moedeloze berusting; het geloof in de bestuurbaarheid van de samenleving mag niet worden opgegeven (Den Uyl).

Er blijft dus nog genoeg te doen in de jaren tachtig. Waar oude wegen zijn versleten, moeten nieuwe worden ingeslagen. Steeds dreigt daarbij herhaling van fouten, als de lessen uit het verleden niet zijn geleerd. Wat u hier aantreft is daarom misschien meer dan alleen een beschrijving van de jaren zeventig, het is ook een lesboekje voor de jaren tachtig.

Om enigermate ordening te brengen in de uiteenlopende onderwerpen die worden besproken en om te komen tot een evaluatie van de gebeurtenissen in de jaren zeventig, is het dienstig steeds drie vragen in het achterhoofd te houden:

1. wat veranderde er in de doelstellingen?
2. wat veranderde er in de instrumenten?
3. wat veranderde er in de resultaten? 1)

Veranderingen in de doelstellingen

De jaren zeventig hebben onmiskenbaar belangrijke veranderingen gebracht op het gebied van de doelstellingen. De historisch ongekend hoge groeicijfers van de twee voorafgaande decennia hadden in de westerse wereld niet alleen de levensstandaard sterk verhoogd, maar waren ook hecht verankerd in de ideologie. Aan het eind van de jaren zestig begon echter de twijfel te rijzen. De grenzen aan de groei kwamen in zicht. In de eerste plaats werd steeds duidelijker dat een ongeremde groei spoedig op fysieke grenzen zou stuiten, doordat onvoldoende grondstoffen en energie beschikbaar zouden zijn en de toenemende vervuiling steeds sterkere negatieve repercussies zou krijgen. In de tweede plaats begon, nu de materiële zekerheid was veilig gesteld, het onbehagen toe te nemen over de bureaucratisering, vervreemding en massaliteit, die aan de groei inherent leken. In mei 1968 kwam het in Parijs tot heftige uitbarstingen, die weliswaar niet tot een revolutie leidden, maar wel bijdroegen tot een verschuiving in de doelstellingen in de richting van niet-materiële prioriteiten, zoals democratisering en vermindering van de sociale ongelijkheid. Opeigentijdse wijze diende opnieuw inhoud te worden gegeven aan de oude idealen van vrijheid en gelijkheid, die te veel in het vergeetboek waren geraakt.

De notie van gelijke kansen bleef niet alleen beperkt tot achtergestelde groepen in het binnenland, maar strekte zich ook uit tot de ontwikkelingslanden. Deze landen zouden de kans moeten krijgen zich een groter aandeel te verwerven in de mondiale welvaart. Daartoe moest een Nieuwe (rechtvaardiger) Internationale Economische Orde worden ingesteld. Bovendien zou het westen meer dan voorheen zijn hulp moeten concentreren op de armste landen en de armste groepen (basisbehoeftenstrategie). Ook in de ontwikkelingslanden zelf vond een verschuiving van doelstellingen plaats. Naar het voorbeeld van China zouden zij in de toekomst meer moeten vertrouwen op eigen kracht: self-reliance.

De verviervoudiging van de olieprijs in 1973/1974 werkte enerzijds als een katalysator op deze veranderingen, maar riep anderzijds reacties op. Dat een ongeremde groei tot problemen leidde, was nu wel heel abrupt duidelijk geworden en het vraagstuk van de energievoorziening zou in de westerse landen in de rest van het decennium niet meer uit de politieke belangstelling verdwijnen, maar de recessie en de stagnatie van de economische groei, die mede — niet alleen — door de oliecrisis werden opgeroepen, leidden er ook toe dat wat betreft het verwezenlijken van verschillende nieuwe doelstellingen de pas werd ingehouden. Het bestrijden van de stagflatie kreeg voorrang ten koste van prioriteiten, zoals op het gebied van de milieuverbetering. Er ontstond een „nieuw protectionisme” ten nadele van de ontwikkelingslanden (Bos, blz. 1341). In de Europese Gemeenschap vielen regeringen, politici en belangengroepen meer en meer terug op nationale oplossingen (Patijn, blz. 1344).

Ook binnenslands trok de notie dat de bomen niet meer tot in de hemel groeiden haar sporen. Groei werd selectieve groei 2), maar in de uitwerking kreeg de continuïteit (groei, werkgelegenheid e.d.) meer nadruk dan de selectiviteit (milieubehoud, ruimtelijke ordening, verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden, zuinig beheer van energie en grondstoffen). Op het gebied van de arbeidsverhoudingen in Nederland verslechterden en verhardden de ver-

1) Dit schema kan, beter uitgewerkt en gemotiveerd, ook in de bijdrage van Ter Heide (blz. 1374 e.v.) worden aangetroffen.

2) Ministerie van Economische Zaken, *Selectieve groei*, Economische structuurnota 1976.

houdingen tussen werkgevers en werknemers zich ten gevolge van de verschillen inzicht over de aanpak van m.n. het werkloosheidsprobleem (Peper, blz. 1362). Hoe lager de groei, hoe belangrijker het vraagstuk van de verdeling. Over de verdeling tussen collectieve en particuliere sector, tussen werkgevers en werknemers, tussen actieven en inactieven, tussen lage inkomens en hoge inkomens, liepen de meningsverschillen in Nederland hoog op.

Intussen zette de tendens naar democratisering en mondigheid zich door, niet alleen in de arbeidsverhoudingen, maar in vrijwel alle maatschappelijke sectoren. Ongetwijfeld zijn daardoor tegenstellingen, die er in het verleden ook wel waren, maar onderhuids bleven, scherper aan het licht getreden. De recessie leek bovendien de mogelijkheden sterker te verminderen dan de aspiraties. De vele gevoelens van onvrede die aan het eind van het decennium bestaan, zullen daar zeker mee samenhangen.

Veranderingen in de instrumenten

Wanneer er overeenstemming is over de doelstellingen, lijkt de vraag naar de instrumenten oplosbaar. De Vries stelt dat de autoriteiten wel degelijk weten, hoe de economie weer in het rechte spoor kan worden gebracht, als maar politieke steun voor zo'n beleid kan worden verkregen (blz. 1332). In veel gevallen is er echter sprake van conflicterende doelstellingen en onenigheid over de keuze van de instrumenten. De belangen van olieproducerende en olieconsumerende landen zijn tegengesteld, de belangen van rijke en arme landen zijn met elkaar in strijd, de belangen van de lidstaten van de EG lopen uiteen, werkgevers en werknemers zijn het oneens, in de economische politiek strijden elkaar uitsluitende doelstellingen om de hoogste prioriteit. In alle bijdragen vindt men verwijzingen naar de tegenstellingen van belangen. Daarom interpreteer ik de vraag naar de instrumenten hier als een vraag naar de manieren om conflicten op te lossen. Ik onderscheid er vier: strijd, gezag en regulering, onderhandeling, en overleg en samenwerking.

Het middel van de strijd is een uiterst middel. Voorbeelden van strijd zijn economische oorlogvoering, boycot, stakingen, uitsluiting. Het is moeilijk te zeggen of de genoemde vormen van strijd in de jaren zeventig vaker zijn toegepast dan in de jaren daarvoor. Zij zijn in elk geval niet dikwijls toegepast, zeker niet in internationaal verband (een belangrijke uitzondering is de olieboycot, waarvan overigens wordt betwijfeld of die ooit effectief is geweest). Het aantal verloren mandagen door stakingen in Nederland was gering (de grootste stakingen vonden plaats in 1973; daarbij gingen 583.783 werkdagen verloren). Een betrekkelijk licht strijdmiddel dat in de jaren zeventig veel vaker is toegepast dan voorheen, is de buitenparlementaire actie. Het bleek dat daarmee dikwijls successen waren te behalen.

Veel conflicten komen tot een oplossing doordat regels, afkomstig van een erkend gezag, worden aanvaard. Burgers en belangengroepen eerbiedigen in een parlementaire democratie beslissingen die democratisch zijn vastgesteld. Internationale organisaties hebben een zekere zeggenschap over zaken die de betrekkingen tussen landen aangaan. In het algemeen lijkt het erop dat het gezag in de jaren zeventig niet sterk is geweest. Het ineenstorten van het monetaire stelsel (1973) en de voortdurende wisselkoersinstabiliteit wijzen erop dat de bevoegdheden van het IMF zwak waren, uit het toenemend protectionisme blijkt hetzelfde wat betreft de bevoegdheden van het GATT. De UNCTAD kon geen stabiliteit op grondstoffenmarkten tot stand brengen. Wat de EG betreft stelt Patijn vast dat de Europese Commissie voor elke millimeter terreinwinst langdurige gevechten moest leveren (blz. 1343). Wat de ontwikkeling van het gezag in Nederland aangaat, signaleert De Valk een mentaliteitswijziging, waardoor traditionele houdingen als de erkenning van gezag niet meer als vanzelfsprekend worden aanvaard. Het gezag moet eerst zijn nut bewijzen. Bovendien kwam (moeizaam) de discussie op gang op welk niveau welke beslissing moet zijn gelokaliseerd (het vraagstuk van de economische orde). In de jaren zeventig zijn steeds meer taken aan de centrale overheid toebedeeld (of zij heeft die tot zich getrokken). De paradoxale situatie deed zich voor dat openlijk het centrale gezag werd uitgehouden, maar dat, als het ware door een achterdeur, de invloed van de overheid op allerlei beslissingen is toegenomen (b.v. toenemende verstrengeling overheid-bedrijven. Den Uyl

spreekt van een uitwaaiing van bevoegdheden (blz. 1380). De begrippen vierde en vijfde macht doen hun intrede. De spaarzame pogingen tot decentralisatie zijn op weinig uitgelopen (NEHEM, gewestvorming).

Tegenover de afnemende betekenis van het formele gezag als mogelijkheid om conflicten te vermijden of op te lossen, staat de toenemende betekenis van het middel van de onderhandeling. Het belang van onderhandelen in de internationale betrekkingen behoeft nauwelijks toelichting. In Nederland is in de jaren zeventig op sociaal-economisch gebied waarschijnlijk meer onderhandeld dan in de voorafgaande decennia. Peper constateert dat wat de arbeidsverhoudingen betreft waarschijnlijk een verschuiving heeft plaatsgevonden van overleg op basis van gemeenschappelijke belangen naar onderhandeling op basis van tegengestelde belangen.

Overleg en samenwerking kunnen een oplossing bieden ingeval van tegenstellingen als het voordeel van samenwerking voor alle partijen groter is dan het nadeel dat ontstaat door het achterwege blijven daarvan. In het voorgaande constateerde ik dat in de jaren zeventig tegenstellingen meer aan de oppervlakte zijn gekomen. Dat wijst op een verminderde toepassing van het middel overleg en samenwerking. Tegenstellingen springen dikwijls meer in het oog dan gemeenschappelijk belang. Het vereist een dosis nuchterheid en rationaliteit om ideologische weerstanden en verstarde standpunten te doorbreken. Deze was niet altijd aanwezig.

De belangrijkste tendensen van de jaren zeventig wat betreft veranderingen in de genoemde instrumenten lijken mij in Nederland de verschuiving van overleg en samenwerking naar onderhandelingen en het diffuser worden van de positie van het gezag. De bijbehorende veranderingen in de besluitvormingsstructuur kwamen onvoldoende tot stand.

Veranderingen in de resultaten

Met behulp van een fraaie parabel (blz. 1352 e.v.) illustreert Pen dat de jaren zeventig voor Nederland op het gebied van inkomen, werkgelegenheid, collectieve voorzieningen e.d. lang zo slecht niet waren als ze geregeld worden afgeschilderd. Evenzo zijn op het gebied van de zeggenschap (Wet op de ondernemingsraad: een begin, maar misschien wel een van de meest wazenlijke structurele veranderingen in de jaren zeventig), de verbetering van de arbeidsomstandigheden, de mondigheid, de gelijke kansen (vrouwenemancipatie) e.d. onmiskenbaar belangrijke resultaten geboekt, ook al blijft nog veel te doen. Ook de positie van ontwikkelingslanden is, zeker absoluut gezien, in het verstreken decennium verbeterd. De internationale economische stagnatie heeft in de westerse landen niet tot een verlaging van de levensstandaard geleid. Niettemin lijkt een gevoel van ontevredenheid over de resultaten aan het eind van de jaren zeventig te overheersen. Tentatief noem ik drie oorzaken:

1. de aspiraties zijn op allerlei gebied sneller toegenomen dan de resultaten;
2. er heersen grote onzekerheden. Ik noem slechts onzekerheden m.b.t. de toestand van het milieu en de energievoorziening (zie Böttcher); onzekerheden m.b.t. de persoonlijke veiligheid (kernwapens, kernenergie); onzekerheden t.g.v. veelal onbegrepen en onbeheerste technische veranderingen; onzekerheden m.b.t. de instabiliteit van de internationale verhoudingen; onzekerheden op moreel, ethisch en religieus gebied.
3. er is veel ongenoegen in het persoonlijke vlak: de vrijheid is toegenomen maar er is nog veel onvrijheid; de gelijkheid is toegenomen, maar er heerst nog veel ongelijkheid; zonder bewijs poneer ik dat de broederschap is afgenomen. (De Valk spreekt van individualisering).

Het is een kwestie van persoonlijke beoordeling of men de balans van de jaren zeventig met een positief of een negatief saldo afsluit. Hier doet het niet ter zake. Belangrijker is het de vraagstukken van de jaren tachtig met nieuwe moed aan te vatten. De openstaande rekeningen van de jaren zeventig moeten worden vereffend. In de jaren tachtig zullen zich nieuwe aandienen. Dat betekent dat in de eerste plaats met de moedeloosheid moet worden afgerekend. Moed is het laatste dat in de jaren tachtig kan worden gemist.

L. van der Geest

De jaren zeventig

I.

Internationale economische ontwikkelingen

PROF. DR. C. J. F. BÖTTCHER:

Toenemende kwetsbaarheid. De schaarsteproblematiek
betreffende grondstoffen, energie en milieu in de jaren zeventig

1328

DR. T. DE VRIES:

Een stap terug. De internationale economische ontwikkelingen
in de jaren zeventig

1333

PROF. DR. H. C. BOS:

Nieuwe aspiraties, nieuwe problemen. Ontwikkelingslanden
en ontwikkelingssamenwerking in een decennium van overgang

1338

DR. S. PATIJN:

Moeizaam improviseren. Europese integratie 1970-1980

1343

Toenemende kwetsbaarheid

De schaarsteproblematiek betreffende grondstoffen, energie en milieu in de jaren zeventig

PROF. DR. C.J.F. BÖTTCHER*

1. Inleiding

Een terugblik op de jaren zeventig met betrekking tot de schaarsteproblematiek in de wereld (grondstoffen, energie, milieu) is speciaal de moeite waard vanwege de markante verschilpunten met de twee voorafgaande decennia. Natuurlijk begon er niet precies op 1 januari 1970 een nieuwe ontwikkeling, maar wel werd in de jaren zeventig een proces voortgezet dat aan het eind van de jaren zestig was begonnen.

De snelle economische groei van de industrielanden sinds 1945 had niet alleen toenemende materiële welvaart gebracht, maar ook „clusters” van problemen. West-Europa, Japan en zelfs de Verenigde Staten waren voor de grondstoffenvoorziening (met inbegrip van zogenaamde energiegrondstoffen) in toenemende mate afhankelijk geworden van de ontwikkelingslanden, juist in een tijdperk van dekolonisatie. Voortaan zouden moeizame onderhandelingen met de ontwikkelingslanden nodig zijn om uiteindelijk tot een zowel voor de grondstoffenlanden als de industrielanden bevredigende regeling van de wederzijdse grondstoffenproblemen te komen, met als complicerende omstandigheid dat sommige ontwikkelde landen tot de grondstoffenlanden behoren en sommige ontwikkelingslanden ver gevorderd zijn met de industrialisatie. Al in de jaren zestig was door sommige geologen gewaarschuwd dat de voortdurende toeneming van het grondstoffenverbruik per hoofd van de bevolking in de welvarende landen wel eens tot een zorgwekkende situatie zou kunnen leiden, mede gezien de explosieve groei van de wereldbevolking en het feit dat voor het verschaffen van een redelijk bestaansminimum aan het in grote armoede levende deel van de wereldbevolking enorme hoeveelheden grondstoffen nodig zouden zijn. Er was vooral ongerustheid over het snel toenemende verbruik van zeldzame metalen, die met name voor de bewapeningswedloop nodig waren. Kortom, er werden spanningen verwacht bij de grondstoffenvoorziening.

Ook hadden zich in de jaren zestig duidelijk milieuproblemen afgetekend, die door sommigen schromelijk waren overdreven, maar door anderen even schromelijk onderschat. Zij vereisten een aanpak in de jaren zeventig, ook in internationaal verband. Er werden voorbereidingen getroffen voor de in 1972 in Stockholm te houden VN-conferentie over milieuvraagstukken.

Tegen het eind van de jaren zestig werd het, met name in de OESO-landen, ook in andere opzichten steeds duidelijker dat het economische-groeiproces en de daaraan ten grondslag liggende ontwikkeling van wetenschap en techniek niet alleen maar aantrekkelijke maatschappelijke veranderingen teweegbrachten. In februari 1969 leidde de OESO-ministersconferentie tot de voor dat tijdstip kenmerkende uitspraak „that continuing growth and increased prosperity could well aggravate the modern society problems unless steps were taken to modify the means, and particularly the technological developments, on what growth depends and to consider more carefully

the way in which the products of growth could better contribute to the advancement of society”. Aan de doelstelling voor 1970–1980, een gezamenlijke economische groei in de OESO-landen van 65%, werden in de gemeenschappelijke verklaring van de ministers uitspraken toegevoegd als „growth is not an end in itself but rather an instrument for creating better conditions of life” en „increased attention must be given to qualitative aspects of growth and to the formulation of policies with respect to the broad economic and social choices involved in the allocation of growing resources”. Dergelijke uitspraken waren allerminst overbodig, want in de jaren zestig was in de meeste OESO-landen het groeipatroon van de jaren vijftig voortgezet, met sterke nadruk op de materiële aspecten van de welvaart. In die eenzijdige benadering moest verandering komen, concludeerden de ministers. Maar hoe? Dat was een belangrijk probleem voor de jaren zeventig, vooral als de groeicurve zou gaan afvlakken.

Wat zich in de loop van de jaren zestig eveneens duidelijk had afgetekend, was dat door het complexer en grootschaliger worden van de samenleving een geïsoleerde benadering van de problemen steeds ontoereikender werd. Het was evident dat, in de jaren zeventig bij het aanpakken van de grote problemen, zowel in nationaal als internationaal verband, meer aandacht zou moeten worden besteed aan de onderlinge samenhang daarvan. Dat gold wel in het bijzonder voor de schaarsteproblematiek 1).

Er was dus ten aanzien van de schaarsteproblematiek in de wereld een soort agenda voor de jaren zeventig. Die agenda werd afgewerkt, zij het dat sommige punten aanzienlijk meer, andere aanzienlijk minder aandacht kregen dan verwacht of gehoopt werd.

Groter dan verwacht was — en een duidelijk verschil ten opzichte van de voorgaande decennia — was in de jaren zeventig de tegenstelling tussen enerzijds het eensgezinde optreden van de OPEC-landen en anderzijds het aarzelende energiebeleid van de industrielanden, met alle gevolgen van dien. Het verschil werd overigens nog getemperd door de economische recessie. Als de OESO-ministers hun groeidoelstelling zouden hebben bereikt, waren wellicht inzake sommige minerale grondstoffen soortgelijke spanningen opgetreden als zich aan het oliefront hebben voorgedaan. Niet, zoals wel gedacht wordt, omdat onze planeet onvoldoende van die grondstoffen zou bevatten, maar omdat de overgrote meerderheid van de in de aardkorst aanwezige minerale „voorkomens” om technische en/of economische redenen niet voor exploitatie in aanmerking komt. Immers, pas in dat geval wordt een voorkomen volgens de internationaal gangbare definitie reserve genoemd. Wat vandaag geen reserve is kan het morgen worden, al duurt het meestal tientallen jaren voordat met

* Hoogleraar in de fysische chemie aan de Rijksuniversiteit te Leiden.
1) Het onderzoeken van de kwalitatieve en kwantitatieve samenhang van de wereldproblemen was de doelstelling van de in 1968 opgerichte Club van Rome, die in de jaren zeventig nogal wat invloed had op het denken over dit onderwerp.

de exploitatie van een tot reserve gepromoveerd voorkomen kan worden begonnen.

De moeilijkheid het begrip reserve scherp te definiëren en het voortdurend wisselende beeld inzake de omvang van de minerale en fossiele reserves in de wereld leiden tot veel misverstand en verwarring. Duidelijkheid over dit onderwerp is zo essentieel voor iedere discussie over grondstoffen dat het ook in het kader van dit artikel speciale aandacht verdient. Voorafgaande aan de samenvatting van de gebeurtenissen in de jaren zeventig daarom een korte uitweiding hierover.

2. Voorkomens en reserves

Zowel betreffende fossiele als minerale bestanddelen van de aardkorst moet de berichtgeving in kranten en weekbladen inzake nieuwe reserves op vele lezers wel de indruk maken dat de schaarsteproblematiek ons als het ware maar wordt aangepaard. Zo werd bijvoorbeeld enige weken geleden door de pers veel aandacht besteed aan het bericht dat de Venezolaanse overheid van plan is op korte termijn te starten met de ontwikkeling van het gigantische olieveld Orinoco, waaruit minstens 500 mrd. vaten olie zouden kunnen worden gewonnen. De bewezen oliereserves in de wereld zouden plotseling nagenoeg verdubbeld zijn. Ogenschijnlijk een verheugend bericht, maar de enige relatie met de schaarsteproblematiek van vandaag is dat door de voortdurende stijging van de olieprijs de moeilijk verwerkbaar (strokerige) olie en niet-vloeibare teer in het ontoegankelijke Orinoco-gebied wellicht in de jaren negentig economisch winbaar zal worden. Bij olie is men buiten de kringen van experts al gauw geneigd in een dergelijk geval het etiket „reserve”, althans theoretische reserve, te gebruiken, omdat men ervan uitgaat dat alle olievoorkomens wel aan de beurt komen om gewonnen te worden. Als het bericht juist is, houdt het echter niet méér in dan dat men in Venezuela een tot dusverre als olie-„voorkomen” gekwalificeerde hoeveelheid olie tot „reserve” heeft gepromoveerd, zoals onze steenkolen in Limburg (voorlopig) van reserve tot voorkomen zijn gedegeerd.

Nog duidelijker dan bij fossiele voorkomens blijkt bij metaalertsen waarom de term reserve alleen gebruikt mag worden voor voorkomens die op economisch rendabele wijze winbaar zijn. Zou die voorwaarde niet gesteld worden, dan zou het hek van de dam zijn. De in Nederland aanwezige kleisoorten zouden dan aluminiumerts-reserves zijn, zelfs al zou aluminium, bij winning uit die klei, duurder worden dan zilver. Na bauxiet, een in miljoenen jaren op natuurlijke wijze door erosie en uitwassing gevormd concentraat van aluminiumoxide, komen eerst niet in ons land voorkomende aluminiumrijke kleisoorten aan de beurt als aluminiumgrondstof. Onze klei zou in geen eeuwen, wellicht nooit, in aanmerking komen voor dit doel.

Het gekozen voorbeeld is eenvoudig. Onenigheid ontstaat natuurlijk als over de economische winbaarheid te twisten valt. Die moeilijkheid doet zich al voor bij een in exploitatie zijnde mijn, oliebron of gasveld. Vaak lopen de kosten op naarmate men dieper graaft of een hogere winningsgraad wil bereiken, zoals bij olie. Als de olieprijs maar voldoende blijven stijgen, zal het tussen 1990 en 2000 wellicht economisch rendabel worden de bronnen die met de gangbare winningsmethoden uitgeput zijn, te gebruiken voor zogenaamde tertiaire winning van de achtergebleven olie. De daarvoor geschikte methoden, zoals stoominjectie, zijn nu nog veel te kostbaar. Zolang dit zo blijft kunnen de minstens 400 mrd. vaten olie die door middel van tertiaire winning in de wereld beschikbaar zouden kunnen komen, hoogstens een theoretische reserve genoemd worden. Toch wel een belangrijk gegeven, gezien tegen de achtergrond van de huidige wereldproductie die ruim 18 mrd. vaten per jaar bedraagt.

Ook over de omvang van een als reserve erkend voorkomen valt nog te twisten. Bij de schatting van de omvang van ondergrondse hoeveelheden moet met tal van onzekerheden rekening worden gehouden.

Het is derhalve begrijpelijk dat de door overheden, bedrijven en experts genoemde schattingen betreffende de omvang van reserves in de bodem niet zelden onderling tegenstrijdig zijn of (door andere experts) onbetrouwbaar worden genoemd. Dat het niettemin de moeite waard blijft te discussiëren over reserves komt omdat zowel overheden als bedrijven met het oog op planning op middellange en lange termijn eigenlijk meer willen weten dan voldoende betrouwbaar is vast te stellen, zoals overigens ook met allerlei andere toekomstverkenningen het geval is. Lang tevoren moeten de nieuwe exploitaties worden voorbereid, kostbaar en langdurig research- en ontwikkelingswerk is nodig voor het overschakelen op alternatieve mogelijkheden. Er is wat dit betreft geen beter voorbeeld dan de energieproblematiek.

3. Feitelijke gegevens inzake de schaarsteproblematiek van de jaren zeventig

Voor de nu volgende selectie uit de overvloed aan feitelijke gegevens inzake de schaarsteproblematiek van de jaren zeventig zijn twee criteria aangelegd. Speciale aandacht wordt besteed aan de problemen die als het ware op de agenda stonden voor de jaren zeventig, dan wel van bijzonder belang bleken te zijn. En nadruk wordt gelegd op wat voor de jaren tachtig als niet of slechts ten dele opgeloste problematiek overblijft.

Energie

Er was in 1970 geen helderziendheid nodig om te voorspellen dat de Verenigde Staten in de jaren zeventig een snel toenemend percentage van hun oliebehoefte door import zouden moeten dekken en dat in vele andere, geheel of grotendeels op olie-import aangewezen industrielanden, de vraag naar olie zou toenemen. De blokvorming van de OPEC-landen, die tot de oliecrisis van 1973/74 leidde, kwam wat vroeger dan men in de andere landen verwacht had. De mate waarin de olieprijs sindsdien steeg in verhouding tot de prijs van andere grondstoffen en de ontwrichtende werking die dit had op de wereldeconomie leidden tot een voorheen ongekende politieke belangstelling voor het onderwerp energie. Een voorlopig culminatiepunt was de bijeenkomst eind juni 1979 van staatshoofden en regeringsleiders in Tokio met de energieproblematiek als belangrijkste onderwerp. De toon werd gezet door de eraan voorafgaande OPEC-vergadering in Genève. Duidelijker erkenning van de macht van de OPEC was nauwelijks denkbaar.

Opvallend was gedurende het gehele decennium het aarzelende energiebeleid van de Verenigde Staten, dat in scherp contrast stond met stoere presidentiële uitspraken op dat punt. Op 7 november 1973 verklaarde president Nixon: „Let us set as our national goal, in the spirit of Apollo, with the determination of the Manhattan Project, that by the end of this decade we will have developed the potential to meet our own energy needs without depending on any foreign energy sources. Let us pledge that by 1980, under Project Independence, we shall be able to meet America's energy needs from America's own energy resources”. Dat was duidelijke taal, maar een jaar later, nadat de inmiddels ingestelde Federal Energy Administration (FEA) het eerste Project Independence Report had uitgebracht, zag president Ford zich genoodzaakt de datum voor „energy independence” te verschuiven naar 1985.

Sindsdien bleef het Congres tegenstribbelen, ook nadat president Carter in 1977 de energieproblematiek tot „moral equivalent of war” had verklaard en James Schlesinger tot Secretary of Energy had benoemd. Kort na de Tokio-bijeenkomst hield Carter zijn dramatische rede voor het Amerikaanse volk, waarin hij een even ambitieus als kostbaar programma aankondigde, dat gericht was op halvering van de olie-import. Voor het merendeel ging het om maatregelen, die

eerst laat in de jaren tachtig een gunstig effect kunnen hebben, zoals de jaren van voorbereiding vergende fabricage van vloeibare en gasvormige brandstoffen uit steenkool. Duncan, de opvolger van de in ongenade gevallen Schlesinger, zal op korte termijn alleen resultaten kunnen bereiken door het bevorderen van een efficiënter energiegebruik, andere energiebesparende maatregelen en het mede door subsidies bevorderen van het gebruik van „bioresources” 2).

Een grote tegenval, die de westerse landen in het begin van de jaren zeventig niet in hun prognose hadden opgenomen, was de vertraging bij de invoering van kernenergie. Tegenstand bij de bevolking en moeilijkheden met de beveiliging waren de belangrijkste oorzaken.

Sinds de energiecrisis streeft men overal ter wereld naar toepassing van alternatieve energiebronnen (zoals zonne-energie, windkracht en aardwarmte) en naar efficiënter energiegebruik. Landen als Brazilië, Australië en Canada, die veel ruimte ter beschikking hebben, vergroten hun inspanningen op het gebied van „energy cropping”. Ondanks al die maatregelen neemt het totale energieverbruik, en met name het verbruik van olie, nog voortdurend toe.

Andere grondstoffen

Het door de OPEC in de jaren zeventig ontwikkelde machtsvertoon overschaduwde de activiteiten van landenkartels voor andere grondstoffen. Toch mogen deze niet worden onderschat, zoals de industrielanden aanvankelijk ook de al in 1960 opgerichte OPEC hebben onderschat. De belangrijkste zijn: CIPEC (koper, opgericht in 1974), IBA (bauxiet, 1974) en AIEC (ijzererts, 1975). Ook enige ontwikkelde landen zijn lid van deze organisaties geworden. Australië, de grootste bauxietproducent ter wereld, is lid van de IBA; Australië en Zweden zijn lid van de AIEC.

Voor een goed begrip van de ontwikkelingen in de jaren zeventig op het gebied van de schaarsteproblematiek is het voorts noodzakelijk in te zien dat dit decennium een overgangsfase was in het dekolonisatieproces en waaruit een confrontatie voortkwam tussen voormalige koloniën als leveranciers van grondstoffen en industrielanden als afnemers. De tegenstellingen manifesteerden zich zeer duidelijk op internationale conferenties van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Deze conferenties waren van groot belang voor het bepalen van de relaties tussen beide groepen landen. In het navolgende wordt aandacht besteed aan deze internationale conferenties voor zover daar de grondstoffenproblematiek ter sprake kwam.

De grondstoffenproblematiek stond centraal in de vergaderingen van de UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), het permanente orgaan van de VN dat in 1964 op initiatief van een aantal ontwikkelingslanden was ingesteld. Een dieptepunt was de derde UNCTAD-vergadering in Santiago, 1972. De ontwikkelde landen wilden daar UNCTAD slechts beschouwen als een discussieforum en waren niet bereid concrete toezeggingen te doen. Enige jaren later veranderde die houding. Dat hield enerzijds verband met het succesvolle optreden van de OPEC, anderzijds met het stagneren van de wereldeconomie. Het eerste feit herinnerde de ontwikkelde landen op hardhandige wijze aan hun afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden voor de grondstoffen-aanvoer. Het tweede feit vestigde er de aandacht op dat het bevorderen van de koopkracht van de ontwikkelingslanden voor de gehele wereldeconomie van belang is.

Ter voorbereiding van de in mei 1976 in Nairobi gehouden vierde UNCTAD-conferentie besloot de UNCTAD-raad in maart 1976 dat het belangrijkste onderwerp van de conferentie moest zijn het vaststellen van een geïntegreerd programma, gericht op stabilisering van grondstoffenprijzen door middel van buffervoorraden die door de producerende en afnemende landen gezamenlijk zouden moeten worden gefinancierd. Voorlopig werden tien grondstoffen genoemd: koper, tin, bauxiet, rubber, jute, sisal, suiker, cacao, koffie en thee. Voor

de financiering werd de vorming van een wereldgrondstoffenfonds voorgesteld (orde van grootte: 3 miljard dollar).

De conferentie in Nairobi leverde weinig concrete resultaten op. De Verenigde Staten probeerden de impasse te doorbreken met het voorstel om in plaats van een grondstoffenfonds een grondstoffenbank in te stellen. Die zou niet alleen het aanleggen van buffervoorraden moeten financieren, maar ook een bemiddelende rol moeten spelen tussen de multinationale ondernemingen en de ontwikkelingslanden. Dit voorstel werd uiteindelijk verworpen. Frankrijk wilde voor elke grondstof een apart fonds en een aparte regeling, en pas in een later stadium een overkoepelend centraal fonds; dit alles onder auspiciën van het IMF, waarvan het kapitaal aanzienlijk zou moeten worden verhoogd. Ook voor dit voorstel werd geen meerderheid gevonden. De grote industrielanden bleken (nog) niet bereid te zijn deel te nemen aan een gemeenschappelijk grondstoffenfonds. Wel wilden zij deelnemen aan een programma van nieuwe onderhandelingen over prijsgaranties voor grondstoffen en stabiele grondstoffenmarkten en aan een nieuw gesprek over een gemeenschappelijk fonds voor de financiering van grondstoffenvoorraden. Zestien kleinere industrielanden, waaronder Nederland, bleken in principe het instellen van een dergelijk fonds te aanvaarden. Het vergde nog drie jaren onderhandelingen in tussentijdse conferenties in Genève, voordat uiteindelijk op 20 maart 1979 een principe-akkoord werd bereikt over een gemeenschappelijk fonds. Hoewel het voorlopig slechts een omvang van \$ 850 mln. zal hebben, zijn de ontwikkelingslanden er toch een stapje verder mee gekomen.

De vijfde UNCTAD-conferentie, die enige maanden later in Manilla plaatsvond, was teleurstellend. Dat werd niet alleen veroorzaakt door de overlappende agenda, maar ook door het uiteenlopen van de belangen van de uit 1967 daterende „Groep van 77”, de inmiddels tot 119 leden aangegroeide groep van ontwikkelingslanden. Die groep is steeds minder homogeen geworden, omdat sommige landen ervan steeds armer en andere (voornamelijk OPEC-landen) steeds rijker worden. De OPEC-landen weigeren in de UNCTAD over hun beleid te spreken, maar ook in andere opzichten blijken de belangen tussen de verschillende ontwikkelingslanden ver uiteen te liggen.

Grondstoffen speelden ook een belangrijke rol tijdens de z.g. Noord-Zuiddialoog die op Frans initiatief te Parijs werd gehouden en van december 1975 tot medio juni 1977 duurde. 27 landen namen er, op uitnodiging, aan deel: industrielanden, olieproducerende landen en (andere) ontwikkelingslanden. Aanleiding voor deze dialoog was de door de oliecrisis en de snelle stijging van de olieprijs veroorzaakte problematiek, Frankrijk had het overleg willen beperken tot het onderwerp „energiegrondstoffen”, maar werd in de voorbereidingsfase door de olieproducerende landen gedwongen ook andere grondstoffen en de gehele ontwikkelingsproblematiek aan de orde te stellen. Het overleg leverde evenwel nauwelijks concrete resultaten op.

Meer succes had Frankrijk met een eerder initiatief: het overleg tussen de EG-landen en 46 landen uit Azië, het Caraïbische gebied en de Pacific (de ACP-landen, voornamelijk voormalige koloniën van de EG). Dit overleg leidde tot een op 28 februari 1975 in Lomé (Togo) gesloten overeenkomst inzake vijf jaren durende handelspreferenties, alsmede speciale ontwikkelingshulp ter waarde van ruim f. 10 mrd. In de andere ontwikkelingslanden werd deze voorkeursbehandeling van voormalige koloniën met gemengde gevoelens ontvangen. Wat de grondstoffen betreft zijn de belangrijkste bepalingen dat vrijwel alle producten uit de ACP-landen vrij in de Gemeenschap mogen worden ingevoerd en dat het

2) Dit laatste begint in de Verenigde Staten op gang te komen. Het betreft bijvoorbeeld het vergisten van bio-afval tot alcohol (ter vervanging van benzine) of methaan, maar ook aanplanting van snel groeiende bomen, waarvan het hout verbrand of vergast kan worden. Daarnaast ook „energy cropping”, het telen van gewassen ten einde deze te vergisten.

Stabex-systeem werd overeengekomen. Dat systeem voorziet in uitkeringen als de export van een aantal producten (voornamelijk landbouwproducten) naar de Gemeenschap daalt. De uitkeringen moeten worden terugbetaald als de situatie verbetert, maar de armste landen zijn van die terugbetaling vrijgesteld.

De onderhandelingen over het Lomé-II verdrag voor de periode 1980–1985 verliepen zeer moeizaam, maar in juni dit jaar werd een akkoord bereikt, dat op 31 oktober werd ondertekend. Wat de grondstoffen betreft wordt in het nieuwe verdrag veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van de mijnbouw in de ACS-landen. Dat betreft erts van koper, tin, mangaan, aluminium en uranium, die voor de EG van belang zijn. Via de Europese Investeringsbank biedt de EG financiële en technologische hulp voor de ontwikkeling van de mijnbouw. Bovendien is het Stabexsysteem nu uitgebreid met een aantal mijnbouwproducten.

Van buitengewoon belang in de internationale grondstofsituatie zijn ook de minerale bestanddelen van de oceaانبodem, met name de zogenaamde mangaanknollen (rijk aan mangaan, nikkel, koper en kobalt). Zij vormen één van de belangrijkste struikelblokken bij de eindeloos voortdurende onderhandelingen van 155 landen over een nieuw internationaal zeerecht. Tijdens de voorbereidingsperiode voor de in 1974 begonnen derde zeerechtconferentie werd in 1970 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties besloten dat de rijkdommen van het niet-territoriale deel van de zeebodem dienen te worden beschouwd als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid („common heritage of mankind”). Sindsdien streven de kuststaten ernaar het niet-territoriale gedeelte zoveel mogelijk in te perken door het instellen van een zogenaamde economische zone van 200 mijl, die zij voor de exploitatie van de bodemschatten en meestal ook voor exclusieve visserijrechten opeisen.

Het besluit van de Algemene Vergadering hield ook in dat een Internationale Diepzeebodem Autoriteit (ISA) als orgaan van de VN zou worden ingesteld. Dit orgaan zou het beheer van de bodemschatten krijgen: de mijnbouwactiviteiten zouden moeten worden uitgevoerd in het belang van de gehele mensheid. Met name zouden ook de belangen en behoeften van de ontwikkelingslanden in aanmerking moeten worden genomen, bijvoorbeeld door het opleggen van heffingen aan de exploitanten, ten behoeve van die landen.

Tijdens de negen zittingen van de derde zeerechtconferentie in de periode 1974–1979 bleek dat in principe alle landen wel akkoord gaan met het instellen van een ISA, maar over de aan dat orgaan toe te kennen bevoegdheden lopen de meningen sterk uiteen. Daar de technieken voor de exploitatie van de zee- en oceaانبodem voornamelijk worden beheerst door de geïndustrialiseerde landen, weigeren die over het algemeen om aan de ISA de grote bevoegdheden te geven, die de ontwikkelingslanden gewenst achten. Er is ook in toenemende mate een controverse tussen enerzijds landen die overwegend exporteurs van metaalerts en/of metalen zijn (niet alleen ontwikkelingslanden, maar ook bijvoorbeeld Canada en Australië) en anderzijds landen die metaalerts in grote hoeveelheden moeten importeren (zoals Japan, West-Duitsland en voor sommige metalen ook de Verenigde Staten). Eerstgenoemde groep vreest dat haar afzetmogelijkheden zullen worden benadeeld, als volgens de plannen Amerikaanse, Westduitse, Franse en Japanse bedrijven de enorme hoeveelheden mangaanknollen en andere voorkomens in en op de oceaانبodem zouden gaan exploiteren.

Milieu

In 1972 vond in Stockholm, als eerste van een reeks aan speciale onderwerpen gewijde conferenties van de VN, de milieuconferentie plaats. Officieel was het thema „human environment”, hetgeen interessante discussies opleverde over de definitie van dit begrip. Zijn de oceanen en de tropische regenwouden „human environment”? Belangrijk voor het leven op aarde zijn zij in elk geval wel. Er was een indrukwek-

kende documentatie inzake verontrustende vervuilingsproblemen voorhanden. Er werd een actieplan van 109 punten opgesteld. Er werd een Declaration on the Human Environment aanvaard. En er werd besloten een nieuw VN-orgaan op te richten, genaamd UNEP (United Nations Environment Programme). Het in Nairobi gevestigde secretariaat van de UNEP doet sinds 1973 verdienstelijk werk ter stimulering van nationale, regionale en wereldwijde acties.

Hoe moeilijk internationale samenwerking ter oplossing van milieuproblemen is, bleek dezer dagen weer uit het besluit van de Franse regering het na jarenlange onderhandelingen in 1976 in Bonn gesloten Rijnverdrag niet aan het parlement ter bekrachtiging voor te leggen. Een in mei dit jaar gehouden OESO-conferentie van milieuministers eindigde met de kernachtige uitspraak: „De tijd is aangebroken om af te rekenen met de mythe dat er een conflict zou bestaan tussen economie en milieu”. Er zal nog veel vervuild water door het hoofdriool van Europa moeten stromen voordat die afrekening voltooid zal zijn.

Op nationaal niveau kwamen in de jaren zeventig meer dan in de voorafgaande decennia in de industrielanden op milieuverbetering gerichte overheidsmaatregelen tot stand. Aldus werd erkend dat de bedreiging van het milieu bij toenemende welvaart een belangrijke component van de schaarsteproblematiek is.

4. De jaren zeventig als overgangperiode

Wat in de opgesomde gebeurtenissen sterk opvalt is de schrille tegenstelling tussen het beschamend langzaam en moeizaam vorderende internationale overleg over de grondstoffenproblematiek en de unieke machtspositie van de OPEC-landen, die onder elkaar wikken en — al of niet gezamenlijk — beslissen over produktie-omvang en prijs van olie.

Dat herinnert er op pijnlijke wijze aan dat het bij de oprichting van de Verenigde Naties niet is gelukt een Internationale Handelsorganisatie in te stellen, zoals was beoogd in de Bretton-Woodsovereenkomsten van 1944. In het door Roosevelt en Churchill in 1941 opgestelde Atlantic Charter, dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van de Verenigde Naties, werd onder de „common principles in the national policies of their respective countries on which they base their hopes for a better future of the world” als vierde punt genoemd: „They will endeavour, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all states, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity”. Deze verklaring, hoe vaag en idealistisch ook, hield in principe de erkenning in dat de problematiek inzake de grondstoffenvoorziening van de wereld op een rechtvaardige wijze diende te worden opgelost, hetgeen — gezien de machtsverhoudingen in de wereld — slechts mogelijk is als de rijke landen concessies doen aan de arme landen.

Na afloop van de tweede wereldoorlog was de neiging tot het doen van concessies evenwel niet groot meer. Dat 26 naties, in oorlog met Duitsland, Italië en Japan, op 1 januari 1942 in een gezamenlijke verklaring de principes van het Atlantic Charter hadden onderschreven raakte dan ook spoedig in het vergeetboek. De in 1947 in afwachting van de Internationale Handelsorganisatie tussen een aantal VN-leden gesloten GATT-overeenkomst die mede was bedoeld om de positie van zwakke landen te beschermen, heeft geen oplossing gebracht, omdat de arme landen de GATT steeds hebben beschouwd als een club van rijke landen, die moeizaam over tariefvrienden onderhandelen. Terwijl er in de jaren zeventig veel gepraat en geschreven is over een „Nieuwe Internationale Economische Orde”, die in de VN wordt voorbereid, is het moeilijk in te zien hoe daar iets van terecht zou kunnen komen als niet de algemene taken van GATT en UNCTAD worden overgenomen door een alsnog in te stellen Internationale Handelsorganisatie onder de VN. Het zou een

effectief functionerende organisatie moeten zijn, met constructieve medewerking van alle betrokken landen.

Dat een nieuwe internationale economische orde, hoe die er ook moge uitzien, nodig is, wordt ook door de ontwikkelde landen ingezien. Hun kwetsbaarheid ten aanzien van de grondstoffenvoorziening is in de jaren zeventig aanzienlijk toegenomen. Bovendien wordt aangedrongen op „spelregels” voor de multinationals, ook door de multinationals zelf.

Door de oliecrisis en wat erop volgde zouden de OESO-landen veel geleerd moeten hebben, maar zij kwamen te weinig en te traag tot een effectief beleid en stevenen nu — als een economische crisis het niet verhindert — met open ogen af op de echte energiecrisis. Die is volgens de zelfs al zouden er geen plotselinge tegenvallers optreden, zoals de omwenteling in Iran er een was. Om de „politieke haalbaarheid” van effectieve maatregelen te vergroten schijnt nu eenmaal eerst een crisis nodig te zijn.

Nog moeilijker ligt het met de politieke haalbaarheid van maatregelen die nodig zijn voor het aanpakken van milieu-problemen. Derhalve is het even begrijpelijk als verontrustend dat in de jaren zeventig het milieuverval over het geheel genomen aanzienlijk is toegenomen. Het besef dat ook het milieu een schaars goed is, dringt maar langzaam door.

5. Een agenda voor de jaren tachtig

In het voorafgaande is reeds opgemerkt dat de jaren zeventig een overgangsfase waren. Wat nog niet genoemd werd, is dat door een ontelbaar aantal gedegen studies veel werd bijgedragen tot een beter inzicht in de problemen. Alleen al met de boeken, publikaties en rapporten over de energieproblematiek zou men een bibliotheek kunnen vullen. Internationale organisaties, overheden en bedrijven zijn dus beter

voorbereid — of behoren dat te zijn — op de schaarsteproblemen van de jaren tachtig dan op die van het afgelopen decennium.

De OPEC-landen gaan binnenkort in Caracas vergaderen over hun oliebeleid voor de komende tien jaar. In de ontwikkelde landen bereidt men zich intussen voor op een verdere worsteling met de energieproblematiek, die in de jaren tachtig nog ernstiger vormen dreigt aan te nemen dan in het afgelopen decennium. Van de meeste maatregelen die in die periode genomen kunnen worden, zal men pas in de jaren negentig de vruchten kunnen plukken.

Ook het overleg over de grondstoffenproblematiek met de ontwikkelingslanden zal in de jaren tachtig weer veel aandacht vergen, maar verwacht mag worden dat de OESO-landen zo verstandig zullen zijn niet voornamelijk de eindeloze UNCTAD-vergaderingen als onderhandelingsmogelijkheid te benutten.

Het nieuwe zeerecht blijft ook op de agenda. Als niet spoedig een compromis wordt gevonden, zal een verwarrende situatie ontstaan, die geen enkel land wenst.

De waterproblematiek zal in de jaren tachtig speciale aandacht vragen. Daartoe werd trouwens in 1977 reeds een aanzet gegeven tijdens de VN-Wereldwaterconferentie. Water van goede kwaliteit is nog steeds te goedkoop ten opzichte van andere grondstoffen en energie. In de jaren tachtig zal daar wel verandering in gaan komen.

In vele opzichten waren de jaren zeventig ten aanzien van de schaarsteproblematiek een duidelijke overgangsfase, een periode van bezinning en moeizame heroriëntering. Dit heeft echter (nog) niet geleid tot voldoende effectieve maatregelen, om tegen de schaarsteproblemen van de jaren tachtig opgewassen te zijn.

C.J.F. Böttcher

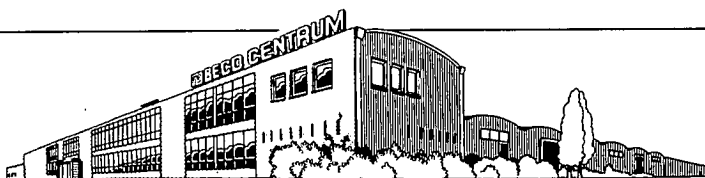
BECO, een speciaal inkoopcombinatie van bijna 300 woninginrichters zoekt een:

FINANCIËEL-BEDRIJFSECONOMISCH ADVISEUR

met universitaire opleiding (economie)

Deze bedrijfseconoom zal met de directie de leden moeten adviseren op het gebied van:
bedrijfsorganisatie
financiering
administratie
verantwoorde expansie

Kortom, op alle gebieden die voor de woninginrichter van levensbelang zijn. Daarnaast zal hij de belangrijke schakel zijn tussen het lid en BECO wat betreft de financiën. Ervaring achten wij zeer belangrijk.



Uitvoerige sollicitaties kunt u schrijven aan:
Coöperatieve Inkoopvereniging
BECO B.A. t.a.v. Drs. W. van Royen
Hogebrinkerweg 4
3871 KN HOEVELAKEN.

Een stap terug

De internationale economische ontwikkeling in de jaren zeventig

DR. T. DE VRIES*

Machteloosheid

De jaren zeventig zijn de jaren waarin de westerse geïndustrialiseerde landen de controle over de ontwikkelingen in hun economie in belangrijke mate verloren. Dit had ingrijpende gevolgen voor de internationale economische verhoudingen.

Dit verlies aan controle is een paradox. Alom steeg de bemoeienis van de overheid met de economische ontwikkeling. De grotere bemoeienis met de economie mondde echter uit in een geringere controle op de economische ontwikkeling. De verklaring van deze schijnbare tegenstrijdigheid kan deels hierin worden gevonden, dat de publieke opinie steeds hogere en steeds moeilijker te verwezenlijken eisen aan de regeringen ging stellen zonder bereid te zijn de noodzakelijke offers voor de vervulling daarvan te brengen. Anders gezegd, hogere eisen maakten meer actie uit naam van de gemeenschap noodzakelijk, maar tegelijkertijd groeide het verzet tegen steeds verdergaande overheidsinmenging. Aldus werd de overheid tot een zekere machteloosheid gedoemd.

De autoriteit van de overheid werd verder ondergraven doordat zij als gevolg van deze situatie een aantal algemeen aanvaarde doelstellingen niet kon verwezenlijken. Het gemiddelde inflatietempo in de OESO-landen is thans hoger dan 10%, de werkloosheid is aanzienlijk, en de stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking is praktisch tot stilstand gekomen.

