

# Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat

## Sociaal-economische ontwikkelingen in de periode 1963–1980 en suggesties voor de jaren daarna

DR. J.W. DE POUS

### Inleiding

„La nostalgie n'est plus ce qu'elle était". De beschrijving van het tijdvak 1963–1980 zal meer het verslag van een deelnemer zijn dan notities van een toeschouwer („chroniqueur social"). De periode begint immers zo ongeveer met de achtste (en tevens laatste) industrialisatienota van de toenmalige minister van Economische Zaken en eindigt wanneer de Sociaal-Economische Raad zich opmaakt om de regering van advies te dienen over de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gepropageerde „industrial revival".

In een appendix geef ik een beknopt overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen in de vorm van een sociaal-economische kroniek. In het navolgende komen achtereenvolgens aan de orde de ontwikkeling van de welvaartsstaat naar verzorgingsstaat, het energievraagstuk, de ontwikkelingen in de EG, aspecten van de sociaal-economische orde en de evolutie in de sociaal-economische doelstellingen. In de slotbeschouwing zal worden ingegaan op de vraag: hoe nu verder?

### De welvaartsstaat

Onder het kabinet-De Quay (1959–1963) worden de bekende vijf doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, zoals in 1951 door de SER geformuleerd en algemeen aanvaard 1), in belangrijke mate vervuld. De welvaartsstaat krijgt vorm en de „roaring sixties" gaan beginnen. En hoe. Nederland wil niet langer goedkoopte-eiland zijn en we verhogen in 1964 — na een opstapje van 8% in het voorafgaande jaar — de loonvoet in de bedrijven met 15% en die bij de overheid met 20%. Maar het blijft zomer, dank zij onze verbondenheid met de internationale conjunctuur.

De wereldhandel blijft zich gunstig ontwikkelen en groeit van 1963 t/m 1973 jaarlijks met gemiddeld 9,5% met een top van 15% in 1969. Onze uitvoer van goederen gaat met gemiddeld ruim 11% nog boven het wereldgemiddelde uit. De sterkste motoren van de groei zijn de aardolie- en de chemische industrie, twee zeer kapitaalintensieve bedrijfstakken. Rijnmond wordt meer en meer een begrip.

De bedrijfsinvesteringen vertonen een grillig verloop: een jaar met een lichte stijging of een daling wordt wel bijna altijd gevolgd door een jaar met een stijging in dubbele cijfers. Gemiddeld komt de stijging van de investeringen (excl. woningen) in de periode 1963 t/m 1973 uit op bijna 6% per jaar. De produktiegroei van bedrijven zit op hetzelfde niveau: een recessie betekent in die jaren dat de produktiestijging juist niet boven de 3% komt.

De werkgelegenheid neemt, ondanks een forse stijging van de arbeidsproductiviteit en ondanks een voortdurende daling van het aantal zelfstandigen, tot 1972 telkenjare toe. Vooral de dienstensector draagt daartoe het nodige bij; het is een teken van een groeiende welvaart. Deze welvaart komt ook tot uitdrukking in de stijging van het reële nationale inkomen, die in de jaren 1963 t/m 1973 gemiddeld 5½% bedraagt.

De investeringen in het sociale-zekerheidsgebouw worden hierbij allerminst vergeten. Wij bouwen in volledige harmonie met elkaar verder aan de toekomstige verzorgingsstaat, zonder ons al te veel zorgen te maken over de toekomstige kosten van instandhouding en onderhoud hiervan.

### Kentering

Rond de wisseling van het decennium doen zich de eerste tekenen van een kentering voor. Bepaalde ontwikkelingen laten zien dat de groei niet steeds zal blijven doorgaan en dat de groeikansen ongelijk verdeeld zijn. De sluiting van bedrijven, de toenemende problemen bij de grote scheepsbouw, de uitholling van de stukgoedsector in de havens en de weinig rooskleurige ontwikkelingen in de textiel-, confectie-, en lederindustrie, zijn aanwijzingen dat ook bij een gunstig macro-economisch groeicijfer de concrete werkelijkheid niet onverdeeld zonnig is.

Eerst nog aarzelend neemt de werkloosheid toe. Ligt deze in het begin van de jaren zestig op een niveau van 30 à 40.000 (het ijzeren minimum van 1%), sinds 1970 is sprake van een voortdurende stijging; in 1972 wordt de 100.000 gepasseerd en in 1975 de 200.000.

In 1972 wordt het rapport van de Club van Rome gepresenteerd, waarin wordt gewezen op de eindigheid van de voorraden energie en grondstoffen. In dat zelfde jaar vindt in Stockholm de wereld-milieuconferentie plaats. Een en ander versterkt de opkomende kritiek op de consumptiemaatschappij en wijst op het groeiende belang dat wordt gehecht aan de kwaliteit van het bestaan.

In internationaal verband zien we ook het ineensstorten van het systeem van Bretton Woods in 1971 dat een monetaire instabiliteit tot gevolg heeft en op de groeiende problemen in de verhouding tussen de rijke en arme landen wijst.

Aan mijn bezorgdheid gaf ik dat zelfde jaar op de volgende wijze lucht:

„Het moet ons verontrusten, wanneer een crisis in het internationale monetaire bestel voorsnog tot geen andere conclusie voert dan „laat maar zweven", terwijl op nationaal niveau de sterk accelererende kosten- en prijsstijgingen sommigen — ook in ons land — in vertwijfeling tot de uitspraak brengen: „laat maar waaien, de wal zal het schip wel keren".

Ik sprak de vrees uit dat het gelag ten slotte zal moeten worden betaald door de zwakke groepen in onze samenleving, de collectieve voorzieningen en „door het leger werklozen dat uiteindelijk door dit beleid wordt gecreëerd" 2).

De grote klap valt eind 1973 als de olie-exporterende landen de prijs van aardolie verdrievoudigen. Het uiteindelijke gevolg is onder meer een prijsstijging van de invoer in 1974 met 33% en een stagnatie van de groei van het reële nationale

1) Kort samengevat zijn dat: economische groei, volledige werkgelegenheid, een evenwichtige betalingsbalans, een redelijke inkomensverdeling en een stabiel prijsniveau.

2) Rede bij de opening van het nieuwe SER-gebouw in 1971.

inkomen. Minister-president Den Uyl bericht het volk dat het nooit meer zal worden zoals het was.

### Stagnatie

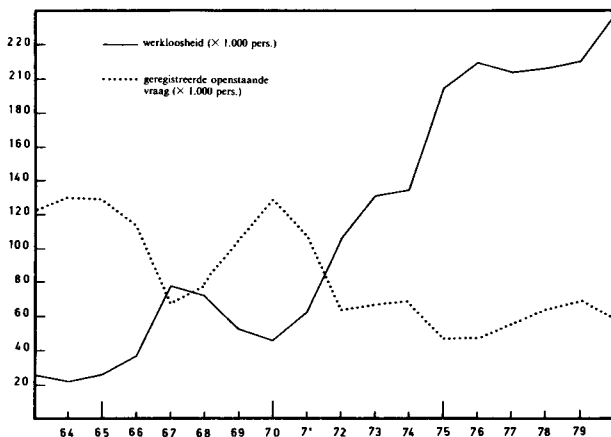
In 1975 komt de echte depressie, de ergste sinds de jaren dertig. Vanaf 1976 begint het overschot op de lopende rekening van onze betalingsbalans, dat sinds 1972 is gegroeid, om te slaan in een tekort ondanks de aanwezigheid van het aardgas. Het „Nederlandse wonder” wordt de „Dutch disease”: enerzijds worden de aardgasopbrengsten gebruikt voor leuke dingen in plaats van voor een versterking van het productie-apparaat en het veiligstellen van de toekomstige energievoorziening, anderzijds treedt een versterking van de relatieve positie van de gulden op met de daaraan verbonden geringe exportmogelijkheden voor het bedrijfsleven.

Op het gebied van lonen en prijzen is ondertussen ook het een en ander aan de hand. De procentuele toeneming van de loonsom per werknemer moet voor de jaren 1964 t/m 1976 in dubbele cijfers worden geschreven, uitgezonderd in 1967/1968 (rond de 9%), wat mede is veroorzaakt door de stijging van de belasting- en vooral de sociale-premiedruk. In een door twee medewerkers van het Centraal Planbureau (CPB) geschreven nota 3) wordt deze loonstijging beschouwd als belangrijkste oorzaak van de stagnatie van de werkgelegenheid gelet op de substitutie van arbeid door kapitaal en de versnelde afstoot van oude jaargangen (de arbeidskostentheorie). Een jaar later wordt deze gedachte verder uitgebouwd in het z.g. VINTAF-model, dat wordt gebruikt voor de schattingen van het CPB en — wat belangrijker is — voor de onderbouwing van het regeringsbeleid.

### Recessie en matiging

In 1975 introduceert het kabinet-Den Uyl in de *Miljoenennota 1976* het z.g. 1%-beleid: een afvlakking van het stijgingstempo van de collectieve lasten tot jaarlijks rond 1% van het nationale inkomen, in plaats van 2,1% bij ongewijzigd beleid. In juni 1976 wordt dit beleid nader uitgewerkt in de *Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid*. Drie jaar later publiceert het kabinet-Van Agt zijn *Bestek '81*, dat eveneens gericht is op loonmatiging en op bezuinigingen in de collectieve sector. Desondanks vermindert de werkloosheid niet, maar schommelt lange tijd even boven de 200.000 om in 1980 in snel tempo naar de 300.000 te groeien (zie de figuur). De groei van het reële nationale inkomen stagneert, de nullijn voor het reëel beschikbare inkomen van de modale werknemer wordt in 1980 voor het eerst een minlijn.

Figuur. Gemiddelde werkloosheid en openstaande vraag, 1963-1980



### De verzorgingsstaat

In de groeiende wereldeconomie van de jaren zestig krijgt de Nederlandse industrie volop kansen. Zij is sterk genoeg geworden om zelfstandig een eigen rol te spelen. Van lieverlee wordt de dienstverlening als bron van werkgelegenheid belangrijker dan de industriector. De werkgelegenheid in de nijverheid en de landbouw daalt van 1963 tot 1972 met 141.000 resp. 105.000 manjaren; in de dienstensector en bij de overheid breidt het aantal arbeidsplaatsen zich in dezelfde periode uit met 450.000 resp. 92.000 tot 2,08 mln. en 0,6 mln.

De welvaartsstaat wordt verder uitgebouwd. De aandacht richt zich onder meer op bijzondere risico's van inkomensdaling (ziekte, arbeidsongeschiktheid) en op het individuele welzijn (onderwijs, huisvesting, sociale zorg). Naast de garantie voor een minimaal materieel bestaansniveau krijgt de garantie voor een in kwalitatief opzicht menswaardig bestaan steeds meer aandacht. De welvaartsstaat evolueert aldus tot verzorgingsstaat. De groei van de collectieve sector is hiermee nauw verbonden 4).

In het begin van de jaren zestig wijkt de omvang van de collectieve sector in Nederland niet fundamenteel af van die in een aantal andere Westeuropese landen. In de loop der tijd echter is steeds meer sprake van een groei, die ondanks de bezuinigingsoperaties van de kabinetten-Den Uyl en -Van Agt, veel hoger is dan in de overige landen, met uitzondering van enkele Scandinavische landen 5).

### Overdrachtsuitgaven

De versnelling van deze groei doet zich vooral voor in de sfeer van de overdrachten. Niet zozeer in de eigen bestedingen van de overheid, want die geven een relatief gematigde ontwikkeling te zien. De stijging treedt hier vooral op in de post lonen en salarissen, hetgeen de toegenomen werkgelegenheid weerspiegelt in de collectieve sector, met name die in de onderwijs- en de sociaal-culturele sector. De ontwikkeling van de overheidsinvesteringen in de jaren zeventig vertoont een relatieve vermindering.

