



Continuïteit en vernieuwing
in de sociaal-democratie

Schuivende Panelen

DcnPP

Schuivende Panelen

Continuïteit en vernieuwing
in de sociaal-democratie

Amsterdam, november 1987

Schuivende Panelen

1^e druk november 1987

2^e druk januari 1988

Dit rapport verschijnt onder verantwoordelijkheid van de Commissie Programatische Vernieuwingen.

Van deze commissie maakten deel uit Jan Pronk (voorzitter), Marjanne Sint, Joop Th.J. v.d. Berg, Hedy d'Ancona en Wim Albers. Jan van Muilekom was ambtelijk secretaris.

Inhoudsopgave

- Woord vooraf 9
- 1 Democratisch-socialisme in een veranderende omgeving 13
- 1.1 *De historische plaats en taak van het democratisch-socialisme* 13
- 1.2 *De internationalisering van economie en cultuur* 24
- 1.3 *De aantasting van het milieu* 31
- 1.4 *Technologische sprongen vooruit* 38
- 1.5 *Demografische en sociale veranderingen* 48
- 1.6 *De noodzaak van vernieuwing: ontwikkelingen elders* 57
- 2 Economische groei en structuur; economische orde 60
- 2.1 *Continuïteit en vernieuwing* 60
- 2.2 *Steun voor groei* 71
- 2.3 *Versterking van de economische structuur* 76
- 2.4 *Toegang en verdeling* 84
- 2.5 *De economische orde* 90
- 3 Arbeid, inkomen en collectieve voorzieningen in een veranderende maatschappij 105
- 3.1 *Verzelfstandiging van burgers* 105
- 3.2 *De optie(s) van het arbeidsloos inkomen* 107
- 3.3 *Arbeidsmarktbeleid* 111
- 3.4 *Opties m.b.t. de sociale zekerheid* 114
- 3.5 *Collectieve voorzieningen, arbeid en inkomen* 118
- 3.6 *Impasse in de verzorgingsstaat* 122
- 4 Cultuurpolitiek: overdracht en vernieuwing 127
- 4.1 *Plaats van de cultuurpolitiek* 127
- 4.2 *Karakter cultuurpolitiek* 130
- 4.3 *Opties in de cultuurpolitiek* 132
- 4.4 *Politieke beïnvloeding van waardenpatronen* 139
- 5 De politieke orde en rechtsorde 146
- 5.1 *'Kerntaken' van de staat* 146
- 5.2 *Vrijheidsbeperkingen aan staatsoptreden* 148
- 5.3 *De rechtsorde: terug naar de wetgever* 149
- 5.4 *Vernieuwing van democratie en bestuur: drie opties* 154

6	Het internationale beleid	161
6.1	<i>Opties op diverse niveaus</i>	161
6.2	<i>Internationale vrede en welvaart</i>	162
6.3	<i>Internationale structuren</i>	173
6.4	<i>Nederland en Europa</i>	176
6.5	<i>Een Europees veiligheidsbeleid</i>	180
6.6	<i>Tussen ambitie en smalle marges: vernieuwing en verdeling, een uitdaging voor democratisch-socialisten, ook internationaal</i>	190
	Verantwoording	193

Het rapport dat voor u ligt wil materiaal aandragen voor de gedachtenvorming binnen de Partij van de Arbeid; voor een programmatische discussie op hoofdlijnen waarin de maatschappelijke ontwikkelingen en de betekenis die zij hebben voor de jaren negentig centraal staan.

De titel van het rapport is ontleend aan Schuyt, die in onze ogen een rake typeering gaf van de huidige situatie, die hij als volgt beschreef:

"De huidige maatschappelijke situatie zou men kunnen vergelijken met drie over elkaar schuivende panelen. Een verdwijnend paneel van een voorbije samenleving, de hiërarchisch-elitair ingerichte standenmaatschappij van voor en na de Tweede Wereldoorlog - tot ongeveer 1963, het jaar van de loonexplosie. Het tweede paneel: de uitgedijde verzorgingssamenleving, die niettemin op vele plaatsen blijkt te falen in het geven van concrete zorg en hulp. Een derde paneel is de samenleving die eraan komt en die het beste getypeerd kan worden als een high-tech informatiesamenleving."

Deze schets is overigens niet alleen van toepassing wanneer de maatschappij vanuit een sociale invalshoek wordt gezien. Ook in economische en politieke zin is er sprake van over elkaar schuivende panelen. Dat geldt evenzeer voor de internationale samenleving. De veranderingen zijn onmiskenbaar, maar er zijn trendbreuken zowel als overlappingsen tussen heden, verleden en toekomst van de maatschappij.

De ondertitel: continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie typeert de geest van waaruit wij hebben geprobeerd aan de ons verleende opdracht te voldoen. Zonder meer terug naar wat voorbij is, past sociaal-democraten niet. Maar datgene wat in het verleden en in de huidige verzorgingsmaatschappij van waarde is willen wij behouden, opdat het ten dienste kan worden gesteld van onze eigenlijke opdracht: de komende samenleving zodanig in te richten, dat daarin voor ieder plaats is. Opdat persoonlijke vrijheid, gelijkheid in kansen en mogelijkheden om aan de samenleving deel te hebben, en democratisch georganiseerde solidariteit samengaan.

Wij hebben ervoor gekozen om uit te gaan van de tendensen die in onze ogen de ontwikkelingen in de komende tijd zullen domineren. Die keuze betekent dat wij niet langs de lijnen van de gebruikelijke indeling van partijprogramma's hebben gewerkt: het rapport is opgezet rond trends en dilemma's. Die keuze houdt ook in dat wij niet gedetailleerd beschrijven wat de invloed van de beschreven ontwikkelingen is op afzonderlijke groepen in onze samenleving (al noemen wij die waar mogelijk). Het gehele rapport is echter doortrokken van een centraal thema: het recht van ieder mens op een zelfstandig en menswaardig bestaan. Het zal duidelijk zijn dat bij de uitwerking naar een beleidsprogramma de verschillen in positie hun weerslag zullen moeten vinden in concrete beleidsmaatregelen. Wij achtten het echter niet in overeenstemming met de aard van de opdracht - een rapport te schrijven dat basis voor discussie kan zijn - om die uitwerking nu al aan te brengen.

In het eerste deel van het rapport - hoofdstuk 1 - passeren de dominerende ontwikkelingen de revue: achtereenvolgens de schaalvergroting en internationalisering van de economie, de toenemende verstoring van ecologische evenwichten en de verslechtering van het fysieke milieu, de zichzelf versnellende technologische ontwikkelingen en de individualisering als sociaal-cultureel fenomeen. Echter, geen blik op de toekomst zonder bezinning op het verleden: welke zijn voor een partij als de Partij van de Arbeid door de jaren heen de leidende beginselen en hoe kregen ze in elke opeenvolgende fase een invulling die paste bij de op dat moment dominerende trends en ontwikkelingen. Waarom interesseren sommige maatschappelijke ontwikkelingen ons op het ene tijdstip meer dan op het andere, waarom trekken sommige gevolgen ervan meer de aandacht dan andere. In hoofdstuk 1 wordt daarom ook ingegaan op de ontwikkelingen in het denken binnen de sociaal-democratie.

Het tweede deel van het rapport presenteert in een vijftal hoofdstukken een beschouwing van de belangrijkste terreinen van beleid voor de sociaal-democratie in de jaren negentig.

Achtereenvolgens komen aan de orde: beperkingen, mogelijkheden en wenselijkheden op het gebied van produktie en groei (hoofdstuk 2), arbeid, inkomen en collectieve voorzieningen (hoofdstuk 3), en cultuur-politiek (hoofdstuk 4). In deze hoofdstukken worden de beleidsconsequenties geplaatst tegen de achtergrond van een visie op de rol van de overheid in het economisch leven en van ideeën over de toekomst van de verzorgingsstaat.

Een politieke partij kan vervolgens niet voorbijgaan aan de gevolgen van de door haar gesignaleerde ontwikkelingen en gepresenteerde wenselijkheden voor de politieke orde waarbinnen beslissingen moeten vallen. Deze worden besproken in hoofdstuk 5. Het rapport wordt afgesloten met een hoofdstuk over internationaal beleid. Dat mag in een rapport als dit niet ontbreken. Democratisch-socialistisch beleid hoort per definitie internationaal georiënteerd te zijn.

Het rapport beoogt een discussiebasis te zijn. Wij hebben er daarom naar gestreefd waar mogelijk verschillende beleidsopties te presenteren, althans voor zover die aansluiting vinden bij de pluriforme gedachtenontwikkeling die zich binnen de Partij van de Arbeid de afgelopen jaren heeft voltrokken.

De opties in de onderscheiden hoofdstukken zijn niet telkens op analoge wijze uitgewerkt. De aard van de te behandelen problematiek speelt hierbij een rol: soms zijn opties zo helder en duidelijk van elkaar te scheiden dat een korte aanduiding voldoende is; op andere plaatsen zijn juist nuances belangrijk en is een uitgebreide toelichting gewenst. Overigens hebben wij als opstellers van het rapport de vrijheid genomen ook voorstellen te presenteren zonder daar alternatieve opties naast te zetten.

Discussie in de partij zal duidelijk maken of wij belangrijke, sterk in de partij levende meningen en inzichten over het hoofd hebben gezien. Die discussie zal, naar wij hopen, ook duidelijkheid brengen over de kwaliteit, waarde en houdbaarheid van wat in onze ogen als een voorkeursoptie mag worden beschouwd.

november 1987

1.1. De historische plaats en taak van het democratisch-socialisme

13

De historische plaats

De geschiedenis van het democratisch-socialisme sedert de totstandkoming van het Plan van de Arbeid wordt gekenmerkt door politieke strijd gericht op 'bestaanszekerheid' en 'een behoorlijk levenspeil'. Daarin wordt sedert het Plan een centrale rol toegekend aan de overheid in het sturen van de economie. Van lieverlede zijn, in veranderde omstandigheden en dankzij vergrote kennis, beide doeleinden naar inhoud en betekenis verbreed.

50 Jaar democratisch-socialisme in hoofdlijnen

In het 'Plan van de Arbeid', gepubliceerd in 1935, werd de doelstelling van de sociaal-democratie in één zin als volgt geformuleerd: 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil voor iedereen'. Niet langer richtte het doel van de sociaal-democratische beweging zich op een groep of klasse in de samenleving; de samenleving als geheel was het onderwerp geworden van het politieke streven van de sociaal-democratie.

Op het eerste oog maakt deze formulering een zuiver 'materialistische' indruk. Toch is dat slechts schijn: de gedachte er achter was (en is!) dat een verzekerd inkomen en minimale welvaart volstrekt noodzakelijke voorwaarden zijn voor sociale onafhankelijkheid. Vrijheid, democratische zeggenschap en maatschappelijke ontplooiing behoeven economische zelfstandigheid om tot ontwikkeling te kunnen komen. Wel zou men er uit kunnen afleiden dat de sociaal-democratie (of: het democratisch socialisme; beide termen worden in het vervolg door elkaar gebruikt) 'gereed' zou zijn, zodra die economische onafhankelijkheid voor ieder zou zijn bereikt. Daargelaten, dat nog lang niet voor iedereen op dit ogenblik die doeleinden daadwerkelijk tot stand zijn gebracht, is daarmee over perspectief en plaats van het democratisch socialisme lang niet alles gezegd. Materiële waarden vormen een noodzakelijke voorwaarde voor maatschappelijke onafhankelijkheid, zij zijn daarmee nog geen voldoende voorwaarde.

Hoewel het de socialistische beweging in het verleden in de eerste plaats te doen is geweest om materiële waarden, zijn 'bestaanszekerheid' en 'levenspeil' ook als begrippen zelf nooit zuiver materieel opgevat; hebben deze, naarmate werd voortgeschreden op de weg naar het doel, steeds dieper en meer immateriële betekenis gekregen. 'Bestaanszekerheid' betekent niet langer meer vrijwaring van honger en armoede, of van onzekerheid over een baan en inkomen. Aan 'een behoorlijk levenspeil' worden vandaag hogere en andere eisen gesteld dan vijftig jaar geleden. Zeker: ook 'andere' eisen, omdat het niet langer meer alleen gaat om een redelijke materiële levensstandaard, maar ook om ontplooiing van talenten en vaardigheden en deel hebben aan de cultuur. Aldus gezien heeft, ook in de maatschappij waarin wij leven, de sociaal-democratie haar doel niet bereikt en haar bestaansrecht allerminst verloren.

Over dat doel -of: de doeleinden- van het democratisch socialisme valt intussen meer te zeggen dan in één zin te vangen is. De georganiseerde sociaal-democratie heeft een geschiedenis van ruim honderd jaar achter de rug waarin zij niet alleen idealen formuleerde voor een maatschappij van sociale rechtvaardigheid. Tegelijkertijd trad zij op als vertegenwoordigster, aanvankelijk van de arbeidende klasse en later meer in het algemeen van al diegenen die voor hun sociale onafhankelijkheid hechte organisatie nodig hadden.

Ideaal en belang tegelijk van die groepen in de samenleving die, aan zichzelf overgelaten, onvoldoende waren en zijn opgewassen tegen de macht -en het periodieke falen tegelijk- van het kapitalisme. Het waren die kapitalistische verhoudingen immers die de bestaanszekerheid van grote groepen in de maatschappij telkens weer ondergroeven en voor zeer velen een behoorlijk levenspeil onmogelijk maakten en zulks, zeker buiten onze grenzen, veelvuldig nog steeds doen.

Het doel zoals het in de jaren dertig, gedurende een nieuwe economische crisis van grote ernst, werd geformuleerd, is ook lang nadien de kern geweest van sociaal-democratisch streven totdat het zuiver materiële van dat doel in de jaren vijftig in belangrijke mate tot stand was gebracht.

Maar voordien (in 1951) had het al breder formulering gevonden, in Nederland bij voorbeeld in het rapport 'De Weg naar Vrijheid'. Daarin werd die kern -'bestaanszekerheid en behoorlijk levenspeil'- nader uitgewerkt. Een behoorlijk levenspeil zou een redelijke verdeling van inkomens met zich mee moeten brengen. Machtsuitoefening in de samenleving zou niet langer toelaatbaar zijn zonder plicht tot verantwoording; concentratie van macht zou niet groter mogen zijn 'dan voor vervulling van de gestelde taken onmisbaar'. Voor een ieder zouden gelijke kansen gegeven moeten zijn 'tot ontplooiing van de persoonlijkheid in de gemeenschap'. Er zou gewerkt moeten worden aan een 'in onze gemeenschap gevestigde cultuur' en aan een 'geordende internationale gemeenschap'.

Enerzijds werd daarmee de formulering van het doel uit 1935 van een breder en meer algemeen karakter; anderzijds vloeide daaruit een programma voort dat veel meer omvatte dan algemene materiële welstand. De taak van de sociaal-democratie omvatte aldus de uitbouw van de democratie, niet slechts in het politieke domein maar ook daarbuiten, de opbouw van een voor ieder toegankelijk onderwijs, de ontwikkeling van een cultuurpolitiek die zich niet alleen op een maatschappelijke elite zou richten en een buitenlandse politiek die orde en welvaart zou bevorderen in plaats van statenanarchie, oorlog en onzelfstandigheid.

Die formulering heeft -helaas- nog altijd een hoge actualiteit. Daarin komen ook de ontwikkeling van het sociaal-democratische denken en de opdracht tot verdediging en versterking van belangen samen. Een werkelijk geslaagde vertegenwoordiging van de belangen van mensen en groepen zonder zelfstandige macht en zonder voldoende recht vergde, met andere woorden, duurzame en diepgaande maatschappelijke hervormingen; vergde ook permanent het ontwikkelen van denkbeelden over de richting waarin en de middelen waarmee zulke

maatschappelijke hervormingen tot stand zouden moeten komen. Was de sociaal-democratie aanvankelijk een coalitie van arbeiders, geleid door hun geschoolde collega's en door intellectuelen, op den duur werd zij een coalitie van arbeiders -geschoold en ongeschoold- en (intellectuele) middengroepen in de maatschappij.

Hoe hoog de idealen ook waren en hoezeer naar hun aard nationale grenzen daarin ook werden overstegen, aanvankelijk ging het in de jaren na de Tweede Wereldoorlog in hoofdzaak om materiële vooruitgang: sociale zekerheid, volledige werkgelegenheid, behoorlijk inkomen; naast toegankelijke gezondheidszorg, behoorlijke huisvesting en voor een ieder toegankelijk onderwijs. Dat vergde tevens grote aandacht voor vergroting en ordening tegelijk van produktieve investeringen en de spreiding daarvan; zeker voor wat Nederland betreft betekende dat een radicale modernisering van wat eens een agrarische en handelsnatie was geweest tot een industriële samenleving. Dat leverde betrekkelijk algemene welvaart op, al heeft ook in Nederland steeds een kleine harde kern voortbestaan van mensen zonder vast werk, opleiding en behuizing, zonder elementaire maatschappelijke zelfstandigheid dus. Bovendien bleven veel voorzieningen in cultuur, onderwijs en verkeer maar voor beperkte groepen toegankelijk. Tenslotte bleef de aandacht voor armoede en onderontwikkeling buiten de landsgrenzen zeer beperkt. Internationale coördinatie -van welvaart en van veiligheid- bleef beperkt tot verruiming van afzetmarkten (in het bijzonder in de Europese Gemeenschap) en tot gezamenlijke verdediging van de westerse democratieën, zulks tegen de hoge prijs van nucleaire bewapening.

Opnieuw bleek, in de vroege jaren zestig, verbreding nodig: groeiende particuliere welvaart bleef immers gepaard gaan met 'collectieve armoede': dat wil zeggen beperkte toegankelijkheid van belangrijke voorzieningen. Dat vergde een programma dat de 'kwaliteit van het bestaan' voorop stelde: een meer dan zuiver materiële formulering van wat eertijds 'een behoorlijk levenspeil' had geheten. Dat vergde tevens voortgang op het pad van meer democratische verantwoording, ook buiten het beperkte terrein van de politieke besluitvorming. Tenslotte vergde dat verdergaande stappen naar internationale coördinatie en samenwerking, in het bijzonder ten behoeve van landen waar elementaire welvaart bleef ontbreken.

De zorg voor bestaanszekerheid en levenspeil kreeg er in de loop van de jaren zestig en zeventig nog een geheel nieuwe dimensie bij. Duidelijk werd dat het onvoldoende zou zijn, wanneer de sociaal-democratie alleen de belangen van een levende generatie tot haar verantwoordelijkheid zou rekenen. De voor gestegen welvaart -en bijbehorend consumptiepatroon- noodzakelijke hulpbronnen dreigden in een snel tempo te worden uitgeput. Voorts betekenden de gangbare produktiemethoden een levensgevaarlijke aantasting van het natuurlijke milieu.

Daarnaast bleek het systeem van militaire beveiliging een ingebouwd me-

chanisme aan ongehoorde overbewapening te hebben voortgebracht, die niet alleen haar eigen risico's met zich bracht maar ook een enorme verspilling van geld en kennis. Tenslotte bleek sociale rechtvaardigheid, ontplooiing en bestaanszekerheid, in het bijzonder in Nederland, hoogst eenzijdig geformuleerd: ten voordele van gezin boven individu; ten voordele van mannen en met achterstelling van vrouwen.

'Bestaanszekerheid' is niet langer meer een kwestie van sociale zekerheid alleen, maar ook van veiligheid en van zekerheid voor toekomstige generaties. Een 'behoorlijk levenspeil' is niet slechts een kwestie meer van groeiende welvaart, maar ook van groter kwaliteit daarvan en van veel bredere spreiding dan tot de eigen landsgrenzen of zelfs die van West-Europa. 'Iedereen' betekent niet langer meer alleen mannen maar ook vrouwen, in dezelfde mate.

Eerder is al gezegd dat de sociaal-democratie kan worden gezien als een coalitie. Een coalitie enerzijds van arbeiders, wier belang en maatschappelijke mogelijkheden zijn gelegen in gezamenlijk en gedisciplineerd optreden; anderzijds van intellectuele middengroepen in bedrijf, instelling en bureaucratie wier drijfveer primair is gelegen in een meer ethisch gefundeerd besef van rechtvaardigheid. Zij zullen die ethiek overigens slechts duurzaam onderschrijven, voorzover die wordt ondersteund door wetenschappelijk inzicht dat economische hervormingen en vergrote maatschappelijke vrijheid aan sociale vooruitgang daadwerkelijk bijdragen. Juist in die 'middengroepen' is het besef levendig geworden dat sociale vooruitgang niet alleen uit materiële onafhankelijkheid voortkomt, maar ook ecologisch behoud, gelijkberechtiging van man en vrouw en stelselmatige ontwapening nodig heeft. Niet dat zulk besef vòòr de opkomst van de zogenaamde 'nieuwe sociale bewegingen' niet bestond, maar het is sedertdien wel meer en meer in het centrum van de belangstelling gekomen, is deel geworden van de kern van sociaal-democratisch denken en handelen. Dat is niet zonder problemen gegaan: de integratie van deze nieuwe bewegingen heeft onmiskenbaar problemen opgeleverd voor de omschrijving van sociale rechtvaardigheid, groei en werkgelegenheid en gerechtvaardigde verdediging. De sociaal-democratie werd daarbij door zulke bewegingen niet altijd 'geholpen', door hun activisme en hun gerichtheid op één 'issue', die zowel die bewegingen zelf als de sociaal-democratie stimuleerde tot modieuze vluchtigheid. Aan de noodzaak van integratie en weging van nieuwe argumenten -met of zonder hulp van die bewegingen - doet dat echter niets af. Immers, klassieke socialistische kernbegrippen als rechtvaardigheid, arbeid en verdediging kunnen het niet stellen zonder herformulering die aan nieuwe inzichten en belangen recht doet.

Het is van belang oudere ideeën en opvattingen -zoals in de Partij van de Arbeid ontwikkeld- aan wat grondiger beschrijving te onderwerpen en hier, hoe kort ook, weer te geven. Het kan laten zien in welke traditie het Nederlandse democratisch-socialisme staat; hoezeer het bereid en in staat is geweest zich veranderde omstandigheden eigen te maken. Misschien ook wel omdat bij alle veran-

dering grondgedachten dezelfde zijn gebleven, maar ook omdat oude waarden soms ten onrechte in het vergeetboek zijn geraakt. Wij beperken ons daarbij tot het na-oorlogse gedachtegoed van de Partij van de Arbeid, zoals het vorm kreeg in een aantal belangrijke geschriften. Daarbij moet, zoals in de inleiding al duidelijk is geworden, in het oog worden gehouden dat vooral de eerste na-oorlogse rapportages hebben voortgebouwd op publikaties van vòòr 1940, in het bijzonder het 'Plan van de Arbeid'.

Vandaar ook dat hier nog een enkel woord nodig is over dat Plan, alvorens uitvoeriger in te gaan op de na-oorlogse geschriften. Daarbij zal niet worden gekozen voor officiële partijstukken -zoals de drie beginselprogramma's en de verkiezingsprogramma's- maar doelbewust voor die werkstukken die, al dan niet in opdracht van de partijorganen, zijn voorbereid en geschreven om het gedachtegoed van de partij te toetsen aan een veranderde maatschappelijke werkelijkheid en die daarvoor over een zekere vrijheid van analyse beschikten die formele partijstukken nu eenmaal wat minder hebben.

Het Plan van de Arbeid

Het in 1935 gepubliceerde Plan van de Arbeid werd oorspronkelijk gedacht als een modernisatie van de oude socialisatieprogramma's uit de jaren twintig. Die hadden aangegeven langs welke weg de eigendom over de produktie van particuliere in gemeenschapshand terecht moest komen; voorts hoe de staat zou moeten omgevormd, via 'nieuw organen', van een instrument van klasseheerschappij tot een instrument van niet alleen politieke maar ook economische democratie.

Onder leiding van ir H. Vos kreeg het Plan een geheel ander karakter. Socialisatie werd niet langer gezien als het middel tot maatschappijhervorming, maar als één mogelijk middel tot economische sturing naast andere. Dat had te maken met een veranderde visie op het belang van de eigendom die plaats had moeten maken voor het groter geworden gewicht van de 'beschikkingsmacht' over de produktiemiddelen. Met andere woorden: tussen eigendom (kapitaal) en arbeid had zich het 'management' gesteld. Voorts was het besef gegroeid dat socialisatie alleen dan kon leiden tot werkelijke economische democratie en socialisme, indien dat internationaal gebeurde. Daar kon een land in crisis, met zijn hoge werkloosheid, niet op wachten en het onderschatte nationale middelen tot succesvolle economische vernieuwing en hervorming. Daar kwam bij dat partij (voor vrijhandel) en vakbeweging (voor protectionisme) verschillend dachten over de noodzakelijke reactie op de internationale economische depressie.

Het Plan ontwikkelde op grond daarvan -en met behulp van de grondig vernieuwde kennis van economische wetmatigheden- een drieledig programma: (1) een crisisprogramma dat aanstuurde op de totstandkoming van openbare werken en op verkorting van de arbeidsduur, ter bestrijding van werkloosheid en ter bevordering van economische groei; (2) een conjunctuurprogramma dat, onder

meer via de belastingpolitiek, matiging zou uitoefenen op de op- en neergaande economische cyclus; (3) een structuurpolitiek programma dat via nationale beheersing van ex- en import en centrale ordening van de produktie van eerste levensbehoeften voldoende consumptie daarvan zou garanderen en de produktie zou onttrekken aan voortdurende crises.

Voor socialisatie kwamen, volgens het Plan, alleen die bedrijven in aanmerking die in particuliere hand 'crisisveroorzakend' werkten en die ondernemingen die, in gemeenschapshand, zouden bijdragen aan geordende produktie, voorop de centrale kredietinstelling, de Nederlandse Bank. Het grootste deel van de bedrijvigheid zou, aldus het Plan, beter functioneren in privé-hand, zij het door overheid en publiekrechtelijke organen daarbij globaal gestuurd.

Het Plan van de Arbeid legde grote nadruk op het sturend vermogen van de centrale overheid en maakte haar daarmee tot het belangrijkste vehikel van economische en sociale vernieuwing in plaats van de gesocialiseerde onderneming zelf. Daardoor werden economische en politieke democratie in elkaars verlengde gebracht; werd ook het denken in termen van parlementaire democratie tot doel -in plaats van instrument- van het socialisme.

Tenslotte werd aldus niet het internationale kapitalisme tot de kern van actuele socialistische politiek maar de nationale staat en daarmee tevens de nationale gedachte. Het Plan gaf aldus de mogelijkheid om meer te doen dan wachten tot er een meerderheid was voor socialisatie van de produktie en om onmiddellijk in te grijpen in het voortbrengingsproces. Deze centrale en vernieuwende rol van staat en democratie zou in de belangrijkste na-oorlogse publikaties uit de kring van de Partij van de Arbeid worden voortgezet, uitgewerkt en, waar nodig, vernieuwd.

D e W e g n a a r V r i j h e i d

'De Weg naar Vrijheid' (1951) is het meest omvattende en diepgravende rapport dat het democratisch-socialisme in het na-oorlogse Nederland heeft voortgebracht. De opdracht van de in 1949 ingestelde commissie luidde: "de doelstellingen van de partij op economisch en sociaal gebied nader (te) concretiseren". De commissie heeft niet alleen voorstellen voor sociaal-economisch beleid en de rol van de nationale overheid daarin uitgewerkt. Ze heeft ook zeer uitgebreid stil gestaan bij functie en inhoud van een te voeren cultuurbeleid en toonde oog te hebben voor het belang van internationale ontwikkelingen en besluitvorming op supra-nationaal niveau.

Vrijheid en ontplooiing voor ieder, dát is volgens het rapport het leidend beginsel van het socialisme. Dit uitgangspunt laat zich aan het begin van de jaren '50 in de volgende 'doelstellingen' vertalen: "bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil", te bereiken door ieder werk te geven en een betere inkomensverdeling tot stand te brengen; een meer democratische machtsuitoefening (zowel in het politieke als het economische leven) en een grotere spreiding van de cultuur. (i.c.

kunst en onderwijs). Vast staat, aldus het rapport, dat deze doelstellingen zonder fundamentele veranderingen in de bezits- en produktieverhoudingen niet te realiseren zijn. De overheid -minder dan nu als een zelfstandig instituut gezien en vaak aangeduid als 'de gemeenschap'- dient een ordenende rol te vervullen. Nodig is 'planning tot vrijheid' ("planning for freedom"). Enige dwang hoeft daarbij niet geschuwd te worden: 'de wet is de moeder der vrijheid'. Wel ligt de grens voor het op sociale rechtvaardigheid gerichte overheidsoptreden daar waar het zich keert tegen het uiteindelijke doel dat ermee beoogd wordt: de vrijheid van zoveel mogelijk burgers.

Direct overheidsoptreden is ook niet altijd het meest doeltreffende instrument tot verandering van de maatschappelijke verhoudingen: door als overheid de positie van de arbeidersorganisaties te versterken wordt het streven naar een rechtvaardiger maatschappij eveneens ondersteund.

Overigens is het rapport doortrokken van het besef dat met regelingen en organisatie alleen geen betere maatschappij tot stand komt. Belangrijk is dat mensen (meer) 'gemeenschapszin' ontwikkelen en hun streven naar vrijheid beleven in 'dienstbaarheid voor de gemeenschap'. In dit verband wijst het rapport erop dat de moderne maatschappelijke ontwikkelingen weliswaar aan veel knellende banden een einde hebben gemaakt, dat echter, tegelijk, 'warme gemeenschappen' als gezin en geloofsgemeenschap zijn opengebroken. Ook de technologische ontwikkelingen hebben geleid tot het wegvallen van interpersoonlijk contact en gevoel voor de medemens. Deze ontwikkelingen onderstrepen, zo stelt het rapport, de noodzaak werk te maken van democratisering op bedrijfsniveau en spreiding van cultuur onder de bevolking. In het bedrijf zullen mensen nieuwe vormen van gemeenschappelijkheid vinden; alleen de ontplooiende mens zal in staat zijn deze ook daadwerkelijk te beleven.

Met nadruk plaatsen de auteurs analyses van wat nationaal gebeurt of zou moeten plaatsvinden in een internationaal perspectief. Economische en politieke verschijnselen vertonen internationale samenhang, nationale ordening veronderstelt internationale ordening. Deze ordening dient in eerste instantie een economisch karakter te krijgen en kan tussen een aantal Europese landen van de grond komen. Concrete bevoegdheden moeten terecht komen bij een democratisch gecontroleerd supra-nationaal orgaan.

Met nadruk stelt het rapport dat de uit velerlei oogpunt gepresenteerde beleidsvoorstellen ook altijd economische groei en doelmatigheid ten dienste staan: zo zullen breed gespreide onderwijsvoorzieningen 'de besten uit het volk' op de meest verantwoordelijke posten brengen en zorgen goedlopende inspraakvoorzieningen voor het beste besluit.

Was 'De Weg naar Vrijheid' een 'compleet' rapport in de zin dat het een naar vele beleidsterreinen minutieus uitgewerkte plaatsbepaling van het socialisme wilde bieden, het in 1963 onder de titel 'Om de Kwaliteit van het Bestaan' verschenen rapport kende een bescheidener doel en een geringere omvang. Dit beoogde de in 'De Weg ...' geformuleerde doelstellingen te toetsen aan enkele hoofdkenmerken van de maatschappelijke ontwikkelingen sinds het begin van de jaren '50. Op basis daarvan wilde het hoofdlijnen schetsen van een socialistische politiek, op financieel-economisch gebied, voor de jaren zestig.

Centraal in het rapport staat de notie dat de doelstelling voldoende bestaanszekerheid te garanderen weliswaar nog steeds alle aandacht verdient, maar gezien de individuele inkomensverbeteringen van de voorgaande jaren geen eerste prioriteit meer dient te zijn. Meer aandacht dient daarentegen te komen voor het gegeven dat het nog steeds onvervuld blijven van een aantal essentiële behoeften grote groepen burgers van een volwaardige deelname aan het maatschappelijk leven afhoudt. Zo blijft spreiding van macht en kennis een fictie zolang de toegang tot onderwijs- en cultuurvoorzieningen niet verbeterd wordt. Zo zijn ook, mede door demografische ontwikkelingen, een aantal behoeften in de zorgsfeer verder dan ooit van vervulling verwijderd. Daarbij hebben de moderne communicatiemiddelen bij velen de wens tot deelname aan allerlei voorheen ongekende levensvormen gebracht zonder dat de mogelijkheden daartoe navenant zijn uitgebreid. De vrije tijd is toegenomen, maar voor velen zijn recreatieve voorzieningen nog steeds niet toegankelijk.

Zonder de inzet van collectieve middelen, zo stelt het rapport, kan in de gesignaleerde maatschappelijke behoeften nooit worden voorzien. De grote aandacht in 'De Weg ...' voor de produktiekant van de economie en het veiligstellen van werkgelegenheid heeft in dit werkstuk moeten wijken voor studie van de consumptie: welke behoeften zijn te traceren en hoe kan daar via openbare middelen in worden voorzien. De voorgestelde wijziging in de besteding van de economische groei, benadrukken de schrijvers, hangt in het geheel niet samen met een gebrek aan waardering door typische welvaartsgoederen (als tv, auto's etc). Men richt zich slechts tegen het ongeremd voortgaan van een ontwikkeling waarin de voorziening in essentiële behoeften achterop raakt, de ongelijkheid wordt groot en 'verspillingen in de luxe sfeer schril afsteken tegen de armetierigheid van vele gemeenschappelijke voorzieningen'.

Daarbij onderkent het rapport de krachten die tegen het uitbouwen van collectieve voorzieningen werkzaam zijn. Het noemt het gegeven dat het nationale overheidsniveau, dat de middelen moet verstrekken, ver van de burgers en hun noden afstaat en zich daar gemakkelijk aan kan onttrekken. Ook is er op nationaal-politiek niveau de afkeer van een hoog niveau van belastingheffing. Belangrijk is verder dat reclame voor het gebruik van consumptiegoederen in onze maatschappij schering en inslag is, terwijl het belang van publieke goederen en dien-

sten structureel onderbelicht blijft.

'Om de kwaliteit van het bestaan' spreekt geen expliciete voorkeur uit voor één van de wegen die openstaan om in (nieuwe) maatschappelijke behoeften te voorzien: een (door de overheid geleide en geplande) uitbreiding van het bestaande stelsel van collectieve voorzieningen of het -waar nodig- financieel ondersteunen van hen die gebruik willen maken van buiten overheidsinvloed tot stand komende voorzieningen.

Net als bij 'De Weg ...' kent ook de nu besproken nota een sterk internationale invalshoek. Voor het totstandbrengen van een supra-nationaal Europees orgaan wordt niet meer gepleit, omdat dit er inmiddels is (de EEG) en de verwachtingen daarvan nog hoog zijn. Wel valt de wens te beluisteren dat een planmatige nationale leiding van zowel de economische groei als de besteding van het nationaal inkomen zijn pendant vindt in een coördinatie door de Europese Commissie van de verschillende nationale bestedingsplannen. Zodoende zal in behoeften kunnen worden voorzien en kan de werkgelegenheid worden veilig gesteld.

Werd bovendien in 'De Weg ...' reeds aandacht besteed aan de positie van de ontwikkelingslanden, inmiddels hebben deze landen en hun problemen een plaats in het hart van de nationale politiek gevonden: bij het besteden van collectieve financiële ruimte krijgt internationale hulpverlening een tweede prioriteit ná oplossing van de woningnood, maar nog vòòr verbetering van het onderwijs.

Advies van de Commissie van Zes

"We moeten naar een maatschappij waarin de mens weer in harmonie met zichzelf, zijn medemensen en zijn omgeving kan leven", luidt het in het in 1972 verschenen 'Advies van de Commissie van Zes' bestaande uit vertegenwoordigers van PvdA, D66 en PPR. Dat die harmonie zoek is poogt de commissie duidelijk te maken door drie elkaar versterkende crises te beschrijven: de toenemende spreiding en beschikbaarheid van (nucleaire) massavernietigingswapens; de toenemende kloof tussen arm en rijk, het scherpst zichtbaar in de verhouding Noord-Zuid; de combinatie voedseltekort-uitputting grondstoffen-vergiftiging van het milieu.

Waar in de hiervoor genoemde publikaties het socialistisch streven in het teken werd geplaatst van behalen van positieve resultaten, van het naderbij brengen van vrijheid en ontplooiing voor ieder, wordt nu het voorkomen van en afwenden van dreigingen en rampen de voornaamste ratio van politiek handelen. Zo'n verandering van perspectief roept om argumenten. Veel meer dan eerdere rapporten maakt het Advies van de Commissie van Zes dan ook ruimte voor een analyse van de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen van de voorgaande decennia. Dat die analyse een sterk dwingend karakter gekregen heeft, hangt waarschijnlijk niet alleen samen met de ernst van de geschetste ontwikkelingen, maar meer nog

met de hoofdboodschap die ze moet dragen: er zijn 'grenzen aan de groei'; aan de groei van het Bruto Nationaal Produkt, sinds tijden ook een socialistische randvoorwaarde van beleid, moet een einde komen.

Te lang reeds was in de internationale economische orde de groei een door niets, noch door nationale overheden noch door internationale organen geremde, dwangfactor geweest, die tot 'nieuwe schaarste' op het vlak van omgevingsrijkdom en grondstoffen had geleid. Een dwangfactor die bovendien via de multinationale ondernemingen de Noord-Zuid-kloof immer wijder had gemaakt. Overbevolking en honger, zo is de stelling, zullen snel tot strijd om de laatste grondstoffen gaan leiden.

Bij het afwenden van deze dreiging, zo zegt het Advies, speelt het terugbrengen van de economische groei en het verschuiven van economische activiteiten naar ontwikkelingslanden een grote rol.

In een nieuwe economische orde dienen nationaal zowel als internationaal politieke organen grote bevoegdheden te krijgen: alleen déze kunnen externe effecten van economisch handelen voldoende afwegen. Wordt hiermee aansluiting gevonden op het centrale uitgangspunt in 'De Weg...' namelijk de noodzaak produktieverhoudingen fundamenteel te veranderen, ook de in 'De Weg naar Vrijheid' naar voren gebrachte 'doelstellingen' van sociaal-democratisch beleid worden omarmd, zij het dat deze nu vooral ook een instrumentele functie krijgen toebedeeld. Een betere inkomensverdeling en een vergrote mogelijkheid tot culturele en geestelijke ontplooiing zullen de hang naar het materiële doen verminderen. Een verdergaande democratisering van de politiek brengt een grotere bereidheid tot het naleven van (ingrijpende) overheidsbesluiten.

De Commissie van Zes vraagt verder aandacht voor de noodzaak de bevoegdheden van internationale organen te vergroten. Zij denkt daarbij in de eerste plaats aan het geven van bindende bevoegdheden voor de organen van de Europese Gemeenschap. Binnen Europa kan -desnoods met behulp van tariefmuren- 'schone produktie' tot stand komen, op Europees niveau kunnen ook afspraken worden gemaakt tot het afstoten van industrie naar de Derde Wereld. Voor het zover is moet Nederland, waar mogelijk, het goede voorbeeld uitdragen: een 'gidslandrol' moet niet worden geschuwd; 'Vooruitstrevende politiek moet durven'.

Het rapport van de Commissie van Zes kan worden gezien als het belangrijkste inhoudelijke produkt, voortkomend uit het optreden van Nieuw Links in de Partij van de Arbeid. Nieuw Links immers streefde naar progressieve concentratie en meerderheidsvorming en het is dus niet toevallig dat het een commissie met vertegenwoordigers uit drie partijen was (PvdA, D66 en PPR), die dit rapport voortbracht. Voorts maakte de opkomst van Nieuw Links, in zijn pleidooi voor democratische participatie, de weg vrij voor representanten van de milieubeweging eerst en later van feministische en vredesbeweging, om belangrijke in-

vloed uit te oefenen op het denken in de Partij van de Arbeid. Tenslotte -maar dat staat hier enigszins buiten- droeg de Nieuw-Linkse generatie bij aan de politisering en daarmee het 'revival' van het lokale bestuur.

Discussiebijdragen vanaf begin jaren '80

Sinds de vroege jaren zeventig heeft het denken in sociaal-democratische kring niet stilgestaan; temeer niet, sinds het werd geconfronteerd met de terugkeer van massawerkloosheid, armoede en toenemende maatschappelijke ongelijkheid. Werd daarop aanvankelijk gereageerd alsof het om tijdelijke, conjunctureel bepaalde tegenslag ging, vanaf het begin van de jaren '80 verschenen de eerste werkstukken die structuurkenmerken van (internationale) economie en staatsoptreden aanwezen als oorzaken van trage groei, arbeidsuitstoot en culturele stagnatie. Tekenen van, noodzakelijkerwijs, nieuwe analyse zijn te vinden in rapporten als 'Om een Werkbare Toekomst' (1984) alsmede de werkstukken 'Werk Delen' en 'Werk Maken' uit 1986. Zij zijn op een ander vlak terug te vinden in rapporten van het wetenschappelijk bureau, de Wiardi Beckman Stichting, zoals 'De Illusie van de "Democratische Staat"' (1982), 'Gemeenten als Proeftuin' (1986) en 'Aan Vrijheid Gebonden' (1987). Zij kunnen tevens worden aangetroffen in nota's van de EVS en de Rooie Vrouwen.

Zij alle maken de na-oorlogse geschiedenis van denken en handelen tot een van accentverschuiving van produktievraagstukken naar ordening van consumptie en 'weer terug' naar het belang van de productie; van aandacht voor collectieve voorzieningen als belangrijk voor de ontwikkeling van een hoogwaardig arbeidsbestel naar hun belang voor culturele ontplooiing en (ten dele althans) weer terug naar de samenhang van voorzieningen en arbeid; van aandacht voor economische groei naar vrees voor de gevaren daarvan en 'weer terug' naar het wezenlijke belang van groei, hoe selectief die ook moet zijn; van stijgend vertrouwen in de staat als bron van hervorming en weer terug naar het maatschappelijk initiatief.

Toch is het nooit een zuivere terugkeer: het gaat om verlegging van accenten en om verwerking van gewijzigde omstandigheden en van nieuwe kennis en inzichten. Juist die voortdurende vernieuwing laat een kenmerk zien van de sociaal-democratie: haar behoefte om niet alleen doeleinden te stellen, maar ook om haar ethische drijfveer te confronteren met wat wetenschap enerzijds en sociale (machts)verhoudingen anderzijds aan eisen stellen.

De jongste veranderingen in kennis en machtsverhoudingen -soms met een lange 'aanlooptijd'- moeten de sociaal-democratie tot stimulans dienen om haar gevecht voor sociale rechtvaardigheid in een vernieuwd politiek kader te stellen. Daarbij is niet slechts oog nodig voor haar erfgoed en de belangen die zij sinds jaar en dag vertegenwoordigt. Dat vergt tevens onderzoek naar politieke en maat-

schappelijke veranderingen, op zoek naar nieuwe mogelijkheden van maatschappelijke en politieke beïnvloeding. Van dat onderzoek vormen de volgende vier paragrafen de (globaal) samengevatte uitkomst. Achtereenvolgens komen daar ontwikkelingen ter sprake op het internationale vlak, voorts dat van het milieu, de technologie en het maatschappelijk proces van individualisering. Die bepalen tezamen de bewegingsvrijheid en politieke mogelijkheden, maar ook de toekomstige opdracht van het democratisch-socialisme.

1.2 De internationalisering van economie en cultuur

Centrale sturing van de economie was sedert 1945 mogelijk dankzij een internationale omgeving waarin op hoofdpunten economisch en militair beleid werden gecoördineerd en gelijk gericht. Die coördinatie is verdwenen: tussen Oost en West is nucleaire pariteit ontstaan en tussen de Verenigde Staten en Europa 'economische pariteit'. De transnationale ondernemingen zijn de belangrijkste coördinatoren in de wereldeconomie geworden, hetgeen het (nationale) bestand tussen 'kapitaal' en 'arbeid' heeft verbroken.

Nederland is, vanaf zijn ontstaan als zelfstandige politieke eenheid, aldoor sterk afhankelijk geweest van de internationale economische ontwikkeling. Al vanaf de middeleeuwen moesten eerste levensmiddelen -vooral graan- worden geïmporteerd. Internationale afhankelijkheid is dus voor ons land niets nieuws. Als in de beschrijving van belangrijke nieuwe ontwikkelingen niettemin aandacht nodig is voor Nederlands internationale afhankelijkheid dan derhalve niet omdat het om een nieuw verschijnsel op zichzelf gaat. Wat aandacht verdient is een nieuwe fase in internationale ontwikkelingen die een andere invloed doen gelden dan voorheen op de Nederlandse ontwikkelingen. Overigens, daarbij gaat het niet alleen om economische, maar ook om culturele invloeden.

Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog vele jaren een ontwikkeling doorgemaakt die wel eens een 'sociaal-democratische ontwikkeling' is genoemd. Zij bestond in een bestand of compromis tussen 'kapitaal' en 'arbeid' -tussen doelmatigheid van produktie en sociale rechtvaardigheid in arbeid en consumptie- die leidde tot hoge en betrekkelijk algemene welvaart, sterke economische groei en tot door wet en CAO verzekerde inkomensgaranties. Dat gebeurde in een sociaal-economisch bestel waarin aan de onderneming grote vrijheid tot investeren werd gelaten en waarin de overheid het conjunctuurverloop beheerde en zorg droeg voor fysieke (wegen, kanalen) en sociale (onderwijs) infrastructuur. Het is dit compromis van liberale en sociale waarden en belangen, dat wij 'sociale welvaartsstaat' of 'verzorgingsstaat' zijn gaan noemen.

Vestiging en aantasting van de Pax Americana

Nu was dat compromis mogelijk dankzij globale overeenstemming in de hele westerse wereld over de noodzaak van monetaire stabiliteit (geregeld in de akkoorden van Bretton Woods in 1944), vrijheid van het handelsverkeer en een overall min of meer gelijkkluidende conjunctuurpolitiek. Die overeenstemming op hoofdpunten bevorderde het na-oorlogse economische bestel en vervolgens de ongehoorde economische groei in de jaren vijftig en zestig. In West-Europa werd dit nog eens extra gestimuleerd door de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt.

Deze economische groei, die gepaard ging met een gematigde inflatie, maakte ook de uitbreiding mogelijk van collectieve voorzieningen, zonder dat daaruit grote schulden voor de overheid voortvloeiden. De belastinginkomsten stegen 'vanzelf' met de overheidsuitgaven mee. Dat was op zichzelf weer gunstig voor de economische groei en voor de produktiviteit, daargelaten dat de gemeenschap steeds minder had uit te geven aan werkloosheidsuitkeringen. Zonder al te grote problemen kon een aanzienlijke verschuiving in werkgelegenheid - van landbouw naar industrie en vandaar naar de dienstverlening - worden opgevangen. In Nederland en elders ving jarenlang ook de bouwnijverheid veel werknemers op die uit andere bedrijfstakken afkomstig waren: woning- en wegebouw hadden hen hard nodig.

Deze economische bloeiperiode maakte deel uit van wat wel de 'Pax Americana' wordt genoemd. Het ging immers niet alleen om economische samenwerking gebaseerd op de dollar als de centrale munt en de Verenigde Staten (Marshall-hulp) als de belangrijkste motor. Daarnaast was er de vrijwel algemeen aanvaarde militaire samenwerking tussen de Verenigde Staten en West-Europa, nadat de Verenigde Naties onvoldoende vredesmacht hadden weten te ontwikkelen. Een gezamenlijke en door de VS gedomineerde verdedigingsorganisatie in de NAVO maakte in Europa een einde aan een halve eeuw van politieke instabiliteit en oorlog en schiep ruimte voor de ontwikkeling van een stabiele democratie. Daarvoor moest wel een prijs worden betaald: de tweedeling van Europa. De militaire stabiliteit droeg zelf overigens weer bij aan vreedzame en ongestoorde economische ontwikkeling aan beide zijden van de Atlantische oceaan.

Gegeven deze globale coördinatie in betrekkelijke eenstemmigheid, zowel monetair als (Keynesiaans) sociaal-economisch, beschikten nationale staten over een relatief grote vrijheid om hun economische en sociale politiek naar eigen goeddunken te voeren en de verworven rijkdom centraal te verdelen. De beginnende Europese Gemeenschap bracht daarnaast een zekere ordening tot stand van vitale economische sectoren als die van de landbouw en de kolen- en staalindustrie.

Hoe het allemaal precies in zijn werk gegaan is, daarover verschillen 'de geleerden' van mening, maar vast staat dat die economische en militaire Pax Ameri-

cana veel aan kracht heeft ingeboet.

In de militaire zin van het woord is de eensgezindheid min of meer aangetast door de in de jaren zeventig tot stand gekomen 'nucleaire pariteit' (gelijkwaardigheid) tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Tot dan functioneerde de Amerikaanse bescherming van West-Europa bij de gratie van Amerika's suprematie op het gebied van de kernwapens. Die was rond 1970 voorbij. Dat deed, zowel in de Verenigde Staten als in Europa, de vraag rijzen of de Amerikanen op het beslissende moment wel bereid zouden zijn Europa met nucleaire middelen te verdedigen, daarmee tevens zichzelf kwetsbaar makend voor Russische kernaanvallen. De Amerikanen zelf begonnen te twifelen aan hun vermogen tijdig een intercontinentale aanval te voorkomen of af te slaan. De Europeanen neigden er toe steeds nieuwe garanties te vragen, bij voorbeeld door stationering in West-Europa van nucleaire wapens voor de middellange afstand. De weerstand daartegen van de Europese bevolking, maar ook de gedachtenvorming over het strategisch defensie-initiatief in Amerika zelf (de 'star wars') vergrootte de behoefte aan een meer zelfstandige positie van West-Europa in de Atlantische verdediging. Het optreden van presidenten als Jimmy Carter -diens onzekerheid- en van Ronald Reagan -zijn weinig geremde anticommunisme- heeft de behoefte aan eigen benadering in Europa versterkt, ook al omdat de periode van ontspanning sinds het einde van de jaren zestig de economische uitwisseling van West-Europa met de landen van de Comecon geleidelijk begon te vergroten. Vooral het gedeelte Duitsland ontwikkelde bij een zekere autonomie een groot politiek belang. Anderzijds werd vanuit de Verenigde Staten de druk op West-Europa steeds groter om zelf meer aan de verdediging bij te dragen en de handel in belangrijke goederen (aardgas) nu juist beperkt te houden. Immers, de nucleaire pariteit tussen Oost en West ging meer en meer gepaard met economische 'pariteit' tussen de Verenigde Staten en West-Europa.