Vaak wordt gesteld dat de autoriteiten niet meer zouden weten hoe de situatie moet worden aangepakt. Maar dit is een simplistisch en misleidend beeld. De autoriteiten weten wel degelijk hoe de economie weer in het rechte spoor kan worden gebracht, maar de politieke steun voor zo'n beleid ontbreekt. Indien de gemeenschap realiseerbare doelstellingen zou formuleren en bereid zou zijn de daarvoor vereiste offers te brengen, zou een doeltreffend beleid kunnen worden vastgesteld. In feite wordt de ruimte voor het beleid echter steeds meer ingeperkt door de geringe bereidheid om additionele overheidsmaatregelen te aanvaarden. Als gevolg daarvan wint de overtuiging veld dat het niet zozeer de politieke inzichten van de regering, maar veeleer de omstandigheden zouden zijn, die het beleid bepalen. Naarmate het schip van staat onbestuurbaarder wordt, doet het er minder toe wie op de brug staat. Een dergelijke situatie doorbreekt evenwel het democratische proces en is daarom onaanvaardbaar. Het is het resultaat van te veel nadruk op de rechten van het individu en van allerlei belangengroepen, en de veronachtzaming van de noodzakelijke voorwaarden voor het functioneren van de bestuursorganen van de samenleving.

De ziekte van het verlies aan controle van regeringen leidde tot hoge koorts: de enorme inflatie van de jaren zeventig. Indien de inflatie een bepaald tempo heeft bereikt, zeker indien zoals nu de 10% wordt overschreden, wordt zij op haar beurt een belangrijke oorzaak van verstoringen. Een dergelijk inflatietempo brengt verstoringen teweeg in de economische en sociale positie van individuen en groepen, die niet alleen ongewenst zijn, maar ook grotendeels onvoorspelbaar.

Voorts werkt het prijsmechanisme inefficiënt bij een hoog inflatietempo. Inflatie en werkloosheid gaan daardoor steeds meer hand in hand. De werkloosheid is dus in hoofdzaak niet het gevolg van een algemeen vraagtekort, maar van de verstoringen die de inflatie teweegbrengt.

Internationale ontwikkelingen

Deze summier geschetste interne ontwikkelingen hadden een directe invloed op de internationale economische gebeurtenissen. Op internationaal gebied worden de jaren zeventig gekenmerkt door het op niets uitlopen van belangrijke plannen en van veel werk en onderhandelingen in de jaren zestig. Een aantal verworvenheden ging zelfs verloren. Anderzijds konden tegen het einde van de jaren zeventig nieuwe tendensen worden onderkend om onder de gewijzigde omstandigheden tot een oplossing van de problemen te raken. Van groot belang is tevens dat de onmisbare economische samenwerking tussen de industriële democratiën gehandhaafd bleef 1).

Drie gebeurtenissen bepalen de internationale economische ontwikkeling in de jaren zeventig, te weten: 1. de inflatie; 2. de enorme prijsverhoging van de aardolie, en 3. het verlaten van vaste wisselkoersen.

In het onderstaande worden de ontwikkelingen in de jaren zeventig min of meer chronologisch onder de volgende rubrieken geanalyseerd:

1. het ineensstorten van het pariteitenstelsel;
2. het falen van de poging tot monetaire hervorming;
3. de omvangrijke depreciatie van de dollar;
4. de enorme olieprijsverhoging;
5. de ondraaglijke schuldenlast der ontwikkelingslanden;
6. de voortgaande internationale samenwerking.

1. Het ineensstorten van het pariteitenstelsel

Op monetair gebied brachten de jaren zeventig het einde van een tijdperk. Het wisselkoersstelsel van Bretton Woods — gedurende 25 jaar een centraal element van het monetaire bestel — verdween en de poging tot hervorming van dat bestel liep op niets uit.

Het was zo mooi begonnen. Reeds in 1959 en 1960 had Robert Triffin gewezen op een inherente zwakheid in de z.g. goud-dollarstandaard 2). In de loop van de jaren zestig

* De auteur is plaatsvervangend bewindvoerder van het Internationale Monetair Fonds. Hij geeft hier zijn persoonlijke mening. 1) Mijn beschouwingen concentreren zich voor zover mogelijk op de industriële landen, aangezien de belangrijke problematiek der ontwikkelingslanden in de volgende bijdrage aan de orde komt. 2) Robert Triffin, *Gold and the dollar crisis*, Yale University Press, New Haven, 1960.

werd een hervorming tot stand gebracht die dit zwakke punt wegnam. De goudproductie was onvoldoende om in de stijgende behoefte aan internationale reserves te voorzien. Het was daarom, althans in het begin, toe te juichen dat de landen behalve goud ook dollartegoeden in hun reserves opnamen. Maar Triffin wees erop dat de aldus ontstane goud-dollarstandaard geen blijvende oplossing bood. Het zou tot één van de twee volgende onhoudbare situaties leiden: ofwel de verhouding tussen de Amerikaanse activa en de Amerikaanse schulden aan centrale banken zou op den duur zozeer verslechteren dat een vertrouwenscrisis zou ontstaan, die zou leiden tot het ineenstorten van het stelsel zoals in 1931 met het pond sterling was gebeurd, ofwel het evenwicht op de Amerikaanse betalingsbalans zou worden hersteld, maar dan zou de liquiditeitscreatie te kort schieten.

De juistheid van deze scherpe analyse werd snel aanvaard, eerst in academische kringen, daarna door de monetaire autoriteiten. Van groter belang was dat er wat aan werd gedaan! In april 1968 werd overeenstemming bereikt over een statutenwijziging van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) die het Fonds de bevoegdheid gaf een nieuw internationaal reservemiddel te creëren: de SDR. Na 25 jaar werd aldus gestalte gegeven aan een belangrijke gedachte in Keynes' oorspronkelijke plan voor een International Clearing Union.

Dit was een belangrijke ontwikkeling. Allereerst werd het Triffin-dilemma erdoor uit de wereld geholpen. De monetaire verstoringen van de jaren zeventig kunnen dus *niet* aan dit probleem worden toegeschreven. Daarnaast werd aangevoerd dat in de jaren zestig nog overeenstemming kon worden bereikt over internationale monetaire hervorming.

Maar als de monetaire verstoringen van de jaren zeventig niet aan het Triffin-dilemma kunnen worden toegeschreven, wat was dan de oorzaak ervan? De oorzaken moeten worden gezocht in: 1. de onverenigbaarheid van omvangrijke pariteitswijzigingen met vrijheid van kapitaalverkeer, en 2. de noodzaak van zulke pariteitswijzigingen als gevolg van de inflatie en de overwaardering van de dollar.

De onverenigbaarheid van omvangrijke pariteitswijzigingen met vrij kapitaalverkeer werd reeds in het begin van de jaren vijftig onderkend³). Onder het Bretton-Woodsstelsel mocht de pariteit slechts worden gewijzigd in het geval van een „fundamentele onevenwichtigheid”. Maar particuliere instellingen kunnen fundamentele evenwichtsverstoringen natuurlijk evengoed onderkennen als de overheid. De particuliere geldbewegingen liepen daarom op de te verwachten aanzienlijke koersaanpassingen vooruit. Dit leidde tot onhoudbare situaties. Zo moest de Duitse centrale bank op 1 maart 1973 niet minder dan \$ 2,7 mrd. aankopen om de bestaande wisselkoers te handhaven. Daarna werden de wisselmarkten voor twee weken gesloten.

Het Bretton-Woodsstelsel was dan ook gebouwd op de veronderstelling van effectieve controle op het kapitaalverkeer, althans op dat van tekortlanden. In feite werd echter in de jaren vijftig, te zamen met de in de Fondsstatuten voorziene liberalisatie van de lopende transacties, ook het kapitaalverkeer vrijgemaakt. Toen de gevolgen hiervan in de praktijk duidelijk werden, poogde men — ter bestrijding van de speculatieve geldbewegingen — de wisselkoersstructuur tussen de industriële landen te bevriezen. Maar hiermede verzeilde men in de spelregels van de oude gouden standaard: het binnenlandse beleid moest worden afgestemd op de externe betalingspositie. Dit werd onmogelijk naarmate in de jaren zeventig de controle over de economische ontwikkelingen verminderde.

Daarbij kwam nog de inflatie. Inflatiepercentages in verschillende landen lopen in sterkere mate uiteen naarmate de inflatie toeneemt. De noodzaak van koersaanpassingen steeg dus door de inflatie.

In 1971 barstte het onweer los. Het zou gedurende de rest van de jaren zeventig voortduren. De convertibiliteit van de dollar werd „opgeschort”, de koersen gingen fluctueren, de dollar deprecieerde.

2. Het falen van de poging tot monetaire hervorming

Met het voorbeeld van het instellen van het monetaire stelsel van Bretton Woods in 1944 voor ogen, en gesterkt door de uitbreiding en hervorming van dit stelsel in 1968, werd in jaren zeventig een belangrijke poging ondernomen het stelsel te hervormen en aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen. Het besluit tot groots opgezette onderhandelingen hierover werd genomen na een eerste periode van fluctuerende koersen in 1971 en een algemene wisselkoersaanpassing aan het einde van dat jaar.

Terugkijkend en gegeven de aanleiding voor de onderhandelingen, was het verloop van de besprekingen over de hervorming van het internationale geldstelsel bevreemdend. De besprekingen vonden plaats van 1972 tot 1974. De eerste ministersvergadering die zich met substantiële zaken bezighield vond plaats nadat het stelsel van vaste koersen in maart 1973 definitief was bezweken. Niettemin werd over het wisselkoersstelsel nauwelijks gesproken. Men hoopte, tegen beter weten in, op terugkeer naar het oude wisselkoersstelsel, juist zoals men op de wereld-economische conferentie in 1933 te Londen heil verwachtte van terugkeer naar de gouden standaard. Beide keren drongen de Amerikanen op vernieuwing aan zonder precies te weten waar zij heen wilden; beide keren bleef overeenstemming uit.

Het uitblijven van overeenstemming betekende natuurlijk niet het uitblijven van verandering. Het oude wisselkoersstelsel was niet meer in overeenstemming met de realiteit en verdween daarom. Hetzelfde gebeurde t.a.v. het goud: de grote afwijking die ontstond tussen de officiële en de marktprijs van het goud leidde tot het afschaffen van de officiële prijs en het in onbruik raken van het goud als salderingsmiddel.

Maar verandering in de vorm van het bezwijken van het oude stelsel impliceerde verschil van mening over de nieuwe arrangementen. De amendering van de Fondsstatuten waarover in 1976 overeenstemming werd bereikt is kenmerkend; zij legaliseerde de gegroeide nieuwe situatie. Het stelsel van vaste wisselkoersen werd afgeschaft. Voortaan mocht elk land zijn wisselkoersregime naar vrije keuze bepalen. Het Fonds kreeg de taak toezicht uit te oefenen op de wisselkoersontwikkeling. In een wereld waarin van alle zijden de onderlinge afhankelijkheid wordt benadrukt is een uitkomst die elk land vrij laat zijn wisselkoersregime te bepalen natuurlijk weinig op zijn plaats.

Ook andere zaken die op de agenda stonden bleven ongeregeld, zoals de beheersing der internationale liquiditeit en het scheppen van orde op het gebied der reservemiddelen: het door centrale banken gebruikte geld.

Tegen het einde van de jaren zeventig werd een eerste begin van orde op wisselkoersgebied waarneembaar, zoals ook in 1936 het Tripartite Agreement als eerste sneeuwklokje een komende lente aankondigde. Het EMS is daar een deel van, evenals de samenwerking tussen de Amerikaanse en Westduitse autoriteiten. De uiteindelijke bestemming is echter nog niet in zicht. Geen enkel ordelijk wisselkoersstelsel is mogelijk bij hoge inflatie en geringe macht van regeringen over binnenlandse economische ontwikkelingen.

3. De omvangrijke depreciatie van de dollar

Een markante ontwikkeling in de jaren zeventig was de omvangrijke depreciatie van de dollar. Ten opzichte van een aantal Europese valuta's werd de externe waarde van de dollar praktisch gehalveerd. Vier redenen liggen aan deze ontwikkeling ten grondslag.

1. Een aantal Europese landen had in 1949 een grote devaluatie ten uitvoer gelegd die paste bij de toenmalige situatie. Maar na de wederopbouw en krachtige economische expansie waren de koersen uit 1949 niet

3) Cf. J.E. Meade, *The balance of payments*, Oxford University Press, Londen, 1951, blz. 218 e.v.

langer in overeenstemming met de realiteit aan het begin van de jaren zeventig.

2. De Amerikaanse aardolieproductie raakte steeds verder achter bij het stijgende verbruik. De Verenigde Staten konden niet langer in eigen behoefte voorzien en moesten steeds grotere hoeveelheden aardolie importeren tegen prijzen die mede daardoor sterk stegen.
3. De Verenigde Staten gingen voort met kapitaal te exporteren alsof zij nog steeds een overschot hadden.
4. De aldus noodzakelijke koersaanpassing werd versterkt door aanzienlijke geldbewegingen. Deels waren deze puur speculatief, deels hadden zij als motief in een onzekere wereld liquide reserves niet uitsluitend in één enkele valuta, de dollar, aan te houden, maar een diversificatie aan te brengen.

De grote depreciatie van de dollar is derhalve ten dele een aanpassing aan sterk gewijzigde omstandigheden. Voor een ander deel is de depreciatie van de dollar het gevolg van zijn rol als reservevaluta. Over de toekomstige ontwikkeling van de hiermede samenhangende geldbewegingen valt niets te zeggen. Op het ogenblik (medio november) overheerst de neiging tot diversificatie en het onderbrengen van middelen op de Eurovalutamarkt. Maar, indien b.v. de opvolgers van Brezjnev een werkelijk dreigende houding ten opzichte van West-Europa zouden aannemen, dan zou het in marken en Zwitserse franken geïnvesteerde geld in snel tempo naar de Verenigde Staten vluchten.

De grote internationale geldbewegingen, die een kenmerk werden van de jaren zeventig, oefenen daarom een belangrijke en soms doorslaggevende invloed uit op de koersontwikkeling tussen de voornaamste valuta's. Zij waren en blijven een gevaar voor de wisselkoersstabiliteit. Dit geldt ook voor het EMS. Bij wantrouwen in de dollar stroomt het geld vooral naar Duitsland en Zwitserland en ontstaat een sterk opwaartse druk op de mark (en de frank), maar niet op de andere EMS-valuta's. Dit trekt de Europese wisselkoersen uiteen.

De omvangrijke wisselkoerswijzigingen van de jaren zeventig brachten wel een beter evenwicht in de onderlinge betalingspositie der industriële landen teweeg. Het z.g. aanpassingsproces, dat betalingsevenwicht moet herstellen, begon weer te functioneren. Het grote Amerikaanse tekort en de grote Duitse en Japanse overschotten verminderden. Dit was naast het gevoerde wisselkoersbeleid ook een gevolg van een op elkaar afgestemde binnenlandse conjunctuurpolitiek in de grote industriële landen. Het IMF droeg bij aan het tot stand komen van de coördinatie van dit beleid.

In 1978 kwam evenwichtsherstel in zicht. Maar de invloed van omvangrijke nieuwe olieprijsverhogingen in de eerste helft van 1979 en persverklaringen over verdere verhogingen creëerden een situatie van volstrekte onzekerheid omtrent de toekomst.

4. De enorme olieprijsverhoging

De grote olieprijsverhoging van de jaren zeventig is deels het gevolg van het in de wind slaan van waarschuwingen die deskundigen reeds jaren van tevoren hadden laten horen. Zonder maatregelen zouden de industriële democratieën afhankelijk worden van aardolie uit een klein gebied met dubieuze politieke stabiliteit. De waarschuwingen drongen ook door tot hen die het beleid bepalen. Zo zei de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Kissinger, in april 1973, dus een half jaar voor de eerste grote prijsstijging: „Energy . . . raises the issues of assurance of supply, impact of oil revenues on international currency stability, the nature of common political and strategic interests, and long-range relations of oil-consuming to oil-producing countries” 4).

Ook thans staan deze vragen nog onopgelost op de agenda. Het is niet verwonderlijk dat de waarschuwingen in de wind werden geslagen. Hoe had men een ander beleid kunnen voeren als zelfs nu, nadat het energieprobleem sinds jaren iedereen overduidelijk is geworden, door de publieke opinie,

en derhalve politiek, tot dusver geen krachtig energiebeleid is aanvaard.

De grote verhoging van de energieprijzen is wellicht de belangrijkste gebeurtenis uit de jaren zeventig. Het werd in de loop van het decennium duidelijk dat men niet te maken had met een eenmalige prijsverhoging. In de eerste helft van 1979 werden de aardolieprijzen met 60% verhoogd, een verhoging die — gegeven de tussenliggende verhogingen — in nominale bedragen gelijk was aan de verviervoudiging die in 1973/74 plaatsvond.

De in de jaren zeventig gegroeide situatie op het gebied van de energievoorziening heeft politieke consequenties. De industriële democratieën zijn in de komende jaren volstrekt afhankelijk van aardolie uit het Midden-Oosten. De Sovjetunie heeft verschillende geallieerden in dit gebied, dat dicht bij haar grenzen ligt. Vitale belangen van beide partijen zijn in het geding en zij kunnen worden beïnvloed door onberekenbare lokale politieke ontwikkelingen.

De economische gevolgen van de nieuwe energiesituatie zijn eveneens verrekend. Alom zal een aanpassing in produktiemethoden en consumptiegewoonten aan de nieuwe situatie moeten plaatsvinden. Een verdere verstoring wordt veroorzaakt door de rol die de olieprijsverhogingen spelen bij het opvoeren van de inflatie die reeds door binnenlandse factoren ontstaat. De inflatiebestrijding wordt daardoor moeilijker, pijnlijker en kostbaarder.

Aardolie is het belangrijkste internationaal verhandelde produkt. De enorme stijging van de prijs ervan leidde daarom tot zeer grote verstoringen in het internationale betalingsverkeer. Enerzijds boekte een klein aantal olieproducerende landen grote overschotten. De verwachting aan het einde van de jaren zeventig is dat zij hun invoer minder dan in het midden van de jaren zeventig aan hun stijgende ontvangsten zullen aanpassen. Te snelle sociale veranderingen bedreigen hun wankel politieke stabiliteit: zie Iran. De machthebbers proberen daarom een meer geleidelijke ontwikkeling tot stand te brengen. Anderzijds slaagden de industriële landen er tot begin 1979 in de met olie-import samenhangende tekorten grotendeels weg te werken. Het resultaat was dat de tegenhanger van de overschotten der olieproducenten die in de jaren zeventig ontstonden, de vorm aannam van grote en stijgende tekorten van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden.

5. De ondraaglijke schuldenlast der ontwikkelingslanden

De positie van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden is in de loop van de jaren zeventig zeer ernstig geworden. De stijging van de olierekeringen deed de ontwikkelingshulp voor deze landengroep teniet. De tekorten der ontwikkelingslanden stegen van ruim \$ 30 mrd. in 1978 tot bijna \$ 50 mrd. in 1979.

In de jaren zeventig werd een groot deel der tekorten, en met name de stijging ervan, door particulier kapitaal gefinancierd. De olieproducenten deponeerden hun overschotten bij het westerse particuliere bankwezen dat deze middelen uitleende aan de ontwikkelingslanden. De vraag is hoe lang dit voort kan gaan.

Opnieuw dringt zich een historische vergelijking op. In de jaren twintig had Duitsland grote herstelbetalingen te verrichten aan Frankrijk en Engeland als boete voor de oorlogsschade uit de eerste wereldoorlog. Deze twee landen moesten op hun beurt oorlogsschulden aflossen aan de Verenigde Staten. Maar gedurende een tiental jaren werden deze betalingen door een particuliere stroom van Amerikaans kapitaal naar Duitsland gefinancierd, hetgeen aanpassing in de reële sfeer onnodig maakte. Eind 1929 en 1930 hield de particuliere kapitaalstroom op, wat ertoe bijdroeg dat een simpele recessie zich ontwikkelde tot wat wij de Grote Depressie noemen. Na de tweede wereldoorlog had men de les geleerd. In de vorm van Marshall-hulp kwam een belangrijke officiële geldstroom

4) Henry A. Kissinger, *American foreign policy*, derde druk, W.W. Norton and Co., New York, 1977, blz. 113.

van de Verenigde Staten naar Europa tot stand zonder welke de krachtige Europese economische expansie, die meer dan 20 jaar zou duren, onmogelijk zou zijn geweest. Thans zijn echter enkele olieproducenten belangrijke overschotlanden geworden en de daarmee samenhangende tekorten worden sinds 1974 grotendeels door het particuliere kapitaalverkeer gefinancierd — zonder aanpassing als in de jaren twintig.

Men kan niet in redelijkheid verwachten dat dit in de jaren tachtig zo verder zal gaan. De schuldenlast van de ontwikkelingslanden is bijzonder hoog geworden en de banken bevinden zich in een kwetsbare positie. Dat betekent bepaald *niet* dat wij nu ook, zoals in de jaren dertig, in een depressie verzeild zullen raken. Daarvoor zijn te veel veiligheidsmaatregelen ingebouwd en is de internationale samenwerking gelukkig te groot. Maar onweerswolken stapelen zich op, en alhoewel het moeilijk te zeggen is waar en wanneer het zal gaan regenen, is een bui waarschijnlijk.

Effectief overheidsingrijpen is derhalve noodzakelijk. In de eerste plaats moet voldoende toezicht op de Eurovalutamarkt tot stand worden gebracht. Een eerste basis voor bedrijfseconomisch toezicht kwam in de jaren zeventig door samenwerking tussen de centrale banken tot stand. In de tweede plaats moet een alternatief officieel financieringskanaal worden ingesteld. De z.g. oliefaciliteit, die na de eerste olieprijsverhoging door het IMF in 1975 in het leven werd geroepen op voorstel van Dr. H.J. Witteveen, die toen het Fonds leidde, kan daarbij in zekere mate als voorbeeld dienen. Maar niet geheel, want thans is ook een zekere aanpassing noodzakelijk geworden. Het Fonds zal zich over dit probleem moeten buigen. De oplossing ervan is echter nog niet in zicht. Zullen de olie-exporteurs bereid zijn een groot deel van hun nieuwe middelen aan het Fonds ter beschikking te stellen, en kan het Fonds de last van het terugleiden der middelen dragen? Wat zijn de alternatieven?

Nog verontrustender is de vraag of de olieproducenten bereid zullen blijven voldoende olie te produceren tegen welke prijs dan ook, totdat, op lange termijn, de industriële wereld nieuwe vormen van energieopwekking zal hebben ontwikkeld. Een hopelijk tijdelijk verschijnsel, geheel in strijd met de naoorlogse internationale economische orde, is de economische oorlogvoering tussen de Verenigde Staten en Iran, die op het moment van schrijven medio november 1979 plaatsvindt.

6. De voortgaande internationale samenwerking

In de jaren zeventig heeft de internationale samenwerking een belangrijke rol gespeeld. Als men aan het begin van deze periode iemand zou hebben verteld, dat het pariteitenstelsel zou verdwijnen, de wisselkoers van de dollar beneden de twee gulden zou zakken, de inflatie boven de 10% zou stijgen, de aardolieprijs zou vertienvoudigen en één van de belangrijkste olieproducenten door interne chaos bedreigd zou raken, dan zou hij bepaald grotere rampspoeden hebben voorspeld dan die welke wij tot nu toe hebben beleefd. Het is de internationale samenwerking geweest die het mogelijk heeft gemaakt de gevolgen van deze grote schokken in de internationale economische verhoudingen binnen zekere perken te houden. Het redelijk functioneren op ministersniveau van het z.g. Interim Comité van het IMF, waarin landen uit alle delen van de wereld zijn vertegenwoordigd, is daar een voorbeeld van.

Een les uit de jaren zeventig is dat de onderlinge afhankelijkheid een verdere versterking van deze samenwerking noodzakelijk maakt. Tegelijkertijd wordt deze samenwerking echter moeilijker als gevolg van de toenemende rol van niet-westerse landengroepen met eigen culturele tradities. In tegenstelling tot de situatie tot ongeveer 1970 zal in de jaren tachtig overeenstemming moeten worden bereikt tussen landengroepen met een geheel verschillende historische en culturele achtergrond. Geen gemakkelijke taak.

Dit brengt met zich dat de scheiding tussen politiek en economie in de internationale economische relaties moeilijker wordt. In de jaren zeventig werd deze scheiding nog groten-

deels gehandhaafd. Weliswaar waren de politieke leiders, zelfs de regeringsleiders of staatshoofden, bij de belangrijkste internationale economische beslissingen betrokken, maar geschillen van buitenlandse politiek werden grotendeels buiten deze politieke monetaire besluitvorming gehouden. In de jaren tachtig is een directere band tussen de buitenlandse politiek als zodanig en de internationale economische relaties te verwachten.

Conclusie en beleidstaken

Zo werden de jaren zeventig per saldo gekenmerkt door het zich opstapelen van een aantal moeilijke problemen waarvoor nog geen oplossing is gevonden. Uitgangspunt voor het beleid in de jaren tachtig moet zijn de belangrijke rol die de nationale overheden in het internationale economische bestel spelen. De internationale samenwerking vindt in hoofdzaak tussen deze nationale overheden plaats. Voorwaarde voor een goede samenwerking is een adequate beheersing door de overheden van wat zich in het binnenland afspeelt. Men kan het beleid moeilijk coördineren als dat beleid daarna niet kan worden uitgevoerd.

Op *monetair gebied* zijn hervormingen dringend gewenst. Een eerste punt is de verdere praktische uitwerking van de regels die voor het wisselkoersbeleid zullen moeten gelden. Aan het einde van de jaren zeventig werd daar een begin mee gemaakt, maar verdere vooruitgang is noodzakelijk.

Een tweede punt is het scheppen van een zekere orde op het gebied der reservemiddelen. Op dit punt zijn discussies in volle gang. Zij handelen over een z.g. substitutierekening waarbij dollars bij het Fonds in deposito zouden kunnen worden geplaatst in ruil voor in SDR's luidende vorderingen, d.w.z. vorderingen waarvan de waarde gebaseerd is op een valutapakket. Naast het verminderen van de internationale geldbewegingen, zou het uiteindelijke doel van een dergelijke overeenkomst zijn de rol van nationale valuta's als internationale reservemiddelen te verminderen, en te laten overnemen door een internationaal reservemiddel beheerd door het IMF. In een tijdperk waarin de nationale staat hoogtij viert is dat geen gemakkelijke onderneming.

Een derde punt is de noodzaak van controle op de internationale liquiditeitscreatie. Hiervoor is naast vermindering van de rol van nationale valuta's als internationale reservemiddelen ook een betere controle op de Eurovalutamarkt nodig. Na een bedrijfseconomisch toezicht zou een macro-economisch toezicht tot stand moeten worden gebracht.

De internationale *handel* bleef, ondanks de met werkloosheid gepaard gaande drang tot protectionisme, gekenmerkt door een aanzienlijke mate van vrijheid. Na zes jaar onderhandelen werd in 1979 overeenstemming bereikt over een belangrijk nieuw handelsakkoord dat niet alleen verdere verlaging van de invoerrechten omvat, maar ook een begin maakt met het aanpakken van andere beperkingen op de handel dan invoerrechten.

Het is van belang dat de gedragscodes waarover thans in beginsel overeenstemming is bereikt, effectieve toepassing vinden. Het zou voorts toe te juichen zijn indien het GATT een beleidsorgaan in het leven zou kunnen roepen dat over de dagelijkse toepassing van deze gedragsnormen met gewogen stemkracht en bij meerderheid zou kunnen beslissen. Dit gebeurt sinds jaar en dag in het IMF ten aanzien van de geldende monetaire gedragsnormen.

Het meest urgent is het bereiken van een akkoord over de *energievoorziening*. Daarbij zullen alle aspecten aan de orde moeten komen. De olie-exporterende landen zijn even afhankelijk van de export van de industriële landen als wij van hun olie-export zijn. Dat zij beter georganiseerd zijn dan wij komt deels voort uit de relatieve schaarste van aardolie. Toch betekent deze onderlinge afhankelijkheid dat een overeenstemming bereikbaar moet zijn waarin deze schaarste tot uitdrukking zou moeten komen. Zo'n overeenstemming zou in elk geval *ook* moeten omvatten: 1. de omvang van de aardolieproductie en van conserveringsmaatregelen; 2. de

prijs van aardolie, en 3. het creëren van een nieuw financieringskanaal dat mogelijkheden biedt voor het beleggen van de overschotten van olie-exporteurs en de financiering van de tekorten van vooral de ontwikkelingslanden.

Het *internationale conjuncturele klimaat* aan het begin van de jaren tachtig is ongunstig. De inflatie is thans zo hoog geworden dat er een algemene tendens in de industriële landen is het deflatoire (vraag)effect van de nieuwe olieprijsverhogingen analoog aan een indirecte belasting in de binnenlandse economie te laten doorwerken, maar in de jaren zeventig bleek dat louter een vraagbeperking vooral leidt tot vermindering van de bedrijvigheid en slechts in beperkte mate tot vermindering van de inflatie. Het huidige beleid zou derhalve moeten worden gesteund door directe maatregelen, zoals b.v. een selectief investeringsbeleid en een inkomenspolitiek. Dit zou de hoge sociale kosten verminderen die het terugdringen van de inflatie anders in de vorm van stagnatie met zich brengt. Het is onzeker of zulke directe maatregelen op voldoende steun kunnen rekenen en tevens of men bij afwezigheid daarvan inderdaad een jaren durende economi-

sche stagnatie zal blijven accepteren dan wel zal kunnen ontlopen.

De internationale economische weersverwachting waarmee Nederland in het begin van het komende decennium rekening moet houden, luidt: aanvankelijk recessie en inflatie met opklaringen voor innoverende, exporterende bedrijven met een geavanceerde technologie.

Concluderend zij er nogmaals op gewezen dat de oplossing van de internationale economische moeilijkheden het herwinnen van de beheersing der interne economische ontwikkelingen als noodzakelijke voorwaarde heeft. Daarvoor is alom een grotere binnenlandse consensus nodig. De vraag is of de industriële democratieën weer een dergelijke beheersing tot stand kunnen brengen. Meer in het algemeen is de vraag voor de komende jaren of de westerse democratieën in staat zullen zijn adequate en realistische antwoorden te vinden op een aantal belangrijke problemen die in de jaren zeventig opkwamen maar onopgelost bleven, zowel op politiek, sociaal als economisch terrein — nationaal en internationaal.

T. de Vries

HOOGHEEMRAADSCHAP VAN DELFLAND

Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft de zorg voor de waterkering, de waterbeheersing, de bestrijding van de verontreiniging van de oppervlaktewateren en het beheer van wegen in een gebied van 40.000 ha met 1,2 miljoen inwoners. Voor het bureau Beleids- en begrotingszaken van de secretarie wordt gevraagd een

Hoofd van het bureau Beleids- en begrotingszaken

Algemene informatie

Het bureau is belast met de beleidsadvisering op financieel gebied aan het bestuur, waaronder het opstellen van de begroting, de financiële begeleiding van grote nieuwe werken en het financieel toetsen van bestuursvoorstellen.

Functie-omschrijving

De betrokken functionaris zal als hoofd van het bureau, tevens plaatsvervangend hoofd van de afdeling, een belangrijke bijdrage moeten leveren in de voorbereiding van het financiële beleid. Naast het coördineren van de werkzaamheden van het bureau wordt van hem de ontwikkeling van initiatieven op het terrein van het financiële beleid verwacht.

Functie-eisen

Een voltooide academische opleiding economie met als specialisatie openbare financiën. Ervaring in een soortgelijke functie is van belang.

Geboden wordt

Afhankelijk van opleiding en ervaring kan bij aanstelling een salaris worden geboden van maximaal f 5.211,— per maand. Een verdere uitloop is mogelijk. De bij de overheid gebruikelijke rechtspositieregelingen zijn van toepassing. Een psychologisch onderzoek kan deel uitmaken van de selectieprocedure.

Inlichtingen omtrent de functie kunnen worden ingewonnen bij de heer C. A. Mensinga, hoofd van de afdeling Financiën, telefoon (015) 12 10 33, toestel 145.

Sollicitaties

Eigenhandig geschreven sollicitaties kunt u, binnen veertien dagen na het verschijnen van dit blad, richten aan de secretaris-rentmeester van Delfland, postbus 3061, 2601 DB Delft.

Nieuwe aspiraties, nieuwe problemen

Ontwikkelingslanden en ontwikkelingssamenwerking in een decennium van overgang

PROF. DR. H.C. BOS*

Overgang

De jaren zeventig zijn voor de ontwikkelingslanden met hoop en verwachtingen begonnen. Eind 1970 werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de internationale ontwikkelingsstrategie voor het Tweede Ontwikkelingsdecennium (DD2, 1971-1980) aanvaard. Hoewel langs de weg van moeizame compromissen, was het mogelijk gebleken dat de regeringen van de geïndustrialiseerde en de ontwikkelingslanden zich gezamenlijk achter een formulering van ontwikkelingsdoelstellingen en -middelen hadden gesteld, waarmee men de welvaartsverschillen in de wereld hoopte te verkleinen en de armoede te verminderen. In hoofdlijnen bestond er eensgezindheid over wat daartoe van elk van de betrokken partijen werd verwacht. Van de ontwikkelingslanden: versnelde economische groei door bevordering van landbouw en industrie, verhoging van investeringen en besparingen, aandacht voor werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid en andere sociale doelstellingen; van de geïndustrialiseerde landen: ruime overdracht van kapitaal, zowel in de vorm van commerciële leningen en investeringen als door officiële kapitaalhelp, overdracht van technische kennis en het verschaffen van vrije toegang voor producten uit ontwikkelingslanden tot hun markten.

De ontwikkelingslanden vormden een betrekkelijk homogene groep, overtuigd van hun gemeenschappelijke belangen, al werd speciale aandacht gevraagd voor de groep van zogenaamde minst ontwikkelde landen.

De grote industrielanden toonden weliswaar geen bereidheid concrete, in de tijd vastgelegde, verplichtingen op zich te nemen t.a.v. de overdracht van concessioneel kapitaal (de doelstelling was 0,7% van het bruto nationaal produkt), maar op grond van de ervaringen in de jaren zestig, die werden gekenmerkt door een sterke expansie van de wereldproductie en de wereldhandel waarvan ook een grote trekkracht op de ontwikkelingslanden uitging, leek er reden te zijn de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien. Met de nodige politieke wil en door harmonische samenwerking tussen alle betrokken landen, gesteund door VN-organisaties, moest het mogelijk zijn voortgang te maken met de oplossing van wat genoemd werd het ontwikkelingsvraagstuk.

Maar reeds spoedig bleek dat voor de ontwikkelingslanden de jaren zeventig geen voortzetting van de trends van de jaren zestig zouden betekenen, noch wat de feitelijke ontwikkeling betreft, noch wat de ontwikkeling van opvattingen ten aanzien van het ontwikkelingsvraagstuk aangaat. Integendeel. Zoals we er nu op kunnen terugkijken zijn de jaren zeventig een periode van discontinuïteiten geworden, van instabiliteit, van ingrijpende structurele veranderingen op internationaal monetair, financieel en energiegebied, en van voortgezette stagnatie in de landbouw en in de groei van de armste ontwikkelingslanden; een periode bovendien waarin zich nieuwe concepties en benaderingen van het ontwikkelingsvraagstuk hebben gevormd, die, nationaal en internationaal, hebben geleid tot nieuwe prioriteiten in ontwikkelingsstrate-

gieën; een periode ook van nieuwe, complexe internationale verhoudingen tussen geïndustrialiseerde landen en groepen van ontwikkelingslanden.

Thans, aan het einde van de jaren zeventig — de Verenigde Naties laat het decennium overigens pas eind 1980 eindigen — is de betrekkelijke eenvoud van visie op het ontwikkelingsvraagstuk verdwenen. Terwijl de aspiraties van de ontwikkelingslanden zijn toegenomen en luider worden verkondigd, zijn de problemen vergroot en verveelvoudigd en is er minder eenstemmigheid over de wijze waarop zij tot een oplossing moeten worden gebracht.

De ontwikkelingslanden en de olieprijsverhoging

Een reeks van factoren heeft deze structurele veranderingen in de positie van de ontwikkelingslanden teweeggebracht. In de eerste plaats is de internationale economische toestand en met name de economische ontwikkeling van de geïndustrialiseerde landen ingrijpend gewijzigd. De ineensstorting van het internationale monetaire stelsel op grondslag van de Bretton-Woods-overeenkomst, de daarmee gepaard gaande devaluatie van de dollar, de ongekend hoge inflatie, met name in de eerste helft van de jaren zeventig, maar vooral het energievraagstuk en de stagnatie van de economische groei in de geïndustrialiseerde landen hebben direct en indirect de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden sterk beïnvloed.

De belangrijkste gebeurtenis van de jaren zeventig is ongetwijfeld de verviervoudiging van de aardolieprijs door de OPEC-landen in 1973 geweest. Hoewel het achteraf mogelijk is deze gebeurtenis te verklaren uit de trendmatige daling van de reële olieprijs die sedert de jaren zestig heeft plaatsgevonden, hebben de omvang van de prijsverhoging en het plotselinge karakter ervan voor een schokeffect gezorgd met veelzijdige en complexe economische en politieke gevolgen die nog steeds doorwerken. De gevolgen voor de ontwikkelingslanden en het ontwikkelingsvraagstuk kunnen als volgt worden onderscheiden.

1. De belangrijk gestegen exportopbrengsten van de olieproducerende ontwikkelingslanden hebben deze landen in staat gesteld hun binnenlandse ontwikkelingsuitgaven aanzienlijk te verhogen. In het vooruitzicht van een toekomstige uitputting van hun olievoorraden (voor sommige landen op kortere termijn dan voor andere) zijn deze investeringsuitgaven noodzakelijk om, naast een economische en sociale infrastructuur, een nieuwe economische basis voor de toekomst op te bouwen. Een sterke economische en industriële groei is hiervan het resultaat geweest.

2. De OPEC-landen vormen in feite een heterogene groep. Voor de meeste landen geldt dat de verhoogde exportopbrengsten volledig worden geabsorbeerd door de ontwikke-

* Hoogleraar ontwikkelingsprogrammering en economie der centraal geleide stelsels aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

lingsuitgaven en er tekorten blijven bestaan op de lopende rekening van de betalingsbalans (b.v. Indonesië en Nigerië). Een kleine groep van landen (Saoedi-Arabië, Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten, Libië en, tot voor kort, Iran) heeft echter overschotten en treedt op als kapitaalexporteur. Belangrijke hoeveelheden oliedollars zijn door het internationale bankwezen geabsorbeerd en aangewend voor commerciële kredietverlening. Op lange termijn zoeken deze kapitaal-exporteurs echter rendabele investeringsmogelijkheden voor hun overschotten.

3. De olieprijsverhoging van 1973, en iedere prijsverhoging sindsdien, heeft het betalingsbalanstekort van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden aanzienlijk vergroot. Dit tekort is voor een belangrijk deel, met name in de minder arme ontwikkelingslanden, b.v. in Latijns-Amerika, opgevangen door commerciële leningen met middellange looptijden, dus door vergroting van de schuldenlast. Hoewel sommige OPEC-landen in verhouding tot hun bruto nationaal produkt (BNP) belangrijke bedragen aan concessionele hulp aan andere ontwikkelingslanden beschikbaar stellen (Koeweit en Saoedi-Arabië verstrekten in 1977 resp. 10,2% en 4,8% van hun BNP aan netto uitkeringen), is deze kapitaalhelp gering in verhouding tot het negatieve betalingsbalanseffect dat de olieprijsverhoging voor de olie-importerende ontwikkelingslanden heeft veroorzaakt. Bovendien is de verdeling van de hulp door haar, overigens afnemende, concentratie op Arabische en Islamitische landen, ook niet evenredig met de verdeling van de betalingsbalanseffecten. Deze situatie heeft in toenemende mate geleid tot spanningen tussen OPEC- en overige ontwikkelingslanden, zoals b.v. op de UNCTAD-V-conferentie te Manilla tot uiting kwam. Recent overleg lijkt echter het resultaat te hebben opgeleverd dat naar een oplossing van deze problemen zal worden gezocht. Te denken zou b.v. zijn aan prijsdifferentiatie. Dit is tot heden door de OPEC afgewezen, maar het is de vraag of dat ook in de toekomst zo zal blijven.

4. De olie heeft, vooral op indirecte wijze, als onderhandelingsinstrument tegen de westerse landen gediend. Een belangrijk voorbeeld daarvan is geweest dat de OPEC-landen, daartoe uitgenodigd door de Franse president Giscard d'Estaing, geweigerd hebben met de geïndustrialiseerde landen het energievraagstuk te bespreken zonder daarbij ook andere ontwikkelingsvraagstukken (grondstoffen, handel, monetaire en financiële vraagstukken en hulpverlening) te betrekken en zonder andere ontwikkelingslanden aan dat overleg te laten deelnemen. Dit heeft in 1976 en 1977 geleid tot de zogenaamde Noord-Zuiddialoog (officieel Conferentie voor Internationale Economische Samenwerking) die in Parijs, buiten het kader van de Verenigde Naties, met een beperkt aantal ontwikkelingslanden werd gehouden. Uit dit overleg zijn geen belangrijke resultaten voortgekomen. Ook in de toekomst zal bespreking van het energievraagstuk met de OPEC-landen ongetwijfeld gekoppeld blijven aan andere onderwerpen betreffende de relatie tussen geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden.

NIEO

Het effect dat het optreden van een groep (olieproducerende) ontwikkelingslanden teweegbracht, heeft de ontwikkelingslanden plotseling het gevoel gegeven niet machteloos te zijn in hun relatie tot de geïndustrialiseerde landen en heeft de opvatting doen ontstaan dat het bezit van grondstoffen zo geen wapen, dan toch een middel kan zijn in onderhandelingen met deze landen (later groeide het inzicht dat geen andere grondstof in dit opzicht een zelfde invloed kan hebben als olie en dat ook het oliewapen zijn grenzen heeft). Verder gestimuleerd door een toenemend ongeduld over het feit dat b.v. op het gebied van kapitaaloverdrachten en liberalisatie van het handelsverkeer weinig voortgang wordt gemaakt, wordt in een reeks van VN-conferenties (met name de zesde en zevende speciale zittingen van de Algemene Vergadering van de

Verenigde Naties) een nieuwe benadering van het ontwikkelingsvraagstuk geformuleerd: het streven naar de vestiging van een nieuwe internationale economische orde (NIEO). Men kan daaronder verstaan de 8 à 9 concrete aanbevelingen voor internationale maatregelen, die in de resolutie van de zesde speciale zitting van de VN in 1974 worden opgesomd, maar het lijkt juist het begrip naar zijn strekking te interpreteren. Die strekking is, dat de huidige internationale orde is gebaseerd op regels die zijn opgesteld of gegroeid in een tijd van koloniale verhoudingen. Zij gaat derhalve uit van de belangen van de geïndustrialiseerde landen en van de hegemonie van de Verenigde Staten op monetair en ander gebied die dateert uit de periode voordat de sterke spreiding van de activiteiten van multinationale ondernemingen had plaatsgevonden. Deze orde werkt in het nadeel van ontwikkelingslanden en functioneert thans ook voor ontwikkelde landen niet meer bevredigend.

Een NIEO moet berusten op gelijkwaardige deelneming van de ontwikkelingslanden in internationale beslissingsmechanismen (b.v. in het IMF, de Wereldbank en de GATT) en gelijkwaardige invloed op internationale spelregels voor het economisch verkeer die betere kansen op ontwikkeling geven voor de ontwikkelingslanden. Een Handvest voor de economische rechten en plichten van staten wordt geformuleerd (1975), waarin het, in wezen nationalistische, beginsel van de permanente soevereiniteit van de regeringen van ontwikkelingslanden in het beschikken over hun natuurlijke hulpbronnen centraal staat.

Door UNCTAD wordt het geïntegreerde grondstoffenprogramma opgesteld, dat beoogt de grondstoffenmacht van de ontwikkelingslanden te versterken. Het programma omvat verschillende componenten, o.a. de vorming van producentenassociaties voor grondstoffen en de indexatie van grondstoffenprijzen. Tot heden zijn echter alleen de voorstellen tot het afsluiten van een reeks van grondstoffenovereenkomsten ter stabilisatie van de prijzen, met name via buffervoorraden, en het instellen van een gemeenschappelijk fonds ter financiering van deze overeenkomsten in onderhandeling geweest en zijn bescheiden resultaten bereikt.

De betekenis van particuliere buitenlandse investeringen wordt erkend, maar de noodzakelijkheid van internationale gedragsregels voor transnationale ondernemingen en de overdracht van technologie wordt benadrukt. Intergouvernementele commissies voor de formulering van dergelijke codes worden daartoe ingesteld.

Op industrieel gebied werd in 1975 door de Tweede Algemene UNIDO-conferentie, gehouden in Lima, de doelstelling aanvaard dat de ontwikkelingslanden tegen het jaar 2000 ten minste 25% van de industriële wereldproductie voor hun rekening moeten nemen (de Lima-doelstelling), hetgeen een concrete uitdrukking is van het verlangen naar een grotere rol voor de ontwikkelingslanden in de wereldeconomie.

Met de NIEO komt een ander nieuw concept naar voren: „self reliance”, d.w.z. autonomie of zelfstandigheid, het vertrouwen op eigen kracht, nationaal en collectief. Onder deze noemer vindt men voorstellen verenigd die variëren van economische en technische samenwerking tussen de ontwikkelingslanden en intensivering van de onderlinge handel tot grotere zelfvoorziening op voedselgebied, verwerking van eigen mineralen en agrarische grondstoffen, opbouw van eigen capaciteit tot ontwikkeling van technologie en vermindering van de afhankelijkheid van buitenlandse investeringen, bedrijven en technologie. In extreme vorm betekent „self reliance” het loskoppelen („de-linking”), geheel of selectief, van de relaties met de ontwikkelde landen. Al naar gelang de inhoud die aan het begrip wordt gegeven, is „self reliance” het resultaat van een succesvol ontwikkelingsproces dat toenemende interdependentie met de ontwikkelde landen niet behoeft uit te sluiten, dan wel een zelfstandige doelstelling die kan conflicteren met andere doelstellingen, b.v. economische groei of verbetering van werkgelegenheid, en die een groeiende interdependentie met de geïndustrialiseerde wereld zal afremmen.

Samenvattend kan men stellen dat het streven naar nieuwe economische relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden thans in de internationale discussies en onderhandelingen vooropstaat. De geest van harmonische samenwerking waarop de internationale ontwikkelingsstrategie voor DD2 was gebaseerd, lijkt te zijn verdwenen.

Nieuwe opvattingen

In de loop van de jaren zeventig zijn ook nieuwe opvattingen ontstaan over het gewenste ontwikkelingsbeleid in de ontwikkelingslanden zelf. Door studies die zijn verricht door b.v. de Wereldbank en de ILO, is de aandacht gevestigd op het feit dat een stijging van het nationale inkomen niet noodzakelijk een gelijke stijging van de inkomens van alle bevolkingsgroepen of een dienovereenkomstige verbetering van de voorziening in de basisbehoeften van de bevolking betekent. In tal van landen blijkt economische groei gepaard te gaan met een relatieve achteruitgang van het inkomen van de armste bevolkingsgroepen.

De resultaten van feitelijk onderzoek hebben in ruime kring geleid tot de conclusie dat de doeleinden van ontwikkelingsbeleid in de terminologie van de Wereldbank moeten zijn: versnelling van de economische groei tezamen met bestrijding van armoede en verbetering van de positie van de armste bevolkingsgroepen; in de formulering van de ILO: voorziening in de basisbehoeften van de bevolking, waarbij onder basisbehoeften worden verstaan minimumvoorzieningen voor voedsel, huisvesting, kleding, drinkwater, openbaar vervoer, gezondheid, onderwijs e.d., en bovendien deelneming van de bevolking in beslissingen die haar raken. Economische groei is hiervoor noodzakelijk, maar niet voldoende. Welke van deze, of nog andere, formuleringen men ook kiest, in alle gevallen wordt meer aandacht gevraagd voor directe maatregelen ten behoeve van bepaalde arme groepen van de bevolking. Een proces van automatische „trickling down” van de macro-economische effecten naar de armsten wordt verondersteld onbevredigend te werken.

Deze opvattingen hebben ook gevolgen gehad voor het hulpbeleid van vele rijke landen, nl. een sterkere concentratie van de hulp op de armste landen en de armste groepen, met name door middel van projecthulp ten behoeve van speciale doelgroepen. Het Nederlandse hulpbeleid, zowel van de vorige als de huidige regering, is daarvan een duidelijk voorbeeld.

Deze nieuwe accenten hebben in de ontwikkelingslanden een gemengd onthaal gevonden. Sommige regeringen erkennen de betekenis van deze prioriteiten, maar beschouwen de nieuwe oriëntatie van de betreffende donorlanden als een bemoeienis met hun interne beleid en, door de sterke nadruk op projecthulp, niet in overeenstemming met hun behoeften. Andere regeringen staan afwijzend, omdat zij inzien dat een beleid dat de positie van de armste bevolkingsgroepen moet versterken, ook ingrijpende institutionele wijzigingen vraagt, die de heersende binnenlandse machtsverhoudingen kunnen aantasten. De irritatie wordt nog vergroot wanneer het donorland een negatieve houding inneemt tegenover het streven van de ontwikkelingslanden naar een nieuwe internationale economische orde. Ook de eerbiediging van de fundamentele mensenrechten als voorwaarde voor hulpverlening ontmoet grote weerstand, zoals b.v. is gebleken bij de onlangs afgesloten onderhandelingen over de verlenging van het Lomé-verdrag van de EG met een aantal ontwikkelingslanden.

De toekomst zal moeten leren of het beleid in de ontwikkelingslanden werkelijk accentverschuivingen in de aangegeven richtingen zal ondergaan, al dan niet onder invloed van bilateraal en multilateraal hulpbeleid, en of het, indien uitgevoerd, ook het beoogde effect zal hebben.

Feitelijke ontwikkelingen

De feitelijke ontwikkeling van de ontwikkelingslanden

heeft in belangrijke mate de weerslag van het internationale economische gebeuren ondervonden, al is een nadere, niet volledig beschikbare, analyse vereist om te kunnen vaststellen hoe belangrijk de externe invloeden zijn geweest in vergelijking tot wijzigingen in het binnenlandse beleid.

De Verenigde Naties verwachten voor de ontwikkelingslanden als geheel over de periode 1970-1980 een gemiddelde jaarlijkse groei van het bruto binnenlands product (BBP; in prijzen van 1974) van 5,6%. De doelstelling van het Tweede Ontwikkelingsdecennium was 6%. Tegen een verwachte groei van de ontwikkelde markteconomieën van 3,5% steekt het groeipercentage van de ontwikkelingslanden als groep gunstig af. Door het grote verschil in bevolkingsgroei (2,6% resp. 0,7% per jaar) is de groei van het BBP per hoofd van de bevolking voor beide groepen van landen echter van dezelfde orde van grootte, nl. ca. 3%. De betekenis van een verlaging van de bevolkingsgroei in de ontwikkelingslanden (behalve voor het inkomen per hoofd ook voor b.v. de voedselvoorziening, de werkgelegenheid en het urbanisatieproces) wordt hiermede geïllustreerd. De bevolkingsgroei neemt wel af, maar in het algemeen erg langzaam. Het effect daarvan op de groei van de beroepsbevolking zal bovendien pas tegen het eind van deze eeuw merkbaar zijn.