De groei van de overdrachtsuitgaven manifesteert zich vooral bij de gezinnen. Een belangrijk onderdeel van deze uitgaven vormen de uitkeringen in het kader van de sociale verzekeringen, die in de beschouwde periode elke vier jaar verdubbelen. In het eerdergenoemde SER-advies inzake omvang en groei van de collectieve sector is aan deze groei een diepgaande beschouwing gewijd 6).

Voor de beschouwde periode kan het jaar 1968 als overgangsjaar worden aangemerkt. Aansluitend op de reeds in de jaren vijftig ingezette herziening en uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid zijn in de periode 1963/1968 omvangrijke wijzigingen daarin gerealiseerd. Deze hebben in 1968 hun voorlopige afronding bereikt; daarna is het stelsel in hoofdzaak alleen gewijzigd in de sfeer van de sociale minima.

De uitbreiding vond plaats met de invoering van de Wet werkloosheidsvoorziening (1965), de Algemene bijstandswet (1965), de Algemene burgerlijke pensioenwet (1966), de Ziektenwet (1966), de Wet arbeidsongeschiktheid (1967), de Ziektenwet (1967) en de Wet sociale werkvoorziening (1967), de Algemene wet bijzondere ziektekosten (1968) en de

3) H. den Hartog en H.S. Tjan, *Investeringen, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen*, CPB, Occasional Papers, nr. 2, Den Haag, 1974.

4) SER, *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, Den Haag, 1978. SER, *Advies inzake het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*, Den Haag, 1979.

5) *Miljoenennota 1980*, hoofdstuk 5.1.

6) Daarin worden de oorzaken onderscheiden in twee hoofdgroepen: exogene oorzaken en endogene oorzaken. De van buiten komende exogene oorzaken hangen samen met het invoeren van nieuwe of het veranderen van bestaande regelingen, tot uiting komend in een wijziging van aanspraken of van de kring van uitkeringsgerechtigden. Bij de endogene oorzaken, dat wil zeggen oorzaken van binnenuit, gaat het om de toename van de uitkeringen anders dan door wijzigingen in het stelsel.

Algemene arbeidsongeschiktheidswet (1976). Er ontstaat een indrukwekkend samenstel van regelingen die de burgers vrijwaren tegen ingrijpende dalingen van het inkomen.

### Belasting- en premiedruk

De groei van de collectieve uitgaven heeft zijn keerzijde in de groei van de collectieve lasten. De belasting- en premiedruk bedroeg in 1963 36,1% van het nationale inkomen. In 1980 zal deze druk naar schatting 54,4% belopen. De stijging van de belasting- en premiedruk in de periode 1963-1980 was dus 18,3%. De niet-belastingmiddelen namen eveneens toe, vooral in de jaren zeventig als gevolg van de prijsstijging van aardgas; de stijging bedroeg ongeveer 3 procentpunten van het nationale inkomen (zie tabel 1).

Tabel 1. Collectieve druk 1963-1980 (in procenten van nationaal inkomen)

	Belastingdruk	Premiedruk	Niet-belastingmiddelen a)	Totaal	Aardgasbaten b) (in mln. gld.)
1963.	25,2	10,9	2,3	38,4	-
1965.	26,2	12,4	2,3	40,9	13
1970.	28,4	15,9	3,0	47,3	604
1975.	30,8	20,4	4,2	55,4	5.200
1980.	33,3	21,1	6,3	60,1	12.500

Bron: Voor de jaren tot en met 1975 *Centraal Economisch Plan 1980*; voor 1980 *Macro Economische Verkenning 1981*.

a) Hierin zijn begrepen de inkomsten uit hoofde van de export van aardgas. Vanaf ongeveer 1975 krijgen deze opbrengsten substantiële betekenis. Wordt de druk van de niet-belastingmiddelen berekend excl. de opbrengst van aardgas uit het buitenland dan bedraagt dat percentage voor 1975 3,7 en de raming voor 1980 4,7.

b) De aardgasbaten bestaan uit vennootschapsbelasting en niet-belastingmiddelen. Bron: Ministerie van Financiën.

De stijging van de collectieve druk kon in de jaren zestig worden gefinancierd uit de groei. In de jaren zeventig begon deze toeneming te knellen. De economische groei nam af, maar de groei van de collectieve sector niet, zodat een steeds groter aandeel van de economische groei naar de collectieve sector werd gesluisd. In de jaren vijftig eiste de collectieve sector bijna 40% van de groei op; in de jaren zestig bedroeg het relatieve aandeel van de collectieve sector in de groei gemiddeld circa 60%; in de jaren zeventig circa 100%. In 1975 getuigde ik van enige bezorgdheid over deze ontwikkeling:

„Deze toeneming van belasting- en premiedruk en de gevolgen daarvan hebben mij al geruime tijd geïntrigeerd. In mijn nieuwjaarsrede van 1967 heb ik — beide grootheden combinerend tot één gemiddeld, resp. marginaal percentage — hieraan aandacht geschonken en een historisch overzicht verschaft. Bij de opening van dit gebouw in 1971 heb ik geprofeteerd, dat het marginale percentage via 90% in de jaren tachtig tot zo'n 100 à 200% zou oplopen en betoogd dat hieraan enige passende consequenties dienden te worden verbonden. Gelukkig hebt U destijds deze uitspraak niet serieus genomen en geglimlacht. Dit moet U wederom doen, wanneer ik nu stel, dat het tijdstip is aangebroken dat het marginale percentage van 100 als gemiddelde voor het totale reële inkomen van de actieve beroepsbevolking inderdaad binnen ons bereik is gekomen, terwijl — te beginnen met de inkomens boven de 30 à 40.000 gulden — de klim naar de 200 gaat beginnen” 7). (Een percentage boven de 100 zet de inkomstenstrekkers op een minlijn).

De tentatieve berekeningen in tabel 2 — het gaat meer om de trend dan om de absolute uitkomsten — geven tevens weer de verdeling binnen de particuliere sector tussen het beschikbaar looninkomen en het overige inkomen. Reeds vanaf de jaren zestig krijgt het looninkomen meer dan 100% van het aandeel in de groei van de particuliere sector.

De arbeidsinkomensquote stijgt van ruim 70% in 1960 tot boven de 80% in 1970, 90% en 95% in 1980.

### Het energievraagstuk

De kentering in de ontwikkeling van de economie en de welvaart, en de scheurtjes die ten gevolge daarvan ontstonden in de muren van de verzorgingsstaat, zijn in belangrijke mate

Tabel 2. Verdeling van de economische groei (gemiddelde procentuele mutaties per jaar)

	1951-1960	1961-1970	1971-1980
Reëel bruto nationaal produkt .....	4,5	5,2	2,7
Ruilvoetwinst (+) .....	0,1	0,2	-0,4
Reëel nationaal inkomen .....	4,6	5,4	2,3
Collectieve sector a) .....	1,7	3,2	2,4
Beschikbare inkomens particuliere sector ..	2,9	2,2	-0,1
waarvan:			
— beschikbaar looninkomen b) .....	1,7	2,6	0,8
— beschikbaar overig inkomen .....	1,2	-0,4	-0,9
	4,6	5,4	2,3

a) Gemeten als som van belastingen, sociale premies en niet-belastingmiddelen (excl. aardgasbaten uit export).

b) Incl. toegerekend looninkomen zelfstandigen en vóórafrek pensioenpremies.

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Memorie van Toelichting bij de begroting 1981.

terug te voeren op de energiecrisis. Om die reden kan niet worden voorbijgegaan aan een korte schets van het energievraagstuk, zoals zich dat in de loop van de hier beschreven periode manifesteerde.

Evenals in de rest van de wereld nam het energieverbruik in Nederland zeer sterk toe. In de periode 1960-1978 was er sprake van een stijging van bijna 200% van het bruto binnenlands energieverbruik. Daarmee was ons land een van de snelle groeiers: het wereldenergieverbruik nam in dezelfde periode met 120% toe.

Van groot belang voor de Nederlandse energiepositie zijn de aardgasvondsten aan het eind van de jaren vijftig geweest. Toen in 1963 de exploitatie ter hand werd genomen, werden de bewezen voorraden geschat op 400 mrd. m<sup>3</sup>. Sindsdien is dit cijfer voortdurend aangepast. Per 1 januari 1980 bedroeg de uiteindelijke reserve 2.205,2 mrd. m<sup>3</sup>. Het aardgas werd in het begin van de jaren zestig in ruime hoeveelheden en tegen lage prijzen beschikbaar gesteld. Hierdoor kreeg ons land een energie-intensieve produktiestructuur (chemie, basismetaal, tuinbouw). Tevens werden exportcontracten voor het aardgas afgesloten met Duitsland, België, Frankrijk en Italië.

De jaren zeventig brachten belangrijke veranderingen op energiegebied. De eerste oliecrisis van 1973/1974 leidde tot een verdrievoudiging van de prijs van een ton ruwe aardolie. Na deze crisis volgde een periode van betrekkelijke rust. In 1979 volgde de tweede oliecrisis, mede als gevolg van de situatie in Iran, met als resultaat een prijsverhoging in 1979/1980 van 130%.

Eenzijds is Nederland met zijn energie-intensieve produktiestructuur natuurlijk erg gevoelig voor prijsveranderingen van energie. Anderzijds bezit ons land een unieke aardgasvoorraad, die door de prijsstijgingen steeds meer waard wordt. In 1980 ontving de staat in totaal f. 12,5 mrd. uit de aardgasproductie (incl. belastingontvangsten), hetgeen neerkomt op ruim 4% van het nationale inkomen. Ook de bijdrage van het aardgas aan de betalingsbalans is zeer aanzienlijk: zonder ons aardgas zouden wij in 1979 voor bijna f. 20 mrd. meer aan energie hebben moeten importeren.

### Het energiebeleid

Tot het uitbreken van de oliecrisis nam het energiebeleid slechts een ondergeschikte plaats in. De belangrijkste beleidsdaden in de periode 1963-1973 waren de onderhandelingen tussen de staat en de oliemaatschappijen over de verdeling van de aardgasopbrengsten, de snelle afzet van het aardgas in de Nederlandse economie en de beslissing over de sluiting van de kolennijnen. Na 1973 kwam het energiebeleid meer op de voorgrond te staan. De olieboycot van 1973/1974 leidde tot een aantal autoloze zondagen en een kortstondige benzinedistributie.

7) Rede ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Sociaal-Economische Raad; gepubliceerd in: *25 jaar sociaal-economisch beleid*, SER, Den Haag, 1976.

In 1974 verscheen de *Energiënota* van de toenmalige minister voor Economische Zaken, Lubbers, waarin werd beoogd voor het eerst een integraal energiebeleid te ontwikkelen. In 1979/1980 werd deze nota gevolgd door de drie delen van de *Nota Energiebeleid* van minister Van Aardenne. De belangrijkste doelstellingen van het ontwikkelde energiebeleid zijn energiebesparing en het spreiden van het verbruik over meer energiebronnen.

### Energie en de toekomst

De energievoorziening blijft de komende decennia een vraagstuk dat de aandacht zal opeisen. Voor Nederland is het dan ook van groot belang om ondanks de energie-intensieve produktiestructuur op de wereldmarkt te kunnen blijven concurreren.