Schaalvergroting en internationalisering in het bedrijfsleven

De handelingsvrijheid van nationale staten in een gelijkgericht westers bestel is intussen aanzienlijk beperkt, eenvoudig omdat dit bestel zelf in belangrijke opzichten is ondergraven. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de ongecontroleerde, maar voor de economische ontwikkeling wel onvermijdelijke, groei en schaalvergroting van transnationale ondernemingen. Belangrijke ondernemingen -Nederland kent er zelfs onevenredig veel- hebben een omvang en karakter verkregen die ver uitstijgen boven de nationale en Europese schaal en die slechts één markt kennen: de wereld als geheel. Voorts echter hebben zij zich in belangrijke mate aan nationale politieke controle weten te onttrekken; de moderne informatietechnologie maakt het hen in principe mogelijk het 'hoofdkantoor' naar believen van vestigingsplaats te doen wisselen en de winsten in elk geval daar on-

der te brengen waar die het minst worden belast. Dat alles geldt niet alleen voor productieondernemingen maar ook voor bij voorbeeld bankinstellingen; in de naaste toekomst zelfs voor kleinere ondernemingen in de dienstensector.

Globaal gesproken zijn hier twee van elkaar te onderscheiden tendensen waarneembaar die beide tot internationalisering leiden: schaalvergroting en specialisatie.

Schaalvergroting in de industriële sector wordt vooral ingegeven door een viertal overwegingen: de kosten voor onderzoek en ontwikkeling, de wens van risicospreiding, de noodzaak een regelmatige voorziening in geldmiddelen tot stand te brengen en afzetvoordelen. In toenemende mate wordt zichtbaar dat bedrijven niet meer uitsluitend in nationale kaders kunnen opereren, zelfs niet in de grote EG-landen. In gevallen zoals de vliegtuigbouw, de auto-industrie, de productie van grote computers, telecommunicatie en halfgeleiders blijkt zelfs de EG als markt te klein en wordt wereldwijd geopereerd. Deze tendensen tot schaalvergroting en internationalisering in de industrie roepen een zelfde soort proces in de dienstverlening op: naarmate de industrie meer internationaal opereert, neemt ook de behoefte aan internationaal gespreide dienstverlening toe, zoals internationale fusies van accountantskantoren en reclamebureaus.

Bij middelgrote en kleinere bedrijven ontstaat door deze ontwikkelingen echter ruimte voor specialisatie, teneinde 'gaten' op te vullen; deze zijn echter op zich vaak weer van onvoldoende omvang voor de binnenlandse markt, zodat ook specialisatie en internationalisatie samengaan. Een goed voorbeeld hiervan biedt de auto-industrie: naast 'groten' is er, minstens voorlopig, plaats voor 'kleineren' als SAAB, Jaguar en Mercedes.

Grote kapitaalstromen bewegen sneller over de wereld dan goederen en diensten. Aldus heeft de nationale staat niet alleen de controle over productie (en dus werkgelegenheid) ten dele verloren maar ook over het voor investeringen zo belangrijke kapitaal en over de rentetarieven. Socialisatie en nationalisatie zijn daardoor tot op grote hoogte achterhaalde middelen van economische politiek geworden; economische planning van overheidswege heeft evenzeer aan belang verloren, tenzij in overeenstemming met de onderneming zelf die overigens meer dan ooit planmatig te werk gaat en moet gaan.

Dat zou, vooral voor de politiek van collectieve herverdeling, nog beperkte gevolgen hebben gehad, als niet de internationale monetaire en conjuncturele beheersing vanaf het begin van de jaren zeventig in het ongerede was geraakt, in samenhang met de dollarcrisis. Die leidde een periode in van duurzame instabiliteit in het westerse handelsverkeer en toenemend protectionisme. Dezelfde instabiliteit bracht vanuit de olie-ëxporterende landen twee zware oliecrises met zich mee en daarmee sterk verhoogde en in elk geval voortdurend wisselende energiekos-

ten. De dekolonisatie, in het bijzonder vanaf de jaren zestig, had intussen geleid tot stagnatie op een groot aantal traditionele markten in de Derde Wereld, die door magere technische en kapitaalshulp niet kon worden gecompenseerd en die door de snelle stijging van energieprijzen nog aanzienlijk werd verergerd.

Daarnaast echter ontstond nieuwe concurrentie door de snelle opkomst van de Japanse economie -met haar klassieke protectionisme- en van een aantal, meest Aziatische landen, die tegen zeer lage lonen konden produceren. De westerse wereld werd aldus geconfronteerd met verval aan coördinatie en reusachtige overproductie in economisch essentiële sectoren -zoals de landbouw, de staalindustrie en de automobiel- en scheepsbouwindustrie- en dus met een gevecht om marktaandeel, meer dan om nieuwe markten. Alleen nieuwe producten, vooral in de dienstverlening, konden zich aldus (ongestoord) ontwikkelen. Traditionele, arbeidsintensieve productie moest worden vervangen door nieuwe, goedkopere produktiemethoden en door nieuwe producten.

Nationale overheden verloren daarop verregaand de greep, maar ook de nationaal georganiseerde vakbeweging verloor de controle op de ontwikkeling. De transnationale onderneming en het speculatieve kapitaal werden tot de belangrijkste economische coördinatiemechanismen: van een Keynesiaanse politiek, gericht op conjunctuurbeheersing en op volledige werkgelegenheid kon op deze wijze weinig meer terecht komen en al helemaal niet binnen het kader van nationale macro-economische politiek. Het bestand tussen kapitaal en arbeid raakte aldus verbroken.

I n t e g r a t i e i n d e E E G

Hoe traag en gebrekkig ook, in Europa groeide het besef van de noodzaak tot verdergaande economische integratie in het verband van de Europese Gemeenschap. Niet voor niets werd zij uitgebreid van de zes lidstaten van 1958 tot de twaalf van nu. Maar de ongelijke stand van ontwikkeling in deze twaalf zo verschillende landen bemoeilijktte tegelijk een snelle integratie en coördinatie. Tussen een aantal lidstaten, in feite de economisch sterkste, kwam in elk geval monetaire samenwerking in het EMS tot stand.

Voor zijn algemene economische en vooral monetaire politiek maakte Nederland zich daarvan welbewust afhankelijk en in het bijzonder van zijn belangrijkste handelspartner, de Duitse Bondsrepubliek. Voor het overige werd het exportland Nederland afhankelijk van de ongewisse ontwikkelingen op de wereldmarkt; wat nog werd versterkt omdat Nederland sinds de jaren zestig een energie-exporterend land (aardgas) was geworden. Aldus werden de overheidsinkomsten sterk afhankelijk van stijging en daling van aardgasinkomsten, verbonden als die zijn met olieprijs en dollarkoers. Ook de op zichzelf voor de Nederlandse concurrentiepositie zo gunstige inkomensmatiging tussen 1981 en 1986 kon in korte tijd ten dele nutteloos worden gemaakt door de koersval van de dollar in de laatste

maanden van 1986. Dezelfde gematigde inkomensontwikkeling -en het koopkrachtverval van de laagste inkomens- was intussen weer weinig bevordelijk voor de productie, gericht op de binnenlandse markt. Gebrek aan stelselmatig gecoördineerde Europese politiek heeft dit werelddeel buitengewoon kwetsbaar gemaakt voor de ongecoördineerde ontwikkeling op wereldschaal, dat wat J.M. den Uyl ooit treffend heeft gekenschetst als de 'deregulering op wereldschaal'.

De paradox van dit alles is dat de nationale bewegingsvrijheid van de centrale overheid in Nederland enerzijds sterk wordt beperkt door deze mondiale 'deregulering' maar anderzijds evenzeer door wat er wel aan coördinatie tot stand is gekomen in de Europese Gemeenschap. In beide opzichten betekent dat ook verval van democratische controle: op wereldschaal ontbreekt die per definitie; op het niveau van de Europese Gemeenschap is zij volstrekt onvoldoende. Democratische beheersing is daar vervangen door ondoorzichtige bureaucratistische controle.

Voor de consument heeft het ontstaan van één grote wereldmarkt niet louter nadelen. Mits hij of zij over een minimale welvaart beschikt is er een sterk verruimde keuze aan diensten en goederen, die bovendien goedkoop zijn geworden.

Internationalisering van de cultuur

Voorts echter heeft ook de culturele ontwikkeling mondiale trekken gekregen. Dat geldt voor de massamedia die in hun bereik nauwelijks meer aan grenzen zijn gebonden en die het mogelijk maken massaal van elkaars culturen in Europa kennis te nemen. Tegelijk echter maken zij een zuiver nationale mediapolitiek achterhaald.

Het geldt ook voor de sterk vergrote vervoersmogelijkheden die het reizen door Europa en zelfs daarbuiten tot een voor massale groepen bereikbare mogelijkheid hebben gemaakt. Tot in het dagelijks leven beginnen gedragingen en gewoonten op wereldschaal op elkaar te lijken en aan 'vreemdheid' te verliezen. Misschien komt het daardoor dat politieke en culturele elites her en der zorgelijk spreken over de verdwijning van eigen tradities en nationaal besef en proberen de internationale massacultuur 'buiten de deur' te houden; vergeefs overigens.

Er is meer dat cultureel internationaliseert: de migratie van bevolkingsgroepen, welbewust op gang gebracht in een tijd van krapte op de arbeidsmarkt maar die voortgaat in een tijd van afgenomen werkgelegenheid. Voor politieke en economische vluchtelingen is -op zichzelf gelukkig- geen afstand meer onoverbrugbaar. Ieder land in het westen kent intussen grote groepen immigranten en het migratieproces -dat zich in vroegere jaren beperkte tot gewesten in één land- is een internationaal fenomeen geworden, dat het begrip 'nationaliteit' feitelijk aan betekenis doet verliezen. Een verschijnsel tevens dat elke samenleving tot een veelkleurige en diverse maakt. Gelet op de reacties in veel westerse landen is dat,

vriendelijk uitgedrukt, 'even wennen'. Vreemdelingenhaat en achterstelling in rechten zijn er de krampachtige reacties op. Tegelijk aanvaarden velen -zo niet veruit de meesten- er de interessante en beeldverruimende kanten van; maakt het hen nieuwsgieriger naar het onbekende en toleranter jegens andere opvatting, levenswijze en cultuur.

Internationalisering van de criminaliteit

Nederland is vele jaren een land geweest aan de rand van de grote en georganiseerde misdaad. 'Maffiosi' vormden een slag mensen die ver van ons bed opereerden. Dat is niet langer het geval. Ons land is, als elk land in de wereld, het werkterrein geworden van grote en georganiseerde misdaad, waarin Nederlanders en vreemdelingen samenwerken. Het is door zijn open grenzen ook kwetsbaar geworden voor gewapende internationale terreur, die dwingt tot veiligheidsvoorzieningen die twintig jaar geleden ondenkbaar zouden zijn geweest. Of wij willen of niet: ook in dit opzicht zijn wij niet meer het veilige en knusse dorp van weleer. Zware, georganiseerde misdaad en politieke terreur -die meer met elkaar hebben te maken dan wel eens is aangenomen- gaan niet langer meer aan Nederland voorbij. (Men kan zich er slechts over verbazen dat vooral het politieke terrorisme zich in ons land relatief weinig vertoont.)

Het einde van een tijdperk

De 'Amerikaanse vrede' -in militair en economisch opzicht- is zeker niet verdwenen, maar zij heeft wel veel van haar sturende kracht verloren. De daartegenover opgekomen Westeuropese coördinatie is onvoldoende compensatie, eenvoudig omdat zij niet ver genoeg gaat en voortdurend wordt gehinderd door nationale protectionistische neigingen. Het belangrijkste effect van dit alles is, dat het bestand op nationaal niveau tussen effectiviteit en sociale rechtvaardigheid aan diverse kanten tegelijk dreigt te worden ondergraven: van volledige werkgelegenheid is geen sprake meer; aan sociale zekerheid wordt gewrikt; belastingen (kunnen) worden ontweken. Ten dele voelt de onderneming zich tot bestandsverbreking gedwongen, ten dele voegt zij zich in wat haar wel goed uitkomt bij gebrek aan controle.

Noch de centrale overheid, noch de vakbeweging (noch zij samen zelfs) zijn bij machte om dat bestand -of compromis- als zodanig te herstellen, eenvoudig omdat hun reikwijdte daarvoor te gering is geworden. In ieder geval helpen dwangmiddelen niet meer. Is het een wonder dat in Nederland bijna stilzwijgend de loonwet en de prijzenwet buiten werking zijn gesteld en dat stakingen zich vrijwel beperken tot bedrijven die opereren op de binnenlandse markt?

1.3 De aantasting van het milieu

Ondanks erkenning, sedert de jaren zeventig, van de aanslag van de economie op het natuurlijk milieu is de zorg voor beide, sedert de jaren tachtig in versterkte mate, object gebleven van twee verschillende beleidsterreinen. De erkenning van de ernst van het milieuvraagstuk is verschaald, hoewel de draagwijdte van dat probleem alleen maar is toegenomen.

De erkenning van urgentie en omvang van het milieuvraagstuk sinds de Club van Rome

In rapporten aan de Club van Rome, vijftien jaar geleden, profeteerden Meadows, Mesarovic en Pestel dat voortzetting van de economische groei in de wereld fysiek onmogelijk zou zijn. Grondstoffen zijn schaars en voortgaande hoge groei zou betekenen dat de grenzen spoedig zouden zijn bereikt. De oliecrisis van 1973 leek hen in het gelijk te stellen. "De wereld van voor de crisis keert niet terug," sprak Den Uyl, en hij werd niet tegengesproken. Tien jaar eerder had Rachel Carson in haar boek 'Silent Spring' de alarmklok geluid over een andere bedreiging van het milieu: de verstoring van het ecologisch evenwicht door de ongebreidelde toepassing van insecticiden. In de tussenliggende periode was in tal van landen een milieu-beweging opgekomen. Bovendien waren economen zich gaan bezighouden met de 'kosten' van de economische groei. Niet alle groei betekent immers welvaartsverhoging: investeringen gedaan om de negatieve externe effecten van de groei, zoals bodem-, lucht- en watervervuiling, tegen te gaan leiden weliswaar statistisch tot een vergroting van het nationaal produkt, maar in feite houden zij de welvaart slechts op het niveau voorafgaand aan de vervuiling.

In die tijd organiseerden de Verenigde Naties een grote internationale milieu-conferentie (Stockholm, 1972) waar regeringen overeenkwamen in hun nationale en internationale beleid aan de zorg voor het milieu een hoge prioriteit toe te kennen. Er werd een speciale organisatie voor opgericht: het UN Environmental Program, dat haar hoofdkwartier kreeg in Nairobi om aan te geven dat milieuvraagstukken niet alleen de geïndustrialiseerde wereld maar ook ontwikkelingslanden raken. Internationale conferenties werden georganiseerd over de toenemende woestijnvorming; over de drinkwatervoorziening in de ontwikkelingslanden; over gezamenlijk internationaal beheer van het gemeenschappelijk erfgoed der mensheid, de oceaanbodem. Een internationale overeenstemming leek te ontstaan omtrent een groeibeleid dat de bronnen van het fysieke bestaan in tact diende te laten.

Echter, de internationale economische recessie van het begin van de jaren tachtig leidde tot een hernieuwde voorkeur voor een economische groei waarin

geen plaats was voor overwegingen omtrent milieu en ecologie. Er ontstond een 'herfstij' waarin nostalgisch werd teruggeblikt naar de economische zomer van de jaren zestig zonder oog te hebben voor de dreiging van een ecologische winter, nucleair dan wel anderszins. De terugkeer naar het zuivere marktdenken betekende dat niet alleen de inkomensverdeling maar ook de externe effecten van de groei werden veronachtzaamd. Het toekomstdenken raakte in onbruik. Een uitstekende OECD-studie ('Facing the Future') werd onder druk van de Amerikanen onder de tafel gewerkt. Hetzelfde gebeurde in de VS zelf met de aan President Carter uitgebrachte alarmerende toekomstverkenning 'Global 2000'. De thans heersende opvatting lijkt te zijn dat de Club van Rome zich heeft vergist: de fossiele brandstoffen zijn immers voorlopig nog in ruime mate beschikbaar en de technologische ontwikkeling zal de grenzen van de absolute schaarste verder verleggen.

Die opvatting is niet onbestreden. Greenpeace werd militant en mag zich in een groeiende sympathie onder de bevolking verheugen. De beweging tegen de kernenergie is in kracht toegenomen. Bhopal, Tsjernobyl en Sandoz openden velen de ogen. Maar de verontruste publieke opinie is stelselmatig gesust door de technocratie dan wel gemanipuleerd door politieke beloften van een 'brede maatschappelijke discussie'. Vaak wordt 'nader onderzoek' beloofd, al dan niet in combinatie met uitstel van voorgenomen investeringen. Van afstel van milieu bedreigende investeringsbeslissingen komt het echter zelden of nooit.

Is de PvdA een uitzondering? Men is geneigd te denken van wel. Al in 1970 publiceerde de Wiardi Beckman Stichting een rapport onder de titel 'Groei en Leefbaarheid' waarin een klemmend beroep werd gedaan om in de economische politiek het vraagstuk van de milieuschaarste serieus te nemen: 'De tijd dringt. Wij kunnen uitstellen tot Sint Juttemis als we dat als samenleving verkiezen, maar dat feest ligt niet meer oneindig ver weg. Als wij ons antwoord op de toekomstige milieuschaarste uitstellen, komt Sint Juttemis voor deze wereld van ons in zicht. Ons probleem is als elk ander keuzeprobleem, maar de termen waarin wij kunnen kiezen zijn niet erg vrijblijvend: het is ofwel een doeltreffend antwoord nu, of binnens afzienbare tijd de Sint Juttemis.'

Kort daarop nam de PvdA het initiatief om samen met D66 en de PPR een politiek antwoord op de analyse van de Club van Rome te formuleren: het rapport van de Commissie Mansholt, een pleidooi voor een stap terug in de groeipolitiek in combinatie met een meer gelijke verdeling van de welvaart. In de eerste paragraaf van dit stuk is daarover al gesproken. Daarna heeft de PvdA inderdaad veel werk gemaakt van milieuproblemen. Het jongste beginselprogramma, tot stand gekomen in 1977, staat er bol van. De opeenvolgende verkiezingsprogramma's bevatten uitgebreide milieuparagrafen. Voorts kan worden gewezen op het pleidooi tegen de kernenergie en de totstandkoming van de doorlaatbare dam in de Oosterschelde.

Toch is dat nog niet de stelselmatige integratie van economische politiek en milieubeleid, waartoe eertijds was opgeroepen. De internationale tendens ging dan ook in de andere richting. Het bleven overal in de wereld, ook in Europa en in Nederland, twee afzonderlijke beleidsterreinen. En het milieubeleid in engere zin werd meer en meer gericht op het verwerken van reeds aangerichte schade dan op het voorkomen daarvan. Dat laatste kan ook alleen maar, wanneer mogelijke milieueffecten van het begin af aan een volwaardige plaats krijgen in een kostenbaten analyse die aan alle economische beslissingen ten grondslag ligt. Een dergelijke integratie is echter uitermate moeilijk, zowel in de min of meer vrije markteconomieën van het Westen als in de bureaucratisch-socialistische planning in Oost-Europa, met een tamelijk korte-termijn horizon waarbinnen alleen materiële produktiedoelinden tellen. In de ontwikkelingslanden van de Derde Wereld kwam dit vraagstuk niet eens aan de orde, omdat andere schaarsten veel manifester waren. Wie in schrijnende armoede leeft, is nu eenmaal geobsedeerd door de vraag hoe te kunnen voortbestaan van de ene op de andere dag en komt aan de vraag naar het overleven op lange termijn niet eens toe. Tenslotte is lang niet steeds het oorzakelijk verband tussen produktiemethoden en milieuschade wetenschappelijk onweerlegbaar vast te stellen, hetgeen de neiging die verbanden te verwaarlozen er niet geringer op maakt.

De noodzaak tot een integratie tussen economie en milieu leek trouwens ook voor hen die daar aanvankelijk ernst mee hadden gemaakt af te nemen naarmate de 'afzienbare' tijd waarbinnen de grenzen aan de groei zichtbaar zouden worden langer scheen te zijn. Misschien gold dat ook wel voor de PvdA. Waarom zou men zich schuldig maken aan doemdenken en het zicht op de actuele problemen verliezen? In de jaren tachtig is iedereen in Nederland dan ook weer de hoogste prioriteit gaan geven aan economische groei en aan werkloosheidsbestrijding. De korte termijn ging weer overheersen. Terecht, zo leek het, want de recessie was diep. Om daaruit te komen moest het roer om, want het ging niet om een louter conjuncturele terugslag die met een verruiming van de bestedingen kon worden verholpen. Er waren structurele factoren in het spel die op middellange termijn noopten tot een aanpassing van onze economie aan gewijzigde internationale omstandigheden. Als we ons technologisch niet snel vernieuwen dan missen we in de concurrentieslag met andere landen de boot. Als we het bedrijfsleven niet in staat stellen de materiële produktie op te voeren en de produktiviteit van het geïnvesteerde kapitaal te verhogen, versmalt het draagvlak voor het immateriële welzijn en de sociale voorzieningen. Als we de werkloosheidsbestrijding niet koste wat het kost boven alles plaatsen dreigt ontwrichting van de maatschappij. Dat vond en vindt ook de Partij van de Arbeid. Wederom: terecht, maar de wijze waarop we op de korte en op de middellange termijn aan al deze prioriteiten gestalte geven, is niet neutraal ten opzichte van het enige echte draagvlak van de economie: het ecologisch evenwicht. Dat bepaalt de keuze tussen vernieuwing of ontwrichting. Dat bepaalt uiteindelijk voor alle samenlevingen, niet alleen die in

de Derde Wereld, de fysieke mogelijkheid tot voortbestaan en overleven. Wie daarvoor aandacht vraagt predikt geen doemdenken maar waarschuwt tegen struisvogelpolitiek.

D e d r a a g w i j d t e v a n h e t m i l i e u p r o b l e e m

Is, om op zichzelf begrijpelijke redenen, de erkenning van de urgentie en de omvang van het vraagstuk dus enigszins verschaald, de draagwijdte van het probleem zelf blijkt in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Men zou zelfs de stelling kunnen verdedigen dat de Club van Rome het probleem eerder heeft onder- dan overschat. Sommige absolute schaarsten, bij voorbeeld aan fysiek uitputbare grondstoffen, mogen zich in de tijd enkele decennia later voordoen dan was voorzien, andere zijn veel nijpender dan toentertijd werd verwacht. Dat geldt met name voor de milieu-schaarsten die direct samenhangen met het ecologisch evenwicht in de wereld.

Het vraagstuk van de milieu-schaarste heeft inderdaad zeer veel facetten:

- de dreigende snelle overbevolking in de wereld tengevolge van nauwelijks afnemende, en in tal van landen nog stijgende geboortecijfers, terwijl de sterftecijfers sterk dalen;

- de dreigende uitputting van schaarse minerale hulpbronnen, grondstoffen en fossiele brandstoffen (zoals kwik, tin, wolfram, zink, lood, olie, aardgas en uranium);

- het interen op grondwater en de vervuiling daarvan, met consequenties voor de voedsel- en landbouwproductie alsmede voor de drinkwatervoorziening;

- de vermindering van de hoeveelheid landbouwgrond in de wereld door woestijnvorming, erosie en urbanisatie alsmede de teruggang in de kwaliteit van deze gronden door structuurverandering en vervuiling;

- de ontbossing in het Noorden (bij voorbeeld in de Alpen) en in de tropen (de regenwouden) door commerciële houtkap, houtkap ten gunste van verstedelijking en van landbouw-, recreatie- en andere ontwikkelingsprojecten, alsmede door houtwinning ter voorziening in de behoefte aan energie;

- de snelle terugloop in aantallen natuurlijke zaad- en plantensoorten en hun variëteiten (varianten binnen een soort), een genetische erosie die op de lange duur de voedselvoorziening zeer kwetsbaar maakt;

- het uitsterven van grote aantallen insectensoorten en van diverse andere diersoorten (als de huidige trend zich ongewijzigd voortzet zal in de komende twintig jaar een groot aantal plant- en diersoorten op wereldwijde schaal uitsterven, vooral de tropische regenwouden, de belangrijkste ecosystemen in de wereld);

- de toeneming van zinkputten, dat wil zeggen 'laatste rustplaatsen' van door de mens gemaakte, slecht afbreekbare en potentieel gevaarlijke stoffen: de bodem (zowel te land als onder water), de bovenlucht en de oceanen;
- in samenhang daarmee: overmatige vervuiling van zeeën en oceanen (onder andere door olie en afval) die het leven aldaar en dus ook een belangrijke voedselbron aantast;
- de gezondheid bedreigende vergiftiging en het bederf van de bodem door verzuring, overbemesting alsmede door het dumpen van rioolslib, industrieel afval en as en slak uit verbrandingsinstallaties, door het uitregenen van luchtverontreiniging, de infiltratie met bevuild water en de toepassing van chemische bestrijdingsmiddelen;
- verzuring van zoet oppervlaktewater bij voorbeeld ten gevolge van de lozing van chemische stoffen;
- aantasting van de levenbeschermende ozonlaag onder meer door chloorfluorkoolwaterstoffen;
- gezondheid bedreigende emissies van lood, andere metalen en zwavel in de lucht;
- veranderingen in de atmosfeer, onder andere ten gevolge van een te hoog gehalte aan koolstofdioxide, leidend tot vernietiging van bossen, tot een algemene temperatuurverhoging (opwarming als broeikas effect) en het smelten van de ijskap en tot een algemene verhoging van de zeespiegel.

Het wereldwijd karakter van het milieuprobleem; de wederzijdse kwetsbaarheid van landen

De meeste van deze problemen dragen een wereldwijd karakter en zijn dus niet specifiek Nederlands van oorsprong. Sommige echter ontstaan in ons land en hebben directe gevolgen voor het Nederlandse fysieke milieu. Voorbeelden daarvan zijn bepaalde vormen van water- en bodemverontreiniging: zo zijn de cadmium- en koperconcentraties in de Nederlandse bodem nu reeds onaanvaardbaar hoog. Een ander ernstig verschijnsel in ons land vormt het uitsterven van bossen en vennen ten gevolge van luchtverontreiniging, zure regen en overbemesting, zoals bij voorbeeld de aantasting op grote schaal van naaldbomen door de hoge concentratie in de lucht van ammoniak als gevolg van de niet meer te verwerken hoeveelheid varkensmest in Brabant en Limburg. Tenslotte kan voor ons land gewezen worden op het directe gevaar van de bodemdaling ten gevolge van de gaswinning en door veenverschrompeling en ontwatering.

De oorzaken van andere aanslagen op de milieuschaarste en verstoringen van het ecologisch evenwicht hebben minder duidelijk waarneembare binnenlandse lokaties. Van geen van die aanslagen en verstoringen kan echter worden

gezegd dat zij de Nederlandse grens zullen respecteren. Anderzijds blijft de werking van geen van de in ons land ontstane oorzaken tot het Nederlandse grondgebied beperkt. Als er ergens sprake is van internationale wederzijdse afhankelijkheid, onafhankelijk van bereikte welvaartsniveau's, dan is het hier.

Die wederzijdse kwetsbaarheid van landen ten opzichte van elkaars milieu is in de afgelopen jaren overigens flink toegenomen. Ten eerste door de algemene verhoging van het welvaartspeil in de wereld, ook al hebben vele landen en bevolkingsgroepen daar weinig deel aan gehad. De versnelde technologische ontwikkeling en de toenemende industrialisatie, inclusief de industrialisatie van de landbouw, leidden in de afgelopen twee decennia tot een groter beslag op de schaarse dan ooit tevoren in de economische geschiedenis van de wereld. Dit proces zet zich met onverminderde kracht voort. De tweede reden is dat, wellicht mede ten gevolge van de opgetreden verschraving van het bewustzijn omtrent de ernst van het vraagstuk, de noodzakelijke intensivering van het milieubeleid geen gelijke tred heeft gehouden met de toegenomen milieu-druk. De filosofie van de terugkeer tot het prijsmechanisme is zelfs fataal. Veel milieuschade ontstaat als een 'extern' effect bij productie- en investeringsbeslissingen, vormt geen onderdeel van de kosten die in de marktprijs tot uitdrukking komen. Het ontstaan respectievelijk het voorkomen van milieuschade moet bijna altijd gezien worden als sociale kosten dan wel sociale opbrengsten. Die kunnen alleen dan in de economische besluitvorming tot gelding komen, wanneer het markt- en prijsmechanisme wordt gecorrigeerd. Dit mechanisme is zelfs geheel onbruikbaar, wanneer het niet alleen gaat om het verwerken van externe effecten, maar ook om de zogenaamde gebruikerskosten in het geval van absolute fysieke schaarste. Wanneer een situatie dreigt van 'op is op' betekent ieder huidig gebruik van een uitputbare, niet vernieuwbare grondstof naast een bijdrage tot de productie ook een welvaartsverlies. Toekomstig gebruik, bij voorbeeld door een komende generatie, wordt er immers onmogelijk door. Dat vereist een sociaal afwegingsproces en een zekere mate van planning in de tijd. Het kan in geen geval geheel aan de markt worden overgelaten. En de technologische ontwikkeling biedt vooralsnog onvoldoende perspectief op het scheppen van de potentie om in de toekomst externe effecten en gebruikerskosten te vermijden. Integendeel, aan zichzelf overgelaten, dat wil zeggen gestuurd door het marktmechanisme alleen, is de kans groot dat technologische veranderingen terzake eerder een zwaardere belasting dan 'voortuitgang' zullen betekenen.

D e b o o d s c h a p v a n h e t B r u n d t l a n d - r a p p o r t

Als de toegenomen ernst van het milieuvraagstuk zowel het gevolg is van het gestegen materiële welvaartspeil, als van de aard van de ondernomen economische activiteiten en van de door diverse landen gekozen economische orde, dan vereist

een oplossing van dit probleem zowel een wijziging van de samenstelling van de productie als een bijstelling van die modellen.

Bijna twee decennia na het verschijnen van het eerste rapport aan de Club van Rome is dat opnieuw met kracht van argumenten vastgesteld in het in 1987 verschenen Brundtland-rapport, genoemd naar Gro Harlem Brundtland, de Noorse premier, die in navolging van Willy Brandt en Olof Palme een internationale top-commissie heeft voorgezeten. Hield de Brandt-commissie zich bezig met het ontwikkelingsvraagstuk als een 'Common Crisis' (aldus de titel van haar tweede rapport) en de Palme-commissie met ontwapening als een zaak van 'Common Security', de Brundtland-commissie publiceerde haar rapport onder de titel 'Our Common Future'. Er is dan ook een duidelijke relatie tussen de drie onderwerpen.

Het Brundtland-rapport bevat een dwingende nieuwe analyse van de wereldwijde relatie tussen bevolkingsgroei, beschikbaarheid van bossen alsmede van weide- en landbouwgrond, voedselproductie, grondstoffenvoorziening, beschikbaarheid van water, beschikbaarheid van energie, technologische ontwikkeling, industrialisatie, urbanisatie, bewapening, de variatie in de natuurlijke soorten, de beïnvloeding van het klimaat, de vervuiling van de omgeving en de verstoring van het ecologisch evenwicht. Inderdaad, de samenhang is uiterst complex. En daar komt dan nog een zeer complicerende dimensie bij: die van de armoede en de welvaartsverdeling. De verslechtering van het fysieke milieu is immers niet slechts een neveneffect van de industrialisatie van het rijke Noorden, maar ook een zaak van leven en dood in de ontwikkelingslanden. Het gaat daarbij om een tweezijdige relatie: armoede is zowel oorzaak als gevolg van de aantasting van dat milieu. Het huidige ontwikkelingspatroon leidt tot een verzwakking van de fysieke basis van economische groei alsook tot steeds grotere aantallen arme mensen. Niet alleen de ecologische consequenties van de economische groei zijn zorgwekkend; omgekeerd tast de verstoring van het ecologisch evenwicht ook de economische basis van toekomstige generaties aan.

Dat patroon kan zeker niet worden gehandhaafd bij de te verwachte snelle verdubbeling van de wereldbevolking. Om ecologische redenen zullen ontwikkelingslanden zich gedwongen zien een ander ontwikkelingsmodel te volgen dan de industrielanden. Dat model zal minder gericht zijn op materiële economische groei en meer op een vermindering van het gebruik van uitputbare hulpbronnen, op een conservering daarvan. Maar die aanbeveling geldt des te sterker voor industrielanden, inclusief Nederland, die per inwoner thans een nog veel groter beslag leggen dan welk ontwikkelingsland ook op al hetgeen in de wereld als absoluut schaars en uitputbaar moet worden beschouwd: de ozonlaag, de schone lucht, de oceanen, de bewerkbare grond, de energie, enzovoort.

Deze aanbeveling is rekenkundig vanzelfsprekend, een ethische imperatief -zeker voor sociaal-democraten- en overigens politiek alleen maar wijs. Immers, hoe zouden arme landen zich matigen in hun drang naar materiële welvaartsverhoging zolang de bewoners van rijke landen, die meer welvaartsverlies op hun geweten hebben, dat niet doen? Of, sterker nog, waarom zouden zij dat überhaupt proberen, wanneer de rijken er zelfs op uit zijn die verliezen op armen af te wentelen, bij voorbeeld door juist hen straks in een 'op is op' situatie te manoeuvreren?

Wat terzake geldt voor de internationale samenleving, geldt ook voor de nationale, bij voorbeeld voor de Nederlandse. In iedere samenleving worden armoede en ongelijkheid door het naderen van de grens van de absolute schaarste en door de verstoring van het ecologisch evenwicht verscherpt. Niet alleen de arme landen, maar juist de armste bevolkingsgroepen in deze landen lijden hieronder het meest. Echter, een verdere aanscherping van dit vraagstuk -die, als alles zo doorgaat, thans echt binnen afzienbare tijd mag worden verwacht- kan er toe leiden dat dit probleem ook in de Westerse industrielanden op armere bevolkingsgroepen wordt afgewenteld. Dat is inherent aan een confrontatie tussen markt en absolute schaarste.

1.4 Technologische sprongen vooruit

Zowel op het terrein van de informatietechnologie als dat van de biotechnologie worden grote sprongen voorwaarts gemaakt. Vooral de informatietechnologie beïnvloedt het dagelijks leven van eenieder, in het bijzonder de plaats, de organisatie en de kwaliteit van de arbeid. Veel minder duidelijk is wat uiteindelijk de invloed zal zijn op de werkgelegenheid, al staat wel vast dat er enorme kwalitatieve veranderingen van zijn te verwachten.

T e c h n o l o g i s c h e o n t w i k k e l i n g e n v a n v e l e r l e i a a r d

Evenmin als groeiende internationale afhankelijkheid is technologische vernieuwing als zodanig een nieuw verschijnsel. Evenzeer zijn wij vertrouwd met de gedachte dat zulke vernieuwing, maatschappelijk gesproken, vaak meer van 'onderop' ontstaat dan vrucht is van doelbewuste politieke beslissingen. Tenslotte is er waarschijnlijk altijd sprake geweest van een grote veelvormigheid in technische vernieuwingen en vindingen; veelvormigheid ook, gemeten naar maatschappelijke effecten.

In dit tijdsgewricht hebben wij met een reeks van technologische ontwikkelingen te maken, in verschillende fasen van kennis en ontwikkeling, met heel verschillende (potentiële) consequenties voor menselijk leven en samenleven: soms

consequenties voor het alledaagse bestaan van vrijwel iedereen, soms voor betrekkelijk kleine groepen en dan weer voor specifieke situaties.

Een belangrijke motor van technologische vernieuwing is sinds lange tijd de defensie-industrie, die in de Verenigde Staten (en de Sovjet-Unie) met het 'strategisch defensie initiatief' onmiskenbaar een nieuwe fase ingaat, met in potentie verreikende gevolgen. Daarnaast is er de medische technologie die telkens nieuwe geneeswijzen en -middelen ontwikkelt. Voorts is er de biotechnologie, van groot belang voor de ontwikkeling van voedingsstoffen maar ook met effecten buiten de voedings- en cosmeticasector en bovendien van belang voor het milieu. Bijzondere interesse wekt ook het onderzoek naar en de experimenten met genetische manipulatie, van een zeer gedifferentieerd belang, maar onmiskenbaar met potentieel grote gevolgen. Tenslotte gaat ook de ontwikkeling van nieuwe kunststoffen voort. Ieder van die technologische vernieuwingen schept naast grote mogelijkheden doorgaans ook grote problemen. Die kunnen behalve groot bovendien ingewikkeld zijn; in een aantal gevallen dwingen zij ook tot politieke overweging en politieke beslissingen. De ethische verantwoording en sociale verwerking van de meeste vernieuwingen is intussen niet slechts een probleem van het democratisch socialisme en zij stellen daaraan niet wezenlijk andere uitdagingen dan aan welke politieke of geestelijke stroming ook. Het gaat onder andere immers over problemen van vrede en veiligheid of van individuele keuzen in zaken van leven en dood, waarvoor de mensheid als zodanig gesteld is en die haar voorts niet alleen in haar politieke handelen treffen.

Veranderingen door de informatietechnologie

Dat ligt, zover valt te overzien, anders voor de nog niet genoemde informatisering. Het gaat daarbij om een veranderingsproces dat het leven en samenleven tot in het privé-bestaan en in het alledaagse treft; dat verreikende consequenties heeft voor de plaats van de arbeid in de samenleving, haar organisatie en haar kwaliteit. Het gaat om een veranderingsproces dat evenzeer de alledaagse communicatie en cultuur raakt en dat bovendien van invloed is op economische en sociale machtsverhoudingen, alsmede op het algemene consumptiepatroon. De informatietechnologie biedt voorts mogelijkheden tot bestendiging en uitbreiding van het nog te analyseren proces van individualisering (zie 1.5) en tenslotte is het naar zijn aard dusdanig internationaal van karakter dat het aan het hiervoor reeds besproken internationaliseringsproces extra impulsen verschaft.

Natuurlijk wordt niet alleen de sociaal-democratie door deze informatisering getroffen en uitgedaagd. Niettemin: waar arbeid en voortbrenging, sociale machtsverhoudingen en organisatieprincipes op het spel worden gezet, evenals het algemene informatieniveau van een samenleving, daar ontwikkelt zich voor

een politieke beweging als die van het democratisch socialisme die de arbeid als samenbindende factor in de samenleving centraal stelt een maatschappelijke uitdaging van bijzondere betekenis. Vandaar dat daarnaar de aandacht in hoofdzaak uitgaat.

I n f o r m a t i e t e c h n o l o g i e e n i n n o v a t i e v a n p r o d u k t i e p r o c e s s e n

Voor zover het gaat om ontwikkelingen in de informatietechnologie bestaat geleidelijk vrij algemeen overeenstemming over de noodzaak onderscheid te maken tussen zogenaamde 'procesvernieuwing' en 'produktvernieuwing'. In West-Europa beperken deze ontwikkelingen zich tot nu toe in hoofdzaak tot innovatie van produktieprocessen, daartoe sterk gestimuleerd door de in de vorige paragraaf al beschreven internationale stagnatie in de economie.

De ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar onderscheiden zich op een aantal essentiële punten van datgene wat zich in de periode daarvoor voltrok.

(1) De schaalgrootte en kapitaalintensiteit van produktieprocessen is belangrijk toegenomen en neemt nog steeds verder toe; de introductie van nieuwe technieken leidt in veel gevallen tot capaciteitsuitbreidingen, die weer leiden tot structurele overcapaciteit en de noodzaak van saneringen. Dit is bij voorbeeld te zien in de grafische sector, waar de introductie van nieuwe en snellere persen heeft geleid tot een proces van schaalvergroting en concentratie, dat nog lang niet ten einde is. De technologische vernieuwing is een proces met een eigen ontwikkelingsgang, dat minder is gebaseerd op de vraag vanuit de markt (en dus op maatschappelijke behoefte) als wel op de technische mogelijkheden op een bepaald moment.

(2) De nieuwe ontwikkelingen en toepassingen volgen elkaar steeds sneller op, waardoor het menselijkerwijs steeds moeilijker wordt de ontwikkelingen bij te houden. Bovendien nemen nieuwe technieken in toenemende mate ook de besturing van het produktieproces over, waardoor het zicht op de onderlinge samenhang van de verschillende fasen voor steeds minder mensen blijft bestaan. Beide ontwikkelingen werken in de hand dat daar waar vroeger de techniek zelf het probleem was, het accent nu verschuift in de richting van de menselijke opname- en veranderingscapaciteit. Aldus versterkt en ontwikkelt de informatietechnologie zich onafhankelijk van marktontwikkelingen en de vraag er naar.

(3) Automatisering overschrijdt steeds vaker de grenzen van de afzonderlijke bedrijven en schakels binnen een bedrijfstak en brengt daardoor een geheel nieuw proces van fusies en concentraties op gang.

Voor de manier waarop mensen bij het productieproces zijn betrokken hebben deze ontwikkelingen grote gevolgen. De factoren kennis en ervaring hebben een andere dimensie en betekenis dan enkele tientallen jaren geleden: niet langer zijn zij op dezelfde manier bepalend als traditionele (ambachtelijke) vakkennis en langjarige ervaring dat waren. De technische ontwikkelingen hebben een proces op gang gebracht, waarbij kennis snel verouderd -en dus de noodzaak van permanente scholing steeds dwingender wordt- en een steeds hogere beginopleiding wordt geëist om in het ingewikkelde besturings- en productieproces een plaats te kunnen vinden.

Tegelijkertijd is ook veel uitvoerend werk van karakter veranderd: routinematig handelen is in veel gevallen voldoende. Aldus is een steeds scherpere onderverdeling aan het ontstaan tussen hoog- en laagwaardige arbeid, terwijl het 'middenniveau' van geschoolde (hand)arbeid steeds verder wordt teruggedrongen, mede door de eraan verbonden hoge kosten. Deze ontwikkeling gaat bovendien gepaard met een verschuiving in de richting van de 'bêta-kennis' ten koste van de meer maatschappijgerichte kennis. Dat geldt in elk geval voorlopig, hoewel bedrijven -dankzij diverse vormen van menselijk falen en bijbehorende ongelukken- oog beginnen te krijgen voor andere dimensies in productie-ontwerp en -organisatie dan de zuiver technische. Dat besef is overigens nog maar zeer beperkt aanwezig, met alle risico's van dien.

Het eerst is in de internationaal geïntendeerde industrieën in Nederland duidelijk geworden hoe ingrijpend technologische ontwikkelingen zijn en welke gevolgen zij kunnen hebben voor het productie- en arbeidsproces. In de middelgrote en kleinere ondernemingen is de ontwikkeling wat minder snel gegaan. Daar wordt pas de laatste paar jaar een begin gemaakt met het introduceren van nieuwe technieken en met automatisering. Op tal van plekken in de dienstensector en in vrijwel de gehele collectieve sector staat men nog aan het begin ervan, wat de relatieve kosten daarvan overigens steeds hoger maakt. Alleen al daarom zal de technologische vernieuwing daar geen halt kunnen houden.

Technologische vernieuwing en de omvang van de werkgelegenheid

Met het opleven van de conjunctuur is het optimisme over de mogelijkheden van gedeeltelijk herstel van de werkgelegenheid weer toegenomen. Er wordt zelfs weer -mede in het licht van de demografische ontwikkelingen- voorzichtig gespeculeerd over herstel van 'volledige werkgelegenheid' in de tweede helft van de jaren negentig, vooral door diegenen die hun hoop en vertrouwen hebben gesteld in het hernieuwde élan dat de technologische ontwikkeling de marktsector zal brengen. Wie echter de huidige omvang van de werkgelegenheid in ogenschouw neemt en daarbij de ontwikkelingen van de arbeidsproductiviteit en van het ar-

beidsaanbod betreft, zal dit optimisme niet zonder meer delen. Het is aannemelijk dat als gevolg van technologische ontwikkelingen en automatisering de produktiviteitsgroei per feitelijk gewerkt arbeidsuur in het bedrijfsleven zal blijven toenemen. Wanneer de groei van het produktievolume daarmee geen gelijke tred houdt, zal een verdere daling van het feitelijk aantal gewerkte uren in het bedrijfsleven onvermijdelijk zijn. Om in dat geval een aanzienlijke uitstoot van arbeid te voorkomen, zal een of andere vorm van arbeidsduurverkorting moeten worden doorgevoerd. Daar komt bij dat het deel van de beroepsbevolking dat bereid en in staat is tot het verrichten van betaald werk, verder zal toenemen. Het gemiddeld opleidingsniveau van de bevolking is sterk gestegen; de traditionele beperkingen voor arbeidsdeelname door vrouwen brokkelen af; gepensioneerden, vervroegd uitgetreden en gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn steeds vaker in staat en bereid tot het verrichten van arbeid.

Er zal hoe dan ook een verschuiving van economische activiteiten plaatsvinden, waarbij het aannemelijk is dat de werkgelegenheid in de marktsector zich zal bewegen in een richting die hogere eisen stelt aan de kennis en vaardigheden van werknemers. Ook valt een verschuiving waar te nemen in de richting van hoogwaardige technische en administratieve beroepen, waarvan aannemelijk is dat deze zich de komende tijd nog zal voortzetten.

Het is dus niet zeker dat het totale niveau van de werkgelegenheid zich zo zal ontwikkelen dat een situatie wordt bereikt van 'full employment', waarbij grosso modo iedereen het aantal uren per week werkt dat de standaard is voor een volledige werkweek. Zelfs 'total employment' blijft onzeker: in de beroepsbevolking is iedereen op de een of andere manier betrokken in het arbeidsproces, maar niet iedereen op full-time basis. Als dat wel het geval zou zijn, moet in elk geval rekening worden gehouden met de gevolgen die de technologische ontwikkelingen hebben voor de samenstelling van de toekomstige vraag naar arbeidskrachten. Ook hierdoor kunnen immers op deelmarkten van de arbeidsmarkt tekorten of overschotten ontstaan. Die zijn weer van invloed op zowel de potentiële produktiegroei als op de ontwikkelingen in het inkomensniveau. Gegeven deze, nog moeilijk te meten, effecten is er reden voorzichtig te zijn, zowel met optimistische als met sombere voorspellingen voor de werkgelegenheid op lange termijn. In elk geval past daarin nauwelijks een pleidooi voor algemene, tegelijk radicale en uniforme verkorting van de arbeidsduur.

T e c h n o l o g i s c h e v e r n i e u w i n g e n d e k w a l i t e i t v a n h e t w e r k

Technologische vernieuwing heeft behalve invloed op de kwantiteit van het werk (zonder dat de uitkomst daarvan op voorhand vaststaat), ook invloed op de kwaliteit van het werk.

Om te beginnen de taakinhoud. In een samenleving waarin het Tayloriaans denken vooralsnog in belangrijke mate de verdeling van functies in organisaties bepaalt, zal verdergaande automatisering niet 'vanzelf' leiden tot een grotere afwisseling in het takenpakket. Veel taken, zowel uitvoerende als ontwerpende en controlerende, zullen door systemen worden overgenomen. De schaalvergroting van produktiesystemen, de daarmee samenhangende complexiteit (en een toename van het aantal regels en procedures), het verschuiven van kennis en informatie naar het systeem, het zijn allemaal ontwikkelingen die ertoe kunnen bijdragen dat mensen het geheel minder gemakkelijk overzien, zich minder betrokken voelen, denken gemakkelijker misbaar te zijn en vervreemden van het werk en de organisatie waarin zij werken. Veel van het vakmanschap, met name de vaardigheid in uitvoerende functies, zal verdwijnen. Vakinzicht blijft uiterst belangrijk, maar zal in een eerdere fase van het produktieproces worden aangewend.

Het zal duidelijk zijn dat hierdoor de vrije beslissingsruimte afneemt en dat een aantal verantwoordelijkheden verdwijnt, maar ook dat mensen zich zelf minder verantwoordelijk kunnen voelen, omdat het systeem als de uiteindelijk verantwoordelijke wordt ervaren. Een punt apart daarbij is, dat er een toenemend aantal functies zal ontstaan dat wordt aangehouden uit een oogpunt van beschikbaarheidsnuttigheid (bijv. systeem- en machine-onderhoud). Dit zijn functies met een lage arbeidsbelasting, in feite dus een vorm van taakverarming.

De technologische ontwikkelingen hebben ook grote invloed op de arbeidsomstandigheden. Vaak wordt aangenomen, dat deze invloed overwegend positief is omdat vuil, zwaar en geestdodend werk verdwijnt en er aanzienlijke verbeteringen optreden vanuit een oogpunt van veiligheid, bescherming tegen gevaarlijke stoffen en terugdringen van geluidshinder. Dat is ontegenzegglijk ten dele waar. Toch is de vraag of hiermee niet voorbij wordt gegaan aan de psychische belasting die kan ontstaan door het werken met nieuwe technieken en geautomatiseerde systemen. De huidige, flexibele vormen van automatisering hebben een ontwikkeling op gang gebracht in de richting van integratie van taken en functies. Dit doet de eisen aan meervoudige inzetbaarheid van werknemers toenemen. Op zichzelf kan dat vooruitgang betekenen en zo moet het ook worden gewaardeerd. Tegelijk echter kan ook de druk op het werk toenemen.