De verwachte gemiddelde groeicijfers voor de jaren zeventig verbergen belangrijke schommelingen in de ontwikkeling gedurende deze periode, waaronder de algemene daling van de groei in de laatste jaren van het decennium onder invloed van de economische stagnatie in de geïndustrialiseerde wereld.

De groeicijfers voor de ontwikkelingslanden als geheel verhullen ook de grote verschillen tussen landen en groepen van landen. In vergelijking tot de jaren zestig zijn deze verschillen toegenomen. De toenemende differentiatie wordt veroorzaakt door verschillen in externe omstandigheden, ontwikkelingsniveau en -potentieel en ontwikkelingsbeleid. Het meest expansief zijn, naast de olieproducerende ontwikkelingslanden, de zich snel industrialiserende landen van Oost-Azië (Zuid-Korea, Taiwan, Hongkong) en Latijns-Amerika (Brazilië) geweest met gemiddelde groeicijfers van 8 tot 10%. Daarentegen is de groei in de armste landen, met name in Afrika, gering (3% tot 3,5%).

De landbouwproductie van de ontwikkelingslanden is over de jaren zeventig naar schatting met gemiddeld 2,8% per jaar gegroeid. Dit cijfer is ongeveer gelijk aan dat van de bevolkingsgroei. In de strategie voor DD2 was uitgegaan van een doelstelling van 4%. De mate van zelfvoorziening in voedsel is voor de meeste landen systematisch teruggelopen. In de ontwikkelingslanden zijn onvoldoende voedselreserves beschikbaar om sterke dalingen in de voedselproductie in perioden van misoogst en droogte op te vangen. De koopkracht van de massa der bevolking groeit in de meeste landen onvoldoende om de landbouwproductie te stimuleren, terwijl daarnaast belemmeringen van institutionele aard bestaan.

De industriële productie heeft zich naar verhouding het meest bevredigend ontwikkeld met een gemiddelde groei van 7,5% per jaar (de doelstelling was 8%). Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de industriële wereldproductie is gestegen van ongeveer 7% in 1970 tot naar schatting ca. 9% in 1977, overigens mede als gevolg van de stagnatie in de industriële groei van de ontwikkelde landen. De ontwikkelingslanden zijn hiermede nog ver verwijderd van de Lima-doelstelling van 25% voor het jaar 2000. De industriële productie is sterk geconcentreerd in een klein aantal landen, in Latijns-Amerika (Brazilië, Mexico en Argentinië) en in Oost- en Zuid-Azië (India, Zuid-Korea, Taiwan); de industriële uitvoer met name in de kleine landen van Oost- en Zuidoost-Azië (Hongkong, Zuid-Korea, Taiwan, Singapore) en in Brazilië. Door een industrialisatiepolitiek gebaseerd op bevordering van de uitvoer van arbeidsintensieve industriële producten zijn deze landen erin geslaagd een sterke groei van hun productie, uitvoer en werkgelegenheid tot stand te brengen. Het is daarom paradoxaal dat zij voor hun succesvolle ontwikkelingspolitiek in feite worden gestraft door de toenemende

protectie van de geïndustrialiseerde landen tegen hun uitvoerproducten.

De groei en de uitvoer van deze, zich uitbreidende, groep van ontwikkelingslanden worden niet alleen geremd door de stagnatie van de groei in de geïndustrialiseerde landen, maar ook door het „nieuwe protectionisme” dat door deze stagnatie wordt opgeroepen. Het aandeel van de industriële producten in de totale uitvoer (excl. brandstoffen) van de ontwikkelingslanden is tussen 1970 en 1976 gestegen van 35% tot 46%. Ruim twee derde van de industriële uitvoer wordt afgezet in de geïndustrialiseerde landen, maar de industriële invoer van deze laatste groep van landen vindt slechts voor 10 à 12% zijn oorsprong in ontwikkelingslanden. Hun aandeel in het binnenlands verbruik van de geïndustrialiseerde landen is minder dan 2%. Voor Nederland bedroegen deze percentages 7,5 resp. 3,6 in 1978 en 4,8 resp. 2,0 in 1970, volgens schattingen van het onlangs gepubliceerde NEI-EUR onderzoek over herstructurering.

De netto stroom aan concessioneel kapitaal (schenkingen en zachte leningen) van de DAC-landen (de hulpgevendende OESO-landen) naar de ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen in verhouding tot het gezamenlijke BNP van de DAC-landen bleef in de jaren zeventig vrijwel ongewijzigd, nl. 0,34% in 1970 en 0,35% in 1978, en derhalve ver verwijderd van de doelstelling van 0,7%.

De jaren tachtig

De toekomst van de ontwikkelingslanden voor de jaren tachtig is voor een belangrijk deel afhankelijk van de ontwikkeling van de geïndustrialiseerde landen. Daarover bestaat thans grote onzekerheid. Men kan hierover twee eenvoudige alternatieve veronderstellingen maken, een pessimistische en een optimistische 1). Het pessimistische scenario houdt in voortgaande stagnatie van de productie, structurele overcapaciteit, werkloosheid en inflatie in de geïndustrialiseerde wereld en daarmee trage groei van de wereldhandel. Het optimistische scenario veronderstelt hervatting van regelmatige groei, hoewel minder snel dan de historisch unieke snelle groei van de jaren zestig, b.v. rond 4%, en vermindering van de overcapaciteit en van de druk van werkloosheid en inflatie.

Er kan weinig twijfel over bestaan dat de ontwikkelingslanden gebaat zijn bij een hervatting van de economische groei van de geïndustrialiseerde landen. Hierdoor wordt de afzet van hun grondstoffen en industriële producten bevorderd en de absorptie van de invoer van hun industriële producten op de binnenlandse markten van de industrielanden vergemakkelijkt, zodat de huidige protectionistische tendensen kunnen verzwakken en structuurveranderingen gemakkelijker kunnen plaatsvinden.

Hervatting van een regelmatige groei zal echter ook de vraag naar energie stimuleren en, in de verwachting dat de olieproducerende landen een terughoudende productiepolitiek zullen voeren op grond van hun lange-termijnbelang, een permanente opwaartse druk op de reële olieprijsz uit oefenen. Deze kan op korte termijn alleen door effectieve energiebesparing en op lange termijn door overgang op andere energiebronnen, dan wel door exploitatie van belangrijke nieuwe oliereserves worden verlicht. Olie-importerende ontwikkelingslanden zullen van voortgaande olieprijsstijgingen nadelige gevolgen ondervinden via stijgende kosten voor olie-invoer en daardoor toenemende tekorten op de betalingsbalans. De armste ontwikkelingslanden hebben hiertegen weinig andere mogelijkheden tot verweer dan een vergroot beroep op concessionele kapitaalhelp of een verlaging van hun groeitempo.

De ontwikkelingslanden in de categorie met midden- of hogere inkomens (b.v. boven \$ 300 per hoofd) die voor hun ontwikkeling in belangrijke mate afhankelijk zijn van de uitvoer van industrieproducten, zullen de zuigkracht van de hernieuwde groei van de industrielanden sterker ondervinden dan de landen met lage inkomens (beneden \$ 300 per hoofd).

Hoewel beide groepen van landen hogere inkomens zullen bereiken dan bij voortdurende stagnatie zullen de relatieve verschillen groter worden. Er is een sterke tendens tot een verwijding van de inkomenskloof tussen enerzijds de groep van armste ontwikkelingslanden in Afrika en Zuid-Azië (India met zijn relatief sterk geïndustrialiseerde economie neemt daarbij een bijzondere plaats in) en anderzijds de groep van zich snel industrialiserende landen in Oost- en Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika.

De mogelijkheden voor de armste landen om de inkomens van hun bevolking te verhogen liggen in de eerste plaats in de bevordering van de landbouw en, in ruimer verband, in rurale ontwikkeling. Deze mogelijkheden zijn hoofdzakelijk afhankelijk van het beleid dat daartoe door de regeringen van de betrokken landen zelf wordt gevoerd. Donorlanden kunnen daaraan steun verlenen door middel van concessionele hulp (schenkingen en zachte leningen), met name voor de financiering van de opbouw van infrastructuur en investeringen in de landbouw, en door technische hulpverlening.

De ontwikkelde landen zullen in de komende jaren op veel directere wijze en in toenemende mate worden geconfronteerd met de gevolgen van de voortschrijdende industrialisatie in de tweede groep van ontwikkelingslanden. Nieuwe landen volgen het succesvolle voorbeeld van Zuid-Korea en Taiwan en schakelen over van een industrialisatiepolitiek gebaseerd op invoervervanging naar bevordering van de uitvoer van industriële arbeidsintensieve producten. De half-geïndustrialiseerde landen gaan zich ook toeleggen op de productie en uitvoer van kapitaalgoederen. In hoeverre dit proces een toenemende druk op de markten van de geïndustrialiseerde landen zal uitoefenen, hangt af van het tempo waarin de industriële uitvoer zal toenemen, de spreiding naar goederensamenstelling en naar afzetlanden, de toeneming van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden, maar bovenal van de groei van de geïndustrialiseerde landen zelf.

In het „lage-groei-scenario” zal de invoer uit ontwikkelingslanden veel sterkere protectie ontmoeten, ook al is de relatieve betekenis van deze invoer voor de teruglopende werkgelegenheid in sommige zwakke sectoren gering. Tegenover deze protectie is het stellen van het liberale, theoretisch sterke, economische advies dat men industrieën die de concurrentie niet aankunnen, niet kunstmatig in stand moet trachten te houden door handelsbescherming en subsidies, alleen reëel — d.w.z. politiek uitvoerbaar — in een situatie waarin andere sectoren een zodanig snelle expansie ondergaan dat zij in staat zijn de arbeid te absorberen die uit stagnerende en in te krimpen sectoren vrijkomt. Herscholing en herlokatie van arbeid of industrieën zullen niet kunnen worden gemist, maar zijn niet voldoende om herstructurering op pijnloze wijze te realiseren. Hetgeen door de Amerikaanse econoom W. Nordhaus is genoemd de „ballacy of misplaced concreteness” — men ziet wel de werkloosheid die men door protectie en subsidies aan zwakke bedrijfstakken voorkomt, maar niet het veelvoud aan werkgelegenheid dat elders in de economie gecreëerd kan worden door over te schakelen op productie in andere sectoren —, is een sterk argument in een situatie waarin naast stagnerende ook expansieve sectoren aanwezig zijn waarvan de groei wordt geremd door een tekort aan arbeid. Indien zulke groeisectoren niet aanwezig zijn, lijkt er weinig kans te zijn dat de protectie tegen de invoer uit ontwikkelingslanden zal verminderen. In de huidige economische situatie van de meeste geïndustrialiseerde landen, waaronder Nederland, is het effectiefste middel ter bestrijding van het toenemende protectionisme en ter bevordering van internationale herstructurering het herstel van de regelmatige economische groei van de ontwikkelde landen. Op dit punt vallen de belangen van de ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen duidelijk samen.

1) Voor meer gedifferentieerde scenario's, zie de OESO-studie *Inter-futures. Facing the future*, Parijs, 1979.

Voor de ontwikkelingslanden is het herstel van de economische groei van de industriële wereld echter niet voldoende voor de ontwikkeling van hun economieën. De belangrijkste bijdrage daartoe zal het eigen beleid moeten geven. De ervaring daarmee in het afgelopen decennium stemt voor vele landen niet tot optimisme. Er staan vele onderwerpen op de agenda voor de toekomstige internationale onderhandelingen tussen Noord en Zuid, waarbij de paralleliteit van belangen ontbreekt of alleen met de lange-termijnvisie van de ware staatsman kan worden onderkend.

De jaren tachtig breken daarom aan, niet met hoop en verwachting zoals het afgelopen decennium, maar in een stemming van onzekerheid over de toekomst, met twijfels over de keuze van de juiste prioriteiten en met weinig steun van een succesvol verleden. Een combinatie van visie en nuchterheid zal daarom nodig zijn om in de toekomst de juiste weg te vinden: visie, om de hoofdlijnen in een historisch ontwikkelingsproces te onderscheiden en nuchterheid om aan dat toekomstbeeld concrete inhoud te geven.

H.C. Bos



Ministerie van Defensie

Bij het Directoraat-Generaal Economie en Financien te 's-Gravenhage kunnen worden geplaatst

economen en juristen (mnl./vrl.)

Het Directoraat-Generaal Economie en Financien is het financiële hart van het Ministerie van Defensie. Het is als zodanig belast met het ontwikkelen van een constituerend en het voeren van een evenwichtig, economisch financieel beleid enerzijds alsmede met het toezicht op een doelmatig en rechtmatig beheer van het defensiebudget anderzijds. Voor de uitvoering van deze taken is het Directoraat-Generaal verdeeld in o.m. een Directie economisch financieel beleid en een Directie financieel beheer.

De economen en juristen die wij zoeken kunnen, ter voorbereiding op een leidinggevende functie, worden geplaatst als staffunctionaris bij de Directie financieel beheer dan wel als medewerker op een der gespecialiseerde afdelingen bij de Directie economisch financieel beleid. Het betreft in het laatste geval de afdelingen welke zich bezighouden met de planning op financieel economisch terrein, zowel nationaal als internationaal en met de ontwikkeling van beleidstechnieken. Voor een goede taakvervulling zien wij als vereisten:

- een voltooide universitaire opleiding economie of rechten met aantoonbare financieel economische specialisatie;
- goede contactuele eigenschappen;
- een goede schriftelijke en mondelinge uitdrucksvaardigheid;
- afhankelijk van de functie, een actieve kennis van de engelse en tenminste een passieve kennis van de franse en duitse taal.

Ook zij die binnenkort afstuderen kunnen reflecteren.

Ervaring op financieel economisch terrein strekt tot aanbeveling, maar is niet noodzakelijk.

Het salaris dat geboden kan worden is afhankelijk van de ervaring, doch bedraagt tenminste f 2967,- per maand. Minimaal 21 vakantiedagen per jaar en 8% vakantie-uitkering. Eventuele tegemoetkoming in de reis-, pension- en verhuiskosten volgens de terzake geldende bepalingen.

Een psychologisch onderzoek behoort tot de selectieprocedure.

Zij die belangstelling hebben voor een functie in een der bovenvermelde taakgebieden kunnen - bij voorkeur 's ochtends tussen 10.00 en 12.00 uur - nadere informatie inwinnen bij mr J.N. Hofstee (telefoon 070 - 721884), met wie ook een afspraak kan worden gemaakt voor een oriënterend gesprek.

Schriftelijke sollicitaties dienen ingezonden te worden voor 8 januari 1980 en te worden gericht aan de Directie Burgerpersoneel, Hoofd van de afdeling Personeelsvoorziening, Postbus 20701, 2500 ES 's-Gravenhage.

Moeizaam improviseren

Europese integratie 1970–1980

DR. S. PATIJN*

1. Inleiding

Het tempo waarin in de eerste jaren van de Europese Gemeenschap (EG) de Europese gemeenschappelijke markt werd opgebouwd, was in overeenstemming met de hoogconjunctuur van de jaren zestig. Er heerste een klimaat van ongekend optimisme ten aanzien van de kansen om vanuit de economische samenwerking van zes Europese staten te komen tot verdergaande en ingrijpender politieke en staatkundige hervormingen. De maatschappelijke steun voor het integratiestreven was in alle deelnemende landen vrijwel algemeen en ook van de Verenigde Staten gingen belangrijke politieke impulsen uit. Het was dan ook niet verwonderlijk dat de gemeenschappelijke markt sneller tot stand werd gebracht dan in de in 1957 overeengekomen verdragen was voorzien. Ook het zo moeilijk geachte Europese landbouwbeleid kwam van de grond, hetgeen een groot succes was voor de tandem Hallstein-Mansholt. De Europese Commissie fungeerde als motor van het integratieproces en bewees over een belangrijk politiek gewicht te beschikken.

Wel waren er ook toen donkere wolken. De afwijzing van het Engelse lidmaatschap van de EG door de Franse president De Gaulle in 1964 en het z.g. „akkoord van Luxemburg” van 1966, waarbij werd bepaald dat voor belangrijke besluiten de regeringen unanimiteit dienden te bereiken, toonden toen al aan dat de zwakheid van de Gemeenschap lag in haar geringe politieke cohesie en in de gebrekkigheid van haar besluitvorming. Het was de tijd — vóór de Ostpolitiek van de Bondsrepubliek Duitsland — dat Frankrijk in de EG letterlijk en figuurlijk de dienst uitmaakte.

Desondanks ging men vol goede moed verder, zonder dat de maatschappelijke spanningen die in 1968 in vele westerse landen aan het licht traden, hier veel aan veranderden. Het integratieproces leek een autonoom gebeuren dat los van nationale zorgen voortgang zou kunnen vinden.

2. De jaren zeventig

In het begin van de jaren zeventig was het operationele gedeelte van de Europese verdragen voor een flink deel afgewerkt. Toch was op belangrijke beleidsterreinen als het vervoersbeleid, de sociale politiek, het energiebeleid en de handelspolitiek nog nauwelijks een gemeenschappelijk beleid van de grond gekomen. Nieuwe beleidsinstrumenten waren niet direct voorhanden en slechts in beperkte mate konden nieuwe ontwikkelingen tot stand worden gebracht.

Externe betrekkingen

De aandacht richtte zich in deze jaren in de eerste plaats op de *externe betrekkingen* van de Europese Gemeenschap. Een aantal belangrijke hypotheke die op de EG rustten, werd afgelost.

1. De voorheen koloniale verhoudingen, die in het EEG-

verdrag waren vastgelegd in de regeling met „de landen en gebieden over zee”, werden in 1975 definitief omgebouwd tot nieuwe relaties door middel van het z.g. Lomé-verdrag, dat een overeenkomst was tussen de EG en 46 onafhankelijke ontwikkelingslanden. In oktober 1979 werd dit verdrag verlengd door de EG en de inmiddels tot 57 landen aangegroeide groep ontwikkelingslanden.

2. De schaduw uit het verleden die over de Europese Gemeenschap hing ten gevolge van de mislukte Maudling-onderhandelingen van 1959 welke leidden tot de splitsing binnen Europa tussen de zes van de EEG en de zeven van de Europese Vrijhandelsassociatie onder leiding van het Verenigd Koninkrijk, verdween. Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland traden in 1973 tot de EG toe. De Vrijhandelsassociatie stierf een zachte dood. Dat een en ander gepaard ging met een afwijzing van de toetreding door de Noorse bevolking via een referendum was snel vergeten. Noorwegen had via grote olie- en gasvondsten in de Noordzee zijn economische basis inmiddels zelfstandig verbreed. De Noorse afwijzing werd eerder als onverstandig en tijdelijk beoordeeld dan als een teken aan de wand voor het stagneren van het Europese integratieproces.
3. De relaties tussen de EG en een aantal Zuideuropese landen, die tijdelijk bevroren waren geweest, werden na 1974 in een snel tempo weer opgebouwd. Dit leidde tot overeenstemming over toetreding van Griekenland tot de EG in 1981 en van Portugal en Spanje enkele jaren later.

Interne ontwikkeling

Wat de interne ontwikkeling van de Europese Gemeenschap betreft, hebben de jaren zeventig niet veel feitelijke veranderingen gebracht. Men krijgt wel eens de indruk dat in de afgelopen jaren de Europese Gemeenschap voortdurend heeft getracht over zijn eigen schaduw van voorafgaande successen heen te springen. Uiteraard zonder veel resultaat. Eigenlijk op maar één terrein is een zeker succes geboekt. In 1978 kwam het Europees Monetair Stelsel (EMS) tot stand waarin een aantal afspraken op het terrein van het monetaire beleid werd vastgelegd. Maar ook hier zijn er fundamentele zwakten ingebouwd. Zo is de werking van het EMS voor een belangrijk deel afhankelijk van latere besluitvorming die unaniem moet plaatsvinden. Bovendien berust op het EMS de hypotheek van de afwezigheid van het Verenigd Koninkrijk.

Op de meeste andere beleidsterreinen werd voortgeborduurd op bestaande patronen, zonder dat veel nieuwe ontwikkelingen tot stand kwamen. De Europese Commissie moet daarbij, gesteund door het Europese Parlement, voor elke millimeter terreinwinst langdurige gevechten leveren. Het duidelijkst komt dit tot uiting bij het sociale beleid en de energiepolitiek.

* Lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid.

Institutionele ontwikkelingen

Het uitbouwen van de instellingen van de Europese gemeenschap kreeg in de jaren zeventig weinig gestalte. De belangrijkste gebeurtenis op dit gebied in deze periode is de beslissing die in 1976 werd genomen over het houden van Europese verkiezingen en die leidde tot de eerste Europese verkiezingen in juni 1979.

Daarnaast was er de ontdekking van de Europese begroting als beleidsinstrument en als element van parlementaire controle. De afgelopen jaren is er jaarlijks slag geleverd tussen de Europese Commissie, de Ministerraad en het Europese Parlement over de hoogte van de begroting. Hierbij vond er jaarlijks een kleine verschuiving van bevoegdheden plaats in de richting van het Europese Parlement — dit met volledige steun van de Commissie —, ten koste van de zeggenschap van de Raad. De crisis over de begroting die in het najaar van 1979 zijn climax bereikte, is dan ook uitsluitend te verklaren uit het feit dat in het verleden hiervoor de eerste stappen zijn gezet, zonder dat dit op al te grote bezwaren stuitte.

Al deze jaren lang heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zijn rol onverstoort vervuld. Het Hof lijkt een wat vergeten instelling te midden van de veel meer in het oog lopende activiteiten van het Europese Parlement en de Ministerraad, maar in de praktijk van de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen heeft het Hof onschatbare diensten bewezen en bewijst het deze nog steeds. Men zou kunnen spreken van het meest stabiele element in het Europese integratieproces.

3. Kanttekeningen bij de ontwikkeling van de EG in de jaren zeventig

Wanneer men kanttekeningen wil plaatsen bij de ontwikkelingen in de EG gedurende de afgelopen 10 jaar, dan dient men allereerst te kijken naar de ontwikkelingen in de verschillende landen die tot de EG behoren. Het Europese eenwordingsproces is immers niet een autonoom gebeuren, maar wortelt in de staten. Daarnaast kunnen enkele specifieke opmerkingen worden gemaakt over het Europese integratieproces.

Negatieve ontwikkelingen

1. Centraal in de beoordeling van de jaren zeventig staat het feit dat in de Europese verdragen de beleidsinstrumenten ontbreken om gemeenschappelijk het hoofd te bieden aan de politieke en economische vraagstukken waarvoor men op dit moment staat. Om concreter te zijn: het EEG-verdrag is totaal versleten. Er is in hetgeen in 1957 is overeengekomen weinig of niets te vinden dat bruikbaar is voor het beleid in de jaren tachtig. Alles moet geïmproviseerd tot stand worden gebracht via unanieme beslissingen tussen nu negen, over enkele jaren twaalf, voor het grootste deel autonome staten.
2. Het ontbreken van beleidsinstrumenten is m.n. zo opvallend, nu de conjuncturele terugslag na de oliecrisis van 1973 de regeringen, de belangengroepen en de politici weer volledig heeft teruggeworpen op nationale oplossingen. Ook zij die gemeenschappelijke oplossingen zouden willen nastreven voor de problemen van de werkloosheid en de teruggang van de industriële bedrijvigheid, vinden in Europees verband daarvoor nauwelijks een kader dat meer aanreikt dan de optelsom van de nationale problemen. Dit doet de neiging tot navelstaren en protectionisme die toch al aanwezig was binnen de Negen, alleen maar toenemen.

3. De toetreding van het Verenigd Koninkrijk heeft de cohesie bepaald niet doen toenemen. Meer nog dan de Franse in de jaren zestig is de Engelse opvatting, van links tot rechts, dat de Europese Gemeenschap een soort van grabbelton is, waarbij het er uitsluitend om gaat zoveel mogelijk van de buit naar zich toe te halen. De andere lidstaten blazen wat dit betreft hun partijtje flink mee en het begrip „juste retour” lijkt gemeengoed te gaan worden. Op deze wijze wordt Brussel de vestigingsplaats van een soort vereveningsinstelling en zal van een autonoom beleid nauwelijks sprake kunnen zijn.
4. De Europese verkiezingen van 1979 hebben een zekere schokwerking gehad. Het rotsvaste vertrouwen dat de Europese bevolking wel achter haar leiders gaat staan in brede steun voor het Europese integratieproces is in een aantal landen sterk ondermijnd. De vanzelfsprekendheid waarmee het beleid van afzonderlijke regeringen t.a.v. de Europese integratie de afgelopen 20 jaar werd ondersteund, is verdwenen. Er is grote onverschilligheid van de kiezers tegenover de Europese verkiezingen en dus tegenover het Europese integratieproces aan de dag getreden.

Positieve ontwikkelingen

De hierboven gemaakte opmerkingen over de stand van zaken zijn alle negatief en buitengewoon somber. Toch is het beeld in zijn totaliteit genuanceerder dan hierboven naar voren komt. Het is goed om in dit verband ook enkele elementen die bepaald positief kunnen worden genoemd, niet uit het oog te verliezen.

1. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat ondanks de zware economische teruggang de gemeenschappelijke markt niet wezenlijk is aangetast. Integendeel. Statistieken tonen aan dat de onderlinge handel tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap jaarlijks nog toeneemt in veel sterkere mate dan met landen daarbuiten. Voor Nederland zijn de cijfers die het belang van de EG-handel weergeven, nog het meest sprekend. In 1978 was 57% van onze totale invoer afkomstig uit de EG en ging 71% van onze uitvoer naar EG-landen toe. Het positieve saldo in de handel met de EG-landen was voor Nederland in 1978 f. 11 mrd.; wat betreft de handel met andere landen was dat saldo f. 6 mrd. negatief.
2. Een tweede ontwikkeling die gunstig kan worden genoemd, is de ontwikkeling van de buitenlandse betrekkingen van de Europese Gemeenschap. Naast de totstandkoming van de nieuwe relatie met de ontwikkelingslanden waarover hierboven is gesproken, moet worden gewezen op het uitbouwen van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Deze samenwerking op het terrein van de buitenlandse politiek heeft uiteraard haar nadelen, in zoverre dat de bewegingsvrijheid van elke afzonderlijke staat afneemt, maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het door de EPS mogelijk wordt om gemeenschappelijke beleidslijnen voor de buitenlandse politiek te bepalen. Om een voorbeeld te noemen: het zal de Arabische landen niet meevallen om ten aanzien van het Midden-Oostenbeleid de lidstaten van de EG uit elkaar te spelen. Het EPS-overleg is zodanig gestructureerd dat wat dit betreft de ongeregelde heden uit het verleden kunnen worden vermeden. Nogmaals, er is beslist geen sprake van een ideale situatie en de gemeenschappelijke fundamenten voor een buitenlandse politiek van de Europese Gemeenschap zijn zwak, maar er heeft duidelijk een verbetering plaatsgevonden ten opzichte van het solistische optreden in het verleden waarbij het in de eerste plaats om eigen gewin was te doen.

Met ESB een beter economisch-politiek inzicht

3. Ondanks alle tegenspoed en scepticisme hebben in 1979 de Europese verkiezingen plaatsgevonden. Diegenen die van de Europese verkiezingen wonderen hadden verwacht voor de ontwikkeling binnen Europa zouden hun geschiedenisboekjes moeten doorlezen. Verkiezingen lossen niets op. Maar de Europese verkiezingen hebben toch een buitengewone betekenis. Nog nooit heeft een internationale organisatie haar werkzaamheden zozeer ingebed in de parlementaire democratie. Het is ook nauwelijks te verwachten dat enige organisatie dit in de afzienbare toekomst evenzeer zal doen. Daarbij moet tegelijkertijd wel worden geconstateerd dat het elan dat in het verleden door de Europese Commissie in het besluitvormingsproces in Europa werd ingebracht (voorgoed?) verloren dreigt te gaan. Hopelijk kan een deel van deze taak door het Europese Parlement worden overgenomen.

4. De jaren tachtig

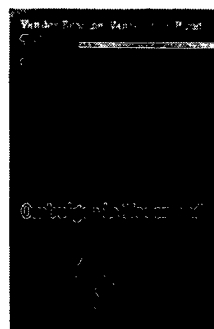
Op basis van dit korte overzicht is het bijzonder moeilijk voorspellingen te doen ten aanzien van het Europese integratieproces in de jaren tachtig. Daarvoor zijn er te veel onzekerheden, die voor het grootste deel verband houden met de ontwikkeling in de afzonderlijke landen die deel uitmaken van de Europese Gemeenschap. Als ik toch een aantal korte opmerkingen mag maken, betreffen die de volgende punten..

1. De structuur van de Gemeenschap zal aanzienlijk veranderen door de toetreding van de drie Zuid Europese staten Griekenland, Portugal en Spanje. De huidige EG is een industriële gemeenschap waarin de problemen van het post-industriële tijdperk en de nieuwe technologieën een grote rol zullen gaan spelen. In de hierboven genoemde Zuid Europese landen is van een soortgelijke ontwikkeling

nog geen sprake. Daar zijn nog grote delen van de beroepsbevolking afhankelijk van de landbouw en traditionele industrietakken. Het resultaat van integratie van deze uiteenlopende landen zal zijn dat de Gemeenschap een gemengd karakter krijgt. Men dient ervoor te waken dat in de toekomst de Noord-Zuiddialoog niet plaatsvindt binnen de Europese Gemeenschap.

2. Het valt te verwachten dat de dominante positie van de landbouw in de besluitvorming van de Europese Gemeenschap en in de Europese begroting zal afnemen. Dit lijkt in strijd met het hierboven gestelde over de Zuid Europese landen, maar zo'n sterke mate van subsidiëring van de landbouwproductie als thans binnen de EG bestaat lijkt in de toekomst niet mogelijk te blijven. Dit zal tot grote problemen in de agrarische productiesector leiden en tot de noodzaak oplossingen te zoeken op het terrein van de regionale politiek of het sectorstructuurbeleid ten einde compensatie, met name op het punt van de werkgelegenheid, te kunnen bieden.
3. De vraag of het EMS (Europees Monetair Stelsel) in stand kan blijven, zal in sterke mate afhangen van de bereidheid van de lidstaten om een gezamenlijk economisch, begrotings- en conjunctuurbeleid te voeren. De vooruitzichten zijn wat dat betreft betrekkelijk somber. Het lijkt te verwachten dat de strijd om de „juste retour” uit de Europese fondsen eerder zal toe- dan afnemen. Of in de situatie waarbij voor alle problemen in de eerste plaats aan nationale oplossingen wordt gedacht, het EMS in zijn huidige vorm in stand kan blijven, laat staan verder ontwikkeld kan worden, is een open vraag.
4. De Europese politieke samenwerking kan verder worden uitgebouwd. De zeer nauwe band die ten aanzien van de interne ontwikkelingen in de Gemeenschap bestaat, maakt samenwerking ook op het gebied van de externe betrekkingen voor de hand liggend. Fundamentele oplossingen voor vragen van buitenlandse politiek dient men in het brede overlegkader van de EPS evenwel niet te zoeken.
5. Voor het probleem van de werkgelegenheid worden op dit moment in vele landen van West-Europa oplossingen gezocht in de vorm van werktijdverkorting, vervroegde pensionering enz. Daarbij kan een internationale coördinatie van belang zijn. Het is niet uitgesloten dat op het punt van de werktijdverkorting in het kader van de Europese Gemeenschap afspraken kunnen worden gemaakt die bepalend zullen zijn voor de ontwikkelingen op nationaal niveau.
6. Vanwege de economische problemen valt het te verwachten dat de nadruk binnen de EG in de komende jaren meer dan in het verleden zal komen te liggen op het interne beleid. Of dit de komende tien jaar zal leiden tot b.v. een gemeenschappelijk sectorstructuurbeleid, een duidelijk regionaal beleid, dan wel een gemeenschappelijke aanpak van technologische vernieuwing, valt nog te bezien. Meer nog dan in de landbouw dreigt in deze sectoren het „juste retour”-beginsel een rol te gaan spelen.

De economie kan barsten



Drie journalisten van EW-Elseviers Weekblad schreven een reeks van onthullende interviews met ondermeer de vakbondsleiders Wim Kok en Jan Dutman, de werkgeversvoorzitters Van Veen en Ter Hart, de ministers Andriessen, Wiegel en Albeda en de politici Lubbers, Den Uyl, Rietkerk en Terlouw. In "De economie kan barsten" zijn die

interviews gebundeld. En juist dan blijkt de allesoverheersende aandacht voor "achterban" of "de politieke realiteit". Geen oplossingen, voor de financiële problemen bij de overheid, want de economie kan barsten.

De economie kan barsten, paperback, f 19,90
Bij iedere boekhandel

Nog één slotopmerking. De Europese verdragen die de basis vormen voor de Europese Gemeenschap zijn de laatste grote kaderverdragen die op deze wijze en onder deze omstandigheden tot stand zijn gekomen. Het valt niet te verwachten dat het ook in de toekomst bij een toenemend ledental van de Europese Gemeenschap mogelijk zal zijn tot dergelijke vergaande beleidsafspraken te komen, waarbij dan bovendien nog bijpassende besluitvormende organen in het leven worden geroepen. Nieuwe ontwikkelingen zullen dus dienen plaats te vinden op grond van de bestaande verdragen met alle moeilijkheden van dien. Dit betekent dat de komende jaren vele beslissingen op een ad-hoc-basis zullen moeten worden genomen. Dit kan alleen maar als men de besluitvorming in de Europese Gemeenschap aanzienlijk verbetert. Hier wacht met name het gekozen Europese Parlement een schone taak.

Schelto Patijn

GOEDE VOORNEMENS

- de open keuken weer dicht maken
- de encyclopedie voor bloemschikken aanschaffen
- alvast Nieuwsnet verzamelen
- Van Agt vragen of hij voortaan buitenlandse postzegels meeneemt
- het huis naast Jan Nagel kopen
- korting geven aan sociale-uitkeringstrekkers
- de auto van uw buurman laten staan
- in het weekend op kierenjacht
- niet meer assertief reageren
- geen perzen meer over de vloer nemen
- stoppen met stoppen met roken
- uw digitale quartz-horloge gelijk zetten
- minder vaak aan uw kuif gepikt zijn
- uw man helpen bij de afwas
- eens naar de dokter gaan
- uw schaatsen invetten

— **EEN ABONNEMENT
NEMEN OP** **ESB**

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op
Economisch Statistische Berichten.

NAAM:

STRAAT:

PLAATS:

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):

Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan*:

ESB,
Antwoordnummer 2524
3000 VB ROTTERDAM

Handtekening:

*U kunt natuurlijk ook even bellen: (010) 14 55 11 tst. 37 01.

De jaren zeventig

II. Ontwikkelingen in Nederland

PROF. DR. J. M. M. DE VALK:

Continuïteit in verandering. Maatschappelijke ontwikkelingen
in de jaren zeventig

1348

PROF. DR. J. PEN:

Conflicterende doelstellingen. Tien jaar economische politiek
in Nederland

1352

PROF. DR. A. PEPER:

Coöperatie, conflict en coalitie.
De Nederlandse arbeidsverhoudingen 1970-1980:
veranderingen, constanten en perspectieven

1359

Continuïteit in verandering

Maatschappelijke ontwikkelingen in de jaren zeventig

PROF. DR. J.M.M. DE VALK*

Inleiding

„Alle ontwikkelde mensen zijn het er over eens dat onze eeuw haar voorgangers in velerlei opzichten heeft overvleugeld, en vraagstukken heeft opgelost die aanvankelijk onoplosbaar leken. De verbazingwekkende vorderingen van de natuurwetenschappen en hun toepassing in de techniek, de industrie en het verkeer hebben het aanzien van onze moderne beschaving volkomen veranderd. Daarentegen kunnen wij, wat belangrijke gebieden van het geestelijk leven en de maatschappelijke verhoudingen betreft, weinig of geen vooruitgang ten opzichte van het verleden vaststellen, vaak zelfs een belangrijke achteruitgang. Deze duidelijke gespletenheid leidt niet slechts tot een onbehaaglijk gevoel van innerlijke verscheurdheid en onwaarachtigheid, doch brengt ook het gevaar mee van ernstige catastrofes op politiek en sociaal terrein.”

Aldus schreef Ernst Haeckel in 1899. Ik heb de voorgaande alinea geciteerd uit zijn in dat jaar verschenen boek *Die Welträtzel*, nu vrijwel vergeten maar toentertijd een wetenschappelijke bestseller die herhaalde malen herdrukt moest worden. De aangehaalde passage had ook vandaag geschreven kunnen zijn. Er lijkt dus niet zoveel veranderd, behalve dat Haeckels woorden ons nu meer als gemeenplaatsen aandoen dan tachtig jaar geleden. Verandert er eigenlijk wel zo veel in de wereld? Dat is moeilijk te zeggen. Voor ons, die het van nabij meemaken, lijkt er een aanzienlijk verschil te zijn tussen de woelige jaren zestig en de daarop volgende decade, die meer een tijd van consolidatie lijkt te zijn geweest, ja zelfs van terugval en reactie, zoals sommigen beweren. Doch als men de maatschappelijke veranderingen in Nederland gedurende die jaren overziet, dan blijken de jaren zeventig toch ook in vele opzichten een voortzetting van de jaren zestig te zijn geweest.

Men kan voorts vaststellen, dat enkele van de lange-termijnontwikkelingen van de westerse industriële samenlevingen gewoon zijn doorgedaan: democratisering, vermindering van sociale ongelijkheid, stijging van het reële inkomen, rationalisatie, bureaucratisering en secularisatie. Toekomstige geschiedschrijvers zullen daarom de jaren zeventig waarschijnlijk eerder als een episode in het „normale” ontwikkelingsproces van industriële samenlevingen beschouwen dan als een periode met een duidelijk herkenbaar eigen gezicht. Maar het is natuurlijk nog te vroeg om dit met zekerheid te kunnen zeggen. Laten wij er ons daarom voorshands toe beperken, een inventarisatie te maken van hetgeen zich in de afgelopen tien jaren in onze samenleving heeft voorgedaan. Misschien kunnen wij daarna voorzichtig een balans opmaken.

Sociale veranderingen in Nederland

Er is veel gebeurd in de jaren zeventig. Om deze veranderingen enigermate overzichtelijk te maken zal ik ze in vijf

groepen verschijnselen indelen. Ten dele hebben deze zich onafhankelijk van elkaar voorgedaan, doch meestal zijn de ontwikkelingen hand in hand gegaan, zoals uit het overzicht zal blijken. We zullen achtereenvolgens de demografische, de economische, de culturele, de structurele en de sociaal-psychologische veranderingen bezien. Deze indeling is hier en daar wat willekeurig, maar dat geldt voor iedere indeling, en zonder dit hulpmiddel krijgen we geen greep op de talrijke gebeurtenissen.

Demografische veranderingen

Wat betreft de demografische veranderingen kunnen twee belangrijke verschuivingen worden vastgesteld. In de eerste plaats is Nederland in de jaren zeventig verder vergrijsd, niet zozeer doordat de gemiddelde levensduur is toegenomen als wel door de voortgaande daling van het geboortecijfer. Daardoor, en door het grotere aantal mensen dat gepensioneerd is of zijn inkomsten van uitkeringen ingevolge de sociale wetten ontvangt, is de verhouding tussen het actieve en het niet-actieve deel van de bevolking aanmerkelijk veranderd ten nadele van de eerste groep.

Een andere belangrijke demografische verandering is de komst van belangrijke ethnische minderheden geweest, vooral ten gevolge van de mogelijkheid tot gezinshereniging voor buitenlandse arbeiders en de immigratie van Surinamers. In de afgelopen jaren is het duidelijk geworden dat deze minderheden zich hier grotendeels blijvend gevestigd hebben.

Economische veranderingen

Hierover kunnen wij kort zijn, omdat deze veranderingen elders in dit nummer uitvoerig worden behandeld. Maar wegens het grote belang van deze ontwikkelingen voor onze maatschappij als geheel, moeten ze hier althans kort worden vermeld. Er hebben zich twee belangrijke verschuivingen voorgedaan. De eerste is het geringer worden van de economische groei, met het vooruitzicht dat deze misschien tot stilstand zal komen. Dit betekent dat de verdeling van de nationale welvaart een relatief belangrijker vraagstuk is geworden dan de vergroting ervan. Intussen is echter de toeneming van deze welvaart in de achter ons liggende jaren nog altijd doorgedaan, zich uitend in een voortdurende stijging van de consumptie. De tweede belangrijke verandering is de toeneming van de werkloosheid, onder meer ten gevolge van verschuivingen in de internationale arbeidsverdeling, maar ook door technische vernieuwingen.

* Hoogleraar in de sociologie en de sociale filosofie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Culturele veranderingen

Een belangrijke verandering in het Nederland van na de tweede wereldoorlog is de grotere mondigheid van de burgers, zich enerzijds uitend in een toenemende belangstelling voor en participatie in het politieke en sociale leven, en anderzijds in een kritischer houding ten opzichte van het gezag, zowel van autoriteiten als van tradities. Deze ontwikkeling houdt ongetwijfeld verband met de betere onderwijsvoorzieningen die binnen het bereik van steeds grotere groepen in onze samenleving zijn gekomen. Men kan het proces kenschetsen als een emancipatiebeweging, niet slechts van bepaalde minderheden zoals in het verleden (katholieken, gereformeerden, arbeiders, vrouwen), maar onder vrijwel de gehele bevolking en in het bijzonder onder de jongeren.

Zoals alle emancipatiebewegingen betreft het een streven naar grotere vrijheid en gelijkheid, naar meer mogelijkheden om aan het nationale leven deel te nemen. Het uitte zich in de jaren zestig vooral in het democratiseringsproces dat op gang begon te komen toen de eerste „naoorlogse” generatie aan het woord kwam. Weliswaar heeft men kunnen vaststellen dat dit streven in de loop van de jaren zeventig weer is verflauwd, maar men mag niet over het hoofd zien dat de concrete uitwerking ervan, namelijk de herstructurering van tal van maatschappelijke organen en instellingen, juist in de jaren zeventig is begonnen. Dit proces loopt nog steeds voort; daarover straks meer.

Moge de actieve politieke en maatschappelijke belangstelling van de burgers in de laatste jaren weer zijn teruggelopen, de meer kritische houding van vele mensen ten aanzien van de traditionele normen, waarden en instellingen van onze samenleving lijkt geenszins te zijn afgenomen. In het waardenpatroon zijn verdere geleidelijke verschuivingen opgetreden, waardoor traditionele deugden als orde, ijver, discipline, spaarzaamheid e.d. weliswaar niet verdwenen zijn, doch wel hun plaats als voornaamste richtsnoer voor handel en wandel hebben moeten afstaan aan andere waarden, zoals individuele ontplooiing, creativiteit en vrijheid. Traditionele houdingen worden niet meer als vanzelfsprekendheden aanvaard; beginselen moeten hun nut in het persoonlijk leven kunnen bewijzen. De individuele mens is minder dan vroeger geneigd om zich te onderwerpen aan traditionele bovenpersoonlijke normen, indien hij het nut daarvan niet zelf inziet. Mede daarom zijn de vroeger sterke levensbeschouwelijke verbanden losser geworden; een verschijnsel dat zich uit in de ontzuiling en ontkerkelijking, en ook in de verzwakking van eertijds rotsvaste instituties als huwelijk en gezin.

Andere symptomen van de gewijzigde mentaliteit zijn het minder vanzelfsprekend worden van de wetsgetrouwheid, en het verdedigen van burgerlijke ongehoorzaamheid (kraken, staken, bezetten, weigeren te betalen) als men daarvoor redenen aanwezig acht. Oude leuzen als „recht en orde” of „eer en deugd” zijn verdacht of belachelijk geworden; niet omdat men onrecht en wanorde, eerloosheid en ondeugd zou aanprijzen, maar omdat men de traditionele invulling van deze termen is gaan wantrouwen, of deze een lagere plaats op de lijst van prioriteiten toekent.

Ten slotte moet onder de culturele verschuivingen, niet van de laatste jaren alleen doch van de laatste eeuw, genoemd worden het geleidelijk aan verdwijnen van transcendente zingevingen aan het menselijk bestaan, die door grote groepen mensen gedeeld worden, en die hun een richtsnoer voor het handelen en een metafysische zekerheid geven. Steeds meer moet de zin van het bestaan — en de mens kan niet goed zonder een zingeving leven — in de privé-sfeer, als resultaat van een individueel zoeken, gevonden worden. De ontkerkelijking is het structurele pendant van deze culturele verschuiving.

Structurele veranderingen

De gedachte van de democratisering die zich in de loop van de jaren zestig zo krachtig manifesteerde, heeft in het achter ons liggende decennium tot de herziening van tal van maat-

schappelijke instituties geleid, een proces dat nog altijd gaande is. In sommige sectoren is dit op spectaculaire wijze gebeurd, zoals in de universiteiten en in het overige onderwijs, of zoals in de instellingen voor welzijnzorg. Op andere terreinen zijn de ontwikkelingen minder opvallend geweest, doch ook hieraan is de democratiseringsbeweging niet voorbij gegaan. Men denke aan het leger, dat met vakbonden te maken kreeg, of aan het bedrijfsleven, waarin de arbeiderscommissarissen hun intrede deden. Het ziekenhuiswezen, de justitie, de politie, de eerstelijns-gezondheidszorg, de kerken, toneelgezelschappen en orkesten, redacties, omroepverenigingen, tehuizen voor jeugdigen en bejaarden, kloosters — overal hebben zich dergelijke structurele aanpassingen voorgedaan (Of deze hervormingen geslaagd zijn, of ze ver genoeg zijn gegaan dan wel te ver, is hier niet aan de orde; ik constateer slechts dat zij hebben plaatsgevonden). Ook in de overheidsorganen — de sector die wellicht nog het minst door deze ontwikkelingen is beroerd — ziet men wijzigingen. Hoorzittingen, inspraakprocedures, ruimere beroepsmogelijkheden e.d. zijn er de tekenen van. Van de door sommigen fel begeerde decentralisatie van het openbaar bestuur is echter weinig terechtgekomen. Over de ontzuiling en de deconfessionalisering is in het voorgaande al gesproken. Ook deze zijn niet zonder gevolgen gebleven voor de structuur van tal van instellingen, vooral uiteraard van de kerken en andere instituties op levensbeschouwelijke grondslag.

De twee meest fundamentele instituties in onze maatschappij, huwelijk en gezin, zijn eveneens aan dit proces van herziening van structuren onderworpen geweest. De gelijkstelling van man en vrouw, het laten vallen van het begrip „kostwinner”, het verlagen van verschillende leeftijdsgrenzen, de democratisering van de betrekkingen tussen ouders en kinderen, het streven om andere vormen van samenleven dan het huwelijk ook wettelijk te erkennen — het zijn allemaal symptomen van deze herstructurering.

Als een structurele verandering in onze samenleving kan eveneens worden aangemerkt het steeds veelvuldiger optreden van actiegroepen, en het frequent grijpen naar middelen als demonstraties, protestvergaderingen, kraakacties en bezettingen.

Alle hier genoemde veranderingen hangen vermoedelijk in belangrijke mate samen met een ander, hoogst belangrijk, verschijnsel, namelijk het optreden van nieuwe elites in onze maatschappij. De leidinggevende groepen zijn niet slechts van een jongere generatie — dat is een normaal verschijnsel — maar zij worden ten dele uit andere milieus gerecrueteerd dan vroeger, en het zijn mensen met andere ideeën en verwachtingen dan de oude elites. Men kan dit vaststellen in de universiteiten (de senaat is verdwenen, beroepsbestuurders hebben hun intrede gedaan); bij kamerleden en andere politici (de politiek is voor meer mensen een professionele loopbaan geworden dan eertijds het geval was); in de vakbonden (idem); en ook bij de opinieleiders die in de massamedia optreden. De „vertrossing” is daar onder meer een symptoom van, ofschoon die natuurlijk ook met een andere, meer consumptieve instelling van het publiek te maken heeft.

Sociaal-psychologische veranderingen

In beschrijvingen van de mentaliteit der Nederlandse bevolking komt men de laatste jaren steeds meer termen tegen als geprikkeldheid, onlustgevoelens, onzekerheid en ontmoediging. Mede als gevolg daarvan is er ook veelvuldig sprake van spanningen, polarisatie en radicalisatie. Vele mensen bezien de toekomst met weinig vertrouwen. Men verlangt terug naar de „goede oude tijd”; naar bepaalde aspecten daarvan, wel te verstaan, want men weet wel dat de oude tijd voor de meesten zo goed niet was. Men vlucht in de privé-sfeer en in de consumptiegoederen. De energieke aanpak van de wederopbouw die zich na 1945 manifesteerde, en later de collectieve tevredenheid, het gevoel er weer bovenop gekomen te zijn, zijn verdwenen.

Het moet vooral aan deze ontwikkeling worden toege-

schreven dat de jaren zeventig zo'n matte indruk maken na de voorafgaande decennia. De redenen van deze omslag zijn zeer complex. Men kan wijzen op de schrik van de oliecrisis in 1973, op de toegenomen werkloosheid, op de teleurstellingen die zijn gevolgd op de hooggestemde verwachtingen aangaande de democratiseringsbeweging, op het terrorisme waarmee ons land in het afgelopen decennium heeft kennis gemaakt, op de bedreiging van het milieu en op het oorlogsgevaar. Het heeft er allemaal mee te maken, maar ik weet niet of hiermee alles is gezegd. Vermoedelijk is ook de onzekerheid die teweeg is gebracht door het wegvalLEN van vertrouwde kaders en veilige tradities een belangrijke factor. En naar mijn stellige overtuiging zijn ook levensbeschouwelijke en religieuze ontwikkelingen in het geding, maar het is moeilijk hierover in dit kort bestek anders dan in de vorm van een in algemene termen gesteld vermoeden te spreken.

Nieuwe ontwikkelingen?

In het voorgaande is er al verschillende keren aan herinnerd dat wat zich in de jaren zeventig heeft voorgedaan, in vele opzichten een voortzetting is van ontwikkelingen die al jaren en soms veel langer gaande waren. De welvaart is nog gestegen, de sociale zekerheid vergroot. De individuele consumptie is verder toegenomen. Maar terzelfder tijd zijn ook andere ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor moderne industriële en verstedelijkte samenlevingen gecontinueerd.