Een bijdrage daarvoor kan worden geleverd door de aardgasbaten. Waardeert men de totale reserve tegen de prijs per m<sup>3</sup> waarvoor aardgas momenteel aan kleinverbruikers geleverd wordt (ruim 30 cent) dan komt men tot het gigantische bedrag van f. 600 mrd. (2× het nationale inkomen in 1980). De jaarlijkse ontvangsten van de staat bedragen — zoals gezegd — f. 12,5 mrd.; dit is 4% van het nationale inkomen in 1980. Versterking van het Nederlandse productiepotentieel zou kunnen worden bevorderd door een deel van de opbrengsten in een apart fonds te laten stromen: b.v. de extra baten verkregen uit prijsverhogingen. In 1975 opperde ik reeds de gedachte een belangrijk gedeelte van de aardgasbaten van het rijk — in 1975 bijna f. 6 mrd. olopend tot circa f. 9 mrd. in 1977 en 1978 — niet in de algemene middelen te laten vloeien, doch in een apart fonds te storten:

„De middelen, die in dit fonds stromen — voor 1976 in een orde van grootte van 2 à 3 mld. gulden om de gedachten te bepalen — zouden kunnen worden gebruikt voor financiële versterking van de ondernemingen en fysieke uitbouw van het productie-apparaat door versterking van risicodragend en risicomijdend kapitaal aan het bedrijfsleven (aandelen, achtergestelde leningen, en andere — ook nieuwe — financieringsvormen). Aldus zouden, althans voor een deel, de revenuen uit het aardgas, zoals destijds het geval was met de middelen uit de Marshall-hulp verkregen, in nieuw productief nationaal vermogen worden omgezet. Het bestuur van dit fonds zou kunnen worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid en uit leden afkomstig uit ondernemers- en werknemerskring” 8).

Als men kijkt naar de vergelijking van de meerjarenramingen van 1980 en 1981 (zie tabel 3), dan zullen de aardgasbaten ten gunste van de overheid als gevolg van de naar verwachting sterk stijgende prijzen en het z.g. „Spienburg-effect” (herziening exportcontracten) fors toenemen.

Tabel 3. *Verhoging van de meerjarenramingen van de aardgasbaten in procenten van nationaal inkomen 1980*

	In mln. gld.	In procenten
1980.....	535	0,2
1981.....	2.750	0,9
1982.....	4.605	1,6
1983.....	6.365	2,2

### Ontwikkeling van de EG

Sinds haar oprichting in 1957 bij het Verdrag van Rome heeft de Europese Gemeenschap in de periode 1963-1980 verder inhoud en vorm gekregen. Onder meer op institutioneel terrein kwam het nodige tot stand. Deze ontwikkelingen zijn voor Nederland, met zijn open en op export gerichte economie, van groot belang. Dat vormt op zich een voldoende rechtvaardiging om aan de ontwikkelingen in de EG aandacht te besteden.

Binnen de EG werd in de jaren zestig het conflictmodel al meer gehanteerd dan in Nederland in die jaren. Het begon reeds in 1965, toen Frankrijk tijdens het presidentschap van De Gaulle een half jaar lang weigerde aan de werkzaamheden in EG-verband deel te nemen (de periode van de lege stoel).

Aanleiding daartoe was het voorstel voor een nieuwe regeling voor de financiering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek en de naderende voltooiing van de douane-unie. Frankrijk had grote belangen bij de gemeenschappelijke landbouwpolitiek en kon het moeilijk verkroppen dat de nieuwe regeling voor de financiering van dit beleid door de Europese Commissie werd gekoppeld aan voorstellen die het beleid duidelijk in een supranationale richting zouden sturen. Ook werd gevreesd dat op het gebied van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek tegen de wil van Frankrijk besluiten zouden worden genomen als de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid haar intrede zou doen.

In januari 1966 werd de crisis opgelost in het „akkoord van Luxemburg”, waarbij in feite werd geconstateerd dat geen overeenstemming bestond over de Franse eis de besluitvorming bij unanimité te handhaven bij zeer gewichtige belangen. Frankrijk nam echter zijn plaats in de Gemeenschapsinstellingen weer in. De voorstellen van de Europese Commissie belandden in de ijskast tot december 1969 wanneer op de topconferentie in Den Haag het besluit valt tot instelling van eigen middelen voor de Gemeenschap en uitbreiding van de budgettaire bevoegdheden van het Europese Parlement.

### Nieuwe leden

Eveneens tijdens deze „Haagse top” gaf Frankrijk zijn verzet op tegen de toetreding van het Verenigd Koninkrijk. Hiermee was de weg vrij voor nieuwe onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk en met Ierland, Denemarken en Noorwegen, die eveneens om toelating hadden verzocht. In januari 1972 werd overeenstemming bereikt over toetreding per 1 januari 1973. De aansluiting van Noorwegen ging echter te elfder ure niet door omdat het toetredingsverdrag in een referendum door de Noren werd verworpen. Met name de toetreding van het Verenigd Koninkrijk werd in Nederland positief benaderd, ook door het bedrijfsleven. Het zou leiden tot een beter politiek evenwicht in Europa, een aanmerkelijke marktvergroting, een grotere openheid van de Gemeenschap en een stimulans voor de democratisering van de gemeenschappelijke instellingen 9).

Het was dan ook teleurstellend dat het Verenigd Koninkrijk, toen het eenmaal lid was, zo'n weinig coöperatieve houding innam en in 1974 zelfs heronderhandeling van het lidmaatschap eiste, waarbij (toen reeds) de Britse begrotingsbijdrage een belangrijk punt van bespreking was.

### Coördinatie van het Gemeenschappelijke beleid

In mei 1968 werd de douane-unie voltooid. Had het accent tot dan toe voornamelijk gelegen op de z.g. „negatieve integratie” (opheffing van belemmeringen in het onderlinge verkeer) en op de opbouw van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, thans trad de „positieve integratie” meer op de voorgrond (coördinatie van het sociaal-economische beleid). Daarbij deed zich de moeilijkheid voor dat het Verdrag van Rome veel minder uitvoerig was over de positieve dan over de negatieve integratie. Bovendien werkte het inmiddels gekeerde economische getij niet bevorderlijk.

Niettemin werd op verschillende terreinen vooruitgang geboekt. In 1971 kwam een ingrijpende hervorming van het Europees Sociaal Fonds tot stand en in 1975 werd het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling opgericht. De samenwerking met de niet aan de Gemeenschap geassocieerde ontwikkelingslanden ontving een belangrijke impuls met de invoering van het Algemeen Preferentieel Systeem van de EG in 1971. De banden met de voormalige afhankelijke gebieden werden verdiept en (ten gevolge van de toetreding van het

8) Idem.

9) SER, *Advies inzake de verzoeken om toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen*, Den Haag, 5 april 1968.

Verenigd Koninkrijk) uitgebreid in de overeenkomst van Lomé in 1975.

Daar stond tegenover dat ondanks de steeds duidelijker behoefte aan herstructurering van de industrie, die veelal slechts in Europees kader volledig kon worden verwezenlijkt, de communautaire samenwerking op dit gebied beperkt bleef. Men kwam niet verder dan legalisering van nationale steunmaatregelen in bepaalde sectoren op voorwaarde dat de daardoor geschapen adempauze zou worden benut voor herstructurering. In de staalsector, waar aanvankelijk op vrijwillige basis produktiebeperkingen werden doorgevoerd, werd — toen dit niet meer haalbaar bleek — in het najaar van 1980 door de Europese Raad een systeem van produktiequota verplicht gesteld, echter zonder nadere afspraken inzake herstructurering.

Op energiegebied nam de behoefte aan communautaire samenwerking toe door de oliecrisis van 1973 en de daarop gevolgde prijsstijgingen van ruwe aardolie. Niettemin kwam het niet tot substantiële afspraken op dit terrein.

#### *Monetaire samenwerking*

Een markante ontwikkeling op het gebied van de positieve integratie binnen de EG was het principebesluit eind 1969 tot de oprichting van een Economische en Monetaire Unie (EMU). Het ambitieuze plan ging uit van een voltooiing van de EMU in 1980. De EMU, inclusief de overdracht van bevoegdheden naar communautaire instanties, werd als noodzakelijk gezien voor het voortbestaan van de gemeenschappelijke markt (10). Helaas is het EMU-plan in zijn eerste fase (1971–1974) blijven steken. Een van de verworvenheden uit deze eerste fase was de bekende „slang”, een afspraak tussen de lidstaten tot beperking van de onderlinge wisselkoersfluctuaties. In 1979 ging deze afspraak op in het toen ingestelde Europees Monetair Stelsel (EMS) (11). Bij die gelegenheid traden Frankrijk en Italië, die evenals Engeland de slang hadden verlaten, weer tot het arrangement toe.

Naast samenwerking op monetair gebied zou ook coördinatie van het sociaal-economisch beleid moeten plaatsvinden. In dat geval zou het EMS een belangrijke aanzet kunnen betekenen tot een voortgezette Europese integratie, uitmondend in een Economische en Monetaire Unie (12).

#### *Raad en Parlement*

Behalve de „Haagse top” van 1969 was ook de in 1974 in Parijs gehouden topconferentie van grote betekenis. Drie belangrijke besluiten waren:

- het principebesluit tot directe algemene verkiezingen voor het Europees Parlement;
- de intentie tot versterking van de bevoegdheden van dit Parlement, in het bijzonder op het gebied van wetgeving;
- de afspraak om de tot dan toe incidenteel gehouden topconferenties drie maal per jaar te doen plaatsvinden; dit leidde tot een nieuwe Europese instelling, de z.g. Europese Raad.

In 1979 zijn voor de eerste maal directe algemene verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden. Het vernieuwde Parlement toonde zich bijzonder strijdlustig. Met name trachtte het Parlement de toegezegde bevoegdheden op wetgevend gebied te krijgen door het budgetrecht als hefboom te gebruiken. Dit bleek duidelijk bij de behandeling van de begroting voor 1980 toen het Europees Parlement via een voorstel tot wijziging van de landbouwuitgaven (per saldo niet leidend tot een stijging) trachtte de Raad te dwingen tot matiging van deze uitgaven. Toen dit niet lukte maakte het Europees Parlement met grote meerderheid en voor de eerste maal in zijn bestaan gebruik van zijn recht de gehele begroting te verwerpen.

De voornaamste vrees van het Europees Parlement was dat de groei van de landbouwuitgaven ten koste zou gaan van essentiële beleidsterreinen als het regionale, het sociale en het

energiebeleid. Deze vrees werd in de ontwerp-begroting voor 1981 bewaarheid toen de Raad de door de Europese Commissie voorgestelde uitgaven op deze terreinen drastisch beknootte.

Een feit dat ten slotte nog vermelding verdient, is de toetreding van Griekenland als lid van de Gemeenschap per 1 januari 1981. Deze uitbreiding is in politieke zin steeds positief door de bestaande lidstaten tegemoetgetreden. Het valt echter niet te ontkennen dat daardoor een aantal problemen wordt toegevoegd aan de reeds indrukwekkende lijst die de lidstaten in de nabije toekomst hebben af te werken.

#### **Aspecten van de sociaal-economische orde**

De periode 1963–1980 wordt ook gemarkeerd door een aantal ontwikkelingen ten aanzien van de sociaal-economische orde. Daarbij gaat het om veranderingen in de verhouding tussen enerzijds regering/parlement en sociale partners en anderzijds tussen de sociale partners onderling op de verschillende niveaus. Veel wetgeving kwam tot stand op het terrein van het arbeids- en ondernemingsrecht, de medezeggenschap in het bedrijfsleven, de economische mededinging en de bescherming van de consument. Op enkele onderdelen van deze ontwikkelingen zal hieronder nader worden ingegaan.