Het proces van automatisering en technologische ontwikkelingen heeft stellig invloed op de arbeidsverhoudingen. De behoefte aan coördinatie en werkoverleg zal sterk toenemen doordat bij geïntegreerde en geautomatiseerde produktiesystemen de diverse functies direct aan elkaar gekoppeld zijn. Er zal een neiging bestaan dit in een gestructureerde vorm te gieten, terwijl tegelijkertijd als gevolg van het automatiseringsproces de mogelijkheden tot informele sociale contacten afnemen. Dat laatste komt doordat er een zekere dwangmatigheid van het systeem uitgaat -het produktieproces loopt door, je moet 'erbij blijven'- en er tegelijkertijd per werkplek minder mensen nodig zijn om het proces te overzien.

Dit zal niet alleen van invloed zijn op de onderlinge relaties in organisaties, maar daardoor ook op de organisatie-cultuur als zodanig: wil er sprake zijn van goed functionerende organisaties, dan zal het nodig zijn de organisatiecultuur daarbij te laten aansluiten. Ook hier: het kan er toe leiden dat werknemers meer serieus worden genomen en groter verantwoordelijkheid en zeggenschap verwerven. Tegelijkertijd kan ook de druk op hen toenemen.

Tenslotte kan ook het punt van de arbeidsvoorwaarden niet buiten beschouwing blijven. Hoogwaardige technologie en automatisering vragen veelal omvangrijke investeringen, waardoor de druk maar ook de mogelijkheid toeneemt om de bedrijfstijd en de individuele arbeidstijd te ontkoppelen. Dat komt tegemoet aan individuele verlangens omtrent arbeidstijd. Tegelijk is een proces gaande om risico's van pieken en dalen in de productie te beperken, door met name in het lagere, uitvoerende werk arbeidscontractanten en uitzendkrachten in te schakelen. Het is bijna onvermijdelijk dat als gevolg van al die veranderingen ook de arbeidsvoorwaarden zelf onder druk komen te staan en er nieuwe scheidslijnen zullen optreden in arbeidsorganisaties in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer. Hoe moeten bij voorbeeld functies worden beoordeeld, die wel een hoge beschikbaarheidsnuttigheid hebben, maar die geen continue inspanning vergen? En wat zal de invloed zijn van de flexibiliteit op de arbeidscontracten? Zal scholing een verplicht onderdeel moeten worden?

I n f o r m a t i e t e c h n o l o g i e e n p r o d u k t v e r n i e u w i n g

Algemeen wordt aangenomen dat vooral de informatisering kan en zal leiden tot grondige en tegelijk voor massaconsumptie toegankelijke produktvernieuwing, daarmee voor geheel nieuwe werkgelegenheid. Hoe groot ook de overeenstemming over de talrijke mogelijkheden en hoe veelvuldig ook de experimenten, die vernieuwing zelf staat, in elk geval in Europa, tot nu toe nog aan het begin van haar ontwikkeling.

Vaak wordt wat de uitwerking van de chip betreft, een vergelijking gemaakt met de verre gaande veranderingen die de verbreiding van de auto teweeg heeft gebracht. Probleem met die vergelijking is, dat de auto voorzag in goed en duidelijk formuleerbare behoeften, maar dat van de chip absoluut niet vaststaat in welke mogelijke behoeften die zou kunnen voorzien. Wellicht past daarbij meer de vergelijking met de vinding van de stoommachine of de electriciteit, die pas na verloop van tijd hun vele en diverse toepassingsmogelijkheden ontvouwden.

Van belang is onmiskenbaar het geleidelijk ineenschuiven van informatie-systemen via het 'open net' (de publieksgerichte omroep) enerzijds en via gesloten systemen (waarmee data zijn te verkrijgen) anderzijds. Daarbij voegt zich de

ontwikkeling van 'tweewegsystemen' in de elektronische communicatie. Dezelfde apparatuur is derhalve in principe geschikt voor amusement, cultuurconsumptie, informatie in velerlei vorm, dataopslag en -verwerking alsmede rekenwerk, maar ook voor 'hoor en wederhoor' in communicatie met andere individuen. Dat alles vergt overigens, via kabel en/of satelliet, wel een voor massagebruik geschikte infrastructuur.

Een andere derde produktontwikkeling als gevolg van de informatisering is het geleidelijk afscheid van het zuivere massaproduct op een groot aantal terreinen. In principe biedt informatietechnologie de mogelijkheid om de voordelen van de klassieke massaproductie (lage kosten) en die van het nog oudere maatwerk (hoge kwaliteit) met elkaar te verbinden. Niet slechts vooronderstelt dat een omschakeling van producenten, zij is bovendien slechts mogelijk indien de vraag -die zich verder segmenteert- van zich doet blijken; ten dele, daartoe ook in staat wordt gesteld. Hier ontmoeten twee tendensen elkaar: die van de informatisering die productie en produkt verder differentieert, weg van de massaproductie; daaraan parallel die van de individualisering die de economische en culturele vraag differentieert, weg van massa-consumptie.

Aldus omvatten de ontwikkelingen in de informatietechnologie en bijbehorende produktvernieuwing in principe grote kansen en mogelijkheden, zowel wat kwaliteit als flexibele aanpassing van individuele voorkeuren en behoeften betreft.

Maar het gevaar dreigt dat niet alle burgers gelijkelijk toegang hebben tot deze nieuwe mogelijkheden, voorts van een nieuw soort 'analfabetisering' die zich voordoet bij categorieën die nu ook al minder toegang hebben tot onderwijs, arbeid, educatieve en culturele voorzieningen.

Een ander probleem is de aantasting van de privacy van burgers, mogelijk gemaakt door de koppeling van persoonsgegevens die in diverse bestanden aanwezig zijn. Het ligt voor de hand dat deze nieuwe mogelijkheden tegemoet komen aan de behoefte tot controle die de overheid om allerlei redenen kan hebben. Bovendien blijken gegevensbestanden (vooral financiële) een buitengewone aantrekkingskracht uit te oefenen op meer en minder georganiseerde 'computercriminelen'. Belangrijker nog zijn wellicht de 'ongelijkheidsbevorderende' effecten -minstens het risico daarvan- van de informatisering en de toenemende kwetsbaarheid van de samenleving als geheel die uit informatisering kan voortvloeien.

Doelbewust is de meeste aandacht uitgegaan naar vernieuwingen in de informatietechnologie, gelet op de gevolgen voor vrijwel ieders dagelijkse bestaan en de consequenties voor veel sociaal-democratisch erfgoed. Net als de internationalisering en de problemen van economische groei dwingen deze vernieuwingen immers tot grondige overweging van eigen, lang aanvaarde ideeën en strategie. Zij alle beïnvloeden in sterke mate ook de positie van de vakbeweging. Gedrieënlijk kunnen zij nieuwe en duurzame achterstand in de samenleving tot stand brengen; dwingen zij in andere schalen en termen te denken; scheppen zij overigens

ook heel nieuwe mogelijkheden tot maatschappelijke hervorming en vernieuwing. Men kan ze formuleren als bedreigingen, maar eerder dagen zij de vernieuwingscapaciteit van het democratisch socialisme uit.

Toch zou het onjuist zijn niet ook stil te staan bij de ontwikkeling van de biotechnologie, al heeft die wellicht minder directe invloed op eenieders dagelijks leven, noch op het arbeidsbestel als zodanig. Belangrijk voor de toekomst is zij echter zeker.

B i o t e c h n o l o g i e

De grote doorbraak in de biotechnologie ligt nog geen vijftien jaar achter ons, toen onderzoekers erin slaagden de genetische code van het DNA te wijzigen.

Nu reeds behoort de biotechnologie tot een van de meest belovende sleuteltechnologieën waarvan verwacht wordt dat er talloze nieuwe impulsen vanuit zullen gaan die zullen bijdragen tot enerzijds een verbetering van bestaande producten (medicijnen, gist- en enzymproducten) en anderzijds een explosie van totaal nieuwe producten en bioprocessen. Eigenlijk is het tamelijk problematisch om van 'de' biotechnologie te spreken, omdat het veeleer een aantal basistechnieken zijn, zoals de genetische manipulatie, de celfusie en nieuwe bioprocestechnieken. Deze technieken vormen als het ware de kern van een web waarin zich zeer uiteenlopende toepassingsgebieden ontspinnen, variërend van gezondheidszorg, de landbouw- en voedselketen tot bodemreiniging en zelfs de microelectronica.

Zeer veel verschillende ondernemingen beschouwen de biotechnologie als een noodzakelijk strategisch wapen in de internationale concurrentiestrijd. Er wordt dan ook enorm in geïnvesteerd, met name door grote ondernemingen. Overheden zijn in dit opzicht niet achtergebleven. In vrijwel alle industrielanden zijn de afgelopen vijf tot tien jaar biotechnologie-programma's opgezet die in omvang sterk toegenomen zijn. Leggen we al die inspanningen naast elkaar, dan kunnen we spreken van een technologiewedloop tussen industrielanden.

Hoewel er grote parallellen in de biotechnologieprogramma's van overheden aan te wijzen zijn en ook ondernemingen elkaar goed in de gaten houden, verschillen de mogelijkheden per land en per onderneming sterk. Het is belangrijk deze verschillen te onderkennen, omdat landen die in een vroeg stadium de beschikking hebben over een grote en gevarieerde research-capaciteit in hoge mate in staat geacht mogen worden ook de richting van het biotechnologie-onderzoek en haar toepassingen gestalte te geven. Dit is zeker het geval voor de Verenigde Staten, maar ook de Bondsrepubliek en Japan spelen een bepalende rol. Hiermee is niet gezegd dat andere landen -of ondernemingen in andere landen- geen keuze meer hebben, maar wel dat er door de concurrentie reeds belangrijke keuzes gemaakt zijn. Het gevaar is dan ook levensgroot aanwezig dat hierdoor richtingen

ingeslagen worden die allesbehalve geschikt zijn voor de specifieke industriële structuur in (kleinere) landen. Bovendien worden door het volgen van de koplopers vaak wegen afgesneden voor creatief, eigen onderzoek dat uiteindelijk een grotere bijdrage kan leveren aan de versterking van de industriële structuur dan het verstrikt raken in een internationale biotechnologiewedloop, waarmee een enorme kapitaal- en kennisvernietiging gemoeid is.

Het nemen van een bepaalde keuze kan voor een onderneming of een land legitieme gronden hebben, maar tegelijkertijd kan het voor een ander land heel negatieve gevolgen hebben. In dit opzicht kan met name aan ontwikkelingslanden en minder ontwikkelde industrielanden gedacht worden. Maar ook in industrielanden heersen tegengestelde belangen tussen verschillende groepen, waarbij slechts gewezen hoeft te worden op de kritische houding van de milieubeweging ten aanzien van openveld-proeven met genetisch gemanipuleerde organismen.

Voor wat de toepassingsgebieden betreft moet worden gedacht aan de gezondheidszorg, de voedselproductie en de milieutechnologie. Bij de gezondheidszorg valt dan te denken aan de ontwikkeling van prenatale diagnostiek en genetische informatie, die zwakzinnigheid kan voorkomen en zekerheid kan geven over de lichamelijke gesteldheid, maar ook tot een (huiveringwekkend) selectiemiddel kan uitgroeien. Voorts kan biotechnologie bijdragen aan nieuwe medicijnen en therapieën, in het bijzonder tegen kanker, die overigens nogal kostbaar zijn; ook aan biomedische prothesen en organen, die het donorprobleem kunnen verminderen.

Bij de voedselproductie moet worden gedacht aan genetisch gemanipuleerde zaden, biologische bestrijdingsmiddelen, groeihormonen en rijkere veevoeder. Daarnaast kan worden gedacht aan groter uitwisselbaarheid van voedselgrondstoffen en biologische kleur-, geur- en smaakstoffen. Gemeenschappelijk daaraan is, dat deze toepassingen -afhankelijk van het gebruik- bevordelijk kunnen zijn voor milieubehoud of juist schadelijk. Voorts verminderen zij de afhankelijkheid van invoer uit de Derde Wereld en bemoeilijken zij haar economische ontwikkeling.

Tenslotte wordt de biotechnologie meer en meer specifiek van belang voor het schoonhouden of -maken van het milieu, vooral als het gaat om afbraak van schadelijke stoffen, zuivering en 'recycling'.

De ontwikkeling van de sociale en wetenschapsethiek, laat staan: het beleid van de overheid, heeft met al deze ontwikkelingen lang geen gelijke tred weten te houden. Ook en juist omdat het hier gaat om vernieuwingen die in nauw internationaal verkeer -in onderneming en universiteit- tot stand komen, staat de overheid voor gigantische en zelfs moeilijk te omschrijven vragen.

Tenslotte stellen de biotechnologische ontwikkelingen vragen aan de orde van, letterlijk alweer, leven en dood: dat geldt voor geboortebevorderende technieken (zoals de in vitro fertilisatie) en voor de toelaatbaarheid van levensverlenging of juist beëindiging. Wie beslist daarover, onder welke voorwaarden en met

welke middelen? Ongetwijfeld zal het op al deze terreinen tot wetgeving moeten komen, maar vast staat ook dat die wetgeving alleen dan zin heeft en werkzaam kan zijn, indien over de vele morele aspecten daarvan grondig is nagedacht en bovendien wordt beseft dat eenvoudige, algemene regels niet bij voorbaat het probleem oplossen. Tenslotte zal het om regulering dienen te gaan, die overeenkomt met wat zich in de samenleving aan normformulering heeft ontwikkeld en door die samenleving wordt gedragen.

1.5 Demografische en sociale veranderingen

De Nederlandse bevolking zal niet slechts van leeftijdssamenstelling veranderen; ook haar dagelijks leven en de maatschappelijke relaties en participatie zijn bezig grondig te veranderen. De bevolking 'individualiseert', wat betekent dat zij zich minder voegt in vaste en duurzame verbanden, zowel op het laagste niveau (het gezin) als op het midden-niveau (van levensbeschouwing en vereniging) als op dat van de politieke beslissingen (staat, partij en vakbeweging).

Veranderingen in de samenstelling van de bevolking

Het gezicht van de samenleving verandert. Er worden minder kinderen geboren en mensen worden ouder. De samenstelling van huishoudens wordt gevarieerder. Er is een sterke stijging van het aantal alleenstaanden, waaronder hoogbejaarden, van gescheiden mensen, van één-ouder-gezinnen. Het aandeel van de migrantenbevolking neemt, zeker relatief gezien, nog steeds toe.

Een dergelijke pluriformiteit kan de samenleving verrijken. Met de woorden van Mohammed Rabbae, directeur van de stichting Nederlands Centrum Buitenlanders: "Een samenleving is net als een bloemenveld, hoe méér variaties en soorten, hoe kleiner de kans dat een epidemie tot vernietiging kan leiden."

Op dit moment bestaat twaalf procent van de 14,6 miljoen Nederlanders uit 65-plussers. In 2000 zal dat percentage 13,3 zijn en in 2030 21,1% (In absolute getallen: thans 1,7 miljoen, in 2000 2,1 miljoen en in 2030 3,2 miljoen. Bij de 80-plussers is de stijging nog hoger. Thans 373.000, in 2000: 484.000 en in 2030 760.000.) Waar nu één op de vijf Nederlanders ouder is dan 55 jaar zal dat over vijftig jaar één op de drie Nederlanders zijn. Tegen het einde van de eeuw zal zestig procent van de 65-plussers en zeventig procent van de 80-plussers vrouw zijn. Men verwacht dat meer dan twee derden van deze vrouwen alleenstaand zullen zijn.

De toename van met name de hoogbejaarden zal de collectieve uitgaven met 12 à 13 miljard doen stijgen, als wij uitgaan van ongeveer hetzelfde voorzieningsniveau als op dit moment. Er zullen daarnaast verschuivingen optreden in allerlei 'demografisch gevoelige' overheidsuitgaven. Het feit, dat veelal een direct verband gelegd wordt met het beroepsmatig-actieve deel van de bevolking, dat de kosten van levensonderhoud van de gepensioneerden moet opbrengen, maakt dat deze veroudering als zeer problematisch wordt ervaren. Waar nu ongeveer zes (potentiële) werknemers tegenover één gepensioneerde staan, zullen dat er in 2030 nog slechts 2,75 zijn. Maar de bejaarde van straks is een andere dan die van nu. Door een beter opleidings- en inkomensniveau; doordat voorts minder sterk aan het arbeidsethos wordt gehecht (velen van hen hebben de vervroegde uittreding en andere vormen van werkloosheid meegemaakt en leren accepteren), mag worden verwacht dat hij of zij zich als bejaarde minder snel uitgeschakeld en afgeschreven zal voelen dan vroegere generaties bejaarden en dat hij of zij zich mondiger en assertiever zal gedragen. Met marginale zorg zal geen genoegen worden genomen.

En waarom ook? De bejaarde vertegenwoordigt economisch een behoorlijk kapitaal; het pensioen draagt bij aan de welvaart. En het kapitaal, gecumuleerd in de pensioenfondsen, is op dit moment één van de belangrijkste investeringsbronnen.

Behalve de toenemende vergrijzing, is er tevens sprake van toenemende 'ontgroening'. Deze tendens doet zich in alle geïndustrialiseerde samenlevingen voor. In de Bondsrepubliek en ook in Denemarken ligt het geboortecijfer al lager dan het sterftecijfer, terwijl het in andere lidstaten van de Europese Gemeenschap slechts zeer weinig hoger ligt. Terwijl de bevolking van Japan tot het jaar 2000 een stijging te zien geeft van zes procent en die van de Verenigde Staten dertien procent, is die prognose voor de Europese Gemeenschap nog geen twee procent. Het aandeel van de Europese Gemeenschap in de wereldbevolking zal tussen 1990 en 2000 dalen van 6,2 naar 5,4 procent.

In 1960 bedroeg het geboortecijfer in Nederland 20,8 per duizend inwoners, in 1970 was dit gedaald tot 18,3, in 1980 tot 12,8 en in 1984 tot 12,1 procent. Twintig jaar geleden lag de 'norm' nog rond 2,8 kinderen per gezin, nu rond de 1,5. Daarnaast is er de laatste jaren een sterke stijging van de 'vrijwillige kinderloosheid'. Er wordt jonger getrouwd dan voorheen, maar ook minder en het aantal echtscheidingen is de laatste twintig jaar sterk gestegen. Het aantal vrouwen dat aan het hoofd van een één-ouder-gezin staat, nam en neemt daardoor eveneens toe. Afgezien daarvan eindigen de meeste vrouwen die wél getrouwd bleven hun leven alleen, aangezien in ons land vrouwen hun echtgenoot gemiddeld negen jaar overleven.

Daar kan nog een derde belangrijke ontwikkeling in de bevolkingssamenstelling aan worden toegevoegd. Op dit moment is het aandeel van de etnische

bevolking vijf procent. Maar de prognoses wijzen op een vrij snelle relatieve toename. Een toename die niet voortvloeit uit een hoger geboortecijfer onder minderheden, aangezien uit onderzoek blijkt dat dit steeds meer tendeert naar het Nederlandse patroon. Die toename vloeit hoofdzakelijk voort uit de gezinshereniging. Over ongeveer tien jaar zullen etnische minderheden een vijfde deel van de bevolking in onze grote steden uitmaken.

Nu al zijn er signalen die wijzen op een sterke relatie tussen huidskleur en maatschappelijke kansen. Werkloosheidspercentages onder etnische minderheden zijn zorgwekkend, bedragen veertig tot vijftig procent; dat wil zeggen, drie tot vier maal het landelijk gemiddelde. Dit percentage hangt voor een deel samen met het opleidingsniveau.

Bijna negentig procent van de Marokkaanse en Turkse werkzoekenden heeft niet meer dan lager onderwijs genoten. Voor werkzoekende Antillianen en Surinamers bedragen deze percentages 46 resp. 55% en voor Nederlanders uit die categorie 37%. Maar ook onder Surinamers en Antillianen met een hogere opleiding is de werkloosheid hoger. Voor de arbeidsmarktsituatie van jongeren is het opleidingsniveau bepalend en gezien de lage opleiding is de werkloosheid onder hen even hoog als onder ouderen.

Gekoppeld aan dit uitzichtloze toekomstperspectief doet zich onder deze jongeren een toenemende drugs-problematiek voor; maar ook meer en meer generatieconflicten.

Voor ouderen en meegekomen kinderen vormt de religie een belangrijk houvast. Het is dan ook te voorzien, dat het aantal moskeeën in de komende tien jaar nog zal stijgen. Ten aanzien van de hier geboren kinderen zullen deze een aanvullende functie vervullen bij het onderwijs in eigen taal en cultuur. In zoverre deze cultuur zich manifesteert in alledaagse opvattingen, onderscheiden minderheden zich van de hen omringende samenleving door een zekere afkeer van individualiseringstendensen; van de beperkte gastvrijheid; van onze 'kruideniersmentaliteit'. Aan de andere kant zijn ook een aantal Nederlandse normen inmiddels overgenomen, zoals democratische waarden, ook in de verhouding tussen ouders en kinderen, een kritische houding ten opzichte van autoriteiten en, vooral bij jongeren, aanpassing aan ons consumptiepatroon.

Niet alleen economisch, maar ook cultureel is de migratie naar Nederland door de eeuwen heen een belangrijke aanwinst geweest en dat geldt ook voor de huidige migranten. In kunstuitingen -muziek, toneel, literatuur- maar ook op het gebied van kleding en voeding, hebben migranten steeds een belangrijke méérwaarde aan de Nederlandse cultuur toegevoegd.

De ongelijke rechtspositie van etnische minderheden, hun meer dan proportionele aandeel in de werkloosheid, hun lagere onderwijsniveau en de discrimina-

tie die zij ontmoeten op tal van gebieden, dat alles kan leiden tot een gevaarlijk isolement in de samenleving. Een isolement, waarbij etnische afkomst het criterium is voor het krijgen en houden van een lage maatschappelijke positie.

Individualisering als fenomeen

De veranderingen die zich sinds het begin van de jaren zestig in Nederland hebben voorgedaan in het normen- en gedragspatroon, zijn waarschijnlijk het best te kenschetsen -in de woorden van de publicist H.J.A. Hofland- als 'dekolonisatie van het dagelijks leven': het zonder sociale controle inrichten van het eigen bestaan. De breuklijn loopt ergens in de jaren zestig, het normen- en gedragspatroon van de jaren daarvoor leek nog veel op dat van vòòr de Tweede Wereldoorlog.

Wat hier wordt omschreven als individualisering is een ingewikkeld en veelvormig geheel van sociaal-culturele veranderingen. Daar waar ooit het gezinsspatroon overheerste (op 'micro-niveau'), daar is nu sprake van de enkeling, die haar of zijn leven inricht, al dan niet samen met anderen: de individualisering in haar zuiverste vorm. Daar waar eens verzuilde verbanden en verenigingen domineerden (het 'mesoniveau'), groeien deze nu uit elkaar in 'ontzuiling' en op eigen activiteit gerichte 'differentiatie'. Daar waar staat en nationale koepelorganisatie (economisch en cultureel) domineerden (het macro-niveau) is nu verbrokkeling te zien en afnemende politieke controle, met een ingewikkelde term: 'fragmentatie'. Gemeenschappelijk aan al deze veranderingen is enerzijds minder vanzelfsprekende gebondenheid en anderzijds geringer wordende sociale controle. Getel op het grote belang van deze veranderingen en hun ingewikkelde effecten, gaan wij er hier uitvoeriger op in.

Individualisering en de wijze waarop mensen hun leven inrichten

Op het niveau van individu en leefeenheid is sprake van wat algemeen wordt aangeduid als een proces van individualisering, hoewel het in tal van opzichten misschien beter is om te spreken van verzelfstandiging. Vooral aan vrouwen, maar bij voorbeeld ook aan bejaarden en jongeren, geeft dit de mogelijkheid tot maatschappelijke participatie daar waar hun dat in de jaren daarvoor op grond van het geldende normen- en gedragspatroon werd ontzegd. Het toegenomen welvaartspeil, de aanvankelijke krapte op de arbeidsmarkt, het verhoogde opleidingsniveau, het op grote schaal beschikbaar komen van middelen van geboortenregeling, de verstedelijking, de toegenomen mobiliteit en de uitbreiding en vernieuwing van massacommunicatiemiddelen zijn waarschijnlijk evenzovele achtergronden van het verminderen van het belang van de traditionele levensverban-

den. Na de familie boet nu ook het kerngezin in als maatstaf voor hoe men behoort te leven. De opkomst van het aantal alternatieve leefvormen, maar vooral de beperking van de duur van relaties door een toenemend aantal echtscheidingen, zijn daaraan debet. De ontwikkelingen betekenen enerzijds een ruimere mogelijkheid tot bij het individu passende vormen van maatschappelijke participatie; anderzijds houden zij soms ook een beperking daarvan in, doordat er minder mogelijkheden dan vroeger zijn om bepaalde taken in de huiselijke kring te delen. Tegelijk hebben deze ontwikkelingen gevolgen voor de wijze waarop kinderen worden grootgebracht en daarmee voor de socialisatie van toekomstige generaties. Op dit moment valt niet te voorspellen wat de uiteindelijke uitkomst zal zijn van het gegeven, dat steeds meer kinderen opgroeien in een situatie waarin niet langer sprake is van een traditioneel gezinsverband.

De regels van leven en samenleven worden aldus op het niveau van het dagelijks bestaan pluriformer, hetgeen zowel veranderingen teweeg brengt op het vlak van individuele als van maatschappelijke behoeften. Zo zijn er noodzakelijke vormen van maatschappelijke dienstverlening ontstaan, gericht op hulp en ondersteuning van individuele beslissingen (bij voorbeeld bij echtscheiding) en stijgt de behoefte aan kinderopvang buitenshuis en aan flexibeler arbeids- en woonvormen. Ook raakt de besteding van vrije tijd meer en meer geïndividualiseerd ten koste van de 'verenigingsactiviteiten' die op vaste tijden en volgens vaste regels verlopen: de opkomst van geïndividualiseerde sporten als fietsen en hardlopen zijn daarvan een illustratie.

Het samenstel van inkomensverhoudingen, arbeidsbestel, organisatie van vrije tijd, woningbouw en vorming en onderwijs is echter nog lang niet aangepast aan deze veranderende omstandigheden. Veel regelgeving is nog geënt op klassieke gezinspatronen en lang niet iedereen verkeert daadwerkelijk in de situatie om zijn behoefte aan zelfstandigheid om te zetten in feitelijke -economische en sociale- zelfstandigheid: de geïsoleerde positie van bij voorbeeld 'bijstandsmoeders' is daarvan een pijnlijk voorbeeld.

Het proces van verzelfstandiging is niet goed verklaarbaar, tenzij men daarbij rekening houdt met de in de jaren zestig en zeventig sterk toegenomen bestaanszekerheid en welvaart, die de door de sociaal-democratie zo gewenste maatschappelijke onafhankelijkheid -tot in het dagelijkse leven- met zich meebracht. Zulk zelfstandig gedrag zal met stagnerende, soms zelfs afnemende, welvaart niet worden beëindigd, maar het wordt er wel aanzienlijk door bemoeilijkt. Werkloosheid en bijbehorend te laag inkomen doen in de praktijk sterk afbreuk aan de, door de bevolking zo gewenste, onafhankelijke ontplooiing van eigen mogelijkheden, van sociale relaties en van maatschappelijke participatie.

Individualisering en de organisatie van de samenleving

De hier beschreven verzelfstandiging trad op in een samenleving, die zelf aan ontzuiling onderhevig was. De kerk, maar ook de sociaal-democratische beweging, dienden in de verzuilde Nederlandse samenleving tot aan de jaren zeventig als belangrijkste kaders van sociale integratie. Levensbeschouwing stond aan de basis van een groot deel van het verenigingsleven, van het onderwijs, van de meeste vormen van maatschappelijke dienstverlening en van cultuur en ontspanning. Ook op het niveau van politieke en maatschappelijke organisatie speelde levensovertuiging en kerkelijke gebondenheid een doorslaggevende rol. Toen deze in het midden van de jaren zestig hun bindende functie bij het uitoefenen van allerlei vormen van maatschappelijke activiteiten begonnen te verliezen, werd ook geleidelijk aan de keerzijde van de medaille zichtbaar. Door de verzuiling had zich in Nederland minder dan elders een algemene 'publieke moraal' ontwikkeld. Weliswaar wortelen chauvinisme en nationaal vooroordeel daardoor hier ook minder dan elders, maar ook nam met het wegvallen van de zuilen als integratiekader de loyaliteit aan de gemeenschap als geheel af. Het irriterende vandalisme jegens gemeenschapsgoederen is daarvan een illustratie.

Organisaties die de binding aan hun leden als vanzelfsprekend hadden beschouwd, kwamen nu in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar te verkeren. Het beste voorbeeld daarvan is de situatie in de omroepwereld, waar naast de levensbeschouwelijke omroepen nieuwe 'marktgerichte' organisaties de ether gingen bevolken, die de 'oude' omroepen tot net zulk marktgedrag stimuleerden.

Ook in de politieke organisatie zijn de sporen van ontzuiling zichtbaar. In de jaren vijftig zou de vorming van het CDA ondenkbaar zijn geweest, in de late jaren zeventig was het een absolute noodzaak om iets overeind te houden van het christelijke gedachtengoed. Ook de Partij van de Arbeid, die eerder dan andere politieke partijen heeft getracht los te komen van de verzuiling (de doorbraakgedachte dateert uit de jaren veertig), ondervindt nu alsnog - gedeeltelijk in positieve en gedeeltelijk in negatieve zin - de gevolgen van ontzuiling. Zij wint aanhang onder eertijds confessionele kiezers in het zuiden des lands, maar ervaart tegelijkertijd dat de binding van haar eigen 'traditionele' arbeidersaanhang minder hecht en vanzelfsprekend is geworden. Deconfessionalisering hield blijkbaar geringere binding aan maatschappelijke klasse mede in.

Klasse of religie zijn niet langer doorslaggevend voor de vraag of men zich aansluit bij een organisatie; de activiteit en het intrinsieke doel van de organisatie zelf zijn daarbij van minstens even groot, zo niet groter, gewicht geworden. Dit verklaart bij voorbeeld het relatieve succes van 'one-issue'-bewegingen en van kortstondige acties 'voor een goed doel'. Lidmaatschap is minder bindend, meer

tijdgebonden en ook vaak informeler van karakter. Dit dwingt organisaties tot een meer belangen-georiënteerde benadering.

Aldus is de weg vrijgekomen voor wat wel is genoemd de 'emancipatie van deelbelangen': organisaties doen minder een beroep op traditionele binding en richten zich meer op 'doelgroepen' die met professionele middelen voor activiteiten moeten worden geworven, al dan niet op commerciële basis.

Tegelijkertijd is met de ontzuiling ook de behoefte aan maatschappelijke organisaties verminderd om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor een orde-lijk functionerende samenleving. Die verantwoordelijkheid werd, gemakshalve of gedwongen, overgeheveld naar de enige instantie die zich niet op een 'beperkte opdracht' kan beroepen: de overheid. Dat is dus ook het omgekeerde van wat zowel in christelijk-democratische als in sommige linkse kringen wordt aangenomen, als zou de staat de maatschappelijke verbanden hebben 'weg-gekoloniseerd'.

In zijn algemeenheid brengt de combinatie van individualisering en van de voortgezette differentiatie van het maatschappelijk middenveld de noodzaak mee van een verandering in het denken over vereniging en organisatie, ook op politiek gebied. Er moet worden nagedacht over nieuwe en zich vernieuwende vormen van samenwerking, in een minder formeel en minder dwingend -en tevens minder vanzelfsprekend duurzaam- kader dan tot nu toe. Dat sluit niet a priori een ideële samenhang in organisatorisch verband uit, maar verschaft die samenhang wel onvermijdelijk een lossere, informelere en vrijblijvender karakter dan tot nu toe kon worden aangenomen.

De ontwikkelingen in de vakbeweging vormen van dit differentiatieproces een belangrijk voorbeeld. Traditioneel heeft de vakbeweging zijn bestaan ontleend aan een gemeenschappelijke visie op de belangen en de samenhang van de werknemersklasse. Die belangen -en de er uit voortkomende bevrijding- waren gediend met gedisciplineerde massa-organisatie, die de macht van de beweging uitmaakte. Voorts werden deze gediend door de samenhang te bewaren tussen goed opgeleide en vakkundig geschoolde werknemers enerzijds en de minder opgeleide en weinig beroepsmatig geschoolde werknemers anderzijds. De eersten remden hun mogelijkheden doelbewust af om de tweede groep mee omhoog te nemen. Het voortbestaan van zulk organisatiepatroon -inclusief het interne compromis dat daartoe in essentie behoort- is afhankelijk van een visie op solidariteit die verder reikt dan groepsbelang alleen en die in wezen een sociaal-democratisch concept vooronderstelt, hoe onafhankelijk van sociaal-democratische partijen één vakbeweging zich ook wil en moet manifesteren.

Individualisering -en dus differentiatie- betekent tegelijkertijd de bijl aan de wortel van het klassieke vakbewegingsconcept. Het vooropstellen van een meer functioneel omschreven belang gaat ten koste van het interne compromis; het be-

nadrukken van persoonlijke onafhankelijkheid verdraagt zich slecht met massa-organisatie en onderwerping aan organisatiediscipline. Tenslotte zal het werk van de vakbeweging worden beoordeeld op haar doelmatigheid op betrekkelijk korte termijn.

Aldus wordt de afnemende participatiegraad verklaarbaar, evenals de interne decentralisatie van vakcentrale naar bonden en de groei, daarnaast, van categorale belangenorganisaties. Onder gunstige omstandigheden zou de vakbeweging nog kunnen volstaan met zulke ontwikkelingen grosso modo te aanvaarden en naast georganiseerde actie de individuele dienstverlening te versterken onder gelijktijdige vergroting van interne professionaliteit en openheid. Gegeven echter de economische internationalisering is de solidariteit op basis van het 'interne compromis' meer dan ooit noodzakelijk om in arbeidsverhoudingen macht van betekenis te ontwikkelen. Een dilemma, dat de georganiseerde vakbeweging in Nederland en elders, voor enorme problemen stelt.

Individualisering en het functioneren van de overheid

Op het niveau van de staat hebben de zojuist beschreven ontwikkelingen verregaande en deels tegenstrijdige effecten gehad. Door het verval van klassieke maatschappelijke kaders van sociale controle en bescherming zijn steeds meer verantwoordelijkheden naar de staat overgeheveld. Dat heeft enerzijds geleid tot veel grotere individuele vrijheid, maar heeft anderzijds ook nieuwe afhankelijkheden gecreëerd, zowel waar het inkomensgaranties betreft als wanneer het gaat om subsidies en openbare voorzieningen. Per saldo zijn de verwachtingen van de overheid aldoor gegroeid. Tegelijkertijd, en gedeeltelijk daarmee in strijd, zijn de kwaliteitseisen die aan het overheidsoptreden worden gesteld, vergroot. De behoefte aan rechtsbescherming en aan grotere mogelijkheden tot beïnvloeding vooraf is sterk toegenomen; de burger wenst als onafhankelijk en mondig individu te worden aangesproken; overheidsoptreden moet worden beargumenteerd en verantwoord; het besluit tot naleving van overheidsregels wordt zelfstandig gewogen. Democratisering en maatschappelijke ongehoorzaamheid blijken twee kanten van dezelfde medaille, waardoor de staat zowel aan slagvaardigheid als aan dwingend vermogen verliest.

Daar komt bij, dat klassieke organisaties en instellingen zich in de loop der jaren sterk zijn gaan oriënteren op de centrale overheid. Deze verschaftte hen de middelen om overeind te blijven in de concurrentieslag door een verregaande mate van professionalisering. Zij stelde hen daardoor voorts in staat de negatieve gevolgen te ontgaan van de afnemende steun onder die groepen in de bevolking waarop zij van oudsher hadden kunnen rekenen. Dit ging goed zolang de welvaart toenam. De overheid op haar beurt schiep door subsidievoorwaarden niet

alleen een stabiele financiële basis, maar verschafte zich daarmee ook de mogelijkheid tot politieke beïnvloeding. De keerzijde was echter een woud van regelgeving, verstarring en institutionalisering, waardoor het zicht op de maatschappelijke veranderingen verdween. Er ontstond een vervlechting van politieke organen, achterhaalde en gecentraliseerde vormen van particulier initiatief en bureaucratische regelgeving en uitvoering.

Een derde probleem waarmee de staat wordt geconfronteerd is, dat het gebouw van de inkomensvoorzieningen is gegrondvest op gezinsinkomens en bijbehorende garanties. Naarmate dat gebouw minder gelijkenis vertoont met de maatschappelijke werkelijkheid, is een steeds uitgebreider en verfijnder reparatienetwerk ontstaan. Zo valt inmiddels een bonte stoet van 'geconstrueerde Nederlanders' te bewonderen, variërend van bijstandsmoeders, tweeverdieners, voordeurdelers, tot echte en meerjarig echte minima. De samenstelling van die stoet lijkt vooral te worden bepaald door de wens in een situatie van bezuinigingen aan het draagkrachtbeginsel recht te blijven doen. Het paradoxale gevolg hiervan is, dat de overheid daardoor wordt gedwongen zich steeds verder te mengen in het privéleven van haar onderdanen, een noodzaak die haaks staat op de hiervoor beschreven behoefte aan grotere zelfstandigheid. Het gevolg is niet alleen dat door de aldus optredende fragmentatie de rechtszekerheid op essentiële terreinen verloren dreigt te gaan, maar ook dat de geloofwaardigheid en bestendigheid van de overheid zelf onder druk staat omdat steeds meer burgers het overheidsoptreden, gelet op hun zelfstandigheidsbehoefte, als onrechtvaardig en onrechtmatig ervaren. Daar tegenover staat dat een consequente toepassing van het principe van individuele draagkracht door velen nog als hoogst onrechtvaardig wordt beschouwd. Oude en nieuwe eisen van rechtvaardigheid staan aldus tegenover elkaar.

Een andere samenleving: de zorg voor samenhang

Sociaal-culturele en demografische veranderingen hebben van de Nederlandse samenleving een heel ander geheel gemaakt dan zij vormde in de jaren vijftig en daarvoor. De tweede helft van de jaren zestig hebben veranderingen tot stand gebracht waartoe de vernieuwingsbeweging tijdens en na de Duitse bezetting niet in staat was gebleken. In het algemeen is daaruit een vrijere, onafhankelijker en toleranter bevolking voortgekomen, in belangrijke mate zoals de oude sociaal-democratische beweging zich die had voorgesteld: velen zijn immers bevrijd van armoede, afhankelijkheid en soms drukkende sociale controle; zij hebben hun rechten leren kennen en waarderen. Maar zo'n geestelijk bevrijde bevolking laat zich door overheid en organisatie niet gemakkelijk meer de noodzakelijke wet en plicht stellen. Al aanvaarden burgers veel en ingewikkelde regels en voorschriften, zij hebben ook leren 'rekenen' en wegen. Zij aanvaarden veel georganiseerde

en dwingende solidariteit, maar tot een zekere grens. Zij zijn -om Van den Doel te parafraseren- nog steeds bereid om 'een glaasje prik extra' te laten lopen voor 'beter onderwijs', maar zij willen het nu wel graag zien. Zij zijn niet (meer) bereid overheidszorg zonder nadere verantwoording en specificatie te accepteren. Gehoorzaamheid is niet meer, met levensbeschouwing en met klasseloyaliteit, gegeven: geen regering kan daar meer gemakkelijk van op aan. Maar deze ontwikkeling naar individuele onafhankelijkheid -ook van strakke verenigingsnormen- vereist een grondige ombouw van wetgevingsapparaat, van bureaucratische organisatie en van taakverdeling 'tussen staat en samenleving'. Het systeem van rechten en plichten zal aan deze veranderde maatschappelijke omstandigheden moeten worden aangepast. Daarbij zijn sterk gekoesterde waarden, ook in democratisch-socialistische kring, niet noodzakelijkerwijs méér bij de tijd dan die van andere stromingen.

Zowel de demografie als de individualisering vormen immers een 'harde' illustratie van het feit dat 'de politiek' niet 'aan de samenleving vorm geeft' (zoals wij graag denken), maar dat het, als al niet het omgekeerde het geval is, vernieuwing voortkomt uit voortdurende en niet eens makkelijk vast te stellen wisselwerking tussen besluiten van de overheid, van individuele burgers en van zelfstandige organisaties. De grote opgave voor de sociaal-democratie is hoe in een geïndividualiseerde en meer informeel georganiseerde samenleving noodzakelijke samenhang te bewaren en te ontwikkelen, die voorkomt dat delen daarvan economisch en cultureel naar de zelfkant van de samenleving verdwijnen; hoe opnieuw solidariteit te organiseren en het noodzakelijke compromis.

1.6 De noodzaak van vernieuwing: ontwikkelingen elders

Internationalisering, milieuproblemen, technologie en individualisering hebben niet alleen de sociaal-democratie aan het denken gezet. In en buiten Nederland zoeken socialisten en niet-socialisten naar nieuwe ordeningsideeën. Alle reden voor de Partij van de Arbeid 'de luiken open te zetten'.

'Wij zijn er niet op uit Het Geluk bij de wet te regelen; maar wij willen de creatieve kwaliteiten waarover mensen beschikken tot vrije ontplooiing brengen. Het gaat om bewegingsvrijheid, in maatschappelijke verantwoordelijkheid.' Woorden van Willy Brandt bij zijn afscheid in '87, als voorzitter van de SPD.

Sociaal-democraten is het in wezen niet te doen om gelijkenschakeling en nivellering, maar om vrijheid van ontplooiing ten dienste van de gemeenschap. Zulke vrijheid vooronderstelt echter een verregaande mate van materiële gelijk-

heid, tot uitdrukking komend in bestaanszekerheid en in een voor iedereen behoorlijk levenspeil. Doel en principiële maatstaf van beoordeling zijn aldus in de geschiedenis van de sociaal-democratie aldoor dezelfde gebleven; wat aan verandering onderhevig was en ook behoort te zijn, is de weg waarlangs deze doeleinden worden nagestreefd.

Ook daar overigens is een -noodzakelijke- constante aan te geven, die de sociaal-democratie aanvankelijk in de praktijk en geleidelijk meer uit overtuiging heeft gehuldigd: de onderwerping aan de regels van de democratie en van het recht. Daarmee heeft zij tevens de politiek van de 'kleine stappen' en van het compromis aanvaard. Al het andere is een kwestie van voortdurende speurtocht naar de juiste doelen op kortere termijn en van de meest geschikte middelen: daarover kan van mening worden verschild en bovendien kunnen deze zich door de tijd heen wijzigen. Dat moet ook, omdat de tijd zelf verandert. In Nederland, maar ook daarbuiten, hebben zich maatschappelijke en politieke verhoudingen in de jaren zestig en zeventig sterk gewijzigd: oude problemen zijn opgelost en nieuwe gegroeid; conflicten zijn van karakter veranderd. Niet voor niets zoeken alle politieke stromingen naar nieuwe wegen, waarbij lang gekoesterde tradities en opvattingen ter discussie staan, soms -in elk geval schijnbaar- de identiteit van traditionele stromingen onderwerp van debat zijn. Het gaat om een vernieuwingsproces dat in zijn diepgang vergelijkbaar is met dat van de jaren dertig en veertig, dat in Europa het democratisch-socialisme een ander aanzien gaf, de christen-democratie deed ontstaan en ook het liberalisme een nieuw gezicht verschafte. Alles wijst erop dat zich opnieuw een belangrijk politiek vernieuwingsproces voltrekt, dat geen enkele belangrijke stroming ongemoeid laat en elk dwingt tot een 'agonizing re-appraisal'.

Na een periode van verwarring en -bijna- 'doodsangst' ontwikkelt de Nederlandse christen-democratie, sinds 1980 in één partij verenigd, nieuwe ideeën over staat en samenleving. Zij heeft onmiskenbaar aan zelfvertrouwen herwonnen, al heeft dat op houding en toon tot nu toe groter invloed gehad dan op de conceptie zelf, die nog veel heeft van een zoektocht naar nieuw evenwicht. Niettemin ontwikkelt zich daarin een maatschappijconceptie, die het verdient ernstig te worden genomen, ongeacht of men die visie deelt of niet. Diezelfde speurtocht is te zien bij Nederlandse liberalen die hebben leren zien dat electoraal fortuin niet beklijft als de ideeënontwikkeling niet meegroeit. Ook daar wordt gezien dat 'public relations' niet de plaats kunnen innemen van inhoud en ideeën. Het is geen toeval dat in de VVD een commissie aan het werk is gezet om programma en strategie aan heroverweging te onderwerpen. De kleine linkse stromingen in Nederland bevinden zich, na een kortstondige bloei in de jaren zestig en zeventig, in een hevige crisis die onder meer de vraag oproept van samengaan of gescheiden naar nieuwe wegen zoeken.

Bij de sociaal-democratische zusterpartijen in het buitenland is het niet anders dan bij de Partij van de Arbeid. De Duitse SPD werkt aan een nieuw begin-

selprogramma; de Spaanse PSOE zoekt, met behulp van partijcommissies, opnieuw naar haar identiteit, in weerwil van haar succes bij de van de dictatuur bevrijde bevolking. Hetzelfde geldt voor de Franse PS, die zijn klassieke politieke hervormingsmethoden in vijf jaar regeren zag vervliegen. De Zweedse SAP zoekt nieuwe wegen van (economische) zeggenschap in de onderneming en van sociale en technologische vernieuwing. Tenslotte dringt het -niet zonder pijn- ook tot Labour door dat vernieuwing noodzakelijk is en dat louter klassieke opvattingen over sociale rechtvaardigheid, zelfs in een bestel als door Margaret Thatcher geleid, blijkbaar onvoldoende overtuigingskracht hebben.

De hiervoor beschreven maatschappelijke veranderingen stellen het democratisch socialisme voor fundamentele vragen, waarop gemakkelijke en traditionele standaard-reacties geen voldoende antwoord zijn. Internationalisering van economie en cultuur; diepgaande ecologische problemen en schaarsten; diepe sporen trekkende technologische sprongen voorwaarts; veranderende samenstelling van de bevolking en gewijzigde maatschappelijke gedragsnormen dwingen tot verandering van programma en strategie van het democratisch socialisme in een omvang, zoals zij dat in de jaren dertig hebben gedaan. Het gaat daarbij om ontwikkelingen en veranderingen die niet alleen bedreigingen vormen, maar ook belangrijke mogelijkheden bieden tot maatschappelijke vernieuwing en vooruitgang.

In de jaren dertig deden maatschappelijke veranderingen de essentiële plaats ontdekken van de nationale staat als mechanisme van maatschappelijke leiding, coördinatie en vernieuwing. De huidige veranderingen beperken 'tezamen en in vereniging' de slagvaardigheid en leiding gevende capaciteit van datzelfde coördinatiemechanisme. Enerzijds betekent dat de noodzaak op veel groter schaal dan de nationale te gaan denken; anderzijds de in onbruik geraakte schaal van maatschappelijke organisatie en lokale gemeenschap te herwaarderen.

Dat betekent wellicht verlies van het jarenlang gekoesterde in denkbeelden en strategie, het betekent allerminst verlies aan mogelijkheid tot maatschappelijke hervorming, aan de mogelijkheden mensen vrij te maken. Dat doet tenslotte niets af aan de eerste opdracht van het democratisch-socialisme: sociale rechtvaardigheid tot stand te brengen door -met oude en nieuwe methoden- bestaanszekerheid en een behoorlijk levenspeil, in de brede zin des woords, te waarborgen. Dat vergt nieuwe organisatie van solidariteit en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

Onzekerheid over de best mogelijke middelen en methoden is geen teken van politieke zwakte, maar van werkelijkheidszin. Kritische waardering van eigen handelen en denken in recent en verder verleden vormt geen afscheid nemen van idealen of van 'het socialisme'.

Het 'openen der luiken' zorgt misschien wel voor flinke tocht -en misschien een enkele verkoudheid- het huis als zodanig valt er niet van in elkaar.

Economische groei en structuur: economische orde

60

De schaalvergroting en internationalisering van de economie, de technologische vernieuwing, de milieu-schaarste en de individualisering hebben consequenties voor de economische groei, voor de structuur van de produktie en de werkgelegenheid, voor de verdeling van de welvaart en voor de economische orde. Zowel de groeipotentie neemt toe als de daaraan verbonden risico's. Er ontstaan nieuwe productieprocessen, nieuwe produkten en nieuwe behoeften. Er worden ook nieuwe eisen gesteld aan de toegang tot de arbeidsmarkt. Zij die minder gemakkelijk toegang hebben tot de bronnen van de groei dreigen door de genoemde tendensen eerder dan vroeger te marginaliseren. Dat vraagt om een economische politiek die gericht is op selectieve stimulering van de economische groei en van de technologie. Die selectiviteit wordt vooral bepaald door de eis het ecologisch evenwicht te handhaven en door de noodzaak te voorzien in nieuwe maatschappelijke behoeften. Er is om die doeleinden te bereiken weer meer aandacht nodig voor de vraag- dan voor de aanbodzijde van de economie. Een meer gelijke inkomensverdeling remt die groei niet af, doch kan haar stimuleren. Die groei vereist ook de inzet van meer arbeid. De wijze waarop arbeidsduurverkorting plaatsvindt dient daartoe bij te dragen. De economische orde waarin een dergelijk beleid gestalte kan krijgen vereist de introductie van zowel meer markt- als meer planelementen. Daar is ook ruimte voor, mits de traditionele componenten van die orde -socialisatie, planning, ordening, collectivisatie en herverdeling- worden herijkt. Die herijking vereist de internationale overdracht van bevoegdheden alsmede de introductie van een consensusmodel.