De processen van schaalvergroting, centralisatie en bureaucrativering zijn onophoudelijk voortgegaan. De democratiseringsbeweging heeft ze, paradoxaal genoeg, zelfs in de hand gewerkt. De democratiseringsbeweging heeft immers geleid tot een verveelvoudiging van inspraakcolleges, overlegorganen en overkoepelende instanties. Het streven naar grotere gelijkheid en naar individualisering heeft er vaak toe geleid dat de massaliteit en de anonimiteit van het leven vergroot is, zoals men kan vaststellen als men bijvoorbeeld de ontwikkeling van de onderwijsinstellingen of de ziekenhuizen beziet.

Vrijwel nergens heeft de herstructurering van de maatschappelijke instellingen die in de voorgaande paragraaf werd aangestipt, tot werkelijke verbeteringen geleid. Of misschien is het eerlijker om te zeggen dat de verbeteringen die zijn aangebracht, op hun beurt nadelen bleken te vertonen die men eerder niet vermoed had. De democratisering heeft het afschuwelijke vergaderen met zich gebracht. Voorts heeft ze vaak tot oligarchisering geleid, waarbij nieuwe elites de plaats van de oude hebben ingenomen. De goede bedoelingen en grote krachtsinspanningen hebben weinig opgeleverd. De bureaucrativering, massalisering en anonimisering gaan onverminderd voort. Blijkbaar kan niets deze processen tegenhouden.

Wellicht zullen daarom latere geschiedschrijvers de protestbeweging van de jaren zestig en het eruit voortvloeiende democratiseringsstreven van de jaren zeventig achteraf toch als weinig meer dan een voorbijgaande en in wezen machteloze poging beschouwen om de innerlijke logica van de industriële samenleving te ontkennen en een proces tegen te houden dat onstuitbaar is. Alleen wanneer men bereid zou zijn tot een aanzienlijke vermindering van de consumptie, en men daarnaast ook talrijke andere verworvenheden van de welvaartsstaat zou willen prijsgeven, zou de mogelijkheid ontstaan van een radicale herstructurering die een halt zou toeroepen aan de centralisatie, over-organisatie en bureaucrativering van de samenleving. Doch weinigen zijn bereid deze prijs te betalen, ook al omdat, zelfs als deze voorwaarden zijn

vervuld, het geenszins zeker is dat zo'n herstructurering kans van slagen heeft. Waarschijnlijk is er geen weg terug. Bovendien is Nederland geen eiland in de wereld, en het betreft hier zonder uitzondering internationale ontwikkelingstendenties, die men in alle geïndustrialiseerde landen aantreft.

Natuurlijk hebben zich in de loop van de jaren zeventig ook gebeurtenissen voorgedaan die los staan van de zojuist geschetste trends. Men kan de energiecrisis noemen, de immigratie en de internationale spanningen. Doch als wij de sociale ontwikkeling in engere zin beschouwen — de tendenties welke besloten liggen in het karakter van de industriële verzorgingsstaat — dan moeten wij wel tot de slotsom komen dat de laatste tien jaren in grote lijnen een voortzetting te zien hebben gegeven van reeds lang werkzame trends. De late jaren zestig deden even vermoeden dat een ombuiging daarvan tot de mogelijkheden behoorde. De jaren zeventig hebben die misvatting rechtgezet.

Contradicties in de verzorgingsstaat

Als er iets is dat kenmerkend is voor de achter ons liggende decade, dan is het dat daarin de innerlijke tegenstrijdigheden van de industriële verzorgingsstaat zo duidelijk aan het licht zijn getreden. In de eerste plaats kan hier worden gewezen op het feit dat de structurele ontwikkeling van onze samenleving in verschillende opzichten in tegenstelling staat tot de heersende idealen van gelijkheid en vrijheid. Onze politieke idealen zijn erop gericht om de maatschappij een meer open karakter te geven: meer kansen voor iedereen, meer medezeggenschap, meer mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing. Maar anderzijds wordt deze samenleving meer gesloten. De rationalisatie en bureaucrativering die het gevolg zijn van de industriële produktiewijze en van de massaliteit der voorzieningen die een hoge graad van organisatie vraagt, dit alles leidt tot grotere discipline en reglementering, tot verzakelijking van persoonlijke betrekkingen en aantasting van de persoonlijke sfeer. Het paradoxale van deze ontwikkelingen is, dat zij de blijkbaar onvermijdelijke bijverschijnselen zijn van de toegenomen welvaart en bestaanszekerheid voor velen. Waarschijnlijk ligt hier een belangrijke oorzaak van de gevoelens van frustratie en vervreemding die zich van zovelen in onze samenleving lijken te hebben meester gemaakt.

Een tweede contradictie is deze. In onze maatschappij wordt ernaar gestreefd om geboorte en afkomst als beginsel van stratificatie te vervangen door gelijke kansen voor iedereen. In sociologische vaktaal: verworven status wordt steeds belangrijker dan toegeschreven status. Men verkrijgt zijn positie in de maatschappij niet langer als een vanzelfsprekend recht omdat men in een bepaald milieu geboren is, doch door eigen vermogens en energie. In de praktijk betekent dit dat het prestatiebeginsel een belangrijke plaats heeft gekregen. Men moet zich voortdurend waar maken in zijn positie, en als het even kan moet men ook nog zien vooruit te komen. Er is geen excuus meer voor de achterblijvers. Voor vele mensen brengt dit ernstige onzekerheid in hun leven. Voorts kan worden vastgesteld dat het beginsel van gelijke kansen voor iedereen mogelijkheden tot sociale stijging voorspiegelt die dikwijls illusoir zijn. Veel meer mensen dan vroeger kunnen b.v. een universitaire graad behalen; doch nu er zoveel meer academici zijn, is mede daardoor hun sociale status niet meer zo hoog als men wel dacht. Als iedereen kan stijgen, is de aardigheid er voor een groot deel af.

Het streven naar grotere gelijkheid leidt nog tot een andere sociale contradictie. In zijn edelste vorm komt dit streven

ESB: omdat de economie verder gaat...

voort uit het verlangen naar rechtvaardigheid (Andere motieven, zoals afgunst, zullen ook wel meespelen, maar ik laat deze nu buiten beschouwing). Het verlangen naar rechtvaardigheid is vertaald in het streven naar grotere gelijkheid, en dit meestal weer in het scheppen van gelijke kansen voor iedereen (hetgeen eigenlijk iets heel anders is, al lijkt men zich dit vaak niet te realiseren). Zolang er sprake is van schreeuwende ongelijkheid, kan men daar geen bezwaar tegen maken. Minder ongelijkheid en minder verschil in kansen betekenen dan ongetwijfeld ook dat meer rechtvaardigheid wordt verzenlijkt. Doch wij zagen reeds dat de nadruk op gelijke kansen ertoe kan leiden dat het prestatiebeginsel centraal wordt gesteld, en dat zelfs het spookbeeld van de meritocratie opdoemt. Voorts kan men zich afvragen of volkomen gelijkheid nog te rijmen is met rechtvaardigheid. Zou niet juist een bepaalde mate van ongelijkheid beter aan dit ideaal beantwoorden? Dat is een vraag die nog nauwelijks bestudeerd is.

Ten slotte moet vermeld worden dat onze samenleving ook frustraties wekt ten gevolge van haar ingewikkeldheid. Zij is langzamerhand zo gecompliceerd geworden dat niemand meer een goed inzicht in haar samenhang en werking heeft, ook de deskundigen niet. De eenvoudige staatsburger voelt zich machteloos ten aanzien van de door of namens de collectiviteit genomen beslissingen en de effecten daarvan, die hij vaak als anonieme invloeden ondergaat. Het spreken over democratisering, inspraak en medezeggenschap wekt daarom niet zelden schampere reacties. Want de verwachtingen die men daarvan had, zijn door de praktijk dikwijls teleurgesteld. De kwesties die men wilde bespreken waren te ingewikkeld voor de „gewone man” en de deskundigen hadden het laatste woord.

Er moet rekening mee worden gehouden dat de frustraties die hiervan en van de andere vermelde ontwikkelingen het gevolg zijn, wel eens zouden kunnen worden afgereageerd op zondebokken. Als zodanig komen minderheden in aanmerking, maar het is niet onwaarschijnlijk dat een belangrijk deel van het ongenoegen zich ook tegen de overheid zal keren, omdat deze immers steeds meer de centrale verdelende en regelende instantie is geworden. Hier schuilt een latent gevaar voor onze democratie.

Vooruitzichten

Wanneer wij de balans opmaken van de sociale veranderingen in de jaren zeventig, dan sluit deze met een negatief saldo. Het leven in een industriële verzorgingsstaat heeft geweldige voordelen: een ongekend hoog niveau van materiële welvaart, grote sociale zekerheid, en tal van mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling. Maar het ziet er naar uit dat de grens van deze vooruitgang in zicht gekomen is. Tegelijkertijd doen zich de nadelen van het leven in deze samenleving sterker voelen, want de vervreemdende tendenties (uniformering, reglementering, bureaucratisering, massaliteit) gaan onverminderd door. De voordelen verminderen, de nadelen blijven bestaan.

Nog twee opmerkingen. Ten eerste zijn in het voorgaande herhaaldelijk de termen „onophoudelijk” en „onstuitbaar” gebruikt met betrekking tot de ontwikkelingstendenties van de industriële samenleving. Dat dit geen overdrijving is, moge blijken uit het feit dat regeringsswisselingen zoals wij die in Engeland, in Zweden en in ons eigen land hebben meegeemaakt, niets aan deze processen hebben veranderd — zelfs al beloofde de nieuwe regering, zoals in Engeland en Zweden, om wat dit betreft voor een ombuiging te zorgen.

En ten slotte: ondanks alle onaangename ontwikkelingen waarmee onze samenleving te kampen heeft behoort zij nog altijd tot de meest bevoorrechte ter wereld. Daarom hebben wij niet het recht om te klagen, zelfs al zouden wij hier en daar een stapje terug moeten doen.

J.M.M. de Valk

Technische Hogeschool Eindhoven

Bij de dienstverlenende eenheid
Personele Zaken kan geplaatst worden een

econoom of ingenieur

met als werkterrein de bedrijfskundige aspecten van Personeelsbeleid en Organisatie-ontwikkeling.

Vanuit Personele Zaken is op dit terrein werkzaam een adviesgroep o.m. bestaande uit 5 sectorteam met een personeels- en formatie-adviseur en 2 adviseurs voor sociaal psychologische organisatie-ontwikkeling.

P.Z. bestaat voorts uit de groep centrale personeelszaken met beleidsvoorbereidende, coördinerende en uitvoerende taken.

- Taken: — Het leveren van bedrijfskundige inbreng bij de verdere beleidsmatige ontwikkeling van het personeelswerk en de personele organisatie van de THE.
— Het uitbouwen en verdiepen van het gehanteerde systeem van structureel formatiewerk naar beleidsontwikkeling en normering.
— Het optreden als coördinator bij onderzoeken t.b.v. de personeelsformatie in kwantitatief en kwalitatief opzicht.
— Het medewerken aan de activiteiten die leiden tot het opstellen van de kroondocentenformatie en het adviseren hieromtrent aan het College van Bestuur.
— Het verrichten van onderzoek naar en het adviseren over de kwantitatieve aspecten van het personeels- en formatiebeleid.

Gevraagd: De voorkeur gaat uit naar een academisch gevormd bedrijfskundige met een economische of technische achtergrond. Ervaring met organisatie-onderzoek en belangstelling voor sociaal beleid is vereist.

Salariëring: Afhankelijk van leeftijd en ervaring tot een max. van f 6.023,— per maand.

Soll. en int.: P. J. W. Kolen, Hoofd Personele Zaken,
T. H. E. tel. 040 - 47 52 45.

In de selectieprocedure vervult een commissie uit P.Z. een adviserende rol. Een psychologisch onderzoek kan deel uitmaken van de procedure, een eventueel rapport wordt uitgebracht aan de sollicitant en daarna, doch niet zonder diens toestemming, met de opdrachtgever besproken.



Schriftelijke sollicitaties onder vermelding van nummer V 3485 te richten aan Hoofd Dienst Personele Zaken van de Technische Hogeschool Eindhoven, postbus 513, 5600 MB Eindhoven.

Conflicterende doelstellingen

Tien jaar economische politiek in Nederland

PROF. DR. J. PEN

Crisis alom

In de jaren zeventig is zo ongeveer alles misgelopen, wat economisch kon mislopen. Die diagnose wordt althans veel vernomen. Nederland is door zulke zware tegenslagen getroffen, dat het economisch nooit meer goed komt. Na de dollarcrisis van 1971 kregen we de algemene ellende van de zwevende wisselkoersen. Vlak daarop stelde de Club van Rome vast dat de grenzen van de groei in zicht waren. Toen kwam de oliecrisis van 1974 en daarop volgden de wereldrecessie, de stagflatie, het omhoogschieten van de werkloosheid, de ineensstorting van bloeiende ondernemingen, het afbrokkelen van hele bedrijfstakken. De nieuwe energiecrisis is ons reeds aangezegd, de milieucrisis is allerminst afgewend, we beleven een „crisis van de welvaartsstaat” (de collectieve lasten zijn te hoog) en er schijnt nog iets veel ergers onderweg te zijn: de „jobless growth”, teweeggebracht door de chips. Intussen raakt het aardgas op en ontbreekt het bedrijfsleven de financiële speelruimte om de broodnodige innovatie tot stand te brengen.

Uit al deze noodlottige ontwikkelingen, zo horen wij zeggen, blijkt zonneklaar dat het economisch leven veel minder bestuurbaar is dan in de jaren vijftig en zestig door naïeve optimisten werd gedacht. Zij hebben ons wat wijsgemaakt toen ze zeiden dat ze de conjunctuur hadden afgeschaft en dat de volledige werkgelegenheid gegarandeerd was. De regeringen verklaren thans om strijd dat ze de inflatie en de werkloosheid willen bestrijden, maar die verklaringen helpen niet. De weerbarstige werkelijkheid gaat zijn eigen gang, in weerwil van de begrotingspolitiek, de fiscale politiek en de monetair politiek. De Nederlandse regering neemt haar toevlucht tot het subsidiëren van ten dode gedoemde bedrijven. Dit is een lapmiddel, dat de kwalen erger maakt. De beleidsinstrumenten zijn zoekgeraakt of hebben misschien nooit bestaan. Dat is dan, naar wordt beweerd, de crisis in de economische politiek, die nog eens bovenop de andere crises in het economische leven wordt gestapeld.

Deze politieke crisis hangt, volgens sommigen, samen met een reeks van oorzaken van min of meer geestelijke aard: de culturele crisis. Daar kan men van alles mee bedoelen, zoals de polarisatie, de toegenomen criminaliteit, de geloofsafval, de liberalisatie van de pornografie, maar voor de lezers van dit tijdschrift is vooral van belang dat er een crisis zou zijn uitgebroken in de economische wetenschap. De theoretische macro-economie is een fiasco gebleken. Keynes is dood, de economen begrijpen de wereld niet meer. Hun adviezen zijn verward, tegenstrijdig, defaitistisch. In *Time* van 27 augustus 1979 worden de economen vergeleken met de generaals van Napoleon op hun winterse terugtocht na de slag bij Moskou. Geen wonder dat de economische politiek er zo hulpeloos voorstaat.

Dat is het beeld van de jaren zeventig — een mogelijk beeld, want er zijn ook andere. De bovenstaande beschrijving is gekleurd maar, als weergave van hetgeen er leeft onder de commentatoren, niet overdreven. Ik zou iedere bewering,

hierboven gedaan, met sombere citaten kunnen onderbouwen. Citaten uit de geschriften van o.a. Th. Stevers, F. Hartog of, als het over de hele westelijke wereld gaat, R. Heilbroner. De vraag is of de jaren zeventig werkelijk zo'n volledige breuk met het verleden te zien geven, en of onze economische rampspoed werkelijk zo duidelijk in het oog springt. Ik meen van niet. Om dat uit te leggen eerst een parabel.

De nieuwe Marx

Stel eens, dat aan het einde van de jaren zestig een persoon was opgestaan met een groot en sterk charisma. Hij sprak het Nederlandse volk toe en zei: „Ik ben Uw leidsman. Ik heb Marx gelezen en Keynes, en ik voorzie zeer moeilijke tijden. Het wereldgeldstelsel staat op het punt ineen te storten. Er komt binnenkort oorlog in het Midden-Oosten en Nederland zal dus worden afgesneden van zijn olie. Daarop breekt een gruwelijke crisis uit die alle landen als een gesel zal treffen. Gij hebt iemand nodig die U door de ongunst der tijden heenloodt. Ik ben die man. Ik ken alle knepen van de oude en de nieuwe economie, en ik zal in de jaren zeventig Uw welvaart verhogen, Uw sociale voorzieningen uitbreiden, Uw werkgelegenheid garanderen. Ik zal veel woningen bouwen, de uitvoer opstuwen, het land overdekken met welzijnswerkers. De basis zal overal meeregeren. Ge krijgt allemaal een auto, de laagste inkomens zullen sneller stijgen dan de middelbare inkomens en de middelbare inkomens zullen sneller stijgen dan de hoge inkomens. Aanvaardt mij als uw gids, en ik zal het grootste ziekenhuis van Europa bouwen, in Amsterdam. Ik zal het aantal jeugdige bezoekers van openbare bibliotheken verdrievoudigen, en de onderwijsuitgaven, die zal ik ook verdrievoudigen. Ik zal ...”. Hier werd de spreker onderbroken door een scepticus, die hem tegenwierp: „De man is een zwetser! Hij moet eerst maar eens met nauwkeurige cijfers komen en aantonen dat zo'n programma gefinancierd kan worden”.

Daarop bracht de nieuwe leider enkele velletjes papier te voorschijn met als opschrift *Bijlage C1. Overige kerngegevens (1975 = 100) 1)*, die door enkele deskundige omstanders prospectief werden herkend als blz. 330-333 van het *Centraal Economisch Plan 1979*. De leidsman preciseerde zijn eerdere beweringen als volgt: „Het reële nationale inkomen gaat omhoog met 30%, crisis of geen crisis. De particuliere consumptie met 40%, in volume uiteraard. De jaarlijkse woningbouw zal ik verhogen met 30%. De uitvoer,

1) De kolommen 1970-1979 waren gedrukt. De laatste kolom, met 1980 erboven, was met de hand ingevuld. De cijfers van die laatste kolom waren ontleend aan de *Macro Economische Verkenning 1980*.

reëel, met 75%. En al dit meerdere zal worden voortgebracht zonder extra arbeid! In feite zal ik de totale werkgelegenheid, in weerwil van de wereldrecessie, nauwkeurig op peil houden. Er zal zich een groot aantal vrouwen op de arbeidsmarkt aanmelden, hetgeen past in de emancipatiebeweging die ik op gang zal brengen, maar tegelijk zullen oudere werknemers die moe en ziek zijn, en er eigenlijk al lang mee hadden willen ophouden, de gelegenheid krijgen met vervroegd pensioen te gaan”.

Deze boodschap maakte indruk. Er werden nog veel vragen gesteld, en alle antwoorden waren bevredigend. Zo wilde iemand ter rechterzijde weten of deze ambitieuze programma's niet ten koste zouden gaan van de nationale deviezenvoorraad, maar daarop kwam de verzekering: „Ik zal voor het einde der jaren zeventig is aangebroken, de deviezenvoorraad verdubbelen”. Er werd gevraagd of de VAD ingevoerd zou worden, waarop als antwoord volgde: „Nee, maar de VUT wel” — dit begreep men niet, maar het gaf toch vertrouwen. Ten slotte wilde iemand ter linkerzijde nog vernemen of de nieuwe leider wel in staat zou zijn het kapitalisme te temmen; het antwoord op die vraag was zo merkwaardig dat het hier in zijn geheel volgt: „Niet voor niets heb ik u doen weten dat ik gestaald ben in de marxistische traditie. Ik zal alle overtollige winsten bij de ondernemingen wegnemen. Deze meerwaarde wordt overgeheveld naar de werkende massa's en naar de ontvangers van de sociale uitkeringen, dus naar de basis. Meer speciaal zal ik de teruggang in de internationale ruilvoet, die in het midden van de jaren zeventig optreedt, ten laste brengen van de meerwaarde. Maar tevens zal ik ervoor zorgen, dat de investeringen door deze overheveling niet worden aangetast. Ik zal de bouw van bedrijfsgebouwen in 1979 handhaven op het peil van 1970 en de investeringen in bedrijfsoutillage zelfs nog met 10% verhogen. Dat zal ik bereiken door een nieuwe economische politiek die gericht is op innovatie en modernisering, kortom op structuurverandering”.

Op deze woorden volgde een geweldig applaus. Iemand riep: „Dit is de nieuwe Marx!” Met overweldigende meerderheid schaarde Nederland zich achter de doelbewuste gids. Hij voerde vervolgens exact het economische, het financiële en het sociale beleid dat in de jaren zeventig is gevoerd en de opgesomde doelstellingen werden exact gerealiseerd. Kan het zijn, dat onze grote charismatische leider enigszins leek op Biesheuvel, Den Uyl en Van Agt? 2)

De nieuwe politiek

Door alle ministeries, geen uitgezonderd, wordt economisch beleid gevoerd. Zo heeft *Onderwijs* in de jaren zeventig gezorgd voor 70.000 additionele arbeidsplaatsen. *Volksgesondheid en Milieuhygiëne* heeft een reeks van wettelijke voorzieningen op touw gezet om de vervuiling tegen te gaan van lucht, water en grond (schaarse behoeftenbevredigingsmiddelen!); diverse overheden zijn begonnen met het opleggen van milieueffingen. *Sociale Zaken* heeft geprobeerd de inkomensvorming wat minder inflatoir te maken; zodoende werd drie keer remmend (en meestal nivellerend) ingegrepen (tussen december 1970 en augustus 1971 werd een maximale loonstijging toegestaan van 4%; van januari 1974 tot januari 1975 werd een loonstijging toegestaan van f. 15 à f. 45 per maand; over 1976 werd de initiële loonstijging gefixeerd op f. 30 per maand. Als gevolg hiervan hebben sommige arbeiders het gevoel dat er de laatste jaren voortdurend „gematigd” en „ingeleverd” is. De nominale loonvoet steeg niettemin in de jaren zeventig met een factor 2,6). *Binnenlandse Zaken* droeg een kleinigheid bij tot de nivellering van de salarisopbouw. Bij *Volkshuisvesting* stapte men over van kaalslag op renovatie en van grootschalig op kleinschalig. *Financiën* voerde nu eens een stringent begrotingsbeleid en dan weer niet, maar de feitelijke overheidsuitgaven waren meestal groter dan de „ruimte”; die ruimte werd opgerekt en bijgesteld, maar intussen daalde de jaarlijkse groei

van het reële inkomen. Het resultaat was, dat het aandeel van de overheid steeg 3). Daaruit volgde een verzwarening (mitsgaders een verfijning) van de belastingen. Ik zou wel graag het weinige nieuwe in al deze dingen willen aanwijzen, om het te onderscheiden van het vele oude — het meeste beleid kan bogen op een grote mate van continuïteit — maar moet dat plan laten varen bij gebrek aan plaatsruimte. Op één ministerie wil ik echter iets nader ingaan en dat is *Economische Zaken*.

EZ is in de jaren afgelopen tien jaar inniger dan ooit verstrengeld geraakt met de verschillende bedrijfstakken. De politiek is een stuk „gerichter” geworden. Dit noemen ze op het departement „structuurbeleid”. Het komt er veelal op neer dat per sector een tripartite orgaan wordt opgericht om de „structuur” te onderzoeken en om vervolgens „follow up” aan dat onderzoek te geven. Dat is een soort herleving van de PBO-gedachte, maar nu niet geboren uit idealisme of dirigisme, maar uit nood. De jaren zeventig waren koud begonnen of twee scheepswerven, Rijn-Schelde en Verolme, werden aan elkaar gelijmd met behulp van f. 100 mln. aan regeringsskrediet (1971). De oliecrisis en de recessie moesten toen nog komen. Die werden in vele bedrijven als zo pijnlijk ervaren dat men hulp en steun zocht in Den Haag. Vaak, maar niet alleen, wilden de bedrijven geld en dat is ook met ruime hand verstrekt, maar het devies van de nieuwe politiek is dat geld alleen niet gelukkig maakt. Samenwerking moet er komen. Dit is vooral nodig als grote en schijnbaar sterke bedrijven in elkaar zakken en hele stukken werkgelegenheid worden weggeslagen. In het oog lopende voorbeelden zijn bij iedereen bekend: Nederhorst, KSH. Er is in de jaren zeventig met medewerking van Economische Zaken op grote schaal gesubsidieerd, gesaneerd, geherstructureerd. En dus ook geselecteerd, want niet iedereen kan worden geholpen.

De selectie schept een netelig beleidsvraagstuk. De filosofie die dienaangaande door EZ werd ontwikkeld, houdt in dat permanent verliesgevende bedrijven niet op de been gehouden mogen worden; de zaak moet levensvatbaar zijn. Voorts geldt dat steun aan individuele bedrijven eigenlijk te vermijden ware en dat een bedrijfstakgewijze aanpak, liefst onder auspiciën van de NEHEM, de voorkeur verdient 4).

Dit beleid werd er niet gemakkelijker op doordat tegelijk met de behoefte aan afbraakbegeleiding een nieuwe behoefte opkwam aan stimulering van het goede en het sterke, of zoals EZ het noemt, het „hoogwaardige”. Spreiding over het land, het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, modernisering, innovatie — EZ moest het allemaal gericht gaan bevorderen. Tevens moest de congestie in de Randstad worden afgeremd. Voor dat laatste werd de Selectieve Investeringsregeling (SIR) uitgevonden, met een heffing van 15% op de randstedelijke investeringen. Later kwam de Wet Investeringsrekening (WIR, 1978). Deze wet somt de criteria voor de subsidies op: de aard van de investering, de kleinschaligheid, de grootschaligheid, de ruimtelijke ordening. Dit verkleint de discretionaire ruimte voor het beleid. Aan de andere kant bestaat bij de regering de wens, de

2) Iemand zou hiertegen kunnen inbrengen dat de weergegeven cijfers misleidend zijn omdat ze 1970 vergelijken met 1980 en zodoende de golf aan het gezicht onttrekken: opwaarts tot 1975, dalend in de tweede helft van de jaren zeventig. We staan er dus slechter voor dan uit de vergelijking 1970-1980 blijkt. Maar die golf bestaat niet, behalve in de deviezenvoorraad. De productie en het reële inkomen zijn voortdurend gestegen, met een kleine stagnatie in 1975. Dat zelfde jaar gaf een sterke terugval te zien in de export, de investeringen en de woningbouw, die daarna weer aantrokken. Bij de bedrijfsgebouwen zien we zelfs een omgekeerde golf: een daling tussen 1970 en 1975, daarna omhoog. De beweging binnen de jaren zeventig kan het beste worden beschreven als voortgezette groei van de meeste reële grootheden met een korte terugslag in het midden van het decennium.

3) Maar niet in 1974. Toen bleven de overheidsuitgaven op het peil van 1973. Dat was anti-keynesiaans. Het komt hierna nog ter sprake.
4) In 1979 bestonden er in 20 bedrijfstakken „structuurcommissies”, waarvan 16 onder auspiciën van de NEHEM en vier op eigen kracht (scheepsbouw, massiefkarton, krl en bouwnijverheid).

subsidies te verbreden. Energiebesparing, milieuvriendelijkheid en innovatie moeten ook worden gesteund. Een moeilijkheid is natuurlijk dat deze prijzenswaardige activiteiten zo omschreven zouden moeten worden dat er nog enige rechtszekerheid overblijft. Dat wil niet goed lukken, tot nu toe. Een andere moeilijkheid is dat de minister van EZ twee zaken uit elkaar moet houden: geld geven aan kneusjes is één ding en geld geven aan speerpunten is iets anders, maar in de praktijk kunnen deze twee wel eens vlak bij elkaar komen te liggen. De discretionaire beleidsruimte zal dus wel weer toenemen.

Deze merkwaardige combinatie van afbraakbegeleiding en opbouwbevordering heeft het beleid van EZ in de jaren zeventig bepaald. Er was veel ambtelijke energie mee gemoeid en veel geld (in 1977 een totaal bedrag aan subsidies en zachte leningen van f. 2,3 mrd; dat is naar schatting ongeveer een kwart van het totaal aan winsten dat, na aftrek van belastingen, in Nederland werd verdiend!). De besluitvorming is gepaard gegaan met een vloed van nota's, waaronder vooral de nota *Selectieve groei* (1976) van belang is; dat is de grondwet van de nieuwe politiek. Ook de *Energienota* (1974), de *Consumptienota* (1979) en de *Innovatienota* (1979) bevatten elementen van een nieuwe filosofie; de overheid steunt selectief, dat wil zeggen kiest in het land van productie en consumptie tussen goed en kwaad. Maar dan wel met behoeftzaamheid, want in de turbulentie van de technische ontwikkeling kun je moeilijk voorspellen wat straks goed voor ons is en wat slecht (de chips!).

De bedoelingen van dit nieuwe beleid zijn dus lofwaardig, maar niemand zal volhouden dat de uitvoering ervan een succes is geweest. Dat kon ook niet, bij zoveel conjuncturele tegenwind. Wat natuurlijk had moeten gebeuren is dat het afdekken van verliezen geleidelijk had plaatsgemaakt voor het stimuleren van speerpunten, maar helaas bleven de verliezen het veld beheersen. Er vond meer industriële ineenschrompeling plaats dan dat er spectaculair werd opgebouwd. In zo'n klimaat worden de mensen kribbig. Tekenend is de onenigheid binnen de NEHEM, die in 1979 leidde tot de ineensorting van dit lichaam — een der organisatorische pijlers voor het werk van EZ viel daarmee weg. De *Voortgangsnota economisch structuurbeleid* (1979), die nog eens uitlegt wat er sinds de nota *Selectieve groei* allemaal werd gedaan, is dan ook eerder een opsomming van wenselijkheden en lastige problemen (bijvoorbeeld de uitbreiding van de premies in het kader van de WIR) dan een trots beleidsdocument 5).

Zeven tekortkomingen

Uit de hierboven beschreven parabel van de charismatische leider volgt wat iedereen kan weten, namelijk dat de jaren zeventig lang zo slecht niet waren als ze geregeld worden afgeschilderd. Het reële inkomen is gestegen, zij het trager dan in de jaren zestig, en de werkgelegenheid is niet echt ingeschrompeld; er werken minder mensen in de particuliere sector, maar die teruggang is ongeveer goedge maakt door een toeneming van het aantal banen bij de overheid. Maar uit de beschrijving van het nieuwe beleid blijkt dat de zaak daarmee nog lang niet in orde is. Op een aantal punten heeft de politiek gefaald, in die zin dat de eigen doelstellingen van de diverse kabinetten niet zijn vervuld. Ik noem zeven tekortkomingen.

1. De werkgelegenheid heeft geen gelijke tred gehouden met het vergrote arbeidsaanbod. Vandaar dat de werkloosheid, die in 1970 nog slechts 1,4% bedroeg, opliep tot boven de 5%. Als we een aantal wao-ers en bijstandstrekkers meertellen bedraagt de werkloosheid misschien wel 10%.
2. De bedrijfsinvesteringen liggen ruwweg nog steeds op het peil van 1970, terwijl de productie met 30% is gestegen. De kapitaalvorming is dus relatief achtergebleven. Doordat tegelijk oude machines versneld werden afgestoten zijn veel arbeidsplaatsen teloorgegaan, vooral in de industrie, waar een teruggang van de werkgelegenheid op-

trad met ten minste 100.000 personen. Ook op de lange termijn wordt de werkgelegenheid ondermijnd, doordat het industriële apparaat onvoldoende is vernieuwd. Voor de toekomst voorspelt de stagnatie in de investeringen niet veel goeds.

3. De inflatie zette flink door, hoewel iedereen er tegen was. De consumptieprijzen zijn in de jaren zeventig meer dan verdubbeld. Dat is slechts voor een gering deel te wijten aan de invoerprijzen, die met ruim 70% zijn gestegen. Het overgrote deel van de inflatie hebben we zelf gemaakt, en wel door onze geldinkomens veel sterker te laten opzwellen dan de produktiviteit. Aangezien 80 à 90% van deze inkomens arbeidsinkomens zijn, en er bovendien een duidelijke winstafkalmte is opgetreden, lijkt het geen twijfel dat de salaris- en looninflatie de voornaamste oorzaak is geweest van de prijsinflatie. De loon-prijs-spiraal is door alle kabinetten veroordeeld, maar veroordelen is één ding en een beleid voeren is een ander. Men kan de vraag stellen, waarom de inflatie verkeerd is nu vrijwel iedereen een geïndexeerd inkomen heeft. Het overtuigende antwoord luidt: omdat de winsten niet zijn geïndexeerd. Niet alle kostenstijgingen konden worden afgewenteld, in het binnenland niet en in het buitenland eerst recht niet. De ineenschrompeling van de winsten is door de loon-prijs-spiraal verergerd.
4. De concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven is in de jaren zeventig afgenomen; globaal met zo'n 10 à 20%. Dat komt niet alleen door de looninflatie en de stijging der sociale lasten, maar ook door de overwaardering van de gulden. Het resultaat van de verschoven concurrentieverhoudingen is een versterkte invoerstijging en een rem op de exportstijging. De betalingsbalans is zich dan ook gaan misdragen (zie hierna). Bovendien zijn sommige exporterende bedrijven in moeilijkheden geraakt.
5. De financiële positie van het bedrijfsleven is in de jaren zeventig zeer verzwakt. Die verzwakking gaat veel verder dan uit de productie- en de werkloosheidscijfers blijkt. Zij wordt in de eerste plaats geïllustreerd door de teruggang van het winstaandeel in het nationale inkomen. Hierover zijn geen exacte cijfers bekend, maar ik schat de teruggang op een halvering: van een kleine twintig procent tot onder de tien procent. Als we alleen letten op de industriële sector, zodat de aan banken betaalde rentes als kosten worden gerekend, komt het winstaandeel misschien wel in de buurt van nul 6). Een tweede indicator van de „profit squeeze” is het rendement op bedrijfsvermogen; dit is waarschijnlijk minstens even sterk gedaald als het winstaandeel, en in ieder geval is het rendement op bedrijfsvermogen gezakt beneden de rente op staatsleningen. Dat laatste blijkt ook uit het feit, dat het rendement op aandelen, in weerwil van de volledige stagnatie der aandelenkoersen, onder het obligatierendement kwam te liggen. Een derde indicator van de slechte positie der bedrijven is de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen; ook dit kengetal is drastisch teruggedrukt, van ongeveer één derde in 1970 tot minder dan een kwart in 1979. Dit is allemaal slecht geweest voor de investeringen in de jaren zeventig, maar dat is het ergste niet; het ergste is, zoals gezegd, dat de uitgeholde positie van het bedrijfsleven een slechte start oplevert voor de jaren tachtig.
6. De belastingdruk is in de tweede helft van de jaren zeventig sterker opgelopen dan met de doelstellingen van de beide

5) Hoewel de *Voortgangsnota* overwegend een theoretische oefening is wordt zij door H. W. de Jong (De economie van het structuurbeleid: waar voor het geld?, *ESB*, 24-10-1979) gekritiseerd wegens het ontbreken van een theoretische fundering. De Jong stelt tegenover het impliciete industrialisatiestreven van de regering een doelbewuster gerichtheid op de internationale dienstverlening, die beter aansluit bij Nederlands „kruispuntpositie” in Europa.

6) Wie dit onderbouwd wil zien zou een eerdere door mij gedane poging kunnen opslaan: Hoeveel winst wordt er in Nederland gemaakt?, *ESB*, 25-7-1979.

regeringen strookte. Het kabinet-Den Uyl had reeds de grootste moeite om min of meer binnen de door minister Duisenberg geproclameerde 1%-norm te blijven; het kabinet-Van Agt slaagde er in het geheel niet in, zijn eigen norm (geen verhoging van de druk der collectieve lasten) te verwirkelijken. De druk der collectieve lasten steeg gedurig, van 41% in 1970 tot 54% in 1979. Niet alle waarnemers beschouwen deze stijging als een ramp, maar waar het hier om gaat is dat de regeringen, en speciaal het kabinet-Van Agt, iets toelieten waar ze zelf tegen waren. Dit zelfde gebeurde met het begrotingstekort. Vooral tegen het einde van de jaren zeventig overschreed dit saldo (voor de hele overheid) het plafond van 5% van het nationale inkomen. Het kabinet-Van Agt vond het tekort te groot; er moest te veel worden geleend op een krappe kapitaalmarkt en men vreesde monetaire financiering. Keynesianen zouden misschien anders hebben geoordeeld, maar de kabinetten opereerden niet in naam van Keynes.

7. De jaren zeventig gaven een golfbeweging te zien in het betalingsbalanssaldo. In 1970 vertoonde de lopende rekening een tekort ter hoogte van 1,6% van het nationale inkomen. Tussen 1972 en 1976 waren er aangename overschotten, in de orde van grootte van 3 à 4% van het nationale inkomen. Dit werd destijds als normaal beschouwd, omdat er zoveel aardgas ter beschikking kwam. In 1977 sloeg de betalingsbalans echter om; in 1978 en 1979 doken er tekorten op, in de orde van grootte van 0,5 à 1% van het nationale inkomen. Een hoogst verontrustende gang van zaken, omdat het aardgas bleef stromen en de investeringen op een laag peil bleven; onze natuurlijke bodemschatten werden uitgeput zonder dat er kapitaalgoederen voor in de plaats kwamen. Potverteren blijktbaar 7).

De zeven bovengenoemde onheilen liepen samen aan het eind van de jaren zeventig. Het inzicht won veld, dat het beleid eigenlijk geheel geblokkeerd was geraakt. *Bestek '81*, zoals het kabinet-Van Agt zijn „heilsplan” (sic!) had aangekondigd, kon bij nader inzien niet worden uitgevoerd. De werkloosheid zou, volgens de regering, voorlopig hoger blijven dan gehoopt werd, evenals de druk der collectieve lasten en de inflatie. Het herstel van de winsten en van de investeringen was niet in zicht. Het kabinet nam meer en meer zijn toevlucht tot „gerichte maatregelen”, dat wil zeggen subsidies. Hierboven werd al uitgelegd dat dit een ongelukkig politiek is; in ieder geval ware winstherstel beter.

De vraag is, waar deze mislukkingen vandaan komen. Schort het misschien aan theoretisch inzicht?

Falende theorie?

De hardnekkige werkloosheid deed het vermoeden rijzen dat de economische theorie, en in het bijzonder de neo-keynesiaanse variant, niet deugde. Er ontstond over dit soort dingen een levendige discussie. Eigenlijk zou die discussie hier moeten worden samengevat, maar daarvoor ontbreekt de ruimte. Enkele opmerkingen mogen volstaan en daarbij is het uitgangspunt dat we horen zeggen dat de theorie van Keynes door de feiten van de jaren zeventig is gelogenstraft.

Ten dele berust dit verwijt op een populair misverstand, namelijk de verwarring van theorie en politiek. De keynesiaanse theorie verklaart de werkloosheid uit onderbesteding. Het politieke recept dat daaruit voortvloeit — bestedingsverruiming door hogere overheidsuitgaven en lagere belastingen — wordt uiteraard aan de politici overgelaten. Als zij verzuimen dat recept toe te passen — bijvoorbeeld omdat ze de betalingsbalans niet vertrouwen — kan zulks moeilijk aan de wetenschap worden verweten. Een doorgewinterde keynesiaan zou kunnen volhouden dat de werkloosheid van de jaren zeventig te wijten is aan zo'n politiek verzuim, en inderdaad zijn er enkele Nederlandse economen (Driehuis, Van den Doel e.a.) die liever hadden gezien dat de overheidsbestedingen, zoals de stadsvernieuwing, wat

hoger waren opgevoerd. Ik kom op deze opvatting terug, maar wil nu alleen duidelijk maken dat het loutere bestaan van werkloosheid niets zegt over de deugdelijkheid van de economische theorie.

Een tweede veel gehoord verwijt aan het adres van de neo-keynesianen is dat zij alle werkloosheid toeschrijven aan onderbesteding, terwijl er thans heel andere oorzaken aan het werk zijn. Ten dele berust ook deze kritiek op een misverstand. Keynes zelf schatte de wrijvingswerkloosheid in de jaren dertig op maar liefst 10%. Ook de huidige keynesianen ontkennen allerminst dat het op de moderne arbeidsmarkt aan kwalitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod ontbreekt. Dat betekent dat technische vooruitgang vaak werkloosheid oproept. Werkloosheid ontstaat ook door verschuivingen in de wereldhandel, kortom door alle veranderingen in de allocatie. Geen enkele keynesiaan zal volhouden dat bestedingsverruiming dit verschijnsel uit de wereld helpt. Maar ik zou willen toegeven, dat sommige keynesianen, toen zij in de jaren zestig over de macro-economie schreven, de mate van frictie hebben onderschat die zich in de jaren zeventig zou gaan voordoen. De critici hebben gelijk dat de macro-economie de arbeid opvat als iets homogeen; zo kijkt zij trouwens ook aan tegen de kapitaalgoederenvoorraad, de productie, de consumptie en het nationale produkt. Deze aandacht voor homogene aggregaten is overigens niet alleen een hebbelijkheid van de keynesiaanse theorie, maar van alle echte macro-economie, en in die zin kunnen we zeggen dat de macro-economie in haar geheel wat op haar retour is.

De jaren zeventig hebben ons een oude waarheid in herinnering gebracht: we moeten onderscheid maken tussen bedrijfstakken, tussen jaargangen van de kapitaalgoederenvoorraad, tussen soorten arbeid, tussen regio's. Er is af en toe desagregatie nodig, willen we de realiteit in het oog houden. En voorzeker moet dat ook leiden tot een economische politiek, die per sector en per regio wordt gevoerd. Die accentverschuiving in het beleid heeft zich in de jaren zeventig dan ook voorgedaan, al was het op een minder gelukkige manier.

Een derde punt van kritiek op de keynesiaanse theorie houdt in, dat de afzet veel te veel als doorslaggevend wordt aangemerkt. Als er maar een markt is, zeggen de keynesianen, komt er ook wel productie, en de werkgelegenheid volgt dan vanzelf. Bovendien worden deze verbanden liefst zeer rechtlijnig gedacht. Loon- en prijsverhoudingen spelen in een keynesiaanse wereld nauwelijks een rol. Looninflatie beïnvloedt de werkgelegenheid niet omdat ze wordt afgewenteld in de prijs. Als eerste benadering lijkt mij deze visie niet dwaas. Menige ondernemer zal zijn eigen werkelijkheid in dat beeld herkennen: vóór alles moet er winstgevende afzet zijn, de rest is een kwestie van organisatie en volhouden. Maar er kunnen kinken in de kabel komen, en die kinken zijn typisch voor de jaren zeventig. De financiering kan moeilijkheden opleveren, vooral in een tijd waarin het weerstandsvermogen van de ondernemingen is uitgehold. Er kan gebrek zijn aan complementaire produktiemiddelen; zelfs aan arbeid!

Dat is dus de paradoxale situatie die zich hier en daar voordoet en waarbij bedrijven (Fokker) in moeilijkheden komen doordat ze hun vacatures niet kunnen vervullen. Dit leidt tot zeer bittere klachten. Niet aan het adres van de keynesiaanse theorie, maar aan het adres van de „zieke arbeidsmarkt” en de niet-werkwillige werklozen. De oorzaak ligt, zoals ieder weet, ten dele bij de sociale uitkeringen — wie werkloos wordt in de bouw kan elders niet gemakkelijk werk aanvaarden omdat het loon soms lager is dan de WW-uitkering.

Daarnaast wordt het één-op-één-karakter van afzet, productie en werkgelegenheid doorkruist door een mecha-

7) De formidabele stijging van de deviezenvoorraad die de charismatische leider ons beloofde kwam tot stand in de eerste helft van de jaren zeventig.

nisme, dat bekend is uit de neo-klassieke theorie: vervanging van arbeid door kapitaal onder invloed van looninflatie. Dit verschijnsel heeft waarschijnlijk flink bijgedragen tot de stagnatie van de werkgelegenheid in de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig. Het nam toen de vorm aan van een hoog investeringspeil, dat ook nog eens gestimuleerd werd door goedkope energie. Deze substitutie heeft ertoe geleid dat het aantal arbeidsplaatsen achterbleef bij hetgeen men uit de groei van de productie zou kunnen afleiden. Maar tegelijk was er iets anders gaande: oude jaargangen werden versneld afgestoten.

Dit laatste verschijnsel, dat nogal on-keynesiaans van aard is, heeft zowel het economisch gebeuren als het economisch denken in de jaren zeventig beheerst. Het heeft even geduurd voor de economen het in de gaten kregen, maar toen was het ook meteen raak. De publikatie waarin — voor het eerst? — een econometrische benadering van de relatie looninflatie-arbeidsproductiviteit-werkgelegenheid werd beproefd sloeg in als een bom. Ik bedoel uiteraard de nota *Investerings, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen* (1974) geschreven door H. den Hartog en H. S. Tjan. Het is heel merkwaardig om te bedenken dat een abstracte exercitie met een klei-klei jaargangenmodel à la Solow, waarin een simpele afstootconditie was ingebouwd en waarvan de parameters tamelijk vingervlug uit de dunne lucht waren gegrepen, zo'n geweldige invloed kon uitoefenen op het intellectuele klimaat in Nederland. De regering ging door de wind, in de zin dat de voortdurende loonsverhogingen nu toch ook wel in officiële kringen werden aangewezen als een van de hoofdschuldigen in de tragedie van de werkloosheid. Dat wijst in de richting van een geleide loonpolitiek, die echter in de praktijk niet wordt gevoerd. De vakbeweging kon ook niet om de nieuwe filosofie heen; zij mobiliseerde weliswaar bevriende econometristen om de stellingen van Den Hartog en Tjan te weerleggen, maar zonder veel succes. Van alle kanten werden de berekeningen overgedaan onder andere veronderstellingen en met andere specificaties, en er kwamen allerlei econometrische zwaktes in het oorspronkelijke modelletje aan het licht, maar de conclusie kon niet meer ongedaan worden gemaakt: aanhouden-de looninflatie leidt tot werkloosheid.

En dat niet alleen. Ook een verhoging van de sociale premies kan tot versnelde afstoot van oude jaargangen leiden. De „crisis van de welvaartsstaat”, bestaat ten dele in argwaan inzake „oneigenlijk gebruik”, geringe mobiliteit van de arbeid en de psychologische grenzen aan de solidariteit, maar deze argwaan kreeg opeens een extra dimensie. De reden, waarom de nota van Den Hartog en Tjan zo'n indruk maakte zat misschien hierin, dat een bekende waarheid in macro-economische cijfers werd gevangen en dat op een professionele manier werd uitgelegd wat iedereen al vreesde: de looninflatie en de sociale lasten maken de bedrijven kapot. De voorspelling van Den Hartog en Tjan was zeer somber: de werkloosheid zou, bij doorgaande looninflatie en doorgaande stijging der collectieve lasten, snel toenemen. De nota was nauwelijks uitgebracht, in 1974, of de werkloosheid schoot omhoog. „Daar heb je het al”, was de reactie in Haagse kringen en het beleid rukte op in een on-keynesiaanse richting. „Ombuigen” en „matigen” werden de nieuwe parolen. Het kabinet-Den Uyl had al enkele pogingen ondernomen om de lonen in de greep van het beleid te krijgen; nu kreeg ook de minister van Financiën een steun in de rug bij zijn streven naar zuinigheid. Er werden enkele proefballonnetjes opgelaten voor het bevroren van sociale uitkeringen.

Deze gebeurtenissen waren, uit een intellectueel oogpunt, tamelijk opwindend. De ene paradox stapelde zich op de andere. De eerste paradox: net op het moment, dat allerlei mensen zich afvroegen waar toch de invloed was gebleven van de eens zo zelfverzekerde kaste der economen, bleek een uiterst technisch paper van twee econometristen in staat het politieke klimaat in Nederland merkbaar te verschuiven. De macht van de econometrie deed zich voelen. De tweede paradox: de werkloosheid die na het uitbrengen van dit

paper de kop opstak en die het succes van Den Hartog en Tjans theorie scheen te bevestigen, was in feite niet ontstaan door een veranderde verhouding van productie en werkgelegenheid; zij was wel degelijk van keynesiaanse huize. De versnelde afstoot van oude jaargangen, waar Den Hartog en Tjan het over hadden, is een traag doorzettend proces, dat al een hele tijd aan de gang was — waarschijnlijk sinds 1965. In 1975 trad een veel abrupter type werkloosheid op doordat de productie bij gebrek aan afzet eerst stagneerde en toen zelfs even daalde. Ook de investeringen liepen terug. Het was een situatie, die de neo-keynesianen alleen maar kon bevestigen in hun mening, dat de werkgelegenheid wordt bepaald door de bestedingen, niet door al die andere dingen zoals lonen en sociale premies. Zij hadden bovendien kunnen aanvoeren dat de reële overheidsbestedingen in 1974 waren bevroren, hetgeen de recessie had verergerd 8). Maar zij kropen in hun schulp. Op de jaarvergadering van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde van december 1975 werd het VINTAF-model gepresenteerd (makers: Den Hartog, Tjan en Van de Klundert), en nauwelijks aangevallen. VINTAF vult het jaargangenmodel aan met een blok dat de bestedingen beschrijft, maar de kwantitatieve modeluitkomsten zijn on-keynesiaans: lage multipliers, hoge substitutie-effecten. Verhoog de overheidsuitgaven, dek ze door belastingen, en VINTAF voorspelt een sterke teruggang in de werkgelegenheid. Iedere nieuwe ambtenaar, die er bij komt, maakt dat drie (!) mensen in de particuliere sector hun baan verliezen. Ik heb dit Van den Beld zelf op de televisie horen zeggen; ik meen dat het in 1976 was.

Moeten we het geloven? Een „balanced-budgetmultiplier” van minus twee? Dit vreemde resultaat berust op de omstandigheid dat (a) verhoogde bestedingen zich zelf afremmen via de loon-prijsspiraal, die de afstoot aanmoedigt, terwijl (b) verhoogde belastingen helemaal funest zijn voor de werkgelegenheid in het bedrijfsleven. Beide mechanismen doen zich stellig voor, maar zouden ze zo sterk zijn als VINTAF aanneemt? Zou het netto effect van een budgetverhoging op de werkgelegenheid werkelijk negatief uitvallen? Zouden die 70.000 onderwijsmensen, die werden aangesteld, heus het ontslag van 200.000 anderen op hun geweten hebben? Het valt moeilijk aan te nemen. En als het zo is komt het, naar mijn mening, door de huidige situatie van lage winsten. Een uitgehold bedrijfsleven kan geen belastingverhoging verdragen. Dat wil dus zeggen dat we VINTAF ten hoogste aanvaarden als een model met beperkte geldigheid — een model voor de huidige geknepen situatie.