#### *Ondernemingsrecht*

De jaren zestig en zeventig brachten een modernisering van het vennootschaps- en ondernemingsrecht en een uitbouw van de medezeggenschapswetgeving, in het bijzonder op het niveau van de onderneming.

Na een jarenlange discussie kwam in 1971 de z.g. Structuurwet tot stand. Daarin werd voor het eerst aan de ondernemingsraad invloed gegeven op de samenstelling van de raad van commissarissen van grote vennootschappen. De oplossing daarvoor, die ook internationaal de aandacht heeft getrokken, werd gegeven door de SER (13). In 1978 heeft de regering opnieuw een advies aan de SER gevraagd over een mogelijk verdergaande invloed van werknemers via de raden van commissarissen. In 1971 werd ook de Wet op de ondernemingsraden van 1950 belangrijk uitgebreid. In 1979 volgden opnieuw ingrijpende wijzigingen, waaronder een aanzienlijke verzelfstandiging van de ondernemingsraad. Bovendien wordt thans overwogen medezeggenschapsorganen verplicht te stellen in werkorganisaties met minder dan 100 werknemers.

Verder kunnen op dit terrein genoemd worden wettelijke regelingen voor de melding van voorgenomen collectief ontslag, voor de jaarrekening van ondernemingen en voor het enquêterecht. Behalve over deze vraagstukken bracht de SER adviezen uit over onderwerpen als de informatieplicht van de ondernemer t.o.v. de ondernemingsraad, het vakbondswerk in de onderneming en de scholing en vorming van OR-leden.

Ook in Europees verband werden in deze periode belangrijke stappen gezet. Met name de richtlijn op het gebied van de bescherming van werknemers bij fusies heeft inmiddels geleid tot aangepaste wetgeving in de lidstaten. Bovendien kwamen richtlijnen tot stand over de jaarrekeningen van ondernemingen en over de structuur van grote vennootschappen.

10) Vgl. SER, *ISEA-advies inzake de verwezenlijking van een economische en monetaire unie*, Den Haag, 23 november 1970.

11) Vgl. SER, *Advies inzake nauwere monetaire samenwerking (Europees Monetair Stelsel)*, Den Haag, 1978.

12) De SER heeft op 19 december jl. een advies uitgebracht over het voornemen om het stelsel in maart 1981 te consolideren met name door de oprichting van een Europees Monetair Fonds.

13) SER, *Advies inzake de herziening van het ondernemingsrecht*, Den Haag, 1969.

De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen en de rol van de overheid daarbij lopen sinds 1963 zeker niet parallel. Globaal kan worden gesteld dat de jaren zestig worden gekenmerkt door een afnemende overheidsbemoeiing. Rond het begin van het daaropvolgende decennium treedt daarin een kentering op. Vanaf 1974 zien we dat de overheid haar rol op verschillende fronten uitbreidt. Er moet worden opgemerkt dat de terugkeer naar een uitbreiding van het overheids-ingrijpen in belangrijke mate door invloeden van buitenaf wordt gemotiveerd.

De periode 1959-1963 laat de overgang zien van een geleide naar een vrijere loonpolitiek. In 1959 wordt door het kabinet-De Quay afstand gedaan van de geleide loonpolitiek: de overheid zal niet meer, zoals in de jaren vijftig, de lonen door aanwijzing vaststellen. Meer nadruk komt te liggen op de onderhandelingen tussen vakbeweging en werkgeversorganisaties, waarbij de stijging van de arbeidsproductiviteit in de bedrijfstakken de norm is voor de ruimte voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Toch kan niet gesproken worden van een vrije loonpolitiek waarin de volle verantwoordelijkheid voor de loonvorming bij het bedrijfsleven ligt. De overeenkomsten worden immers getoetst door het College van Rijksbemiddelaars, dat, hoewel er geen vertegenwoordigers van de regering in zitten, wel als overheidsorgaan mag worden gekenmerkt. In de loop van de periode leidt deze overgangssituatie verschillende malen tot botsingen wanneer de regering via de toetsingsbevoegdheid van het College een zekere greep op de loonvorming tracht te behouden.

Vanaf 1963 kan men spreken van een vrije, zij het wel centraal gecoördineerde loonpolitiek als op basis van een SER-advies over het systeem van de loonvorming 14) de toetsingsbevoegdheid van het College van Rijksbemiddelaars wordt verlegd naar de Stichting van de Arbeid, waarin de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties op privaatrechtelijke grondslag samenwerken. Op basis van de „macro-economische norm betreffende de ruimte voor loonstijging”, die door de SER in zijn halfjaarlijkse rapport zou worden aangegeven, vindt overleg plaats tussen regering en Stichting van de Arbeid over het percentage waarmee de totale loonkosten mogen stijgen. Vervolgens moet de Stichting de (afgesloten) cao's daaraan toetsen. Deze toetsing van ontwerp-cao's, een scharnierfunctie bij de gewenste afstemming van de loonontwikkeling op het macro-economisch beleid, wordt daarmee een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De overheid zou zich afzijdig houden en pas ingrijpen wanneer het bedrijfsleven er niet uitkwam. Dat dit al in 1966 gebeurt, wanneer minister Veldkamp de toetsingsbevoegdheid tijdelijk weer bij het College van Rijksbemiddelaars legt, geeft aan dat ook binnen de centrale organisaties in de Stichting van de Arbeid de wensen van onderop (vakbonden en ondernemingen) onvoldoende in een centraal beleid kunnen worden ingepast. Eind 1967 komt men dan ook tot de conclusie dat de loonvorming moet worden vrijgelaten en komt het zwaartepunt geheel bij het cao-overleg in de bedrijfstakken te liggen. De overheid geeft het loonbeleid als instrument van macro-economisch sturingsbeleid goeddeels uit handen.

De terugtrekking van de overheid uit het loonpolitieke systeem is kenmerkend voor de meer afstandelijke opstelling die zij ten aanzien van de economische orde als geheel is gaan innemen. Ook het tempo van economische groei vormt aanleiding om niet te zeer in het economisch proces te interveniëren. Het gerichte industrialisatiebeleid van de jaren vijftig (zie de eerste Industrialisatienota's) wordt geleidelijk aan vervangen door een beleid dat minder gericht is op specifieke stimulering en meer op het verschaffen van ruimte voor in het bedrijfsleven zelf aanwezige groeipotenties.

De stakingen op de Rotterdamse werf (en later in de havens) in 1970 laten in zekere zin zien dat bij een gedifferentieerde regionale ontwikkeling, zelfs een homogeen loonbeleid voor de bedrijfstak moeilijk is vol te houden. De bijzonde-

re situatie op de Rotterdamse arbeidsmarkt (enorme krapte in de metaalsector, koppelbaasactiviteiten) veroorzaakte een opwaartse druk op de lonen die hetzij tot verdere regionale differentiatie per bedrijfstak, hetzij tot openbreking van de metaal-cao moest leiden. De metaalbonden hebben in die periode bewust voor het laatste gekozen: zij hebben de stakingen benut om een loonsverhoging voor de gehele bedrijfstak te bewerkstelligen.

Deze ontwikkeling is in eerste instantie aanleiding niet tot een verdere differentiatie, maar tot een wederopleving van het centrale beleid. De verbetering van de metaal-cao wordt via de Stichting van de Arbeid (door NVV-voorzitter Kloos bijeengeroepen) en de „400 gulden-acties” algemeen gemaakt voor alle bedrijfstakken. Om deze „terugkeer naar de jaren zestig” te bekronen neemt de regering vervolgens een loonmaatregel voor 1971, waarvan het effect echter door de volgende cao-onderhandelingen grotendeels te niet wordt gedaan.

Voor 1972 en 1973 (centraal akkoord) zijn de vakbonden vervolgens op een tamelijk uniform arbeidsvoorwaardenbeleid gaan koersen met prijscompensatie en nivellering als belangrijkste thema's. Deze versterking van de interne coördinatie kan vooral worden gezien als een reactie op het nieuwe fenomeen van de hollende inflatie: bescherming van de koopkracht en versterking van de positie van de laagstbetaalden konden bij een aantrekkelijk inflatietempo niet meer voldoende in iedere bedrijfstak afzonderlijk worden gerealiseerd. Voor dit macro-economische euvel is een gecoördineerde aanpak nodig.

In dit verband kan worden gesteld dat de vakorganisaties al in de loop van 1972 en 1973 in zekere mate zijn teruggekomen van de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid die sinds 1963 had plaatsgevonden. Belangrijk is ook dat deze wending haar oorzaak vindt in de toenemende inflatie die kan worden beschouwd als een der eerste tekenen van de verslechterende (internationale) economische situatie. Het is de toenemende zorg voor de macro-economische ontwikkeling die de vakorganisaties opnieuw brengt tot een meer centraal loonbeleid.

Wanneer vanaf eind 1973 de regering haar bemoeienis met de loonpolitiek weer versterkt, liggen de redenen daarvoor eveneens in de sfeer van de macro-economische ontwikkeling. De oliecrisis mag dan aanleiding zijn tot het verscherpt doorzetten van de economische teruggang en tot het eerste ingrijpen door het kabinet-Den Uyl, (Machtigingswet 1974) de wezenlijke oorzaken voor de hernieuwde overheidsbemoeienis liggen in de toenemende problemen met de macro-economische besturing. Na 1974 ontstaan, vooral door het inzakken van de wereldhandel, voor Nederland economische problemen die met het bestaande (terughoudende) instrumentarium van economisch beleid niet adequaat zijn aan te pakken. De ontwikkeling van de concurrentiepositie, de export en de betalingsbalans, de situatie op de arbeidsmarkt, de groei van de collectieve sector (in het bijzonder van de overdrachtsinkomens) en de schoksgewijze herstructurering van de industrie leiden tot sturingsproblemen die toenemen naarmate het internationale perspectief versombert. In die situatie zoekt de overheid naar macro-economische sturingsinstrumenten en laat zij haar beleid van betrekkelijke non-interventie geleidelijk aan varen.

De instrumenten die de overheid tracht te ontwikkelen

14) SER, *Advies inzake het systeem van loonvorming*, Den Haag, 1962.

liggen echter niet, zoals in het laatst van de jaren vijftig, vooral op het loonpolitieke vlak. Loonpolitiek is slechts een — hoe wel zeer belangrijk — onderdeel van een beleid dat ook omvat:

- toenemende steun aan bedrijven (zowel individueel als via de Wet investeringsrekening (WIR));
- toenemende deelname aan herstructurering van bedrijfstakken (confectie, textiel, scheepsbouw);
- actiever inkomensbeleid;
- beleid gericht op de situatie binnen de ondernemingen (Wet op de ondernemingsraden, Arbeidsomstandighedenwet en de juridische structuur van met name de grote vennootschappen: taken en bevoegdheden van raden van commissarissen);
- krachtiger (aanvullend) werkgelegenheidsbeleid.

### *Consumentenvraagstukken en ordelijk economisch verkeer*

De economische ontwikkelingen in de afgelopen twintig jaren hebben ook belangrijke gevolgen gehad voor de positie van de consument: zij hebben geleid tot een toenemende belangstelling voor het verschijnsel „consumenten”. Sedert 1960 is in Nederland de particuliere consumptie per hoofd van de bevolking in reële termen ruim verdubbeld en ten opzichte van het begin van deze eeuw zelfs verviervoudigd. Bovendien heeft ook de verschaffing van goederen en diensten door de overheid aan belang gewonnen. „Al met al is voor veel mensen het leven veranderd van een dagelijkse strijd om het bestaan in een leven waarin aan de z.g. „eerste levensbehoeften” alsook aan tal van andere behoeften is voldaan”. Dat schrijven de minister en de staatssecretaris van Economische Zaken in hun nota *Consument en consumptie* van september 1979 aan de Tweede Kamer. Deze nota is een terreinverkenning voor een verdere uitbouw van een beleid ten behoeve van de consument.