2.1 Continuïteit en vernieuwing

In het vorige hoofdstuk hebben we uit de in het oog springende ontwikkelingen in de jaren tachtig een viertal tendensen geselecteerd die naar onze mening de belangrijkste uitdagingen zullen blijken te zijn voor nieuw beleid. Het zijn: (1) de zich zelf versnellende technologische ontwikkeling; (2) de schaalvergroting en internationalisering van de economie; (3) de nieuwe schaarsten ten gevolge van de toenemende verstoring van ecologische evenwichten en van de verslechtering van het fysieke milieu; en (4) de individualisering als sociaal-cultureel verschijnsel in een samenleving waarin veel gevestigde verbanden, inclusief de relatie tussen overheid en burger, ter discussie staan. In de komende hoofdstukken willen we enkele gevolgen van deze tendensen nader bekijken. Daarbij zullen we -in hoofdstuk 2- eerst aandacht besteden aan economische gevolgen, met name die voor de economische groei en de verdeling daarvan, de economische structuur en de werkgelegenheid in ons land. Het zijn uiteraard vooral de beleidsconsequenties die ons interesseren. Daarom zullen we het desbetreffende gedeelte afsluiten met enkele opmerkingen over de economische orde waarin het door ons gewen-

ste beleid het best tot haar recht kan komen.

Dat het gaat om nieuwe tendensen betekent niet dat alle beleidsconsequenties nieuw zullen zijn. Naast de nieuwe tendensen is er veel continuïteit in de Nederlandse samenleving: de geografische omstandigheden, de bedrijfstakken die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld, de gevestigde maatschappelijke instellingen zoals kerk en vakbeweging, het historisch gegroeide stelsel van normen en waarden waarin Nederlanders zich herkennen, enzovoort. Ook daarin treden veranderingen op, maar sommige gaan sneller dan andere en weinige zijn geheel onbeïnvloedbaar. Het sociaal-economische beleid speelt op dit proces van continuïteit en vernieuwing in. Het wordt er echter niet door bepaald: politieke keuzen worden uiteindelijk gemaakt op basis van principiële uitgangspunten en doelstellingen. Ook die kunnen in de loop van het proces worden bijgesteld, maar ze zijn niet endogeen. Het gaat altijd om bewuste beslissingen: Wat zijn onze prioriteiten? Welke inhoud geven we aan het welvaartsbegrip? Welke aan begrippen als gelijkheid en rechtvaardigheid? En hoe wezenlijker die beslissingen, hoe meer zij worden gekenmerkt door continuïteit, hoe minder door vernieuwing. De centrale vraag in de volgende hoofdstukken zal daarom zijn hoe de Partij van de Arbeid de nieuwe tendensen kan confronteren met verworven inzichten. Dat mag noch tot een patstelling leiden, noch tot een negatie van de feiten of tot een verkwanseiling van de uitgangspunten. Daarom mag die confrontatie noch door dogmatisme worden gekenmerkt, noch door pragmatisme worden gedomineerd. Wel door een serieuze oriëntatie op nieuwe processen en een even serieuze herijking van verworvenheden.

Socialisatie, collectivisatie, planning, ordening en herverdeling

In het vorige hoofdstuk is een korte beschrijving gegeven van de ontwikkeling in het denken binnen de SDAP en de PvdA over de inrichting van de samenleving. In de aldaar gememoreerde rapporten stond de economie centraal. Zij handelden zowel over de economische politiek -conjunctuur en structuur; groei, verdeling en werkgelegenheid- als over de economische orde. Telkens werd geprobeerd een nieuw antwoord te geven op in de tijd verschoven problemen. Vaak bestond dat antwoord uit het leggen van nieuwe accenten binnen een en dezelfde combinatie van een vijftal hoofdelementen van socialistische politiek:

- nationalisatie van produktiemiddelen (in de Nederlandse sociaal-democratische beweging meestal 'socialisatie' genoemd, om aan te geven dat het oogmerk was het beheer dan wel de beschikkingsmacht in handen te leggen van de gemeenschap, en dat is niet per definitie hetzelfde als de staat);
- collectivisatie van voorzieningen, d.w.z. het door de overheid ten behoeve van de gemeenschap doen produceren van de desbetreffende goederen en dien-

sten: onderwijs, wegeaanleg, politie, enzovoort. De consumptie van deze kan zowel individueel plaatsvinden (bijv. het genieten van onderwijs) als collectief (bijv. de bescherming van de veiligheid middels politie en leger), maar productie noch consumptie zijn onderworpen aan de werking van het prijsmechanisme. De vraag ernaar is als het ware 'gesocialiseerd'. Wanneer in het vervolg van dit hoofdstuk gesproken wordt over collectivisatie wordt dus niet bedoeld op de uit socialistische economieën bekende collectieve productiebedrijven -bij voorbeeld in de Sovjet-landbouw- maar op het verschaffen van collectieve voorzieningen;

- planning: het door de overheid reguleren van de investeringen, de productie en het verbruik van goederen en diensten op kortere dan wel langere termijn, zowel binnen de collectieve sector zelf als binnen de sector van het particuliere bedrijfsleven. Doel van de planning is het zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van die investeringen etc. tussen de diverse productiesectoren, teneinde door de overheid ten behoeve van de gemeenschap economische doelstellingen te kunnen verwezenlijken. De regulering van de economische activiteiten wordt aldus niet, of niet geheel, aan het marktmechanisme overgelaten;

- ordening van de relaties tussen de bedrijven in de diverse sectoren van de economie in bepaalde organisatorische en juridische verbanden. Voorbeelden daarvan zijn de wetgeving op de economische mededinging, de instelling van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, het vastleggen van de bevoegdheden van ondernemingsraden, verbindverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten, het reguleren van de bevoegdheden van de centrale Nederlandse Bank ten opzichte van de particuliere banken, enzovoort;

- herverdeling van het primaire, d.w.z. uit de aanwending van arbeid, kapitaal en produktiemiddelen in het productieproces, hetzij via de markt hetzij in de collectieve sector, verdiende inkomen. Dat kan met behulp van inkomensoverdrachten: belastingen, subsidies, sociale premies en uitkeringen. De z.g. secundaire inkomensverdeling die hiervan het resultaat is kan verder gecorrigeerd worden via het aan bepaalde inkomenscategorieën van de bevolking ter beschikking stellen van (collectieve) goederen en diensten tegen prijzen die lager zijn dan de kostprijs c.q. de marktprijs (inkomensafhankelijke tarieven, gratis voorzieningen, en dergelijke). Hieruit resulteert de z.g. tertiaire inkomensverdeling.

In de loop der jaren kregen bepaalde elementen van dit pakket in de sociaal-democratische politiek meer aandacht en andere minder. Dat hing niet alleen samen met evoluerende opvattingen, doch ook met de economische actualiteit en met verschuivende prioriteiten. Aldus veranderden de accenten binnen het pakket. De vraag die thans beantwoord moet worden is, of de in het vorige hoofdstuk geschetste hoofdtendenzen in de maatschappelijke ontwikkeling in de komende jaren niet meer vereisen dan een nieuwe accentverlegging. Vragen de problemen van de komende jaren niet om een herijking van die elementen zelf? En bovendien: zijn er naast, dan wel in plaats van deze elementen, niet een of meer nieuwe elementen nodig?

Wij beantwoorden die vraag bevestigend. Een verbond tussen continuïteit en vernieuwing vraagt om herijking zowel als accentverlegging.

Lessen uit het verleden

Om dat toe te lichten beschouwen we eerst nog eens de continuïteit en de accentverleggingen in de economische politiek bepleit en gevoerd door de PvdA -en haar voorganger, de SDAP- vanuit de jaren twintig tot heden. Daarna zullen we proberen de lijn door te trekken vanuit de trendbreuk van de jaren tachtig die vraagt om herijking en vernieuwing. Continuïteit van uitgangspunten, vernieuwing van doelstellingen, herijking van instrumenten.

Stond in het 'Socialisatierapport' uit 1920 socialisatie van produktiemiddelen nog centraal in het denken over de economische orde, daarna heeft de sociaaldemocratische beweging zich in toenemende mate geconcentreerd op planning en sturing van de economie met andere instrumenten. In het 'Plan van de Arbeid' ging het om "bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil", en dus zowel om de werkgelegenheid -vanwege de bestaanszekerheid- als om de groei, om het bestaanspeil op te krikken. Twee hoofdinstrumenten werden daarvoor noodzakelijk geacht: beheersing van de investeringen en ordening van het produktieapparaat. De investeringen zouden beheerst moeten worden middels controle op de kredietverlening, op de uitbreiding van ondernemingen en op het tempo van de technologische vernieuwing -toen reeds!- en op de rationalisatie van kosten en opbrengsten. Onder ordening werd verstaan het toekennen van grote invloed aan de gemeenschap op het economisch proces binnen en tussen bedrijfstakken. Een pragmatische aanpak voerde de boventoon: het ging niet meer om nationalisatie van het bezit van produktiemiddelen doch om socialisatie van een deel van de beschikkingsmacht daarover. Bovendien zou dit zich moeten beperken tot sectoren die prioriteit hadden op grond van hun produktie ter vervulling van primaire levensbehoeften (landbouw, volkshuisvesting), terwijl aansluiting moest worden gezocht bij bestaande vormen van samenwerking tussen ondernemingen.

De problematiek klinkt eigentijds. Wederom gaat het thans, vijftig jaar later, zowel om het niveau van de produktie en de groei daarvan als om de schommelingen daarin die, samen met de rationalisatie van het produktieproces, de omvang van de werkloosheid bepalen. Nog steeds zijn de hoogte en de richting van de investeringen daarvoor essentieel. Maar de drie instrumenten die in het Plan van de Arbeid werden aangewezen om deze investeringen te beïnvloeden -controle op de kapitaalverschaffing, op de technologische innovatie en op de ondernemingsgroei- kunnen ten gevolge van de inmiddels opgetreden schaalvergroting en internationalisatie veel minder dan in de jaren dertig door de Nederlandse overheid alleen gehanteerd worden. Daarom zal in de huidige tijd Europese economische

samenwerking vooral op deze drie terreinen moeten worden toegespitst willen de betrokken landen "bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil" voor hun inwoners verwezenlijken. Maar toch is het ook binnen Nederland zelf dienstig te bezien of een eigentijdse wijze om deze instrumenten te hanteren gevonden kan worden. Het geheel overlaten van de kapitaalverschaffing, de technologie en de ondernemingsgroei aan hetzij de markt, hetzij een nog tot stand te brengen gemeenschappelijk Europees beleid is onbevredigend. Het binnen Nederland richten van een deel van de particuliere besparingen en van de technologische ontwikkeling op de prioriteitssectoren van deze tijd, alsmede een hernieuwde aanpak van de mededingingspolitiek -in aanvulling op het Europese beleid- om ongewenste economische machtsvorming tegen te gaan, zou een goed voorbeeld kunnen zijn van continuïteit en vernieuwing.

Ook van de pragmatische aanpak van het Plan van de Arbeid valt iets te leren. Ook nu zullen we ons moeten richten op prioriteitssectoren. Daarbij gaat het om de primaire levensbehoeften van de jaren tachtig: niet meer de landbouw -want die is overgereguleerd en dat heeft tot overproductie geleid- maar wel de volkshuisvesting (recentelijk door Gruijters in verband gebracht met het beschavingspeil in de samenleving), het onderwijs als een investering in de toekomst, de gezondheidszorg, extra belangrijk in verband met de demografische ontwikkeling, en uiteraard het milieu. En naast deze gaat het ook om sectoren die de economische en technologische vernieuwing van de samenleving dragen teneinde te garanderen dat deze ook inderdaad op gang komt en uiteindelijk aan de hele bevolking ten goede komt. Daarbij is het, evenmin als in de jaren dertig, nodig dat de overheid al die taken zelf ter hand neemt. Ook nu kan zij zich ten dele beperken tot het inperken en sturen van de beschikkingsmacht van de particuliere sector en daarbij aansluiten bij de ordening die het bedrijfsleven zelf reeds tot stand heeft gebracht.

Nieuwe prioriteiten na 1950

Continuïteit en vernieuwing. Dat was ook de opzet van de eerste grote alomvattende studie van de Partij van de Arbeid na de Tweede Wereldoorlog: 'De Weg naar Vrijheid' (1951). Immateriële, culturele elementen van het welzijnsbegrip werden benadrukt. Bovendien werd de economische doelstelling 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk bestaanspeil' verruimd door de toevoeging van een 'redelijke verdeling van het inkomen' en van 'gelijke kansen'. Voor dat laatste werd het essentieel geacht dat door de overheid vast te stellen wetten en regels bepaalde aan machtsongelijkheid gekoppelde vrijheden zouden inperken: "de 'vrijheid' tot uitbuiting, tot het ondergaan van armoede en ellende". Dat leidde tot een aanvulling van de in het 'Plan van de Arbeid' gegeven schets van de economische orde met een visie op de sociale orde c.q. de verzorgingsstaat alsook tot een nieuwe

bezinning op de hieraan gerelateerde politieke orde. In de hierna volgende hoofdstukken gaan we daarop nader in. Maar ook over de economische orde zelf had 'De Weg naar Vrijheid' nieuwe inzichten te bieden. Zo werd een verdergaande vorm van socialisatie bepleit dan in het 'Plan van de Arbeid'. Toen gold vooral de bestrijding van de werkloosheid als motief. Nu werd socialisatie, c.q. nationalisatie van produktiemiddelen, mede bepleit om der wille van een betere verdeling (ter voorkoming van uitbuiting en maatschappelijke ongelijkheid, het belangrijkste motief voor socialisatie tijdens de opkomst van het socialisme decennia eerder), om een efficiënte produktie te garanderen (hoofdmotief: het tegengaan van verspillingen eigen aan het kapitalistische produktiestelsel, uit het 'Socialisatierapport') en ten slotte ook als middel tot democratische controle van de macht. Meer motieven, dus ook meer socialisatie, in meer sectoren: naast de primaire sectoren ook basis- en sleutelindustrieën, banken en verzekeringsbedrijven en de grond. Bovendien werd gepleit voor verdergaande ordening van de allocatie in de particuliere sector, met name om de produktie, de investeringen en de kapitaalstromen mede te richten op datgene waaraan een sociale, niet in het marktmechanisme tot uiting komende, behoefte bestond.

Wederom vallen zowel overeenkomsten als verschillen met de huidige situatie op. De tamelijk verreikende socialisatie- en ordeningsideeën uit 'De Weg naar Vrijheid' zijn slechts zeer gedeeltelijk uitgevoerd. Dat had waarschijnlijk te maken met het feit dat de PvdA haar ideeën alleen maar kon waarmaken in een regeringscoalitie met partners die zelf ook zeer uitgewerkte, doch andere gedachten over de meest wenselijke economische orde koesterden. Het hing ook samen met het besef dat de economische orde in een open economie als de Nederlandse wel enigszins, doch niet al te zeer kon afwijken van die in de omringende landen zonder internationale handel- en kapitaalstromen te schaden. Dat waren respectabele overwegingen, net zo respectabel als een derde -waar de PvdA overigens tot voor kort minder zwaar aan tilde-, namelijk dat de uitvoering van de bepleite socialisatie- en ordeningsmaatregelen tot een overmaat aan bureaucratie zou leiden. Maar dat alles neemt niet weg dat de verdergaande maatregelen logisch voortvloeiden uit de keuze voor meer omvattende economische doelstellingen. En dat meerdere geldt, zoals uit hoofdstuk 1 zou kunnen blijken, thans nog sterker dan in de jaren vijftig. We geven nu immers nog meer dan toen, naast aan werkgelegenheid, een zeer hoge prioriteit aan de bestrijding van maatschappelijke ongelijkheden en van schaarsten. Dat waren nu juist de redenen waarom in 'De Weg ...' voor meer collectivering en ordening werd gekozen dan in 'Het Plan ...'. En als dat om de drie reeds genoemde redenen (politieke coalitie-compromissen, de open economie, de bureaucratisering) met de in dat rapport voorgestelde maatregelen niet kan, dan is dat wederom geen reden om een en ander maar over te laten aan de markt of te wachten tot intergouvernementele samenwerking werkelijk van de grond is gekomen. Het moet mogelijk zijn vormen van collectivisering, planning en ordening tot stand te brengen waarover consensus bestaat -zo

wel met coalitiepartners als met sociale partners-, die internationaal kapitaal en technologie aantrekken in plaats van afschrikken en die, 'last but not least', hun doel niet voorbij schieten vanwege bureaucratische uitvoeringsperikelen. Bijna veertig jaar na publikatie van het rapport 'De Weg naar Vrijheid' geldt in verhevigde mate dat een versterking van het markt- en prijsmechanisme machtsconcentraties, welvaartsongelijkheden en fysieke schaarsten doet toenemen en dus leidt tot meer vrijheid voor sommigen en minder voor meerderen.

Dat geldt zeker ook voor het hoofdmotief dat uitgewerkt werd in het volgende baanbrekende rapport waarin de lijnen voor een toekomstige economische politiek van de PvdA werden uiteengezet: 'Om de Kwaliteit van het Bestaan' (1963). Hierin werd voortgeborduurd op het vraagstuk van de tegenstelling tussen de maatschappelijke behoefte en de particuliere vraag. De 'affluent society', het gevolg van een betrekkelijk lange periode van hoge economische groei, had geleid tot een flinke stijging van de particuliere koopkrachtige vraag. De voorziening in maatschappelijke behoeften, waarnaar geen particuliere vraag via de markt wordt uitgeoefend doch een collectieve via gemeenschappelijke overheidsbestedingen, was daarbij echter achtergebleven. Daardoor, zo werd gesteld, kwam de kwaliteit van het bestaan onvoldoende tot haar recht. Om die te verhogen werden planning, welvaartsherverdeling alsmede uitbreiding van de gemeenschapsvoorzieningen (met name woningbouw, openbaar vervoer, onderwijs en gezondheidszorg) en van de sociale zekerheid van groter belang geacht dan de groei van het besteedbare particuliere inkomen.

De verschuiving in de problematiek leidde dus wederom tot een accentverlegging in het bepleite instrumentarium. De richting van investeringen en productie aan de hand van het behoeftemotief zou meer door middel van planning en via een toenemende collectivisering van de bestedingen dan via socialisatie en ordening dienen te geschieden. Ruim dertig jaar later moet worden vastgesteld dat een van de vier onderscheiden hoofdtendensen, te weten de toenemende milieuproblematiek, ertoe heeft geleid dat bij een sterke nadruk op het marktmechanisme collectieve en individuele behoeftenbevrediging meer dan vroeger uiteenlopen. En een van de andere tendensen, de op zich zelf wenselijk geachte individualisering, zou zonder een intensivering van de inkomensherverdeling en zonder een grotere nadruk op een aantal collectieve voorzieningen (kinderopvang en bejaardenzorg bij voorbeeld) wel eens in een nog verder uiteenlopen kunnen resulteren.

Wat in de jaren zestig volgde, Nieuw Links, was bedoeld als een reactie op het dominante denken in de PvdA. De door deze beweging bepleite nadruk op democratisering van tal van instellingen binnen de maatschappelijke orde was dat ook. Maar zij vertoonde ook continuïteit met het gedachtengoed dat ontwikkeld was in de periode daarvoor. De nadruk die in 'De Weg naar Vrijheid' gelegd was

op de welvaartsverdeling en om immateriële elementen van de welvaart, alsmede het accent dat 'Om de Kwaliteit van het Bestaan' legde op de collectieve elementen ervan vond bij Nieuw Links uitdrukking niet zozeer in een in die jaren ook wel bepleite voorrang van "welzijn boven welvaart" -wat dat dan ook moge betekenen- als wel in prioriteit te geven aan een uitbreiding van allerlei collectieve welzijnsvoorzieningen boven verdere investeringen ter verhoging van de materiële economische groei. Dat laatste werd versterkt door het volgende belangrijke rapport, dat van de Commissie-Mansholt, waarin de Club van Rome-problematiek vertaald werd in selectieve economische groei, gekoppeld aan zowel inkomenshervdeling als democratisering, om die selectiviteit en de stap terug in de materiële welvaartsgroei politiek aanvaardbaar te maken en in haar effecten niet discriminerend tussen economisch zwakkere en sterkere bevolkingsgroepen.

De jaren zeventig en daarna

Het kabinet-Den Uyl heeft in de jaren zeventig geprobeerd al deze lijnen samen te vatten in een beleid gericht op democratisering, inkomenshervdeling, selectieve groei, nadruk op welzijnsvoorzieningen en een uitbreiding van de collectieve sector om beter in maatschappelijke behoeften te voorzien. Dat hield eigenlijk meer in dan de bekende leuze van dit kabinet: "eerlijke verdeling van inkomen, kennis en macht". Er werd een bewuste poging gedaan om, uiteraard in coalitieverband, ook andere elementen uit de hierboven geschetste gedachtenontwikkeling omtrent de economische doelstellingen en de economische orde in concreet beleid te vertalen. De vier bekende 'hervormingsvoorstellen' die de PvdA in die jaren als prioriteiten naar voren schoof -de vermogensaanwasdeling, de selectieve investeringsrekening, de uitbreiding van de bevoegdheden van de ondernemingsraden en de hervorming van de grondpolitiek- waren daar een teken van. Een ervan, die met betrekking tot de ondernemingsraden, heeft het gehaald. Een ander, de investeringsrekening, werd uitgekleeft tot de WIR, die thans ook binnen de PvdA om meer dan een reden ter discussie staat. De beide andere sneuvelen onderweg.

Is dat het lot geweest van alle voorstellen die de SDAP en de PvdA in de afgelopen decennia ter hervorming van het beleid inzake de economische groei en structuur hebben gedaan? Weinig concrete successen, veel strandingen en uitkleedpartijen in coalitie-onderhandelingen, geen gehoor vinden als oppositiepartijen voor het overige ook zelf eenmaal gedane hervormingsvoorstellen regelmatig herzien? Dat zou een ongerechtvaardigd pessimistische conclusie zijn. Vanaf het keerpunt ingeleid door het 'Plan van de Arbeid' in de jaren dertig tot aan de ideologische omslag in de Nederlandse samenleving aan het begin van de jaren tachtig -een omslag die zich overigens in tal van Westerse landen heeft voorgedaan- is de doorwerking groot geweest. Uiteraard kon de implementatie van

voorstellen alleen in de vorm van binnen coalities te sluiten compromissen gestalte krijgen, maar tal van hervormingen zijn terug te voeren tot voorstellen die in eerste instantie vanuit de Nederlandse sociaal-democratische beweging waren gedaan. Dat gold voor de acceptatie van een speciaal conjunctuur- en werkgelegenheidsbeleid naast het algemene economische beleid, voor de uitvoering van grote openbare werken, de nationalisatie van de Nederlandse Bank, de Wet Toezicht Kredietwezen, een aantal ordeningswetten, de instelling van de Sociaal Economische Raad, het Centraal Plan Bureau, de aanzienlijke verkleining van inkomensverschillen, de -althans gedurende vele jaren- centraal geleide loonpolitiek, tal van sociale verzekeringswetten, de groeiende consensus omtrent de noodzaak van meer collectieve voorzieningen om maatschappelijke behoeften te bevredigen, van selectieve economische groei, van democratisering van de onderneming, enzovoort. Een aantal voorstellen, zoals de hervorming van de grondpolitiek, is inderdaad meermalen gelanceerd doch nooit gelukt. Op andere zijn wij eigener beweging terug gekomen, omdat hetzij de prioriteiten verschoven, hetzij de (internationale) economische omstandigheden. En er zijn ook, bij voorbeeld door Nieuw Links, onvoldoende doordachte voorstellen gedaan, waarvan de onhaalbaarheid bij voorbaat vaststond. Maar steeds werd getracht nieuwe accenten te leggen en nieuwe ideeën te lanceren die in de maatschappelijke discussie een belangrijke rol vervulden.

Dat is ook na de val van het kabinet-Den Uyl doorgegaan. Er is in de jaren na 1977 een verbazingwekkend aantal accentverleggingen in de door de PvdA bepleite economische politiek geweest. Achtereenvolgens werden voorstellen gedaan tot:

- matiging van de arbeidsinkomens, op voorwaarde dat de daaruit resulterende stijging van de winsten inderdaad besteed zouden worden aan investeringen die een verhoging van de werkgelegenheid met zich mee zouden brengen;
- socialisatie van de vraag, enerzijds om in groeiende sociale behoeften te voorzien, anderzijds om door de nadruk op de desbetreffende doorgaans relatief arbeidsintensieve sectoren meer werkgelegenheid te scheppen;
- sturing van de economie (met name voorgestaan in het programma 'Weerwerk' uit 1980) met behulp van een wet op het sectorbeleid, sectorplannen en sectororganen;
- hervreiding van arbeid middels een zeer vèrgaande verkorting van de arbeidsduur (tot 25 uur per week) teneinde een aldus nieuw gedefinieerde volledige werkgelegenheid te creëren, niet alleen voor al degenen die als werkloos staan geregistreerd, maar ook voor hen die nog niet eerder tot de arbeidsmarkt waren toegetroden, men name vrouwen;
- een 'voorwaardenscheppend' beleid ter verwezenlijking van zowel volledige werkgelegenheid als technologische en sociale vernieuwing van de economische infrastructuur. Dit beleid (zoals uiteengezet in 1984 in het programma 'Om een werkbare Toekomst' en in de rapporten 'Werk Maken' en 'Werk Delen') zou

vooral gebruik moeten maken van een markt conform instrumentarium: overheidsinvesteringen in de infrastructuur, her-, om- en bijscholing om het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren alsmede het selecteren van technologische aandachtsgebieden.

De voorstellen struikelden als het ware over elkaar heen. Waardevolle beleidssuggesties uit een vorige fase verdwenen daarbij soms te snel uit het beeld en nieuwe werden gelanceerd alvorens zij volledig op hun maatschappelijke consequenties waren doordacht.

Herijking naast accentverlegging

Aldus leidde de verschuiving in de economische actualiteit tot nieuwe vraagstukken, waardoor de prioriteiten moesten worden verlegd. Dat vereist accentverleggingen in het beleid en in de beleidsvoorstellen. Toen tot in de jaren twintig de nadruk voor de sociaal-democratie moest vallen op het bestrijden van kapitalistische uitbuiting lag het voor de hand dat socialisatie als het belangrijkste instrument werd gezien. Toen in de jaren dertig bestrijding van de langdurige depressie en de werkloosheid de hoogste prioriteit kreeg werd vooral planning bepleit. Toen na de Tweede Wereldoorlog wederopbouw, groei en industrialisatie de aandacht vroegen bepleitte de PvdA naast een zekere mate van socialisatie en planning vooral ordening. Toen dat groei- en herstructureringsproces tot een behoorlijk wasdom was gekomen en knelpunten ontstonden in de bevrediging van sociale behoeften werd dat beantwoord met een uitbreiding van de collectieve voorzieningen. De logischerwijs daarna volgende nadruk in de jaren zestig en zeventig op de verdeling en op de immateriële welzijnsaspecten van de groei deden de aandacht verschuiven naar de herverdeling, niet alleen van het inkomen, maar ook van inkomensbronnen. Maar het was iedere keer een combinatie van alle vijf hoofdelementen: socialisatie, collectivisatie, planning, ordening en herverdeling. Geen van deze ontbrak ooit; alleen de accenten binnen de combinatie verschoven al naar de omstandigheden.

Toen echter daarna de cirkel zich leek te sluiten en helaas vanwege een nieuwe internationale economische crisis net als in de jaren dertig de werkloosheidsbestrijding de voorrang moest krijgen kon niet meer worden gekozen voor een accentverlegging binnen de combinatie van deze vijf hoofdelementen. Immers, inmiddels leek de setting waarbinnen dit beleid gevoerd kon worden zich ten gevolge van de schaalvergroting en de internationalisering van de economie, de nieuwe technologische revolutie, de verslechtering van het fysieke milieu en de toenemende individualisering (met haar consequenties voor onder meer het aanbod op de arbeidsmarkt) zich grondig te wijzigen. De hoofdtendensen, genoemd in hoofdstuk 1 van dit rapport, gingen inderdaad rond het begin van het huidige de-

cennium dominante trekken vertonen. Daarom moest elk van de elementen van het traditionele socialistische alternatief herijkt worden. Verdergaande socialisatie binnen een zich internationaliserend Nederland kon eigenlijk niet; wat restte was een verzet tegen de privatisering die tot een van de speerpunten was gemaakt van het conservatieve ideologische offensief. Planning werd aanvankelijk vertaald in de sturing van sectoren, waarna echter het accent verschoof in de richting van een nieuwe, marktconforme wijze van ordening. Aan collectivisering werd aanvankelijk een nieuwe inhoud gegeven middels de socialisatie van de vraag waarna de aandacht als reactie op de conservatieve bezuinigingspolitiek noodzakelijkerwijs verder verschoof in de richting van een verdere matiging van de primaire inkomens: eerst vooral nodig om middels een beperking van de arbeidskosten de werkgelegenheid te beschermen, later ook om de herverdeling van arbeid mogelijk te maken, werd deze matiging tenslotte ook bepleit om de collectieve bestedingen in stand te kunnen houden. Tenslotte vond ook een herijking van het instrument van de herverdeling plaats: niet alleen meer van inkomens en van de inkomensbronnen kennis en macht, doch ook die van de arbeid.

Continuïteit en vernieuwing wederom, doch ditmaal in de vorm van een herijking tegen de achtergrond van een trendbreuk in de externe omstandigheden. Socialistische partijen in andere landen stonden voor diezelfde opdracht en zijn er net zozeer mee bezig als de PvdA. Maar de socialistische beweging was natuurlijk niet de enige die zich met deze trendbreuk geconfronteerd zag. Datzelfde gold voor de conservatieve politieke stromingen, in Nederland zowel als in de andere westerse landen. In de meeste van deze landen konden conservatieve partijen het initiatief nemen, omdat zij deel uitmaakten van de regering, in andere lag het juist andersom. Dat betekende dat een herijking van socialistische economische politiek niet alleen gebaseerd kon worden op een lange-termijnvisie op de trendbreuk in de externe omstandigheden. Tegelijkertijd diende gereageerd te worden op concrete regeringsmaatregelen: privatisering, deregulering, bezuiniging, flexibilisering, afslanking, vergroting van inkomensverschillen en een terugtrekkende overheid. Ten einde de slachtoffers van deze maatregelen zo goed mogelijk te beschermen moet soms worden 'meegedacht' (bij voorbeeld over het financieringstekort van de overheid) en een compromis worden gesloten. Dat is het natuurlijke dilemma van iedere oppositiepartij. Maar een sociaal-democratische politieke partij, staande in de hierboven geschetste traditie van continuïteit en vernieuwing, zal een dergelijke noodzakelijkerwijs vaak defensief te voeren oppositie altijd moeten combineren met een herijking van het eigen langere termijnbeleid, ten einde het offensief te hernemen.

2.2 Steun voor groei

Welke consequenties hebben de vier hoofdtendensen voor de economische groei? De technologische ontwikkeling ondersteunt de groei, doch verandert haar karakter. De groei wordt enerzijds arbeidsextensiever, want de technologische ontwikkeling heeft de neiging vastgelegd te worden in steeds meer kapitaalgoederen om andere kapitaalgoederen te produceren, zeker zolang zij zich beperkt tot proces- in plaats van produktinnovatie. Anderzijds wordt de groei onbestendiger, in die zin dat een technologische ontwikkeling die zich zelf versnelt bestaande productiecapaciteit in economische zin snel doet verouderen. Kapitaalvernietiging treedt sneller op en dat maakt een continu proces van nieuwe investeringen essentieel. Maar de technologische ontwikkeling biedt voor de groei ook ongekende mogelijkheden, wanneer zij een reeks van nieuwe produkten doet ontstaan, waarnaar nieuwe behoeften kunnen uitgaan. Eenmaal vertaald in een ruime particuliere koopkrachtige vraag (bij voorbeeld naar duurzame consumptiegoederen) dan wel in een goed geplande gesocialiseerde vraag (bij voorbeeld op het gebied van de milieu- en gezondheidstechnologie), en liefst naast elkaar, kan daaruit een bestendige impuls voor de economische groei voortvloeien.

Schaalvergroting en groei

De schaalvergroting en internationalisering kunnen de groei ook sterk bevorderen. Zij kunnen de koopkrachtige vraag uit het buitenland gemakkelijker in de richting van de Nederlandse productie leiden. Om daarvan profijt te trekken is een uitbreiding van de investeringen vereist, en die vormen een nieuwe stimulans voor de groei. Schaalvergroting en technologische vernieuwing stimuleren elkaar. Dat verschaft een nieuwe dynamiek aan de groei. Maar het leidt ook tot een nog grotere nadruk op de produktiefactor kapitaal, tot een 'kapitalisering' van de productie. Dat alles gaat gepaard met een toenemende transnationalisering van productie- en investeringsbeslissingen. Die worden steeds meer genomen in transnationale ondernemingen die zich bezighouden met activiteiten in een groot aantal verschillende sectoren, bij voorbeeld research dan wel exploratie plus exploitatie plus verwerking plus productie van intermediaire zowel als eindprodukten, die technologisch wel doch economisch vaak niet dicht bij elkaar staan. Veelal worden het tot conglomeraten die ook de distributie en de kapitaalvoorziening controleren en niet zelden ook de afzet, hetzij middels intra-industriële leveranties binnen het conglomeraat zelf, hetzij middels het met behulp van moderne communicatietechnieken scheppen van de koopkrachtige vraag naar de eigen produkten. Dat bevordert de groei, doch waar dat geschiedt is dat steeds minder door overheidsbeleid beïnvloedbaar. De nieuwe internationale arbeidsverdeling die van dit alles het gevolg is, de geografische verlegging van productie- en distributiestromen (thans wellicht, zoals verderop in dit rapport aangeduid, over de

Nederlandse grens in zuidwaartse richting) en ten slotte ook de toenemende privatisering van internationale kapitaalbewegingen (waardoor de monetaire instabiliteit wordt vergroot en particuliere besparingen niet beschikbaar kunnen blijken te zijn voor door de samenleving gewenste investeringen) maakt de groei ten gevolge van de schaalvergroting en internationalisering behalve kansrijk ook zeer kwetsbaar.

Daar komt nog iets bij. Als, mede ten gevolge van de schaalvergroting en de internationalisering van de economie, de technologische ontwikkeling in samenhang met de zogenoemde kapitalisering de economische groei op zo'n dominante wijze beïnvloedt, dan hangt het bij uitstek af van de toegang tot technologie en kapitaal of men aan die groei deelachtig wordt. Zij die een voorsprong hebben in de toegang tot kennis en kapitaal sturen de technologische ontwikkeling en accumuleren. Steeds meer kennis en kapitaal vallen toe aan degenen die daarover reeds in ruime mate beschikken. Dat is niet alleen een constatering ter verklaring van de achterstand van tal van ontwikkelingslanden op de rest van de wereld. Het is ook een waarschuwing aan traditionele westerse industrielanden die de boot dreigen te missen. Het is voor die landen, inclusief Nederland, echter tevens een aanwijzing dat ook binnen hun nationale economieën een tweedeling dreigt te ontstaan tussen degenen die die toegang wel hebben en de anderen. Schaalvergroting en internationalisering betekenen dat het bedrijfsleven voor haar afzet niet meer zo zeer als vroeger afhankelijk is van de binnenlandse koopkrachtige vraag. De noodzaak die te stimuleren - door een verhoging van de lonen en de sociale uitkeringen, door een verbetering van de inkomensverdeling, door een binnenlandse conjunctuurpolitiek - vormde een traditioneel in nationale volkshuishoudingen ingebouwd mechanisme dat een economische grens stelde aan een marktproces waarbinnen een onderklasse steeds verder kon uitdijen. De geschetste nieuwe ontwikkelingen maken dat dat mechanisme niet meer zo goed werkt, dat die grens wordt verlegd. Dat plaatst de relatie tussen het groei- en het verdelingsbeleid in een nationale economie in de huidige tijd in een geheel nieuw perspectief.

E c o l o g i s c h e e n w i c h t e n e c o n o m i s c h e g r o e i

De gevolgen van de toenemende verstoringen van het ecologisch evenwicht in de wereld en in Nederland voor de economische groei liggen voor de hand. Zij doen de fysieke schaarsten toenemen en vormen dus een zeer ernstige bedreiging van de groei. Immers, zoals elders in dit rapport reeds verwoord: het enige echte draagvlak van de economische groei is het ecologisch evenwicht. Toch is de relatie tussen economie en milieu complexer dan aldus gesteld. Wat is immers economische groei? Een vergroting van de schaarste kan daartoe toch niet gerekend worden? Economische politiek kan niet simpelweg als doelstelling hebben de toeneming van het Bruto Nationaal Produkt (BNP), zonder rekening te houden

met externe effecten voor het fysieke milieu of met de uitputting van schaarse grondstoffen. Welvaartsmaximalisatie op langere termijn vereist een gecorrigeerde definitie van het materiële welvaartsbegrip als uitgangspunt voor een evenwichtige economische politiek, waarin de verduurzaming van economie en samenleving van groter belang wordt geacht dan een hogere welstand. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat, traditioneel gemeten, gestreefd zou moeten worden naar een nul-groei, dan wel naar een niveau van het BNP dat ten hoogste gelijke tred houdt met de bevolkingsgroei. Als het BNP een te globaal begrip is, een schaarste-overwegingen in beginsel net zo'n slechte welvaartsdoelstelling als zo hoog mogelijke groei ervan. Wat in dit verband telt is slechts de samenstelling van de productie, niet het niveau. Het gaat om de toeneming van een productiepakket waaruit milieuvervuilende, het ecologisch evenwicht verstorende en de schaarste vergrotende elementen verwijderd zijn. De daarvoor noodzakelijke investeringen en vervangende productie en werkgelegenheid zijn zeer omvangrijk en zouden wel eens in een aanzienlijke stijging van het traditioneel gemeten, doch radicaal anders samengesteld nationaal produkt kunnen resulteren. Zowel de OECD (in haar jaarlijkse publikatie 'The State of the Environment') als de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (in het rapport 'Ruimte voor Groei', 1987) hebben er recentelijk op gewezen dat door de overheid te nemen milieumaatregelen leiden tot een zekere afruil tussen milieuhygiënische en sociaal-economische doelstellingen, doch dat voor alle doelstellingen aanvaardbare waarden bereikt kunnen worden, inclusief een netto positieve groei van het BNP (waarvan de hoogte uiteraard afhankelijk is van de omvang van de betrokken investeringen).

Hier past een soortgelijke kanttekening als die bij de beide eerdergenoemde hoofdtendensen. De technologische ontwikkeling en de schaalvergroting hebben, zo zagen we, niet alleen specifieke consequenties voor de economische groei, doch via het al of niet toegang hebben tot de relevante productiefactoren -kapitaal en kennis- ook voor de welvaartsverdeling. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen inzake het fysieke milieu. Naast de hierboven vermelde effecten van milieuverslechtering en milieubeleid op de economische groei zijn er ook verdelingsconsequenties. In hoofdstuk 1 wezen we al op de analyse weergegeven in het Brundlandt-rapport: armoede is zowel oorzaak als gevolg van de aantasting van het milieu. Immers, milieuverslechtering betekent een toename van de absolute schaarste. Daaruit resulteert, bij voorbeeld via prijsstijgingen, een verslechtering van de positie van in eerste instantie vooral de lagere inkomensgroepen en dus een verslechtering van de welvaartsverdeling. In het uiterste geval rest deze arme bevolkingsgroepen niets anders dan een verdere aanslag op dat milieu om vooralsnog zelf te overleven. Wederom, net als bij de vorige twee hoofdtendensen, dit is reeds de positie in grote delen van de Derde Wereld (bij voorbeeld het verschijnsel van de uitputting van arme landbouwgronden en dat van de houtkap ten

behoefte van de energievoorziening in Afrika), maar het kan ook binnen de geïndustrialiseerde landen een nieuwe bron van ongelijkheid vormen. Dat wordt alleen voorkomen met behulp van door de overheid namens de gemeenschap aangebrachte correcties op de werking van de markt. De zo wezenlijke behoefte aan ecologisch evenwicht, en de gelijke aanspraken van iedereen daarop, zullen uiteindelijk alleen vervuld kunnen worden middels socialisering van de vraag naar een duurzaam fysiek milieu. En de voorziening daarin vereist milieu-investeringen waarin de markt niet uit zichzelf zal voorzien. Daarom moeten zij door overheidsactiviteiten worden gekatalyseerd, dan wel door de overheid zelf worden verricht.

Individualisering en groei

Ten slotte de consequenties van de vierde hoofdtendens, de toenemende individualisering. Voor zover deze leidt tot een ruimer aanbod van arbeid -en meer, gelijke, participatie van meer mensen op de arbeidsmarkt is een van de oogmerken van het individualisatiestreven- betekent dit meer groei. Voor een deel is dat een louter statistisch gegeven: voorheen onbetaalde arbeid in de informele sector -bij voorbeeld huishoudelijke arbeid en sociale zorg- wordt vervangen door betaalde professionele dienstverlening en door duurzame consumptiegoederen. Ook hier mag men echter -net als bij het milieubeleid- een netto effect voor de werkgelegenheid en de groei verwachten: niet slechts voor een aantal individuele personen, maar voor een omvangrijke categorie, namelijk vrouwen die tot nu toe weinig kans hadden tot de arbeidsmarkt toe te treden, worden de mogelijkheden daartoe verruimd. En zoals de grootte van het netto groei-effect in het kader van het milieubeleid afhangt van de omvang van de milieu-investeringen, hangt ook dit netto groei-effect af van de omvang van de investeringen in nieuwe arbeidsplaatsen. Die zullen het meeste effect sorteren wanneer zij worden verricht in arbeidsintensieve sectoren welke qua produktie en dienstverlening aansluiten bij de behoeften die het gevolg zijn van het individualiseringsproces en van de demografische ontwikkeling (minder kinderen, meer jongeren die zelfstandig wonen, meer alleenstaanden, kleinere gezinnen, meer bejaarden, minder familieleden en verwanten om op terug te vallen, dus meer afzonderlijke woningen, kleinere woningen, minder basisonderwijs, meer bejaardenoorden, meer gezondheidszorg en opvang door de gemeenschap). Dat betekent dat deze hoofdtendens met de drie andere gemeen heeft dat er niet alleen stimulansen en risico's voor de economische groei uit voortvloeien, maar ook een drastische wijziging van de samenstelling van de groei, een andere structuur van produktie en werkgelegenheid.

Het ligt voor de hand dat er daarom ook consequenties voor de verdeling kunnen worden onderscheiden. Een positief effect op de verdeling is het gevolg van de verruiming van de toetreding tot de arbeidsmarkt van diegenen die zonder

het proces van individualisering daartoe niet in de gelegenheid waren. (Dat kan overigens generaliseerd worden door nieuwe belemmeringen bij deze toetreding ten gevolge van de eerder genoemde ontwikkelingen inzake de technologie en het kapitaalintensiever worden van de produktie, maar dat staat los van het proces van individualisering). Een negatief effect kan optreden wanneer de voorheen middels informele dienstverlening verrichte zorg achterwege blijft hetzij alleen via het marktmechanisme kan worden verricht. Ook hier ligt weer een parallel met het milieubeleid: een eventuele verslechtering van de inkomensverdeling ten gevolge van de individualisering kan alleen worden tegengegaan middels een socialisering van de vraag naar de desbetreffende diensten, waarvan de voorziening zelf dan ook niet geheel aan de markt kan worden overgelaten doch ten dele in de vorm van gemeenschapsvoorzieningen zal moeten worden verstrekt.

Conclusies voor groei, structuur en verdeling

Dit alles leidt tot drie conclusies. Ten eerste: De vier tendensen kunnen de economische groei sterk stimuleren en aldus bijdragen tot een aanzienlijke verhoging van de produktie en de werkgelegenheid. Maar zij bergen ook het risico in zich, dat de groei zich naar elders verplaatst (door de schaalvergroting), 'jobless' wordt (door de technologische ontwikkeling), wordt ondermijnd (door de milieuschaarste) dan wel een onevenwichtig karakter krijgt (wanneer nieuw ontstane behoeften niet vertaald kunnen worden in een koopkrachtige vraag).

Ten tweede: Behalve voor de economische groei hebben de besproken vier hoofdtendensen ook ingrijpende gevolgen voor de structuur van de produktie en de werkgelegenheid. Die veranderen er drastisch door. Traditionele onderscheidingen tussen economische sectoren worden vervangen door nieuwe verbanden, er ontstaan nieuwe produktieprocessen, nieuwe produkten en diensten, er worden nieuwe behoeften geschapen en nieuwe eisen gesteld aan de toegang tot de arbeidsmarkt. Behoeften, vraag en aanbod sluiten door dat alles minder gemakkelijk op elkaar aan.

Ten derde: Er zijn daardoor ook consequenties voor het verdelingsproces. Elk van de vier tendensen leidt er toe dat bepaalde categorieën van de bevolking dreigen te worden uitgesloten van de welvaartsverhoging die voortvloeit uit de grotere groeimogelijkheden. Die welvaartsverhoging zal namelijk in eerste instantie toevallen aan degenen die gemakkelijk toegang hebben tot respectievelijk kennis, kapitaal en technologie, tot geleidelijk schaarser wordende grondstoffen en milieufactoren en tot specifieke voorzieningen tot individuele zorg.

Deze drie conclusies betekenen dat economische politiek, door wie dan ook te voeren -in de zin van nu eens het selectief richten, dan weer het corrigeren van

marktprocessen- in eerste instantie gericht moet zijn op het ondersteunen van de groei, maar dan op een evenwichtige wijze, ten einde de genoemde risico's te minimaliseren. Economische politiek zal daarnaast de structuur van de produktie en de werkgelegenheid moeten versterken en onevenwichtigheden daarin moeten wegnemen. Zij zal er op gericht moeten zijn aanbod van goederen en diensten, koopkrachtige vraag en (sociale) behoeften zo goed mogelijk op elkaar te doen aansluiten. Dat laatste geldt ook voor de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. En ten slotte zal in het economisch beleid meer dan ooit nadruk moeten liggen op het verkleinen van de ongelijkheid in de samenleving, op het voorkomen dat de nieuwe economische mogelijkheden slechts aan ongeveer tweederde deel van de bevolking ten goede komen, op het vermijden van het ontstaan van een onderklasse. Dat is de opdracht voor democratisch-socialistische economische politiek in de jaren negentig.

2.3 Versterking van de economische structuur

Wat zou een dergelijk beleid ter ondersteuning van de groei en ter versterking van de structuur kunnen inhouden? De internationale conjunctuur is, na de scherpe recessie van enkele jaren geleden, in de tweede helft van de jaren tachtig nog steeds aarzelend. Ook voor de komende tijd wordt een slechts aarzelend doorzettend internationaal economisch herstel verwacht. Het valt overigens op dat ons land van een opleving in de wereldeconomie tegenwoordig minder profiteert dan voorheen, ondanks het feit dat onze economie zo'n open karakter draagt. De recente korte-termijnprognoses voor de economische groei liggen duidelijk beneden het gemiddelde voor de westerse geïndustrialiseerde landen. Dat betekent in ieder geval dat de Nederlandse overheid wat de groei betreft geen afwachtende houding kan aannemen. Het is noodzakelijk, aanhakend bij de hierboven beschreven trends, de binnenlandse economische ontwikkeling bewust te sturen in de richting van groei.

Duurzame groei op langere termijn. Wellicht is er bovenop de bekende conjunctuurcyclus nog een lange golfbeweging te constateren, vooral verklaard door de kapitaalgoederenvoorraad, de innovatie, de overheidsbestedingen en het bestaan van leidende produktiesectoren. Zo ja, dan zouden we ons thans, aldus theoretici van de lange golf, in de recessieperiode daarvan bevinden. Dan zou het dal nog niet bereikt zijn. Dat is in ieder geval een argument om in het beleid prioriteit te geven aan de investeringen, de technologische innovatie, groeibevorderende overheidsbestedingen alsmede aan economische sectoren die andere kunnen meetrekken in plaats van aan sectoren met op de langere termijn weinig overlevingskansen.

Recentelijk heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een studie gepresenteerd over de vooruitzichten op langere termijn voor de Nederlandse economie: het hierboven reeds geciteerde rapport 'Ruimte voor Groei'. Hierin wordt geconcludeerd dat de technisch-economische structuur van de Nederlandse volkshuishouding een economische groei waarbij het arbeidsaanbod in de komende tien jaar wordt geabsorbeerd en waarbij de bestaande werkloosheid wordt geëlimineerd, niet in de weg staat. Dat is een opzienbarende conclusie, die nog meer reliëf krijgt in het licht van een andere, namelijk dat dit kan samengaan met het bereiken van een aantal strenge streefwaarden in het kader van het milieubeleid. Dat lijkt optimistisch, maar het is het niet. In de studie worden de voorwaarden opgesomd waaraan voldaan moet worden om deze groeidoelstellingen te bereiken. Zij houden onder meer in een stijging van de investeringsquote in de bedrijven tot het niveau van de tweede helft van de jaren zestig (d.w.z. tot ruim 20 procent van het nationaal inkomen, tegen thans minder dan 15 procent), een jaarlijkse toeneming van de consumptie met 3 procent en van het arbeidsaanbod met 2 procent, een aanzienlijke verhoging van de overheidsinvesteringen in de infrastructuur en een stelselmatige toeneming van de export met jaarlijks 6 procent. Die voorwaarden zijn niet eenvoudig te verwezenlijken en dat brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor de groei en voor de werkgelegenheid.