Maar stel dat we VINTAF accepteren, hebben de keynesiaanen dan de slag verloren? Ja, in zoverre ze voorstanders zijn van hogere overheidsbestedingen. Neen, in zoverre ze de werkloosheid willen bestrijden met belastingverlagingen — dat middel blijft effectief, omdat het niet alleen de particuliere consumptie vergroot maar ook de investeringen aanmoedigt en de afstoot tegengaat. Zo'n belastingverlaging roept natuurlijk nadelen op: het begrotingstekort zwelt op en de betalingsbalans wordt zwakker, en daaruit rijzen levensgrote politieke problemen. Hierop kom ik terug.

De economische theorie staat echter voor een andere vraag, die doorslaggevend is voor de huidige positie van de

8) De gebeurtenissen in 1974/1975 zijn nog altijd onvoldoende onderzocht. Een opmerkelijke opvatting wordt verdedigd door W. H. Buiters en R. F. Owen (How successful has stabilization policy been in the Netherlands? A neo-keynesian perspective, *De Economist*, 1979, nr. 1). Deze auteurs gebruiken hun eigen model, dus niet VINTAF, en concluderen dat Nederland over de jaren 1972-1976 f. 9 mrd. heeft verloren aan nationaal inkomen (cumulatief) door onvoldoende keynesiaans te reageren. Dit artikel heeft m.i. te weinig aandacht gekregen (*De Economist* wordt te weinig gelezen). Men kan deze diagnose inbrengen dat 1974 een boom-jaar was en dat de bevroering van de overheidsbestedingen dus juist stabiliserend heeft gewerkt. Maar het is ook waar, dat in 1975 de productie volledig stagneerde; toen ontstond de sprong in de werkloosheid. Dat had misschien enigszins kunnen worden gemitigeerd door een minder stringente begrotingsbeleid.

keynesianen. Die vraag luidt: bestaat er, in 1979, nog een binnenlandse onderbesteding? Ofwel: bestaat er een overcapaciteit in de bedrijven, die voor de binnenlandse markt produceren?

Op het eerste gezicht zou men zeggen: ja allicht, want de Nederlandse bedrijven kampen met een tekort aan afzet, er is werkloosheid en overcapaciteit. Maar op het tweede gezicht rijst de twijfel. Een flink stuk van de overcapaciteit zit in de exportsector (werven) en in de bedrijfstakken die door import worden bedreigd (schoenen, textiel). Daar valt met binnenlandse bestedingsverruiming niets tegen te doen. Bovendien is de bezettingsgraad van de verwerkende industrie volgens het *Kwartalbericht van de Nederlandsche Bank* (1979, nr. 2), niet zoveel lager dan in de jaren voor de recessie (1971/1973). Over de hele linie scheelt het 3,5%; alleen in de basis-metaalindustrie ligt de bezettingsgraad nu veel lager dan toen, namelijk 12%. In 1975 was de situatie anders. De capaciteitsbezetting was toen 11,5% lager dan voor de recessie, maar dat cijfer is ieder jaar kleiner geworden. De marge is nu nog maar gering. De keynesianen hebben, zo gezien, maar een klein beentje om op te staan. Maar zij kunnen aanvoeren dat de overcapaciteit is afgenomen doordat de afzet te klein was 9). Ondernemers berusten niet in de aanwezigheid van ongebruikte machines; ze laten vervanging achterwege en de capaciteit brokkelt af. Ook het ontslag van arbeiders doet potentiële capaciteit teloorgaan; ze verliezen hun vakbekwaamheid, of ze gaan in het individuele, losse werk (met een uitkering als steun in de rug spannen zij een „bakje” achter hun auto). Menselijk kapitaal en materieel kapitaal gaan achteruit, maar met hoeveel procent? Dit is een van de grote onbekenden in het wetenschappelijke debat 10). Wij weten dus niet precies hoe groot de onderbesteding is omdat we de overcapaciteit niet kennen. Misschien is een cijfer van 3,5%, ook met het oog op de arbeidsmarkt, nog niet zo dwaas.

De wetenschappelijke discussie binnen Nederland overziende kunnen we niet zeggen, dat de jaren zeventig een tijd waren van stilstand, en zelfs niet van overmatige verwarring. De modellen zijn beter geworden, minder beperkt. Wel is een sterker accent gevallen op dingen die we niet weten: het effect van extra overheidsuitgaven op de spiraal, het effect van de spiraal op de winsten, het effect van de winsten op de werkgelegenheid. We hebben de zaken goed op een rijtje maar we kennen de parameters onvoldoende. De econometrie is niet wat zij moet zijn: de aandraagster van harde, betrouwbare constanten. Daarin schuilt een tegenvaller, dat is waar. Zij geeft aan het beleidsdebat een extra dimensie van onzekerheid.

Het beleidsdebat

In de jaren zeventig werd veel gedebatteerd over het beleid — er waren vele punten tegelijk aan de orde. Ik kies er enkele uit.

Het eerste punt betrof de vraag of de werkloosheid moest worden bestreden door een inkomenspolitiek, die de spiraal onderdrukt en de rendementen herstelt, of dat de regering liever haar heil moest zoeken in het scheppen van arbeidsplaatsen in de overheidssector. Het eerste werd algemeen aanbevolen maar niet uitgevoerd, om de eenvoudige reden dat zo'n inkomenspolitiek meer hardhandigheid vergt dan de regering kan opbrengen. Het tweede alternatief, aanbevolen door degenen die zich zelf de „Amsterdamse school” hebben genoemd, vergt geen hardhandigheid — integendeel, de groei van de overheidsbestedingen gaat bijna vanzelf. Er werden

trouwens na 1975 telkens flinke opzettelijke impulsen, van conjuncturele aard, aan de uitgaven gegeven. De uitbreiding van het aantal werknemers bij de overheid en bij de toeleveranciers van de overheid schept het pijnlijke probleem van de financiering. Hogere belastingen hebben de verkeerde eigenschap dat ze de particuliere sector in het nauw brengen, en VINTAF zegt ons dat dat verlies aan arbeidsplaatsen wel eens groter kan zijn dan de winst aan arbeidsplaatsen bij de overheid. Dan is er maar één uitweg: laat het tekort op de rijksbegroting opzwellen.

Welnu, dit laatste wilde de regering niet. Het gebeurde niettemin — het tekort voor de totale overheid liep op van 1,5% van het nationale inkomen in 1973 tot 5,5% in 1979. Noch Duisenberg, noch Andriessen waren gelukkig met een groeiend deficit. De laatste was zelfs zeer ongelukkig, misschien niet in de laatste plaats omdat Zijlstra er zo erg op tegen was. Het argument is, dat een groter beroep van de overheid op de kapitaalmarkt de particuliere investeringen nog verder zal afremmen, en tevens dat een stuk van het tekort monetair zou moeten worden gefinancierd. De geldschepping zou de inflatoire spanningen verhogen, de lonen verder opdrijven en de werkgelegenheid nog meer in gevaar brengen.

Het is opmerkelijk dat deze argumentatie tegen een vergroting van het tekort zo weinig wordt aangevallen. Men zou toch verwachten dat de keynesianen hier hun kans schoon zagen. Zij zouden kunnen stellen, dat vele Nederlandse bedrijven lijden aan onderbezetting en, voor zover ze dat niet doen, komt dat doordat ze hun capaciteit hebben laten wegsmelten. Ze kunnen best wat vraagvergroting gebruiken. Ergo: combineer vergrote overheidsbestedingen in de geest van de Amsterdamse school met flinke belastingverlagingen, die door bijna iedereen worden gewenst en zeker door het kabinet-Van Agt. Laat een begrotingstekort van zeg 10% van het nationale inkomen maar over ons komen. Dat de marge van de overcapaciteit klein en omstreken is, zoals we hierboven zagen, is waar en dat deze operatie hier en daar tot prijsverhoging zal leiden is waarschijnlijk, maar zou dat zo erg zijn in een situatie van te lage winsten? De regering wil toch winstherstel?

Een dergelijk krachtig pleidooi voor een bestedingsverruimend beleid, dat mede steunt op belastingverlaging, is niet vernomen 11). Waarschijnlijk omdat niemand in Nederland

9) Daar zit een zwakte in de simpele keynesiaanse theorie: zij doet net alsof de productiecapaciteit gegeven is, ofwel stug groeit; maar de capaciteit past zich aan aan de bestedingen. Zo wordt de onderbesteding opgeheven langs on-keynesiaanse weg.

10) Eén methode om de „slack” te kwantificeren is deze: we nemen de trend in de produktieontwikkeling en we kijken hoeveel we eronder zitten. Helaas is het niet duidelijk welke trend we moeten hebben. Die van de jaren zestig? Dat is nu precies „begging the question”. Die van de jaren zeventig? Dan is er geen „slack”.

11) Een begin van een pleidooi vinden we in S. K. Kuipers, J. Muysken, J. van Sinderen, *De werkgelegenheidsontwikkeling in de jaren zeventig: een nadere analyse*, *ESB*, 28-6-1978. De auteurs zeggen dat bezettingsgraadveranderingen een indirecte bijdrage zullen leveren aan de werkgelegenheid, namelijk via winstherstel en investeringsherstel, zodat een bestedingsverruiming wel degelijk in de goede richting werkt. Maar Kuipers c.s. bepleiten geen forse bestedingsverruiming omdat deze het loonmatigingsbeleid kan doorkruisen. De „Amsterdamse school” wil wel hogere overheidsuitgaven, maar bepleit, voor zover ik weet, geen forse belastingverlagingen. Alleen de CPN heeft een groots opgezet plan voor extra uitgaven gefabriceerd die niet hoeven te worden gedekt. Héél vreemd: comministen als pleitbezorgers van Keynes!

ESB maakt werk van de economie

voldoende keynesiaanse hardnekkigheid aan de dag legt om luchtig over een begrotingstekort te spreken; maar stellig ook niet, omdat er nog een andere politieke rem op de bestedingsverruiming staat en dat is de betalingsbalans. Wij zagen al, dat deze in de loop van de jaren zeventig is omgeslagen naar grote tekorten, om daarna slechts zwakjes te herstellen. Een groots opgezette politiek van stimulerende overheidsbestedingen zonder adequate belastingdekking zou het betalingsbalanstekort vergroten op een manier, die niemand voor zijn rekening durft te nemen. En devalueren — daar durft ook eigenlijk niemand over te praten, want het effect van de devaluatie op de concurrentiepositie zal, gegeven de indexering, onmiddellijk worden weggespoeld door de loon-prijsspiraal.

Wij komen hier terecht bij de grondoorzaak van het gebrek aan beleidsruimte: het falen van de inkomenspolitiek. Zolang we een fikse loon-prijsspiraal hebben kunnen we ons geen binnenlandse bestedingsverruiming veroorloven vanwege de betalingsbalans en devalueren durven we evenmin. Geen inkomenspolitiek, dus geen keynesiaanse politiek. De inkomenspolitiek stuit, iedereen weet het, af op het ferme standpunt van degenen die de loonpolitiek vooral willen overlaten aan de „sociale partners” en het wel zeer timide standpunt van degenen, die in hun hart geporteerd zijn voor een geleide loonpolitiek (zoals bepleit door De Galan, Van den Doel en Tinbergen in dit tijdschrift) maar die bijval liever niet uiten. Zonder loonpolitiek geen inkomenspolitiek. De „sociale partners”, die best begrijpen dat looninflatie verkeerd is, kunnen de nominale matiging niet langs vrijwillige weg effectueren omdat ze aan de top worden klemgereden door de basis.

Zolang dit allemaal zo is, zijn de marges voor het beleid niet alleen smal, maar worden ze opgebruikt door de stille krachten die de overheidsuitgaven verhogen, de loon-prijsspiraal laten doorgaan, het begrotingstekort zachtjes verhogen — kortom, het economische leven gaat zijn gang 12). Aan het eind van de jaren zeventig kwam het kabinet-Van Agt met een arbeidsplaatsenplan, dat voorziet in de aanstelling van talrijke ambtenaren. Den Uyl of de Amsterdamse school zouden het bedacht kunnen hebben. Maar winstherstel krijgen we op die manier niet en ook geen herstel van de investeringen. De echte doelstellingen van het beleid zijn anders dan wat daarover officieel wordt meegedeeld: de regering wil vóór alles populair blijven. Zij mikt op de instandhouding van alles wat modaal is. Volgens de oppositie heeft het kabinet immers een te gering „sociaal draagvlak”; welnu, als dat het grootste verwijt is dat men tot het kabinet kan richten mag het geen verbazing wekken dat de regeerders op de populaire toer gaan. Misschien is dat zoals het hoort, in een democratie.

In die zin kan men dan ook niet spreken van een falend beleid, maar meer van een soort basisme. De basis bepaalt wat er gebeurt. Helaas houdt de basis er tegenstrijdige doelstellingen op na: volledige werkgelegenheid, een vrije inkomensvorming, een groeiende overheidssector, toenemende sociale voorzieningen, een dalende belastingdruk, geen inflatie, een sterk en bloeiend bedrijfsleven, selectieve groei, innovatie, herstructurering, energiebesparing en milieuvriendelijkheid. Deze strijdigheid der doelstellingen vormt het ware democratische dilemma van de jaren zeventig, en het is met dit dilemma dat we de jaren tachtig ingaan.

J. Pen

12) Huidige regeerders kunnen troost putten uit het verleden. In de jaren dertig stegen de rijksuitgaven van 13% tot ruim 21% van het nationale inkomen. Dat was niet de bedoeling van Colijn en zijn ministers, maar het gebeurde toch. Stevers heeft er al eens op gewezen dat regeringen, ook al willen ze dat niet, in een keynesiaanse richting worden gedrongen.



Het bestuur van de
**STICHTING Economisch-
Technologisch Instituut voor
Utrecht (E.T.I.-Utrecht)**

zoekt voor de functie

COORDINATOR ALGEMENE ZAKEN

een ervaren academicus (bij voorkeur een algemeen econoom) die zal worden belast met directie- en stafzaken.

Van deze **COORDINATOR** wordt een meerjarige onderzoekervaring en beleidsbetrokkenheid verwacht op sociaal-economisch terrein alsmede ervaring met en belangstelling voor andere beleidsterreinen.

De kandidaat moet het vermogen hebben tot zelfstandig optreden namens het Instituut en beschikken over capaciteit die hem of haar in staat stellen op directie-niveau mede leiding te geven aan de verdere ontwikkeling van alle activiteiten van het E.T.I.-bureau.

Tot de werkzaamheden van de **COORDINATOR** behoren met name:

- a. het in overleg met de staf zorgdragen voor consistentie in en afstemming tussen: onderzoekresultaten, beleidsaspecten en uitvoerende werkzaamheden;
- b. de in- en externe advisering over met E.T.I.-onderzoek /taken in verband staande andere disciplines (ruimtelijke ordening, energie, voorzieningenniveau etc.) en het in dat verband representeren van het E.T.I. in commissies, werkgroepen, etc;
- c. het initiëren en uitvoeren van bijzondere (onderzoek-)opdrachten en basistaken die niet bij de andere sectoren (onderzoek en secretariaten) kunnen worden ondergebracht;
- d. het coördineren van de sectorwerkzaamheden: (financiële) administratie, documentatie en statistiek (met deze werkzaamheden is een 5-tal met een grote mate van zelfstandigheid werkende medewerkers belast).

Het salaris voor deze functie bedraagt bij aanstelling maximaal f 5.675,- en kan in dezelfde functie uitlopen tot ca. f 6.000,- per maand. Voor de functie geldt een aantal gunstige arbeidsvoorwaarden (pensioen, ziektekostenverzekering, etc.) overeenkomend met die van het personeel in dienst van de provincie Utrecht.

Tot de selectieprocedure behoort een psychologisch onderzoek.

Sollicitaties kunnen worden gericht aan de directeur van het E.T.I.-Utrecht, Pieterskerkhof 17, 3512 JR Utrecht, die desgewenst nadere informatie verstrekt (telefoon 030-317444).

Coöperatie, conflict en coalitie

De Nederlandse arbeidsverhoudingen 1970-1980: veranderingen, constanten en perspectieven

PROF. DR. A. PEPPER*

„De nieuwe arbeidsverhoudingen lijken mij te worden gekenmerkt door een verdergaande decentralisatie, dus door een verzwakking van het voor de Nederlandse verhoudingen zo karakteristieke centralisme”.

(A. F. van Zweeden, *NRC Handelsblad*, 3 november 1979)

I. Inleiding

Op het breukvlak van twee decennia — het begin van de jaren zeventig — mocht ik een discussie op gang brengen over de veranderingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen 1). Wij zaten toen in een — voor die tijd — roerige periode. De vrije loonpolitiek, die in 1968 in volle omvang was gestart, werd begeleid door een voorstel van de regering om via een *Wet op de loonvorming* (1970) toch greep te houden op de loonvorming 2). De vakbeweging, die hierin een aanslag zag op haar nieuw verworven vrijheid, reageerde — toen de wet werd toegepast — met een kortstondige (één uur durende) politieke staking (december 1970). Daaraan voorafgaand vonden in de herfst van 1970 in Rotterdam massale wilde stakingen plaats, die naar omvang, effect en intensiteit unieke trekken vertoonden. De z.g. 400-gulden-golf spoelde over ons land. De werkgevers konden de golf niet keren en de vakbeweging ervoer een gapende kloof tussen leiding en leden 3).

Dit waren maar enkele, zij het belangrijke, gebeurtenissen die voor mij destijds aanleiding waren om na te gaan of het hier gebeurtenissen betrof die van *incidentele* dan wel van *structurele* aard waren. Ik hield het op het laatste en schetste in een aantal artikelen de omtrekken van nieuwe arbeidsverhoudingen-in-wording die ik — eenmaal uitgekristalliseerd — schematisch aanduidde met de term *coalitie-model*. De uitvoerige discussie die hierop volgde weerspiegelde in ieder geval de verscheidenheid van reacties en interpretaties van genoemde gebeurtenissen. Volgens sommigen (met als meest uitgesproken vertegenwoordiger Van Esveld) was er niet zo veel aan de hand: de grondtrekken van de Nederlandse arbeidsverhoudingen zouden zich niet wijzigen. Anderen — een minderheid (waaronder m.n. Haveman) — voorzagen, met mij, wel aanmerkelijke veranderingen in het systeem van arbeidsverhoudingen zonder te kunnen aangeven in welke richting deze zouden gaan. Analyse en normatieve opvattingen liepen door elkaar heen.

Waarschijnlijk was het toen nog te vroeg om voorspellingen te doen. Toch is het voor elke wetenschapsbeoefenaar — óók die in de sociale wetenschappen — een uitdaging om dat wel te proberen. Daarin ligt de zin van wetenschapsbeoefening, die meer wil zijn dan het nauwkeurig vastleggen van wat heeft plaatsgevonden. Een stimulans om de roerige gebeurtenissen van toen op een wat grofmazige manier modelmatig vast te leggen, putte ik uit de volgende opvattingen.

In de eerste plaats koos ik voor een historische benadering van de arbeidsverhoudingen, die het m.i. mogelijk maakte de

feitelijke gebeurtenissen aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig in een breder perspectief te plaatsen. Daardoor komt men eerder tot een interpretatie van actuele gebeurtenissen, ontdaan van hun specifieke eigenaardigheden, in termen van incidentele of structurele wijzigingen. Vanuit dit historisch perspectief stelde ik vast dat de „overgangsjaren” van de Nederlandse arbeidsverhoudingen waren aangebroken.

In de tweede plaats deed ik een poging om m.b.v. modellen — en de daarvoor ontwikkelde criteria — de studie van de arbeidsverhoudingen die altijd al erg descriptief is geweest, theoretisch enigermate te verdiepen. Met deze modellen kon m.i. enige greep op de verwarrende werkelijkheid worden verkregen en konden ook enige voorspellingen worden gemaakt.

Ik realiseer mij — toen en nu — dat ik met mijn benaderingswijze wat schematisch te werk ben gegaan. De bewegingen in de (enigermate) verzelfstandigde arbeidsverhoudingen worden vanuit verschillende bronnen buiten het systeem van arbeidsverhoudingen gevoeld. De institutionele benadering kent haar grenzen. De gebeurtenissen op het loonpolitieke front — hoe essentieel ook voor het begrip van de arbeidsverhoudingen — vormen maar één complex van factoren in het arbeidspolitieke spel. Het is verheugend dat in het laatste decennium het aantal studies, waarin de arbeidsverhoudingen centraal staan, is toegenomen. De stelling die ik in 1972 poneerde, nl. dat sprake is van „een (positieve) relatie tussen de mate waarin bepaalde maatschappelijke terreinen problemen oproepen en de hoeveelheid (wetenschappelijke) aandacht die daaraan wordt besteed” 4), blijkt een behoorlijke graad van geldigheid te bezitten. Teleurstellend is echter dat — op een enkele uitzondering na 5) — de theoretische verdieping in de studie van de arbeidsverhoudingen weinig voortgang heeft geboekt. Het lijkt wel of dit ingewikkelde terrein permanent uitnodigt tot beschrijvingen en haastige kwalificaties. De vele „onvoorspelbaarheden”

* Hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

1) Vgl. het door mij geredigeerde boek *De Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verandering*, Rotterdam, 1973. Daarin is de discussie gebundeld die in 1971 en 1972 in de kolommen van *ESB* is gevoerd tussen Van Esveld, Haveman, Top, De Lange, De Jong en Buijter en mijzelf. In het vervolg zal hiernaar worden verwezen in deze vorm: NAV.

2) Voor tekst van de wet: *Arbeidswetgeving*, Deventer, 1975, blz. 104-114.

3) Zie voor een descriptie van de Rotterdamse havenstaking: Ad Teulings en Frans Leijnse, *f 75, - ja, f 25, - nee*, Rotterdam, 1970.

4) NAV, op.cit., blz. 99.

5) Een vroege uitzondering was J. H. Buijter, *Partijen en strategieën in het arbeidspolitieke spel*, openbare les, Rotterdam, 1966; daarna denk ik m.n. aan P. J. A. ter Hoeven in zijn bijdrage aan de door hem geredigeerde bundel *Breukvlakken in het arbeidsbestel*, Alphen aan den Rijn, 1972, blz. 10-65, en aan J. J. Ramondt, *Bedrijfsdemocratisering zonder arbeiders*, Alphen aan den Rijn, 1974.

verdringen kennelijk de wetenschappelijke behoefte ontwikkelingen begripsmatig vast te leggen.

Toch zal die weg met kracht moeten worden ingeslagen. Dat die weg ook theoretisch begaanbaar is — wellicht anders en stellig geavanceerder dan ik destijds heb gedaan — komt voort uit mijn opvatting dat de partijen in het systeem van arbeidsverhoudingen, alsook de politieke, sociaal-economische en technische invloeden die op hun gedrag inwerken, niet op een „toevallige” wijze in elkaar steken. Kijkt men b.v. naar de structuur van de partijen — overheid, werkgevers, werknemers — dan valt het op dat in studies daarover wel de (sterk wisselende) opvattingen van „consumenten”/leden aan bod komen (soms alleen maar in de vorm van postulaten), maar dat de structuur zelf nauwelijks enige aandacht krijgt. Een voorbeeld: hoewel er veel studie is gemaakt van de opvattingen van werknemers over alles en nog wat, is er weinig bekend over de besluitvorming, de verhoudingen binnen de bonden en de verhouding tussen bonden en de centrale (FNV, CNV). Een ander voorbeeld: een belangrijke, zo niet de belangrijkste partij in de arbeidsverhoudingen, nl. de werkgevers, vormt een welhaast onbeschreven blad in de wetenschappelijke literatuur.

Het is verleidelijk om na zoveel jaar mijn betoog op te zetten langs de lijnen die ik destijds heb getrokken. Ik zal dat — ondanks aansporingen van de redactie — maar gedeeltelijk doen, omdat de omvang van deze bijdrage aan grenzen is gebonden en tevens om te vermijden te veel in mijn eigen „model”-denken opgesloten te raken. De gang van mijn betoog is nu als volgt. Eerst zal ik enige aandacht besteden aan de „omgeving” (context) van de arbeidsverhoudingen, te weten de technische, sociaal-economische en politieke ontwikkelingen (par. 2). In een volgende paragraaf zullen de belangrijkste veranderingen de revue passeren, zowel *binnen* de partijen als *tussen* de partijen (6). Hier ligt het voor de hand enkele noties en begrippen uit eerdere beschouwingen op te voeren (par. 3). Wie het oog gericht houdt op veranderingen, is geneigd te weinig betekenis toe te kennen aan wat constant is gebleven. De wetenschap dat arbeidsverhoudingen maar heel langzaam veranderen — produkt als zij zijn van een lange historische ontwikkeling — vereist, dat ook aandacht wordt geschonken aan enkele structuurkenmerken (constanten) van de Nederlandse arbeidsverhoudingen (par. 4). Ten slotte zal kort iets worden gezegd over problemen en vooruitzichten die voor de jaren tachtig van belang zijn (par. 5).

2. De „omgeving” van de arbeidsverhoudingen

2.1. Ter inleiding

Men kan breedvoerig discussiëren over de vraag welke factoren/omstandigheden van beslissende invloed zijn op de (ontwikkeling van de) arbeidsverhoudingen. Zijn het de eigendoms- en machtsverhoudingen, zijn het de technische ontwikkelingen, zijn het de buitenlandse invloeden enz. Ik houd het erop dat niet aan één factor beslissende betekenis kan worden toegekend. Monocausale verklaringen doen geen recht aan de ingewikkeldheid van de arbeidsverhoudingen, zij het dat zij vooral begrepen moeten worden als *machtsverhoudingen*. Het is vaak ondoenlijk om de opstelling van partijen direct af te leiden uit één invloedsfactor. Ook wanneer men de factoren uiteenlegt, moet men zich ervan bewust zijn dat er sprake is van — onvermijdelijke — schematisering en stilering.

Wanneer ik hieronder enkele opmerkingen maak over de „omgeving” van de arbeidsverhoudingen, gaat het om factoren die ik van wezenlijke betekenis acht voor een goed begrip van de arbeidsverhoudingen. Ik wil echter die factoren uitdrukkelijk in verband brengen met hun betekenis voor het *systeem* van arbeidsverhoudingen. Daarbij ga ik er uiteraard vanuit dat de verhoudingen tussen partijen zich maatschappelijk zo verzelfstandigd hebben dat er kan worden gesproken van een systeem. Hoewel ik mij ervan bewust ben dat in het

bijzonder de technische en sociaal-economische factoren voor een deel *vanuit* het systeem zelve (met name vanuit de ondernemingen) belangrijke impulsen krijgen, zou ik toch de stelling willen poneren dat het hier een *aggregatieniveau* betreft dat meer *buiten* (inclusief de buitenlandse invloeden) dan *binnen* het systeem van arbeidsverhoudingen moet worden gezocht. Het nadrukkelijk noemen van deze factoren komt voort uit het inzicht dat een te exclusieve aandacht voor het systeem- of institutionele karakter van de arbeidsverhoudingen de weg blokkeert naar de verklaring van veranderingen die van „buiten” het systeem worden ingebracht. Maar centraal dient in mijn optiek toch te staan hoe genoemde veranderingen doorwerken in de opstelling van partijen en in hun onderlinge relaties.

Met andere woorden: welke vertaling krijgen die veranderingen in termen van maatschappelijke positie, belangenbehartiging, ideologische opstelling, onderlinge verhoudingen van de betrokken partijen. Dat lijkt mij ook de kern te zijn — in dit verband vooral in programmatische zin — van een *sociologische* benadering van de arbeidsverhoudingen.

Summer, maar onvolledig zal ik hieronder enkele kanttekeningen maken over de technische, sociaal-economische en politieke ontwikkelingen van het afgelopen decennium en hun betekenis voor veranderingen in de arbeidsverhoudingen. In andere bijdragen zal aan sommige van deze factoren zelfstandig aandacht worden besteed.

2.2. Technische ontwikkelingen

De vernieuwing van het productieapparaat is voor een belangrijk deel het gevolg van de noodzaak (buitenlands) een concurrerende positie op de markt te behouden. Die vernieuwing brengt bijna altijd met zich dat arbeid wordt vervangen door machinale bewerking. Waar sprake is van de start van nieuwe produkties — resultaat van commerciële en/of technische inventiviteit — wordt nieuwe werkgelegenheid geschapen. Het is duidelijk dat in het afgelopen decennium de werkgelegenheidsvervangende technische ontwikkelingen het hebben gewonnen van de werkgelegenheidscheppende technische vernieuwing. Vooral in de industriële sector is de werkgelegenheid teruggelopen. De werkgelegenheid in die sector is niet alleen teruggelopen door b.v. overcapaciteit of het internationaal inzakken van de markt, maar ook omdat Nederland in verschillende sectoren technologisch achterop is geraakt. Het voornemen van de regering om anno 1979 een geconcentreerd innovatiebeleid van de grond te brengen illustreert die opgelopen achterstand.

Voorts ziet het er naar uit dat het absorptievermogen van de tertiaire sector is uitgeput. Eerder lijkt het erop — al gaan speculaties hierover verschillende richtingen uit — dat door de invoering van de micro-elektronica („chips”) de administratieve sector werkgelegenheid zal moeten prijsgeven.

6) Voor wie een overzicht wil krijgen van veranderingen, discussies en gebeurtenissen in de arbeidsverhoudingen verwijs ik naar de volgende publikaties, die ik voor deze bijdrage heb geraadpleegd. Bijdragen in de bundel van Ter Hoeven, op.cit.; John P. Windmuller/C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1977, m.n. deel II, blz. 137-201; A. F. van Zweeden (red.), *Arbeidsverhoudingen in beweging*, Utrecht/Antwerpen, 1977; H. ter Heide, *Overleg en strijd*, Leiden, 1976; J. de Jong, *Een aantal recente ontwikkelingen in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen*, Rotterdam, 1974; Ger Harmsen/Bob Reinalda, *Voor de bevrijding van de arbeid*, Nijmegen, 1975, blz. 362-421; Bram Peper, *The Netherlands: From an ordered harmonic to a bargaining relationship*, in: Solomon Barkin (ed.), *Worker militancy and its consequences, 1965-75*, New York, 1975, blz. 118-153; W. Albeda, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1975; en enkele feitelijk getinte bijdragen van mijn hand in: *Winkler Prins Encyclopedisch Supplement 1976*, Amsterdam/Brussel, 1976, blz. 46-48, *Winkler Prins Encyclopedisch Jaarboek 1978*, Amsterdam/Brussel, 1978, blz. 28-29; *Grote Winkler Prins Jaarboek 1979*, Amsterdam/Brussel, 1979, blz. 41-42.

Voor de arbeidsverhoudingen betekenen deze ontwikkelingen dat — veel sterker dan in het begin van de jaren zeventig — technische vernieuwing wordt geassocieerd met afbraak van werkgelegenheid. Het gevoel van *onzekerheid* is bij de werknemers op dit punt toegenomen. Hieruit is mede het streven van de vakbeweging te verklaren om meer inzicht te verkrijgen in en invloed te verkrijgen op het investeringsbeleid van ondernemingen. Beslissingen over technische vernieuwingen — wel of niet opgedrongen — zijn immers nog steeds voorbehouden aan de ondernemingsleiding.

2.3. Sociaal-economische ontwikkelingen

Het belangrijkste gegeven in de sociaal-economische sfeer lijkt mij de omslag van een nog aanzienlijke economische groei in het begin van de jaren zeventig tot een geringe groei vanaf 1974. Dit resultaat van velerlei ontwikkelingen geeft aanleiding tot een verhevigde strijd en discussie tussen werkgevers, werknemers en overheid. Op het vlak van de *inkomensverdeling* leidt de lagere economische groei tot allerlei eisen van de kant van de vakbeweging, die erop uit zijn de positie van de lagere-inkomenstrekkers te versterken ten koste van die van de hogere-inkomenstrekkers. Al vóór de oliecrisis maakte de Industriebond NVV de *nivellering* tot inzet van een conflict (in 1972/1973) met werkgevers (en ten dele ook met de regering). De nivelleringskwestie is sindsdien niet meer weg te denken uit de arbeidsverhoudingen en wordt in de loop der tijd onder verschillende benamingen ingebracht, zoals: centen/procenten, vloer in de prijscompensatie, een voor ieder gelijk bedrag, aftopping, geïntegreerde cao's, (tijdelijke) wet niet-cao-inkomens. „Draaipunt” in die discussie werd (het behoud van) de inkomenspositie van de *modale werknemer* (Jan Modaal). De nivellering heeft een belangrijke impuls gekregen door maatregelen van het kabinet-Den Uyl — de *Machtigingswet* (1974) en een tweetal looninterventies (1976) —, die deels uit ideologische, deels uit economische overwegingen waren ingegeven.

In de tweede helft van de jaren zeventig neemt de verbetenheid van de maatschappelijke strijd tussen partijen toe met als inzet beteugeling en beheersing van de groei van de collectieve sector. Werkgevers bepleiten een aanzienlijke terugdringing van het aandeel van de collectieve sector ten gunste van het rendementsherstel in de particuliere sector. Onder het motto dat meer winst tot meer werk zal leiden (winst-werk-relatie) komt de *werkgelegenheidsproblematiek* — de werkloosheid is inmiddels opgelopen tot rond 5% — in het brandpunt van de belangstelling te staan. Hoewel ook in kringen van de vakbeweging de opvatting wordt gehuldigd dat er grenzen moeten worden gesteld aan de bijna autonome groei van de collectieve sector, kiest men daar toch voor het behoud van de collectieve sector, mede vanwege het werkgelegenheidscheppende karakter van die sector (met name van de zogenaamde kwartaire sector).

Daarbij komt dat de vakbeweging — en niet alleen zij — de stelling aanvecht dat rendementsherstel tot meer arbeidsplaatsen leidt. Haar bereidheid tot matiging wordt vooral ingegeven door het inzicht dat daardoor de door het kabinet-Den Uyl aangebrachte (100%-) koppeling van de sociale uitkeringen aan het netto minimumloon (de z.g. *netto-nettokoppeling*) kan worden gehandhaafd. Daarmee wordt gekozen voor — om het weer eens anders te zeggen — de solidariteit tussen actieven en niet-actieven en derhalve voor het handhaven van een basis-minimuminkomen. Pogingen van werkgeverszijde om op een andere wijze, nl. door het afschaffen van de *automatische prijscompensatie*, de particuliere sector (rendementsherstel) te versterken worden beantwoord met succesvolle collectieve acties (stakingen) van de vakbeweging in 1977. Wel is aanvaard dat enkele elementen (b.v. verhogingen van de btw) uit de prijscompensatie worden gehaald (de z.g. *schoning* van de prijscompensatie). Vastgesteld dient te worden dat over de verhouding tussen de

collectieve en particuliere sector werkgevers en werknemers zeer tegengestelde standpunten blijven innemen.

Belangrijke structurele wijzigingen hebben zich voorgedaan op het vlak van samenwerking, fusie en reorganisatie van bedrijven en bedrijfstakken. Door fusies in vele bedrijfstakken is de betekenis van grote ondernemingen (conglomeraten, multinationalisering e.d.) toegenomen. Dit heeft mede ertoe geleid dat er *fusies van vakverenigingen* hebben plaatsgevonden. Daarnaast hebben zich als gevolg van de verslechterende economische omstandigheden aanzienlijke *reorganisaties* in bedrijven en bedrijfstakken voorgedaan. Deze reorganisaties namen in sommige bedrijfstakken het karakter aan van afbouw of „afslanking” van activiteiten (bijvoorbeeld in de zware metaal, de scheepsbouw, de textiel, de vleeswarenindustrie en de vezels). Pogingen om door het oprichten van ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappijen (NEHEM) — met de bekende tripartite structuur van werknemers, werkgevers en overheid — dit proces te begeleiden zijn niet bijzonder succesvol geweest. Zeker niet wanneer deze pogingen worden beoordeeld op hun (beoogde) bijdrage aan de versterking van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Van een anticiperend, ordenend economisch herstructureringsbeleid is geen sprake 7). Ook hier verschillen de opvattingen van werkgevers en werknemers te veel van elkaar. Het streven van de vakbeweging om in het kader van het behoud van werkgelegenheid met werkgevers hierover afspraken te maken in de vorm van z.g. *arbeidsplaatsenovereenkomsten* (apo's) is eveneens weinig succesvol gebleken.

2.4. Politieke ontwikkelingen

Met de keuze voor de vrije loonpolitiek (1968) kiest de politiek — daaronder te verstaan: regering, parlement en politieke partijen — in principe voor een positie aan de „zijlijn” van de arbeidsverhoudingen. Werkgevers en werknemers zijn primair verantwoordelijk voor het arbeidsvoorwaardenbeleid. De poging van de centrum-rechtse regering-De Jong (1967-1971) om via de *Wet op de loonvorming* (1970) — ook wel aangeduid als Loonwet — hierop nog enige greep te behouden leidt schipbreuk. Vooral de vakbeweging verzet zich hevig tegen deze „knevelwet” (Kloos, voorzitter NVV), die wel door de Kamer wordt aangenomen, maar die als maatregel vanuit de politiek een polariserend effect heeft.

Dit alles vindt plaats in een politiek-maatschappelijk klimaat dat sinds het midden van de jaren zestig door *polarisatie* wordt gekenmerkt. Het op basis van de Loonwet genomen *Loonmatigingsbesluit* (1970) verscherpt de tegenstellingen tussen kabinet en vakbeweging en levert tevens een bijdrage tot de arbeidsconflicten in dat jaar (1971). De slechte verhouding tussen vakbeweging en regering leidt uiteindelijk tot de val van de opvolger van het kabinet-De Jong, het eveneens centrum-rechtse kabinet-Biesheuvel (1971-1972). Een belangrijke factor was uiteraard de groei van de *samenwerkende* progressieve partijen — PvdA, D'66 en PPR — die elkaar hadden gevonden in een gezamenlijk programma: *Keerpunt '72*. Daarmee werd de basis gelegd voor het eerste kabinet dat in meerderheid uit progressieve bewindslieden bestond (10 uit kringen van PvdA, D'66 en PPR, 6 uit KVP en ARP): het kabinet-Den Uyl.

Voor de arbeidsverhoudingen betekende dit dat de verhouding tot de vakbeweging aanzienlijk werd verbeterd, zij het dat deze ook niet zonder spanningen bleef. Door externe omstandigheden — oliecrisis (1973-1974) — en door eigen

7) Zie hiervoor het interessante, speciale *ESB*-nummer over de Sectornota, met beschouwingen van Van der Geest, Bartels, Hoffman, Wijkstra, De Jong en Admiraal, *ESB*, 24 oktober 1979; vgl. ook mijn bijdrage hierover voor het NEI-congres (4-5 september 1979), *Welzijn, stedelijke ontwikkeling, sociaal-economisch beleid en sociaal-economische orde*.

keuzen slaagde het kabinet (opnieuw) erin een zekere greep te krijgen op de loonontwikkeling. Aan de ene kant door tegemoet te komen aan de eis van nivellering die door de vakbeweging werd gesteld, door een tarieven- en prijsbeleid te voeren waardoor ook de (hogere) niet-cao-inkomens een bijdrage moesten leveren aan een *inkomensbeleid*. Aan de andere kant door wettelijke maatregelen te nemen — Wet minimumloon, minimumjeugdloon, de netto-nettokoppeling, het structureel verhogen van de minimuminkomens van actieven en niet-actieven enz. —, dan wel in het vooruitzicht te stellen — nieuwe Wet op de ondernemingsraden, de vermogensaanwasdeling (VAD) —, om daarmee een positieve opstelling van de vakbeweging tegenover het kabinetsbeleid te bewerkstelligen. Al waren er spanningen, deze „uitruil” (trade-off) 8) leidde tot een nauwelijks verholven aanbeveling van de FNV (NJV, NKV) vóór de verkiezingen van 1977 het progressieve kabinetsbeleid voort te zetten. Inmiddels dwingen de economische omstandigheden ook het kabinet-Den Uyl tot een beheersing van de groei van de collectieve sector waarvoor het z.g. *1%-beleid* (1975) van Duisenberg wordt ontwikkeld.

Is de verhouding tussen regering en vakbeweging spanningsvol maar welwillend, de werkgevers staan afwijzend tegenover de meeste van de kabinetsvoornemens. De ideologische oriëntatie (en presentatie) en de wil daadwerkelijke sociaal-economische hervormingen te introduceren worden door de werkgevers als een te directe bemoeienis gezien met wat des werkgevers is. Er wordt stelling genomen tegen wat men aanduidt als het verslechterende ondernemingsklimaat. Vooral de VAD — schrikbeeld in ondernemersland — heeft het zwaar te verduren, maar ook de expansie van de collectieve sector is veelvuldig het voorwerp van kritiek. De oppositie tegen het kabinet-Den Uyl komt het meest spectaculair tot uitdrukking in de z.g. *open brief* van een aantal bestuurders van zeer grote ondernemingen (waaronder de multinationals).

De bordjes worden verhangen wanneer — na een overigens spectaculaire verkiezingswinst van de progressieve partijen (met name van de PvdA) — eind 1977 opnieuw een centrumrechtse regering het roer overneemt. Werkgevers staan welwillend tegenover het kabinet-Van Agt (1977-), terwijl de werknemersorganisaties (m.u.v. het CNV) al snel stelling nemen tegen de beleidsplannen van de regering, die in *Bestek '81* (1978) zijn neergelegd. Daarin wordt nauw aangesloten bij de sinds jaar en dag door de werkgevers bepleite opvatting dat in een aanmerkelijk rendementsherstel van de particuliere sector en een terugdringing van de collectieve sector de sleutel moet worden gevonden voor de oplossing van het vraagstuk van de werkgelegenheid. Werkgevers beschouwen de plannen als een minimum, terwijl werknemers er een aanslag op inkomens en werkgelegenheid in zien.

De korting op de sociale uitkeringen, ambtenarensalarissen en de inkomens van de z.g. *trendvolgers* leidt tot acties — stakingen en demonstraties — waarin ook ambtenaren participeren. In 1979 (19 juni) weet de FNV niet minder dan 50.000 deelnemers voor een demonstratie te mobiliseren. Al spoedig blijkt dat de regering haar belangrijkste doelstelling, nl. ten hoogste 150.000 werklozen in 1981, niet kan halen. Tevens verloopt de beheersing van de collectieve sector ook niet in het voorziene tempo, mede door een zekere toenadering (1979) van de kant van het CDA tot de plannen van de oppositie, het PvdA-plan *Werkgelegenheid door solidariteit* (I en II). Ook van werkgeverszijde neemt de kritiek op het kabinetsbeleid toe.

Grosso modo kan echter worden gesteld dat bij een centrum-rechtse regering de vakbeweging in de oppositie is en werkgevers welwillend tegenover zo'n combinatie staan. Bij een centrum-linkse combinatie — hetgeen overigens minder vaak voorkomt in het Nederlandse politieke veld — zijn de rollen omgekeerd.

De terugtrek van de politiek uit het veld van de arbeidsverhoudingen heeft inmiddels niet verhindert dat bijna gedurende het gehele decennium pogingen zijn ondernomen om

op centraal niveau tot afspraken te komen, in de zin van een zekere coördinatie van arbeidsvoorwaardenbeleid en het sociaal-economische beleid van de regering. Dit streven van de regeringen naar een *centraal akkoord* heeft nooit tot afspraken geleid, met als — overigens discutabele — uitzondering het Haagse akkoord (1973), nasleep van het centraal akkoord van 6 december 1972. Centraal ingegrepen is slechts in 1976 d.m.v. twee interventies van de regering; daarbij zie ik even af van de uitzonderlijke omstandigheden die aanleiding gaven tot het uitvaardigen van de *Machtigingswet* (1974). Het is wel begrijpelijk dat — gelet op de nauwe samenhang tussen de particuliere en collectieve sector — regeringen afspraken met de sociale partners willen maken. De „herfstige” ontmoetingen tussen regering en sociale partners zijn — als uitvloeisel van het leerstuk van de veelgeprezen „overleg”-economie — meer van rituele aard dan dat zij tot werkelijke afspraken leiden.

De politiek is ten slotte sterk betrokken geraakt bij de economische neergang van verschillende bedrijfstakken en bedrijven. Afgezien van de tripartite overlegstructuren — die ik reeds noemde — doel ik met name op de aanmerkelijke steunverlening (via subsidies en leningen) aan ondernemingen en bedrijfstakken die in moeilijkheden zijn geraakt. Het hoge goed van de werkgelegenheid — in een situatie van aanzienlijke werkloosheid — dwingt de politiek in veel gevallen financieel de helpende hand te bieden. Er is sprake van een door de omstandigheden opgedrongen ad-hoc-beleid, dat nog steeds niet heeft geleid tot duidelijke criteria voor steunverlening, laat staan tot een deugdelijke parlementaire controle.

Ten slotte wijs ik nog op een belangrijke politiek-maatschappelijke ontwikkeling die grote consequenties heeft gehad voor de arbeidsverhoudingen in dit land. Het betreft hier de *ontzuiling* die in vakbondland heeft geresulteerd in een hechte samenwerking van NVV en NKV in het verband van de FNV, alsook tot een nauwe samenwerking tussen bij deze centrales aangesloten (bedrijfstak-)bonden. Door deze ontwikkelingen zijn de traditionele banden tussen met name de katholieke politiek en de van oorsprong exclusief katholieke vakbeweging (NKV) doorgesneden. De toenemende samenwerking van de christen-democratische partijen (KVP, ARP, CHU) in het CDA heeft niet tot een herstel van die verhoudingen geleid. Er is nu nog slechts sprake van een politiek-maatschappelijke verwantschap tussen CDA en CNV. De politieke oriëntatie van de FNV vertoont veel overeenkomst met die van de PvdA.

2.5. Ter afsluiting

Hoe onvolledig bovenstaande schets van de ontwikkelingen in de „omgeving” van de arbeidsverhoudingen ook is, duidelijk blijkt in ieder geval dat er zich tamelijk essentiële veranderingen hebben voltrokken op het technische, sociaal-economische en politieke vlak, die niet zonder gevolgen zijn gebleven voor de arbeidsverhoudingen. Vooral de langdurige stagnatie van de economische groei en het verschil in opvatting over de aanpak van dit probleem (werkloosheid) tussen werkgevers en werknemers, hebben de onderlinge verhoudingen tussen die partijen verslechterd en verhard.

De omvang van het probleem is zodanig dat met „technische” oplossingen niet kan worden volstaan. Daardoor worden partijen betrokken — voor een deel uit eigen vrije keuze, voor een ander deel gedwongen — in een bredere politiek-maatschappelijke discussie die tot een *profilering en verharding* van standpunten en posities leidt. Alle mogelijke maatschappelijke groeperingen worden — via identificatie

8) Voor een poging tot plaatsbepaling van het verschijnsel van de „trade-offs”, zie Bram Peper, Ruil en politisering, *ESB*, 7 november, 1979, blz. 1156-1161.

met de positie van één van beide partijen — in dat profileringsproces meegezogen, van politieke partijen tot actie- en belangengroepen. Als er al sprake is van consensusvorming — b.v. op het punt van de ernst van de economische situatie — dan nog bestaat er weinig overeenstemming over de weg die moet worden ingeslagen om oplossingen te vinden.

Een zekere mate van overeenstemming hierover is voor de relaties tussen partijen belangrijker dan de gemeenschappelijke vaststelling dat de economie in het slop is geraakt. Hieraan mag de conclusie worden verbonden dat de tegenstellingen en daarmee de afstand tussen partijen — werkgevers en werknemers — in de afgelopen tien jaar aanmerkelijk zijn vergroot. De overheid verkeert in de positie van een scheidsrechter die op zoek is naar een fluit van voldoende kwaliteit om partijen over te halen te spelen binnen de (institutionele) omtrekken van het sociaal-economische veld.

3. Veranderingen

3.1. Inleiding

Nu ik in de vorige paragraaf de nodige aandacht heb besteed aan het kader waarbinnen de arbeidsverhoudingen zich afspelen, kan ik wat sneller tot een typering van de wijzigingen overgaan die zich binnen en tussen partijen hebben voorgedaan. Alvorens tot een aanduiding van de veranderingen in de relaties tussen partijen over te gaan (par. 3.3.) — d.w.z. het *systeem* van arbeidsverhoudingen —, is het noodzakelijk eerst de vraag te beantwoorden welke veranderingen binnen de partijen hebben plaatsgevonden. Daarbij speelt uiteraard de invloed van de „omgeving”, maar ook de reacties van partijen op elkaar een grote rol. Ook hier zijn onderscheidingen meer een hulpmiddel dan dat zij verwijzen naar gescheiden ontwikkelingen.

3.2. De partijen

a. De werknemers

1970 luidt een nieuwe ontwikkeling in binnen de vakbeweging. In de vroege herfst van dat jaar breken massale stakingen uit in de Rotterdamse haven. De vakbeweging wordt overvallen door deze „wilde stakingen” die door actiecomité's van zeer linkse signatuur (met name Arbeidersmacht) worden geleid⁹). Aanleiding voor deze acties was de overspannen arbeidsmarkt, waarin door het optreden van koppelbazen zichtbaar werd dat hogere beloningen mogelijk waren. Belangrijker was echter dat duidelijk werd dat de vakbeweging — in casu de professionele bestuurders — geen of nauwelijks zicht meer had op wat er bij haar achterban leefde. De *kloof tussen leiding en leden* — toch al een permanent probleem in de vakbeweging — bleek zo diep te zijn dat deze op korte termijn slechts te overbruggen bleek door uiteindelijk mee te gaan met forse looneisen (f. 25 per week ofte wel f. 400 over de laatste vier maanden van 1970)¹⁰).

Met de Rotterdamse havenstaking wordt een nieuw tijdperk ingeluid in de Nederlandse vakbondsgeschiedenis. De grondslagen daarvoor waren in feite al gelegd door het enkele jaren daarvoor doorgebroken systeem van vrije loonvorming. In 1970 wordt manifest — mede onder invloed van de algemene *democratiseringsgolf* die in die jaren over Nederland spoelt — dat de leden zich in hun belangenbehartiging volstrekt onvoldoende gesteund weten door hun vakbonden. Het heft wordt in eigen handen genomen. Op „ruwe” wijze wordt de vakbondsleiding wakker geschud. Snel echter neemt de vakbondsleiding het initiatief over door zich in het arbeidsvoorwaardenoverleg militanter op te stellen en daarbij het officieel in het ongereede geraakte stakingswapen snel in stelling te brengen.