Sedert het begin van de jaren zestig is de overheid een consumentenbeleid gaan ontwikkelen. De stappen daartoe zijn stellig ook beïnvloed door de organisatie van consumenten in de daaraan voorafgaande jaren vijftig in de Consumentenbond (1953) en in het Konsumenten Kontakt (1957). Een belangrijke doelstelling van deze organisaties is het uitoefenen van invloed met het oog op de totstandkoming van overheidsmaatregelen ter bescherming van de consument en ter versterking van zijn positie als marktpartij. Dit laatste zou vooral moeten gebeuren door vergroting van de marktdoorzichtigheid. Daardoor immers krijgt de consument meer mogelijkheden om een reële keus te maken uit het steeds toenemende en steeds sterker gedifferentieerde aanbod van goederen en diensten.

Het behoeft daarom geen verwondering te wekken dat de eerste duidelijke „overheidsdaad ten behoeve van de consument” was het verstrekken van een — zij het bescheiden — subsidie in 1961 door de toenmalige minister van Economische Zaken voor het doen verrichten van z.g. vergelijkende warenonderzoeken. Een groeiende belangstelling voor de consument openbaarde zich enkele jaren later toen een aparte paragraaf over de economische positie van de consument werd opgenomen in de begrotingstoelichting van het Ministerie van Economische Zaken. Dat werd gevolgd door de instelling van een interdepartementale Coördinatie-Commissie voor Consumentenzaken, die sinds 1974 het parlement jaarlijks uitvoerig rapporteert over de voortgang van het overheidsbeleid ten behoeve van de consument.

De groeiende betekenis van de behartiging van het consumentenbelang als onderdeel van het sociaal-economisch beleid uitte zich ook in een toenemende behoefte van de overheid om over eventuele (wettelijke) maatregelen die het consumentenbelang raken, het oordeel van de consumentenorganisaties te vernemen. Niet alleen echter hun oordeel wordt gevraagd, maar ook de opvattingen van het betrokken deel van het bedrijfsleven; maatregelen ten behoeve

van de consument raken immers ook meestal de aanbieders, dus de ondernemers. Dit heeft in 1965 geleid tot oprichting van de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA), een permanente adviescommissie samengesteld uit onafhankelijke deskundigen, vertegenwoordigers van consumentenorganisaties en van werkgevers en werknemers. Haar taak bestaat in het adviseren over vraagstukken waarbij de consument rechtstreeks of zijdelings is betrokken en het optreden als overlegorgaan tussen bedrijfsleven en consumentenorganisaties. De CCA heeft inmiddels een indrukwekkende lijst belangrijke adviezen uitgebracht over onderwerpen als prijsinformatie aan de consument, consumentenonderzoek, consumentenklachten, consumentenopvoeding op scholen, enz.

Overigens heeft de SER zich ook reeds vóór de instelling van de CCA beziggehouden met de advisering over vraagstukken op het gebied van ordelijk economisch verkeer die tevens voor het consumentenbelang van wezenlijke betekenis kunnen zijn. Met bevordering van het ordelijk economisch verkeer wordt namelijk enerzijds beoogd zoveel mogelijk gelijke concurrentievoorwaarden te scheppen voor de aan het verkeer deelnemende ondernemingen en anderzijds een zo groot mogelijke mate van doorzichtigheid van de markt voor de laatste schakel, de consument, te bewerkstelligen. Naarmate de belangen van de consument in het algemeen meer aandacht zijn gaan krijgen, wordt ook dit aspect meer betrokken bij de beschouwingen over wettelijke maatregelen op het gebied van het ordelijk economisch verkeer 15). Hier kunnen genoemd worden adviezen over nieuwe wetten op het gebied van de winkelsluiting, afbetaling en colportage, beperking cadeaustelsel e.d., terwijl stellig ook de recente adviezen over een wijziging van de Warenwet en over de produktaansprakelijkheid niet onvermeld mogen blijven.

Ook in de andere Westeuropese landen is in de besproken periode het consumentenbeleid een duidelijker geprofileerd onderdeel van het overheidsbeleid geworden. Vandaar dat ook in de EG steeds meer aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheden om de positie van de consument in de aangesloten landen te verbeteren. Zo werd in 1975 door de Raad van de Europese Gemeenschap een eerste werkprogramma voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument vastgesteld, terwijl thans een tweede werkprogramma in de maak is.

### *Fusies en fusiecode*

Een van de kenmerken van de jaren zestig was ook de schaalvergroting in de westerse industriële wereld. Steeds meer fusies kwamen tot stand en tegen het einde van die jaren kon men spreken van een fusiegolf. Dat leidde ertoe, dat in verschillende landen de wetgever in actie kwam om het fusieverschijnsel zoveel mogelijk te kanaliseren.

In Nederland kwam het accent te liggen op de wens de werknemers meer bij de besluitvorming over fusies te betrekken. Gekozen werd — op advies van de Sociaal-Economische Raad 16) — voor een unieke vorm van regelgeving; in 1970 werd door de Raad — met instemming van de regering — de SER-fusiecode vastgesteld. Op centraal niveau verbonden

15) Juist de betrokkenheid van ondernemersbelangen enerzijds en consumentenbelangen anderzijds heeft ertoe geleid, dat in het *Rapport taak, samenstelling en werkwijze van de SER* (Den Haag, 1980) is voorgesteld om de samenhangende problematiek van ordelijk economisch verkeer en consumentenzaken in één commissie onder te brengen, zodat een beter gecoördineerde aanpak mogelijk wordt en het consumentenbeleid duidelijk een eigen plaats in het sociaal-economisch en facettenbeleid kan innemen.

16) SER, *Eerste advies inzake gedragsregels in acht te nemen bij het tot stand komen van fusies*, Den Haag, 1970.

werkgevers- en werknemersorganisaties zich om bij fusies een uitgebreide informatie- en overlegprocedure te volgen. Een toezegging die op het niveau van de individuele bij een fusie betrokken onderneming concreet moest worden ingevuld.

De fusiecode werd gezien — blijkens de SER-adviezen uit die tijd — als een experiment van tijdelijke aard. Toen was immers nog niet te voorzien dat het fusieverschijnsel zich tot op de dag van vandaag in zo sterke mate zou voortzetten. Bovendien zou het experiment de ervaring kunnen opleveren om tot een effectieve centrale wetgeving te kunnen komen.

De code bestaat en fungeert inmiddels ruim tien jaar. Het lijkt erop dat de regering op dit moment geen al te hoge prioriteit toekent aan vervanging van de code door een wettelijke regeling. Dat heeft ongetwijfeld ook te maken met de grotendeels positieve waardering voor de wijze waarop de fusiecode in de praktijk werkt. De bevredigende werking van de code is mede te danken aan het feit dat bij het opstellen ervan niet te hoog is gegrepen: de code stelt geen inhoudelijke normen voor een te bereiken overeenstemming tussen ondernemingsleiding en werknemers, alleen normen voor het tijdstip van informatieverstrekking en overleg. Het zijn immers de individuele ondernemingen en de regionale bestuurders die aan de afspraken feitelijk gestalte moeten geven. Centrale afspraken met inhoudelijke normen en verstrekkende verplichtingen voor de „basis” kunnen een te sterke wissel trekken op de loyaliteit van de leden ten opzichte van hun centrale organisaties.

Een ander essentieel kenmerk van de code is de overzichtelijkheid van de materie: hoe gecompliceerd fusies op zich zelf mogen zijn, het overleg met de bonden vindt plaats — en de informatieplicht moet worden gezien — tegen de achtergrond van een concrete situatie, een concreet voornemen, te weten de fusie en haar voorzienbare gevolgen. Men mag stellen dat ook de ervaringen met de fusiecode hebben geleerd dat de sociale partners in staat zijn om op centraal niveau instrumenten te ontwikkelen voor een structurering van de contacten tussen werkgevers en werknemers en hun vakorganisaties op micro- en mesoniveau.

### De sociaal-economische doelstellingen

Nadat in de voorgaande paragrafen de belangrijkste ontwikkelingen op sociaal en economisch terrein zijn besproken dient zich de vraag aan of een en ander gevolgen heeft gehad voor de sociaal-economische doelstellingen, zoals de SER die in 1951 17) en 1956 18) kort samengevat heeft geformuleerd als economische groei, volledige werkgelegenheid, een evenwichtige betalingsbalans, een redelijke inkomensverdeling en een stabiel prijsniveau. Deze doelstellingen zijn, de een meer dan de ander minder, in de loop der tijd bijgesteld en zeker in de laatste jaren onder druk komen te staan door de ontwikkeling van de economie. Een korte aanduiding per doelstelling moge dit verduidelijken.

De economische groei heeft in het beleid altijd een vooraanstaande plaats ingenomen, maar wordt in de jaren zeventig bijgesteld in de richting van selectieve groei 19). Sociale en menselijke kosten en nadelen van onbeperkte groei waren in ons stelsel van maatschappelijke voortbrenging kennelijk onderschat. In 1976 verschijnt de regeringsnota over de selectieve groei, met als hoofdthema's de continuïteit en de selectiviteit. Ten aanzien van de continuïteit is de centrale doelstelling volledige en volwaardige werkgelegenheid; bij de selectiviteit gaat het erom dat de belangen van milieubehoud, zuinig beheer van grondstoffen en energie, ruimtelijke ordening, alsmede betere kansen voor de ontwikkelingslanden beter tot hun recht komen. Deze bijstellingen zijn inmiddels al weer overschaduwd door het verschijnsel dat nationaal en internationaal de groei zelf ernstig stagneert.

De doelstelling van de werkgelegenheid heeft eveneens wijzigingen ondergaan. Vanuit een aanvankelijk kwantitatief gerichte benadering — maximale of volledige werkgelegenheid — is men zich in de loop der jaren meer gaan richten op

optimale of volwaardige werkgelegenheid. Daarbij kregen elementen als zelfontplooiing, het dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid en ruimte voor het kiezen van een beroep, werkring of arbeidsplaats in overeenstemming met persoonlijke voorkeur en geschiktheid meer aandacht 20). Ook op deze punten onderging het min of meer kwalitatief gerichte denken inmiddels sterk de invloed van de afnemende werkgelegenheid als gevolg van de verslechterende economie. Methoden om door arbeidstijdverkorting en spreiding van werk (deeltijdarbeid, flexibele werktijden) de beschikbare werkgelegenheid over meer mensen te verdelen gingen de aandacht vragen.

De doelstelling van een redelijke inkomensverdeling heeft eveneens regelmatig de aandacht gehad. De opbouw en instandhouding van het stelsel van sociale voorzieningen, de verschillende vormen van loonpolitiek, de *Interimnota inkomensbeleid* 1975, het SER-advies over enkele grondslagen voor een redelijk inkomensbeleid 21) en de adviesaanvraag aan de SER over een Raamwet op de inkomensvorming van juni 1979 zijn alle belangrijke aspecten van deze doelstelling.