In een dergelijk scenario verandert ook de structuur van de produktie en van de werkgelegenheid. Op langere termijn zullen, zo wordt verwacht, de landbouw, het aardgas en de voedingsmiddelenindustrie -sectoren die in de afgelopen jaren, naast de chemie, van groot belang zijn geweest voor de Nederlandse export- minder buitenlandse deviezen opbrengen. In deze sectoren zal ook de vraag naar arbeid dalen. Wat de export betreft zal de nadruk gelegd moeten worden op de overige industrie en op de export van transport- en communicatiediensten. In de industrie is de werkgelegenheid na de teruggang in de jaren zeventig de laatste jaren weer toegenomen, wellicht mede dankzij de opgetreden matiging in de arbeidskosten. Toch mag niet verwacht worden dat de toeneming van de export en van de consumptie van industrieproducten de daling in de industriële werkgelegenheid ten gevolge van de zich doorzettende technologische substitutie zal kunnen compenseren. Om daarom ook doelstellingen inzake de werkgelegenheid te bereiken zal tevens een hoge prioriteit gegeven moeten worden aan de bouw (vanwege de hoge investeringen in de fysieke infrastructuur, de stadsvernieuwing en de utiliteitsbouw), de zakelijke dienstverlening en de recreatie, alsmede in de kwartaire sector vooral de gezondheidszorg, de bejaarden- en gezinszorg, de kinderopvang en het sociaal-culturele werk ten behoeve van bevolkingsgroepen die in een achterstandssituatie dreigen te verkeren. Ook het onderwijs vormt een prioriteitssector: de behoefte aan hoger-gekwalificeerd onderwijs en aan permanente educatie neemt toe met de verhoging van het technologisch ontwikkelingsniveau en met

de snelle veranderingen die de samenleving ondergaat. Echter, het aantal jongeren neemt af, waardoor de werkgelegenheid in deze sector per saldo niet zal toenemen.

Selectieve stimulering van particuliere investeringen

De hoogte en de richting van de investeringen zijn daarbij van cruciale betekenis. Dat geldt zowel voor de particuliere investeringen als voor de investeringen door de overheid. De particuliere investeringen zullen gestimuleerd moeten worden. Particuliere investeringen trekken in de jaren tachtig niet gemakkelijk aan. In de afgelopen jaren stagneerden zij ondanks de opgetreden loonmatiging, de exportgroei en het winstherstel. Dat laatste is meer voor een verbetering van de vermogensverhoudingen dan voor een investeringsherstel aangewend. Er is sprake van grote financieringsoverschotten bij de grote bedrijven, van een omvangrijke kapitaalexport en van een voorkeur van de institutionele beleggers voor risicomijdend vermogen. Bovendien blijkt het instrument van de WIR nauwelijks invloed te hebben op de particuliere besparingen. Daarom zal naar andere stimulansen gezocht moeten worden. Generieke, d.w.z. algemeen werkende stimulansen zullen vooral gevonden kunnen worden in een verbetering van de snel verouderende Nederlandse infrastructuur - met name transport en (tele-)communicatie-, in een verbetering van de verwachtingen betreffende de binnenlandse afzet en tenslotte in algemene fiscale maatregelen, deels conjunctureel bepaald. Voor het overige is -in tegenstelling tot de in de afgelopen jaren min of meer algemeen gedeelde voorkeur- een grotere nadruk op specifieke maatregelen gewenst. Zo zou de WIR beter kunnen worden vervangen door de oorspronkelijke gedachte van de selectieve investeringssteun, passend in een beleid gericht op selectieve groei. Voor een dergelijke subsidiëring zou, als een ecologisch duurzame en arbeidsintensieve economische groei wordt nagestreefd, een beperking tot slechts twee criteria zinvol zijn: de bevordering van investeringen in arbeidsintensieve productieprocessen en van milieuverbeterende dan wel -besparende investeringen. Buiten de subsidiesfeer kunnen specifieke stimulansen gevonden worden in het ter beschikking stellen van risicodragend kapitaal aan startende ondernemers en aan kleinere bedrijven, in het door de overheid via ontwikkelingsmaatschappijen participeren in risicodragend kapitaal, alsmede in het middels het verlenen van specifieke opdrachten ondersteunen van de technologische innovatie. Ook een heroriëntering van het regionale beleid kan de particuliere investeringen bevorderen. Regionaal beleid bestaat thans nauwelijks meer of beperkt zich tot enige steun aan een gering aantal achterstandsgebieden. Veel beter zou het zijn om als het ware overal in Nederland regionaal beleid te voeren. Dat kan door samen met het bedrijfsleven de sterke punten van alle regio's in ons land te identificeren - dus van Amsterdam, Rijnmond en de Gelderse vallei zowel als van Twente, Oost-Gro-

ningen en Zuid-Limburg-, het beleid regionaal te decentraliseren, initiatieven van onderaf te stimuleren en daarbij in het landelijke beleid nauw aan te sluiten.

Stimulering van particuliere investeringen middels deels generieke, deels specifieke maatregelen is overigens niet genoeg. De overheid heeft een belangrijke taak in het garanderen van een samenhang tussen de te stimuleren investeringen en het algemene beleid in de desbetreffende sector. De context is van belang: stimulering van particuliere investeringen heeft meer succes als de overheid ook de vraag naar de resulterende producten beïnvloedt. Dat kan zij door een aankoop- en opdrachtenbeleid te voeren, het industriële herstructureringsbeleid uit te bouwen, samenhangende beleidsplannen te ontwikkelen.

Overheidsinvesteringen: infrastructuur, energie en milieu

Bovendien zijn er sectoren waarin de overheid zelf het voortouw dient te nemen omdat de markt, zeker gedurende een lange initiële periode, niet in de behoefte voorziet. Dat geldt in de eerste plaats voor de infrastructuur. De zorg daarvoor wordt in het algemeen als een overheidstaak gezien. In ons land vormt zij thans een extra prioriteit omdat zij snel veroudert. Dat is mede in de hand gewerkt door achterstallig onderhoud en door een overmatige bezuinigingspolitiek. Bovendien hebben onvoldoende nieuwe investeringen plaatsgevonden om de infrastructuur aan te passen aan de toenemende fysieke mobiliteit, de toegenomen behoefte aan communicatie en de mogelijkheden geboden door nieuwe technologieën op het terrein van het transport, de informatie en de telematiek. Aanpassing is ook nodig omdat ten gevolge van internationale ontwikkelingen de traditionele distributie- en transitofunctie van Nederland dreigt te worden aangetast.

Zo verschuift het zwaartepunt in de economische activiteiten in Europa meer naar het Zuiden: Zuid-Duitsland, Zuid-Frankrijk en de Mediterrane landen. De relatieve betekenis van het Roergebied, belangrijk achterland voor tal van productie- en distributie-activiteiten in ons land, neemt daardoor af. Ook kan geconstateerd worden dat bedrijven in hun vestigings- en investeringsplannen anticiperen op de aanleg van de Kanaaltunnel, waardoor economische routes worden verlegd in zuidwaartse richting, over de Nederlands-Belgische grens.

In de tweede plaats zijn aanzienlijke overheidsinvesteringen nodig in de sfeer van de energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen. Het aardgas zal over enige tijd zijn uitgeput. Op langere termijn wordt ook olie schaars. Industriële toepassing van kernenergie en de bouw van kerncentrales dienen vanwege de bekende risico's te worden afgewezen. Directe verbranding van steenkool op grote schaal vormt een te zware belasting van het milieu. Daarom dient een zeer hoge prioriteit gegeven te worden aan de ontwikkeling van

energie-extensieve groeiscenario's, aan de ontwikkeling van natuurlijke energiebronnen (zonne- en windenergie, aardwarmte en biomassa) en aan kolenvergassing.

En tenslotte zal de overheid aanzienlijke investeringen moeten verrichten ter verbetering van het fysieke milieu. De opsomming in hoofdstuk 1 van de grote bedreigingen van het ecologisch evenwicht geeft voldoende aan dat hier de allerhoogste prioriteit ligt en dat in dit opzicht van een uitbreiding van het marktmechanisme meer verslechtingen dan verbeteringen zijn te verwachten. Ook hier dient de overheid het initiatief te nemen. Het gaat daarbij, net als bij de beide vorige categorieën - de fysieke infrastructuur en de energie- om zeer grote bedragen. Recente schattingen onderstrepen dat. (Bij voorbeeld in publikaties van de Stichting Natuur en Milieu, in het reeds genoemde rapport 'Ruimte voor Groei' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en in het plan 'Investeren in het Milieu', uitgebracht door de FNV en het Landelijk Milieuoeverleg.) Maar het staat vast dat de desbetreffende maatregelen en investeringen, ondanks het grote beslag op de nationale middelen, de economische groei niet bedreigen doch ondersteunen. Zij zullen ten dele uit een andere aanwending van die middelen gefinancierd moeten worden en ten dele uit de groei zelf. Door dat financieringsbeslag, en door het flankerend milieubeleid, verandert noodzakelijkerwijs de structuur van de produktie. Dat flankerend milieubeleid houdt onder meer in dat de particuliere investeringen en de particuliere consumptie vanuit milieu-overwegingen door de overheid worden gestuurd en aan bepaalde voorwaarden verbonden. Daartoe beschikt zij in beginsel over twee categorieën instrumenten: enerzijds het prijsbeleid en anderzijds normering alsmede wettelijke gebods- en verbodsbepalingen. Het prijsbeleid is in het bijzonder geschikt wanneer een spoedige uitputting van in absolute zin schaarse grondstoffen moet worden voorkomen. Hoge schaarsteprijzen dringen het verbruik terug en bevorderen substitutie-investeringen. Wettelijke maatregelen zijn echter geboden wanneer het ecologisch evenwicht op een onaanvaardbare wijze dreigt te worden verstoord zonder dat dat door hogere prijzen kan worden voorkomen. Dan dienen ook vormen van positief flankerend beleid door de overheid te worden gevoerd: technologisch onderzoek op het terrein van de milieubescherming, onderwijs en voorlichting over de betekenis van het milieu voor de economie, stimulering van de vervaardiging en het gebruik van alternatieve, niet-uitputbare en voor het milieu onschadelijke producten. Al deze vormen van flankerend milieubeleid zullen in nauwe samenhang met de desbetreffende overheidsinvesteringen moeten worden uitgevoerd, want het gaat er om op een zo doeltreffend mogelijke wijze het economisch gedrag zodanig te richten dat de economie ook op langere duur houdbaar blijft.

Selectieve sturing van technologie

Het gaat bij de infrastructuur, de energievoorziening en het milieubeleid dus zowel om het bestrijden van achterstanden en tekorten als om het inspelen op nieuwe economische en technologische ontwikkelingen en mogelijkheden. Dat geldt ook voor het technologiebeleid zelf. Een achterstand op dit terrein komt onder meer tot uitdrukking in de, althans in vergelijking met het buitenland, achterblijvende uitgaven voor onderzoek en kennisontwikkeling in het algemeen, d.w.z. minder dan 2,5% van het nationale inkomen. Ritzen sprak in dit verband recentelijk (in het blad *Economische en Statistische Berichten*) zelfs over een "artritische" staat waarin de Nederlandse economie zou verkeren: te veel basismetaal en basischemie, te weinig hoogwaardige industrie en een inadequaat stelsel voor her-, om- en bijscholing om werknemers in staat te stellen op de arbeidsplaats met nieuwe technologieën vertrouwd te raken. Hoewel het bedrijfsleven gestimuleerd moet worden tot een vergroting van de inspanningen op dit gebied om de internationale concurrentie vol te houden, kan het bestrijden van dergelijke achterstanden niet geheel en al aan dat bedrijfsleven worden overgelaten. Ook het algemene niveau van de technologie is een onderdeel van de economische infrastructuur van de economie. De zorg daarvoor is een van de taken van de overheid.

Die taak is meer dan het in het algemeen bevorderen van de technologie. Selectieve groei vereist ook selectieve ondersteuning van technologische ontwikkeling. Het ligt voor de hand, na hetgeen hierboven is gesteld met betrekking tot de taak van de overheid bij de verbetering van de infrastructuur, de energiebesparing en de milieubescherming, dat de overheid met name steun zal geven aan technologische ontwikkelingen die het beleid op deze drie terreinen ondersteunen. Ook technologische innovatie van kleinere ondernemingen verdient steun, omdat zij onvoldoende toegang hebben tot kennis en kapitaal. De positie van transnationale ondernemingen daarentegen is zodanig dat geen algemene steun van de overheid bij de technologische innovatie van hun productie noodzakelijk is. Selectieve steun kan echter wel gerechtvaardigd zijn. Zo kan de overheid trachten te bevorderen dat die innovatie uiteindelijk resulteert in producten waaraan een reële maatschappelijke behoefte bestaat. Daarbij denken we, behalve aan de drie hierboven genoemde prioriteitsgebieden voor overheidsinvesteringen, met name aan verschuivingen in behoeften die voortvloeien uit enkele andere der genoemde hoofdtendensen: bij voorbeeld op het terrein van de sociale en gezondheidszorg ten gevolge van de individualisering en de demografische overgang, en op dat van het beroepsonderwijs ten gevolge van de technologische ontwikkeling. Ook dit worden prioriteitssectoren, zij het minder voor investeringen dan voor de werkgelegenheid. Vanuit deze meer arbeidsintensieve sectoren kan vraag naar nieuwe technologieën ontwikkeld worden om beter in de toemende doch verschuivende behoeften aan dienstverlening te voorzien.

Dat betekent dus dat de overheid het zich tot haar taak zou kunnen rekenen de overgang van proces- op produktinnovatie te bevorderen dan wel te versnellen. Uiteraard is de innovatie van productieprocessen zelf van groot belang.

Zeker in de huidige aanbodseconomie en binnen de kapitaalcrachtige transnationale onderneming verschaft de procesinnovatie iedere keer weer een impuls aan de dynamiek die voor deze ondernemingen zo noodzakelijk is om de concurrentiekracht op peil te houden. Acht de betrokken onderneming bovendien haar marktaandeel bedreigd dan wel voor vergroting vatbaar dan volgt produktinnovatie. Beperking van de mededinging en het ontstaan van oligopolistische markt vormen kunnen er echter toe leiden dat die overgang wordt vertraagd. Dat kan een reden zijn tot sturing door marktordening dan wel door de mededinging te bevorderen. Ook het stimuleren van de overdracht van technologie aan ontwikkelingslanden kan daarbij helpen.

Er is in dit verband nog een argument voor de overheid om dit proces nauwlettend te volgen. Ook in vorige fasen van de industriële revolutie ging procesinnovatie aan produktinnovatie vooraf en er geleidelijk logischerwijs in over. Daar waren zowel technische redenen voor (proces en produkt lagen dicht bij elkaar dan thans) als economische: minder gecompliceerde productieprocessen vergrooten de oriëntatie op de uiteindelijke consumptieve vraag. De aansluiting lijkt ten gevolge van het specifieke karakter van de nieuwe technologische ontwikkelingen -hierboven omschreven als grootschaliger, kapitaalintensiever en gekenmerkt door steeds meer tussenliggende produktiefasen dan voorheen- thans echter meer tijd te nemen. De overheid kan daarom trachten de overgang van proces- naar produkttechnologie te bevorderen door zelf maatschappelijke vraag uit te oefenen.

Veel mechanisering, automatisering en informatisering van productieprocessen leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de arbeid - hoewel minder dan mogelijk zou zijn bij een gelijktijdige sociale innovatie van deze processen. De substitutie van kapitaal door arbeid die ermee gepaard gaat doet echter tegelijkertijd ook veel werkgelegenheid verloren gaan. Dat is vaak meer dan er op basis van een stijgende consumptieve vraag naar nieuwe produkten bij lijkt te komen. Die vraag kan resulteren uit reeds bestaande behoeften, waarvan de vervulling binnen bereik komt door de nieuwe technische mogelijkheden. Er kunnen ook volstrekt nieuwe behoeften ontstaan, hetzij min of meer spontaan, hetzij doordat zij door producenten bij potentiële consumenten worden gecreëerd, bij voorbeeld door gebruik te maken van een nieuwe communicatietechnologie. Het zou echter veel zinvoller zijn reëel bestaande individuele -zij het niet op een markt door koopkracht ondersteunde- en sociale behoeften in een vroegtijdig stadium te identificeren en de technologische ontwikkeling zo te sturen dat de bevrediging daarvan dichterbij komt. In de woorden van Wim Kok (in een recente brochure over 'De PvdA en de nieuwe technologie'): "behoeften waar aan zou moeten

worden voldaan, waar we misschien ook al aan kunnen voldoen, maar waarvoor nog geen markt bestaat". De voorziening daarvan te waarborgen, dat is bij uitstek een taak voor de overheid. Die functie vervullen overheden thans doorgaans alleen op het terrein van de militaire technologie. De verve waarmee dat geschiedt zou echter veel beter passen in een technologiebeleid dat op echte veiligheid en duurzaamheid van de samenleving is gericht. Technologische, economische en sociale vernieuwing horen hand in hand te gaan. En daarbij zij vastgesteld, aldus Wim Kok, dat "niemand anders de rol kan vervullen van het aanbrengen van evenwicht, samenhang en planmatigheid dan de overheid".

Tot zover de rol van de overheid bij enerzijds het stimuleren en anderzijds het sturen van de technologie. Maar er zijn nog twee belangrijke functies die de overheid op dit terrein dient te vervullen. Dat is in de eerste plaats het verzekeren van de toegang tot kennis en technologie aan diegenen die een achterstand dreigen op te lopen in de samenleving. Dat geldt binnen de Nederlandse maatschappij voor lagere inkomensgroepen, laaggeschoolden, voortijdige schoolverlaters, minderheden, en diegenen -waaronder vooral vrouwen en langdurig werklozen- die geen toegang (meer) hebben tot de arbeidsmarkt. Een onderwijs- en technologiebeleid waarbinnen aan deze groepen geen aandacht wordt besteed, vergroot het dualistische karakter van de samenleving. Dat kan tot onoverbrugbare achterstanden leiden. Ook in het internationale ontwikkelingsbeleid moeten dergelijke achterstanden in de toegang tot de technologie worden bestreden. Dat kan door de overdracht van technologie door particuliere ondernemingen te bevorderen, door ontwikkelingslanden te steunen bij het opzetten van een eigen technologische infrastructuur en door hen niet, zoals thans nog vaak gebeurt, buiten te sluiten bij het intergouvernementele overleg over nieuwe technologische ontwikkelingen op het terrein van de telecommunicatie, de ruimte, de zeebodem en de bio-genetische wetenschappen.

Tenslotte heeft de overheid een belangrijke taak in het veiligstellen van de gemeenschap tegenover risico's verbonden aan technologische ontwikkeling. De overheid dient voorop te lopen in een veiligheidsbeleid ter zake door maatregelen te nemen die de risico's tot een minimum -en voor sommige risico's betekent dat: tot nul- terugbrengen. Dat strekt zich uit van de hierboven reeds uitvoerig vermelde milieurisico's en de bekende nucleaire risico's tot die welke thans minder prominent in de aandacht staan: risico's van de informatietechnologie voor de privacy, van de biotechnologie voor de genetische variëteit. Ook het eventuele risico dat de eugenetica wordt misbruikt om de bevolkingssamenstelling te manipuleren valt hieronder. En de overheid heeft ook de taak ervoor te waken dat de toenemende complexe interdependenties tussen telkens meer 'sophisticated' technologische processen de kwetsbaarheid van de samenleving als geheel op een onverantwoorde wijze vergroot.

Er dient weer ruimte te komen voor echte groei. Dat betekent steun voor selectieve economische groei. Het betekent selectieve sturing van de technologie. En het betekent garanties dat die groei aan eenieder zo gelijk mogelijk ten goede komt.

2.4 Toegang en verdeling

Groei, toegang tot groei, en verdeling van groei zijn geen drie afzonderlijke beleidsterreinen. Zij hangen onderling ten nauwste samen. En de hierboven uitgesproken voorkeur voor selectieve, groene groei, gericht op een evenwicht tussen sociale en individuele behoeften, stelt specifieke eisen aan de toegang tot de bronnen van de groei en aan de verdeling van de uitkomsten daarvan.

Het werkgelegenheids- en inkomensbeleid is niet het enige dat die toegang en verdeling bepaalt. Onderwijs, technologie en milieu zijn, zoals hierboven aangeduid, van essentieel belang voor de toegang tot de welvaart en de verdeling daarvan. Sociale voorzieningen -zie hoofdstuk 3- zijn dat evenzeer: gezondheid bij voorbeeld is, behalve een basisbehoefte op zichzelf, een bron van arbeidsproductiviteit, van toegang tot arbeid en maatschappelijke participatie. De collectieve voorzieningen in het algemeen fungeren als een correctie op een onrechtvaardige primaire inkomensverdeling en een, ondanks belastingen en uitkeringen, als toch te ongelijk ervaren secundaire.

Er zijn tal van redenen om aan volledige werkgelegenheid en een zo gelijk mogelijke primaire inkomensverdeling een centrale plaats toe te kennen in het beleid. Betaalde arbeid vormt voor de meesten de belangrijkste toegang tot het economisch proces. Het eigen primaire inkomen is voor de meesten de belangrijkste bron waaruit de andere mogelijkheden aan dat proces deel te hebben worden gefinancierd. Werk en primair inkomen blijven de belangrijkste factoren die de verdeling bepalen. Een hoge werkloosheid en een grote primaire inkomensongelijkheid kunnen moeilijk op een bevredigende manier met andere beleidsinstrumenten worden aangevuld of gecorrigeerd. Bovendien, ook in sociale en psychologische zin zijn een zo volledig mogelijke werkgelegenheid en een als redelijk ervaren inkomensverdeling van groot belang: zij bepalen niet alleen de toegang tot de economie, maar ook de mogelijkheden tot participatie in de maatschappij als geheel.

In hoofdstuk 3 zullen we vanuit dit uitgangspunt enkele consequenties proberen te trekken voor het arbeidsmarktbeleid. In dat hoofdstuk zal ook worden ingegaan op het sociale beleid dat gevoerd moet worden voor zover volledige werkgelegenheid niet wordt verwezenlijkt en de primaire inkomensverdeling als onrechtvaardig wordt ervaren: sociale verzekeringen, collectieve voorzieningen

en andere aspecten van de verzorgingsstaat. Eerst willen we echter hier nog verder ingaan op enkele recente ontwikkelingen inzake de werkgelegenheid en de inkomensverdeling in hun relatie tot de economische groei.

Groei, verdeling en werkgelegenheid

De jaren tachtig hebben in tweeërlei opzicht een ommekeer in het denken over deze relaties te zien gegeven. De ene ommekeer kwam van conservatieve zijde: een vergroting van inkomensverschillen werd niet slechts, zoals in het begin van dit decennium, als een onaangenaam bijverschijnsel van de economische crisis gezien, maar daarna ook als wenselijk om meer economische groei mogelijk te maken. Die omslag, welke teruggreep op het klassieke dan wel kapitalistische denken van voor de Tweede Wereldoorlog, startte in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Het werd één van de kenmerken van 'Reaganomics' en van het Thatcheriaanse beleid. Het is daarna ook in andere Westerse industrielanden overgenomen, inclusief, getuige tal van uitlatingen van regeringswege, in Nederland. De stelselmatig, sedert 1945, opgetreden vermindering van de inkomensongelijkheid in ons land -die verder ging dan in vele andere Westerse landen en historisch spectaculair te noemen valt- is sedert 1980 gestagneerd. Voor het eerst is, getuige onder andere de regeringsnota 'Inkomensbeleid 1988' weer een denivellering opgetreden. Het is weliswaar nog slechts een lichte denivellering, en het betreft nog slechts een korte periode, maar de trend is omgebogen. Bovendien gaat het om de secundaire verdeling (van besteedbare inkomens), waarbij nog geen rekening is gehouden met de verslechtering die het gevolg is van de bezuinigingen op sociale voorzieningen die vooral voor lagere inkomensgroepen bedoeld zijn.

Een tweede ommekeer in het denken kwam van de kant van links. Zij betrof de relatie tussen werkgelegenheid en groei. Omdat verwacht werd dat de groei nooit hoog genoeg zal zijn om volledige werkgelegenheid te creëren werd gekozen voor een zeer drastische herverdeling van arbeid. Daarbij werd geopteerd voor een verkorting van de werkweek tot 25 uur (te bereiken in 1996) boven andere methoden om de arbeidsduur te verkorten. Die keuze vloeide voort uit de overweging dat dit de beste mogelijkheid zou blijken te zijn om binnen het Nederlandse sociale bestel voor niet-alleenstaande vrouwen een plaats op de arbeidsmarkt te verschaffen.

Beide omslagen zijn thans aan herziening toe. In de hierboven door ons gepresenteerde analyse van de mogelijkheden om de economische groei te stimuleren ligt de nadruk niet meer op de aanbodzijde van de economie. Daar heeft zij de afgelopen jaren in de meeste Westerse landen gelegen, als onderdeel van een bewust beleid, en met onvoldoende blijvend succes. De nadruk op kostenverlaging

en op winstvergroting heeft niet geresulteerd in de noodzakelijke verhoging van de investeringen. De binnenlandse consumptieve vraag zal moeten toenemen om de rendementsverwachtingen op langere termijn te versterken. Dat vereist een verhoging van de bestedingsmogelijkheden van de grote groep der laagste inkomensstrekkers. Het vereist ook socialisatie van de vraag, meer overheidsbestedingen. Zo, aldus Keijzers en Veeneklaas -stafmedewerkers van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en betrokken bij de opstelling van het rapport 'Ruimte voor Groei' - "(kan) de overheid het voortouw nemen om de bestaande vicieuze cirkel van terughoudend bestedingsgedrag te doorbreken en kan er een einde komen aan het eenzijdig op de aanbodzijde gerichte economische en financiële beleid".

Zowel meer bestedingsmogelijkheden voor de laagste inkomensgroepen als een socialisatie van de vraag betekent een grotere inkomensgelijkheid. In deze visie remt een verbetering van de inkomensverdeling de groei dus niet af, doch draagt zij er toe bij.

De technologische ontwikkeling alsmede de schaalvergroting en de internationalisering van de economie hebben het aanboddenken in de hand gewerkt. Deze drie ontwikkelingen zijn ook zelf geworteld in de aanbodzijde van de economie, in de produktie zelf. Zij schiepen een tot op wereldschaal verruimde markt en dat betekende dat de afzet werd geacht voorlopig geen probleem te zijn. Pas over enkele decennia, wanneer de grenzen van de wereldmarkt zijn bereikt en de verhoging van de afzet vooral via een verdieping in plaats van een verdere verruiming van de markt kan geschieden, zal ook in het conservatieve liberale denken over economische ontwikkeling de aandacht weer verschuiven naar de vraagzijde van de economie.

Maar wat opgaat voor de wereldeconomie is niet in dezelfde mate van toepassing op de Nederlandse. De schaalvergroting en internationalisering heeft voor een klein land dat altijd al een open economie had wellicht minder afzetverruiming te bieden dan aan de landen die in het verleden meer binnenwaarts gericht waren. Bovendien verschuiven de groeipolen in Europa zich in de richting van het Zuiden. En, zoals reeds aangegeven, Nederland blijkt recentelijk inderdaad minder van het herstel van de internationale handel te profiteren dan voorheen. Dat zijn allemaal redenen om juist in ons land de groei reeds nu te bevorderen door de nadruk in het beleid te verschuiven in de richting van de vraag. Dat kan door hetzij de overheidsbestedingen te verruimen, hetzij de particuliere bestedingen. Wanneer de groei-doelstelling gecombineerd wordt met andere beleidsprioriteiten die uit de analyse van de hoofdtendensen voortvloeien - met name de bescherming van het milieu, en het creëren van gelijke kansen op individualisering - valt de nadruk binnen de categorie der overheidsbestedingen vooral op de overheidsinvesteringen en binnen die der particuliere bestedingen op de be-

stedingen van de lagere inkomensgroepen. Beide impliceren de noodzaak van een geringere ongelijkheid in de welvaartsverdeling. Let wel: dit is een extra argument ten gunste van inkomensherverdeling, een economisch argument, naast de bekende morele argumenten (rechtvaardigheid) en naast sociale (het voorkomen van het ontstaan van een onderklasse) en politieke overwegingen (het voorkomen van instabiele verhoudingen) om een verdere dualisering van de economie een halt toe te roepen.

Dit extra argument (inkomensherverdeling ten gunste van de economische groei) wordt versterkt wanneer de doelstelling niet alleen een verhoging van de groei betreft doch ook van de werkgelegenheid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt expliciet dat de verwezenlijking daarvan een jaarlijkse consumptiegroei van 3 procent vereist. Het is daarbij opmerkelijk dat haar analyse van de groei haaks staat op de hierboven gememoreerde argumentatie ten gunste van een radicale verkorting van de arbeidstijd. De WRR stelt dat een teruglopend arbeidsaanbod de groei zelfs zou belemmeren. Dat betekent volgens de WRR dat er macro-economisch geen belemmeringen zouden zijn voor:

- de inzet in het arbeidsproces van diegenen die thans als werkloos geregistreerd staan;

- de voortgaande trendmatige stijging van de arbeidsmarktparticipatie van met name gehuwde vrouwen;

terwijl daarentegen

- een toeneming van de voorkeur voor vrije tijd;

- een toeneming van de deeltijdarbeid; en

- een verdergaande arbeidsduurverkorting,

zowel omdat de arbeidsinzet afneemt als vanwege een eventuele negatieve invloed op de arbeidsproductiviteit, de groei niet alleen in directe zin negatief beïnvloeden, doch ook indirect, via een geringere stijging van de consumptieve vraag. En dat heeft op haar beurt dan negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

Arbeidsduurverkorting

Is dus ook een herijking van het denken over de arbeidstijdverkorting gewenst? Vereist volledige werkgelegenheid enerzijds de inzet van meer arbeid (aldus de WRR) en van minder, via arbeidsduurverkorting? Ja, want de tegenstrijdigheid tussen deze twee benaderingen is tot op zekere hoogte slechts schijn. De in de afgelopen jaren bepleite arbeidsduurverkorting is nooit bedoeld geweest om een van de doelstellingen die in de jaren zestig opgeld deden - 'het rijk der vrijheid' in een ontspannen samenleving met meer vrije tijd- dichterbij te brengen. Het voorzien in nieuwe behoeften die voortvloeien uit het beschikken over meer vrije tijd vormt op zichzelf een stimulans voor de werkgelegenheid in arbeidsintensieve sectoren als onderwijs en recreatie. Het is van belang daarop in te spelen. Echter,

de arbeidsduurverkorting zelf is niet vanwege dit effect bepleit doch met een ander motief: via herverdeling van de beschikbare arbeid kan voor meer mensen een plaats op de arbeidsmarkt worden verworven en aldus ook de totale hoeveelheid beschikbare arbeid uitgebreid. Het pleidooi voor arbeidsduurverkorting stond dus nooit op zichzelf: het ging nimmer om het louter vrijmaken van bestaande arbeidsplaatsen, doch om het scheppen van nieuwe. Net zoals herverdeling van het inkomen de inkomensgroei zou kunnen stimuleren, kan herverdeling van arbeid de groei van de werkgelegenheid bevorderen.

Maar dat betekent dat de wijze waarop aan de arbeidsduurverkorting vorm wordt gegeven het scheppen van die nieuwe arbeidsplaatsen niet in de weg mag staan. Per saldo dient, om zowel de produktie- als de werkgelegenheidsgroei te dienen, het totale aantal gewerkte uren toe te nemen, zowel als de produktie per uur. En dat betekent, in aansluiting op de WRR-analyse, dat er geopteerd dient te worden voor een wijze van arbeidsduurverkorting die resulteert zowel in een ruimere toetreding tot de arbeidsmarkt van voorheen werklozen en van gehuwde vrouwen, als in een verhoging van de arbeidsproduktiviteit. Het een en het ander, anders gaat economische groei niet met een verhoging van de werkgelegenheid samen.

Het is de vraag of de thans in zwang zijnde optie van een verdere verkorting van de arbeidstijd per week in combinatie met meer deeltijdarbeid daartoe ook in de komende jaren het meest geschikt is. Deeltijdarbeid heeft er inderdaad toe geleid dat veel meer personen tot de arbeidsmarkt hebben kunnen toetreden. In de kwartaire sector liggen voor een uitbreiding van de deeltijdarbeid nog vele mogelijkheden, zij het dat er voor gewaakt dient te worden dat meer deeltijdarbeid niet slechts resulteert in een hogere arbeidsproduktiviteit per uur in combinatie met het afnemen van het totale aantal arbeidsuren. Dat verschijnsel doet zich bij voorbeeld op kantoren voor, hetgeen er op wijst dat het invoeren van deeltijdarbeid er onvermijdelijk ook toe leidt dat enige 'verborgen' werkloosheid wordt weggewerkt. In de industrie lijkt de grens van de deeltijdarbeid ongeveer bereikt: een verdere toepassing aldaar zou de arbeidsproduktiviteit kunnen doen af- in plaats van toenemen.

De tweede component van deze optie, arbeidstijdverkorting per week, heeft zowel in de dienstverlenende sector als in de industrie -en trouwens ook bij de overheid- in een veel geringere herbezetting geresulteerd dan was verwacht. Voor een deel kwam ook dat vanwege het verschijnsel van 'verborgen' werkloosheid. Voor een ander deel is het toe te schrijven aan het zeer geleidelijke tempo waarin de vermindering van de arbeidstijd per week heeft plaatsgevonden, die een gemakkelijke aanpassing van de organisatie van de produktie mogelijk maakte. Ook arbeidstijdverkorting per week leidt dus in eerste instantie tot een verhoging van de arbeidsproduktiviteit en pas later tot nieuwe arbeidsplaatsen. Een snelle

en drastische verlaging van de arbeidstijd per week zou in veel meer herbezetting resulteren, omdat anders het productieproces in de betrokken bedrijven zou worden verstoord, doch deze valt niet te verwachten. Zij zou uiteraard alleen middels onderhandelingen kunnen worden ingevoerd en dan nog, om onredelijke concurrentie te voorkomen, in hele sectoren tegelijk en met drastische inkomensconsequenties voor de betrokkenen. Dat is geen realistische propositie. Dat betekent natuurlijk geenszins dat verdere arbeidstijdverkorting per week vanuit het oogpunt van de creatie van werkgelegenheid geen effect zou hebben. Dat effect zou juist nu, na de initiële fase, kunnen optreden. Daarom is de bevordering van de 36-urige arbeidsweek een zeer nastrevenswaardige doelstelling op een liefst zo kort mogelijke termijn.

Er is een tweede optie waarin deze vorm van arbeidstijdverkorting gecombineerd wordt met een aanzienlijke verlenging van de bedrijfstijd. Die zou tot veel meer herbezetting nopen en in een aanzienlijke verhoging van de arbeidsproductiviteit resulteren. Ook vanuit andere overwegingen is dit een aantrekkelijke optie: er wordt een beter gebruik gemaakt van bestaande productiecapaciteit en dat is een relatief 'goedkope' manier van groeibevordering. Wellicht zouden sommige vervangingsinvesteringen - concurrerend met leegstand - daardoor worden uitgesteld, maar per saldo zou de uitbreiding van de bedrijfstijd resulteren in een bestedings- en investeringsimpuls. Alles bij elkaar zou hierdoor een stevige basis onder de groei van de productie en de werkgelegenheid worden gelegd. Het zou ook resulteren in een verbetering van de dienstverlening, zowel de commerciële als die in de kwartaire sector. Een gunstig neveneffect zou bovendien optreden in de vorm van een intensiever en beter gespreid gebruik van reeds verrichte overheidsinvesteringen in de infrastructuur. Als een nadeel zou kunnen worden gezien dat verworvenheden als vaste vrije dagen niet meer zouden gelden. Daar tegenover staat echter, behalve de serie reeds genoemde voordelen, het voordeel van meer vrije tijd en variëteit. Per saldo zal dat alles door velen ervaren kunnen worden als een verbetering van de kwaliteit van het bestaan.

Er is een derde optie. Die bestaat niet uit het verkorten van de arbeidstijd per dag of per week, maar over de totale periode waarin iemand gedurende zijn of haar leven werkt. (Arbeidsduurverkorting door het invoeren van steeds meer zogenaamde atv-dagen per jaar laten we hier buiten beschouwing: die blijken nauwelijks in herbezetting te resulteren en de arbeidsproductiviteit te verlagen; dat is dus op basis van de hierbovengenoemde criteria de slechtste mogelijkheid). Het invoeren van regelmatige en lange perioden van betaald educatief verlof in combinatie met langdurig ouderschapsverlof en met een flexibele pensionering verruimt de toetreding tot de arbeidsmarkt en bevordert de arbeidsproductiviteit. Het is een vorm van arbeidsduurverkorting die uitstekend zou aansluiten bij de behoefte om in de snel veranderende moderne samenleving permanent in kennis en scholing te investeren. Dat is in het belang van zowel de betrokkenen als van de

maatschappij zelf.

In een recente studie over de arbeidsmarkt kwam Driehuis tot de conclusie dat ruwweg 20 procent van de werkloosheid het gevolg is van arbeidsmarktimperfecties, 25 procent van conjuncturele bestedingstekorten en 55 procent van het tekort aan arbeidsplaatsen. De eerste oorzaak kan bestreden worden met scholing en flexibilisering. De tweede met het hierboven bepleite beleid waarin de nadruk valt op de vraag. De derde door de investeringen te verhogen, de technologische ontwikkeling te sturen en in het sectorstructuurbeleid de nadruk te leggen op sectoren waarin nieuwe arbeidsplaatsen kunnen worden gecreëerd. Arbeidsduurverkorting, welke optie men ook kiest, staat daarom niet op zich zelf maar dient gecombineerd te worden met een beleid om de groei arbeidsintensiever te maken dan zij op dit moment is. Een aantal instrumenten daartoe is hierboven -in de paragraaf 'Steun voor Groei'- reeds geschetst. Andere komen aan de orde in de discussie over het inkomensbeleid in hoofdstuk 3. Hier volstaan we met er nog eens op te wijzen dat een dergelijk beleid staat of valt met de mogelijkheid om de tertiaire en kwartaire sector uit te breiden. Dat is nodig om de kwaliteit van het bestaan te verhogen, om meer werkgelegenheid te creëren en als antwoord op de vier hoofdtendensen onderscheiden aan het begin van dit rapport. En een tweede voorwaarde die vervuld moet worden om een verdergaande arbeidsduurverkorting het gewenste effect te doen sorteren is een beleid dat vraag en aanbod van arbeid niet alleen in kwantitatieve, doch ook in kwalitatieve zin beter op elkaar doet aansluiten. Als dat niet gebeurt neemt niet alleen dat deel van de werkloosheid toe dat kan worden toegeschreven aan marktimperfecties, maar ook de groep die kwalitatief in het geheel niet op participatie op de arbeidsmarkt is toegerust: de onderklasse.

Wellicht is een combinatie van de laatste twee-opties het beste. Zij leidt tot een menswaardige vorm van flexibilisering, die meer mannen en vrouwen in staat stelt langer en beter te participeren in de maatschappij, zowel op de arbeidsmarkt als daarbuiten. De toepassing van deze opties vereist een andere arbeidsmarktpolitiek zowel als een ander onderwijs- en cultuurbeleid, ten gunste niet alleen van degenen die al participeren, maar vooral van hen die door de huidige ontwikkelingen daarvan steeds meer worden uitgesloten. Daarop zal in de hoofdstukken 3 en 4 nader worden ingegaan.

2.5 De economische orde

In het bovenstaande is zeer veel nadruk gelegd op de rol van de overheid in de economie: stimulering van de groei en de werkgelegenheid, bevordering van de investeringen, sturing van de technologie, bescherming van het milieu. Die op-

somming betekent geenszins dat er op deze gebieden geen taak zou zijn voor de markt. Integendeel, weliswaar ligt het voor de hand dat in een analyse ten behoeve van een herijking van politieke programma's vooral aandacht wordt gegeven aan mechanismen ter correctie en sturing van maatschappelijke processen, doch die mechanismen horen slechts toegepast te worden wanneer die processen tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten dreigen te leiden. Die wenselijkheid dient bepaald te worden in een democratisch proces. Daarop, en op een aantal problemen rond de besluitvorming en de uitvoering van besluiten, wordt ingegaan in hoofdstuk 5, dat handelt over de politieke orde. Op deze plaats willen wij een aantal nadere opmerkingen maken over de economische orde. Nadere opmerkingen, want het hierboven bepleite economische beleid impliceert reeds een visie op de economische orde. Wij hebben daarbij bewust willen uitgaan van de ontwikkeling in het denken daarover binnen de PvdA (in algemene trekken geschetst in hoofdstuk 1.1 en meer specifiek terzake van het economische beleid in 2.1) en willen bezien in hoeverre de door ons belichte hoofdtendensen in de economie daarop aansluiten.

De gemengde economische orde

De sociaal-democratie heeft inderdaad een lange traditie als het gaat om nadenken over hervormingen in het economisch stelsel. Het is deel van het socialistisch erfgoed om voorstellen te doen over een andere ordening van de economie. De richting waarin die voorstellen gaan, verschilt met de tijd waarin ze werden gedaan, de accenten evenzeer. Maar er zijn twee constante factoren. De ene was en is de onvrede met de werking van het economische stelsel en de wens daarin verandering aan te brengen. De andere was en blijft de keuze voor een gemengde economische orde. Het ging in de discussie binnen de PvdA over de economische orde altijd om een combinatie tussen plan en markt. Die discussie betrof dus nooit een absolute keuze tussen plan en markt, maar de vraag of de aanpak van een bepaald nieuw dan wel reeds bestaand vraagstuk gediend was met meer plan dan wel met meer markt. Om die vraag ging het, zoals we in hoofdstuk 2.1 schetsten, vanaf de jaren twintig tot nu toe bij de, onder invloed van de voor elk van de betrokken perioden actuele problemen, diverse combinaties van socialisatie, planning, ordening, collectivisering en herverdeling.

Om die vraag gaat het ook nu bij de analyse van de consequenties van de schaalvergroting en de internationalisering, de technologische versnelling, de verstoring van ecologische evenwichten en de tendens tot individualisering binnen sociale verbanden. In de paragrafen 2.2 en 2.3 zijn we ingegaan op de consequenties van deze tendensen op het beleid inzake de groei, de produktiestructuur, de werkgelegenheid en de welvaartsverdeling. Thans gaat het om de consequen-

ties voor de economische orde. Wat zijn de mogelijkheden van de gemengde economische orde vandaag en hoe gemengd is gemengd?

We schreven reeds dat het niet zo voor de hand ligt om louter te denken aan een nieuwe accentverschuiving binnen de combinatie van de vijf genoemde elementen: wat meer dan wel minder socialisatie, planning, ordening, collectivisering en herverdeling. Elk van deze elementen zelf zou herijkt moeten worden onder invloed van de internationale economische crisis van het begin van de jaren tachtig en de inmiddels opgetreden structurele veranderingen in de economie - de genoemde vier hoofdtendensen -, die een echte trendbreuk in de ontwikkeling inluiden. Die trendbreuk leidde ertoe, dat voor het eerst sinds lange tijd geen consensus meer bestaat over de economische orde.

D e e c o n o m i s c h e o r d e a l s o o r z a a k v a n d e e c o n o m i s c h e c r i s i s ?

Dat gold bij voorbeeld internationaal: de ontwikkelingslanden eisten een Nieuwe Internationale Economische Orde, omdat de bestaande hen niet ten goede kwam. Daarop werd door de meeste Westerse landen aanvankelijk gereageerd door handhaving van die bestaande orde te bepleiten, doch na enige tijd stelden zij ook zelf die orde ter discussie door pleidooien voor een vorm van liberalisatie die een terugkeer naar het pre-Bretton Woodstijdperk zouden betekenen. En in die tijd droeg zeer zeker de internationale economische orde een weinig gemengd karakter. In deze tijd trouwens evenmin, want er is in feite een noch door de ontwikkelingslanden, noch door de geïndustrialiseerde landen gewenste nieuwe internationale economische orde ontstaan waarin transnationale ondernemingen en banken een steeds meer dominante plaats gingen innemen en de invloed niet alleen van internationale organisaties, maar ook van de regeringen zelf aanzienlijk is verzwakt. Recente pleidooien voor een intergouvernementele coördinatie van het monetaire beleid om meer stabiele wisselkoersen te bereiken zijn dan ook minder gemakkelijk in effectief beleid te vertalen dan een jaar of 20 geleden.

Fundamentele kritiek op de economische orde was er ook nationaal. Net als het disfunctioneren van de wereld economie in belangrijke mate werd toegeschreven aan een falende internationale economische orde werd ook dat van nationale economieën het gevolg geacht van het economisch stelsel zelf. In de jaren tachtig is een golf van kritiek losgekomen op niet alleen het door overheden gevoerde economische beleid, maar ook op plaats en functie van de overheid binnen de economie. Dat uitte zich aanvankelijk vooral in het ter discussie stellen van een sedert 1945 centraal leerstuk van de door de overheid te voeren economische politiek - het Keynesianisme. Dat was overigens tot op zekere hoogte terecht, omdat structurele onevenwichtigheden conjuncturele waren gaan overheersen, al dreig-

de reeds spoedig het kind met het badwater te worden weggegooid. Doch daarna werd steeds openlijker getwijfeld aan het vermogen om überhaupt van overheidswege ordenend op te treden in het economisch verkeer. Steeds luider worden thans de pleidooien gehoord voor een ongestoorde werking van het marktmechanisme.

De PvdA heeft hierop gereageerd door, zoals in paragraaf 2.1 beschreven, een aantal malen snel na elkaar nieuwe ideeën omtrent wijzigingen in de economische orde te lanceren: na de hervormingsvoorstellen van het kabinet-Den Uyl kwamen ideeën over een sociaal convenant tussen overheid en sociale partners (matiging van de arbeidsinkomens plus garanties dat winst in werk zou worden omgezet plus een overheidsbeleid dat hiervoor de voorwaarden zou verwezenlijken). Daarna kwamen de voorstellen tot socialisatie van de vraag, tot sturing, tot radicale arbeidsduurverkorting en laatstelijk tot een 'voorwaardenscheppend' beleid. Het waren alle pogingen tot deels accentverlegging binnen de combinatie socialisatie, planning, ordening, herverdeling en collectivisatie, deels herijking van deze elementen. We schreven het reeds: elk van deze pogingen was waardevol; wellicht volgden zij elkaar te snel op en zijn zij onvoldoende in onderlinge samenhang gezien.

Denkend in termen van opties ligt het voor de hand er drie te onderscheiden. Na het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat die drie opties niet kunnen zijn: plan, markt en iets er tussenin. Dat is de traditie van het sociaal-democratische denken over de economische orde immers niet. Bovendien, het gaat niet om irreële theoretische blauwdrukken, maar om opties die elk voor zich veranderingen in de huidige economische orde van ons land inhouden. Aldus redenerend worden de opties: meer plan (d.w.z. ten opzichte van het huidige stelsel), meer markt (dito), dan wel een nieuw evenwicht tussen zowel meer plan als meer markt. Dat dat laatste geen contradictio in terminis is, moge hieronder duidelijk worden.

Meer plan of meer markt?

Wat houdt de optie 'meer markt' in? Meer ruimte voor marktconform gedrag, met meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen met meer mogelijkheden om snel en efficiënt te reageren op signalen uit de markt. Dat betekent dat het overheidsinstrumentarium er vooral op gericht dient te zijn de voorwaarden te realiseren voor een zo ongestoord mogelijke werking van het marktmechanisme. De prijzen reflecteren in beginsel alleen de produktiekosten en de consumentenvoorkeuren: voorkeuren van zo weinig mogelijk door de overheid in hun vrijheid beperkte consumenten. Deze vrijheid om voorkeur op de markt tot gelding te brengen is de reden waarom vaak een relatie wordt gelegd tussen consumentensoevereïnteit in het economische proces en democratie in de poli-

tieke besluitvorming. De collectieve sector in deze optie is kleiner, de collectieve lastendruk zo laag mogelijk. Het prijzenstelsel dient als het belangrijkste mechanisme voor de aanwending van produktiefactoren en voor de verdeling van goederen en diensten. In dit model past overigens wel -in tegenstelling tot in een puur marktmodel- het waar mogelijk verwerken van de maatschappelijke kosten van economisch handelen via dat prijzenstelsel, op basis van het principe: de vervuiler betaalt. In deze optie is weinig of geen plaats voor overheidssteun aan bepaalde sectoren (zoals de landbouw) of voor subsidies aan bedrijven in een bepaalde fase van hun levenscyclus (d.w.z. noch aan starters, noch aan technologische 'leaders', noch aan te herstructureren verliesgevende ondernemingen). Maatregelen ter correctie van een ongelijke inkomensverdeling passen wel in deze optie, doch worden bij voortduring getoetst aan eventuele versturende elementen op de allocatie.