Al in 1971 (bouwstaking) en in 1972 (metaalstaking) blijkt

de leiding van de vakbeweging op de nieuwe situatie in te spelen door leiding te geven aan de stakingsacties¹¹). Dit gebeurt in een maatschappelijk klimaat — ik stelde het reeds — dat zwanger was van de idee van democratisering. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de oprichting (1970) van de maatschappijkritische vakbeweging (MKV), een kleine, maar invloedrijke groep van vakbondsbestuurders, kaderleden en belangstellende buitenstaanders, die in de marge van het officiële vakbondsbeleid enige jaren actief was. Nadat bleek dat de *actiebereidheid* was doorgedrongen tot de top van de vakbeweging, verdween deze groep, die op haar hoogtepunt ongeveer 400 sympathisanten verenigde.

De vrije loonpolitiek had eveneens tot gevolg dat de dominante positie van de centrales (NVV, NKV, CNV) bij de vaststelling van het beleid aan betekenis begon in te boeten. De onderhandelingen vonden immers vooral plaats op het niveau van de bedrijfstak (mesoniveau); daar gingen zij van start en daar werden de resultaten bereikt. Het gevolg daarvan was dat in de beleidsvorming de opvatting van de afzonderlijke bonden steeds belangrijker werd. Het conflict tussen Ter Heide (voorzitter NVV) en Groenevelt (voorzitter industriële werknemers NVV) in 1972 is in wezen terug te voeren op de vraag wie het beleid bepaalt in de centrale: het verbondsbestuur van het NVV of de bestuurders van de aangesloten bonden¹²). Het pleit werd beslecht ten gunste van Groenevelt, waarmee de *machtsverschuiving* werd bezegeld.

Hier is dus sprake van een *decentralisatie* van het centrale naar het bondsniveau. Een decentralisatie die tot op de dag van vandaag voortduurt, zodat zonder meer van een structurele wijziging in de machtsverhoudingen binnen de vakbeweging kan worden gesproken.

In het verlengde van de strijdvaardiger opstelling van de vakbeweging begint ook het *bedrijvenwerk* door te breken¹³). Begonnen als een aarzelende poging — in 1964 gestart bij de ANMB (voorloper van de Industriebond NVV) — het contact met de achterban te verstevigen en tevens om het vakbondswerk in de onderneming van de grond te tillen, bedingen (na 1970) verschillende bonden bij de onderhandelingen met werkgevers faciliteiten voor het bedrijvenwerk. Verschillende werkgeversorganisaties komen — zij het met tegenzin — gedeeltelijk aan deze eisen tegemoet. Sindsdien is het bedrijvenwerk — vooral in de industriële sector — doorgedrongen in vele bedrijven, zonder overigens gezichtsbehalend te zijn voor het werk van de gehele vakbeweging.

Kan het bedrijvenwerk worden gezien als een vorm van *democratisering*, nl. het vergroten van de invloed van de leden op het beleid van de bonden, meer in het algemeen groeit de noodzaak om bij de beleidsvoorbereiding en beleidsverantwoording terug te koppelen naar de leden. Alhoewel hiervoor een nog weinig adequate structuur — waarover later (zie par. 5) — is ontwikkeld staat vast dat raadpleging van de leden een voornaam, en naar mijn inzicht

9) Vgl. ook de bijdrage van Hidalgo, in: Ter Hoeven, op.cit., blz. 221-232; al eerder waren spanningen in de Rotterdamse haven tot uitdrukking gekomen, m.n. bij Wilton Fijenoord. Zie hierover Hans Binnenveld, *De Rotterdamse metaalstaking van 1965*, Amsterdam, 1977.

10) Daarmee overigens de veel hogere eisen van actiecomités verwerpend. Dat was zo in 1970, maar ook in 1979 toen de actiecomités aanmerkelijk meer vroegen dan de vakbeweging verantwoord vond en uiteindelijk gerealiseerd werd.

11) Over de bouwstaking: J. de Jong, *De bouwstaking van 1971*, Deventer, 1972; over de verwickelingen in de metaal- en industriële sector, zie de overzichten bij Ad Teulings/Frans Leijnse, *Nieuwe vormen van industriële actie*, Nijmegen, 1974, blz. 76-98, 124-177.

12) Over dit conflict schreef ik destijds een artikel, getiteld Ter Heide versus Groenevelt, *Hollands Maandblad*, november 1972, blz. 10-17.

13) Ik vermeld hier het pionierswerk van Buitter, Poppe en Wallenburg, gepubliceerd in *Socialisme en democratie*, 1962 (blz. 3-22, 730-750), 1963 (blz. 212 e.v.); de beste samenvattende empirische studie op dit terrein is de kort geleden verdedigde dissertatie van G. E. van Vliet, *Bedrijvenwerk als vorm van belangenbehartiging*, Alphen aan den Rijn, 1979.

structureel, onderdeel is geworden van het vakbondsbeleid. Er is dus zowel sprake van een decentralisatie van centraal niveau naar bondsniveau (bedrijfstak) als van een zekere decentralisatie van de besluitvorming van bondsniveau naar de leden toe. Men zou dat *decentralisatie-in-tweevoud* kunnen noemen. Dit verschijnsel zien we — bij de een meer dan bij de ander — in de gehele Nederlandse vakbeweging (FNV, CNV).

Vermeldenswaard is een andere ontwikkeling, die eveneens leidt tot een militantere opstelling van de vakbeweging en die ik zou willen aanduiden met de term *re-ideologisering*. Eigenlijk is er op dit vlak sprake van een tweetal processen. In de eerste plaats het streven van de gezamenlijke vakbeweging — NVV, NKV en CNV — om tot hechtere samenwerkingsverbanden te geraken. Dat proces is in de jaren zestig ingezet en leidde vele jaren tot een in hoge mate gelijk optrekken van de vakbeweging. De samenwerking werd versterkt in het overlegorgaan van de vakcentrales. Er wordt afstand genomen van de traditionele bindingen met de politiek in een streven de gemeenschappelijke belangen op één noemer (federatie, fusie?) te brengen. Dit proces van *ontideologisering* gaat aan dat van de re-ideologisering vooraf.

Door de ideologische heroriëntatie die in de jaren zeventig inzet — vooral bij het NVV en het NKV — onstaat echter een verwijdering van het meer gematigde CNV, dat zich niet kan vinden in de maatschappijvormende oriëntatie (in socialistische richting) die NVV en NKV begint te verbinden. In 1974 komt dan ook een einde aan de samenwerking in het overlegorgaan 14) en gaat het CNV zijn eigen weg als *tweede vakcentrale*. Steeds nauwer wordt echter de samenwerking tussen NVV en NKV — alsmede die tussen verschillende bij deze centrales aangesloten bonden —, die in 1976 wordt vastgelegd in een federatie (FNV), die uiteindelijk moet leiden tot een volledige *fusie* van de centrales in het begin van de jaren tachtig. De belangrijkste bonden — metaal, bouw en hout, voeding, vervoer, commerciële dienstverlening, ambtenaren — volgen dezelfde weg. De re-ideologisering wordt begeleid door discussieprojecten naar aanleiding van (maatschappijvisie-)nota's, waarvan die van het NKV(!), *Een visie ter visie* (1975), op het punt van maatschappijvorming niet onderdoet voor visies die van de zijde van het NVV worden afgescheiden 15). In dit verband is nog van belang te noemen de (kortstondige) inspiratie die aan het Joegoslavische model van *arbeiderszelfbestuur* wordt ontleend 16).

De scheiding der geesten die zich heeft voltrokken tussen de eerste (FNV) en tweede vakcentrale (CNV) wordt in de loop van de jaren zeventig ook zichtbaar in verschillen van opvatting over het gebruik van het stakingswapen. Het CNV is op dit punt veel terughoudender en zal niet gauw overgaan tot het gebruik ervan. De nadruk blijft bij het CNV liggen op het overleg 17). Daardoor is de verwijdering tussen FNV en CNV groter geworden. De noodzaak om zich tegenover de FNV te profileren neemt voor het CNV toe. Het CNV heeft b.v. een geheel andere visie op de verantwoordelijkheid die werknemers in het huidige tijdsgewricht kunnen nemen voor het reilen en zeilen van de onderneming. Hanteert de FNV m.b.t. de ondernemingsraad het *distantiemodel* — de OR als controleur en tegenspeler van het management —, het CNV streeft reeds nu naar een gelijke positie van arbeid en kapitaal (pariteit) in het *bestuur* van de onderneming: het *verantwoordelijkheidsmodel*. Wat betreft de OR buigt de nieuwe wet (1979) meer in de richting van de FNV.

De alertere opstelling van de vakbeweging (in het bijzonder de FNV) bij arbeidsconflicten en de noodzaak de financiële gevolgen van massale stakingsacties te beperken, hebben de strategie in het leven geroepen van het z.g. *speerpuntenbeleid*: het met een beperkt aantal mensen in goed uitgekozen (renderende!) bedrijven actie voeren, zodat het gehele bedrijf stil komt te liggen. Deze strategie is met name gevolgd bij de metaalstaking (1972-1973) en de succesvolle acties (stakingen) ter verdediging van de prijscompensatie (1977). Een ander actiemiddel, dat voor de Nederlandse verhoudin-

gen nogal ongebruikelijk is, maar in de jaren zeventig verschillende keren is gehanteerd, is de *bezetting*. De bekendste bezetting is die van de ENKA-vestiging in Breda geweest, die voor de werknemers op een succes is uitgelopen (behoud van werkgelegenheid) 18). Niet alle bezettingen hebben een gunstig resultaat opgeleverd; een enkele keer is een (klein) bedrijf door de werknemers overgenomen en in de vorm van een soort arbeiderszelfbestuur voortgezet.

De wijzigingen die zich binnen de vakbeweging hebben voltrokken, gevoegd bij de verschillen in economisch draagvlak tussen bedrijfstakken (ondernemingen), maken het moeilijk een eenduidige centrale opstelling te kiezen, en meer nog om die vol te houden. Een *gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid*, dat in de tweede helft van de jaren zeventig werd beproefd, kan grotendeels als mislukt worden beschouwd. In de verdediging van de prijscompensatie (1977) kon nog één front gevormd worden, in de aanval op de werkloosheid door middel van apo's (1978) en arbeidstijdsverkortingen (met name in de vorm van een 35-urige werkweek) werd het werknemersfront gebroken (1979). Zelfs in een ernstige economische situatie blijkt het voor de centrale moeilijk met de aangesloten bonden op één lijn te blijven zitten.

Aandacht verdient ten slotte de groeiende bewustwording van het hoger en middelbaar personeel bij overheid en bedrijfsleven 19). Dit uit zich in een toeneming van de bereidheid zich te organiseren in eigenstandige organisaties en in een bundeling van krachten in de sterk gegroeide Raad van Overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel (RMHP). Er heeft ook officieel een zekere erkenning plaatsgevonden van deze — wat men zou kunnen aanduiden als de — *derde vakcentrale* door deelneming aan het overleg van de SER. Hier en daar zijn bonden van dit personeel betrokken bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. De groei van deze categorie werknemers in arbeidsorganisaties heeft bij de betrokkenen een gevoel van massaliteit en afhankelijkheid doen ontstaan, waarmee een belangrijke voorwaarde voor organisatie is geschapen. Nog belangrijker is dat als — onbedoeld — gevolg van de nivelleringsacties (centen/procenten) in de metaalindustrie (1973), het middelbaar en hoger personeel zich is gaan wapenen tegen wat het zag als een aantasting van zijn positie.

Daarna zijn er ook van de kant van de regering — zowel die van Den Uyl als van Van Agt — inkomensherverdelende maatregelen genomen (een gelijk bedrag ineens, aftopping van de prijscompensatie) die het middelbaar en hoger personeel in een verdedigende positie hebben gebracht. Het streven van de vakbeweging naar *geïntegreerde cao's* heeft ook zo zijn steentje bijgedragen tot bewustwording en een hogere organisatiegraad. De snelle groei van die organisaties kreeg een belangrijke impuls doordat vanwege de samenwerking

14) Ook het gemeenschappelijk wetenschappelijk bureau (SWOV) wordt niet lang daarna opgeheven.

15) Zonder maar een begin van volledigheid te kunnen betrachten noem ik uit die hoek de meest bekende, nl. *Vijf jaar vooruit. Vakbeweging en maatschappij*, (FNV), en vooral het radicale, maar niet zo diepgravende geschrift van de Industriebond FNV, *Fijn is anders*; Voorts een interessante beschouwing over re-ideologisering bij H. ter Heide, *Vakbeweging en maatschappijkritiek, Beleid en Maatschappij*, juni 1979, blz. 154-161.

16) In de politieke sfeer vindt deze belangstelling na enkele jaren — toen de interesse al was afgezwakt — haar studieuze neerslag in een rapport van de Wiardi Beckman Stichting, *Op weg naar arbeiderszelfbestuur*, Deventer, 1974.

17) Naar het functioneren van en opvattingen binnen het CNV hebben Van Zutem (destijds verbonden aan de Vrije Universiteit) en zijn medewerkers belangrijk onderzoek gedaan. Een beeld van het denken in die kring is kort samengevat in: Ter Hoeven, op.cit., blz. 202-220, waarin de Eindnota van Van Zutem c.s. over het CNV als uitgangspunt is genomen.

18) Hieronder Aad van Cortenberghe en Jeroen Terlingen, *ENKA-dossier*, Utrecht/Antwerpen, 1972, die spreken van de eerste georganiseerde bedrijfsbezetting in Nederland.

19) Veel informatie hierover bij Rob Hartsinck, *Raad MHP doorbreekt exclusieve positie van NVV, NKV, en CNV*, doctoraalscriptie, Vrije Universiteit, 1978.

met het NVV de Unie van Beambten, Leidinggevend en Hoger Personeel (Unie BLHP) en de employé's in de verzekeringssector (BVA) — aangesloten bij het NKV — het NKV uit protest verlieten. Het betrof hier maar liefst 40.000 werknemers, die nu zijn aangesloten bij de reeds genoemde RMHP.

Het beeld van de werknemersorganisaties is in de loop van tien jaar aanzienlijk veranderd. Niet alleen de interne verhoudingen binnen de vakbeweging (op het punt van besluitvorming) zijn gewijzigd, ook het gemeenschappelijk optreden van NKV, NVV en CNV heeft plaatsgemaakt voor een verschil in optreden en benadering tussen de grootste centrale (FNV met ca. 1 mln. leden) en de kleinere (CNV met ca. 300.000 leden), terwijl een derde centrale (RMHP) bezig is zich een steviger plaats te verwerven in het sociaal-economische stelsel.

b. De werkgevers

Van de vragende partij: de vakbeweging is — óók wetenschappelijk — veel meer bekend dan van de werkgevers, die op eisen reageren 20). Men zou de werkgeversorganisaties — en dan heb ik het oog op het VNO, NCW en enkele daarbij aangesloten grote werkgeversorganisaties (metaal, bouw e.d.) — op de drempel van de jaren zeventig het best kunnen karakteriseren als defensief, weinig strijdbaar en verbrokken. In de jaren zestig was het de werknemers keer op keer gelukt het toch al broze werkgeversfront te breken. Het individualisme en de oriëntatie op concurrentie van de meeste werkgevers vormen geen stevige basis voor gemeenschappelijk optreden.

Evenzeer als de havenstaking een keerpunt betekende voor de vakbeweging, gold dit ook voor de werkgevers. Ondanks pogingen in die richting waren zij niet in staat de 400-guldengolf van 1970 tegen te houden. Maar al spoedig begon ook in werkgeverskring de onderlinge bindingskracht toe te nemen en begonnen de werkgevers in het overleg met de werknemers in toenemende mate één front te vormen. Dit bleek o.m. uit het stichten van een onderling steunfonds, waaruit de schade die werd opgelopen bij stakingen kon worden betaald. Naar buiten toe bleek dat het duidelijkst uit het heftige verzet — en niet zonder succes — tegen de metaalstaking (1973), en kort geleden nog bij de haven- en sleepersstaking in Rotterdam (1979). Het „lokaler” worden van arbeidsconflicten maakt het de werkgevers nog beter mogelijk individuele werkgevers (financieel) te steunen. Dit is de — vaak doeltreffende — reactie op het speerpuntenbeleid van de vakbeweging.

De jaren 1974-1976 verlopen — om bekende redenen — nogal rustig. De inmiddels ontstane samenhang in werkgeverskring bleek inmiddels in 1977 onvoldoende om de aanval die zij met als inzet: de afschaffing van de prijscompensatie openden, te winnen. Een solidair werknemersfront sloeg deze aanval met succes af. De daaropvolgende jaren — 1978 en 1979 — weten de werkgevers zich met succes sterk te maken voor het afwerpen van de eisen in de vorm van apo's en arbeidstijdverkortung (met name het bespreekbaar maken van de 35-urige werkweek).

Het is onmiskenbaar dat in de afgelopen tien jaar de solidariteit tussen werkgevers — overigens structureel altijd bedreigd door individualisme en concurrentie — aanmerkelijk is toegenomen. Er is sprake van een zekere mate van expliciete *ideologisering* door met eigen visienota's naar buiten te treden (zie b.v. *Perspectief 80*) en door zich nadrukkelijker met de publieke zaak in te laten (zie de *open brief* van de ondernemers). Verdediging en aanval worden met elkaar gecombineerd. Dit is mede het gevolg van de sterke *professionalisering* die in het werkgeversapparaat heeft plaatsgevonden. Men is bij het VNO overgegaan tot de aanstelling van een bezoldigde full-time voorzitter (te beginnen bij Van Veen, 1974-). Bovendien is de deskundigheid binnen de organisatie — ook op het terrein van de eigenlijke arbeidsverhoudingen — vergroot. De posities van de

tegenstrever — de vakbeweging — zijn daardoor beter bekend. Voorts is het publicitaire beleid geprofessionaliseerd

In termen van centralisatie en decentralisatie kan men zonder twijfel stellen dat de structureel decentralistische oriëntatie van de werkgevers is omgezet in een meer centralistische aanpak van het beleid. Er vindt meer onderlinge afstemming en consultatie plaats. Op het vlak van het arbeidsvoorwaardenbeleid zijn er nauwelijks verschillen te onderkennen tussen de twee belangrijkste werkgeversorganisaties NCW en VNO. De werkgevers stellen zich zelfbewuster en militanter op in een strijd die door de verslechterde economische omstandigheden als het ware een bredere maatschappelijke positiebepaling uitlokt (vgl. het verzet tegen de VAD).

c. De overheid

Op een andere plaats (par. 2.4) is al het nodige gezegd over de positie van de overheid (politiek). Hier wil ik er nog het volgende over opmerken. In de eigenlijke zin van het woord is de overheid uiteraard geen partij in de arbeidsverhoudingen. Zij kan niet optreden als contractpartij. Wat zij — gellet op de afhankelijkheid van haar beleid van de resultaten van het arbeidsvoorwaardenoverleg (haar eigen ambtenaren!) — wel kan doen is via maatregelen (uitgavenbeleid, belasting- en prijspolitiek enz.) partijen proberen te bewegen rekening te houden met de macro-economische mogelijkheden. Hoewel werkgevers en werknemers ten principale niet het recht van de overheid bestrijden arbeidsvoorwaarden op te leggen, eist de aanvaarding van het principe van de vrije loonpolitiek dat zij met dit recht uitermate terughoudend omspringt. De overheid staat in dit stelsel voor de opgave om zich — naast de bestaande formele rechten — een *materiële legitimiteitsbasis* te verschaffen voor een dwingende interventie op het terrein van de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden. Door de grote verschillen in opvatting en positie van de sociale partners — om mij daartoe maar te beperken —, is het voor de overheid uitermate moeilijk een dergelijke legitimiteitsbasis, die steunt op een brede instemming, te verwerven. Ook al omdat die overheid niet neutraal is en door haar eigen politiek aan de sociale partners een maatschappelijke duiding ontlokt (b.v. rechts of progressief).

We zien dan ook dat in de jaren zeventig — op een enkele uitzondering na (1971, 1974, 1976) — de overheid slechts op een afstand betrokken is geweest bij het overleg tussen de sociale partners. Het beleid beperkt zich tot ad-hoc-interventies (bijdragen aan de sociale-verzekeringfondsen, werkgelegenheidstoelagen, enige gelden voor vrijwillige vervroegde uittreding enz.), die niet zonder betekenis zijn, maar die aan de vrijheid van de sociale partners niets afdoen. Dat geldt evenzeer voor de — per definitie — centralistische (mislukte) pogingen om via een centraal akkoord de opvattingen van partijen in te passen in het totale sociaal-economische beleid.

De overheid is dus maatschappelijk wel partij in de arbeidsverhoudingen, maar dan een partij met een heel eigen positie, die inhoudt dat zij bij en buiten de sociale partners een machts- en legitimiteitsbasis moet zien te verkrijgen om met gezag partijen in een bepaald kader te voegen, c.q. te dwingen. Dat geldt evenzeer voor de verhouding van de overheid tot andere sectoren van de maatschappij (b.v. de gezondheidszorg, de welzijnssector). In die zin is er in de naoorlogse periode niet zó veel veranderd als sommige auteurs wel menen. Toegegeven, men kwam door de elitaire structuur

20) Voor Nederland, zie: W. Bos, *Werkgeversorganisatie/ondernemingsorganisatie*, Rotterdam, 1971; sinds die tijd is het nodige gebeurd, terwijl vooral behoefte blijft bestaan aan een sociologische analyse. W. van Voorden (Erasmus Universiteit Rotterdam) is op het ogenblik bezig met zo'n onderzoek. Zie ook zijn artikel: Over de toekomst van de werkgeversorganisatie, *ESB*, 15 maart 1978, blz. 280-283; voorts nog W. Albeda, *Werkgeversstrategie, Beleid en Maatschappij*, november 1973, blz. 4-10, en J. Hollander, *Maatschappelijke veranderingen: door geordend overleg of door open strijd, Beleid en Maatschappij*, april 1974, blz. 128-132.

van de arbeidsverhoudingen gemakkelijker tot een gemeenschappelijke aanpak. De verschillen van mening, die er natuurlijk wel waren, waren echter niet van fundamentele aard. Achterbanproblemen bestonden er niet of nauwelijks of hadden geen beslissende invloed op het beleid dat door de top van vakbeweging, werkgevers en overheid werd uitgezet. Maar ook in die tijd kon de overheid slechts een dominante rol spelen, omdat de sociale partners instemden met het beleid.

Daarom zou ik de stelling willen verdedigen dat een *echte centrale loonpolitiek* — die desnoods over de hoofden van partijen heen de arbeidsvoorwaarden dwingend voorschrijft — in Nederland nooit heeft bestaan 21). De kansen op een dergelijke politiek zijn in Nederland kleiner dan ooit 22), omdat de positie van de overheid sinds het eind van de jaren zestig danig is verzwakt. De overheid lijkt voorlopiggehouden een teruggetrokken positie in te nemen. Dit inzicht houdt overigens geen uitnodiging in niet actief in te spelen op de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, maar relateert wel de verwachtingen over de rol van de overheid in het arbeidsvoorwaardenoverleg. De marges zijn ook hier smal.

3.3. Tussen partijen: het systeem

Allerlei wijzigingen die zich binnen de partijen voordoen zijn in belangrijke mate een reactie op wat zich in de „buitenwereld” afspeelt, waaronder de andere partijen. De wetenschap dat partijen — hoe dan ook — op elkaar zijn aangewezen, betekent dat er altijd een zekere ordening (structuur) in de relaties aanwezig zal zijn. Het is bekend dat in Nederland die relaties altijd sterk geïnstitutionaliseerd zijn geweest. Over een breed front zijn instituties ontwikkeld, waarin werkgevers en werknemers (vaak samen met de overheid) vraagstukken van gemeenschappelijk belang bespreken (b.v. SER, Stichting van de Arbeid, sociale-zekerheidsinstellingen, raden voor de arbeidsmarkt enz.)

Voor een typering van de (mogelijke) veranderingen in het systeem kan voorlopig het best worden aangesloten bij wat John Windmuller — rond het begin van de jaren zeventig — als de drie grondkenmerken van het Nederlandse systeem aanwijst, al klinkt ook bij hem een zekere aarzeling door. Deze kenmerken zijn 23):

1. *de overheersende rol van de overheid* bij het beïnvloeden van de arbeidsvoorwaarden en van de regels volgens welke deze worden bepaald;
2. het feit dat het systeem voor de besluitvorming sterk steunt op georganiseerd *overleg*. En hij voegt eraan toe: „het is onthullend dat het woord „overleg” ook wordt gebruikt voor collectieve *onderhandelingen*”;
3. *centralisatie*, d.w.z. dat de arbeidsvoorwaarden in hoofdzaak worden bepaald door overleg aan de top: door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en de regering.

Iets over de helft van jaren zeventig — in 1976 — neemt Windmuller — nu in samenwerking met De Galan — opnieuw de stand van zaken op. In het laatste hoofdstuk van hun boek lijken ontwikkelingen die het systeem van karakter doen veranderen en ontwikkelingen die de grondtrekken in stand houden, om voorrang te strijden. Deze „strijd” eindigt onbeslist en dat is in ieder geval verwarrend. Terwijl misschien mede onder invloed van het regeringsoptreden in het jaar 1976 wordt gesuggereerd dat het systeem van arbeidsverhoudingen niet wezenlijk is veranderd, c.q. zal veranderen 24), treft men o.a. deze belangrijke, voorzichtig gestelde, passage aan:

„Tezamen genomen lijken de grondtrekken van de naoorlogse Nederlandse arbeidsverhoudingen: georganiseerd overleg, centralisatie en overheidsinvloed dus behouden te blijven. Na een periode van verwarring en andersgerichte ontwikkelingen, lijkt een terugkeer naar oude verhoudingen een redelijke verwachting. Toch moet deze herstellende beweging niet overdreven worden. Er gaan meer veranderingen achter schuil dan op het eerste gezicht lijkt” 25).

Het merkwaardige van het betoog van Windmuller/De Galan is dat in het slothoofdstuk allerlei veranderingen in het systeem van arbeidsverhoudingen worden vermeld, die geacht mogen worden een permanent karakter te hebben. Ontwikkelingen ook die van invloed zijn op wat eerder — en vóór 1970 redelijk bruikbaar — de grondkenmerken van het systeem werden genoemd. Betreft men de ontwikkelingen in het verscheiden decennium op die grondtrekken van het systeem, dan moet men wel concluderen tot aanzienlijke veranderingen. Daarbij is van beslissende betekenis het antwoord op de vraag of de veranderingen — eerder in dit artikel vermeld (par. 3.2.) — als (hoogstwaarschijnlijk) *omkeerbaar* moeten worden beschouwd. Ik denk dat enkele veranderingen dit karakter hebben. In het navolgende maak ik daarover een aantal korte opmerkingen.

De overheid. Het lijkt mij nauwelijks betwistbaar dat de overheersende positie van de overheid — zo daarvan vóór die tijd al sprake was — de afgelopen tien jaar is weggefallen. Weliswaar speelt de overheid haar rol(letje) mee en wordt haar recht om in bepaalde situaties in het arbeidsvoorwaardenbeleid tussenbeide te komen niet betwist, van een beslissende invloed kan in geen enkel opzicht worden gesproken. Ik heb elders al aangegeven (par. 2.4, 3.2.c) dat ik het niet waarschijnlijk acht dat de overheid *gedurende langere tijd* een overheersende invloed zou kunnen krijgen op de resultaten van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Wel zal van de overheid altijd een stimulans (kunnen) uitgaan om op *centraal niveau* afspraken met de sociale partners te maken, al heeft dat tussen 1970 en nu nauwelijks enig resultaat gehad. De overheid is nu eenmaal vanuit haar positie slechts in staat om op centraal niveau afspraken te maken.

Het overleg. Wordt met overleg bedoeld op een instelling bij partijen om d.m.v. gesprekken problemen op te lossen, arbeidsvoorwaarden af te sluiten en gezamenlijk na te denken over toekomstige vraagstukken, dan is dat element stellig nog steeds stevig aanwezig in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Toch is in de jaren zeventig — vanwege de verslechterende verstandhouding tussen werkgevers en werknemers — het accent meer komen te liggen op een instelling die vanuit een geprofileerde belangentegenstelling via *onderhandelingen* tot resultaten wil komen. Het arsenaal aan actiemiddelen om die onderhandelingen onder druk te zetten is in de praktijk aanmerkelijk uitgebreid (politieke staking, gewone staking, bezetting, werkonderbreking enz.) Het *strijdelement* heeft een veel belangrijker plaats verworven in ons systeem van arbeidsverhoudingen. Ik meen dat het hier om wijzigingen — in middelen, tactiek en strategie — gaat die een blijvend onderdeel zijn gaan vormen van onze arbeidsverhoudingen. De dosering kan — zoals wij hebben gezien — van jaar tot jaar verschillen. De prominente plaats van het overleg — hoe belangrijk nog steeds ook — is verruild voor een plaats *naast* (harde) onderhandelingen en strijd.

Centralisatie. Naast de altijd centralistische optie van de overheid, zien we in de jaren zeventig een duidelijke decentralisatie optreden aan de zijde van de werknemers. De invloed van de bonden en de leden op het centrale beleid is sterk toegenomen, sterker nog: dat beleid wordt gemaakt door die „partijen”, c.q. behoeft de uitdrukkelijke instemming van bonden en leden. Ook hier is sprake van een ontwikkeling die moeilijk meer is terug te draaien. Als er al een

21) NAV, op. cit., blz. 122-129.

22) Daarom moet het bekende pleidooi voor een geleide loonpolitiek van J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen (*ESB* van 17 maart en 1 september 1976) meer als een *pleidooi* worden gezien dan als een analyse die in de werkelijkheid „werkt”. Er worden vooronderstellingen gehanteerd die in de verste verte nog niet zijn gerealiseerd. Wel hebben genoemde auteurs met hun pleidooi een interessante en belangrijke discussie in beweging gezet.

23) NAV, op. cit., blz. 12; ik doel hier uiteraard op zijn boek *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1970.

24) Windmuller/De Galan, op. cit., II, blz. 201.

25) Idem, blz. 200.

keer voor een centralistische lijn wordt gekozen, dan is deze in principe elk jaar vatbaar voor verandering. Bij de werkgevers zien we eerder een tegengestelde ontwikkeling, nl. één in de richting van centralisatie. De werkgevers — op nationaal en bedrijfstakniveau — zijn er in toenemende mate in geslaagd hun weinig tot ordening geneigde achterban op één lijn te brengen tegenover de werknemers. Trouwens, ook de werkgeversachterban wenst meer mee te spreken in de beleidsbepaling.

Die twee ontwikkelingen „ontmoeten” elkaar op *bedrijfstakniveau* (mesoniveau), het niveau dat in de jaren zeventig in de beleidsbepaling aan invloed heeft gewonnen. Daarnaast is het opmerkelijk dat de betekenis van het *ondernemingsniveau* (microniveau) — d.m.v. de *ondernemingscao's* — aanmerkelijk is toegenomen, vooral bij de grotere ondernemingen. Er is geen enkele aanwijzing dat de hierboven gesignaleerde ontwikkelingen van tijdelijke aard zijn. De tijd van het bedisselen van het beleid aan de top van vakbeweging, werkgeversorganisaties en overheid is definitief voorbij en daarmee ook de door Windmuller/De Galan bedoelde centralisatie als één van de grondtrekken van het systeem van arbeidsverhoudingen. In die zin is er sprake van *decentralisatie* als nieuw structureel kenmerk van de arbeidsverhoudingen.

De centralistische lijn bij de werkgevers staat onder permanente druk van bedrijfstakken en ondernemingen die op grond van de daar heersende specifieke omstandigheden gevoelig zullen blijven voor onderhandelingen op het meso- en microniveau. De decentralistische lijn bij de werknemers is een recht dat bonden en leden hebben verworven en dat slechts (tijdelijk) aan een centraal beleid ondergeschikt zal worden gemaakt als daarmee niet tegelijkertijd de nieuw verworven rechten behoeven te worden „ingeleverd”. Alleen de overheid zal, zoals gezegd, steeds proberen het overleg naar het centrale niveau te tillen. Die kracht is, zoals wij hebben gezien, echter onvoldoende om de Nederlandse arbeidsverhoudingen weer het aanzien te geven van de centralisatie van de eerste 20 à 25 jaar na de oorlog.

Deze ontwikkeling naar decentralisatie is ook zichtbaar geworden in de afnemende betekenis van allerlei centrale instituties als b.v. de SER, de Stichting van de Arbeid en allerlei andere raden (arbeidsmarkt) waarin partijen participeren. Hoewel de SER gestaag is voortgegaan met het produceren van adviezen — overigens bepaald niet zonder betekenis — is er sprake van een tanende invloed op het vlak van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Partijen vechten hun conflicten voor een belangrijk deel buiten de SER uit. De erosie van het overleg en van het centrale niveau verklaren de terugtrek van de SER als publiekrechtelijk orgaan. Verschillende vakbonden tonen zich kritischer over de betekenis van dit centrale overlegorgaan. Aanwijzingen vanuit de hoek van de SER hebben — ondanks de instelling van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) — niet meer de status die zij voor 1970 hadden. Een enkele keer is van vakbondszijde het overleg in dit orgaan tijdelijk gestaakt. In 1973 kwam het zelfs tot de instelling van een aparte SER-commissie die taak, samenstelling en werkwijze (TSW) onder de loep moest nemen en daarover nog steeds niet officieel heeft gerapporteerd.

Met het veel „lichtere”, privaatrechtelijke college: de Stichting van de Arbeid is het aanmerkelijk slechter gesteld. In de woorden van Pels — 25 jaar secretaris van de Stichting —:

„ik ontom niet aan de indruk dat de Stichting van de Arbeid in de laatste jaren in een ietwat ambivalente positie is gekomen, zo niet in het slop is geraakt (. . .) Vroeger kwam het bestuur van de Stichting wekelijks bijeen, maar die tijd is radicaal voorbij. (Mijn curs., B.P.). Het bestuur komt nu hooguit twee tot drie keer per jaar bijeen. Dan zijn het grote theateropvoeringen waarbij 80 man betrokken is. Vier voeren er dan het woord. Op die manier kun je, naar mijn mening, geen zaken doen, dat moet fout gaan. Op dit ogenblik vervult de Stichting een soort loketfunctie. De secretaris zit achter het loket. Als hij het loket opendoet krijgt hij eerst het werkgeversstandpunt en een uur later het werknemersstandpunt. Als de

secretaresse dan een nietmachtje bij de hand heeft, kan hij die twee standpunten aan elkaar niet, zodat er alleen nog maar een enveloppe aan de minister van Sociale Zaken getikt hoeft te worden” 26).

Duidelijker kan het moeilijk! Deze veelzeggende kenschets van het centraal overleg van een kenner bij uitstek illustreert weer op een andere wijze hoe de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers zich fundamenteel hebben gewijzigd. Van *doel* wordt het overleg steeds meer *middel* in de strijd om aanhang te verwerven voor bepaalde standpunten. Daarmee wordt de beslotenheid, die het overleg vroeger in de regel kenmerkte, doorbroken. De verantwoording naar enigerlei achterban toe maakt het niet mogelijk dat in het overleg zaken kunnen worden gedaan (vgl. bovenstaand citaat). Nog vers in het geheugen liggen de ruzies die partijen met elkaar hebben uitgevochten (en uitvechten) over de aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt.

3.4. Modelmatige interpretatie

Niet uit een behoefte ontwikkelingen in het keurslijf van modellen te persen, maar omdat ik meen dat de criteria die ik destijds heb gebruikt nog steeds bruikbaar zijn, zal ik hieronder in het kort een typering van de ontwikkelingen proberen te geven 27). Maatstaven voor deze typering waren de volgende:

1. de mate van overeenstemming (consensus) tussen de partijen over de doelstellingen op langere termijn;
2. de mate van onafhankelijkheid (functionele autonomie) van de partijen, en — in afgeleide zin —,
3. de mate van samenwerking/conflict;
4. de aard van de conflictoplossende mechanismen.

Kortheidshalve presenteer ik de modellen en verbanden in twee schema's.

Schema 1. Kenmerken van het systeem van arbeidsverhoudingen

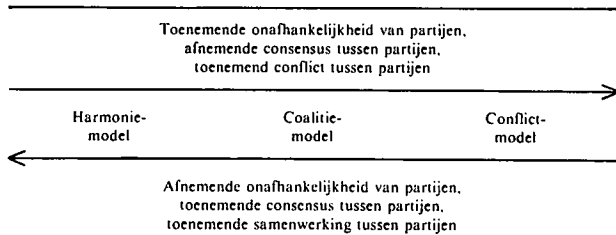
	Mate van consensus over doelstellingen	Mate van onafhankelijkheid van partijen	Mate van samenwerking Mate van conflict	Conflict-oplossend mechanisme
Harmoniemodel	groot	klein	groot — klein	overleg/ onderhandeling a)
Coalitiemodel	partieel	partieel	partieel — partieel	onderhandeling/ strijd a)
Conflictmodel	klein	groot	klein — groot	strijd/ onderhandeling a)

a) In volgorde van belangrijkheid.

26) Ik ontleen deze passage aan de speciale uitgave van het *SER Informatie- en Documentatiebulletin* (t.g.v. het afscheid van Dr. P. S. Pels op 26 september 1979), blz. 16. De ook in dit nummer gepubliceerde toespraak van de SER-voorzitter, Dr. J. W. de Pous, bevat een passage waarin wordt opgemerkt dat het van „onvoorstelbare onkunde” (blz. 11) getuigt om de jaren vijftig te benoemen in termen van harmoniemodel, de jaren zestig als coalitiemodel en de jaren zeventig als conflictmodel aan te merken. Hij doelde daarbij duidelijk op de door mij gepresenteerde modellen. De anders zo rustige en scherpzinnige De Pous zet hier de zaken wel op zijn kop. Op geen enkele manier heb ik deze voorstelling van zaken verdedigd, wat na vluchtige lezing (NAV) al duidelijk zal worden. Ik hoed mij ervoor de heer De Pous van onvoorstelbare onkunde te betichten; ik houd het erop dat hij in het feestgedruis even de draad is kwijtgeraakt („slip of the mind”).

27) NAV, op. cit., blz. 99-109.

Schema 2. Modellen van arbeidsverhoudingen in het continuüm van (on)afhankelijkheid, consensus en conflict



Consensus. Na wat hierover eerder¹ is opgemerkt (par. 3.2) kan veilig worden gesteld dat de overeenstemming tussen partijen over het lange-termijnbeleid in de afgelopen tien jaar is afgenomen. De overeenstemming tussen partijen „kan worden gezien als het produkt van de door de verschillende partijen nagestreefde, en veelal in ideële of ideologische termen geformuleerde, doelstellingen en de feitelijk aanwezige belangentegenstellingen” (28). Er heeft een duidelijke ideologisering van de standpunten van partijen plaatsgevonden, terwijl voorts openlijker uitdrukking wordt gegeven aan de belangentegenstellingen. De conflicten worden met meer en hardere middelen uitgevochten. De strijd wordt ook in toenemende mate geïnterpreteerd en ervaren als een *machtsstrijd*. De afloop van conflicten wordt geduid in termen van winst voor de ene en verlies voor de andere partij. 1970: havenstaking (winst voor de vakbeweging); 1973: nivellering (verlies voor de vakbeweging); 1977: prijscompensatie (winst voor de vakbeweging); 1978: arbeidsplaatsenovereenkomsten (verlies voor de vakbeweging); 1979: arbeidstijdverkorting (verlies voor de vakbeweging).

Het gaat dus niet om de vraag wie er „werkelijk” heeft verloren — die winst- en verliesrekeningen zijn moeilijk vast te stellen —, maar wie als winnaar en verliezer worden gezien. Die ervaringen zijn een belangrijke rol gaan spelen in het patroon van felle acties en reacties, dat tussen partijen is ontstaan.

Zelfs de groeiende economische moeilijkheden — vroeger een belangrijk integratiemoment tussen partijen — hebben partijen niet dichtertot elkaar kunnen brengen. Integendeel. Er bestaan huizenhoge verschillen van inzicht over de oorzaken van en — voor zover die binnenlands liggen — oplossingen voor de economische stagnatie. De „pakketten” die over en weer worden uitgewisseld verschillen naar kleur (ideologie) en samenstelling (concrete maatregelen). Ik hoef in dit verband maar te verwijzen naar de discussies over de winst-werkrelatie, de rol van de arbeidskosten, de verhouding tussen particuliere en collectieve sector, de netto-netto-problematiek, de arbeidsmarkt, de nivellering, om nog maar te zwijgen van een menigte immateriële punten (ondernemingsraad, VAD, onderwijs, zeggenschap in het bestuur van de onderneming enz.) waarover partijen zeer verschillende opvattingen hebben. In die strijd blazen „deskundige” economen — vroeger nog wel eens „peace-makers” tegen wil en dank (?) — hun partijtje mee. Jammer is alleen dat in die kring de verschillen niet geringer zijn!

Onafhankelijkheid. Duidelijk is dat in welk systeem van arbeidsverhoudingen dan ook partijen altijd op elkaar blijven aangewezen. Er moeten van tijd tot tijd contracten worden afgesloten. En voorts kunnen er nog andere problemen tussen partijen zijn die zich voor enigerlei regeling lenen. Onafhankelijk in de strikte zin van het woord kunnen partijen nooit opereren. Toch kan de mate van interdependentie tussen partijen (subsystemen) grote verschillen vertonen (29). „De noodzaak, mogelijkheid en/of wil van partijen om zo onafhankelijk mogelijk te opereren is afhankelijk van factoren als: doelstellingen, belangentegenstellingen, kracht en structuur van hun organisatie, solidariteit e.d.” (30). Interdependentie refereert dus niet in de eerste plaats aan de noodzakelijke minimale samenhang, maar „moet vooral verstaan worden

vanuit de behoefte aan zelfhandhaving van de subsystemen (partijen)” (31).

In de boven omschreven zin kan voor de periode 1970-1980 worden gesproken van een duidelijker onderstreping van de onafhankelijke positie van partijen. Partijen zetten in grote zelfstandigheid hun koers uit ten overstaan van een groot publiek, ideologische stellingen worden betrokken en de terugkoppeling naar de eigen achterban is een belangrijke rol gaan spelen. Vooral bij de vakbeweging hebben problemen in de relatie met de leden (1970!, 1979!) geleid tot een sterkere oriëntatie op wat zich in eigen kring afspeelt. Steeds meer aandacht is in die richting geleid (bedrijvenwerk e.d.). Maar ook de werkgevers zijn „introverter” geworden. Van de overheid kan echter worden gezegd dat de bezinning op de eigen positie in de arbeidsverhoudingen nog op gang moet komen. De golfslag van de jaren zeventig die haar grotendeels buitenspel heeft gezet, heeft nog steeds niet geleid tot een vaststelling van haar verantwoordelijkheid, in m.n. materiële zin.

Samenwerking/conflict. „Bij de mate van samenwerking/conflict — algemener: de mate waarin partijen contacten onderhouden — kan men een onderscheid maken tussen reikwijdte, intensiteit en frequentie daarvan” (32). Om niet in herhalingen te vervallen volsta ik hier met de vaststelling dat het aantal conflicten in het afgelopen decennium (vgl. stakingen) aanmerkelijk is toegenomen (33). Wat betreft de reikwijdte — d.w.z. het aantal aanrakingsvlakken tussen partijen — meen ik dat — hoewel nog indrukwekkend — op verschillende terreinen de belangstelling om gezamenlijk de problemen aan te pakken duidelijk is verminderd. Ook ten aanzien van de frequentie en intensiteit — al beschik ik niet over empirisch materiaal — lijkt het erop dat op een lagere versnelling is overgegaan. De geringere behoefte aan overleg en het doorbreken van een duidelijke onderhandelingsmentaliteit bij partijen versmalt de basis voor onderlinge contacten.

Conflictoplossing. Al waren de eerste 25 jaar na de oorlog zeker niet zonder conflicten, de overlegcultuur en de lijdzaamheid van de respectieve achterbanen maakten het niet noodzakelijk zich bezig te houden met de vraag hoe — anders dan door overleg — conflicten konden worden opgelost. De situatie in de jaren zeventig is een geheel andere geworden. Wel veel conflicten, maar geen instrumentarium om conflicten op te lossen of te reguleren. Via (harde) onderhandelingen en strijd (staking) worden uiteindelijk conflicten tot een oplossing gebracht. Een enkele keer — in een patstelling — worden conflicten via ad-hoc-bemiddeling soms wel, soms niet tot een oplossing gebracht. Een andere keer worden partijen het op hoog, centraal niveau eens over de beëindiging van het conflict (b.v. 1973, 1977). Meer dan eens echter — en dat is in deze omvang een betrekkelijk nieuw verschijnsel — wordt de rechter te hulp geroepen om het conflict te beslechten. Meer dan eens ook leidt een rechterlijke interventie tot escalatie van het conflict (b.v. 1971, 1979). De rechter zit zonder duidelijke aanwijzingen van de wetgever,

28) Idem, blz. 104.

29) Hoe groot de verschillen kunnen zijn, blijkt wel duidelijk uit de serie over arbeidsverhoudingen in verschillende Europese landen die het afgelopen jaar in *ESB* is gepubliceerd (vgl. de nummers van 4 april, 2 mei, 30 mei, 4 juli, 22 augustus, 26 september, 31 oktober).

30) NAV, op.cit., blz. 105.

31) Idem.

32) Idem, blz. 106.

33) Wanneer we b.v. kijken naar het aantal verloren mandagen, dan leveren de jaren zeventig het volgende beeld op: 1970: 262.810; 1971: 96.846; 1972: 134.187; 1973: 583.783; 1974: 6.854; 1975: 480; 1976: 13.984; 1977: 236.090; 1978: 2.834. Gegevens over 1979 zijn nog niet beschikbaar (haven- en sleepstaking). Bovenstaande gegevens zijn ontleend aan: CBS, *Sociale Maandstatistiek*, resp. jg. 23, no. 3, maart 1975, en jg. 27, no. 4, april 1979.

omdat deze al jaren geleden (1969) ingediende wetsontwerpen (10 110, 10 111) over bemiddeling (commissies van onderzoek) en stakingsrecht in de ijskast heeft moeten zetten, omdat — alweer — werkgevers en werknemers het op de onderhavige punten volstrekt met elkaar oneens zijn 34).

De wijze waarop in de jaren zeventig conflicten zijn beëindigd levert een nogal chaotisch beeld op. Partijen zijn nog niet in staat gebleken — of beter: de wil ontbreekt — om zelf regels voor conflictbeheersing op te stellen. Daaruit is ook verklaarbaar waarom buitenstaanders van allerlei slag van tijd tot tijd in deze conflicten worden betrokken, meestal met weinig kans op succes. Wanneer dat de rechter is, is de kans groot dat hij moet terugvallen op een civielrechtelijke toetsing van een conflict dat in essentie een conflict tussen (voluntaristische) collectiviteiten is. Dit vergroot in dit soort conflicten de kwetsbaarheid van recht, rechtspraak en rechter.

3.5. Conclusies

Zonder precies te kunnen vaststellen op welk punt van het continuüm van harmoniemodel naar conflictmodel de Nederlandse arbeidsverhoudingen zijn beland, kan uit het voorgaande worden geconcludeerd dat de „weg naar het coalitiemodel” die ik destijds profeteerde een eindweegs is afgelegd. Daarbij is het goed op te merken dat ik het conflictmodel geen waarschijnlijk eindpunt van de ontwikkeling van de Nederlandse verhoudingen acht. Toen niet en nu niet. Er is geen sprake van dat partijen — als zij daar al zelfstandig grote invloed op kunnen uitoefenen — erop uit zijn hun strategie en tactiek in te zetten voor een fundamenteel andere maatschappelijke orde. Dat is evident voor de werkgevers. Voor de werknemers geldt dat zij in allerlei geschriften uitdrukking hebben gegeven aan hun hervormingsgezinde, soms als anti-kapitalistisch aangeduide, politiek. Wie kijkt naar de (gewilde) institutionele integratie en de verantwoordelijkheid die de vakbeweging neemt voor het bestel, weet dat er een grote afstand is tussen woord en daad.

Overigens verlopen de aanpassing en heroriëntatie die bij het coalitiemodel „passen” langzamer dan ik destijds vermoedde. Institutionele aanpassingen verlopen traag, waaruit ook o.m. blijkt dat de opstelling van partijen tegenover elkaar — ondanks somtijds krachtige ideologische uitspraken — mede door ambivalentie, opportunisme en pragmatisme wordt getekend. De institutionele omtrekken van arbeidsverhoudingen à la het coalitiemodel, die ik in „ideaaltypische” vorm aangaf, zijn nu gedeeltelijk in de werkelijkheid terug te vinden.

Nog het minst op het nationale niveau, dat het sterkst aan erosie heeft blootgestaan. De overheid die bij de structurering op nationaal niveau het meeste „belang” heeft, zou in mijn ogen een constructie bevorderen, waarin voorzien was in een raad van sociaal-economische adviseurs, een speciale commissie uit het parlement die zich met arbeidsverhoudingen zou bezighouden, een permanent overlegorgaan tussen de sociale partners en de overheid en enigerlei bemiddelingsprocedure. De raad is er niet gekomen, al heeft de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de SER met niet al te veel succes die functie gedeeltelijk vervuld. Het parlement houdt zich nog steeds te zeer ad hoc bezig met ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, het overleg tussen regering en sociale partners is wel regelmatig (jaarlijks), maar op geen enkele wijze geïnstitutionaliseerd, en voorstellen voor bemiddeling zijn door onenigheid hierover tussen de sociale partners blijven steken in de parlementaire machine. Van de sociale partners zijn ook weinig ideeën gekomen voor een andere structurering van het overleg, hetzij in SER-verband, hetzij in dat van de Stichting van de Arbeid.

Over het niveau van de bedrijfstak stelde ik destijds „dat het coalitiemodel op dat niveau nog het duidelijkst zichtbaar begint te worden, mede door het feit dat de onderhandelingen dáár beginnen” 35). Op dit punt is de werkelijkheid redelijk dicht bij de voorspellingen gekomen. Het is

onmiskenbaar dat dit niveau voor de arbeidsverhoudingen — over bijna de hele linie — aanmerkelijk aan betekenis heeft gewonnen. Dat geldt evenzeer voor het stelsel van de *raamcao's*. Hier ligt dan meteen de overgang naar het ondernemingsniveau, dat evenzeer aan belang heeft gewonnen 36). De voorspelde toeneming van de *ondernemingscao's* heeft inderdaad plaatsgevonden, ook wel in de vorm van *invalcao's*. Eveneens is de belangenbehartiging op dit niveau duidelijker geprofileerd in de nieuwe Wet op de OR (1979), terwijl in het bedrijfsoverlegorgaan de trekken van de *overlegvergadering* zijn terug te vinden. Evenzeer heeft er een grotere diffusie en aanvaarding van het bedrijvenwerk plaatsgevonden.