Van essentiële betekenis voor de feitelijke inkomensverhoudingen zijn momenteel de gegroeide koppelingsmechanismen. Hiermee is de gehele inkomensvorming doortrokken. Te noemen zijn o.a. het trendbeleid voor ambtenaren en werknemers in de non-profitsector, het volgen van uitkeringen van niet-actieven van de loonontwikkeling van de actieven op basis van de Wet aanpassingsmechanismen en de koppeling van lonen aan prijzen via het systeem van de automatische prijscompensatie. Deze koppelingsmechanismen hebben tot gevolg dat de inkomensvorming voor verschillende groeperingen in de maatschappij sterk afhangt van en gebonden is aan die van anderen. De sterk verminderde groei van het nationale inkomen tegenover de voortgaande groei van het aantal uitkeringsgerechtigden doet de vraag van de betaalbaarheid steeds duidelijker stellen.

De doelstelling van een stabiel prijsniveau is in 1956 expliciet als voorwaarde geformuleerd voor het bereiken van de andere doeleinden. In het advies van 1966 werd inflatiebestrijding echter ook als een waarde op zich beschouwd 22). Inflatie is immers niet alleen een economisch maar ook een maatschappelijk kwaad. Het brengt op geheel willekeurige wijze veranderingen aan in de inkomens- en vermogensverhoudingen, het bevordert de afwentelingstendenzen, stimuleert de vlucht in het zwarte circuit en ondergraaft daarmee het vertrouwen van de mensen in de eerlijke werking van de maatschappelijke structuur.

De doelstelling van een evenwichtige betalingsbalans is door de jaren heen een vast punt gebleven, omdat deze steeds als een belangrijke maatstaf werd gezien voor de kwaliteit van onze economische relaties met het buitenland. Gelet op de procentuele omvang van onze im- en export in verhouding tot het nationaal product is deze evenwichtigheid van bijzonder grote betekenis. De gedachtenwisselingen over deze doelstelling hebben zich dan ook vooral bewogen binnen het kader van haar prioriteit in verhouding tot de andere doelstellingen.

17) SER, *Advies inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek*, Den Haag, 1951.

18) SER, *Rapport inzake een onderzoek van de economische situatie in Nederland*, Den Haag, 1956.

19) *Nota inzake de selectieve groei*, Den Haag, juni 1976. SER, *Advies inzake een aantal aspecten van het sociaal-economische structuurbeleid in de periode 1975-1980*, Den Haag, 1976.

20) SER, *Advies over doeleinden en strategie van een structureel werkgelegenheidsbeleid*, Den Haag, 1976.

21) SER, *Advies inzake enkele grondslagen van een beleid gericht op redelijke inkomensverhoudingen*, Den Haag, 1978.

22) SER, *Advies inzake mogelijkheden ter bestrijding van inflatie*, Den Haag, 1966.



Tot welke conclusies leidt deze summier evaluatie van de sociaal-economische doelstellingen? In de eerste plaats is te constateren dat het denken over deze doelstelling zich meer is gaan richten op kwaliteit en rechtvaardigheid naast kwantiteit. Deze ontwikkeling staat in nauw verband met die welke zich in algemene zin heeft voorgedaan op het terrein van participatieve democratie, dat wil zeggen in het meewerken aan de besluitvorming. Met name in de jaren zestig zijn in alle geleidingen van de samenleving, nationaal en internationaal, golven van democratisering te constateren geweest. Kerken, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties, politieke partijen en het bedrijfsleven zijn daarbij intensief betrokken geweest. Daarbij zijn ook nieuwe waarden en normen een rol gaan spelen, die vooral betrekking hebben op de kwalitatieve aspecten van onze samenleving, op de kwaliteit van het bestaan. Men denke in dat verband aan vraagstukken als de gerechtvaardigheid van oorlog (kernwapens), de leefbaarheid van de wereld (milieu), de werkbaarheid van het productieproces (arbeidsomstandigheden), de betrokkenheid met de derde wereld (ontwikkelingssamenwerking), het overmatig gebruik van grondstoffen (energie) in het licht van de grenzen aan de groei, naast vele andere onderwerpen.

Een tweede factor betreft de wijziging van de economische situatie en de betekenis daarvan voor de doelstellingen. Ten gevolge van een aantal ontwikkelingen (energiecrisis, internationale monetaire crisis, opkomst nieuwe industriële landen, veranderingen in het patroon van de wereldhandel enz.) is de groei van de economie sterk vertraagd, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid, de collectieve uitgaven en de besteedbare inkomens. De versobering (Club van Rome) die in de discussie over de kwaliteit van het bestaan reeds werd nagestreefd als doel, werd daarmee een feitelijk en onontkoombaar gegeven.

Een gevolg is dat de vraag hoe de groei moet worden aangewend, naar de achtergrond is verschoven en de vragen hoe de niet-groei moet worden gedeeld en wie de gevolgen daarvan moeten dragen, midden in de belangstelling zijn komen te staan. Deze ingrijpende verandering in de sociaal-economische situatie heeft in het beleid nog onvoldoende vertaling gevonden. Bovendien heeft zij nog onvoldoende doorgewerkt in de attitude van de samenleving en heeft zij geleid tot frustraties in de politieke en maatschappelijke besluitvorming, die nog op de voorbije perspectieven teerde.

In plaats van het verwezenlijken van nieuwe waarden, waartoe een voortdurende groei ons in staat stelde, zijn we nu door een materiële stilstand gedwongen tot matigen en inleveren. De ontwikkeling naar een grotere deelname aan de democratische besluitvorming (participatieve democratie), die aanvankelijk onstuimig en in een latere fase wat meer geordend verliep, sloeg om in haar tegendeel. Individuen en groepen zijn zich gaan richten op behoud van de eigen positie en vervallen tot „doemdenken” over de toekomst.

### **Hoe nu verder?**

Minister van Sociale Zaken Albeda, heeft in de Memorie van Toelichting bij de begroting 1981/23 een grondige analyse gegeven van de huidige verzorgingsmaatschappij, die zoals hij aangeeft, tevens een maatschappij van zorgen is geworden. Albeda gaat daarbij ook in op de bestuurbaarheid van de sociaal-economische orde. Als belangrijk aspect noemt hij de gemengde besluitvorming waarin de werking van de markt, het overleg, de sociale machtsstrijd, alsmede de overheidsbepalingen met elkaar verstrengeld zijn 24).

De vrijheid van vorming van pressiegroepen, een democratisch goed van de allerhoogste orde, zo stelt hij, moet worden ingebed in een structuur van besluitvorming, die twee kwaden vermijdt. Enerzijds moet een versplintering in tegenstrijdige belangen, waardoor het beleid wordt verlamd, worden voorkomen, en anderzijds moet een te sterke concentratie op het

centrale niveau worden tegengegaan 25). Deze probleemstelling en analyse vormen een goed startpunt voor de vraag: hoe nu verder met de sociaal-economische ontwikkeling en met het beleid? Bij de beantwoording daarvan zullen twee wegen moeten worden gevolgd. De ene weg moet ons brengen tot een herijking van de sociaal-economische doelstellingen, de andere weg tot een nieuwe structuur van besluitvorming die ervoor moet zorgen dat in onze sociaal-economische orde met zijn vele belangengroeperingen een effectief beleid tot stand kan komen om de grote vraagstukken van vandaag en morgen aan te pakken.

Aan de sociaal-economische doelstellingen is hiervoor reeds aandacht besteed. Daarbij kwam naar voren, dat zij in de loop der jaren wel zijn bijgesteld in meer kwalitatieve richting, maar niet grondig herzien. Daarvoor was ook geen aanleiding, omdat in de perioden van expansie alle doelstellingen redelijk konden worden verwezenlijkt en konden worden gefinancierd uit de ruimte, die van jaar tot jaar aanwezig was. Deze situatie is grondig veranderd. De economische groei is geen vanzelfsprekendheid meer en de Nederlandse producten lijken hun afstemming op de bovendien traag groeiende wereldmarkt enigszins kwijt te zijn, terwijl de diverse automatisen in de maatschappij grote financiële lasten veroorzaken die nauwelijks te dragen zijn.

Voor een nieuwe aanpak is dan ook nodig dat de sociaal-economische doelstellingen opnieuw worden geanalyseerd, geformuleerd en geordend. Op die manier kan inhoud worden gegeven aan een nieuw sociaal-economisch beleid dat is toegesneden op de problemen van de jaren tachtig. In dit verband kan worden vermeld dat de Commissie Economische Deskundigen van de SER het initiatief heeft genomen tot een bezinning op het fenomeen van de economische groei en op de effecten daarvan voor de overige sociaal-economische doelstellingen.

De doelstellingen voor het sociaal-economisch beleid en de noodzakelijke herijking daarvan kunnen niet los worden gezien van de structuur van de besluitvorming. Doel en middelen beïnvloeden elkaar immers steeds. Dat geldt zeker ook voor de vraagstukken op sociaal-economisch terrein. Indien geen globale overeenstemming over de sociaal-economische doelstellingen bestaat, leiden overlegstructuren niet tot een concrete en gerichte beleidsaanpak, hoe mooi en democratisch de overlegstructuren ook zijn. Anderzijds geldt dat voor consensus over de doelstellingen een permanent overlegstructuur nodig is omdat anders geen vertaling in effectief beleid plaatsvindt.

### *De besluitvorming*

Om te komen tot een effectief, toekomstgericht beleid is, naast een herijking van de doelstellingen, sturing van de besluitvorming vereist, waarbij wordt uitgegaan van inzicht in de situatie, ordening van de doelstellingen, uitwerking van alternatieve mogelijkheden en vormgeving aan instrumenten waarmee de doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. Een periodiek opgesteld, indicatief plan dat op hoofdzaken de kwantitatieve ontwikkeling van de economische grootheden en de verbanden hiertussen beschrijft, zou het uitgangspunt kunnen zijn:

„Reeds het woord indicatief wijst er op, dat het niet de bedoeling is om op die wijze te komen tot de opstelling en uitvoering van een gedetailleerd, kwantitatief uitgewerkt structuurplan. Reeds de openheid van onze economie en de verstrengeling met die van andere landen verhinderen dit. Het beleid zou er derhalve meer op gericht moeten zijn te komen tot een kwalitatieve omschrijving der doelen met een kwantitatieve afstemming van de meetbare grootheden, opdat van een consistent geheel sprake zal zijn. Zo is b.v. een kwantitatieve afstemming van de beoogde ontwikkeling van de vrij beschikbare inkomens in de particuliere sector enerzijds en de beoogde ontwikkeling van de fiscale en premiedruk in de collectieve sector anderzijds noodzakelijk” 26).

23) Zie aldaar, blz. 4.

24) Idem, blz. 12.

25) Idem, blz. 13.

Met andere woorden, het indicatief plan zal het kader moeten bieden voor een sociaal-economische politiek, die door globale en gerichte beïnvloeding sturing geeft aan de vorming, verdeling en besteding van het nationale inkomen.

Het opstellen van een dergelijk raamplan voor de middellange termijn, het doen van keuzen voor een bepaalde economische politiek en de realisering daarvan vragen om een zorgvuldige wijze van voorbereiding en besluitvorming. In de maatschappelijke orde waarin wij leven, betekent dit dat ruimte wordt gegeven aan de participatie vanuit de sociaal-economische en maatschappelijke groeperingen en dat recht wordt gedaan aan regering en parlement als hoogste regelgevers voor het sociaal-economische bestuur van het land. Aanvaarding van deze uitgangspunten biedt de grootst mogelijke waarborg voor de effectiviteit van de gedane keuzen en grondvest het geheel in ons staatkundig bestel.