De optie 'meer plan' gaat daarentegen uit van de noodzaak het marktmechanisme ingrijpend te corrigeren. In deze optie wordt de economische ontwikkeling primair gezien als een verantwoordelijkheid van de gemeenschap en niet -zoals in de vorige optie- van het bedrijfsleven. Daartoe dient het economische beleid gebaseerd te zijn op een centraal ontwikkelingsplan dat berust op een taxatie van de maatschappelijke behoeften, de te verwachten sociale, economische en technologische ontwikkelingen en op prognoses omtrent de produktiemogelijkheden. In dit plan zijn taakstellingen opgenomen voor investeringen en arbeidsplaatsen en, althans in een aantal essentiële sectoren, voor de produktie. Er zijn beleggingsvoorschriften en waar nodig richt de overheid zelf bedrijven op. Sturing in sectoren geschiedt, meer dan via prijzen, op basis van wettelijke regelingen die marktpartijen verplichten tot het verschaffen van informatie en het deelnemen aan sectorale ordeningsorganen. Bedrijven worden ook verplicht tot het verkrijgen van vergunningen alvorens bepaalde vestigings-, investerings-, produktie- en tewerkstellingsbeslissingen mogen worden uitgevoerd. De van bovenaf aan de bedrijven op te leggen voorschriften zijn tamelijk gedetailleerd en betreffen niet slechts uitkomsten van het proces (bij voorbeeld een milieunorm), maar ook specifieke door het bedrijf te nemen maatregelen (bij voorbeeld een bepaalde zuiveringsmethode) om die uitkomsten te garanderen. De allocatiemechanismen ten slotte, zowel prijzen als fysieke instrumenten, worden in belangrijke mate gedomineerd door verdelingsoverwegingen.

Beide opties hebben aantrekkelijke kanten. De eerste is marktgericht, doch probeert dat niet te eenzijdig te zijn; de tweede is gericht op meer planning, zonder in overmatige rigiditeiten te vervallen. Maar voor beide geldt de vraag: is een keuze voor hetzij meer markt, hetzij meer plan, hoe verantwoord zo'n keuze op zichzelf in principe ook moge zijn en hoe genuanceerd zij ook moge worden toegepast, wel een afdoende antwoord op de vier geschetste tendensen? Is er niet meer nodig dan dat?

Een keuze voor zonder meer 'meer markt' brengt naar onze mening in deze tijd meer problemen met zich mee dan in eerdere fasen van de economische ontwikkeling in Nederland. Vanuit de zogenaamde welvaartstheorie - een onderdeel van de economische wetenschap - zijn de voorwaarden geformuleerd waaraan moet worden voldaan wil de toepassing van een zo vrij mogelijk marktmechanisme resulteren in een maximaal sociaal welzijn. Het zou in het kader van dit rapport te ver voeren deze voorwaarden gedetailleerd te bespreken. Volstaan zij met te stellen dat het bij deze voorwaarden vooral gaat om vijf vragen (elk daarvan is zo geformuleerd dat een bevestigend antwoord reden is het marktmechanisme te corrigeren):

1. is er kans dat 'meer markt' resulteert in meer machtsconcentraties in plaats van in de beoogde toeneming van de mededinging?

2. is er sprake van aanzienlijke externe effecten die (zoals bepaalde milieueffecten) moeilijk door het marktmechanisme kunnen worden geregistreerd en in prijzen verdisconteerd?

3. is er sprake van absolute fysieke schaarsten (naast de relatieve schaarsten kenmerkend voor iedere markt)?

4. is er sprake van een structurele onderbezetting van productiefactoren welke niet kan worden opgevangen door de relatieve prijzen te wijzigen, zodat de geproduceerde welvaart altijd bij de potentiële ten achter zal blijven (een situatie die eigenlijk het spiegelbeeld is van die, genoemd onder punt 3)?

5. is de kans groot dat de uit een ongestoorde toepassing van het marktmechanisme resulterende primaire inkomensverdeling zo ongelijk zal zijn dat deze nauwelijks met behulp van inkomensherverdeling tot sociaal aanvaardbare proporties kan worden teruggebracht?

Op grond van de genoemde welvaartstheoretische inzichten is het in de loop der jaren min of meer algemeen aanvaard dat hoe meer deze vragen in bevestigende zin beantwoord worden, hoe meer correcties noodzakelijk zijn. Daarbij is de wijze van corrigeren afhankelijk van de desbetreffende oorzaak van de tekortkoming van het marktmechanisme; zij kan dus per vraag verschillen. Het punt is nu dat de ontwikkelingen van de laatste tijd deze noodzaak tot correctie inderdaad hebben versterkt. De technologische veranderingen leidden ondermeer tot grotere verschillen in de toegang tot informatie en kennis en daardoor enerzijds tot meer verschillen in economische macht en anderzijds tot grotere ongelijkheid in kansen tussen meer en minder welvarende bevolkingsgroepen. De schaalvergroting en internationalisering leidden tot meer (transnationale) machtsconcentraties. De toenemende verstoringen van het ecologische evenwicht tot meer en wijder verspreide externe effecten, alsook tot meer absolute schaarsten. De met deze processen gepaard gaande sociaal-politieke ontwikkelingen blijken tot steeds meer uitstel van een doeltreffende inkomensherverdeling te leiden. De resulterende ongelijkheden komen steeds meer tot uitdrukking in vormen van structurele werkloosheid die mensen buiten de grenzen van de markt plaatsen,

zodat een betere werking van mechanismen op die markt hen niet te stade komt. 'Meer markt' kan inderdaad helpen een aantal problemen op te lossen. Zonder meer 'meer markt' is thans echter minder een oplossing dan in de tijd toen de door ons onderscheiden hoofdtendensen in het economische proces zich nog niet, dan wel in mindere mate, voordeden.

Zonder meer 'meer plan' is dat echter evenmin. Net zoals er traditioneel bezwaren bestaan tegen een grote nadruk op het marktmechanisme -hierboven samengevat in de vijf genoemde voorwaarden- zijn er ook aanzienlijke bezwaren tegen een sterke nadruk op de planning. Het eerste bezwaar is dat het in praktijk van de planning buitengewoon moeilijk blijkt het prijsmechanisme te vervangen door een ander allocatiemechanisme dat de relatieve schaarste van de produkten en produktiefactoren op een correcte wijze weergeeft. Het economische proces is zo ingewikkeld dat het -zelfs met gebruik van nieuwe informatietechnieken- nooit volledig valt te overzien. Daardoor leidt planning onbedoeld toch tot over- en onderproductie en tot een overmatige dan wel te geringe aanwending van bepaalde produktiefactoren. Het tweede bezwaar is dat de totstandkoming van de planning, dat wil zeggen de besluitvorming over de te stellen doeleinden en de te hanteren instrumenten gauw een enigszins elitair karakter krijgt, als minder democratisch ervaren wordt. En het derde bezwaar is dat de uitvoering van de planning een apparaat vereist dat spoedig verwordt tot een bureaucratie met eigen uitgangspunten en doeleinden, die steeds verder verwijderd raken van die van de gemeenschap als geheel. Een slechte uitvoering van een, indien mogelijk, goede planning verlamt het economische proces. Het tweede en het derde bezwaar gaan vaak samen: dezelfde bureaucratie die verantwoordelijk is voor de planuitvoering, was het in een eerder stadium voor de planopstelling. Persoonlijke initiatieven worden dan gauw verlamd, ondernemerschap gefrustreerd, en daardoor boet een op planning gebaseerd economisch proces spoedig in aan dynamiek en vernieuwing.

Net als de bezwaren tegen het marktmechanisme toenemen onder invloed van de door ons onderscheiden hoofdtendensen in het economisch proces, nemen ook die tegen planning daardoor toe. De internationalisering en de schaalvergroting van de economie leiden er toe dat veel meer factoren een rol spelen in het economische proces, die niet door nationale planning-autoriteiten beïnvloed kunnen worden. Dat ontkracht meer en meer de mogelijkheden van planopstelling zowel als planuitvoering. De zichzelf versnellende technologie verschaft zo'n interne dynamiek en veranderingspotentie aan het economische proces dat een op prognoses geënte planning steeds moeilijker wordt. En de tendens tot individualisering leidt tot een steeds grotere nadruk op democratisering en participatie, en dus tot zwaardere eisen die vanuit de maatschappij worden gesteld aan de planning.

In beginsel zijn plan en markt elkaars spiegelbeeld. De voordelen van de planning bestaan dus uit de opheffing van de nadelen van het marktmodel, en andersom. Planning is bedoeld om het marktmechanisme waar nodig te sturen en te corrigeren. We schreven reeds dat het geenszins gaat om een absolute keuze tussen beide. We kiezen voor een gemengde economie, waarin markt- en planelementen naast elkaar bestaan. Het gaat om een incrementele keuze: zouden ter oplossing van de sociaal-economische problemen in de jaren negentig aan de huidige economische orde meer markt- dan wel meer planelementen moeten worden toegevoegd? Het probleem is echter dat de maatschappelijke hoofdtendenzen die die problemen veroorzaken enerzijds vragen om meer correcties op het marktmechanisme, en dus om meer planning, en anderzijds om meer distantie van planning, en dus per definitie om meer markt. Het gaat dus niet om een keuze tussen beide, maar om een combinatie van beide: 'meer plan en meer markt'.

Meer plan en meer markt

Kan dat samengaan? Ja, het is, ook wanneer plan en markt als elkaars spiegelbeeld worden beschouwd, geen *contradictio in terminis*, althans wanneer deze optie geplaatst wordt in de context van een zich verruimende en verdiepende markt. In een economie die daardoor wordt gekenmerkt is voor beide plaats. En de analyse van de hoofdtendenzen die uitmondde in een pleidooi voor zowel meer markt- als meer planelementen heeft ook laten zien dat dat kan. We beschreven het proces in paragraaf 2.2: internationalisering en schaalvergroting leiden tot een zich verruimende markt; technologische veranderingen, economische groei en individualisering impliceren een sterk uitdijend aantal economische relaties en transacties; de dreigende dualisering die daarmee gepaard gaat vraagt om een verdieping van de markt (door aan degenen die binnen een samenleving buiten de markt dreigen te worden gesloten toch gelijke toegang te verschaffen).

Op die zich verruimende en verdiepende markt is, zoals we eerder in dit hoofdstuk zagen, ruimte voor meer groei, voor meer werkgelegenheid en voor een meer gelijke verdeling. Het complement daarvan is ruimte voor meer economische relaties die bepaald worden door het marktmechanisme naast meer economische relaties die aan een zekere vorm van planning worden onderworpen.

Plan en markt kunnen zelfs in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken. Een voorbeeld: de toenemende bedreiging van het fysieke milieu vereist meer correcties op het marktmechanisme. Er dienen maatschappelijke doeleinden te worden gesteld ter bescherming van dat milieu. Normen moeten worden vastgesteld waaraan bedrijven en particulieren bij hun produktie en consumptie horen te voldoen. Er dient een nationaal instrumentarium te worden ontwikkeld om die doelstellingen en normen te verwezenlijken. Dat is een vorm van planning. Maar

als dat eenmaal is gebeurd, is het niet nodig het specifieke economische gedrag van die bedrijven en particulieren aan gedetailleerde regels te onderwerpen. Het belangrijkste is dat de doelstellingen en normen worden gehaald. De wijze waarop dat geschiedt kan in belangrijke mate worden overgelaten aan de betrokkenen zelf. Dat geeft hen meer vrijheid en dat stimuleert de markt.

Een ander voorbeeld, nu op het terrein van de technologie. In het voorgaande pleitten we er voor dat de technologische vernieuwing mede gericht wordt op de voorziening in maatschappelijke behoeften. Dat vereist een zekere mate van sturing van de overgang van proces- naar produktievernieuwing, op een selectieve wijze. Het identificeren van de maatschappelijke behoeften, het vaststellen van prioriteiten en het ter beschikking stellen van middelen om die overgang te bevorderen is een vorm van planning. De overheid kan zich daarna, in plaats van deze producten in eigen beheer te doen vervaardigen, op de markt begeven en koopkrachtige vraag uitoefenen naar te specificeren en nog te ontwikkelen producten. Ondernemers kunnen daarop reageren in hun research- en investeringsprogramma teneinde de gewenste producten te ontwikkelen en te vervaardigen. Ook op deze wijze wordt de markt gestimuleerd door een plan.

Een derde voorbeeld, nu refererend aan een volgende hoofdtendens: de individualisering. Die komt ondermeer tot uiting in een wijziging in de vraag naar huisvesting, bij voorbeeld in een grotere behoefte aan kleinere woningen. Zij komt ook tot uitdrukking in een verplaatsing van een aantal economische activiteiten, die vroeger binnen gezinshuishoudingen werden verricht, naar een sfeer daarbuiten: kinderopvang, zorg voor bejaarden, diensten van gezinsleden binnen traditionele gezinsbedrijven (bij voorbeeld in de detailhandel en in de landbouw) alsmede enkele huishoudelijke diensten. Dat vormt zowel een uitdaging voor de markt (ontwikkeling van nieuwe huishoudelijke apparaten, van hulpmiddelen voor de doe-het-zelver, van nieuwe vormen van dienstverlening aan particulieren) als voor de overheid. De laatste zal bij voorbeeld moeten zorgen voor een infrastructuur op het terrein van de volkshuisvesting, de kinderopvang en de bejaardenzorg. Dat vereist planning van deze sectoren, vaststelling van normen waaraan de desbetreffende instellingen moeten voldoen, en een zodanige beïnvloeding van de nationale bestedingen dat voldoende middelen hiervoor ter beschikking komen. Maar dat betekent nog niet dat deze activiteiten zelf alle door overheidsinstellingen of volledig door de overheid gesubsidieerde non-profitinstellingen zouden worden verricht. Binnen een door de overheid gesteld kader, dat niet zeer gedetailleerd hoeft te zijn, kan een redelijke plaats worden ingeruimd voor particuliere ondernemingen. (Kinderopvang als basisvoorziening bij voorbeeld betekent dat de beschikbaarheid daarvan door de overheid wordt gegarandeerd en dat de financiering voor een belangrijk deel uit de algemene middelen plaatsvindt. Binnen dat kader zijn particuliere naast publieke kinderopvangverblijven mogelijk.)

Tenslotte een voorbeeld van wederzijdse ondersteuning van plan en markt dat te maken heeft met de vierde hoofdtendens: de schaalvergroting van de economie. Zoals we zagen leidt dat proces ondermeer tot grotere ondernemingen, werkzaam in een aantal economische sectoren tegelijk. Daardoor krijgen veel economische transacties, die vroeger via de markt plaatsvonden tussen afzonderlijke bedrijven, thans het karakter van intra-industriële leveranties. Die vinden niet plaats tegen marktprijzen, doch tegen zogenaamde verrekenprijzen, vastgesteld door een en dezelfde onderneming, die bij die leverantie zowel koper als verkoper is. Zulke ondernemingen kunnen oligopolistische marktposities verwerven en zich tot concentraties van economische macht ontwikkelen.

Marktprocessen worden aldus door het bedrijfsleven zelf uitgeschakeld. Dat kan maatschappelijk ongewenste gevolgen hebben, zoals in ons land reeds in de jaren vijftig werd erkend bij de totstandkoming van de Wet Economische Mededinging. Intussen zijn de verschijnselen van economische machtsvorming en van een onderlinge beperking van de mededinging aanzienlijk toegenomen door het geschetste proces van schaalvergroting in samenhang met technologische vernieuwing en kapitalisering. Dat is een belangrijk argument om door middel van overheidsingrijpen -een verscherping en meer intensieve toepassing van de mededingingswetgeving- een goede werking van marktprocessen te bevorderen.

Vier voorbeelden, elk betrekking hebbend op een der onderscheiden maatschappelijke hoofdtendensen. Vier voorbeelden waaruit blijkt dat 'meer plan' en 'meer markt' elkaar niet hoeven te bijten maar elkaar zelfs kunnen ondersteunen.

Accentverlegging en herijking

Wat betekent dit voor de traditionele combinatie van hoofdelementen van het sociaal-democratische denken over de economische orde: socialisatie, planning, ordening, herverdeling en collectivisatie? Hierboven stelden we reeds dat de trendbreuk in de maatschappelijke ontwikkeling niet alleen vraagt om weer een nieuwe accentverlegging binnen die combinatie maar ook om een herijking van die elementen zelf. Veel aspecten van een dergelijke herijking zijn in het voorgaande reeds aan de orde geweest, expliciet dan wel impliciet. We vatten ze hier niet samen, doch volstaan met enkele voorbeelden te noemen:

- socialisatie: hierop zou minder nadruk kunnen vallen dan ooit. De internationalisatie van de economie maakt socialisatie c.q. nationalisatie van produktiemiddelen in steeds mindere mate mogelijk dan wel effectief. Kapitaal bij voorbeeld is zozeer geïnternationaliseerd dat pogingen deze produktiefactor te beheersen of te sturen alleen in internationaal kader enig succes zouden kunnen hebben. Grond daarentegen zou vanwege haar fysieke schaarste in beginsel in handen van de gemeenschap horen. Dat is echter in de huidige situatie onuitvoer-

baar. Bovendien kan de particuliere beschikkingsmacht over grond met andere middelen worden ingeperkt, bij voorbeeld om speculatie te voorkomen. Wel vormt de toenemende versterking van het ecologische evenwicht een argument om nieuwe grond -bij voorbeeld als resultaat van landaanwinning- in overheids-handen te laten en om geen grond die reeds in overheids-handen is te verkopen. Ook is het minder nodig maatschappelijke produktiedoeleinden te verwezenlijken middels het oprichten dan wel behouden van overheidsbedrijven. Deze blijken zich in de praktijk steeds verder te verwijderen van de overheid als vertegenwoordiger van de gehele gemeenschap. Dezelfde doeleinden kunnen vaak evenzeer worden verwezenlijkt met behulp van een combinatie van planning, ordening en socialisatie van de vraag. Dat neemt uiteraard niet weg dat de overheid ook zelf als ondernemer kan optreden, bij voorbeeld tijdelijk als katalysator van een bepaalde ontwikkeling die, eenmaal op gang gekomen, aan het bedrijfsleven kan worden overgelaten (bij voorbeeld bij de ontwikkeling van windenergie). Een andere reden voor de overheid om ondernemer te willen zijn is het zelf willen ontwikkelen van 'countervailing power' op de markt (bij voorbeeld tegenover de banken via de Postbank en tegenover de internationale olie-industrie via een eigen exploratie-, winnings- en distributiebedrijf). De overheid kan om beide redenen ook beslissen met een marktpartij een ('public-private') partnership aan te gaan. Dat kunnen effectieve vormen zijn van actief opereren door de overheid op de markt, om overigens overwegend pragmatische redenen, verschillend van de meer principiële overwegingen op grond waarvan rond 1950 voor socialisatie werd gepleit.

- collectivisatie: een aantal van de hierboven geanalyseerde tendensen maakt in de komende jaren een grotere nadruk op een aantal collectieve voorzieningen wenselijk: onderwijs (ter stimulering van de economische groei en ter bestrijding van tendensen tot dualisering en marginalisering), sociale en gezondheidszorg (als gevolg van de individualisering en van de verandering in de demografische samenstelling van de bevolking, alsook weer om maatschappelijke marginalisering te voorkomen), milieubescherming en infrastructurele voorzieningen. De redenen zijn in het voorgaande uitvoerig aan de orde geweest. In hoofdstuk 3 zal vanuit het oogpunt van het sociale beleid verder op de collectieve voorzieningen worden ingegaan. Hier zij alleen nog vermeld dat die onvermijdelijk grotere nadruk vereist dat bestaande collectieve voorzieningen, in het leven groepen om te voorzien in behoeften waaraan voorheen een hoge prioriteit werd toegekend, stelselmatig worden getoetst. Als die prioriteit thans minder groot wordt bevonden, zou een vermindering van deze collectieve voorzieningen ruimten kunnen vrijmaken voor nieuwe.

- planning: de wenselijkheid dringt zich op planning meer te richten op de langere termijn. Met name de ontwikkelingen inzake de technologie, de schaalvergroting en het fysieke milieu vereisen een consistente beleidsontwikkeling op

lange termijn. Dat is veel belangrijker dan een jaarlijkse begrotingsopstelling op basis van korte termijnprognoses. Daarnaast doet zich de noodzaak voor meer aandacht te geven aan de wijze van uitvoering van het door de overheid geformuleerde beleid. De macht van de nationale overheid is ten gevolge van een aantal van de hierboven omschreven ontwikkelingen sterk uitgehold. De overheid kan nauwelijks nog zelfstandig economische politiek voeren. Meer dan ooit is zij aangewezen op samenwerking van en met anderen.

- ordening: ordening per sector ligt steeds minder voor de hand ten gevolge van de technologische ontwikkeling die eertijds gemaakte onderscheidingen tussen sectoren snel doet veranderen. Ook de conglomeraatvorming van ondernemingen bemoeilijkt dit sterk. In plaats daarvan zou gekozen kunnen worden voor meer thematische ordening, rond als prioriteiten beschouwde thema's zoals milieu en werkgelegenheid. Een andere mogelijkheid is minder heil te zoeken in wet- en regelgeving (per sector dan wel per thema), doch met grote ondernemingen overeenkomsten te sluiten over hun lagere termijn investerings-, productie- en werkgelegenheidsbeleid en over het flankerende overheidsbeleid. Bij zulke overeenkomsten -onder andere bepleit in een recent rapport over de coördinatie van nationaal en internationaal economisch beleid, gepubliceerd onder de titel 'Global Challenge' door de Socialistische Internationale- zou ook de vakbeweging betrokken moeten worden. De overheid vervult aldus ook een rol in het proces als onderhandelaar, op die gebieden waar zij als regelgever ineffectief is en waar zij zelf niet de functie van ondernemer wil vervullen. Hoe ambitieus de politieke doelstellingen ook mogen dan wel moeten zijn geformuleerd, de overheid past een zekere terughoudendheid en flexibiliteit in haar keuze van de instrumenten, en in de toepassing daarvan. Wanneer zij haar toevlucht neemt tot het eenzijdig opleggen van die instrumenten, tot een rigide toepassing daarvan of tot een bureaucratische instelling werkt zij ontwijking, ontduiking, regelovertreding en afwenteling in de hand.

- herverdeling: de inkomensverdeling is nog steeds te ongelijk. Dat geldt voor de verdeling tussen seksen, voor die tussen sociale klassen, tussen werkenden en niet-werkenden, tussen etnische groepen en ook tussen leeftijdscategorieën. Ook de armoede in ons land neemt weer toe. Dat betekent dat de noodzaak tot herverdeling in de komende jaren helaas niet af-, doch toeneemt, vooral ook omdat, zoals hierboven uitvoerig betoogd, de maatschappelijke hoofdtendenzen eerder tot een vergroting dan tot een verkleining van inkomensverschillen tenderen. De taak van de overheid zal op dit terrein dus toenemen. De door de overheid toe te passen instrumenten zullen echter stelselmatig op hun effectiviteit moeten worden getoetst. De nadruk zal echter nog meer op herverdeling van de inkomensbronnen (kennis, kapitaal, vermogen, macht) dan op die van de primaire inkomens gelegd dienen te worden. Ook de tertiaire inkomensverdeling verdient meer aandacht: de toegang tot collectieve voorzieningen ter correctie van

de secundaire inkomensverdeling en ter garantie van de bestaanszekerheid zou meer direct aan zwakkere economische groepen ten goede kunnen worden gebracht.

Niet al het bovenstaande is een voorbeeld van herijking. Nog steeds zijn ook accentverleggingen tussen de vijf elementen wenselijk, en accentverleggingen in de wijze waarop elk daarvan wordt toegepast. Maar uit de analyse van de trendbreuk wordt in ieder geval duidelijk dat niet meer met een combinatie van socialisatie, planning, ordening, collectivisatie en herverdeling kan worden volstaan. Er zijn naast accentverleggingen ten minste twee nieuwe elementen nodig als antwoord op die ontwikkelingen.

I n t e r n a t i o n a l e o v e r d r a c h t v a n b e v o e g d h e d e n

Het eerste nieuwe element in de door ons bepleite economische orde is de overdracht van bevoegdheden door de nationale overheid aan internationale organisaties. Dat kunnen zowel organisaties zijn in het kader van de Europese Gemeenschap als wereldwijde internationale organisaties met economische bevoegdheden. Door de schaalvergroting en internationalisering valt er voor een Nederlandse regering steeds minder te socialiseren, te plannen en te ordenen. Maar de noodzaak van bij voorbeeld planning en ordening 'as such' is eigenlijk alleen maar toegenomen: hoe zou anders bij voorbeeld op internationale schaal het vraagstuk van de milieu-schaarste kunnen worden aangepakt? Ook de inkomensherverdeling en de collectieve voorzieningen krijgen steeds meer internationale dimensies: door de toenemende mobiliteit van mensen en kapitaal, door de noodzaak van harmonisatie van het Europese beleid om economische groei en stabiliteit te bevorderen. Overdracht van Nederlandse plannings-, orderings- en andere bevoegdheden aan een besluitvormingsniveau hoger dan dat van de Nederlandse overheid kan een belangrijke bijdrage zijn tot een verbetering van die planning, ordening, etcetera, ook in het Nederlandse belang. Dat zal een zeer langzaam proces zijn, maar wij dienen er niet voor terug te schrikken of ons te verschuilen achter het feit dat andere landen die bereidheid nog niet tonen. Dat laatste zou zelfs een reden kunnen zijn om internationale politieke activiteit te ontwikkelen om dit proces te bevorderen. In hoofdstuk 6, over het internationale beleid, komen we hierop nader terug.

C o n s e n s u s

Het tweede nieuwe element in de door ons bepleite economische orde kan het best omschreven worden als consensusvorming. De mogelijkheden van de Nederlandse regering om een zelfstandige economische politiek te voeren worden

niet alleen beperkt door de internationalisatie van de economie, maar ook door de toenemende complexiteit van de economische samenhangen en door de steeds sterkere posities van marktpartners: bedrijfsleven, banken en andere financiële instellingen, werknemersorganisaties, organisaties van belanghebbenden in de kwartaire sector, en dergelijke. Als de overheid wil sturen, regelen, ordenen of plannen dan kan dat niet zonder deze instellingen, niet over hun hoofden heen, doch alleen met hen samen. Als zij hun economische gedrag wil beïnvloeden dan kan dat steeds minder door hen iets op te leggen, doch dan zal zij moeten onderhandelen om tot een consensus te komen.

De optie 'meer markt en meer plan' is te verwezenlijken in het model van zo'n consensus-economie. Daarin wordt getracht een nieuw evenwicht te vinden tussen enerzijds overheidsingrijpen en anderzijds productie- en behoeftenbevrediging via de markt. De overheid stelt regels en randvoorwaarden, bepaalt de beleidskaders waarbinnen zelfverantwoordelijke marktpartijen handelen en waakt over de doelmatigheid van het marktproces.

In het rapport 'Ruimte voor Groei' heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gesignaleerd dat de economische stagnatie van de afgelopen jaren in toenemende mate heeft geleid tot 'gerestricteerd gedrag' van consumenten, werknemers, ondernemers en overheid. De vermindering in de consumptieve vraag leidde bij de ondernemers tot een vermindering in de vraag naar productiefactoren, inclusief arbeid. Een en ander leidde ook tot lagere belastingontvangsten en een hoger beroep op de overheidsuitgaven, en dus tot stijgende overheidstekorten. Toen de overheid daar weerstand aan wilde bieden verviel ook zij tot restrictief gedrag. Zo bevestigden de partners elkaar van de juistheid en onvermijdelijkheid van een dergelijk gedrag. 'Reacties van de ene partij op de acties van een andere zonder dat op de een of andere wijze een gezamenlijke doelstelling kan worden afgedwongen, leiden meestal niet tot een nieuw evenwicht, maar tot ongewenste op- of neerwaartse spiralen. Het gevolg is dat geen enkele doelstelling wordt gehaald', aldus de Raad. Aan een dergelijk gezamenlijk gerestricteerd gedrag kan ontsnapt worden door een betere coördinatie van beslissingen. Het marktmechanisme kan daaraan niet voldoen: het werkt gebrekkig en bovendien hebben marktpartijen zelf dit mechanisme in een aantal sectoren uitgeschakeld. De noodzakelijke coördinatie van informatie en besluitvorming kan gerealiseerd worden wanneer overheid en sociale partners elkaar informeren over hun doelstellingen en over de wensen en verwachtingen die zij ten opzichte van elkaars handelen koesteren en de plannen die zij op basis van die verwachtingen hebben ontwikkeld. Als blijkt dat die plannen elkaar in de weg staan zouden partijen bereid moeten zijn deze bij te stellen.

Een dergelijk overleg tussen marktpartijen kan dus niet vrijblijvend zijn. De eruit resulterende coördinatie van beleid houdt in dat instrumenten niet uitsluit-

tend worden gericht op de doelstellingen van degene die ze hanteert. In de woorden van de Raad: 'Verwaarlozing van door anderen geformuleerde doelstellingen bij de inzet van eigen instrumenten leidt ertoe dat de benadeelde partijen hetzelfde doen met als gevolg een heilloze escalatie'.

De analyse van de Raad onderstreept de wenselijkheid van het door ons bepleite consensus-model. In het overleg en de onderhandelingen die tot een consensus zouden moeten leiden gaat het vooral om de langere termijn ontwikkeling: de groei, de investeringen, de technologische innovatie, de werkgelegenheid, de milieubescherming, de toekomstige overheidsbestedingen, hun verdeling over overdrachten, overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen, alsmede hun financiering en de consequenties voor de ontwikkeling van de premie- en belastingdruk. Het is onvermijdelijk dat daarbij ook de loon- en prijsontwikkeling ter sprake komt, doch dan vooral op langere termijn en in relatie tot de andere categorieën.

Om een consensus te bereiken zal de overheid heel wat moeten inzetten: vertrouwenwekkende maatregelen en een eigen beleid gericht op de verwezenlijking van groei, gelijke toegang tot groei en een rechtvaardige verdeling daarvan. In dat model past geen terugtrekkende overheid, wel een flexibel optredende. De hoofdtendensen in de huidige maatschappelijke ontwikkeling, zoals in dit en het vorige hoofdstuk geschetst, leggen een zware claim op een andere besteding van de nationale middelen, welke in belangrijke mate alleen kan worden gerealiseerd als de overheid de middenstroom enigszins kanaliseert. Iedere kanalisering, in welke vorm ook, komt tot uitdrukking in de relatieve omvang van de collectieve bestedingen, ook al worden die bestedingen uiteindelijk, na middelenoverdracht, verricht door particulieren. Het percentage van het nationale inkomen dat mede via kanalisering langs de overheid wordt besteed is niet zo'n relevante maatstaf. Belangrijker is de vraag in hoeverre consensus is bereikt over het geheel van de nationale bestedingen. Dat is een maatstaf niet alleen voor de kwaliteit van de besluitvorming binnen de economische orde, maar ook voor de kwaliteit van die bestedingen zelf.

Economische en financiële zelfstandigheid van individuen is een in beginsel positieve maatschappelijke ontwikkeling. Een belangrijke voorwaarde voor zelfstandigheid is bestaanszekerheid. Deze dient onder handbereik te komen via werk voor ieder als uitgangspunt van beleid. Arbeidsmarktbeleid dient dan ook centraal te staan. Wie geen inkomen uit arbeid kan verwerven moet terug kunnen vallen op een goed sociaal-zekerheidsstelsel dat in ieder geval een individueel bestaansminimum garandeert. Collectieve voorzieningen dienen te worden beoordeeld op de vraag of zij bijdragen aan wat er mee wordt beoogd; o.a. verstevigen zij het draagvlak van productieve activiteiten, dragen zij bij aan (tertiaire) inkomensverdeling en bevorderen ze de sociale zelfstandigheid van burgers. Nodig blijft een actieve overheid die verantwoordelijk blijft en garant staat voor de uitvoering van kerntaken, maar daarbij de medezeggenschap en keuzevrijheid van burgers respecteert.

In 1.5. werd betoogd dat de individualisering een onomkeerbaar maatschappelijk veranderingsproces is dat een belangrijke impuls heeft gegeven aan de wens van mensen economisch en financieel te verzelfstandigen. Daar werd echter aan toegevoegd dat veel regelgeving en beleid, onder andere op het vlak van arbeid, inkomen en collectieve voorzieningen nog geënt is op klassieke gezinspatronen en dat lang niet iedereen daadwerkelijk de mogelijkheid heeft zijn/haar behoefte aan zelfstandigheid om te zetten in feitelijke economische en sociale zelfstandigheid.

In 1.4. viel te lezen dat technologische vernieuwingen niet alleen invloed uitoefenen op de kwantiteit van het werk, maar ook hun weerslag vinden op de kwaliteit van het werk. Daarbij werd onder meer aandacht besteed aan de arbeidsvoorwaarden.

In het onderstaande zullen wij -in het licht en in het verlengde van de in hoofdstuk 1 verwoorde trends- aandacht besteden aan beleidsvoorstellen op het vlak van arbeid, inkomen en collectieve voorzieningen, in een onderlinge, door ons bepleite, samenhang.

3.1 Verzelfstandiging van burgers

De rol van de overheid was van grote invloed op de wijze waarop het verzelfstandigingsproces in de jaren zeventig zich manifesteerde. Doordat er waarborgen van bestaanszekerheid kwamen en zorgen over de wisselvalligheden van het menselijk bestaan werden weggenomen kregen toekomstgericht denken en creativiteit de ruimte. Richting kon worden gegeven aan het eigen bestaan, krachten werden vrijgemaakt voor een dynamische maatschappij. De betekenis hiervan voor mens en maatschappij is bijzonder groot. Een authentiek sociaal-democratisch ideaal kwam binnen handbereik.

Verworvenheden als zelfontplooiing en zelfverwerkelijking -inherent aan het verzelfstandigingsproces- genoten een zeer brede maatschappelijke waardering. Pas toen het méér inspanning kostte tegemoet te komen aan de voorwaarde van een door de overheid gewaarborgde bestaanszekerheid, pas toen werd er -met name ter rechterzijde- meer en meer aandacht gevraagd voor een negatieve keerzijde van de eertijds zo positief beoordeelde ontwikkelingen. Zelfontplooiing zou in egoïsme ontaarden, individualisering tot vereenzaming leiden.

De door de overheid in het leven geroepen collectieve voorzieningen zouden de burgers hulpeloos hebben gemaakt. Het afwentelen van verantwoordelijkheid op de overheid zou het einde van naastenliefde en burenhulp bespoedigen.

Zonder de ogen te willen sluiten voor problematische aspecten van het proces van individualisering en verzelfstandiging, willen we hier toch opmerken dat de ideologische discussies op gang werden gebracht en de dilemma's gecreëerd, mede doordat de economische omstandigheden zich wijzigden. Juist omdat de voorwaarden voor economische zelfstandigheid -in de vorm van toegang tot betaalde arbeid- ongelijk zijn gespreid, ontstonden problemen toen er een eind kwam aan jaren 'zonder crisis': veel meer mensen dan was voorzien, deden een beroep op de inmiddels uitgebouwde sociale voorzieningen. Niet omdat zij graag afhankelijk wilden zijn van een uitkering. Er waren echter onvoldoende mogelijkheden voorhanden om op een andere manier in inkomen te voorzien vanwege het ontbreken van voldoende betaalde arbeid. Zo is het ook niet de individualisering die tot vereenzaming leidt, maar het onvermogen van bepaalde mensen te participeren in kleinere verbanden. Zo is ook niet het verdwijnen van burenhulp of verantwoordelijkheid van gezin en familie een probleem, maar het gegeven dat die hulp vaak onvoldoende is. Als in de analyses oorzaak en gevolg worden omgedraaid, als individualisering als probleem wordt aangemerkt en niet het ontbreken van de voorwaarden voor een zelfstandig bestaan voor grote groepen in de bevolking, dan zullen ook de gekozen oplossingen in gebreke blijven.

Het individualiseringsproces in onze samenleving is niet omkeerbaar. Wel kan men de toegankelijkheid tot individuele keuzevrijheid beperken door te tornen aan de mogelijkheid hetzij via een onafhankelijk inkomen uit arbeid hetzij, in het andere geval, op basis van een goed functionerend sociaal zekerheidsstelsel, een gegarandeerd bestaansminimum te verwerven. Wel kan men overheidszorg inperken voor juist diegenen die spontane micro-verbanden ontberen en zo hun hulpbehoefvendheid doen toenemen.

Die richting slaan wij niet in. Wij blijven verzelfstandiging als een in beginsel positieve maatschappelijke ontwikkeling beschouwen. We menen dat oplossingen kunnen worden gevonden voor problematische neveneffecten.

3.2 De optie(s) van het arbeidsloos inkomen

De individualiseringstrend bracht in de sfeer van inkomen en arbeid de partij aanvankelijk vooral discussie over het geleidelijk afschaffen van allerlei kostwinnersbepalingen in de belastingen en de sociale zekerheid ('individualisering versus draagkracht'). Aan het begin van de jaren '80 ging ze echter ook een rol spelen in de discussie over het arbeidsloos inkomen, een discussie die binnen en buiten de partij in alle hevigheid opblaasde toen de weerbarstigheid van het werkloosheidsprobleem goed duidelijk werd.

Het arbeidsloos basisinkomen (en de verschuiving in het denken over betaalde arbeid die er mee samenhangt) verdient een uitgebreide bespreking. Voor velen in de partij is het immers een serieuze optie. Evenmin mag het voorstel van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), een gedeeltelijk basisinkomen in te voeren, onvermeld blijven.

Het arbeidsloos basisinkomen

Allereerst wordt op grond van principiële overwegingen gepleit voor een arbeidsloos basisinkomen: het wordt gezien als een stimulans voor een betere verdeling van betaald en onbetaald alsmede van aangenaam en onaangenaam werk. Een basisinkomen vergroot de keuzevrijheid om al dan niet betaald werk te aanvaarden, zo wordt verondersteld. Alleen een aantrekkelijke beloning of een aanmerkelijke verbetering in de arbeidsomstandigheden zullen mensen ertoe kunnen bewegen werk te verrichten dat zwaar, vuil of onaangenaam is. Die arbeidsomstandigheden zullen daardoor dan ook verbeteren. Voorstanders zien, kortom, de invoering van een arbeidsloos basisinkomen als een instrument om een samenleving tot stand te brengen waarin minder nadruk ligt op prestatie en waarin de 'kwaliteit van het leven' centraal staat.

Daarnaast groeit het aantal mensen dat op praktische gronden een arbeidsloos basisinkomen bepleit. De eenvoud speelt een rol: iedere ingezetene van Nederland boven een bepaalde leeftijd krijgt maandelijks hetzelfde bedrag uitgekeerd, ongeacht de leefsituatie en de beschikking over andere bronnen van inkomen (een soort AOW vanaf bij voorbeeld 18 jaar). Dit maakt een eind aan controles vanwege de sociale zekerheid.

Ook zijn sommigen voorstander van het basisinkomen op grond van de overtuiging dat de arbeidsmarkt in de toekomst onvoldoende arbeidsplaatsen zal bieden om iedereen van werk te voorzien dat tenminste een inkomen op minimumniveau oplevert, ongeacht of er een verdergaande herverdeling van arbeid tot stand komt. Veel deeltijdbanen, zo redeneert men, zullen te lage arbeidsinkomens opleveren, zodat dan toch weer toeslagen nodig zijn om het bestaansmini-

mun te bereiken. Dan valt een basisinkomen te prefereren.

Essentieel element in het voorstel voor een arbeidsloos basisinkomen, het zal duidelijk zijn, is dat de band tussen arbeid en inkomen tot aan het niveau van dat basisinkomen -of dit nu op het bestaansminimum ligt of daarbeneden- formeel wordt verbroken. Gezien de centrale plaats die de Partij van de Arbeid tot nu toe aan arbeid heeft toegekend, ligt hier dan ook een principiële punt van discussie: willen wij die weg opgaan, of niet?

Het valt niet te ontkennen dat de praktijk van de huidige sociale zekerheid tal van situaties kent waarin de band tussen arbeid en uitkering zo niet formeel, dan toch in de praktijk is doorgesneden. De AOW is het duidelijkste voorbeeld: in beginsel bepaalt alleen het leeftijdscriterium of men al dan niet deze uitkering ontvangt (een uitzondering daargelaten, namelijk wanneer men samenleeft met een partner die zelf nog geen 65 jaar is en over een eigen inkomen beschikt dat boven het relevante sociaal minimum ligt).

Bij andere uitkeringsvormen is verder de verplichting tot het aanvaarden van 'passend werk' bij gebrek aan dat werk in veel gevallen verworden tot een papieren formule. Omdat de formele band tussen een uitkering en de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt echter wel bestaat, leidt dit tot de uiterst onbevredigende situatie dat toestemming om vrijwilligerswerk te gaan doen op grond van diezelfde beschikbaarheidseis wordt onthouden.

Daarnaast bestaat er groeiende onvrede en ergernis over de 'achtervolging' van mensen met een uitkering om vast te stellen of zij wel of niet deel uitmaken van een economische eenheid, dan wel een woning delen. Het 'geval-Hoogveen', waarin een bijstandsvrouw voor 2/7 werd gekort op haar uitkering omdat zij een vriend had die het weekend met haar zou doorbrengen, is een absurd gevolg van een regeling die uitvoerende ambtenaren dwingt tot een verre gaande inmenging in het privéleven van individuele burgers.

Invoering van een basisinkomen zou een eind maken aan zowel de controle op uitkeringsontvangers als aan de formele verplichting om zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar te houden. Daardoor zou de mogelijkheid worden vergroot vrijwilligerswerk te verrichten dan wel betaalde arbeid in deeltijd.

De commissie heeft echter op principiële gronden geen voorkeur voor de optie van het arbeidsloos basisinkomen.

Het meest principiële bezwaar tegen zo'n basisinkomen hangt samen met de gevolgen die het heeft voor het democratisch functioneren van de maatschappij. Want terwijl diegenen die 'niet zo nodig meer betaald werk hoeven te verrichten' op een andere manier hun tijd nuttig en aangenaam besteden, worden op de

plaatsen waar wel het betaalde werk wordt verricht besluiten genomen die van invloed zijn op de inrichting van onze maatschappij. Wie hebben invloed op die beslissingen? Alleen diegenen die aan dat proces meedoen. Vanuit de vrouwenbeweging is herhaaldelijk en met grote nadruk gewezen op het risico dat invoering van een basisinkomen ook de bestaande rolverdeling tussen mannen en vrouwen bestendigt in plaats van verzwakt: wie sterk genoeg is treedt toe tot de nieuwe 'elite' van werkenden, anderen dienen zich - onder de legitimatie van een arbeidsloos basisinkomen- toe te leggen op vrijwilligerswerk.

Het arbeidsloos basisinkomen zal dan ook, zo vreest de commissie, niet tot een spreiding van macht leiden, maar juist tot een concentratie ervan bij diegenen die niet 'afzien' van het verrichten van betaalde arbeid.

Echter ook op grond van andere overwegingen is invoering van een arbeidsloos basisinkomen niet de weg om aan de huidige problemen in de arbeidsmarkt het hoofd te bieden. Zo zal de loonvorming zijn allocatieve functie in de arbeidsmarkt verliezen. Meer in het algemeen zal de druk om tot maatregelen te komen om de arbeidsmarkt beter te doen functioneren, bij voorbeeld door een doelbewust werkgelegenheidsbeleid en een daarop afgestemde arbeidsmarkt- en scholingspolitiek, verdwijnen.

Ook anderszins zal sprake zijn van ongewenste gevolgen voor het sociaal-economisch leven. Te verwachten is immers dat 'economisch rendabele' productie, geschikt voor buitenlandse afzetmarkten, een onevenredig zwaar accent zal gaan krijgen. Kan de maatschappelijke dienstverlening immers niet gemakkelijk aan vrijwilligers worden overgelaten? De omstandigheid dat het invoeren van een arbeidsloos basisinkomen reeds een grootscheepse herverdeling van inkomens via de collectieve sector impliceert, zal eveneens de politieke wil om maatschappelijk nuttige taken collectief te financieren niet vergroten.

Tenslotte, het bestaan van een arbeidsloos basisinkomen zal het ondernemers gemakkelijker maken pleidooien voor een sociaal verantwoorde inzet van arbeid af te wimpelen. In plaats van een betere samenleving komt zo een aangescherpte vorm van kapitalisme in zicht.

De WRR-variant

In mei 1985 kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met een tussenvorm tussen het huidige sociale zekerheidsstelsel en dat van het arbeidsloos basisinkomen. In hoofdlijnen komt het door de WRR gepresenteerde stelsel op het volgende neer:

1. De invoering van een gedeeltelijk basisinkomen, dat volledig geïndividualiseerd is: iedere burger die rechtmatig in Nederland verblijft heeft er zonder nadere voorwaarden recht op. Het gedeeltelijk basisinkomen (gbi) wordt door de WRR gelijkgesteld aan het verschil tussen het sociale minimum van een echtpaar en dat van een alleenstaande (dus 30% van het huidige sociale minimum). Bejaarden, vroeg gehandicapten en blijvend invaliden ontvangen een verhoogd gbi (op het niveau van het sociale minimum) en kinderen hebben recht op een verlaagd gbi, dat in plaats van de kinderbijslag komt.

2. Een algemene inkomensdervingsverzekering voor alle werkenden, die het risico van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid dekt tot aan het sociale minimum, met een uitkeringsduur gelijk aan de helft (al dan niet gemaximeerd) van het aantal gewerkte jaren.

3. Een vrijwillige inkomensdervingsverzekering voor het bovenminimale deel van het inkomen, bij de vormgeving waarvan de sociale partners zijn betrokken.

4. Een algemene bijstand als restvoorziening voor al diegenen die naast het gedeeltelijk basisinkomen geen eigen ander inkomen hebben, noch aanspraak kunnen maken op het inkomen van een partner in een leefeenheid.

De tussenvorm die de WRR voor ogen staat, heeft in de ogen van de commissie aantrekkelijke kanten. Zo blijft anders dan bij de voorstellen voor een arbeidsloos basisinkomen de band tussen arbeid en inkomen gehandhaafd. De hoogte van het basisinkomen is immers niet zodanig dat daarmee de motivatie om via betaald werk een inkomen te verwerven geweld wordt aangedaan.

Een positief element is de onmiskenbare stimulans die ervan op werknemers uit gaat minder dan volledige arbeidsplaatsen te accepteren: de gevolgen van arbeidstijdverkorting en het gaan werken in deeltijdarbeid zullen minder ingrijpend worden. Immers, wie korter gaat werken levert wel naar evenredigheid in op het 'loondeel' van het inkomen, maar niet op het basisinkomen, waardoor de totale inkomensachteruitgang lager uitvalt dan onder de huidige systematiek. (Overigens geldt dit vooral bij de lager betaalde functies, omdat daar het basisinkomensbestanddeel een naar verhouding groter gewicht heeft.)

Bij invoering van het gbi kan bovendien het behoefte-element verdwijnen uit het wettelijk minimumloon, waardoor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt verder wordt bevorderd.

(Als daarenboven de brutolonen worden verlaagd in combinatie met een verbreding van de heffingsgrondslag voor de collectieve lasten, zonder dat de som van nettoloon en gedeeltelijk basisinkomen in de lagere inkomensregio's veran-

dert, dan dalen de relatieve arbeidskosten waardoor ook arbeidsintensieve bedrijven niet langer worden benadeeld.)

Aan het WRR-voorstel zijn echter ook een aantal nadelen verbonden die de commissie uiteindelijk niet voor deze optie doen kiezen. Omdat het gedeeltelijk basisinkomen niet voldoende is om van te leven zullen mensen hetzij een aanvullend inkomen moeten zien te verwerven, hetzij -indien mogelijk- een beroep moeten doen op één van de aanvullende verzekeringen dan wel -in het uiterste geval- terug moeten vallen op de restvoorziening van de algemene bijstand. Dié kent echter nog steeds de leefbaarheidstoets, waardoor de juridische haarkloverijen waartoe het huidige sociale zekerheidsstelsel aanleiding geeft niet zullen verdwijnen. Evenmin zal een eind komen aan de privacy-aantasting waaronder vele uitkeringsgerechtigden nu te lijden hebben.

Daarbij vreest de commissie bovendien dat ook het gedéeltelijk basisinkomen bepaalde groepen burgers, waaronder met name (gehuwde) vrouwen, van de betaalde arbeidsmarkt zal afhouden ("je hebt toch al eigen inkomsten").

Voor alle duidelijkheid: de commissie is geen voorstander van welke variant van arbeidsloos inkomen dan ook en doet dus, waar het gaat om een principiële keuze tussen het handhaven van de band tussen arbeid en inkomen of het loslaten daarvan, de keus voor het eerste. Dát heeft echter wel gevolgen voor de wijze waarop aan de doelstelling van zelfstandigheid kan worden voldaan wanneer hetzij onvoldoende werk voorhanden is, hetzij om andere redenen mensen niet in staat zijn zich via arbeid van een inkomen te voorzien. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk verder eerst de te voeren arbeidsmarktpolitiek en vervolgens de daarbij voorstelbare opties m.b.t. een sociaal zekerheidsstelsel.

3.3 Arbeidsmarktbeleid

Ons streven is, het zij hier nog eens herhaald, dat mensen economische zelfstandigheid verwerven door middel van betaalde arbeid. Mensen hebben recht op arbeid. Dit betekent in onze ogen dan ook dat arbeidsmarktpolitiek veel centraler dient te staan in het beleid.

Gezien de huidige economische omstandigheden moet daarin -naast op versterking van het draagvlak van de economie en vernieuwing van de economische en sociale structuur- grote nadruk liggen op de herverdeling van arbeid. Wil nu een dergelijke herverdeling van de grond komen dan zal, zo luidt onze stelling, arbeidstijdverkorting niet als zuiver verdelingsvraagstuk moeten worden opgevat, maar betrokken moeten worden op vraagstukken die zich in de productiesfeer voordoen. Herverdeling van arbeid (tussen werkenden en werklozen) dient daar-

toe gekoppeld te worden aan de bestrijding van de segmentatieverschijnselen die zich op de arbeidsmarkt (dat wil zeggen tussen werkenden onderling) voordoen. Voorkomen moet worden dat bepaalde zwakke categorieën werknemers blijvend aan de kant staan; als werkgelegenheid schaars is, dient ze te rouleren over de volle breedte van de arbeidsmarkt.