4. Constanten

Volgen de taaië instituties op een zekere afstand de belangrijke wijzigingen in de werkelijkheid van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, hun taaiheid verwijst ook naar een groot aantal constanten in die arbeidsverhoudingen. Alle veranderingen mogen ons niet de ogen doen sluiten voor structuren en opvattingen die door geschiedenis en vastlegging maar zeer langzaam wijzigen. Die grondtrekken lokaliseer ik — dat zal duidelijk zijn — op een andere plaats dan Windmuller/De Galan. Ik licht er een enkel punt uit, beseffende dat ik daarmee onvolledig ben.

Hoezeer de verhoudingen in de jaren zeventig ook zijn veranderd, de *institutionele integratie* van partijen is — ondanks erosieverschijnselen — nog heel stevig. De coöperatie op vele terreinen blijft gehandhaafd, lopende van wettelijke vastlegging van die betrokkenheid en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot min of meer ad-hoc-overlegstructuren 37).

De ideologisering van partijen — harder en explicieter dan eertijds — kan ook worden geïnterpreteerd als een uiting van medeverantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de natie 38). De bemoeienis met het totale maatschappelijke gebeuren — tot uitdrukking komend in allerlei visieprogramma's — verwijst naar dat bredere maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, dat sinds de laatste oorlog de Nederlandse arbeidsverhoudingen stellig heeft getekend. Met deze, wat ik zou willen noemen, *politisering* — nu nadrukkelijker dan eertijds — wordt in feite een ontwikkeling doorgetrokken die al veel eerder is ingezet.

Deze tendens is altijd sterker geweest bij de vakbeweging — gelet op haar expliciete en „vragende” ideologische doelstellingen — dan bij de werkgevers; bij de laatste groep is deze overigens bepaald niet afwezig en gedurende de laatste tien jaar ook duidelijker geworden. Op alle mogelijke terreinen doen partijen van hun opvattingen blijken, van defensie en onderwijs tot ontwikkelingssamenwerking. In het verlengde hiervan heeft zich binnen de „apparaten” een zekere *departementalisering* voltrokken. Waar komt men, b.v., een

34) Interessante (juridische) beschouwingen over arbeidsconflicten vindt men bij E. P. de Jong, *Een inleiding tot het denken over arbeidsconflictenrecht*, Deventer, 1975, m.n. blz. 105-201, en M. G. Rood, *Naar een stakingswet?*, Deventer, 1978, die daarin ook voorstellen doet voor conflictregulering.

35) NAV, op.cit., blz. 142.

36) De mogelijkheid om het ondernemingsbeleid vanuit de werknemers (vakorganisaties) wettelijk beter te controleren is zonder twijfel toegenomen, hoewel de mogelijkheid tot het initiëren van nieuw beleid nauwelijks voorhanden is. Hierover de heldere intrede van M. G. Rood, *Bedrijfsdemocratie: vlag of lading?*, Deventer, 1979.

37) Zo ziet het er b.v. niet naar uit dat de eerder genoemde commissie Taak, Samenstelling, Werkwijze van de SER met voorstellen zal komen die een aanzienlijke wijziging van de SER zullen inhouden.

38) In dit verband mag het opvallend heten dat — in tijden van grote tegenstellingen — partijen eenstemmig zijn over een aantal belangrijke problemen die spelen rond de omvang van de collectieve sector. Vgl. SER, *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, 1978.

vakbeweging tegen die zich sterk maakt voor de positie van uitkeringsgerechtigden, die in meerderheid niet tot het ledenbestand kunnen worden gerekend?

Verantwoordelijkheidsbesef, redelijkheid en loyaliteit zijn nog steeds sleutelbegrippen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Gesprekken worden zelden geweigerd, overleg wordt breedvoerig en soms breedsprakig gevoerd. Veel beleid wordt in commissieverband voorbereid in gezamenlijk overleg tussen de sociale partners (en soms de regering). Herstructurering, afbouw en afvloeiing worden gezamenlijk ter hand genomen, al ontstaan hierover soms flinke ruzies. Ook voor het ondernemingsbeleid (OR) neemt de vakbeweging zo niet een *gedeelde verantwoordelijkheid* (CNV) dan toch op zijn minst een *gedeeltelijke verantwoordelijkheid* (FNV). Voor de besturen van ondernemingen — vgl. de discussies en standpunten over de z.g. structuurwet — geldt dit eveneens. Er is — ondanks allerlei verbale hoogstandjes — geen sprake van een drastische losmaking uit en afwijzing van de bestaande structuren. Strategie en tactiek van de vakbeweging geven daarvoor nauwelijks aanwijzingen. Syndicalistische stromingen hebben in de Nederlandse democratisch-socialistische vakbeweging nooit werkelijk voet aan de grond gekregen; zij is tevens een overtuigd verdediger van de parlementaire democratie 39). Voor de christen-democratisch geïnspireerde vakbeweging geldt dat zij wars is van elk radicalisme.

In die hierboven gereleveerde opstelling ligt voor de overheid een permanent aanknopingspunt voor het overleg met de sociale partners. De brede opstelling van die partners — gevoegd bij de (semi-)corporatistische vervlechting van partijen — maakt het voor de overheid niet gemakkelijk duidelijk positie te kiezen. Partijen zijn op allerlei niveau zó bij de beleidsvoorbereiding betrokken, dat verantwoordelijkheden moeilijk uit elkaar zijn te halen. Dit is zeker problematisch — maar in principe beter oplosbaar — nu het postulaat van het algemeen belang door partijen verschillend wordt ingevuld. Blijft staan dat partijen bereid blijven zich mede vanuit een nationaal en macro-economisch perspectief met de problemen bezig te houden, al hebben zij — tevens pressiegroepen — vaak de schijn en soms de werkelijkheid tegen.

Constant is ook dat de werkgevers in hun opstelling voortdurend onder druk staan van een (decentrale) lijn — ondernemingen en bedrijven — die een gemeenschappelijke nationale lijn illusoir kan maken. Er zijn talrijke uit- en sluipwegen om van nationaal getinte afspraken af te wijken. Ook in tijden van het veelgeprezen centralisme waren er aanzienlijke verschillen tussen wat was afgesproken (cao) en wat er feitelijk aan beloning werd gegeven.

Constant aan de kant van de werknemers is ook de *verscheidenheid* in vakorganisaties, zowel nationaal, als naar bedrijfstak, als naar ideologische opstelling. Constant is voorts dat de feitelijke zeggenschap in de vakbeweging in hoofdzaak in de handen ligt van een omvangrijke groepering van beroepsbestuurders, aan wie de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden zijn toevertrouwd (gemonopoliseerd). Wanneer daarin geen verandering komt — en dat ziet er voorlopig niet naar uit —, zullen de onderhandelingen altijd blijven steken op het niveau van de bedrijfstak en de grote onderneming. Hiermee is tevens een structurele grens aangegeven waartegen een eventuele wens tot verdergaande decentralisatie zal stuklopen.

5. Problemen en perspectieven

In een mengeling van coöperatie, conflict en coalitie treden de arbeidsverhoudingen de jaren tachtig binnen 40). Daarmee wil niet gezegd zijn dat het afgelopen decennium alleen maar verwarring heeft opgeleverd. De meest duidelijke en blijvende verandering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen is wel de decentralisatie, een combinatie van democratisering en verlegging van het beleidszwaartepunt naar het mesoniveau (bedrijfstakken, grote ondernemingen). Het duidelijkst en belangrijkste is dit bij de vakbeweging. De werkgevers zijn „van nature” al decentraal ingesteld.

Voor alle duidelijkheid vermeld ik nog maar dat deze structurele decentralisatie niet uitsluit dat er gedurende enige tijd een gecoördineerd centraal beleid wordt gevoerd. Een zodanig beleid is echter alleen uitvoerbaar wanneer de achterban van partijen — de bonden en de leden — daarmee hun uitdrukkelijke instemming betuigen.

Men kan zich de vraag stellen in hoeverre in de jaren tachtig het ongeordende en weinig voorspelbare verloop van de arbeidsverhoudingen in de afgelopen tien jaar zal worden gecontinueerd. Uitgaande van de veronderstelling dat in de afzienbare toekomst met een bescheiden of in het geheel geen economische groei moet worden gerekend, kan men — schematisch — met twee opties werken. Een eerste mogelijkheid is dat de sociale partners tot het inzicht komen (of worden gebracht) dat een pragmatisch getinte samenwerking — zonder al te veel referenties aan maatschappelijke, c.q. ideologische doelstellingen — de beste bijdrage levert aan de handhaving van de economische weerbaarheid van het land.

Een tweede mogelijkheid — die m.i. meer in de lijn der verwachtingen ligt — is dat door de geringe economische groei de verdelingsvraagstukken veel klemmender worden. Over die verdelingsvraagstukken zullen de meningsverschillen eerder toe- dan afnemen. Te verwachten is voorts een versterking van de druk van pressiegroepen — en dan doel ik niet alleen op werkgevers en werknemers — om hun eigen aandeel in de nationale koek veilig te stellen, waardoor de verstarung van de onderlinge verhouding (zowel in de sfeer van inkomens als in politiek-maatschappelijke zin) zal worden vergroot. Daarmee neemt ook de druk op de overheid (politiek) toe. Wanneer de overheid niet wil worden vermorzeld door deze druk van pressiegroepen, zal zij daarin slechts kunnen slagen wanneer zij een inspirerende politiek voert. Daarvoor versta ik een politiek die de keuzen (dilemma's) waarvoor de jaren tachtig ons stellen heel duidelijk maakt — b.v. op het terrein van verdeling, energie, milieu, zeggenschap enz. — om vervolgens door het stellen van prioriteiten een breed maatschappelijk draagvlak voor dat beleid te verwerven.

Mocht dit rijkelijk vaag klinken, dan bedoel ik daarmee — toegespitst op de arbeidsverhoudingen — dat de overheid vanuit een eigen verantwoordelijkheid en visie probeert in te spelen op het traditionele verantwoordelijkheidsbesef bij de sociale partners. Er zal een zodanige „mix” van beleidsvoorstellen moeten worden gemaakt, dat de bredere maatschappelijke oriëntatie waarop de sociale partners zich laten voorstaan (politisering) wordt aangesproken. Dat kan — getal op de gespannen verhoudingen — geen aanbod zijn dat de kool en de geit spaart. Vooral op het vlak van de immateriële verlangens van partijen — zeggenschaps- en machtsverhoudingen — zal de overheid het voortouw kunnen nemen. Dat zal veel overtuigingskracht vereisen, vooral naar de werkgevers toe. Wanneer onvoldoende wordt tegemoetgekomen aan eisen van de vakbeweging om werkelijke zeggenschap te verkrijgen in het ondernemingsbeleid, zet men de deur wagenwijd open voor het groepsegoïsme, dat elders in onze samenleving al zo rijkelijk aan zijn trekken komt. Wie onvoldoende inspeelt op het verlangen van de vakbeweging om medeverantwoordelijkheid — want dat is het — voor het beleid te dragen, moet rekenen op een verdere verharding van de maatschappelijke strijd. Ik besef overigens heel wel dat de optie voor een dergelijk overheidsbeleid door beide partijen kan worden geblokkeerd.

Van de overheid zal durf en moed worden gevraagd om verstarde standpunten — aan beide zijden — te doorbreken.

39) Zie W. H. J. Reynaerts, *Vakbeweging en parlementaire democratie, Beleid en Maatschappij*, mei 1978, blz. 118-123.

40) Een scherpzinnige beschouwing levert — in deze tijd van terug- en vooruitblikken — W. H. J. Reynaerts in een beknopt, maar rijk artikel: *De arbeidsverhoudingen in de jaren tachtig, Civis Mundi*, 18e jg., nr. 6, november 1979, blz. 231-235.

Aan de kant van de werkgevers zijn dat b.v. de reeds genoemde zeggenschapsvraagstukken, die bij de voorgenomen wijziging van de structuurwet weer in volle omvang aan de orde zullen komen. Aan de kant van de werknemers is dat de vraag of het „volgende” trendbeleid in de toekomst wel zal kunnen worden gehandhaafd en of niet zou moeten worden gezocht naar een systeem waarbij de gemiddelde productiviteitsontwikkeling in de gehele economie het uitgangspunt moet zijn. De industriële sector die uit een oogpunt van werkgelegenheid steeds minder betekenis krijgt (dat geldt niet voor de export!), bepaalt nog te veel het gezicht van de arbeidsverhoudingen 41). Naar beide partijen toe is dat het vraagstuk van het functioneren van de arbeidsmarkt of het vraagstuk van een zo groot mogelijke gelijktrekking van de arbeidsvoorwaarden van bedrijfsleven en overheid.

Welke keuzen op welke terreinen de overheid ook wil doen (voorleggen), duidelijk is m.i. dat slechts op deze wijze het overleg van de overheid met de sociale partners reële inhoud kan krijgen. Vanuit een perspectief op de lange termijn kan een maatschappelijke discussie worden gestart waarin meer groepen dan alleen de sociale partners zullen moeten worden betrokken. Niet slechts om aan de discussie mee te doen, maar ook om zelf een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling. Deze benaderingswijze schept de beste voorwaarden om tot een enigermate gecoördineerd sociaal-economisch beleid te komen, dat in brede kringen steun verwerft. Dat lange-termijnperspectief voor de betrokkenheid van de overheid bij de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen is alleen al geboden, omdat door de decentralisatie en democratisering de besluitvorming veel meer tijd kost. Deze *verlenging van de besluitvormingscyclus* legt al een enorme druk op het tijdig afsluiten van de (meestal) jaarlijkse cao's 42). Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid lijkt het mij geboden het overleg met de sociale partners over vraagstukken van de lange termijn te institutionaliseren in een overlegorgaan.

Ten slotte noem ik nog een vraagstuk waarop de partijen zich de komende jaren zullen moeten bezinnen, nl. dat van de noodzaak, wenselijkheid en/of mogelijkheid van een *gedifferentieerde loonontwikkeling*. Het feit doet zich voor dat bij een aarzelande economische groei de situatie in bedrijven, c.q. bedrijfstakken — in termen van werkgelegenheid, rendement, groei — aanzienlijke verschillen vertoont. De vraag is nu in welke mate die verschillen ook tot uitdrukking mogen komen in verschillende arbeidsvoorwaarden. Daarbij stel ik wel vast dat — ondanks de suggestie van uniformiteit — ook nu de feitelijke beloningsverschillen aanmerkelijk (kunnen) zijn. Te grote uniformiteit heeft in het verleden telkenmale geleid tot een doorbreking van de afspraken (cao) in de vorm van b.v. zwarte lonen en stakingen (kortgeleden nog in Rotterdam (1979) 43); vleeswarenindustrie (1979)). Overigens heeft zich voor 1978 en 1979 een duidelijke differentiatie in de arbeidsvoorwaarden voorgedaan.

Differentiatie staat uiteraard op gespannen voet met een zekere mate van coördinatie op een hoger niveau; zij draagt tevens het gevaar in zich dat door referentieprocessen het algemene loonniveau hoger uitvalt dan economisch verantwoord is. Toch is het denkbaar dat er een bandbreedte wordt afgesproken waarbinnen differentiatie mogelijk is. Die bandbreedte verwijst overigens niet alleen naar materiële zaken, maar — belangrijker nog — naar min of meer immateriële eisen (werktijden, deeltijdarbeid, zeggenschap, bedrijvenwerk, humanisering van de arbeid e.d.)

Differentiatie is vooral voor de vakbeweging een beleidsvraagstuk van de eerste orde. Nog afgezien van de vraag of de economische werkelijkheid niet een zekere mate van differentiatie zal afdwingen, stelt zich het probleem of de zeggenschap binnen de vakbeweging niet in de richting van differentiatie zal werken. Men kan het vraagstuk ook zo benaderen: de werknemersleden van de vakbeweging zijn niet of marginaal betrokken bij het arbeidsvoorwaardenbeleid, zeker in hun eigen onderneming. Weliswaar worden zij bij dat beleid meer betrokken wanneer in ondernemingen het bedrijvenwerk voet aan de grond heeft gekregen. Beslissend blijft echter de rol van de beroepsbestuurder en de te weinig bedrijfsgebonden en te veel *territoriaal* georiënteerde inspraak van de leden, waardoor geen adequate structuur voor de invloed van leden aanwezig is. Wanneer op deze terreinen geen herdefiniëring van posities en structuur plaatsvindt, zal de vakbeweging permanent blijven worstelen met het achterbanprobleem, met alle onvoorziene situaties van dien. De prominente rol van de beroepsbestuurder bij de onderhandelingen leidt — alleen al vanwege de veelheid van het werk — tot weinig op de specifieke ondernemings situatie toegegespitte arbeidsvoorwaarden. Deze benaderingswijze past geheel in de traditie van de Nederlandse vakbeweging. De vraag is echter of zeggenschapseisen van leden niet noodzaken tot een verdere decentralisatie en democratisering van de onderhandelingen en derhalve tot een terugdringing van de rol van de beroepsbestuurder. Differentiatie in de arbeidsvoorwaarden is hiervan het voorspelbare gevolg.

Ik signaleer dit vraagstuk, omdat ik verwacht dat de druk in de richting van differentiatie — ook van de kant van de werkgevers — zal toenemen. Het gaat dan om de keuze tussen het *principe van de uniformiteit met feitelijke differentiatie binnen bepaalde grenzen* of het *principe van de differentiatie met feitelijke uniformiteit binnen bepaalde grenzen*. Mocht het die laatste kant opgaan — om welke reden dan ook —, dan zal zich een ingrijpende structuurverandering in de organisatie van de Nederlandse vakbeweging (en arbeidsverhoudingen) voordoen, die ik op deze plaats niet zal uitwerken. Gaat het niet die kant uit, dan zal de achterban de leiding van de vakbeweging telkenmale voor verrassingen plaatsen. De beheersbaarheid van de verhoudingen in het eigen huis van de vakbeweging — die m.i. gediend is met democratisering en decentralisatie —, zal moeten worden afgewogen tegen de beheersbaarheid van een centraal getint, gecoördineerd beleid. De beheersbaarheid van dit laatste beleid wordt m.i. sterk overschat. In ieder geval lijkt mij het hier geschetste dilemma van groot belang voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in het komende decennium.

Voor een abonnement
op ESB:

bel:

010-145511 tst. 3701

41) Van belang is nog te vermelden dat in de jaren zeventig het werkingsgebied van de cao aanmerkelijk is uitgebreid. Allerlei werknemers die vroeger niet onder een cao vielen, zijn er nu ondergebracht, m.n. in de sfeer van het welzijnswerk (bejaardenzorg, gezondheidszorg e.d.).

42) Zie ook de voorstellen van De Ruiter tot een goede afstemming in de tijd van de collectieve onderhandelingen en de parlementaire besluitvorming: P. A. de Ruiter, *Communicerende vaten*, in: J. de Jong (red.), *Gevolgen van afnemende economische groei voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Rotterdam, 1976, blz. 65-75.

43) Zie *Dwalers en dweilers*, uitgave Rotterdams Nieuwsblad, 1979, waarin een feitelijk en beeldverslag van deze stakingen wordt gegeven, alsmede een kort overzicht van de conflicten in het Rotterdamse sinds de oorlog.

6. Besluit

In een overzicht van ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen dat meer wil zijn dan een (onvolledige) opsomming van gebeurtenissen, is het onvermijdelijk dat — veelal arbitraire — keuzen worden gemaakt. Ik heb niettemin geprobeerd de belangrijkste gebeurtenissen te vermelden, doch vooral de nadruk willen leggen op hun betekenis voor de meer dan incidentele wijzigingen in de structuur van de arbeidsverhoudingen. Toch zal geen enkele auteur zich kunnen onttrekken aan de subjectiviteit die in onderscheidingen, indelingen en naamgeving ligt besloten. Andere accenten zijn mogelijk, ontwikkelingen kunnen anders worden geduid. De werkelijk-

heid van de arbeidsverhoudingen verdraagt zich moeilijk met een uitsluitend „registratieve” opstelling van de wetenschapsman. Zij is te boeiend en te belangrijk om niet op te reageren. De ordening die hierboven is beproefd is hopelijk een voldoende bescherming tegen het gevaar van een te grote vereenzelviging met standpunten van bepaalde partijen in het toernooiveld van de arbeidsverhoudingen. De bedoeling is in ieder geval dat zij uitnodigt tot de zo noodzakelijke discussie tussen wetenschaps- en praktijkmensen over de aard van de arbeidsverhoudingen en de richting waarin zij zich zullen ontwikkelen.

Bram Peper

Amsterdam vraagt

voor de **STADSREINIGING**

een

hoofd bedrijfseconomie en beleidsanalyse

vac.nr. A 12122

die rechtstreeks onder de economisch adjunct-directeur zal ressorteren.

Deze hoofdafdeling, die nog in een oprichtingsfase verkeert, zal in nauwe samenwerking met de bestaande hoofdafdeling Administratie de bedrijfseconomische ondersteuning van het management moeten verzorgen. De beide hoofdafdelingen zullen gezamenlijk moeten zorgdragen voor een adequate informatieverstrekking ten behoeve van een afgewogen besluitvorming door het management.

Voor de hoofdafdeling Bedrijfseconomie en Beleidsanalyse ligt daarbij het accent op de ontwikkeling van bedrijfseconomische beheersinstrumenten alsmede de toetsing daarvan op praktische bruikbaarheid. Daarbij wordt onder meer gedacht aan systemen en modellen, procedures en richtlijnen op het gebied van bedrijfsinformatie, planning en begroting, budgettering en rapportering, investeringen, alsmede aan de hieruit voortvloeiende eisen aan de administratieve organisatie en automatisering.

■ **VEREISTEN** universitaire opleiding in de bedrijfseconomie, bij voorkeur gespecialiseerd in de kwantitatieve/bedrijfseconomische richting; ruime ervaring in bedrijfseconomisch onderzoek en in het opzetten van ma-

nagementinformatiesystemen; goede contactuele vaardigheden en leidinggevende kwaliteiten.

■ **SALARIS** afhankelijk van leeftijd en ervaring, maximaal f 6024,- bruto per maand.

■ **INLICHTINGEN** bij drs. M. P. W. C. van Veen en de heer A. J. A. M. Omtzigt, telefoon (020) 180222, toestel, resp. 119 en 126.

Zowel mannelijke als vrouwelijke kandidaten kunnen naar deze functie solliciteren. Het gemeentelijk beleid is gericht op gelijke kansen voor vrouwen en mannen. Vakantietoelating 8 procent, de rechtspositieregeling van de gemeente Amsterdam is van toepassing. Een psychologisch onderzoek zal deel uitmaken van de selectieprocedure. Schriftelijke sollicitaties binnen 14 dagen te richten aan de Afdeling Personeelszaken, Oudezijds Voorburgwal 274, 1012 GL Amsterdam, onder vermelding van het genoemde vacaturnummer.



gemeente
amsterdam

De jaren zeventig

III. Synthese

PROF. DRS. H. TER HEIDE:

Beaucoup de patience, pas de courage.
Ontwikkelingen in de economische orde in de jaren zeventig

1374

DRS. J. M. DEN UYL:

Bewuste keuzen.
Overheidsbeleid in de jaren zeventig

1380

Beaucoup de patience, pas de courage

Ontwikkelingen in de economische orde in de jaren zeventig

PROF. DRS. H. TER HEIDE*

„On ne peut se contenter de l'imagination redécouverte au mois de mai, il faut faire appel à d'autres vertus dont la qualité intellectuelle avait été tout autant oubliée: la patience et le courage”.
(Michel Crozier, *La société bloquée*, 1970, blz. 232)

De jaren zeventig gezien vanuit het perspectief van de economische orde bieden een sterk dualistisch beeld. Vette jaren wat betreft de discussie, magere in de zin van feitelijke veranderingen in de economische orde. In dit artikel zullen twee vragen aan de orde worden gesteld, namelijk: welke veranderingen in de economische orde waren in de jaren zeventig te verwachten en waarom zijn deze veranderingen wel of niet tot stand gekomen? Hoewel de meeste auteurs over de economische orde blijven binnen de omschrijving van Tinbergen — de economische orde is de organisatie van de economische beslissingen — worden in de uitwerking bijna evenveel definities als schrijvers aangetroffen. In het kader van dit artikel lijkt een aantal vragen belangrijk: op welk niveau wordt waarover beslist, wie beslist, hoe zijn de beslissingsbevoegdheden geïnstitutionaliseerd, en welke instrumenten worden gebruikt om de beslissingen te effectueren?

Deze serie vragen is wat ruimer dan veelal gebruikelijk is. De eerste vraag naar het niveau staat meestal centraal. Daarbij worden gewoonlijk slechts twee niveaus onderscheiden, nl. het micro-niveau van de individuele huishouding — vooral de onderneming — en het nationale macro-niveau. Dat is een reflectie van de werkelijkheid, omdat op deze beide niveaus de machtscentra zijn gelokaliseerd. Het is echter de vraag of een verdeling van bevoegdheden over deze beide niveaus wel optimaal is. De gebruikelijke beperking is begrijpelijk omdat ze gemakkelijk aansluit bij de beide ordenende principes: markt en planning.

De tweede vraag: wie beslist, is indien men de eerste dichotomie aanvaardt meestal geen probleem meer. Op het macro-niveau is dat de autonome overheid, op het micro-niveau de autonome ondernemer. Deze vraag is met name opgenomen om het vraagstuk van de positie van belangengroepen en van internationale gouvernementele organisaties niet onder tafel te laten verdwijnen.

De vraag naar de institutionalisering van de beslissingsbevoegdheden zal vooral worden toegespitst op één punt, namelijk dat de bevoegdheden meestal, althans op alle niveaus boven het micro-niveau, uitgeoefend worden door bureaucratische organisaties met alle daaraan verbonden consequenties. Het is mogelijk om, in navolging van Hartog, bij deze vrij ruim gestelde vragen niet meer te spreken over economische orde, maar over economisch systeem. De keuze voor de term economische orde is alleen gedaan voor de aansluiting bij het spraakgebruik. Bij de opstelling van deze vragen is mede aansluiting gezocht bij Holesovsky 1).

Voor de vraag wanneer en waarom de economische orde verandert, wordt wederom aansluiting gezocht bij Tinbergen. Zijn convergentietheorie is gebaseerd op de veronderstelling dat veranderingen in de economische orde worden geïnduceerd door veranderingen in de doeleinden, de middelen en de waardering van de instrumenten. In zijn aanvul-

ling op deze convergentietheorie heeft Van den Doel er terecht op gewezen dat het optimum (dus ook de geïnduceerde verandering) afhangt van de ethische keuzen, die bij het vaststellen van de doeleinden zijn gedaan 2). Als deze ethische keuzen en de waardering van de instrumenten samengevat worden onder de term ideologie, dan zijn er twee hoofdoorzaken, die leiden tot een verandering van de economische orde: verandering in de ideologie, dat wil dus zeggen veranderende doelstellingen en een veranderende waardering van de instrumenten, en veranderingen in de afloop van het economisch proces. Daarbij is het de vraag of dit onafhankelijke variabelen zijn. Vooral de waardering van de instrumenten zal sterk beïnvloed worden door de ervaringen (in de zin van gebleken mogelijkheden om bepaalde doelstellingen te bereiken) die worden opgedaan. Vereenvoudigend kan dan gesteld worden, dat veranderingen in de economische orde worden geïnduceerd door discrepanties tussen doelstellingen en realisaties, die niet binnen het kader van de bestaande economische orde kunnen worden opgelost. De oorzaken van de discrepanties liggen in veranderingen in de ideologie — verandering van doelstellingen — of in de economie — autonome veranderingen van realisaties.

De discussie over de economische orde

Het spreekt vanzelf dat dit analysekader niet binnen de beperkte ruimte van een enkel artikel kan worden ingevuld. Het volgende is dan ook niet veel meer dan een subjectieve schets van enkele hoofdlijnen.

Op het gebied van de ideologie en de cultuur is het niet ongebruikelijk tegenover de semi-revolutionaire jaren zestig de jaren zeventig als de grote matheid te kenschetsen. In de discussie over de maatschappelijke orde, waarvan de economische orde een onderdeel vormt, is er in de jaren zestig, met als hoogtepunt mei 1968, sprake van een legitimiteitscrisis. Deze mondt uit in het bij sommige invloedrijke groepen totaal wegvallen van het vertrouwen in de bestaande instituties en de door hen nagestreefde doelstellingen. Het verzet tegen de consumptiemaatschappij en de autoritaire structuren kan als kenmerk genoemd worden. Een legitimiteitscrisis van een dergelijk formaat kan, als voldoende ondersteuning wordt verkregen, alleen uitmonden in een echte revolutie. Omdat deze revolutie niet kwam, verloor de legitimiteitscrisis haar crisis karakter en ging over in een meer sluipende aantasting van de legitimiteit.

Een dergelijke situatie wordt wel hanteerbaar voor een analyse van de economische orde. De ideologische stroming

* De auteur is hoogleraar omgeving aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft.

1) Vasilav Holesovsky, *Economic systems, analysis and comparison*, New York, 1977.

2) J. van den Doel, *Konvergentie en evolutie*, Assen, 1971, blz. 52.

leidt tot verschuivingen in de doelstellingen. Niet de echte alternatieve doelstellingen uit de revolutionaire periode — soberheid, zelfbestuur — komen aan de orde, maar al vrij algemeen erkende doelstellingen — milieu, grondstoffen, ontwikkelingssamenwerking — krijgen, bijvoorbeeld in de nota *Selectieve groei* (1976), een officiële status naast de traditionele doelstellingen van groei, werkgelegenheid en inkomensverdeling.

De ideologisch getinte legitimiteitscrisis van de jaren zestig wordt in de jaren zeventig echter aangevuld en overschaduwd door een effectiviteitscrisis: het bestaande economische stelsel blijkt niet in staat de doelstellingen (oude en nieuwe) op een bevredigende wijze te realiseren. Zeer concreet komt dit tot uitdrukking in werkloosheid, inflatie, vergroting van de kloof met ontwikkelingslanden en voortdurende milieuvervuiling. Ondanks deze materiële versterking van de kritiek komt er niet een nieuwe revolutie in de jaren zeventig; integendeel: de revolutionaire vloedgolf van 1968 vloeit weg in de rustige bedding van rapporten over de economische orde 3).

In hoeverre is in deze discussie de aanbeveling van Crozier om geduld en moed te betrachten gevolgd? Over geduld valt uiteraard niet te klagen: de grote stroom rapporten dateert van de tweede helft van de jaren zeventig; dat is bijna 10 jaar na de eerste impuls. En over gebrek aan moed eigenlijk ook niet: ook in de niet zeer progressieve rapporten wordt gepleit voor vrij ingrijpende veranderingen, met name in de richting van indicatieve planning en sectorpolitiek 4). De algemene tenor van alle rapporten is een verschuiving in de richting van centralisatie van besluitvorming als resultaat van het tegelijkertijd opkomen van nieuwe doelstellingen en het te kort schieten van de realisaties ten opzichte van oude en nieuwe doelstellingen.

Verschuivingen in de economische orde

Interessanter dan de discussie over de economische orde, die hier veel te summier is weergegeven, is de vraag wat er in werkelijkheid met de economische orde is gebeurd. In het volgende deel wordt een poging gedaan om op deze vraag een eerste antwoord te vinden. Daartoe worden de ontwikkelingen per niveau bekeken, waarbij tevens de vragen aan de orde komen: wie beslist en welke instrumenten worden gebruikt? Uiteraard gaat het daarbij weer om een subjectieve keuze uit de grote massa van ontwikkelingen, die zich hebben voorgedaan. Bij de beschrijving van de instrumenten wordt daarbij een enigszins aangepaste indeling van Berg gebruikt 5).

mate van vrijheid voor de beïnvloede	middel voor beleidsbeïnvloeding	belangrijkste voordeel	belangrijkste nadeel
		voor de beleidsbeïnvloeder	
minimaal	hiërarchische organisatie wet en regelgeving	wisselende instructies worden opgevolgd vaste instructies afdwingbaar	beperkte „span of control” weinig flexibel
	overleg, onderhandeling belastingen, heffingen	instructies gezamenlijk vaststelbaar vaste instructies afdwingbaar	zeer klein bereik veel info nodig weinig flexibel, oncontroleerbare neveneffecten
maximaal	subsidie	vaste instructie via efficiënt middel	niet afdwingbaar

Deze indeling is weliswaar gemaakt voor decentralisatie binnen de overheid, maar is voor de economische orde ook toepasbaar. Daartoe is de regel „belastingen, heffingen” toegevoegd en dient onder de hiërarchische organisatie te worden verstaan: nationalisaties.

De motieven voor decentralisatie — externe effecten, collectieve goederen — worden bekend verondersteld. Daarnaast kan gewezen worden op de noodzaak tot omgevingsbeheersing, b.v. de beheersing van de totale bestedingen of het tegengaan van desastreuze concurrentie, wat meestal

onder de micro/macro-problematiek valt en soms, wat kunstmatig, onder de collectieve goederen wordt gebracht 6). De redenen waarom in het algemeen op een zo laag mogelijk niveau dient te worden beslist zijn eveneens duidelijk: kostenoverwegingen, informatieverlies, mogelijkheden voor directe beïnvloeding van het beleid door betrokkenen.

Het mondiale niveau

Als we de volgorde van de hier bijeengebrachte artikelen enigszins aanhouden, dan is eerst de schaarsteproblematiek aan de orde. Deze problematiek heeft twee perspectieven: de grondstoffenproblematiek is per definitie mondiaal, zolang de grondstoffenproducenten niet weigeren de grondstoffen aan de wereldmarkt te leveren; de milieuproblematiek is gedeeltelijk mondiaal (ozonlaag, oceanen, invloed CO₂-gehalte op temperatuur enz.), gedeeltelijk regionaal. De regionaliteit kan uiteraard variëren van de omgeving van de vervuilende fabriek tot een werelddeel (de Rijn).

Op theoretische gronden zou voor de mondiale problematiek alleen mondiaal gezag effectief kunnen optreden, omdat het „free rider”-syndroom hier volop aanwezig is. De zelfstandige bijdrage van ieder land afzonderlijk is te gering om effect te hebben, het aantal landen is te groot om te verwachten dat een vrijwillig aanvaarde gedragscode zal ontstaan.

Wat de mondiale grondstoffenproblematiek betreft zijn er in principe twee alternatieven: 1. regulering door de producenten door prijs of hoeveelhedsbeperkingen (OPEC). Ook dit lukt weer alleen bij een betrekkelijk gering aantal producenten, waarbij het niet vast staat dat de producentenbelangen samenvallen met de mondiale belangen van een optimaal grondstoffenbeheer; 2. als het aanbod te gespreid is of in het geval van de boven gememoreerde mondiale milieuproblematiek is een „second best”-oplossing het zodanig concentreren van de beslissingen, dat slechts een beperkt aantal blokken van landen optreedt. In het bovenstaande schema wordt dan de regel „overleg” toegepast, waarbij uit de voor- en nadelen direct valt af te leiden dat het om een gering aantal participanten moet gaan. Voorwaarde daarvoor is, dat ieder blok een zodanige structuur heeft, dat binnen het blok van een gecentraliseerde besluitvorming sprake is.

Indien de sterk complicerende factor van de ontwikkelingslanden buiten beschouwing wordt gelaten wegens hun nog geringe aandeel in de industriële productie (9%) kan worden gedacht aan besluitvorming door de VS-Sovjetblok-EG. Andere landen als Canada, Australië, Japan zullen zich dan wel (al dan niet onder druk) conformeren aan de genomen besluiten. De zwakste schakel vormt daarin de Europese Gemeenschap met een, vooral voor deze over het algemeen buiten de EEG-verdragen vallende onderwerpen, vrijwel ontbrekende besluitvormingsstructuur. Van grote VN-conferenties kan van tevoren worden voorspeld, (des te gemakkelijker nu er verschillende geweest zijn) dat ze geen resultaat kunnen opleveren, tenzij deze het theater gaan vormen, waar zich dan achter de coulissen de boven bepleite besluitvormingsstructuur gaat ontwikkelen.

3) Te veel om op te noemen. Uit de politieke/maatschappelijke hoek o.a.: CDA, *Gespreide verantwoordelijkheid*; NVV, *Vakbeweging en maatschappij*, 1977; *Maatschappijvisie NKV*, 1978. Vanuit de wetenschap o.a. *Economische orde*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1977; *Recht en economische orde*, Jubileumnummer van het SEW, 1977. Over de internationale economische orde is, mede n.a.v. het RIO-rapport, nog meer gepubliceerd en geconferreed.

4) Naast het hiervoor geciteerde CDA-rapport o.a.: J. W. de Pous, De overheid en de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen, in: C. van Dam (red.), *Ondernemer en overheid*, Deventer, 1978, blz. 107.

5) E. L. Berg, Tussen centraal en decentraal beleid, *Bedrijfskunde*, 1978, no. 4, blz. 303.

6) Bijvoorbeeld door Van den Doel, De Galan en Tinbergen in hun bekende pleidooi voor een geleide loonpolitiek, *ESB*, 17 maart 1976, blz. 264-268 en *ESB*, 1 september 1976, blz. 828-831.

De internationale monetaire ontwikkelingen zijn in dit verband illustratief. Het IMF-stelsel, gebaseerd op de Bretton-Woodovereenkomsten, vormde een regelgeving op mondiaal niveau als resultaat van overleg. Dit resultaat was mogelijk, doordat het aantal participanten aan het overleg nog relatief gering was en het overleg bovendien onder de bijzondere omstandigheden van de oorlog plaatsvond. Vooral het toenemend aantal participanten aan het overleg maakt het onwerkbaar: de regels kunnen niet meer worden aangepast als de doelstelling (stabiele wisselkoersen ter bevordering van de wereldhandel) niet meer bereikt kan worden. De markt, in de vorm van vrije wisselkoersen, herneemt echter niet volledig het terrein. Er vindt blokvorming plaats, zowel spontaan (koppeling van enkele valuta's aan pond of dollar) als gepland (eerst de slang, later EMS). Juist door deze blokvorming blijft het stelsel nog enigszins hanteerbaar.

Interessant is in dit verband vooral het EMS. Deze constructie vindt slechts een zeer zwakke basis in de EEG-verdragen en er is een relatief groot aantal participanten. Het besef van het gemeenschappelijk belang (omgevingsbeheersing!) is op dit moment als constituerende kracht kennelijk sterker dan de destructieve krachten, die uit de besluitvormingsstructuur voortvloeien. Het EMS blijft echter een zwakke constructie.

Bij bovenstaande analyse zouden twee kanttekeningen kunnen worden geplaatst: 1. de moeilijke besluitvorming binnen het IMF leidde toch tot de tamelijk revolutionaire invoering van de SDR's; 2. daarnaast is het de vraag, of het argument: omgevingsbeheersing sterk genoeg is voor het tot stand komen van slang en EMS.

In beide gevallen speelt waarschijnlijk een rol, dat de gecentraliseerde organen over een machtsfactor beschikken, die bij andere internationale organen ontbreekt, nl. de mogelijkheid van kredietverlening. Ieder land is hiervan potentieel afhankelijk. Het is dan ook de vraag, of IMF-procedures binnen het GATT, zoals door De Vries bepleit 7), een zelfde werking zouden hebben.

De besluitvorming binnen het GATT heeft zich veel sterker dan die inzake het monetaire stelsel ontwikkeld in de richting van overleg en besluitvorming door een gering aantal participanten. Lange tijd is het overleg VS-EG sterk dominerend geweest, waardoor zelfs sprake was van de vorming van een duopolie met een beperkt aantal satellieten. Net zoals in de markt in geval van duopolie het prijswapen slechts zelden gebruikt wordt, wordt nu in de internationale handel onder vergelijkbare condities het tarievenwapen spaarzaam gebruikt. Bij het duopolie valt men terug op reclame, produktdifferentiatie en andere niet-prijsmiddelen, in de wereldhandel vooral op subsidies voor de binnenlandse produktie en andere nontarifaire belemmeringen. Dat zou een reden kunnen zijn waarom de GATT-regels de stormen van de jaren zeventig beter hebben overleefd dan de regels van het monetaire stelsel nu of van de vrijhandel in de vergelijkbare situatie van de jaren dertig. Dit kon gebeuren omdat er binnen de EG een gemeenschappelijke handelspolitiek bestaat, die weliswaar niet in alle opzichten een effectief besluitvormingsmechanisme garandeert, maar dat wel doet in de GATT-onderhandelingen.

In het voorgaande wordt veel betekenis gehecht aan de aantallen participanten in de besluitvorming voor het tot stand komen van centrale regelingen. Vaak wordt betwijfeld of dit wel een belangrijke factor is. Met behulp van de hiervoor gegeven voorbeelden valt uiteraard niet te bewijzen wie gelijk heeft, maar het valt wel uit meer gevestigde ideeën af te leiden, waarom het aantal participanten in de besluitvorming in deze gevallen van belang is.

Uit de theorie van de besluitvorming volgt dat centralisatie van besluitvorming alleen mogelijk is, indien het besluitvormende orgaan over macht beschikt; anders treedt parasitair gedrag op. Meestal wordt er daarbij (impliciet) van uitgegaan dat deze macht alleen een hiërarchische machtsverhouding kan zijn, in de economische orde gebaseerd op de integrale overheidsmacht (centralisatie), eventueel ook op

andere hiërarchische structuren — grote ondernemingen of kartels (concentratie). Denkbaar en inderdaad aantoonbaar is echter ook, dat de centralisatie niet mogelijk wordt gemaakt door de overheidsmacht, maar door de sanctiemacht, die partijen ten opzichte van elkaar hebben. Deze meer intercuratieve macht is alleen effectief in het tegengaan van parasitair gedrag, indien alle partijen over sanctiemogelijkheden beschikken en het aantal partijen niet te groot is. Zowel bij de besluitvorming als bij de uitvoering ontstaan bij grotere aantallen al snel onoplosbare problemen. Wanneer er wel een groot aantal participanten is, zijn er in principe twee wegen om tot centralisatie van besluitvorming te komen: het centrale orgaan wordt verzelfstandigd en beschikt over macht over alle participanten (uiteraard kan over het beleid van het centrale orgaan wel met meerderheid van stemmen van de participanten beslist worden, mits de uitslag voor ieder bindend is), of het centrale orgaan beschikt niet over macht, maar de participanten zijn bereid om met (dreiging van) eigen machtsmiddelen besluitvorming en uitvoering af te dwingen. Voorwaarde voor deze laatste weg in het geval van een groot aantal participanten is, dat effectieve blokvorming plaatsvindt met een sterke interne disciplinerende binnen ieder blok (tegengaan van parasitair gedrag) en een redelijk machtsevenwicht tussen de blokken (wederzijdse sanctiemacht).

Uitgaande van de eerder aangegeven gronden voor een verandering in de economische orde (effectiviteit en ideologie) kunnen nu drie mogelijke ontwikkelingen worden onderscheiden:

- de macht is gespreid over vele participanten, die niet bereid zijn deze macht over te dragen aan een centraal orgaan: de gewenste verandering in de economische orde komt niet tot stand;
- er is een centrale instantie op het gewenste niveau aanwezig, die over voldoende macht beschikt of waaraan participanten voldoende macht willen overdragen: de gewenste verandering komt wel tot stand;
- de macht over de participanten is geconcentreerd: de kans dat de gewenste centralisatie via de weg van overleg/onderhandelingen tot stand komt wordt groter naarmate de gewenste verandering als meer dringend wordt ervaren.

Bij deze poging tot het formuleren van enkele tendenties is één belangrijk element impliciet gebleven. In het bovenstaande wordt er als het ware van uitgegaan, dat met een schone lei kan worden begonnen en dat alle macht binnen de economische orde gelegitimeerde overgedragen macht is. Daarnaast is echter van belang, dat in het kader van een economische orde bestaande machtsconcentraties in organisaties door het continuïteits- en expansiestreven een eigen leven gaan leiden, d.w.z. streven naar het aantrekken van regulerende bevoegdheden op nieuwe terreinen en in elk geval grote weerstanden ontwikkelen wanneer ze regulerende bevoegdheden moeten afstaan. Dat geeft niet alleen een sterke vertraging in de gewenste aanpassingen, maar ook een „bias” in de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende niveaus: bestaande machtige instellingen trekken meer bevoegdheden naar zich toe dan uit effectiviteitsoverwegingen gewenst zou zijn.

Uiteindelijk zijn al deze elementen terug te voeren op de weinig verrassende constatering, dat macht in de economische orde en de veranderingen daarin een dominerende rol speelt. Het wordt aan de lezer overgelaten om na te gaan of de hier beschreven tendensen in de uiteenlopende mondiale ontwikkelingen te herkennen zijn.

Bij de hiervoor beschreven ontwikkelingen is er nauwelijks sprake van een niveauprobleem. Het zijn typisch mondiale problemen, die alleen op dat niveau kunnen worden opge-

7) T. de Vries, blz. 1336.

lost. Hetzelfde geldt voor de verhouding van de ontwikkelde tot de ontwikkelingslanden. Hiervoor is een nieuwe internationale economische orde nodig. Deze stelling wordt ondersteund door het artikel van Bos. In dit verband behoeft alleen te worden gezien waarom ook kleine aanzetten daartoe slechts uitermate moeizaam tot stand komen. Het centrale gezag (de VN) beschikt niet over macht, zodat alleen onderhandelingen tussen blokken tot resultaat kunnen leiden. De Groep van 77 heeft in de onderhandelingen in de VN (UNCTAD, grondstoffenconferenties) een redelijke, maar waarschijnlijk nog onvoldoende homogeniteit door interne disciplinerende bereikt. De tegenstelling tussen OPEC en olie-importerende ontwikkelingslanden is illustratief voor de problemen binnen dit blok. Aannemende dat de socialistische landen wel een blok kunnen vormen ontbreekt het blok westerse landen. Het qua niveau aangewezen integratiekader hiervoor is de OESO. Deze is echter structureel te zwak om tot echte disciplinerende te komen. De blokvorming zou in fasen kunnen verlopen door een betere coördinatie EG-VS-Japan. Deze analyse leidt tot twee schijnbaar tegenstrijdige aanbevelingen, indien men een verandering in de economische wereldorde urgent vindt: a. deze urgentie met alle mogelijke politieke middelen onderstrepen; b. primair streven naar consensus binnen het westerse blok. In concreto betekent dit dat Nederland in VN-conferenties en in de Noord-Zuid-dialogoog primair moet streven naar een meer aanvaardbaar unaniem westers standpunt en niet als „gidsland” met ontwikkelingslanden moet meestemmen, omdat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de voor de besluitvorming noodzakelijke blokvorming.

In dit licht zijn de economische topconferenties van grote OESO-landen ook geen geschikt instituut om de economische problemen van de westerse wereld te behandelen; daarvoor is de macht tussen de landen, vooral economisch, te veel gespreid. In het licht van de eerder ontwikkelde redenering zou een oplossing kunnen zijn, dat de OESO zelf zich zou ontwikkelen als een machtig instituut, waar met meerderheid van stemmen zou worden beslist over de te voeren economische politiek. Daarvoor ontbreekt evenwel de infrastructuur en, een tot nu toe nog niet genoemd element, de ideologische basis voor adequate blokvorming binnen de OESO als geheel. Alternatief is dan weer: besluitvorming via onderhandelingen tussen een beperkt aantal participanten: EG-VS-Japan.

Een aantal doelstellingen — oude en nieuwe — (wereldhandel als motor voor economische groei en welvaart, ontwikkelingslanden, milieu, grondstoffen) vereist mede een beleid op mondiaal of regionaal (OESO) niveau. Doordat de nationale staat nog steeds het machtsmonopolie heeft komt dit beleid niet tot stand. Met name een versterking van de EG zou ook op dit niveau een bijdrage kunnen leveren aan een beter gestructureerde besluitvorming.

In twee opzichten kan een gebrek aan moed geconstateerd worden: gebrek aan moed om de nieuwe doelstellingen werkelijk prioriteit te geven en een gebrek aan moed om het machtsmonopolie van de nationale staat te doorbreken door echte bevoegdheden over te dragen aan bovennationale organen. Wat betreft de VN en de OESO is dit laatste begrijpelijk, wat betreft de EG veel minder.

De Europese Gemeenschappen

Dat de centralisatie van besluitvorming binnen de EG een „second best solution” is voor centralisatie van besluitvorming op wereldniveau geldt ook op andere wijze. Niet alleen kan hierdoor op wereldniveau beter worden onderhandeld, maar ook kunnen dan sommige problemen op het Europese niveau ten minste gedeeltelijk worden opgelost. Het EMS is hiervan een voorbeeld. De valutaproblemen worden ten minste gedeeltelijk opgelost, omdat een groot deel van de met valuta verband houdende betrekkingen zich binnen de EMS-landen afspeelt. Een ander voorbeeld: vooral in tijden van

recessie is een gecoördineerde economische politiek op internationaal niveau nodig ter voorkoming van parasitair gedrag door ieder land afzonderlijk: autonome bestedingsimpulsen per land vloeien gedeeltelijk weg via de betalingsbalans en het is dus veel comfortabeler alleen te profiteren van de impulsen uit andere landen. Door de relatief grote intra-EG-handel is een gecoördineerde economische politiek op EG-niveau al vrij effectief.

Dezelfde noodzaak van coördinatie geldt voor de sectorpolitiek. Door een reeks van oorzaken — concurrentie industrialiserende landen, technische ontwikkeling, verschuivende voorkeuren — is een ingrijpende aanpassing van de structuur van het productie-apparaat nodig, die alleen bij uitzondering spontaan tot stand komt (8). Omdat de problemen waar men mee kampt primair capaciteitsproblemen zijn, geldt ook hier dat in vele gevallen mondiale coördinatie de voorkeur zou verdienen, doch dat het niveau van de EG in de meeste gevallen voldoende hoog is om effectief te reguleren.

Dat betekent niet, dat op het niveau van de EG alles geregeld moet worden. Bij de macro-politiek gaat het vooral om een coördinatie van de omvang van de bestedingsimpulsen; vorm en inhoud van deze impulsen kunnen ook (en dus beter) binnen de lidstaten worden bepaald. Bij de sectorpolitiek op EG-niveau zal het in het algemeen gaan om: 1. ontwikkeling van gemeenschappelijke visies op de te verwachten en de gewenste ontwikkeling; 2. hieruit afgeleide, zoveel mogelijk gekwantificeerde, doelstellingen per sector en per land; 3. limitering van het soort en de omvang van de binnen de lidstaat te gebruiken instrumenten met het oog op de concurrentie-effecten. Het voeren van een beleid, gericht op de op EG-niveau bepaalde doelstellingen kan dan per lidstaat gebeuren. Het is dan wel noodzakelijk, dat er ook organisatorisch een rechtstreekse band wordt gelegd tussen de nationale organen per sector en de EG-organen per sector. Rechtstreeks betekent in dit verband: buiten de regeringen van de lidstaten om.