Hoe kan een daarop gerichte besluitvorming worden gestructureerd? De huidige sociaal-economische overleg- en adviesinstituten op centraal niveau zijn de Stichting van de Arbeid en de SER. Het ligt voor de hand dat bij de vaststelling van hun plaats in de geschetste procedure het karakter van deze instellingen bepalend is. De Stichting van de Arbeid is van privaatrechtelijke aard, omvat alleen centrale organisaties van werkgevers en werknemers en richt zich vooral op het in vertrouwelijke sfeer bespreekbaar maken van en onderhandelen over sociaal-economische vraagstukken, die op centraal niveau hen en hun onderlinge verhoudingen raken. De SER is een publiekrechtelijk orgaan, omvat naast de vertegenwoordigers van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers ook kroonleden uit de belangrijkste wetenschappelijke en politiek-maatschappelijke stromingen en beraadt zich in de openbaarheid over het sociaal-economische beleid van de regering.

In de lijn van de eigen aard van resp. de SER en de Stichting van de Arbeid, heeft de SER tot taak aan deze besluitvorming op sociaal-economisch terrein in adviserende zin deel te nemen, voor zover het gaat om vraagstukken met een nationale en publieke dimensie. De Stichting van de Arbeid vervult met name een functie voor het op centraal niveau bespreken van vraagstukken voor zover die liggen binnen de directe werkingssfeer van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Hiervan uitgaande ligt het in de rede, dat de SER periodiek het indicatief raamplan voor de middellange termijn opstelt en als advies aan de regering uitbrengt.

Dit raamadvis zal tevens een analyse en beleidsaanbevelingen moeten bevatten over de wederzijdse afstemming van en de coördinatie tussen de marktsector en de collectieve sector. Deze afstemming is nodig in verband met de steeds sterker geworden wederzijdse beïnvloeding en onderlinge afhankelijkheid van beide sectoren. De ontwikkeling van de moderne industriële maatschappij heeft, naast de verantwoordelijkheid van de overheid voor de collectieve sector, geleid tot een toenemende overheidsverantwoordelijkheid voor — en bemoeienis met — het wel en wee van de particuliere sector. Voorts bracht de verantwoordelijkheid van de overheid voor de repercussies van de groei van de collectieve sector — met name voor de uitbreiding van de collectieve voorzieningen — voor de werking van de marktsector met zich, dat deze repercussies in het overheidsbeleid worden betrokken en verdisconteerd.

Een coördinerende taak bij deze advisering op nationaal niveau bestaat eveneens ter zake van het beleid met betrekking tot de diverse sectoren van de volkshuishouding: de primaire, secundaire, tertiaire en kwartaire sector. Dit betreft de effecten van zowel het macro-economische, het functionele-, het facetten- als het sectorstructuurbeleid voor deze sectoren. In dat verband dient de SER de algemene en specifieke steunverlening periodiek te evalueren en te onderzoeken of te verlenen faciliteiten en op te leggen heffingen voldoen aan de norm van marktconforme overheidsinterventie ter versterking van de marktsector en ter verwezenlijking van de gestelde sociaal-economische doeleinden. Voor zover de coördinatie tussen en binnen de sectoren en de afstemming

van de beleidsinstrumenten ook betrekking hebben op het mesoniveau, ligt het op de weg van de SER deze te bevorderen door het opstellen en geven van regels voor op dat niveau adequate informatie- en overlegstructuren (vgl. de fusiecode).

### *Indicatief middellange-termijnplan*

Uitgaande van de bovengenoemde uitgangspunten zou de te volgen procedure als volgt kunnen verlopen:

- jaarlijks stelt de SER een raamadvis op voor het sociaal-economische beleid voor de middellange termijn zoals hiervoor is aangegeven. Dit raamadvis zal tijdig in het voorjaar gereed moeten zijn;
- na vaststelling van het raamadvis in de SER vindt over dit advies een gedachtenwisseling plaats met de regering. Een dergelijk geïnstitutionaliseerd tripartiete overleg, dat mede door inschakeling van het SER-secretariaat een meer permanent en frequent karakter zal hebben dan het huidige ad-hoc-overleg in het najaar, draagt geen onderhandelingskarakter; de verschillende onderdelen van het advies een gedachtenwisseling plaats met de regering. Een dergelijk geïnstitutionaliseerd tripartiet overleg, dat mede door inschakeling van het SER-secretariaat een
- de regering bepaalt binnen een zekere termijn haar standpunt ten opzichte van het advies en brengt dit ter kennis van het parlement;
- regering en parlement bespreken het advies en het regeringsstandpunt. In dit gemeen overleg zal het indicatief middellange-termijnplan voor het sociaal-economische beleid op nationaal niveau — en daarmee de verdeling van de economische groei tussen de collectieve en de marktsector — zijn definitieve gestalte krijgen;
- de regering geeft in de Miljoenennota en in de begrotingen bij de opening van de Staten-Generaal de uitwerking van het op korte termijn te voeren sociaal-economische beleid binnen het kader van het vastgestelde middellange-termijnplan.

In de Stichting van de Arbeid c.q. de bedrijfstakken en ondernemingen vinden dan overleg en onderhandelingen plaats over de invulling van het sociaal-economische beleid in het bedrijfsleven binnen het nationale sociaal-economische kader, zoals dit op grond van de hierboven geschetste procedure is voorbereid en vastgesteld. Deze besluitvormingsprocedure plaatst de uitwerking van het sociaal-economische beleid aldus in een centraal, door regering en parlement aangegeven kader.

In zeker opzicht bestaat hier een parallelliteit met de ideeën van Van den Doel, Tinbergen en De Galan 27). De vergelijking houdt op, waar Van den Doel c.s. de loonvorming zelve aan de parlementaire besluitvorming willen onderwerpen (democratische dwang). In het hierboven uiteengezette systeem blijven de sociale partners de nodige onderhandelingsvrijheid behouden, zowel op immaterieel gebied als op dat van de loonvorming. Wel is sprake van een beperking van de onderhandelingsruimte, omdat die is afgeleid van het door regering en parlement aangegeven kader 28). Daar staat tegenover dat die beperking ook nu al geldt, maar wordt ingebracht wanneer de onderhandelingen op bedrijfstakniveau al ver zijn gevorderd. En daarmee wordt geen recht gedaan aan een zorgvuldige besluitvorming en ontstaat ineffectiviteit en frustratie.

26) Zie noot 7.

27) J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen. Pleidooi voor een geleide loonpolitiek, *ESB*, 17 maart 1976, blz. 264 e.v. en 1 september 1976, blz. 828 e.v.

Zonder op de herformulering van de sociaal-economische doelstellingen vooruit te lopen, kan men zich afvragen of er voldoende gronden zijn om in een verandering van het getij te geloven. Hoe liggen de mogelijkheden voor een economisch herstel? Materieel bezien is de toekomst niet zonder perspectief. In het rapport *Facing the future* van de OECD wordt een grondige analyse gemaakt van deze toekomstmogelijkheden voor de gehele wereld. In fysieke zin bestaan er volgens dit rapport geen grenzen aan de groei, die binnenkort zullen worden bereikt. Wel liggen er grote vraagstukken in de overgang naar een andere fase in de ontwikkeling van de wereld economie en zal met name de besluitvorming om het haalbare te realiseren nationaal en internationaal zeer moeilijk zijn.

Voor ons land zijn de perspectieven vrij somber. De collectieve uitgaven zijn wat onoverzichtelijk, onbestuurbaar en onbeheersbaar geworden en de financieringstekorten van de overheid zijn wat onverantwoord hoog opgelopen. De betalingsbalans is wat ontwricht en de economische structuur is wat geërodeerd. De industrie is hier en daar wat verouderd en de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen in de ondernemingen is wat verloederd. Het arbeidsethos is wat verschaald en de overlegstructuren zijn wat verkrampt. Al met al niet zonder meer beoedigende constatering. Toch behoeven de vooruitzichten geenszins als compleet hopeloos te worden gekarakteriseerd. De infrastructuur van Nederland kan immers positief worden gewaardeerd: de geografische ligging, het geheel van verkeersvoorzieningen, het bestuurlijke kader, de stand van de wetenschap bieden een goede omgeving voor een nieuwe aanpak. Ook onze nationale balansposten staan voor een groot deel aan de goede zijde van de balans. We hebben een beroepsbevolking, die hoogwaardig van opleiding en ervaring en breed van samenstelling is en we hebben de rijkdom die het aardgas ons geeft. Met andere woorden: stuk voor stuk mogelijkheden om de uitdaging voor de jaren tachtig te kunnen beantwoorden. Wel is het onvermijdelijk, dat een aantal sociale en economische keuzen wordt gemaakt. De belangrijkste zijn de volgende.

Ten eerste zullen de extra baten uit het aardgas moeten worden bestemd voor vernieuwing van onze economie en aldus voor versterking van het productiepotentieel, in plaats van, zoals tot nu toe, voornamelijk in een niet-direct productieve of consumptieve sfeer te verdwijnen. Zouden alleen de uit de verwachte prijsstijgingen verkregen extra baten hiervoor worden bestemd, dan zou het — zoals uit tabel 3 blijkt — in 1981 al gaan om f. 2,7 mrd., in 1982 om f. 4,6 mrd. en in 1983 om f. 6,3 mrd. (De totale Marshall-hulp in de periode 1948-1954 bedroeg f. 3,6 mrd.). Gezien de moeilijke positie van onze economie is er thans meer dan ooit aanleiding deze middelen in een fonds voor heroriëntatie en vernieuwing van de economische structuur en ter versterking van de toekomstige energievoorziening, en aldus tot verbetering van de zorgwekkende werkgelegenheidssituatie, af te zonderen. Dit fonds zou gezamenlijk beheerd kunnen worden door de overheid, werknemers en werkgevers.

Een tweede belangrijk punt, dat ook een hoofdthema is in het rapport inzake de Nederlandse industrie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 29) en in het rapport van de Commissie van Economische Deskundigen 30), is dat onze industrie — ook kwalitatief — een doelgerichte impuls krijgt. In 1975 wees ik hier reeds op:

„Het nieuwe sociaal-economische structuurbeleid zal een versterking van de industriële sector en een uitbreiding van de dienstensector als basis van onze welvaart, welzijn en werkgelegenheid krachtig dienen te bevorderen. . . Wij staan nu voor de taak tijdig dit productiepotentieel uit te bouwen en te versterken teneinde in de jaren tachtig te beschikken over een goed ingevoerde en krachtige industrie van concurrerend formaat. Hiervoor zal ons land de mogelijkheden moeten gebruiken, die de technische vooruitgang en de onderwijsontwikkeling bieden” 31).

De industrie in brede zin moet de produkten en diensten leveren, die onze economische verhouding met het buitenland in evenwicht kunnen houden. Bij een invoer van ca. 50% van ons bruto nationaal produkt en een overeenkomstige omvang van de uitvoer, waardoor ons land voor een groot deel van de vorming van het nationaal inkomen afhankelijk is van het buitenland, is dit een *conditio sine qua non*. Voor de ontwikkeling van een daarop gericht beleid zou een Raad voor de Industriepolitiek moeten worden opgericht die de regering hierover adviseert. Het ligt voor de hand deze raad in te passen in het kader van de SER. Op deze wijze wordt niet alleen de — door de WRR bepleite — noodzakelijke inbreng van deskundigen gewaarborgd, maar kan tevens als resultante van de wederzijdse beïnvloeding van wetenschap en praktijk, worden bereikt dat het te ontwikkelen industriebeleid gedragen wordt door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.

De Raad voor de Industriepolitiek zou daarbij tevens een coördinerende rol kunnen vervullen tussen de diverse sectoren/bedrijfstakken 32). In dat verband is denkbaar dat de Raad op mesoniveau verzamelde en uitgewerkte gegevens, visies en perspectieven van de sectoren toetst, hierover selectief adviseert en aldus als „zeef” fungeert bij het van overheidswegen toekennen van functionele en sectorale steun en van financiële faciliteiten voor innoverende en speerpuntactiviteiten en voorts een begeleidende taak vervult bij de concrete uitvoering van het door de regering en parlement vastgestelde beleid.