Flexibilisering zou in dat verband een belangrijke rol kunnen spelen, mits er voorwaarden aan worden verbonden:

a) zij dient zo goed mogelijk over de gehele beroepsbevolking te worden gespreid en niet, zoals nu vaak gebeurt, tot bepaalde categorieën werknemers te worden beperkt;

b) ze dient aan grenzen gebonden te zijn, c.q. een vorm te krijgen, zodanig dat werknemers niet aan de grillen van de markt worden overgeleverd; de omstandigheden waaronder, over het geheel genomen, arbeid in onze samenleving wordt verricht, mogen niet verslechteren.

Met behulp van een dergelijke 'geleide' flexibilisering, (naar de woorden van P. Kalma in een nog te verschijnen WBS-publicatie), zo menen we, kan niet alleen de sociale samenhang binnen het actieve deel van de beroepsbevolking worden gehandhaafd. Deze kan bovendien bijdragen aan de bestrijding van de werkloosheid; immers, het bestaande gebrek aan flexibiliteit vormt een behoorlijke hindernis voor een effectieve (algemene) arbeidstijdverkortung (in het kader van wegnemen van hindernissen: eerder in dit rapport pleitten wij voor bedrijfstijdverlenging zowel in markt- als collectieve sector).

Wat moet nu precies onder een dergelijke 'geleide' flexibiliteit worden verstaan? In de eerste plaats flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, zoals die nu al -deels in 'wilde' deals in ongecontroleerde vorm- plaatsvindt. In het verlengde daarvan ook flexibilisering van de arbeidsorganisatie. Beide vormen willen wij hier bespreken.

'Geleide' flexibilisering van arbeidsvoorwaarden

Bij flexibilisering van arbeidsvoorwaarden denken we aan vormen van beloning -via CAO-afspraken te regelen- waarbij er enige relatie is met de bedrijfsresultaten; dit overigens zonder het principe los te laten dat arbeid beloond dient te worden overeenkomstig wat die arbeid in het normale economische verkeer waard is. Het gaat niet aan het bedrijfsrisico op de werknemer af te wentelen. Flexibiliteit in de beloning kan er wel toe leiden dat bij een ongunstige ontwikkeling minder snel tot ontslag wordt besloten, terwijl anderzijds bij voorspoed werknemers (bij voorbeeld via vormen van winst- en vermogensdeling) daarvan de vruchten kunnen plukken. Met deze voorstellen haken we in op het idee van de 'share-

economy', zij het dat we daarmee minder ver willen gaan dan sommige voorstanders wel eens bepleiten. In ieder geval moet vermogensdeling tot een grotere inspraak van werknemers op het bedrijfsbeleid kunnen leiden.

De bereidheid van werknemers om met flexibilisering van de arbeidstijd akkoord te gaan kan worden versterkt door er, in aansluiting op wat er op dit gebied al bestaat (variabele werktijden), een ook op hun belang toegesneden interpretatie aan te geven. Men kan bij voorbeeld denken aan het recht van werknemers om, bij voorbeeld gedurende een paar jaar (met het oog op studie, opvoeding van kinderen en dergelijke) korter -en natuurlijk tegen een navenant lager loon- te gaan werken. Het is een recht dat in Nederland nog nauwelijks gerealiseerd is, maar dat wel, getuige de belangstelling voor deeltijdarbeid, aansluit bij de voorkeuren van een toenemend aantal (potentiële) werknemers. Al deze vormen moeten onderdeel uitmaken van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Door de hierboven aangeduide lijn te volgen kunnen werknemers c.q. vakbeweging daarin hun positie versterken en zo de strijd aanbinden tegen sociaal zeer dubieuze vormen van flexibilisering als thuisarbeid, subcontractering en afroepcontract, waar met name zwakke categorieën op de arbeidsmarkt onder gebukt gaan, zoals vrouwen en migranten.

'Geleide' flexibilisering van de arbeidsorganisatie

Het gaat hierbij om integratie van arbeidstaken, vermindering van hiërarchische niveaus en bevordering van de mobiliteit, zowel binnen ondernemingen als daartussen, terwijl ook 'grensverkeer' moet plaatsvinden van buiten naar binnen ondernemingen.

Deze vorm van flexibilisering is ten eerste afhankelijk van de plaats die scholing van werknemers en werklozen zal worden toegekend. Blijft werkelijke scholing in bedrijven beperkt tot werknemers in de hogere regionen en worden anderen hooguit in sneltreinvaart 'klaargestoomd' voor veranderingen in het productieproces, voor zover en op het moment dat deze zich aandienen? Blijft scholing bovendien vooral een zaak van hen die reeds in het arbeidsproces zijn opgenomen en zal deze in veel mindere mate terechtkomen bij hen die nog niet werken? In dát geval zou de bestaande tendens van scheiding tussen kansrijken en kansarmen in het arbeidsbestel alleen maar worden versterkt. Wij pleiten er voor dat binnen bedrijven ruimte wordt geschapen voor een adequate kwalificatie van alle werknemers; en dat op veel ruimere schaal dan nu ook voor niet-werkenden scholingsmogelijkheden beschikbaar komen. Beide zaken dienen ruim aandacht te krijgen in het tripartite overleg tussen overheid, werknemers en werkgevers. Afspraken over stages e.d. dienen tot stand te komen; voor scholingsvoorzienin-

gen voor (langdurig) werklozen zal met name de overheid een financiële inspanning moeten willen leveren.

De overheid staat derhalve allerminst buiten spel. Op centraal niveau kunnen bovendien afspraken worden gemaakt over de wenselijkheid van flexibilisering en herverdeling, die vervolgens worden uitgewerkt op bedrijfs- en bedrijfstakniveau. Verder kan de overheid een sterk stimulerende, voorwaarden schepende rol vervullen bij voorbeeld door nieuwe arbeidsplaatsen te creëren of te subsidiëren en door roulatie van werkloosheid te realiseren via 'quota'-regelingen of arbeidspools, die met name gericht zijn op kwetsbare arbeidsmarktcategoryën (herintredende vrouwen, etnische groepen, gehandicapten); door de infrastructuur aan te passen aan te wijzigen langere bedrijfstijden, waarbij onder meer gedacht kan worden aan het afstemmen van de tijden dat winkels open zijn, openbaar vervoer en andere dienstverlening beschikbaar is etc.

'Geleide' flexibilisering van arbeid kan aldus op directe en indirecte wijze bijdragen aan de oplossing van de werkloosheidsproblematiek. De creatie van extra arbeidsplaatsen wordt vergemakkelijkt; tegelijk wordt 'herbezetting' noodzakelijk vanwege het toenemend beslag dat scholing op de arbeidstijd legt.

Hierboven is reeds aangeduid dat arbeidsmarktpolitiek niet kan worden losgezien van het beleid dat op het vlak van de secundaire inkomensverdeling en de collectieve voorzieningen wordt gevoerd. Hierop gaan we in de volgende delen van dit hoofdstuk in.

3.4 Opties m.b.t. de sociale zekerheid

In het voorgaande stelden we dat de nadruk in het beleid moest komen te liggen op de arbeidsmarktpolitiek. Wij kozen daarbij voor een herverdeling van het primaire inkomen via 'geleide' flexibilisering en roulatie van arbeid. Wij verbinden een en ander echter nadrukkelijk met een herverdeling van het secundaire inkomen via garanties in de sociale zekerheid: alleen op basis van een hoogwaardig stelsel van sociale zekerheid zijn werknemers te motiveren om op de arbeidsmarkt bepaalde risico's te nemen. Meer in het algemeen dient een stelsel van sociale zekerheid bestaanszekerheid te verschaffen aan hen die (nog) geen betaald werk kunnen verkrijgen, (nog) niet volledig in hun inkomen kunnen voorzien c.q. niet meer werken.

In dit licht rijst de vraag welke voorwaarden wij aan die sociale zekerheid verbinden en welke vorm die sociale zekerheid zou moeten krijgen. Hiervoor hebben wij de optie van een arbeidsloos basisinkomen van de hand gewezen, maar wel aandacht besteed aan een aantal nadelen die aan de huidige sociale zeker-

heidssystematiek kleven en die dringend om correctie vragen.

Het is in onze ogen onvermijdelijk een andere weg in te slaan dan die thans wordt gevolgd, omdat de inmenging in het privéleven van individuele burgers onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en het huidige stelsel fraudegevoelig blijkt. Ook de steeds verfijndere criteria die worden gehanteerd om vast te stellen op welke (aanvullende) uitkering men recht heeft -echte en meerjarig echte minima- maken het sociaal zekerheidsstelsel steeds minder bruikbaar voor de jaren negentig.

In het denken in onze kring over een sociaal zekerheidsstelsel dat gestoeld is op het principe van de arbeidsplicht zijn een aantal richtingen te onderscheiden.

D e o p t i e v a n e e n a r b e i d s - e n l o o n g e r e l a t e e r d e u i t k e r i n g

Allereerst die, welke enkele jaren geleden door een commissie van partijbestuurders en Tweede-Kamerleden werd ontwikkeld. Daarin stond een arbeids- en loongerelateerde uitkering centraal: een uitkering gedurende de helft van het aantal jaren dat men gewerkt heeft die is gebaseerd op het laatstverdiende loon. Na afloop van die periode (mits het aantal gewerkte jaren tenminste vijf bedraagt) zou men een individueel uitkeringsrecht zonder partner- of middelentoefts op minimumniveau hebben van 50%, aangevuld met een toeslag van 20% voor alleenstaanden. Het voorgestelde uitkeringsregime betekent dat, naarmate het werkgelegenheidsbeleid beter slaagt, steeds meer mensen de eis van tenminste vijf jaar werk halen. Mochten die mensen dan onverhoopt zonder werk raken, dan hebben zij in elk geval recht op een loongerelateerde uitkering, en -als ze niet binnen de uitkeringstermijn nieuw werk vinden- daarna recht op een individuele uitkering op minimumniveau. Door de koppeling van arbeidsmarktbeleid en geleidelijke individualisering van het hele sociale zekerheidsstelsel is dit wel omschreven als 'de koninklijke weg' (nl. geleidelijk, via verkregen arbeid) naar een (groten-deels) geïndividualiseerd sociaal zekerheidsstelsel. Het voorstel bouwde voort op het uitkeringstelsel zoals dat in 1985 nog bestond.

D e o p t i e v a n e e n n i e t - l o o n g e r e l a t e e r d e m i n i m u m u i t k e r i n g

In het in '84 verschenen rapport 'Om een Werkbare Toekomst' werd een radicale breuk met dit 'oude' uitkeringstelsel voorgesteld. In de voorstellen die in dit rapport werden gepresenteerd stond niet langer de loongerelateerde uitkering centraal; kern van hetgeen gepresenteerd werd was het idee elke individuele bur-

ger die zich -indien daartoe geschikt- beschikbaar hield voor de arbeidsmarkt stante pede een uitkering op minimumniveau te verschaffen. De hoogte van deze uitkering zou op 50% van het sociaal-minimum moeten liggen, alleenstaanden konden een toeslag van 20% krijgen. De financiering van de minimumuitkering zou langs fiscale weg geregeld moeten worden. Per bedrijfstak zouden via het arbeidsvoorwaardenoverleg aanvullende verzekeringen afgesproken kunnen worden; mensen konden zich verder ook particulier bijverzekeren.

Overigens kende dit voorstel voor een uitkeringsstelsel ook een subvariant. Deze stelde dat nog gedurende lange tijd twee uitkeringsstelsels naast elkaar zouden moeten blijven bestaan en dat slechts zij die in 1990 of later 18 jaar werden onder de hierboven beschreven regeling zouden komen te vallen. Hiermee werd met name tegemoetgekomen aan het bezwaar dat (oudere) huisvrouwen die zich voorheen nooit op de arbeidsmarkt hadden bewegen toch niet plotseling gedwongen konden worden zich voor die arbeidsmarkt beschikbaar te houden.

D e o p t i e v a n e e n g e c o n d i t i o n e e r d e , g e g a r a n d e e r d e e n v o l l e d i g g e i n d i v i d u a l i s e e r d e m i n i m u m u i t k e r i n g

Naast de reeds genoemde twee voorstellen is een derde optie denkbaar namelijk die van de geconditioneerde, gegarandeerde, geïndividualiseerde minimumuitkering. Met de twee andere varianten kent deze een sterke prikkel tot arbeid. In het licht van eerder gemaakte opmerkingen over de noodzaak van scholing voegt deze daar een prikkel tot scholing aan toe. ("wie noch werk, noch scholing wil krijgt geen uitkering"). Hiermee is het geconditioneerde karakter van de uitkering toegelicht.

Kern van deze optie is een volledig geïndividualiseerde minimumuitkering op alleenstaandeniveau (grofweg overeenkomend met 70% van het huidige minimumloon) waar iedere burger, ongeacht zijn/haar leefsituatie, aanspraak op kan maken ('gegarandeerd', 'geïndividualiseerd'). Particuliere en bedrijfstakgewijze bijverzekering moeten het stelsel overigens completeren. Wat deze bedrijfstakgewijze bijverzekering betreft: van overheidswege zouden een aantal criteria kunnen worden ontwikkeld die gaan functioneren als minimumvoorwaarde bij het maken van afspraken in het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Wellicht ten overvloede: wij brengen voorstellen m.b.t. de sociale zekerheid expliciet in relatie met arbeidsmarkt- en werkgelegenheidspolitiek. Ook deze optie past in het streven werkgelegenheid voor ieder te creëren. Enerzijds is er sprake van de plicht van de burger betaald werk dan wel scholing te aanvaarden, anderzijds neemt de overheid de plicht op zich een actief werkgelegenheids- en scholingsbeleid te voeren en daartoe ook middelen in te zetten in de sfeer van de collectieve voorzieningen. Aldus past de 'derde optie' in een beleid dat er naar

streeft het democratisch functioneren van de maatschappij te vergroten door betaald werk zo breed mogelijk onder de bevolking te spreiden. Wat de uitvoeringsproblemen van het huidige sociale zekerheidsstelsel betreft: door het uitbannen van de partnertoets maakt de derde optie een eind aan de aantasting van de privacy van de burger alsmede aan juridische haarkloverijen en zet ze een streep onder de eerder geconstateerde fraudegevoeligheid van veel regelingen.

Vier toetsingscriteria

Bij het onderling wegen van de hierbovengenoemde opties kan een aantal inhoudelijke criteria een rol spelen. In de eerste plaats dient getoetst te worden

1. of de optie tegemoet komt aan het door ons geformuleerde principiële uitgangspunt dat individuele economische zelfstandigheid van mensen via de weg van de arbeid tot stand moet worden gebracht. Vervolgens moet bekeken worden
2. of de optie uitzicht geeft op een oplossing voor de reeds meermalen aangehaalde juridische problemen en aantasting van de privacy van de burger. In ogen-schouw moet verder worden genomen
3. of de optie geen doorbreking van de solidariteitsgedachte brengt in de zin dat werknemers in risicovolle beroepen voor (eventueel voorziene) aanvullende uitkeringen hogere premies moeten opbrengen dan anderen. Naast inhoudelijke criteria kan ook een criterium van meer tactische aard een rol spelen:
4. in hoeverre sluit de optie aan bij het uitkeringstelsel zoals we dat nu kennen.

Gaan we -aan de hand van de zojuist geformuleerde criteria- daadwerkelijk over tot nadere beschouwing van de drie opties, dan voldoet de tweede variant ('Om een Werkbare Toekomst') noch aan het eerste, noch aan het tweede inhoudelijke criterium (wie is immers 'alleenstaande'). Onvoldoende duidelijk is verder in hoeverre de auteurs van deze optie de problematiek van het derde criterium onder ogen hebben gezien.

De eerste optie lijkt zeer aantrekkelijk. Immers, deze komt tegemoet aan het criterium dat zelfstandigheid langs de weg van de arbeid tot stand komt. Bovendien kennen alle werknemers, ongeacht de bedrijfsrisico's die ze lopen, dezelfde rechten. Echter, ook deze optie maakt geen einde aan juridische problemen en aantasting van de privacy van de burger (opnieuw: wie is 'alleenstaande').

Dat doet de derde optie wel. Deze komt bovendien in zekere mate tegemoet aan het derde criterium doordat gesteld wordt dat de overheid een aantal minimumvoorwaarden zou dienen te formuleren voor het maken van afspraken m.b.t. bedrijfstakgewijze bijverzekering.

De derde optie sluit bovendien meer dan de eerste aan bij de uitkerings-situatie waarmee we nu worden geconfronteerd. Wellicht ten overvloede: aan het principiële eerste criterium beantwoordt deze optie echter niet.

De commissie is, alles afwegend, van mening dat zowel de eerste als de derde optie als basis voor een toekomstig te ontwikkelen sociaal zekerheidsstelsel serieuze discussie in de partij verdienen. Beide hebben duidelijke voor- en nadelen, en m.b.t. beide opties geldt overigens dat in een meer definitieve afweging financiële consequenties zeker moeten worden meegewogen.

3.5 Collectieve voorzieningen, arbeid en inkomen

De collectieve voorzieningen staan in en buiten Nederland sterk in discussie, ten dele als gevolg van aanbod-economische kritiek maar ook wegens hun vaak bureaucratische toepassing en wegens het probleem ze financieel in de hand te houden. Het debat erover heeft, onder neo-conservatieve invloed, een rijkelijk dogmatisch karakter gekregen; dat doet de rationele waardering daarvan geen goed.

Van lieverlede benadrukt de een de 'verwenning' die er van zou uitgaan en het idee dat het eerst toch allemaal 'moet worden verdiend'. Het antwoord daarop is dan vaak dat collectieve voorzieningen de minst draagkrachtigen toegang verschaffen tot de kwaliteiten van de samenleving en dus elke bezuiniging daarop 'onrechtvaardig' is. Met zulke benaderingen komen wij echter niet verder. Het enige dat dan vast staat is dat het financieringstekort van de overheid te hoog is en dat collectieve voorzieningen niet kunnen worden gespaard bij noodzakelijke bezuinigingsoperaties.

D o e l e n n u t v a n c o l l e c t i e v e v o o r z i e n i n g e n

Waar dienen collectieve voorzieningen voor? In de eerste plaats zijn zij noodzakelijk om een algemene basis te leggen voor een duurzaam hoogwaardig arbeidsbestel. Daarover is al het een en ander opgemerkt in het derde (economische) hoofdstuk. De samenleving heeft immers behoefte aan een goede infrastructuur (wegen, tunnels, kanalen) en voorts aan een hoog ontwikkelde geestelijke infrastructuur (onderwijs, wetenschap, kunst). De Nederlandse samenleving -in het bijzonder haar produktie-apparaat- kan eenvoudig niet zonder die voorzieningen. Het is dus ook onzin om te zeggen dat produktie en winsten het draagvlak vormen van de economie; dat draagvlak wordt evenzeer gevormd door collectieve voorzieningen die voor produktie en transport noodzakelijk zijn. Daarbij gaat het in feite om activiteiten die in hun kern sedert de 19e eeuw worden erkend als gemeenschapstaak. In een geavanceerde samenleving als de onze zijn zulke voorzieningen naar hun aard eenvoudig zeer kostbaar.

Tweede argument voor collectieve voorzieningen -dat overigens met het eerste samenhangt- is dat zij door hun algemene beschikbaarheid bijdragen aan een breed profijt. Dat wil zeggen dat velen die geen voldoende inkomen hebben

om zelf op te komen voor goed onderwijs aan hun kinderen of voor medische zorg, daar via vergemeenschappelijking van voorzieningen alsnog toegang toe verkrijgen. In feite werkt het naast het primaire inkomen uit arbeid of uitkering en de herverdeling via belastingen en premies ('secundair inkomen') als een apart onzichtbaar inkomen. Niet voor niets worden collectieve voorzieningen daarom 'tertiair inkomen' genoemd. Dat gebeurt ook daarom omdat zulke voorzieningen ofwel gratis zijn ofwel goedkoper, naarmate het eigen inkomen lager is. De volwassen werkende burger betaalt voor trein en bus meer dan de bejaarde, iets dergelijks geldt vaak voor school- en studiekosten.

Het derde argument is dat collectieve voorzieningen aldus vermogen wat het primaire inkomen niet altijd (voldoende) kan: aan burgers maatschappelijke zelfstandigheid verlenen, zodat zij voor een kwalitatief hoogwaardig bestaan in vrijheid kunnen kiezen. (Normaal gesproken is het minder vernederend, al is het wel eens erg ingewikkeld, geld te vragen bij de overheid dan bij familie of charitas.)

Oorzaken financiële problemen met geheel van collectieve voorzieningen

Nu is de samenleving -met alle goede argumenten- niettemin met het geheel van de collectieve voorzieningen in de problemen gebracht. Afschaffen zal niemand ze willen: daar zijn economische, sociale en morele redenen voor. Maar zij hebben wel een geldelijke omvang aangenomen die tot sanering noopt. Vraag is natuurlijk waarom ze bij elkaar te kostbaar zijn geworden. Het antwoord daarop is niet in eenvoudige dogmatische schema's te brengen. Zonder volledig te willen zijn, noemen wij een paar problemen.

(1) Infrastructurele werken en voorzieningen worden gebouwd op een 'piek-urengebruik': zij moeten berekend zijn op verwerking van de vraag gedurende hooguit vier uren per etmaal. Het gebruik is dus zeer slecht gespreid. De totale kosten zouden afnemen, indien dat gebruik -door flexibele productie- en arbeidstijden- zich beter zou spreiden.

(2) Veel collectieve voorzieningen, die zijn ontwikkeld ter stimulering van de productie, gaan zich zodanig in de economie nestelen dat wij er om zuiver economische redenen amper meer vanaf kunnen komen, ook als zij sociaal eigenlijk niet meer nodig zijn. Sociaal gezien kan de 'objectsubsidie' in de woningbouw -vooral voor koopwoningen en duurdere huurwoningen- best worden afgeschaft of verminderd. De vraag is of de bouwnijverheid niet een geweldige klap zou krijgen, indien deze subsidies (die zeer kostbaar zijn) daadwerkelijk zouden worden beëindigd.

Voorts, hetzelfde bedrijfsleven dat vraagt om rigoureuze bezuinigingen van

de overheid, schreeuwt moord en brand als ideeën worden geopperd om de investeringsubsidies krachtens de WIR te beëindigen.

Individuele bedrijfssteun is economisch vaak nauwelijks zinvol en draagt evenmin bij aan duurzame herverdeling, maar wordt verantwoord met werkgelegenheidsargumenten. Inmiddels weten wij dat zij, uitzonderingen daargelaten, het werkgelegenheidsprobleem niet echt oplossen.

(3) Collectieve uitgaven -met name subsidies- hebben vaak een verre van algemeen karakter, maar dienen er vaak toe de belangen van maatschappelijk sterke groeperingen te beschermen, zoals met name in de landbouw maar ook wel in het midden- en kleinbedrijf het geval is. Uit het oogpunt van rechtvaardige verdeling gaat het nogal eens om dubieuze geldstromen, maar voorts zijn ze ook economisch sterk voor discussie vatbaar.

(4) In het algemeen blijkt het met het profijt van een groot aantal collectieve voorzieningen nogal tegen te vallen. Zolang het gaat om grote delen van het onderwijs en om de gezondheidszorg komt het profijt terecht waar het primair hoort en heeft de hele bevolking -de lage inkomensgroepen in het bijzonder- daar plezier van. Voor heel wat andere voorzieningen -bij voorbeeld op het terrein van de cultuur- geldt dat minder. Niet altijd zijn zulke voorzieningen dan geheel te rechtvaardigen vanuit 'infrastructureel' oogpunt: er zou door de overheid dus ook een hogere prijs voor kunnen worden gevraagd.

(5) Rond nuttige en minder nuttige voorzieningen en activiteiten is een omvangrijke 'bureaucratische overhead' ontstaan: kosten dus die nodig zijn voor instandhouding van het voorzieningenpakket. Het curieuze in het bezuinigingsbeleid van de laatste acht jaar is dat dat apparaat doorgaans meer is ontzien dan de voorzieningen zelf; relatief worden de kosten daarvan dus steeds hoger. Aangenomen wordt dat juist dat apparaat -dat weinig prijsbewust te werk gaat- bijdraagt aan de onbeheersbaarheid van de kosten van voorzieningen.

(6) Tenslotte slaagt het systeem van collectieve voorzieningen er niet steeds in de vereiste zelfstandigheid van individuele burgers te bevorderen. Sommigen weten de weg naar de, soms ingewikkelde, regelingen nauwelijks of helemaal niet te vinden en anderen struikelen over het bureaucratisch gedrag van de overheid, waardoor zij -om heel begrijpelijke redenen- niet onder een gevoel van afhankelijkheid en 'gunst' weten vandaan te komen. Dat geldt sterker als het gaat om voor het normale bestaan essentiële voorzieningen, waarbij de inrichting van eigen privé-bestaan in de toekenning als voorwaarde wordt betrokken.

Conclusie

Dat alles moet leiden tot de conclusie dat 'collectieve voorzieningen' niet heilig zijn, ook niet voor sociaal-democraten, maar telkens dienen te worden beoordeeld op de vraag of zij bijdragen aan wat er mee wordt beoogd: verstevigen zij het draagvlak van produktieve investeringen en activiteiten; dragen zij werkelijk bij aan (tertiaire) inkomensverdeling; bevorderen zij de sociale zelfstandigheid van burgers. Bovendien: doen zij dat met het hoogste rendement tegen de geringst mogelijke prijs? Aldus is het ongetwijfeld mogelijk ideeën te ontwikkelen voor een 'links bezuinigingsprogramma' dat in omvang voor dat van conservatieven waarschijnlijk nauwelijks onderdoet, maar veel nauwkeuriger recht doet aan sociale en morele, maar ook aan economische maatstaven en belangen.

Verruimen van of bezuinigen op collectieve uitgaven is op zichzelf 'waarde-neutraal'; dat heeft met andere woorden met links of rechts niets te maken. Wat er politiek toe doet is de vraag waar bezuinigingen (of verruimingen) worden aangebracht en wie daarvan effectief de gevolgen ondervindt. Collectieve voorzieningen, die in economische termen een reactie zijn op 'marktimperfecties', zijn trouwens naar hun aard niet voor de eeuwigheid bestemd. Als de markt die zonder noemenswaardige schade kan overnemen, moet dat worden bevorderd, al was het maar om ruimte vrij te maken voor nieuwe maatschappelijke behoeften waarin de markt niet kan of wil voorzien.

De Armoedeval

Dan nog blijft één probleem onopgelost, dat van de zg. 'armoedeval' ('poverty-trap'). Onmiskenbaar is het zo dat bij achteruitgang van inkomen, vooral uit uitkeringen, een aantal collectieve voorzieningen met een van dat inkomen afhankelijke prijs voor het bestaan des te belangrijker worden. Zij maken armoede, die in Nederland nooit verdwenen is en de laatste tien jaren weer sterk toeneemt, nog enigszins dragelijk. In het algemeen is armoede alleen effectief te bestrijden door voldoende aanbod van arbeid, zodat mensen weer een (hoger) onafhankelijk inkomen kunnen verwerven. Het probleem is echter dat die arbeid vaak aanzienlijk hoger moet worden gehonoreerd, omdat anders de inkomensstijging meer dan gecompenseerd wordt door afnemende steun via collectieve regelingen. Het is, met andere woorden, voor een groot aantal armen onvoldoende interessant een laag betaalde baan te aanvaarden gezien het verlies aan inkomensafhankelijke tegemoetkomingen (bij voorbeeld huursubsidie) dat er mee wordt geleden. Via de collectieve voorzieningen die er waren om onafhankelijk te blijven van charitas wordt de afhankelijkheid van de overheid aldus voortgezet en bijna afgedwongen.

Dat schept, in het bijzonder voor de sociaal-democratie, een buitengewoon pijnlijk dilemma, waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan. Temeer niet,

omdat het veelal gaat om groepen die, gezien hun gebrekkige opleiding, niet of nauwelijks in aanmerking komen voor goed betaalde banen. Omgekeerd kan de uitkering niet zodanig worden verlaagd dat het inkomensverschil met betaalde arbeid aanzienlijk wordt vergroot, omdat met zulk een uitkering geen menswaardig bestaan meer kan worden geleid. Wellicht moet de oplossing worden gezocht in stelselmatige positieve actie, al moeten ook daarvan -zeker op korte termijn- geen wonderen worden verwacht, daargelaten dat positieve actie (bij voorbeeld ten behoeve van etnische minderheden) gemakkelijk stigmatiseert. Dat moet overigens worden beschouwd als het minste kwaad, indien het resultaat -opneming in het arbeidsproces- er voldoende mee wordt bereikt.

3.6 Impasse in de verzorgingsstaat

Kritiek op de verzorgingsstaat

De kritiek op de verzorgingsstaat is momenteel wijdverbreid. Kritiek, die enerzijds moreel-ideologisch is, anderzijds politiek-bestuurlijk. In beide gevallen lijkt het door Schuyt geschetste beeld op te gaan: de verzorgingsstaat als klassieke held uit een Grieks drama. Immer bezig met het goede, maar met een uitwerking die tegengesteld is aan die nobele bedoelingen. Door de verzorgingsstaat en haar arrangementen; door haar bijstand en dienstverlening werd een normen- en waardenstelsel gecreëerd dat in schrill contrast staat met dat wat ten grondslag ligt aan de geboorte van de verzorgingsstaat. Egoïsme in plaats van solidariteit, eigenbelang in plaats van gemeenschapszin, consumptisme in plaats van soberheid. En wat de politiek-bestuurlijke problematiek betreft, daar bespeurt men hetzelfde 'tovenaarsleerling'-achtige effect. In plaats van het op democratische leest geschoeide systeem van overheidszorg, zoals Thoenes het definieerde, zien we groepsbelangen prevaleren. Maar ook bestuurlijke onbeheersbaarheid, logge bureaucratistische structuren, volstrekt onduidelijke besluitvorming. Of zoals Den Uyl het omschreef: "Daar waar ambtelijke apparaten en particuliere organisaties op elkaar inspelen, in permanentie overleg plegen en waar niet meer valt na te gaan waar de beslissingen worden voorbereid en genomen, waar de overheidsmacht gedeeld wordt met particuliere organisaties, daar ontstaan schemertoestanden."

Kortom, als men de critici moet geloven dan gaat de verzorgingsstaat aan zichzelf ten onder wegens gebrek aan structuur en efficiency, door het gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel bij de burgers en door een overdaad aan bureaucratie. Ter rechterzijde van het politieke spectrum legt men -als men naar de effecten van dit alles voor de burgers kijkt- dan vooral de nadruk op het feit dat men van hen hulpbehoevenden máákt, terwijl de kritiek van links meer gericht is op het uitblijven van grotere sociale gelijkheid.

Alhoewel er niet ten onrechte onvrede bestaat over het functioneren van de verzorgingsstaat, moet hier toch ook gewezen worden op het feit dat er sprake lijkt van een zekere romantisering van het verleden; van de burgerzin en solidariteit die destijds zo kenmerkend waren voor de bevolking. Solidariteit als vanzelfsprekende emotie heeft wellicht nooit bestaan. Het lijkt méér voor de hand te liggen dat solidariteit georganiseerd zal moeten worden.

Bovendien is de verzorgingsstaat niet plots in het leven geroepen of ontstaan maar eerder de resultante van een lange sociale en politieke ontwikkeling waarvan de grondslagen gelegd werden in de jaren dertig. Tenslotte zijn de doelstellingen van de verzorgingsstaat nimmer expliciet geformuleerd, werden zij niet ondergebracht in één programma en waren dus ook niet toetsbaar. Of, zoals Vos het formuleerde: "Aan de verzorgingsstaat ligt niets moois ten grondslag; hij is er gewoon gekomen." En daaraan hebben stromingen van uiteenlopende politieke kleur bijgedragen, vanuit verschillende ideologieën.

Centrale doelstelling van de sociaal-democratie nog niet gehaald

Voor de sociaal-democratie was en is de centrale doelstelling: het bereiken van een grotere sociale gelijkheid tussen burgers. Een doelstelling die men tracht te realiseren door de garantie van het minimuminkomen -ook in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid- als ook door het creëren van voorzieningen die bijdragen aan het welzijn van burgers en die het hen mogelijk maken aan de samenleving te participeren.

Die doelstelling is nog bij lange na niet bereikt. De verzorgingsstaat is nog steeds niet voltooid, omdat de maatschappelijke ongelijkheid -in steeds andere gedaante- de toegang tot volledige en volwaardige maatschappelijke participatie en dus ook individueel ervaren welzijn voor bepaalde bevolkingscategorieën belemmert.

Over die constatering bestaat geen verschil van mening tussen sociaal-democraten. Het principe van de verzorgingsstaat staat voor ons niet ter discussie.

Wèl de wijze echter waarop haar belangrijkste doelstelling wordt gerealiseerd. Is stimulering en regulering van overheidswege, het bestaande stelsel van sociale zekerheid en collectieve voorzieningen, nog wel een optimale bijdrage aan het collectieve sociale welzijn en dus aan het verkleinen van sociale ongelijkheid? Als wij die vragen ontkennend beantwoorden dan betekent dat niet dat wij daarmee tevens concluderen dat het met minder kan.

Niet minder - wèl anders!

Oorzaken van problemen met de verzorgingsstaat

Om dergelijke veranderingen en verbeteringen in het functioneren van de verzorgingsstaat mogelijk te maken is het noodzakelijk méér inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken van de ontstane, verwarrende, situatie. Verwarring die ook ontstaat omdat de vormgeving en uitvoering van het overheidsbeleid botst met maatschappelijke ontwikkelingen. De grotere diversiteit in samenlevingsvormen bij voorbeeld verdraagt zich niet met de uniformiteit van regelgeving.

Schuyt typeert die huidige situatie als volgt: "De huidige maatschappelijke situatie zou men kunnen vergelijken met drie over elkaar schuivende panelen. Een verdwijnend paneel van een voorbije samenleving, de hiërarchisch-elitair ingerichte standenmaatschappij van vóór en na de Tweede Wereldoorlog - tot ongeveer 1963, het jaar van de loonexplosie. Het tweede paneel: de uitgedijde verzorgingssamenleving, die niettemin op vele plaatsen blijkt te falen in het geven van concrete zorg en hulp. Een derde paneel is de samenleving die er aankomt en het beste getypeerd kan worden als een high-tech informatiesamenleving.

De verwarring, waarin men al gauw verstrikt raakt als men gevraagd wordt de huidige samenleving te typeren, ligt vooral in het feit dat elementen van elk van deze drie typen samenleving zich heden ten dage tegelijk voordoen en laten waarnemen. Men kan veel verschijnselen aantreffen die nog worden beoordeeld vanuit de verdwijnende samenleving (wegvallende bindingen, toegenomen vrijheid, sociale zekerheid die van gunst recht werd e.d.). Diezelfde verschijnselen kunnen ook worden beoordeeld vanuit de huidige crisis van de verzorgingsstaat en vanuit het wel of niet opgeven van verworven rechten (sociale zekerheid is een eigendomsrecht dat onaantastbaar is; individualisering is een gelijk recht voor mannen en vrouwen; arbeid is een sociaal grondrecht e.d.).

Diezelfde verschijnselen kunnen vanuit de toekomstige samenleving worden gezien en vanuit het gezichtspunt van de intergeneratie-rechtvaardigheid (het strenge ontslagrecht en anciënniteit zijn een slag voor een nieuwe generatie, zekerheid werkt de noodzakelijke nieuwe initiatieven tegen, enzovoort). Als men zich de drie over elkaar schuivende panelen van doorzichtig plexiglas zou voorstellen, zou het overlappende gedeelte de hedendaagse verwarring aardig weer geven."

Het concept van de 'zorgzame samenleving'

Om uit de verwarring te geraken kiezen sommigen de weg terug naar weleer - naar een samenleving waarin familie en burens elkaar bijstaan in tijden van rampspoed, waarin de familieband hecht is, de opvoeding streng, de gezagsverhoudingen duidelijk afgebakend. Het concept van deze zogenaamd zorgzame samenleving berust op drie onderling verbonden uitgangspunten:

- grotere eigen verantwoordelijkheid van de burger;
- minder verantwoordelijkheid van de overheid;
- bevordering van mantelzorg, zelfzorg en vrijwilligerswerk.

Binnen het nieuwe sociale elan, waarmee deze uitgangspunten gerealiseerd moeten worden, passen een nieuwe gezinsmoraal, een ombuiging van de professionele zorg en het barricaderen van verdere individualisering. Er zijn voor sociaal-democraten veel redenen om zich tegen het concept van de zorgzame samenleving te keren.

In de eerste plaats kan een politiek van zelfredzaamheid overheidsafhankelijkheid omzetten in particuliere afhankelijkheid, terwijl die, door de overheid gegarandeerde professionele zorg, nu juist tot stand kwam om mensen daarvan los te maken.

Ten tweede past het nieuwe -óók op economische afhankelijkheid koersende- gezinsdenken en het afremmen van verzelfstandiging niet binnen de feitelijke ontwikkelingen in de samenleving en ten derde is het een aantasting van de bestaanszekerheid en de rechtvaardige verdeling waar dit niet via de primaire inkomens gerealiseerd wordt.

Uitgangspunten voor de PvdA

Dat transformatie noodzakelijk is, wordt echter ook door socialisten niet bestreden. Bestreden moet echter worden dat de verandering verwordt tot een puur economische bezuiningsoperatie en een bestuurlijke reorganisatie.

Er is dan ook alle reden het offensief te hernemen. In een tijd waarin de vraagstukken te complex zijn om het zonder overheidsordening af te kunnen, is het zaak inhoud te geven aan een 'verantwoordelijke overheid', die sterk en slagvaardig -en zich gedragen wetend door politiek en samenleving- opereert. Dat is iets anders dan een omvangrijke overheid, die alles wil regelen wat er te regelen valt, en het is zeker iets anders dan een terugtrekkende overheid. Er zijn belangenafwegingen die niet aan de markt kunnen worden overgelaten, omdat daar de dimensie van gemeenschapsbelang niet voldoende tot uitdrukking komt. Zo mag de overheid zich ook niet aan verantwoordelijkheid onttrekken om mensen die buiten het arbeidsproces staan, een menswaardig bestaan te garanderen, en kan zij zich ook niet afzijdig houden als het gaat om jongeren wiens perspectief een leven zonder arbeid is.

De verzorgingsstaat is allesbehalve voltooid, maar voor het naderbij brengen van datgene wat wij als het meest essentieel ervaren, dienen nieuwe uitgangspunten te worden geformuleerd, nieuwe middelen gehanteerd, nieuwe wegen te worden begaan.

Het vergroten van sociale gelijkheid betekent tegelijkertijd vrijheid voor de burgers. Vrijheid van acute nood en armoede; van onvrijwillige afhankelijkheid van anderen. De middelen die de verzorgingsstaat moet inzetten om dit doel te bereiken zijn in feite nog steeds dezelfde als voorheen; bestaanszekerheid, d.m.v. inkomen uit arbeid of uitkering, het verschaffen van mogelijkheden om aan de samenleving te participeren en aldus als individu welzijn te ervaren.

Maar méér dan voorheen zou men de zelfstandigheid van burgers, ook in de keuze van vormgeving van collectieve voorzieningen dienen te respecteren. Méér ook dan voorheen, solidariteit organiseren in plaats van te vertrouwen op solidariteit als moreel gebod. Vanuit dat idee is het niet langer noodzakelijk om individualisering en vergemeenschappelijking als elkaars tegenpolen te zien; maar juist als onlosmakelijk met elkaar verbonden ontwikkelingen.

Want juist de wens om als zelfstandig individu aan de samenleving te kunnen participeren, vereist de beschikbaarheid van bepaalde collectieve voorzieningen. Niet voor iedereen zal de behoefte daaraan gelijk zijn, noch naar hoeveelheid noch naar aard. Keuzevrijheid dus, maar ook mede-beslissingsrecht en dus ook mede-verantwoordelijkheid.

Allerlei organen en instellingen die zich met zaken van de burgers bezighouden, zouden meer initiatief en verantwoordelijkheid met de overheid moeten kunnen delen. De overheid zou randvoorwaarden moeten formuleren, maar veel van de inhoudelijke beslissingen aan de instellingen zelf overlaten. De randvoorwaarden zouden zich moeten concentreren op de kwaliteit, de algemene toegankelijkheid, de doelmatigheid van de organisatie en de kosten. Afhankelijk van de activiteiten en hun maatschappelijk belang zou dat via de markt kunnen, maar ook door middel van particulier initiatief zonder winst oogmerk of door zelfstandige organen van openbaar bestuur.

De overheid zou voorts de samenwerking met ondernemingen kunnen zoeken of juist zelf concurrerende instellingen kunnen opzetten. Gebruikers zouden via gekozen bestuurders het uitvoerende beleid op democratische wijze kunnen beïnvloeden en beoordelen.

Kortom, een actieve centrale overheid die verantwoordelijk blijft en garant staat voor de uitvoering van kerntaken maar daarbij de medezeggenschap en keuzevrijheid van zelfstandige burgers respecteert.

In een veelvormige samenleving als de Nederlandse, met diepgewortelde tradities van pluriformiteit en verdraagzaamheid, is alle cultuurpolitiek onderhevig aan beperkingen die terughoudendheid vergen in pogingen tot beheersen en tot vastleggen. Vereisten van elke cultuurpolitiek zijn respect voor pluriformiteit, waarborg van kwaliteit en van toegang van eenieder tot de cultuur: kunst, wetenschap, onderwijs en massamedia. Een ander soort vereisten is gelegen in het karakter van de cultuur zelf: het belang van behoud en overdracht en gelijktijdig dat van voortdurende vernieuwing.

De opdracht van de overheid is voor beide genres vereisten waarborgen te scheppen; de ontwikkeling van de cultuur is een zaak van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en samenleving; voor wat de overheid zelf betreft meer van voorwaarden scheppen dan van voorwaarden stellen. Soortgelijke benadering geldt voor de noodzakelijke bevordering van tolerantie en het tegengaan van discriminatie: de overheid mag zich daar zeker niet van interventie onthouden, maar die is slechts zinvol in een klimaat waarin vanuit de samenleving zelf actief wordt gewerkt aan verdraagzaamheid en tegen ongerechtvaardigd onderscheid. Ook in nieuw ontstane vragen van leven en dood past de overheid grote terughoudendheid met ingrijpen: dat moet primair zijn gericht op goede procedures en zich overigens richten op geleidelijke codificatie.

4.1 Plaats van de cultuurpolitiek

Tweeërle traditie

In de sociaal-democratie als politieke en maatschappelijke stroming hebben lange tijd twee genres opvattingen om de heerschappij gestreden: de eerste had het oog op een socialistische samenleving en beoogde met de cultuurpolitiek op de toekomst vooruit te lopen door er als het ware een vooruitblik van te geven met het begin van een eigen socialistische cultuur. Kunst, onderwijs en tot op zekere hoogte wetenschapsbeoefening moesten enerzijds de arbeidersklasse in haar samenhang versterken en anderzijds een alternatief stellen tegenover de 'burgerlijke cultuur', gekenmerkt door tegelijkertijd elitaire en individualistische kenmerken. Daarin pasten eigen vormen van scholing, jeugdorganisaties en massamedia.

Daarnaast en ten dele daartegenover (maar er ook wel mee vermengd) was er de opvatting die de ontwikkeling van de cultuur zag als niet intrinsiek klassegebonden, maar om economische redenen onvoldoende open voor deelname door grote groepen minder bevoorrechten in de maatschappij. Deze richting in de arbeidersbeweging bouwde voort op oude liberale opvattingen en wilde, vooral in onderwijs en volksontwikkeling, de participatie aan de cultuurontwikkeling verbreden en democratiseren. De taak van het democratisch socialisme lag in de

bevordering van spreiding van kennis en mondigheid en daarmee tegelijk in de spreiding van macht. Zij heeft nooit gestreefd naar een socialistische cultuur, maar naar een democratische en veelvormige cultuurontwikkeling.

Beide richtingen zijn steeds geporteerd geweest voor grondige democratisering van onderwijs en ontwikkeling. Wringen deed het in het bijzonder als het ging om de zelfstandige plaats van de kunsten. Onenigheid was er voorts -vooral sedert 1945- als het ging om de plaats van eigen culturele organisaties, in het bijzonder van eigen communicatiemedia. In veel opzichten heeft in Nederland de 'ontzuiling' van het maatschappelijk organisatieleven sedert de jaren zestig aan het eigen sociaal-democratisch cultuurpatroon de bestaansbasis onttrokken, aan eigen vormingswerk, jeugdorganisatie en media geheel of ten dele een einde gemaakt, of die zich zien verzelfstandigen.

De 'democratische opvatting' in eigen kring is aldus van lieverlede de overheersende geworden: het besef dat het socialisme, omdat het democratisch is, niet (langer) een levens- of wereldbeschouwing is, maar een politieke stroming en dat zijn culturele taak primair een democratische is: bewaker en stimulator tegelijk van kwaliteit, van toegankelijkheid ongeacht welstand en van veelvormigheid.

Belangrijke ontwikkelingen, zoals die in het eerste hoofdstuk zijn beschreven, worden in de politiek vaak nogal exclusief gezien vanuit hun consequenties in het materiële: de economie, de arbeid en het inkomen. De vraag is of zulke veranderingen niet in wezen culturele achtergronden hebben en in elk geval of zulke veranderingen niet ook culturele consequenties hebben.

Werkloosheid is, bij voorbeeld, niet alleen een materieel probleem maar het tast ook het vermogen aan sociale relaties te leggen en aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Sociaal-culturele veranderingen -zoals beschreven in het vijfde deel van het eerste hoofdstuk- leiden weer tot economische veranderingen en wijzigen voorts maatschappelijke en culturele machtsverhoudingen. Technologische veranderingen -zoals in de informatica en biowetenschappen- betekenen verandering in de besteding van vrije tijd en de (culturele) plaats van de arbeid; zij roepen ook existentiële vragen op over leven en dood, niet alleen voor het individu maar ook voor de samenleving als geheel, dus ook voor de politiek.

Cultuur is, als het er op aankomt, veel meer dan 'kunst' of 'wetenschap': het gaat -naar het woord van Jan Kassies- om 'een samenhangend geheel van waarden, opvattingen, gedragingen, produkten die door een groep mensen worden gedeeld en overgedragen'. Nu zijn al die waarden, gedragingen en produkten vatbaar voor verandering en zij veranderen ook werkelijk voortdurend, al dan niet dankzij doelbewuste beïnvloeding. Dat neemt niet weg dat cultuurpatronen, in

een samenleving als geheel maar ook in diverse bevolkingsgroepen, zich niet zo maar 'op bevel' laten wijzigen en dat zij veelal een buitengewoon taai en weerbarstig karakter hebben: zij veranderen in het algemeen wel voortdurend maar tegelijk langzaam van karakter.

B e p e r k i n g e n c u l t u u r p o l i t i e k

Doelbewuste vernieuwing -door middel van cultuurpolitiek bij voorbeeld- is dus naar zijn aard van beperkte invloed en voorts een geduldskarwei dat eerder denken in termen van generaties vergt dan van jaren. Zij is tenslotte het meest succesvol naarmate zij weet aan te sluiten bij diep gewortelde tradities. Cultuurpolitiek moet dus noodgedwongen uitgaan van beperkte mogelijkheden en vervolgens meer worden gevoerd vanuit denken in termen van beïnvloeding dan van beheersing: zij is meer een kwestie van voorwaarden scheppen dan van voorwaarden stellen.

Bovendien echter brengt een brede cultuurvisie als deze met zich mee, dat de cultuurpolitiek er goed aan doet zichzelf nog twee andere beperkingen op te leggen.

Culturele beïnvloeding kan op allerlei terrein plaats vinden en dat gebeurt ook in de praktijk; dat alleen al is voldoende reden voor een politieke partij als de Partij van de Arbeid daaraan intensieve aandacht te geven. Maar zij kan daaraan het best bijdragen door uit gaan van de gedachte dat het allereerst bestaanszekerheid en welvaart zijn die de voorwaarden vormen voor onafhankelijkheid en vrijheid -in wezen culturele waarden-, nodig om aan de cultuur bij te dragen en er aan deel te nemen. Die vrijheid zou in de cultuurpolitiek richtinggevend dienen te zijn. Dat betekent dat bewuste cultuurpolitiek van democratisch-socialisten in de eerste plaats op vrijheid gericht moet zijn en dus naar zijn aard eerder democratisch van aard is dan exclusief socialistisch, gericht op de ontwikkeling van een eigen socialistisch cultuurpatroon.

Toch zijn welvaart en bestaanszekerheid, hoe belangrijk ook, niet voldoende: het is te eenvoudig om te menen dat produktievoorwaarden alleen leiden tot veranderd gedrags- en normpatroon. Culturele tradities vormen zelf normen en gedragingen die voor debat vatbaar zijn en vernieuwing ter wille van groter vrijheid behoeven. Discriminatie van vrouwen en van minderheden in de bevolking is niet te bestrijden met bestaanszekerheid alleen. Dat vergt doelbewuste politieke en maatschappelijke beïnvloeding.

Dat leidt tot de tweede beperking. Het ene beleidsterrein leent zich er immers meer toe dan het andere, om cultuurpatronen te vernieuwen. Specifiek zijn

dat de terreinen van de kunsten, de wetenschap, onderwijs en vorming en de communicatiemedia. Het is dus ook niet toevallig dat de overheid een lange traditie heeft ontwikkeld van ofwel interventie ofwel onthouding; in beide gevallen bewuste keuzes. Daarop concentreren wij ons verder in dit hoofdstuk, erkennend dat ook op andere terreinen beschaving wordt gevormd of afgebroken.