De problemen, die uit de positie van de lidstaten voortvloeien worden het duidelijkst geïllustreerd in de staalsector. Op grond van het EGKS-verdrag beschikt de Gemeenschap hier over een aantal instrumenten, die in andere sectoren, welke onder het EEG-verdrag vallen, ontbreken. De verplichte aanmelding van investeringen, de indicatieve planning op middellange termijn, de mogelijkheid investeringen en capaciteit via aanbevelingen en kredietfaciliteiten te beïnvloeden, kunnen hier genoemd worden. Ondanks de formele gedragsregels waren de lidstaten in staat parasitair gedrag te vertonen (hoofdzakelijk door het financieren van verlieslatende producties) door de machtspositie, die zij binnen de Gemeenschap innemen. Praktisch was dit mogelijk door de oncontroleerbaarheid van de financiële verhoudingen tussen regering en genationaliseerde industrie. De lidstaten werden gedwongen van deze mogelijkheden gebruik te maken door de effectieve politieke druk, die de potentiële „slachtoffers” van de Gemeenschapspolitiek op de nationale regeringen wisten uit te oefenen.

Het element van de effectieve politieke druk speelt op allerlei niveaus in alle Europese landen een zeer belangrijke rol als verklaring voor de vele blokkades, die in onze maatschappij, zelfs in toenemende mate, voorkomen. Het doen alsof dit element niet bestaat is niet de oplossing. De uitspraak, dat het herwinnen van de beheersing der interne economische ontwikkelingen noodzakelijke voorwaarde is voor de oplossing van de internationale moeilijkheden (9) en de uitspraak, dat de kern van de Nederlandse economische problematiek zit in

8) Interessante beschouwingen over de verschillende vormen van herstructurering en de voorwaarden, waaronder bepaalde vormen tot stand komen in: A. W. M. Teulings (red.), *Herstructurering van de industrie. Praktijk, beleid en perspectief*, Alphen aan den Rijn, 1978.

9) T. de Vries, blz. 1336.

het te hoge kostenniveau en dat daarom een geleide loonpolitiek nodig is 10), gaan voorbij aan het centrale probleem, dat onze besluitvorming, dus onze economische orde, niet meer adequaat is.

Het probleem van collectieve doelstellingen die aan bepaalde groepen schade toebrengen, kan worden bekeken met behulp van de methode der compensatiebetalingen uit de „welfare economics”. Niet alleen neemt de schade toe in een situatie van stagnerende inkomens en werkgelegenheid, door een proces van inspraak en politieke bewustwording neemt het aantal „geëngageerde groepen” met een effectieve invloed op de besluitvorming toe, wat tot blokkades leidt. In de hier gebruikte termen betekent dit, dat de omvang van de compensatiebetalingen moet toenemen en dat het „break-even point”, waar de opbrengst van de collectieve beslissingen geheel opgaat aan compensatiebetalingen, veel eerder wordt bereikt. Omdat dit punt, waarvoor het nastreven van collectieve doelstellingen niet rationeel meer is, dichterbij ligt, zijn bepaalde vormen van beleid, die vroeger nog wel rationeel waren, dat thans niet meer. In concrete termen: een sectorpolitiek, die iets anders is dan het kunstmatig conserveren van de bestaande produktiestructuur is (op Europees en nationaal niveau) alleen mogelijk indien begeleid door een effectief regionaal werkgelegenheidsbeleid. Ook het in stand houden van verlieslatende producties uit werkgelegenheidsoverwegingen is niet altijd irrationeel.

Het centrale probleem ligt bij een zodanige organisatie van de besluitvorming, dat a. een rationele afweging plaatsvindt en b. de „profiteurs” gedwongen worden te betalen en de „slachtoffers” inderdaad compensatie ontvangen. De, meestal impliciete, veronderstelling is, dat de overheid de aangewezen instantie is om aan beide voorwaarden te voldoen. Dat gaat natuurlijk niet op, indien profiteurs en slachtoffers over verschillende landen verdeeld zijn, al kunnen onderhandelingen tussen (blokken van) landen een „second best”-oplossing vormen zoals hiervoor besproken. Nog problematischer is de onevenredig grote invloed van de geëngageerde groepen op de besluitvorming, omdat de nadelen meestal meer geconcentreerd zijn dan de voordelen, zodat de benadeelden via hun sterkere engagement een meer effectieve druk kunnen uitoefenen 11). Deze laatste problematiek is waarschijnlijk niet principieel oplosbaar, behalve in een dictatuur. Wel kan de besluitvorming zo worden georganiseerd, dat met de uit deze situatie voortvloeiende reële machtspositie expliciet rekening wordt gehouden. Een aanzet daartoe wordt gegeven in de paragraaf besluitvorming 12).

Wat het functioneren van de EG als zodanig betreft is gebleken, dat een zelfstandige, supranationale machtsbasis voor de Gemeenschap onontbeerlijk is. Dit is des te meer zo, nu het aantal leden toeneemt. De ontwikkeling is omgekeerd geweest, in toenemende mate berust het functioneren van de Gemeenschap op onderhandelingen tussen de lidstaten. De centrale machtsbasis kan alleen van politieke aard zijn. Daarvoor is een aanzet gegeven in de rechtstreekse verkiezingen voor het Europese Parlement. Wat dit betreft kan worden aangesloten bij de beschouwingen van Patijn.

De Nederlandse economische orde

Vooropgesteld dient te worden, dat Nederland met zoveel banden aan andere landen is gebonden, dat de mogelijkheden tot een werkelijke verandering van de economische orde in Nederland alleen zeer beperkt zijn. Daarom is ook zo uitvoerig aandacht besteed aan het internationale niveau, met name de EG.

De voornaamste veranderingen, die zich in Nederland hebben voorgedaan, hebben betrekking op de zeggenschapsstructuur binnen de onderneming (Wet OR en Structuurwet), de grondpolitiek, de VAD, en de nota *Selectieve groei* met als voornaamste elementen de WIR en de sectorstructuurpolitiek.

Om met dit laatste te beginnen: allereerst dient de vraag ge-

steld te worden op welk niveau de sectorstructuurpolitiek moet worden gevoerd. Er bestaat het voorbeeld van de landbouwpolitiek — sectorpolitiek in optima forma — die op het niveau van de centrale overheid wordt gevoerd. De verklaring hiervoor is, dat de landbouw er door haar sterke politieke positie in geslaagd is een „bedrijfstakorgaan” te verheffen tot het niveau van de centrale overheid. De veronderstelling, dat EZ een soortgelijke positie zou kunnen innemen ten aanzien van de overige sectoren is onjuist, omdat het aantal sectoren te groot is. De kosten van centralisatie nemen dan sterk toe.

Het orgaan voor de herstructurering in de jaren zeventig was de NEHEM, weliswaar ook een centraal orgaan, maar meer een overkoepeling van bedrijfstakken, waarbij bovendien werkgevers en werknemers naast de overheid een centrale en verantwoordelijke plaats innamen. Na alles wat over de herstructurering al in *ESB* is geschreven, kan volstaan worden met twee, vanuit deze analyse essentiële punten. Het standpunt van de bij uitstek deskundige Wijkstra 13) is, dat de NEHEM niet heeft kunnen functioneren door de druk van EZ. Het standpunt van de FNV is, dat het falen van de NEHEM is toe te schrijven aan onvoldoende medewerking van de ondernemingen en te weinig bevoegdheden om die medewerking af te dwingen. In het begin van dit artikel werd reeds gesteld, dat het voor nieuwe instituten bijzonder moeilijk is bevoegdheden te veroveren op bestaande instellingen. Dat geldt voor de EG ten opzichte van de nationale staten en voor de NEHEM nog sterker, omdat ze zit ingeklemd tussen twee formidabele machtscentra: ondernemingen aan de ene kant, centrale overheid aan de andere kant.

Eén van de problemen daarbij is, dat de situatie in elke sector verschillend ligt en dat daarom ook de behoefte aan instrumenten per sector kan verschillen. Het SER-advies over het sectorstructuurbeleid ging er nog van uit, dat het voldoende zou zijn de problemen te signaleren en dat de betrokkenen wel min of meer vanzelf tot maatregelen zouden komen. De uiterst voorzichtige aanpak via de NEHEM en de door haar opgezette structuuronderzoeken heeft gewezen dat deze aanpak niet tot succes heeft geleid. De nog bescheidener poging om de systematische verkenning per bedrijfstak te institutionaliseren 14) lijkt alleen in de grafische industrie een begin van uitvoering te zullen krijgen.

In het licht van deze ervaringen getuigt de Sectornota van weinig moed en een overmaat aan geduld. Aanbevolen wordt bedrijfstakorganen van werkgevers en werknemers in te stellen zonder dat de bereidheid wordt uitgesproken bevoegdheden van de centrale overheid over te dragen of deze organen bevoegdheden ten opzichte van ondernemingen te verlenen. De nota *Selectieve groei* kondigde expliciet aan een verandering in de economische orde na te streven in de richting van een georiënteerde markteconomie. De voornaamste elementen in de nota waren de formalisering van de nieuwe doelstellingen in de vorm van facetten en de introductie van de gedifferentieerde WIR als betrekkelijk nieuw instrument. Volgens het overzicht in het begin van dit artikel zijn subsidies een zwak instrument en bovendien ontbreekt in de gekozen vorm het voordeel van de flexibiliteit. De economie

10) J. Pen, blz. 1358.

11) Dit lijkt in strijd met de meer gebruikelijke analyse, waarbij verondersteld wordt, dat de voordelen geconcentreerd zijn en de nadelen worden omgeslagen over de brede groep belastingbetalers. Gemakkelijk valt in te zien, dat deze tegenstelling slechts schijnbaar is. In het geval van specifieke maatregelen (protectie, subsidie) vormen de „profiteurs” de kleine geëngageerde groep, in het geval van algemene maatregelen (inkomenspolitiek, structuurpolitiek) vormen de „slachtoffers” de kleine geëngageerde groep en zijn de opbrengsten gespreid.

12) Deze gedachte werd eerder toegepast op de problematiek van de beheersing van de kosten van de gezondheidszorg, in: H. ter Heide, D. J. A. Kalf, *De macro-organisatiestructuur als hulpmiddel bij de beheersbaarheid van de kwaliteit en de kosten in de gezondheidszorg*, Lochem, 1976.

13) R. Wijkstra, *Economisch structuurbeleid in een bijgestelde koers, ESB*, 24 oktober 1979, blz. 1101.

14) C. A. M. Mul, *Signaleren en stimuleren op sectoraal niveau*, COP/SER, 1978.

wordt door deze opzet niet gestuurd, maar hoogstens bijgestuurd. Een echte sturing vanuit de centrale overheid is op dit moment ook niet mogelijk en wellicht ook niet gewenst. Behalve met de onzekerheden, die samenhangen met de sterke invloed van buiten op onze economie, houdt dit verband met het feit, dat buiten de overheid reële machtscentra aanwezig zijn; in dit verband de ondernemingen en de vakbeweging. Over de positie van de overheid versus onderneming en vakbeweging worden in hoofdzaak ideologische discussies gevoerd. Het bestaan van een pluriforme maatschappij maakt een overlegeconomie naast een georiënteerde economie tot een dwingende noodzaak. Op dit aspect wordt in de laatste paragraaf nader ingegaan. Daarnaast en zeker ook als bedding voor het overleg, is het nodig meer gekwantificeerde doelstellingen op middellange termijn vast te stellen; indicatieve planning. Hoopgevend is in dit verband dat de SER erin geslaagd is unaniem een advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn vast te stellen 15).

Zowel voor de VAD als de grondpolitiek geldt, dat ze ten onrechte een sterke ideologische lading hebben gekregen. De VAD is het technisch noodzakelijke complement van een beheerste loonpolitiek; bij de grond is in Nederland duidelijk sprake van een specifieke schaarste, waardoor het prijsmechanisme te veel schadelijke neveneffecten oproept en geheel of gedeeltelijk vervangen dient te worden door distributie.

Waarschijnlijk heeft zich de meest ingrijpende verandering in de economische orde voltrokken op het niveau van de onderneming, door de uitbreiding van de bevoegdheden van ondernemingsraden. Weliswaar is deze uitbreiding nog bescheiden, en moet nog worden afgewacht hoe de praktijk zal werken, maar er is een doorbraak in die zin, dat de autonomie van de ondernemer (binnen de grenzen van de wet) is aangetaast. Dat zal op langere termijn niet alleen het feitelijke functioneren, maar ook de doelstellingen van ondernemingen kunnen veranderen. Daarbij staat het vraagstuk van de besluitvorming centraal. De volgende paragraaf is daaraan gewijd.

Besluitvorming

In het voorgaande is reeds enkele keren gewezen op twee vormen van besluitvorming: een zelfstandig centraal orgaan beslist met meerderheid van stemmen, of verschillende partijen voeren overleg op basis van een zelfstandige machtspositie over het te voeren beleid. Toegepast op de verhoudingen binnen de economie (op verschillende niveaus) gaat het vooral om de verhouding overheid-werkgevers-werknemers. Men kan dit verschijnsel ideologisch beschouwen: vrezes voor uitholling van de parlementaire democratie door neo-corporatisme, vrezes voor verdere uitholling van de vrije markt. Ook kan men, omgekeerd, het overleg toejuichen als het middel om het algemeen belang te dienen. In al deze visies zit een belangrijk ideologisch element. Wie de mogelijkheden van de parlementaire democratie voor de democratisering van alle besluiten aanhangt, vergeet dat een effectieve parlementaire controle op zich voortdurend uitbreidende overheidsbemoeiing nauwelijks mogelijk is. Bij de, nog betrekkelijk overzichtelijke, steunverlening aan bedrijven werd niet de voorzitter van de Tweede-Kamercommissie voor economische zaken als „de keizer” aangeduid, maar de betrokken directeur-generaal van het departement. Daarnaast vergeet men dikwijls, dat het parlement niet in een vacuüm werkt. De maatschappelijke partijen beschikken, op basis van hun macht, ook over een belangrijke politieke invloed, die niet altijd erg zichtbaar is.

Er waren in de jaren zeventig verschillende tendensen, die de overlegeconomie konden stimuleren. De onderdruk van de economische omstandigheden toenemende behoefte aan beleid buiten de markt om en de sterk toegenomen behoefte aan inspraak, waarvoor de traditionele pressiegroepen een voor de hand liggend kanaal vormden, zijn daarbij de voornaamste. Toch is de overlegeconomie niet gegroeid in deze

periode; sommigen menen zelfs dat ze is afgebrokkeld. Als belangrijkste reden daarvoor wordt door Pen in dit nummer genoemd: „omdat de sociale partners aan de top worden geklem gereden door de basis”. Dit slaat weliswaar op de inkomenspolitiek, maar dat is een belangrijk onderdeel van de overlegeconomie. Peper met zijn nadruk op decentralisatie gaat in dezelfde richting, al ziet hij nog wel oplossingen in een inspirerend overheidsbeleid. Ongetwijfeld is dit een belangrijk element geweest. Voor een deel wordt hierbij echter een algemeen element van onbeheersbaarheid aangegeven, dat wellicht ten dele kan worden opgeheven door de eerder besproken compensatiemethode.

Belangrijker is wellicht het ideologische element. Betekent voor ondernemers de overlegeconomie op zich zelf al het opgeven van autonomie, dit element wordt nog sterker indien in de onderhandelingen zeggenschap moet worden overgedragen aan werknemers als onderdeel van de arbeidsovereenkomst, zoals in het artikel van Peper aangegeven. Het sterke verzet van ondernemers tegen de kwantitatief weinig ingrijpende VAD is hiervan een voorbeeld. Zijn de ideologische weerstanden bij ondernemers meer traditioneel, bij de vakbeweging is een re-ideologisering opgetreden, die de uitbouw van de overlegeconomie bemoeilijkt. Dat is het streven zich los te maken van de verantwoordelijkheid voor het beleid en alleen de belangen van de werknemers te verdedigen. Deze tendens, die in de FNV veel aanhang heeft, wordt meestal gekarakteriseerd als controle-strategie of distantie-strategie in tegenstelling tot de integratie-strategie, die meer aanhang heeft binnen het CNV.

Ter staving van de controle-strategie worden twee, overigens nauw verbonden, argumenten gebruikt: a. de werknemers (c.q. de vakbeweging) beschikken over onvoldoende invloed om verantwoordelijkheid voor het beleid te kunnen dragen (geen kilo verantwoordelijkheid voor een ons medezeggenschap); b. in de jungle van de kapitalistische maatschappij is elke onderneming (en elke regering) gedwongen zich zo a-sociaal te gedragen, dat werknemers hiervoor geen verantwoordelijkheid kunnen dragen. Het eerste argument is begrijpelijk, omdat, vooral op het niveau van de onderneming deze situatie zich heeft voorgedaan en soms nog voortdoet. Het gevaar is echter, dat thans een situatie kan ontstaan, waarbij de mogelijkheid van reële zeggenschap wordt afgewezen, omdat men de daaraan verbonden verantwoordelijkheid niet wenst te dragen. Wie belangen kan behartigen heeft invloed op het beleid en draagt daardoor automatisch verantwoordelijkheid. Het argument van de maatschappijstructuur heeft te veel aspecten om in het kader van dit artikel te behandelen 16).

Wil deze situatie doorbroken worden, dan zal niet alleen van de regering, maar ook van de sociale partners „durf en moed worden gevraagd om versterkte standpunten te doorbreken” (Peper), ook in ideologisch opzicht.

Conclusie

De economische orde heeft de economische storm en de naweeën van de ideologische storm in zoverre doorstaan, dat geen ineenstorting is gevolgd. De starheid van de structuren leidt echter niet alleen tot behoud, maar voorkomt ook de nodige aanpassing aan veranderende omstandigheden.

De ontwikkeling van de jaren zeventig eiste vooral een versterking van de besluitvormingsstructuur op het niveau van de EG en op het niveau van de sectoren. De evenense gewenste versterking van de overlegstructuur, gebed in een indicatieve planning, is evenmin tot stand gekomen. In de conclusie: er was te veel geduld en te weinig moed, is meteen de lijn voor de jaren tachtig aangegeven.

H. ter Heide

15) SER, 1979, publikatie nr. 13.

16) Zie hiervoor: H. ter Heide, Vakbeweging en maatschappijkritiek, *Beleid en Maatschappij*, juni 1979, blz. 154.

Bewuste keuzen

Overheidsbeleid in de jaren zeventig

DRS. J. M. DEN UYL*

Wat waren de hoofdlijnen van de ontwikkeling in de jaren zeventig? Voor welke keuzen werd het overheidsbeleid gesteld? Hoe heeft het daarop gereageerd? Wat is blijven liggen aan onopgeloste problematiek? Dat zijn, dunkt me, de vragen die in de voorafgaande beschouwingen komen bovendien.

Op de grenslijn van het decennium kan er een scheidslijn worden getrokken tussen degenen, die menen dat er economisch gesproken niet zoveel nieuws onder de zon is en hen, die van een trendbreuk in de ontwikkeling gewagen. Tussen degenen, die de jaren zeventig in vele opzichten zien als een voortzetting van de eraan voorafgegane periode en hen, die vinden dat met de oliecrisis in 1973 in allerlei opzichten een nieuwe periode is aangebroken. De mensen uit het kamp van de continuïteit zullen veelal aan het overheidsbeleid een bescheiden plaats toekennen. Zij zien dat eerder als volgend dan als richtingbepalend. De veranderingen zullen de reikwijdte van het overheidsbeleid ruimer inschatten, daar hogere eisen aan stellen en het geloof in de betuurbaarheid van de samenleving niet willen opgeven.

Verliest de overheid haar greep?

Aan het begin van de jaren zeventig wordt de overheid uitgedaagd in de economische politiek kleur te bekennen. Eigenlijk is deze datering niet juist. De geschiedenis laat zich nu eenmaal niet indelen in perioden al naar gelang er een nul in de jaartelling verschijnt. Uit een oogpunt van zinnige onderscheidingen zou er veel meer te zeggen zijn voor een onderscheid tussen de periode 1965-1975, de periode van de maatschappelijke woelingen en het ontstaan van verstoringen in de economie, uitmondend in het depressiejaar 1975, en de periode daarna, waarin moeizaam en veelal vruchteloos getracht wordt tegen de wal op te klauteren.

Maar goed, de uitdaging aan het overheidsbeleid, ook op economisch gebied, kreeg in het midden van de jaren zestig een sterke impuls. De milieu-actie kwam toen goed op dreef. *The costs of economic growth* van Mishan verscheen. In eigen land nam de periode van de hoge loonsomstijgingen een aanvang. De periode van het naoorlogse herstel werd afgesloten. Neo-marxisme en de aanval op de consumptie-maatschappij begonnen hun opmars. De Vietnam-oorlog rukte het vertrouwde wereldbeeld uit zijn voegen. De inflatoire financiering van de Vietnam-oorlog wierp haar schaduwen vooruit.

Deze enkele aanduidingen beogen niet meer dan een wisseling in maatschappelijk en politiek klimaat te signaleren, die in de jaren zeventig doorwerkt. Is het waar, zoals De Vries in zijn bijdrage stelt, dat de westerse industriële landen in die jaren de controle over de ontwikkelingen in hun economie in belangrijke mate verloren? Is het waar dat „de autoriteiten” (wie dat ook mogen zijn) „wel degelijk weten hoe de economie weer in het rechte spoor

kan worden gebracht, maar (dat) de politieke steun voor zo'n beleid ontbreekt”?

Het beeld dat De Vries oproept, is dat van deskundigen, academische kringen, die weten hoe het moet, en van onmachtige regeringen, tot wie zo nu en dan iets langzaam doordringt; regeringen, die weinig controle over het economisch gebeuren hebben. Dat beeld verdient bestrijding. Het geeft een onzuivere voorstelling van de marges van het overheidsbeleid.

Het is wel waar, dat de uitbreiding van overheidsbevoegdheden en de groei van de collectieve sector op zich zelf niet hoeven te leiden tot een grotere greep van de overheid op het economisch gebeuren. Kenmerkend voor het patroon van het overheidshandelen in de sociale verzorgingsstaat is de uitwaaiing van bevoegdheden, soms gepaard gaande met fragmentatie van het beleid. Het overheidshandelen wordt vaak onherkenbaar en moeilijk controleerbaar in het grensgebied, waar vierde en vijfde macht elkaar ontmoeten. Waar ambtelijke diensten en belangengroepen nauw samenwerken is dikwijls amper meer traceerbaar wie voor wat verantwoordelijk is. Dat proces van verdamping van verantwoordelijkheid wordt nog verergerd door het springtij van adviescolleges, raden en wetenschappelijke instellingen, waarmee de beleidsvoorbereiding omgeven is. Terecht is er in de achterliggende jaren dan ook veel aandacht besteed aan de economische theorie van de politieke besluitvorming (o.a. door Van den Doel c.s.). Er is stellig behoefte aan een verdere doorlichting van het democratisch mechanisme.

Maar dat alles rechtvaardigt niet de conclusie, dat in de jaren zeventig de overheid de greep op het economische gebeuren verlies, Er zijn sterke en zwakke regeringen, er is goed en slecht beleid. Er is een tijdige onderkenning van ontwikkelingen en er bestaat struisvogelpolitiek. Maar er is geen enkele reden om regeringen niet te toetsen op de juistheid van inzicht en de mate waarin ze doelstellingen realiseren. Ik zie ook nauwelijks ruimte voor verschil tussen deskundigen of „academische kringen”, die het wel goed hebben gezien en politici of regeringen, die daar geen boodschap aan hadden. Er is in de industriestaten nauwelijks regeringsbeleid, dat niet gefilterd is door een steeds uitdijende massa van adviezen, rapporten, studies van wie maar wat te bedenken weet. Overheidsbeleid is regeringsbeleid, is parlementaire besluitvorming, is het doen van keuzen, is het stellen van prioriteiten, wat ook de beperkingen mogen zijn.

In concreto hebben we het in Nederland in de jaren zeventig over de kabinetten-Biesheuvel, -Den Uyl en -Van Agt. In Europa over de besluitvorming van de Europese instellingen en de Europese Raad, in wijder verband over de OESO en de steeds frequenter gehouden topconferenties

* Fractie leider van de PvdA in de Tweede Kamer.

van staatshoofden en regeringsleiders. Hebben ze ontwikkelingen tijdig onderkend, heeft het beleid daarop ingespeeld? Het loont de moeite dat voor enkele probleemvelden na te gaan.

De nieuwe schaarste en de groei

Zoals Böttcher in zijn bijdrage signaleert is aan het begin van de jaren zeventig het besef aanwezig van de ernst van de milieuproblemen en van het problematische van voortgezette economische groei. Hij citeert uit de conclusies van de OESO-ministersconferentie van 1969 de uitspraak „that continuing growth and increased prosperity could well aggravate the modern society problems”. Het heeft de toenmalige ministersconferentie niet gehinderd om voor het decennium 1970-1980 een groei-doelstelling van 65% te proclameren. De OESO is de gehele periode op dit dubbelspoor gebleven. Enerzijds worden de problemen van de groei aangegeven, anderzijds worden met telkens opvlammend optimisme hoge groei-doelstellingen geformuleerd.

Nu doet zich de enigszins paradoxale situatie voor, dat de wereldeconomische depressie, die in 1974 inzette, mede als gevolg van het vastlopen van de groei, de gevolgen van de groei voor de schaarste van energie en grondstoffen goeddeels aan het oog ontrok. Dat verklaart wellicht waarom in het begin van de jaren zeventig op een breed terrein de aanzet wordt gegeven tot een verantwoord milieubeleid, terwijl in de tweede helft van het decennium weer sterke nadruk wordt gelegd op het opvoeren van de economische groei. De wereldmilieuconferentie van Stockholm (1972) vindt geen vervolg. De McCracken-commissie, die in 1977 in opdracht van de OESO rapporteerde over de oorzaken van de crisis in de wereldeconomie concludeerde tot een samenloop van ongelukkige omstandigheden en zag geen reden, waarom de groei haar voorspoedige loop uit het verleden niet zou kunnen en moeten hervatten.

Het Interfutures-rapport, dat deze zomer het licht zag, is aanzienlijk gereserveerder ten overstaan van groeimogelijkheden en dito wenselijkheden. Het toont oog voor de zelfvernietigende effecten van hoge groei en presenteert ook een aantal lage-groei-scenario's.

Men vindt de ontwikkelingsgang van de OESO weerspiegeld in de communiqué's van Europese en mondiale topconferenties. Rondom de energiecrisis geven ze blijk van het inzicht dat besparing op energie noodzakelijk is. Als de economische inzinking voortduurt is het antwoord vooral opvoering van de economische groei met alle gevolgen van dien voor het energieverbruik en de olieprijsen. Soms heeft dat dubbelspoor karikaturale vormen aangenomen. In het voorjaar van 1978 decreeteert de Europese top in Kopenhagen dat de groei binnen de EG midden 1979 het niveau van 4,5% moet hebben bereikt. Enkele maanden later is duidelijk, dat de groei in 1979 ruwweg de helft daarvan zal bedragen.

Overziet men het beeld, dan kan de conclusie moeilijk anders zijn dan dat regeringen en internationale instellingen slecht raad hebben geweten met de beide voornaamste gebeurtenissen op economisch gebied van het decennium, de stijging van de olieprijsen en de depressie die in 1974 inzette. Beide diep ingrijpende verschijnselen zijn niet voorzien (ook niet in de sfeer van de deskundigen) en hebben geen consistent en adequaat antwoord ontvangen. In die zin is er, als het beleid wordt beschouwd, weinig reden om trots te zijn op de prestaties van het achterliggend decennium.

De oliecrisis

De verviervoudiging van de olieprijsen door de olie-exporterende landen in 1973 heeft de afnemers overvallen.

Economen moeten vooral geïnteresseerd zijn in een economische verklaring van het gebeuren. Zeker, de OPEC heeft in een bijzondere politieke situatie kans gezien als kartel een prijsverhoging door te drukken, die uniek mag heten. Maar een oligopolie kan slechts aan een dergelijke prijszetting toekomen als een reeks voorwaarden is vervuld. De belangrijkste voorwaarde is de gedurende een kwart eeuw boven de gemiddelde groei uitgaande toeneming van het olie-verbruik. Dat verklaart de tendens naar prijzen op de vrije markt, die boven de officiële noteringen uitgaan. In ons land heeft J. R. M. van den Brink er kort na de oliecrisis van 1973 op gewezen, dat de omvang van de prijsstijging ongeveer overeenkomt met die van industriële produkten sinds het begin van de jaren vijftig. De prijsverhouding tussen grondstoffen en eindprodukten werd recht getrokken. De latente schaarste werd voelbaar, evenals de stijgende kosten van oliewinning van steeds moeilijker winbare voorraden.

De reactie van de afnemers heeft bestaan in de oprichting van het Internationaal Energie Agentschap met spelregels voor voorraadvorming en noodsituaties. Pas zeer recent kwam een afspraak tot limitering van olie-import tot stand. Een uitweg is vooral gezocht in de opstelling van ambitieuze kernenergieprogramma's. Niet of nauwelijks in verlag van het energieverbruik.

De mondiale depressie leidde tot een vertraging van de groei van het verbruik en zelfs tot een prijsdaling in 1978, gevolgd door zeer forse prijsverhogingen (65%) in 1979. Het ziet ernaar uit, dat deze tweede ingrijpende prijsstijging gaat leiden tot serieuze pogingen tot afremming van de groei van het energieverbruik. Na de mislukking van de door Frankrijk geëntameerde Noord-Zuiddialoog is nog geen ernstige poging ondernomen om te komen tot een zo bitter noodzakelijke overeenkomst tussen producerende en consumerende landen over produktie, afzet en prijzen. Ik kan het niet anders zien dan dat aan dit trieste hoofdstuk uit de periode 1970-1980 vooral de miskennis ten grondslag ligt van het fundamentele karakter van de schaarste en van de beperkingen waaraan technologische ontwikkelingen onderhevig zijn, gezien de sociale en politieke implicaties.

De grote waarde van het Interfutures-rapport is, dat het ten langen leste wel aandacht geeft aan de sociale en politieke grenzen van de groei, ook waar in fysieke zin niet van een dreigend tekort sprake is. Ik denk, dat de meest fundamentele tegenstelling, die partijen verdeeld houdt op de overgang naar de jaren tachtig, besloten ligt in het verschil in visie op de werking van technologische vooruitgang. Tussen het vertrouwen dat de techniek de problemen oplost die de techniek voortbrengt en het inzicht, dat wat technisch mogelijk is uit sociaal en politiek oogpunt steeds minder voor toepassing in aanmerking komt.

Nieuwe technische mogelijkheden tot exploitatie van energiebronnen zijn er vele: winning van olie uit teerzanden, winning van olie op steeds grotere diepte, kernenergie, snelle kweekreactoren en opwerkingsfabrieken. Maar ten aanzien van elk van die technische mogelijkheden moet de vraag gesteld worden wat de gevolgen zijn voor milieu en landschap, voor de relatie tussen arme en rijke landen, voor het gevoel van veiligheid van burgers, voor de doorzichtigheid en controleerbaarheid van de besluitvorming, kortom voor de bestuurbaarheid van de samenleving.

De vertraging in de toepassing van kernenergie in de industriestaten, het verzet tegen kerncentrales, de terugslag en onzekerheid voor de toeleveringsindustrie zijn in hoge mate typerend voor de discontinuïteit, de instabiliteit en de stagnatie van de jaren zeventig. Dit zijn de termen, die Bos gebruikt ter typering van de impasse, waarin het vraagstuk van de ontwikkelingslanden is komen te verkeren, maar ze zijn onverkort toepasbaar op de situatie van de energievoorziening als drijfvas van de westerse economische

ontwikkeling. Er ligt trouwens een dwarsverbinding tussen beide situaties: als het energieverbruik per hoofd in de ontwikkelingslanden de helft of een derde zou bedragen van dat in de industriestaten in plaats van een tiende tot een twintigste zou het raderwerk van onze economie onverbidde-lijk tot stilstand komen.

De crisis in de economie

Regeringen hebben slecht raad geweten met de inzinking in de economie, die zich in 1974 aftekende. Conjunctuur, structuur, begin van de lange neergaande golf van de Kondratieff, de olieprijsstijging, de ineenstorting van het stelsel van vaste wisselkoersen, de te snelle uitbreiding van de collectieve sector, het ontbreken van een effectief inkomensbeleid, de opkomst van nieuwe industrielanden werden als diagnoses genoemd. Feit is dat de wereldinvoer in de periode 1968-1973 steeg met 11,2% per jaar en in de periode 1974-1979 met 5,3%. Feit is dat de inflatie in het OESO-gebied als geheel in de jaren zeventig de dubbele cijfers bereikte (stagflatie). Feit is dat de werkloosheid sinds 1974 boven de 5% ligt en geen tekenen van aanzienlijke vermindering vertoont, en dat zich in de Verenigde Staten bij een inflatie boven de 10% een nieuwe inzinking aankondigt.

Men kan erop wijzen, dat de gevolgen van de economische teruggang bij lange na niet vergelijkbaar zijn met die in de jaren dertig en dat een zekere gewinning aan lage groeicijfers en hoge werkloosheid te constateren valt. In dit verband moet dunkt mij de recente opmerking van Zijlstra worden geplaatst dat groeicijfers van rond 2% doodnormaal zijn en aansluiten bij ervaringen in het verleden. „Back to normalcy”, dus. Wel een ver sluierende opmerking, want lage groeicijfers over langere perioden in het verleden zijn het produkt van snelle groei in perioden van hoogconjunctuur en stagnatie of daling in laagconjunctuur. Zo steeg het inkomen per hoofd in ons land tussen 1920 en 1940 nauwelijks, maar dat zegt niets, want het steeg tussen 1920 en 1930 aanzienlijk en daalde in het daarop volgende decennium.

Toch is de vraag naar de aard van de stagnatieverschijnselen sinds 1973 van groot belang voor het overheidsbeleid, voor de plaats die we toedenken aan de marktsector en aan de werkgelegenheid in de kwartaire sector om maar iets te noemen. Voor de economische orde, de ruimte voor de vrije verkeershuishouding en de behoefte aan ordening en het democratisch mechanisme om een ander voorbeeld te noemen.

Omdat ik me eerder daarover nogal expliciet heb uitgelaten, lijkt het me fair op de drempel van de jaren tachtig, het achterliggende decennium overziende, een drietal noties over de aard van de vertraging in de economische ontwikkeling samen te vatten.

In 1973 heb ik op het hoogtepunt van de oliecrisis uitgeroepen: die tijd (van goedkope energie) komt nooit meer terug. Daarmee werd een inzicht vertaald, dat zich sinds het midden van de jaren zestig heeft gevormd omtrent de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen, de fundamentele schaarste daarvan en de sociale grenzen waaraan pogingen die schaarste met technologische middelen te overwinnen, gebonden zijn. Omdat die sociale en politieke grenzen dichterbij komen, zijn er thans minder kansen tot ontsnapping aan de schaarste dan er in de ontwikkeling sinds de industriële revolutie gemeenlijk aanwezig waren.

Een tweede notie heb ik eerder uitgedrukt door te spreken over de eindfase van „het kapitalisme”. Daarmee wordt bedoeld op de grote rol, die het openleggen van nieuwe afzetmarkten in de ontwikkeling van het industrialisme heeft gespeeld. Welnu, als gevolg van de dekolonisatie, de opkomst van landen als China, waarin „self-reliance” centraal staat en als gevolg van de tendens naar „de-linking” in tal van ontwikkelingslanden is productie-uitbreiding via

het openleggen van nieuwe afzetmarkten weinig waarschijnlijk geworden.

Een derde notie, die in dit verband van belang moet worden geacht is de opkomst van wat *Interfutures* noemt „post-materialist requirements”. De voorkeur voor immateriële waarden, voor een maatschappij, waarin ideeën meer tellen dan geld, waarin plezierig werken zwaarder weegt dan een hoog inkomen.

Men kan betwijfelen of de genoemde verschijnselen wel zo duurzaam zullen blijken als ik veronderstel. Er zijn stellig ook tegenkrachten werkzaam. Tot de gevaarlijkste moet gerekend worden een tendens naar opvoering van de militaire bestedingen. Ze scheppen immers arbeidsplaatsen en zijn vaak ook nog onder te brengen bij de nieuwe heilige koe, de innovatie.

Een ernstig te nemen argument voor opvoering van de groei is gelegen in de veronderstelling, dat daardoor de import uit ontwikkelingslanden kan toenemen, de hulpcapaciteit ten behoeve van ontwikkelingslanden wordt vergroot, protectionisme eerder vermeden en fricties voortvloeiend uit herstructurering gemakkelijker overwonnen. Ook Bos volgt in zijn bijdrage over de ontwikkelingslanden deze redenering, maar hij wijst tegelijk op de extra prijsstijging van energie, die het gevolg zal zijn van de hervatting van een regelmatig groeiproces in de ontwikkelde landen. De armste landen zullen daarvan de dupe zijn. De inkomenskloof tussen ontwikkelingslanden onderling zal worden verdiept.

Een herziening van de relatie tussen rijke en arme landen biedt stellig een uitweg naar benutting van overcapaciteiten en werkloosheid. Maar dan moet gedacht worden in termen van een Marshall-plan voor de derde wereld. Dat zou een planmatige oriëntatie moeten inhouden op de produktie en overdracht van investeringsgoederen, die voor de derde wereld van belang zijn, en een daarbij passende herstructurering van de industrie van de ontwikkelde landen. Het is het nog ongeschreven hoofdstuk van de ontwikkelingssamenwerking. Het zou de kern moeten vormen van de strategie voor het derde ontwikkelingsdecennium.

Het werkgelegenheidsbeleid

Verskil in inzicht in de aard van de terugslag in de economie heeft in sterke mate de wisselingen in het beleid ter bestrijding van de werkloosheid in de jaren zeventig bepaald. Pen heeft schoon gelijk als hij constateert, dat buiten degenen, die door werkloosheid zijn getroffen of naar de WAO afgeschoven, de meesten het goed hebben gehad in deze jaren. Hij heeft ongelijk, als hij alleen een golfbeweging in de deviezenvoorraad waarneemt.

In het beleid heeft aanvankelijk toen de werkloosheid begon op te lopen de stimulering van de bestedingen voorop gestaan. Keynes was het eerst aan bod. In najaar 1974 een bestedingsimpuls van liefst f. 3,5 mrd. Op de Europese top in december 1974 beapplaudisserden Schmidt en Giscard het Nederlandse voorbeeld. Den Hartog en Tjan kwamen toen juist voor de draad met hun jaargangenmodel. In voorjaar 1975 triomfeerde de arbeidskosten-theorie. In dat spoor diende ook de groei van de collectieve sector te worden beperkt. In de *Miljoenennota 1975* werd het 1%-beleid van Duisenberg afgekondigd.

Economische theorie en economische politiek zijn gelijktijdig aan mode onderhevig. Terwijl in de jaarverslagen van De Nederlandsche Bank in 1973 en 1974 nog nadrukkelijk aandacht werd gevraagd voor de onderbezetting van het productieapparaat en de aanwezige bestedingsruimte, gingen alras ook daar de te hoog opgelopen arbeidskosten het waarschuwingsbeeld beheersen. Dat beeld bleef intact, maar met wisselende componenten. Alleen enkeleingen als Driehuis en Van der Zwan met wat links economenvolk concentreerden zich op de afzetfunctie en Van der Zwan lanceerde de socialisatie van de vraag. Nauw verwant met

wat zich als de Amsterdamse School presenteert kreeg de kwartaire sector een belangrijke plaats in het blikveld van het werkgelegenheidsbeleid. Ze kreeg een officiële legitimatie in het z.g. Memo II tijdens de onnavolgbare kabinetsformatie van 1977.

Aan het eind van de jaren zeventig slaan de golven over elkaar heen. Loonmatiging en aandring tot besnoeiing van de collectieve uitgaven zijn welhaast tot constanten geworden. De herverdeling van arbeid (VUT, arbeidstijdverkortings, deeltijdarbeid) en de uitbreiding van de kwartaire sector staan op de rand van canonisering. In *ESB* van 5 december las ik, dat zelfs het CPB-bastion is gevallen: Weitenberg acht uitbreiding van de collectieve sector noodzakelijk om de aanwas van de beroepsbevolking in de jaren tachtig op te vangen. De piepende scharnier blijft het inkomensbeleid. Pen voert in zijn bijdrage een eerzaam gevecht met zich zelf: hoe functioneert Keynes' leer in een samenleving, waarin groepsbelangen aanzienlijk hechter zijn georganiseerd dan een halve eeuw geleden?

De schematische aanduiding van de invloeden en ideeën, die in de jaren zeventig op het werkgelegenheidsbeleid hebben ingewerkt, strekt ertoe te laten zien, dat er meer beweeglijkheid is dan vaak wordt aangenomen, meer ruimte voor misleunen ook. Het perspectief is somber. Er moeten in de jaren tachtig zo'n 700.000 arbeidsplaatsen bijkomen, als we ook willen voldoen aan het gerechtvaardigde verlangen van vrouwen om een gelijke kans te hebben als mannen om aan het arbeidsproces deel te nemen. Bij de geringe mogelijkheden, die de marktsector biedt, zal dat een heksentoer zijn. Ik houd het erop, dat de formule die het kabinet-Den Uyl in het hart van de jaren zeventig in praktijk trachtte te brengen, te weten een rechtvaardiger verdeling van inkomen, kennis, macht en werk, nog steeds een sleutel biedt voor de oplossing van het gigantische

probleem, omdat in die formule de aandacht is verlegd van de vooruitgang van het reëel beschikbaar inkomen naar de verdeling daarvan, van kwantiteit naar kwaliteit.

Die gedachte ligt ook ten grondslag aan de nota *Selectieve groei* (1976) en aan de sindsdien ondernomen pogingen tot vormgeving van een investeringsbeleid. De vaart is er intussen wel uit. De Sectornota is vaag en vrijblijvend, de nota over het consumptiebeleid uitsluitend descriptief, de voortgangsnota over het energiebeleid, met als kernstuk de energiebesparing, trekt een wissel op de goedaardigheid van het mensdom. In deze sfeer werkt de innovatiegedachte bevrijdend. De micro-elektronica als de grote verzoener tussen het verlangen naar nieuwe technologische vooruitgang en het ontzien van milieu en grondstoffen.

Ik denk dat de technologische innovatie op allerlei gebied toepassing verdient en dat het best mogelijk is om van onze problemen onze kracht te maken (Jan Terlouw), maar dat de werkgelegenheidsproblemen, die ze oproept, zwaar worden onderschat. De compensatietheorie werkt in uitdijende markten, nauwelijks in een geronnen economie, die ons voorland is.

Maatschappelijke en politieke structuur

Economisch beleid voltrekt zich in een politiek krachtenveld. Machtspolitiek domineert daarin. Het NAVO-besluit tot modernisering van kernwapens is een staal van technologische innovatie, dat arbeidsplaatsen schept, ook al gruwen wij (ik) ervan. De Verenigde Staten en de Sovjetunie exporteren elk per jaar voor ongeveer \$ 20 mrd. aan — meest zeer geavanceerde — wapens naar derde-wereldlanden, meest olielanden. Ook dat is een vorm van socialisatie van de vraag. Economisch beleid kan niet worden losgehaakt uit oude en nieuwe machtsstructuren, veranderingen in normen en waarden. De overheid en de politiek in engere zin lijken in vele beschouwingen terzijde te staan.

Dat is stellig niet het geval in de bijdragen van Patijn, De Valk en Peper. Daarin komen de instellingen en structuren aan de orde, waardoor het beleid moet worden gevormd en ten uitvoer gebracht.

Tal van instellingen, waarmee we gewend zijn te werken, zijn geboren in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog, de grote waterscheiding van onze eeuw. Het IMF, het GATT der Verenigde Naties, de NAVO, in eigen land de SER, de Stichting van de Arbeid, het CPB. Het zou mij niet verbazen als in de jaren tachtig structuur en functioneren van deze instellingen onder vuur zouden komen te liggen. Dat komt voort uit veranderde verhoudingen in de wereld, zoals bij IMF en GATT duidelijk aan de orde zijn. Het aandeel van de Verenigde Staten in de wereldproductie liep terug van 31% in 1948 naar 19% in 1973. Veel instellingen die zijn gestempeld door de dominantie van de Verenigde Staten een kwart eeuw geleden, zullen de invloed ondergaan van een meer pluriforme en in sommige opzichten gefragmentariseerde machtsverdeling.

In eigen land is de Stichting van de Arbeid niet veel meer dan een brievenbus; een poging tot herziening van de SER lijkt in het slop geraakt. Maar de verhoudingen in de werkgevers- en werknemerswereld zijn diffuser geworden en dat zal vroeger of later in de instituties tot gelding komen. Dat heeft ook van doen met het weer opleven van de democratiseringsgedachte.

De Valk vindt, dat vrijwel nergens de herstructurering van de maatschappelijke instellingen tot verbeteringen heeft geleid. Schaalvergroting, centralisatie en bureaucrativering zijn onverminderd voortgegaan. De industriële verzorgingsstaat steekt vol contradicties. Het scheppen van gelijke kansen leidt tot versterking van het prestatiebeginsel, ja tot meritocratie. Volkomen gelijkheid is niet te rijmen met rechtvaardigheid. De balans van de sociale veranderingen in de jaren zeventig sluit met een negatief saldo. De gewraakte ontwikkelings-tendenties zijn onstuitbaar, getuige het feit

Redactie
en administratie
van **ESB**
wensen alle lezers
een voorspoedig
1980

dat regeringwisselingen, ook in ons eigen land, „niets aan deze processen hebben veranderd”.

Na deze dreun te hebben verwerkt, waag ik een enkele tegenwerping. Het betoog van De Valk deed mij sterk denken aan het boekje van F. van der Ven, geschreven in het midden van de jaren vijftig (*In de schaduwen van het modernisme*), waarin soortgelijke geluiden zijn te beluisteren, als De Valk nu laat horen. Ik kijk daar heel anders tegen aan. Zeker, massalisering, bureaucratisering en anonimisering bestaan. Maar hoeveel erger zou het met deze verschijnselen zijn zonder de democratiseringsbeweging, die in de jaren zestig van start ging. Zonder de toegenomen participatie, zonder de actiegroepen, zonder de inspraak.

De democratisering is onvoltooid. Inspraak behoeft het complement van een nauwkeurige regeling van wie voor wat verantwoordelijk is. Beschouwingen als die van De Valk verleiden bijna tot een loflied op wat gewonnen werd aan openheid, mondigheid en zelfrespect (vrouwenemancipatie) dank zij de sociale veranderingen. Voor dat loflied is geen aanleiding, omdat in de tweede helft van dit decennium inderdaad veel verloren is gegaan van de bezieling, de spankracht en de ontdekkingslust van de periode 1965-1975. Veel van wat zich nu afspeelt aan sociale processen lijkt op de verdoving van het eind van de jaren vijftig, het einde van de ideologie, de depolitisering, de ontkenning van betrokkenheid op gemeenschapsverbanden.

In de jaren zeventig is een aantal vraagstukken van ongekende draagwijdte aan het licht getreden. Het zijn de veelvoudigheid van de olieprijsen, de vertraging van de groei,

de grote werkloosheid, de stagnatie in de verhouding van rijke en arme landen, de erosie van bestaande instellingen en fragmentatie van beleid. Elk van die vraagstukken ontbeert een duidelijke gecoördineerde aanpak. Er is alle reden om de alarmklok te luiden. Het is mijn opvatting, dat elk van deze vraagstukken alleen tot een oplossing kan worden gebracht door beslissende verdere stappen op de weg naar planmatige besturing van de economie, nationaal en internationaal, met de bereidheid tot het doorbreken van bestaande machtsverhoudingen.

Als die bereidheid groeit is er ook geen enkele reden om niet te vertrouwen, dat de spankracht terug zal keren en de heersende stagnatie op allerlei terrein zal worden doorbroken. Peper waagt het zelfs om te vragen naar politisering en een inspirerende politiek.

De laatste jaren van het decennium kenmerken zich inderdaad door sporen van vermoeidheid en lusteloosheid, door ongeloof in de mogelijkheid om bijvoorbeeld volledige werkgelegenheid te herstellen, energiebesparing te realiseren, de kwaliteit van het werk te verbeteren. Dat ongeloof is gevaarlijk. Het voedt het besef van machteloosheid bij mensen tegenover de ingewikkelde maatschappij. Het is dubbel gevaarlijk omdat technologische innovatie de besluitvorming in de samenleving nog ingewikkelder en ondoorzichtiger dreigt te maken dan ze al is. Alleen overheidsbeleid, dat berust op bewustgemaakte politieke prioriteiten kan dat gevaar bezweren.

J. M. den Uyl

I.H.B.O.-VENLO

Het bestuur van de Stichting Instituut voor Hoger Beroepsonderwijs voor Midden- en Noord-Limburg roept gegadigden op voor de functie van

Adjunkt-direkteur

Voor de per 1 augustus 1980 op te richten school voor H.E.A.O.

Deze school zal de voor Nederland unieke afdeling Vervoerskunde starten: een opleiding tot hogere leidinggevenden op het gebied van Vervoer, Expeditie en Goederenstroombeheer.

Van kandidaten wordt verwacht dat zij

- in teamverband met de algemeen directeur-I.H.B.O. en de adjunkt-direkteur-H.T.S. goed zullen samenwerken;
- over een goed organisatievermogen beschikken;
- zo mogelijk bestuurlijke ervaring hebben opgedaan, bij voorkeur aan een H.E.A.O.-school en/of in het vervoerswezen;
- een eerstegraads lesbevoegdheid hebben of (in overleg met het ministerie) kunnen verkrijgen.

De geschikte kandidaat zal uiterlijk 1 mei 1980 in dienst treden van de Stichting.

Van kandidaten wordt verwacht dat zij de katholieke grondslag van de Stichting respekteren.

Het salaris is volgens rijksregeling.

Nadere inlichtingen kunnen telefonisch worden verkregen bij de algemeen directeur, Dr. P. J. M. Thomeer onder nummer 077-1.89.59 (I.H.B.O.) of 077-2.20.13 (thuis).

Sollicitaties kunnen tot 1 januari 1980 worden gericht aan het bestuur van het I.H.B.O., Laaghuis-singel 4, 5913 ES VENLO.