Een derde hoofdpunt, en de daaraan verbonden keuze- en prioriteitenstelling, houdt verband met de noodzaak van het opnieuw formuleren van plaats en functie van de collectieve sector in onze nationale economie. Dit veronderstelt tevens een bezinning op de grondslagen van ons sociale-voorzieningsstelsel en de betaalbaarheid daarvan op basis van een structurele meerjarige budgettering. Daarbij ware aan te sluiten bij een aan het eind van de jaren zestig gestarte adviserende door de SER over de programmering van de sociale zekerheid 33).

Bij de genoemde hoofdpunten van het toekomstige beleid zal de bestrijding van de werkloosheid centraal moeten staan. Daarbij zal gekozen moeten worden voor een beleid op twee sporen. Aan de ene kant zal alles erop moeten zijn gericht de industrie als belangrijke drager van werkgelegenheid weer gezond te maken. De hiervoor aangegeven keuzen hebben

28) Dit door het parlement en de regering aangegeven kader zou voor het bedrijfsleven een taakstellend karakter dragen, in die zin dat b.v. mutaties in het looninkomen en de overige personele inkomens die het streefcijfer overschrijden, niet zonder gevolgen blijven. In het in 1979 door de SER uitgebrachte advies over het sociaal-economische beleid op middellange termijn wordt daaromtrent het volgende gesteld: „Wordt gekozen voor een grotere initiële loonsverhoging (dan de kosten- en produktiviteitsontwikkeling en daarmee de internationale concurrentiepositie toelaat), dan dient deze gepaard te gaan met een overeenkomstige verlaging van de sociale werkgeverspremies en een hiermee in overeenstemming zijnde aanpassing van de ontwikkeling van het niveau van de collectieve voorzieningen” (blz. 37).

29) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980.

30) CED, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, SER, Den Haag, 1980.

31) Zie noot 7.

32) Dr. P. E. de Hen stelt dat het merkwaardig is „dat een van de voorlopers van de SER, de vooroorlogse Economische Raad, veel meer aandacht geschonken heeft aan sectorale problemen, terwijl ook de Hoge Raad van Arbeid, een andere voorloper, er wel mee bezig is geweest. Beide organen studeerden op de gewenste verdere industrialisatie”. Zie P. E. de Hen, *Actieve en reactieve industrialisatiepolitiek in Nederland*, Amsterdam, 1980. Overigens heeft de SER zich niet geheel van studies over dit onderdeel van het sociaal-economische beleid onthouden. Vgl. b.v. SER, *Rapport inzake sectorstructuurpolitiek*, Den Haag, 1969.

33) SER, *Eerste advies over de programmering van de sociale verzekering op middellange termijn*, Den Haag, 1970. Het tweede advies werd uitgebracht in 1972.

daar direct of indirect alles mee te maken. Voor zover het aantal arbeidsplaatsen voorlopig nog onvoldoende blijft voor de — tot 1985 met 50.000 manjaren per jaar — toenemende beroepsbevolking zal tegelijkertijd moeten worden gekozen voor een verdeling van werkgelegenheid, bv. door arbeidstijdverkortende en arbeidstijdspreidende maatregelen, zoals deeltijdarbeid en flexibele werktijden. Voorwaarde is echter, dat een dergelijk beleid financieel verantwoord en uit arbeidsmarkt- en bedrijfsorganisatorisch oogpunt tevens mogelijk is.

Naast de genoemde hoofdpunten op het materiële vlak zal aan de andere kant het toekomstbeleid ook een belangrijk basisspoor op het immateriële vlak moeten inhouden. Dat betreft de wijze, waarop vanuit een brede betrokkenheid van de sociale partners, de beoogde doelstellingen worden nagestreefd. Uitgaande van de huidige situatie is het duidelijk dat ieder zijn deel zal moeten inbrengen om de noodzakelijke structurele verbeteringen te bereiken. In onze samenleving met haar eigentijdse waarden en normen van inspraak en medezeggenschap betekent dit dat men zich gekend zal moeten weten in deze gezamenlijke aanpak en in de offers die hierbij zullen worden gevraagd. Velen dragen het risico van de goede en kwade kansen van de ontwikkelingen, bij kwade kansen in de vorm van werkloosheid. Deze „risico-aansprakelijkheid” vormt de rechtsgrond voor het betrokken zijn bij het meewegen en meebepalen van de beleidsalternatieven. Wel zal de organisatie van de besluitvorming en de medeverantwoordelijkheid zo moeten zijn dat de flexibiliteit en effectiviteit van het beslissen en besturen gewaarborgd blijven.

Hiervan uitgaande zullen op de verschillende niveaus van besluitvorming — macro, meso en micro — werkgevers en werknemers door middel van hiervoor bestaande of te creëren adequate overlegstructuren samen moeten bezien wat sociaal en economisch moet en kan. Daarbij zullen zowel de beperkingen in de inkomensvorming als de toekomstmogelijkheden voor de werkgelegenheid punten van gezamenlijke besprekingen vormen.

### Slotbeschouwing

De periode 1963–1980 werd gekenmerkt door een groot aantal belangrijke ontwikkelingen op sociaal-economisch en maatschappelijk gebied. Economisch gezien ging het ons een groot aantal jaren voor de wind, waardoor de welvaartsstaat gestalte kreeg en vervolgens evolueerde tot verzorgingsstaat. In deze periode ontwikkelde ook de EG zich steeds verder.

Op vrijwel alle terreinen van het sociaal-economisch leven kwam nieuwe wetgeving tot stand, zoals op het gebied van de sociale zekerheid, ondernemingsrecht, arbeidsrecht, loonvorming en consumentenbeleid. Ook werd de fusiecode ontwikkeld. Door de energiecrisis in de jaren zeventig ontstond grote belangstelling voor het energiebeleid, waarin de rijkdom van ons aardgas nog steeds een belangrijke plaats inneemt.

Halverwege de jaren zeventig begon zich, zowel internationaal als nationaal, onder meer onder invloed van de prijsexplosie van energie, een steeds slechtere economische situatie af te tekenen. Het begrip groei sloeg om in termen als bezuiniging, matigen en inleveren, zowel voor de collectieve als voor de particuliere sector. Intussen nam de werkloosheid een dramatische omvang aan.

Kijkend naar de toekomst lijkt een herijking van de sociaal-economische doelstellingen gewenst en dient de noodzaak voor nieuwe vormen van sociaal-economische besluitvorming zich aan. Hierin zal het antwoord moeten worden gezocht voor een evenwichtige en effectieve oplossing van de grote sociaal-economische vraagstukken van de jaren tachtig.

Het perspectief voor een nieuwe sociaal-economische orde en de kansen voor een industrieel reveil zijn nog aanwezig. Mits we bereid zijn gezamenlijk een aanpak te kiezen waarmee wij de ons overweldigende problemen te lijf kunnen, met behoud van die wezenlijke zaken die we in de jaren na de tweede wereldoorlog tot op heden gezamenlijk en met veel inspanningen hebben opgebouwd.

Als we verder kijken en we ontwaren de sombere vooruit-

zichten voor de toekomst, mondiaal en niet minder nationaal, dan moeten we verzuchten: fijn is anders. We kunnen, op weg naar een miljoen en meer onvrijwillig niet-actieven (in WW en WAO), doormodderen of durven samen te werken zoals na 1945 met zoveel succes is gebeurd. We hebben nu meer instrumenten dan toen voorhanden om uit de problemen te komen. Laten we die gezamenlijk en in harmonie gebruiken.

J.W. de Pous

### Appendix. Sociaal-economische kroniek van jaar tot jaar

- 1963 Overeenstemming over de invoering van een minimumloon van f. 100 per week. Niet-looninkomens stijgen met 4%; loonsom per werknemer in de bedrijven stijgt met 8%. Invoering AKW.
- 1964 Stijging loonvoet bedrijven bedraagt 15%, bij de overheid 20% (Toxopeus-ronde); matiging materiële overheidsuitgaven, restrictief prijsbeleid.
- 1965 Verlaging loon- en inkomstenbelasting per 1 juli 1965. Het bruto nationaal produkt groeit met 5%, de arbeidsmarkt blijft gespannen. EG-effect wordt voelbaar. Invoering Algemene Bijstandswet (ABW). Invoering WWV en sociaal minimum in AOW/AWW.
- 1966 Overbesteding en monetaire spanning. Instelling stelsel van centrale financiering. Volume van investeringen bedrijven stijgt met 8,5%. Vervanging ziekenfondsbesluiten door Ziekenfondswet.
- 1967 Suez-crisis. Kentering van het economisch getij; volume investeringen loopt terug, werkloosheid stijgt tot 85.000 personen. Verlaging discontovoet. Opheffing kredietrestricties. Invoering van de WAO, herziening ZW en WW.
- 1968 Wereldhandel neemt toe met 12%, investeringen stijgen met 9,5%. De arbeidsinkomensquote loopt terug naar 75,5%. Invoering AWBZ.
- 1969 Voortduren van conjuncturele hausse. Werkloosheid loopt terug naar 62.000 personen, prijsstijging particuliere consumptie loopt op tot 7%. Invoering BTW. Invoering WSW.
- 1970 Looneisen in Rotterdamse haven leiden tot een landelijke f. 400-golf. Inflatiecorrectie. Volumeconjunctuur slaat om in prijsconjunctuur. Begin optrekking AOW tot netto-minimumloon.
- 1971 Loonstijging ca. 13,5%, prijspeil particuliere consumptie stijgt met 7%. Afremming van de bestedingen via de wiebeltax. Invoering 0-circuit.
- 1972 Groeiende aandacht voor prijs- én loonbeleid. Geregisteerde arbeidsreserve bedraagt 120.000 personen. De investeringen dalen met 8%.
- 1973 Totstandkoming centraal akkoord. Arabische landen besluiten tot beperking olieproductie. Invoerprijspeil stijgt met 7,5%.
- 1974 Het invoerprijspeil „explodeert” met een stijging van 34%. Het beleid raak in de klem van de onmogelijkheid te stimuleren, bij oplopende werkloosheid. Overschot van f. 4.0 mrd. op lopende rekening.
- 1975 Geregisteerde arbeidsreserve loopt op tot 206.000 personen. Nationale ontwikkeling blijft sterk. Groei collectieve sector wordt voelbaar.
- 1976 Werkloosheid loopt hardnekkig op, geregisteerde arbeidsreserve bedraagt 224.000 personen. Recordoverschot op lopende rekening f. 6,5 mrd. Invoering AAW.
- 1977 Afbrokkelende uitvoer wordt gecompenseerd door expansie binnenlandse bestedingen. Financieringstekort van de totale overheid bedraagt 4,0% op kasbasis.
- 1978 Saldo op lopende rekening van de betalingsbalans slaat om in een tekort van f. 2,5 mrd.
- 1979 Tweede oliecrisis. Volume particuliere consumptie stijgt slechts met 2,5%. Financieringstekort op kasbasis loopt op tot 5,5%. Zeer hoge reële rente.
- 1980 Toepassing Wet op de loonvorming. De voor het aardgas e.d. gecorrigeerde arbeidsinkomensquote zal waarschijnlijk oplopen tot 93,5%. Uitbreiding AKW tot kinderbijslag vanaf eerste kind. Wet aanpassingsmechanismen minimumloon/sociale uitkeringen.