Tenslotte zal aandacht nodig zijn voor enkele andere problemen in het Nederlandse cultuurpatroon in meer brede zin: hoe in een pluriformer en 'multicultureel' maatschappelijk bestel verdraagzaamheid te behouden en verder te ontwikkelen en discriminatie doeltreffend te bestrijden; hoe om te gaan met wetenschappelijke kennis en vaardigheid die klassieke denkpatronen over kwesties van leven en dood hebben doorbroken.

Nieuwe impulsen

Het belang van cultuurpolitiek heeft tenslotte nieuwe impulsen gekregen: vergrijzing en vermindering van arbeidstijd scheppen ruimte voor andere tijdsbesteding en levensvervulling; technologische vernieuwing dwingt tot permanente vernieuwing van kennis en vaardigheid en dus tot mobilisatie van inventiviteit; pluriformisering en individualisering stimuleren tot oefening in verdraagzaamheid en vreedzame conflictbeslechting, die niet vanzelf komen maar moeten worden geleerd. Ook zonder veel sociale controle dienen mensen samen te leven in een weinig overzichtelijke, dichtbevolkte en voorts 'multicultureel' geworden maatschappij. Taak en vermogen van cultuurpolitiek mogen daarbij aan nauwe grenzen onderhevig zijn, zij zijn er niet minder belangrijk om. Die grenzen gebieden niet zozeer onthouding als wel een eigen 'techniek' van benaderen en denken in veel langere termijnen dan, bij voorbeeld, in zuiver materiële kwesties.

4.2 Karakter cultuurpolitiek

Een der kenmerken van de cultuur -zoals hiervoor is omschreven- is haar continuïteit en worteling in vaak zeer oude tradities. Die vormen ook een groot goed, omdat zij -naast welvaart- maatschappelijke en zelfs existentiële zekerheid bieden. Al wat de cultuur heeft gevormd is dan ook van belang om zichzelf en zijn sociale plaats te begrijpen; elke (noodzakelijke) verandering gaat van de traditie en overgeleverde beschaving uit. Hoofddoel van cultuurpolitiek is dus in elk geval bewaking van wat in eeuwen is ontwikkeld en overdracht aan levende en toekomstige generaties.

Het tweede doel van cultuurpolitiek is de innovatie van vormen, waarden, ideeën en probleemoplossingen ter vergroting van de kwaliteit van het bestaan en ter verhoging van de zingeving aan leven en samenleven. Overdracht van het

overgeleverde en duurzame vernieuwing daarvan vormen tezamen de voorwaarden voor overleving van de cultuur in gedurig veranderende omstandigheden.

Cultuurpolitiek is investeringspolitiek

De taak van de politiek verantwoordelijke organen kan het best worden omschreven als een 'infrastructurele' opdracht: zij scheppen -al dan niet samen met andere instellingen in de maatschappij- de 'wegen en kanalen' waarlangs de cultuur zich vrij, veelvormig en voor ieder toegankelijk kan ontwikkelen; met het oogmerk in de samenleving een hoog niveau tot stand te brengen van verbeeldingskracht, kennis en vaardigheid.

Cultuurpolitiek is in die zin investeringsbeleid: wie haar nalaat of verwaarloost, doet de samenleving op langere termijn stagneren en verouderen. De meest direct relevante terreinen daarvoor zijn, zoals gezegd, die van de kunsten, wetenschappen, onderwijs en media. Op die terreinen ontwikkelt een samenleving haar verbeeldingskracht en probleemoplossend vermogen; alle vier terreinen zijn daarvoor van gelijk gewicht. Kunst sensibiliseert en stimuleert aldus dringend noodzakelijke originaliteit; wetenschap ontwikkelt deze en zet haar om in rationele oplossingen; onderwijs en massamedia verspreiden deze en leveren tegelijk 'feedback'. (Misschien zou het hiervoor opgemerkte gevolgen moeten hebben, gezien de samenhang, voor het herstel van het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen...)

Kenmerk van een toekomstgerichte cultuurpolitiek zou moeten zijn, dat zij zich niet slechts oriënteert op een hoog ontwikkeld arbeidsbestel en arbeidskwalificatie, maar evenzeer op een hoog niveau van 'vrije-tijds-besteding' of liever: dat zij het innig verband aanvaardt van beide door zich te realiseren dat er allerlei relaties bestaan tussen 'arbeid' en 'vrije tijd' en de scheiding van arbeid en overige tijdsbesteding bezig is sterk aan belang te verliezen.

Over dit alles bestaat onder democratisch-socialisten volledige overeenstemming als het gaat om belang en karakter van cultuurpolitiek: zij vergt zowel zorgvuldig onderhoud als ruime investeringen; zij slaat acht op algemene toegankelijkheid, veelvormigheid en kwaliteit. Gegeven het gemeenschapsbelang ervan zal een zware rol dienen te worden toegekend aan overheidsoptreden, met alle terughoudendheid jegens vrijheidsrechten die in de cultuur hun uiting vinden, met alle geduld die jegens cultuurtradities past en zonder te willen heersen.

Tenslotte wordt waarschijnlijk algemeen de samenhang, zowel feitelijk als naar de norm gemeten, beseft in de cultuurpolitiek, waarbij -afgezien van eigen kenmerken en tradities- onderwijs, wetenschap, kunst en massacommunicatie als één samenhangend geheel worden gezien.

Verschillen in opvatting zijn mogelijk als het gaat om (belangrijke) accenten, vooral als het gaat om de meer nauwkeurige verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, instellingen en markt. Niet alleen leven daar vanouds ver-

schillende tradities, maar ook in oplossingsrichtingen zijn diverse benaderingen mogelijk, afhankelijk daarvan of voorrang wordt gegeven aan pluriformiteit, kwaliteit of toegankelijkheid.

Want, hoe men het ook wendt of keert, die drie maatstaven behoren een gelijkwaardige rol te spelen in de cultuurpolitiek, maar zij staan op gespannen voet met elkaar. Niet alle veelvormigheid dient de kwaliteit, zoals op zichzelf gerechtvaardigde kwaliteitseisen aan toegankelijkheid in de weg kunnen staan en eisen van algemene toegankelijkheid in strijd kunnen zijn met pluriforme organisatie. Ware cultuurpolitiek zoekt telkens naar het best mogelijke evenwicht.

4.3 Opties in de cultuurpolitiek

Het bestek van een werkstuk als dit laat nauwelijks toe om met de -op zichzelf vereiste- concreetheid en het zo belangrijke detail op de zaken van kunst, wetenschap en onderwijs in te gaan. Volstaan moet worden met het schetsen van algemene richtingen, alle gebaseerd op (1) het democratisch karakter van een door de Partij van de Arbeid ontwikkelde cultuurpolitiek, (2) het besef van de beperkingen die aan cultuurpolitiek eigen zijn en (3) het bewustzijn dat het gaat om bevordering van zowel algemene toegankelijkheid als van pluriformiteit en kwaliteit. Waar dat zinvol is zal onderscheid worden gemaakt naar het toepasselijke beleidsterrein; dat dient eerder ter illustratie dan ter uitwerking.

Optie 1: Het primaat bij de pluriformiteit

In de eerste mogelijke wijze van benadering staat het waarderen van pluriformiteit voorop. Globaal gaat het daarbij om voortzetting van de cultuurpolitiek zoals die sedert de Tweede Wereldoorlog in Nederland is gegroeid. Het investerings-element in die politiek beperkt zich tot onderwijs en wetenschap, waarbij naast de (verzuilde) pluriformiteit door de overheid ook aandacht is gegeven aan de kwaliteit daarvan; veelal toch vanuit de gedachte dat pluriformiteit de beste waarborg zou vormen voor kwaliteit.

Het kunstbeleid bleef daar altijd ietwat 'los' bijhangen: wel is er steeds grote aandacht geweest voor het element van de cultuuroverdracht en dus voor het reeds gevestigde, maar minder accent lag op het vernieuwende en 'sensibiliserende' element in de kunst. Het was ook hier eerder het pluriformiteitsargument dan dat van de kwaliteit dat richtinggevend is geweest in de kunstpolitiek en experimenten mogelijk maakte.

Het hele cultuurbeleid heeft sinds 1945 in het teken gestaan van betrekkelijke grote consensus: in terughoudendheid jegens inhoud en organisatie, die veelal aan particulier initiatief werd overgelaten, al werd zowel in onderwijs en weten-

schap als in de mediapolitiek de commercie stelselmatig geweerd en in de kunst aan het toeval overgelaten.

Zulk een benadering -'vastberaden, maar soepel en met mate'- heeft veel voor. Zij doet recht aan een diep gewortelde behoefte in Nederland aan culturele pluriformiteit en zij heeft met succes, zij het trager dan elders, de toegang tot de cultuur aanzienlijk vergroot, in het bijzonder waar het bewarende taken en cultuuroverdracht betreft. Een land als het onze met zijn sterke culturele verdeeldheid, ook na de 'ontzuiling', is vanouds niet erg gebouwd op algemene cultuurpolitieke visies, maar laat in zijn pluriformiteit en verdraagzaamheid ruimte voor het experiment in kunst, wetenschap, vorming en communicatie.

Pluriformiteit vroeger en nu

Het probleem van deze benadering is niet dat zij slecht is, maar dat zij juist nu noodgedwongen voor nogal radicale veranderingen wordt gesteld, hoewel zij daar niet op is ingesteld. Zij 'leeft' van de stapsgewijze verandering. Juist het sociaal-culturele leven en organisatieleven is immers gebaseerd op één concept van pluriformiteit, het levensbeschouwelijke, dat zeker niet alle bestaansrecht heeft verloren maar wel drastisch aan betekenis heeft ingeboet.

Niet alleen in het omroepbestel -maar wel in het bijzonder daar- is een behoefte aan diversiteit gegroeid, waarop het bestaande bestel geen adequaat antwoord meer kan geven: het aanbod correspondeert slechts gedeeltelijk met in 25 jaar gegroeide maatschappelijke behoeften. Om begrijpelijke redenen wordt commerciële exploitatie nog steeds formeel geweerd, maar materieel moet zij meer en meer worden gedoogd.

Pluriformiteit en toegankelijkheid hebben bovendien een moeilijk ontwarbaar geheel tot stand gebracht van financiële steun aan producenten en producten, maar ook aan consument en consumptie. Dat geldt voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening, maar ook voor de kunsten. In wetenschap en onderwijs heeft dat tot een hoge mate van centralistische politiek geleid, die verhoudingsgewijs meer het bestaande beschermt dan het nieuwe en vernieuwende stimuleert. Het beleid vereenzelvt zich voorts zozeer met de maatstaf van de pluriformiteit, dat het weinig middelen heeft voor kwaliteitsbewaking.

Waarschijnlijk is zulk een politiek daardoor enerzijds nogal kostbaar, omdat het marktelementen weinig ruimte geeft, ook waar dat zou kunnen en het is, in zijn relatieve centralisme, ietwat bemoeizuchtig -vooral in tijden van bezuiniging-jegens in het bijzonder wetenschapsbeoefening en onderwijs.

In de kunsten wreekt zich dat, doordat enerzijds de centrale overheid de belangrijkste 'maecenas' is, maar zij tegelijk in de positie verkeert uiterst terughoudend te moeten zijn in oordelen over inhoud. Dat zou op zichzelf pleiten voor verregaande delegatie van beslissingen aan de Raad voor de Kunst, door deze om te zetten in een zelfstandig orgaan van openbaar bestuur.

Nadeel voor het onderwijs is, dat inhoudelijke vernieuwingen aan grote traagheid onderhevig zijn en zorgvuldig afgewogen moeten worden tegen een institutionele pluriformiteit, die soms trekken van verstening vertoont. Vernieuwing -ook in de wetenschap- mag slechts zelden ten koste gaan van het bestaande of zij wordt het werk van dubieuze getalscriteria.

Niettemin heeft dit 'scenario' van pluriformiteit en spreiding ook voor de toekomst zijn verdiensten en mogelijkheden. Het belangrijkste bezwaar is in wezen dat de plaats van de kunst en de kunstzinnige vorming er een al te perifere plaats in heeft en er niet de weliswaar kleine maar harde kern van vormt. De stimulering en koestering van inventiviteit en verbeeldingskracht is er niet het belangrijkste kenmerk van.

Daar staat tegenover dat zulk 'pluriformiteitsscenario' -mits versterkt door verdere verbreding van de toegang tot de cultuur- het meest kan rekenen op brede overeenstemming en dus een hoge mate van legitimiteit in de bevolking geniet. Naar de mate waarin het scenario 'de moed toont' pluriformiteit telkens opnieuw te formuleren, ook buiten het terrein van de levensbeschouwing, heeft het onmiskenbaar een duurzame toekomst. Het sluit immers aan bij lang gekoesterde cultuurpatronen in de bevolking, die al dateren van vóór het tijdperk van de verzuiling. Het zal, in deze vorm, echter altijd een rijkelijk centralistisch, weinig vernieuwend karakter dragen.

O p t i e 2 : H e t g e a c t u a l i s e e r d e c u l t u u r s o c i a l i s m e : h e t p r i m a a t b i j d e t o e g a n k e l i j k h e i d

Voor al gedurende de jaren zeventig heeft zich in de Partij van de Arbeid een vernieuwde vorm van cultuursocialisme sterk gemaakt, die wellicht niet doelbewust streefde naar een eigen sociaal-democratische cultuur, maar die wel een eigen visie op cultuurontwikkeling ontvouwde tegen de heersende consensuspolitiek in. Enerzijds werd zij gevoed door opvattingen over individuele ontplooiing en bewustwording, anderzijds sterk gericht op specifieke achterstanden van economisch en cultureel minder geprivilegieerde groepen. Deze denkrichting stelt zich niet tevreden met democratisering en verbrede toegang, maar verlangt wijzigingen in het cultuurpatroon -in de inhoud van vooral onderwijs, kunst en wetenschap- die meer recht doen aan het eigen wereldbeeld van deze groepen. Geen aanpassing en integratie in de dominante -weer 'burgerlijk' en 'elitair' genoemde- cultuur, maar van onderop gestimuleerde cultuurvernieuwing. In het onderwijs betekent dat drastische didactische vernieuwingen; in de wetenschap de introductie van het criterium van de maatschappelijke relevantie en in de kunst nadruk op de ontwikkeling van ieders eigen expressieve vermogens.

Zulk een optie brengt noodzakelijkerwijs andere accenten met zich in de cultuurpolitiek en een uitgesproken 'parti pris'. Het betekent veel meer selectieve

aandacht in de kunst voor wie zich sterk maakt voor 'onderliggende' groepen en de vormende betekenis van kunsten. Gegeven de materiële beperkingen betekent dat tevens ruime ondersteuning van kunst- en onderwijsconsumptie in de vorm van 'voorrangsbeleid' en, zo mogelijk, het doorbreken van klasse-elementen in de algemene vorming.

Centraal in deze optie -zowel in kunst-, wetenschappen, onderwijs- en media-politiek- staat de toegang tot de cultuur en de taaie uitsluiting van minderheden in de bevolking, of dat nu klassebepaald is of door etnische komaf, van die dominante culturele ontwikkeling. Wat nodig is, is meer dan extra-scholing; de culturele ontwikkeling moet zich ook zelf aanpassen aan de behoeften en verlangens van groepen als deze in de bevolking, vaak met hun eigen maar onvoldoende erkende cultuurpatronen. De politiek -de sociaal-democratie- komt er niet vanaf de hoofdstroom in de culturele ontwikkeling en de overdracht daarvan centraal te stellen. Vernieuwing (in verbreding) is nodig, wil overdracht effectief tot stand kunnen komen.

Tekort aan pluriformiteit

Niemand kan ontkennen dat wat hier een 'geactualiseerd cultuursocialisme' wordt genoemd recht van spreken heeft. Evenmin dat het daarin beschreven complex van problemen kan worden genegeerd. Het probleem er aan is, dat het bestaande pluriformiteit weliswaar niet negeert maar toch riskeert te kleineren en voorts dat het de taaigheid van cultuurpatronen, zowel van hoofdstromen als van minderheden, onderschat en vernieuwing er van met behulp van politieke 'handgrepen' overschat. Voorts echter riskeert het een rijkelijk verregaand centralisme in de beleidsvorming en een zeer ver ingrijpende rol van de (centrale) overheid. Door de cultuurontwikkeling als geheel tot 'burgerlijke' cultuur te bestempelen, riskeert het aan niet klassegebonden elementen te weinig reliëf te geven en voorts, net als de eerste optie, aan kwaliteit en noodzakelijke elitevorming (in artistiek, intellectueel en technisch vermogen) te kort te doen. Dat in deze richting niet te verwaarlozen waarheden schuilen is evident; vraag is of zulk een visie noodzakelijkerwijs het initiatief bij de overheid moet leggen en of niet vernieuwende krachten in de cultuur zelf meer krediet verdienen.

Optie 3: Garantiep politiek: het primaat bij de kwaliteit

In de derde optie wordt consequenter dan in de consensusrichting en veelzijdiger (of onpartijdiger) dan in het cultuur-socialisme gekozen voor de infrastructurele opdracht van de overheid als het om de cultuurontwikkeling gaat. In dit denken maakt noch breekt de overheid de cultuur maar scheidt zij samen of in concurren-

tie met anderen de wegen en kanalen waarlangs kunst, wetenschap en onderwijs zich vrij, veelvormig en voor ieder toegankelijk kunnen ontwikkelen. Zij gaat daarbij, zonder te willen heersen of gedurig voorwaarden te stellen, de samenwerking aan met iedere instantie die organisatorisch, financieel en door de kwaliteit van haar optreden in staat is tot cultuuroverdracht en cultuurontwikkeling. Zij scheidt, waar mogelijk en voorzover redelijk, de voorwaarden om de consument onafhankelijk te laten beslissen.

Praktisch betekent dat een grotere nadruk op de totstandbrenging van de daartoe noodzakelijke (en niet anders te bekostigen) voorzieningen, zowel fysiek als technisch. In onderwijs- en wetenschapspolitiek vormt zij de consumenten-souvereiniteit. Financieel steunt zij consumenten waar gebrekkige welvaart dat vereist, en steunt zij cultuurproductie meer dan producenten. Waar de markt in staat is toegankelijke en hoog gekwalificeerde kunst en wetenschap (en zelfs vorming en onderwijs) tot stand te brengen, aanvaardt zij dat en stimuleert dat zelfs. Waar de markt faalt, zeker waar het gaat om experiment en vernieuwing, daar oefent zij een actief mecenaat uit, primair met behulp van onafhankelijk oordelende organen.

Zij poogt niet zelf -met bureaucratische middelen- cultuur over te dragen en te vernieuwen, maar scheidt daartoe de gelegenheid, met oog voor wat aan vernieuwende productie en verbeeldingskracht nodig is, maar ook met respect voor zich wijzigende voorkeuren van de consument. Het is immers opmerkelijk en ook niet toevallig, dat cultuurondernemingen soms effectiever aan spreiding van cultuur hebben gewerkt en nieuwe maatschappelijke behoeften (jeugdcultuur) eerder hebben voorzien dan de geïnstitutionaliseerde cultuurpolitiek. Dat zou ook sociaal-democraten iets moeten zeggen: niet dat doelbewuste cultuurpolitiek geen zin heeft, maar dat de overheid een beperkte reikwijdte heeft en zich niet exclusief de ontwikkeling van kunst, wetenschap en vorming mag of vermag aan te trekken.

Wij gaan op deze optie, die de voorkeur van de commissie heeft, wat concreter in, om aan te geven hoe de zorg voor geestelijke infrastructuur vorm kan geven aan overdracht en vernieuwing van cultuur.

W a a r b o r g e n i n k u n s t b e l e i d

Daarvan vormt de verantwoordelijkheid voor de kunsten de wellicht kleine maar harde kern. Bevordering van inventiviteit in een samenleving vergt immers bijzondere aandacht voor het terrein waar originaliteit en het verzetten van bakens altijd begint. Voor kunstpolitiek betekent dat niet alleen zorg voor nieuwe richtingen en methoden, maar ook van wat de kunst door de eeuwen heen heeft vernieuwd en veranderd. Om de betekenis daarvan te leren kennen is het museum -in het algemeen: de bewarende activiteit, of het nu gaat om beeldende

kunst, mode of muziek- van even groot belang als bevordering van hedendaagse scheppende kunst: doodeenvoudig omdat het nieuwe eerst betekenis krijgt, als het kan worden geconfronteerd met het voorafgaande en het 'gegevene'. Daarbij speelt kunstzinnige vorming, in en buiten schoolverband, een uiterst belangrijke rol.

Dat wil niet zeggen dat de overheid zich de verantwoordelijkheid daarvoor exclusief zou moeten aantrekken. Als het gaat om vergroting van de toegang, maar ook om pluriformiteit en kwaliteit, is er alle reden om verantwoordelijkheid te delen met het particulier initiatief, ongeacht of dat winst beoogt of bevordering van een levensvisie. Dat delen van verantwoordelijkheid kan een complementair karakter dragen: waar het maatschappelijk initiatief faalt, springt de overheid bij. Het kan de vorm aannemen van uitgesproken samenwerking, in 'public-private enterprise'. Tenslotte kan het initiatief uitgaan van de overheid ter vergroting van competitie om kwaliteit. Het zal altijd wel zo blijven dat de overheid in haar kunstbeleid voorrang moet geven aan het vernieuwende, maar tegelijk 'onbekende' en 'vreemde'. Daar is weinig winst mee te maken, evenals met de behoeften van kleine maatschappelijke groepen. Voorts zal de overheid een centrale rol blijven toekomen als het gaat om de toegang tot de kunsten en dus in de bevordering van consumptie door aan consumenten een gelijkwaardige kans daartoe te bieden.

Waarborgen in wetenschapsbeleid

Wetenschap is, net als kunst, in deze visie naar haar aard maatschappelijk relevant en vergt om redenen van maatschappelijke vooruitgang gemeenschapsinvesteringen. Daarbij zal de gemeenschap er juist op toe moeten zien dat de wetenschapsbeoefening niet wordt uitgeleverd aan modieuze voorkeuren (van links of van rechts) maar beantwoordt aan eisen van pluriformiteit en kwaliteit, in hoge mate ongeacht voor welke wetenschap op enig moment 'een markt' is. Ook hier echter is het zaak, terwille van pluriformiteit en kwaliteit, verantwoordelijkheden te delen en eerder aan te koersen op competitie dan op beheersing.

Belangrijkste overheidstaak is hier niet het reguleren van wetenschapsbeoefening maar de waarborging van brede en hoog gekwaliceerde ontwikkeling, evenals waarborging van de toegang tot wetenschappelijke kennis. Waar dat maar enigszins kan moet dan ook de openbaarheid van wetenschappelijk onderzoek worden bevorderd en, voorzover uit overheidsmiddelen gefinancierd, eenvoudig geëist.

Financiering en onderzoek aan openbare instituten door bedrijven en particuliere organisaties is op zichzelf niet verwerpelijk en kan bevorderlijk zijn voor de kwaliteit en de veelvormigheid daarvan. Waar het om gaat is de onafhankelijkheid van de onderzoeker te waarborgen: instellingen horen daartoe zelf regels te stellen, maar zo nodig moet de overheid niet aarzelen zulke waarborgen op te leggen.

Waarborgen in onderwijspolitiek

Pluriformiteit in het onderwijs is een groot goed, sinds de onderwijspacificatie (1917) met vrijwel 'algemene stemmen' gekoesterd.

Maar -evenals in het omroepbestel- is de vraag periodiek gerechtvaardigd of de wettelijke vormgeving van die pluriformiteit steeds beantwoordt aan reële maatschappelijke behoeften. Onmiskenbaar gaat in Nederland pluriformiteit in het onderwijs gepaard met lage drempels van toegankelijkheid en met hoge kwaliteit, zij het ook geringe flexibiliteit. Onzeker is echter of de verdeling van scholen naar levensbeschouwing nog altijd en stelselmatig beantwoordt aan de voorkeuren van burgers. Dat betekent niet dat de gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en particulier initiatief door de overheid moeten worden verbroken; wel dat voorwaarden kunnen worden geschapen waardoor de pluriformiteit in het onderwijs -zowel naar schoolsoort als naar identiteit- worden vergroot en 'geflexibiliseerd'. Dat zou kunnen door de reële invloed van ouders en -boven een zekere leeftijd- leerlingen te vergroten ten koste van besturen van verenigingen en stichtingen. Enige deregulering zou hier trouwens wel eens effectiever kunnen zijn dan nieuwe voorschriften over participatie.

Vanouds berust bij de wetgever het toezicht op de kwaliteit van onderwijs en onderwijzers. Dat is terecht, omdat het hier gaat om een ondeelbare verantwoordelijkheid, in elk geval als het gaat om minimum eisen. Maar het is de vraag of kwaliteit niet ook wordt gestimuleerd door een pluriformiteit die competitie om kwaliteit bevordert. Pluriformiteit is in Nederland in een -wettelijk beschermd- 'kartel' van levensbeschouwingen georganiseerd; competitie komt er nauwelijks aan te pas. De vraag is of dat zo moet blijven, zeker indien de overheid de toegang waarborgt tot elke school (publiek of privaat gefinancierd) van diegenen die daartoe zijn gekwalificeerd.

Onderwijsvernieuwing -in organisatie en didactiek- is een gemeenschappelijk belang. Toch is daarmee niet gezegd dat de overheid de enige instantie is die deze tot stand moet brengen. Overheidstaak is, opnieuw, niet zozeer beheersing van die vernieuwing als wel het scheppen van de mogelijkheden daartoe, zonder illusies over het tempo van verandering. Het gaat ook hier om waarborgen die een pluriform bestel in staat stellen vernieuwingen tot stand te brengen, meer dan die vernieuwingen bij wet af te kondigen.

Waarborgen in mediapolitiek

Tenslotte de media, in het bijzonder de elektronische; de gedrukte media hebben steeds zichzelf moeten bedruipen. Het verval van de zg. 'technische schaarste' maar ook de Europese integratie beletten de overheid nog langer met wetgeven de middelen de ontwikkeling te beheersen en naar haar (of de Hilversumse) hand te zetten. Voorts is ook hier de (wettelijke) formulering van pluriformiteit lang

niet meer helemaal diegene die beantwoordt aan maatschappelijke behoeften.

Dat maakt de overheid nog niet machteloos in haar opdracht pluriformiteit en kwaliteit te waarborgen; wel zal zij, ook daar, weg moeten van beheersing van cultuur naar beïnvloeding en tot op zekere hoogte conditionering. Voorts is er alle belang in gelegen maatschappelijke initiatieven -zowel commercieel als niet-commercieel- te stimuleren en te honoreren, grosso modo naar het voorbeeld van de gedrukte pers die geen overheidsingrijpen nodig heeft gehad om toegankelijk te zijn, kwaliteit tot stand te brengen en pluriformiteit te garanderen.

De belangrijkste taken van regering en parlement zouden, gegeven juridische en culturele beperkingen, moeten liggen in de totstandbrenging van een vreedzame coëxistentie van publieke en particuliere omroeporganisaties die in staat worden gesteld pluriformiteit tot stand te brengen, voor eenieder betaalbare communicatie te 'leveren' en kwaliteit te garanderen. Dat kan, hier zowel als elders in de cultuur, door verantwoordelijkheden te delen en competitie te bevorderen: derhalve in een 'duaal bestel'. Adequate wetgeving vormt daarvan het sluitstuk, niet het krampachtige begin.

4.4 Politieke beïnvloeding van waardenpatronen

Bestrijding van discriminatie

Eerder hebben wij, in de inleiding tot dit hoofdstuk, aangegeven dat het bij cultuurpolitiek onder andere gaat om bewaking en ontwikkeling van maatschappelijk algemeen te aanvaarden gedragsnormen die voor iedere ingezetene in Nederland behoren te gelden. Daarbij ging het ons om zichtbaar toenemende problemen rond discriminatie en verdraagzaamheid en voorts rond vragen van leven en dood. Allereerst gaan wij in op de vraag naar tolerantie en bestrijding van discriminatie.

Wie afkomstig is uit een strak geordende en traditionele samenleving moet in Nederland haast ontredderd raken, misschien wel juist als hij of zij bereid is tot aanpassing. Aanpassing aan wie of wat dan wel? Nederland is bepaald geen normloze samenleving, maar de bevolking leeft intussen wel in een veelvormig en niet gemakkelijk ontwarbaar geheel van verschillende normen, gedrags- en relatiepatronen met telkens eigen betekenissen.

De meeste vreemdelingen zijn als 'gastarbeider' hierheen gehaald wegens tekorten op de arbeidsmarkt, maar in tijden van werkloosheid staan zij er als eersten naast: wegens gebrek aan kennis van de taal en aan de goede opleiding. Terugkeren is echter riskant, ook als dat het liefst gewenst zou worden: de uitkering gaat verloren en in eigen land is er evenmin veel toekomst. Bovendien, 'er uit' is 'er uit': wie terugkeert komt er niet meer in. Zonder veel uitzicht blijven migranten hier: liever minimale bestaanszekerheid dan terugkeer, zonder dat, in vertrouwde culturele omgeving. Is het vreemd, dat die vertrouwde cultuur -zelfs met

een extra aan traditie en fundament - hier alsnog wordt opgebouwd? Ook al levert dat conflicten op met de kinderen die ook weinig toekomst hebben, maar wel van 'de boom der kennis' hebben gegeten en diezelfde individuele onafhankelijkheid nastreven die autochtone Nederlanders eigen is?

Eigenlijk hebben wij meer nut en plezier van de pluriformiteit in cultuur en gewoonten die migranten in Nederland hebben geïntroduceerd dan zij van ons. Alleen al daarom past verdraagzaamheid jegens 'vreemde' gewoonten en stelselmatige vermijding van discriminatie. Terecht opent dan ook de nieuwe Grondwet met het verbod op discriminatie, dat tegelijk een gebod is tot tolerantie.

Die tolerantie is het belangrijkste cultuurgebod dat wij elkaar in Nederland kunnen opleggen, maar dat wij ook mogen eisen van die ingezetenen die in een andere cultuur zijn opgegroeid. Niet uit onverschilligheid, maar om vreedzaam naast elkaar te bestaan en elkaars onafhankelijk oordeel en gedrag te honoreren. Tolerantie is immers het fundament onder een democratische samenleving die zowel het conflict over waarden aanvaardt als andermans overtuiging respecteert. Die verdraagzaamheid eindigt zodra de samenleving wordt geconfronteerd met openlijke blijken van discriminatie, in het bijzonder als die zich uiten in de vorm van racisme en vreemdelingenhaat. Toch past alleen in uitzonderlijke gevallen een beroep op het geweld van de staat en in elk geval een zorgvuldige reactie. Overheid en overheidsfunctionarissen -maar ook de bevolking als geheel- mogen geen verschijnselen van intolerantie 'over hun kant laten gaan', maar evenmin is het wijs om te vroeg in te grijpen met gebruik van politiegeweld.

Hoe volslagen verwerpelijk racisme ook is en hoezeer het verdient te worden bestreden, in de eerste plaats zal dat moeten gebeuren door overtuigen en overreden en minder door krampachtige vervolging en verbod. Soms is geen ander middel dan de strafvervolging of verboden-verklaring mogelijk, maar een samenleving die handelt vanuit overtuiging en zelfvertrouwen zal het optreden met politiegeweld vermijden, laat staan dat zij eigenmachtig geweld aanwendt en 'martelaren' creëert.

In principe geldt in hoge mate hetzelfde voor discriminatie naar geslacht, godsdienst of seksuele voorkeur. Zij is uit democratisch oogpunt volstrekt verwerpelijk en zij verdient daarom ook stelselmatige bestrijding. Maar alweer: effectiever dan de 'knoet' van de wet kan zijn, is het argument, het open debat en de kracht van gezamenlijk gedragen overtuiging. De wet is er niet als strijdmiddel maar om vast te leggen wat door de overgrote meerderheid van de bevolking aan rechtsovertuiging wordt gedragen. Voorzover het recht daaraan kan bijdragen, werkt straf waarschijnlijk minder effectief dan het beroep op de burgerlijke of administratieve rechter. Al moeten er ook dan geen illusies zijn: discriminerend gedrag krijgt publiekelijk weliswaar geen kans, maar het vooroordeel verdwijnt er niet mee. Dan kan alleen slijten door de tijd heen, dankzij sociale beïnvloeding en door geduldig overtuigen.

Wat hier in het algemeen bepleit wordt is geen overheidsonthouding maar wel terughoudendheid van de wetgever, in het bijzonder van de strafwetgever. Het probleem voor het optreden van de overheid tegen discriminatie naar, bij voorbeeld, geslacht en seksuele voorkeur is, dat dit niet zonder meer langs dezelfde weg mogelijk is als in het geval van racisme. Daarbij doen zich twee belangrijke rechtsvragen voor.

In de eerste plaats is er, behalve indien het over racisme gaat, in en buiten Nederland geen overeenstemming over wie door grondrechten in zijn handelen wordt beperkt: alleen de overheid of ook alle burgers en hun (particuliere) instellingen. Dat de overheid geen onderscheid mag maken naar sekse of seksuele voorkeur staat grondwettelijk vast, maar of het discriminatieverbod ook geldt voor iedere burger ('de horizontale werking' van grondrechten) staat nog ter discussie, al was het maar omdat het om een niet gemakkelijk op te lossen probleem gaat. Dat discriminatie op de genoemde gronden moreel verwerpelijk is, zal voor ons vaststaan. Dat betekent nog niet onmiddellijk dat het daarom ook altijd naar positief recht voor vervolging in aanmerking komt; daarover bestaat in elk geval lang geen eensgezindheid.

Een tweede probleem ligt in de grondrechten zelf. Die kunnen namelijk met elkaar in conflict komen, zoals de vrijheid van organisatie, godsdienst en meningsuiting met het verbod op discriminatie. Nergens bepaalt de Grondwet - noch de aanvaarde interpretatie van grondrechten - dat het ene grondrecht belangrijker is dan het andere en dus voorrang moet genieten. Wetgeving tegen discriminatie riskeert aldus gemakkelijk en noodgedwongen (grondrechten dienen daarin immers te worden gewogen) om wetgeving op de 'toegestane discriminatie' te worden: aldus vrijwel het tegendeel bewerkstellend van wat er mee wordt beoogd.

Als al tot wetgeving wordt overgegaan, dan verdient het geen aanbeveling die te ontwikkelen aan de hand van algemene bepalingen, maar die zorgvuldig te beperken tot specifieke vormen van discriminatie in specifieke omstandigheden.

Een sociaal-democratische partij heeft, als alle authentiek democratische stromingen, andere middelen dan alleen de wet om discriminatie te doen verminderen of beëindigen. Actief contact, gesprek met kiezers en bewuste beïnvloeding van hun opvattingen zijn minstens zo effectief, zoals het voorbeeld van de Almeerse partijgenoten sedert 1985 heeft laten zien. Antidiscriminatie is te gewichtig om aan overheid en overheids geweld alleen over te laten.

Hoezeer ook rekening houdend met de beperkte en tijdvergende middelen tegen vormen van discriminatie, de overheid mag niet aarzelen waar het gaat om ruimhartige opvang van vluchtelingen uit het buitenland: ruimhartig, niet slechts in kwantitatieve zin maar ook kwalitatief. Het gaat hier om een lastig vraagstuk, dat uiteindelijk alleen in Europees verband valt op te lossen. Zolang dat niet het geval is, mag Nederland niet opvallen door een onevenredig restrictieve politiek.

Die ruimhartigheid kan niet worden beëindigd, uitsluitend omdat de stroom van 'asielzoekers' door verbeterde (technische) middelen van verplaatsing bezig is gestadig te groeien en in de komende decennia ook zeker niet zal afnemen. Het aantal landen waarin in vrijheid en democratie kan worden geleefd is immers betrekkelijk gering in de wereld. Grotere mogelijkheden om die vrijheid te zoeken - met achterlating van alles - kunnen niet worden beantwoord met het sluiten van grenzen, ook niet als dat economische problemen oplevert. Dat zou een koude en rauwe vorm zijn van symptoombestrijding die een beschaafd land en een beschaafd werelddeel (Europa) niet past. Europese coördinatie - die ontgeenzeglijk nodig is - zal op zo groot mogelijke gastvrijheid moeten zijn gericht en op goede spreiding, niet op eendrachtig 'grenzen sluiten'.

L e v e n e n D o o d : m à g a l l e s w a t k à n ?

Technologische vernieuwing heeft de controle over de voortplanting vergroot, zowel voor de medische beroepsgroep als voor de patiënt/cliënt via de betaalde diensten van die beroepsgroep. Waar de seksuele revolutie van de zestiger jaren stond voor sex zonder voortplanting, zo lijkt de reproductieve revolutie van de jaren tachtig in het teken te staan van de voortplanting zonder sex, aldus de gynaecoloog Leon van Hall. Dat betekent dat we met dilemma's op ethisch, medisch, juridisch en sociaal gebied worden geconfronteerd.

Nieuwe voortplantingstechnieken, m.n. in vitro fertilisatie (IVF), kunnen uitkomst bieden in geval van ongewenste kinderloosheid. De bestaande centra kunnen de vraag niet aan. Als de prijs daalt, als IVF in het verzekeringspakket zou worden opgenomen, zou dat verdere vraag genereren.

Maar moet men publieke middelen aanwenden voor het 'nog niet geboren leven'? Moeten vrouwen blijvend hun identiteit ontlenen aan het moederschap? Daar staat tegenover dat ongewenste kinderloosheid het 'bestaande leven' enorm veel leed berokkent, dat kostbare eileideroperaties wél geaccepteerd worden en dat waarschijnlijk de verbeterde technieken, zoals op het gebied van inplanting of het gelijktijdig onttrekken van meerdere eitjes alsmede het invriezen daarvan, het succes-percentages in de nabije toekomst zal doen toenemen.

Als de huidige situatie ertoe leidt dat het toevlucht nemen tot IVF slechts bereikbaar is voor degenen die zich dat kunnen permitteren, lijkt dat in ieder geval een onrechtvaardige situatie die uit de wereld moet worden geholpen. Maar het criterium voor deze vorm van voortplanting, blijft een medische indicatie. Het 'bestellen' van kinderen wijzen wij af, evenals een ongebreidelde uitbreiding via privé-klinieken. Dat bemoeilijkt immers ook controle en follow-up. En dat is zeker nodig, want in feite beschikken we nog nauwelijks over betrouwbare onderzoekresultaten m.b.t. de gevolgen van deze behandelingsmethode voor moeders en kinderen. Controle over en beheer van niet gebruikt 'voortplantingsmateriaal' is noodzakelijk. Hierbij kan men denken aan het voorkomen van handel in em-

bryo's, het normeren van onderzoek -bij voorbeeld via een erkend onderzoeksprotocol- en het reguleren van afstammingskwesaties.

Zowel in het kader van erfelijkheidsonderzoek als met betrekking tot het ontdekken van afwijkingen bij ongeborenen heeft deze vorm van onderzoek sinds het einde van de jaren zestig een hoge vlucht genomen. Verfijning van de toegepaste methoden maakt het mogelijk om in een steeds vroeger stadium van de zwangerschap steeds meer te weten te komen over de fysieke kwaliteiten van de vrucht, hetgeen het mogelijk maakt, de geboorte van ernstig gehandicapt leven te voorkomen.

De stichtingen die zich, gesteund door ziekenkostenverzekeraars, met dit type research bezighouden, dienen melding te maken van nieuwe methoden.

Discussie hierover vindt plaats, maar beperkt zich tot de kring van direct betrokkenen, m.n. de verzekeraars en de medici. Men kan zich de vraag stellen of een dergelijke beperking terecht is; of alles mag wat kan? Want al kan men het als verworvenheid beschouwen, zelfstandig te kunnen beslissen over het al dan niet geboren laten worden van ernstig gehandicapten, zeker is het dat grenzen verschuiven; dat men zwangerschappen zou kunnen afbreken om zeer arbitraire redenen of, dat -bij voorbeeld om financiële redenen- dwang ontstaat om zich aan onderzoek te onderwerpen en op grond van de resultaten daarvan te laten aborteren. Het verdient aanbeveling de discussie over deze kwesaties in bredere kring te voeren, dan tot nu toe gebruikelijk. Niet met de bedoeling vanuit de politiek met dwingende regulering te komen, aangezien daarvoor op dit moment geen aanleiding bestaat. Wel kan nu reeds worden gesteld dat de ontwikkeling van selectieve abortus, op andere gronden dan serieuze afwijkingen (bijv. op grond van sekse) moet worden afgewezen, evenals de aantasting van de persoonlijke vrijheid om zich aan dergelijk onderzoek te onderwerpen of zich onvrijwillig te laten aborteren op grond van de onderzoeksresultaten.

De kennis over menselijk genetisch materiaal is de laatste jaren met sprongen vooruit gegaan. Uitspraken kunnen worden gedaan over de bevattelijkheid voor bepaalde ziekten, weerstand tegen bepaalde arbeidsomstandigheden of verwachte levensduur. Tevens brengt dit type onderzoek het uitbannen of het geneesbaar maken van ernstige ziekten naderbij. Dat er politieke antwoorden moeten komen op een aantal vraagstukken die gepaard gaan aan dit onderzoek is duidelijk. Immers genetische informatie kan worden misbruikt.

De individuele gegevens hebben een hoog privacy-gehalte maar tot nu toe is de bescherming van die privacy pover geregeld. Ook moet er in dit verband gedacht worden aan het opleggen van een acceptatieplicht, gekoppeld aan een inkomensafhankelijke premie van ziekteverzekeringsmaatschappijen aangezien zij anders zullen streven naar het afwijzen van mensen (of categorieën) met grotere risico's.

Meer in het algemeen zou een onvoldoende bescherming van individuele gegevens op dit punt, ertoe kunnen leiden dat er tweederangs burgers ontstaan en aanwijsbaar zijn, terwijl aan de andere kant manpower-planning (het creëren van supermensen) tot de mogelijkheden behoort. Op dergelijke ontwikkelingen moet men bedacht zijn, maar het is nog te vroeg om -uitgezonderd op het gebied van beheer van data-systemen- verdere regelgeving te formuleren.

De openheid waarmee de euthanasiediscussie in Nederland gevoerd wordt, is uniek in de wereld. Een openheid, die ertoe geleid heeft dat er genuanceerder standpunten konden ontstaan dan het simpele onderscheid tussen voor- en tegenstanders.

Met name onder de eerste categorie verschilt men over verschillende vragen van mening:

a. is het mogelijk het vraagstuk van de euthanasie via formele wetgeving te regelen;

b. zo ja, wanneer kan of moet tot dergelijke wetgeving worden overgegaan en

c. moet dan naar een oplossing in of juist buiten de sfeer van het strafrecht worden gezocht?

Zonder uit te sluiten dat het ooit tot formele wetgeving komt zijn wij van mening dat op dit moment niet langs deze weg naar een oplossing van het probleem gezocht moet worden. Wij stellen voor nu over te gaan tot het formuleren van juridische normen en procedures waarvan de naleving aan de beroepsgroep zelf kan worden gedelegeerd, maar waarbij toetsing door procureurs-generaal en rechterlijke macht mogelijk moet blijven. Als men meent dat dit de beroepsgroep, inclusief het betrokken verplegend personeel in zekere zin kwetsbaar maakt, immers afhankelijk van het optreden van procureurs-generaal; en als men bovendien meent dat onder die omstandigheden zeer veel artsen en patiënten de actieve euthanasie de verschijningsvorm zullen blijven geven van een (niet strafbare) vorm van stervensbegeleiding, hetgeen in zekere zin misleidend is - dan zijn dit ongetwijfeld nadelen aan dit voorstel tot uitstel van een definitieve regeling in de formele wet. Maar daar staat tegenover dat onder de huidige omstandigheden die nadelen alleen kunnen worden opgeheven als men accepteert dat niet onder alle omstandigheden de patiënt zélf het laatste en beslissende woord moet hebben.

Dat zelfbeschikkingsrecht staat voor ons centraal en dient de belangrijkste rol te spelen bij de ontwikkeling van procedures zoals hierboven genoemd. Procedures rond de sociale beheersing van stervensbegeleiding en gericht op solidariteit met de stervende.

Overigens zijn wij van mening dat ook de totstandkoming van normen en procedures reeds er aan kan bijdragen dat de noodzakelijke openheid ontstaat die een einde maakt aan de gewoonte om minstens 12.000 gevallen van actieve euthanasie per jaar te laten plaatsvinden onder de 'schuilnaam' medicamenteuze stervensbegeleiding.

Procedurele regelingen dienen eveneens te worden ontworpen voor die gevallen waarin het zelfbeschikkingsrecht geen feitelijke betekenis kan hebben, in het geval dus van jonge kinderen, ernstig geestelijk gehandicapten en comateuze patiënten.

De politieke orde en rechtsorde

146

Het vertrouwen in de overheid wordt in de eerste plaats bepaald door het rechtsgehalte van haar optreden: de mate waarin zij burgers als elkaars gelijken behandelt, hun zekerheid in rechten en plichten verschaft en rechtvaardige maatschappelijke verhoudingen tot stand brengt. De kwaliteit van de wet- en regelgeving speelt daarin een doorslaggevende maar verwaarloosde rol. Daarvan is verbetering urgent. Voor de vraag wie voor welke taak verantwoordelijk is en hoe taken tussen (centrale) overheid en samenleving dienen te worden verdeeld zijn drie maatstaven van belang: het democratisch karakter van de beleidsvorming, de deskundigheid van de beslissende instantie en de 'economie' van besluitvorming: zo doeltreffend mogelijke beslissing tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en financiële lasten. Die maatstaven, die op gespannen voet met elkaar kunnen staan, dienen telkens tegen elkaar te worden afgewogen.

5.1. 'Kerntaken' van de staat

Gedurende de jaren zeventig is de aandacht voor problemen van de moderne staat verschoven van gedachten over staatsrechtelijke en partijpolitieke hervormingen naar kritiek op het machtsbereik en machtsgewicht van de staat als zodanig. Enerzijds heeft dat te maken met kritiek die voortkomt uit de idee dat -in weerwil van goede bedoelingen- de staat vele en onoverzienbare afhankelijkheden schept in plaats van of naast onafhankelijkheid.

Anderzijds komt die kritiek voort uit betalingsproblemen: de staat heeft met subsidies 'macht gekocht op afbetaling', maar is dankzij economische stagnatie lang niet steeds meer in staat 'de termijnen te voldoen'. In samenhang daarmee is ook de kritiek geopend op de omvang van zijn herverdelingsactiviteit in meer economische zin.

Dat heeft de vraag doen rijzen waarvoor de staat nu wel en niet verantwoordelijkheid behoort te nemen en langs welke wegen. Die vraag is dus niet alleen het produkt van neo-conservatieve ideologische kritiek, maar ook van democratische behoefte. Er is over die opdrachten van de staat allerwege discussie ontstaan, maar er bestaat -zeker in Nederland- een betrekkelijk grote overeenstemming over wat kan worden gerekend tot de 'kerntaken' van de moderne staat. Men kan die als volgt in drieën verdelen:

- (1) de waarborging van openbare orde en veiligheid, intern en extern;
- (2) de zorg voor adequate fysieke en sociale infrastructuur;
- (3) de waarborg van bestaanszekerheid en een behoorlijk levenspeil.

Tot de openbare orde wordt hier niet alleen datgene verstaan wat rechtstreeks voortkomt uit het geweldsmonopolie van de staat: de waarborgen, desnoods met geweld, van innerlijke veiligheid (politie) en van externe veiligheid

(krijgsmacht). Tot de openbare orde behoort ook de veiligheid in ruimere zin te worden gerekend, als het behoud van het natuurlijk milieu, maar ook - en vanouds- de ordening van de markt. Die moet gelijkwaardige ruilverhoudingen tussen producent en consument mogelijk maken. Dat kan de overheid, ofwel door de werking van de markt te beperken (in geval van 'collectieve goederen') of juist door die te vergroten (mededingsbeleid).

De zorg voor fysieke en sociale infrastructuur brengt verantwoordelijkheid met zich voor goede verbindingen en mobiliteit, door middel van moderne voorzieningen voor transport van mensen, goederen en diensten, alsmede de verantwoordelijkheid voor een adequaat opleidingsniveau van de bevolking en hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek.

De sociale waarborgfunctie brengt de verantwoordelijkheid met zich voor een stelsel van sociale zekerheid voor wie niet onafhankelijk in zijn/haar inkomen kan voorzien en voor elementaire voorzieningen op het terrein van gezondheid en huisvesting. Die sociale waarborgfunctie -sterk bevorderd door het optreden van vakbeweging en sociaal-democratie- heeft intussen haar plaats gevonden in de 'sociale grondrechten', in de Grondwet van 1983.

Het feit dat aan de staat de verantwoordelijkheid is opgedragen, wil niet bij voorbaat zeggen dat hij die ook exclusief behartigt. In de praktijk kan hij de verantwoordelijkheid daarvoor delen met of opdragen aan (particuliere) maatschappelijke instellingen. Die gedeelde verantwoordelijkheid is niet slechts een kwestie van doelmatigheid, maar komt ook voort uit de beperkingen, aan het staatsoptreden gesteld door eisen van legaliteit (onderwerping aan eisen van recht), beperkte deskundigheid en door algemeen aanvaarde vrijheidsrechten.

De middelen waarover de staat beschikt zijn om te beginnen die van de voor ieder geldende rechtsregels. Daarnaast kunnen wenselijk gedrag en waarborgen worden totstandgebracht door middel van inkomensoverdrachten en financiële ondersteuning. Voorts kan de staat gebruik maken van vormen van mobilisatie, bij voorbeeld door voorlichting. Van invloed is tenslotte het stelsel van (hiërarchische) regels die de staat aan het optreden van zijn eigen ambtenaren en van lagere overheden stelt en die indirect van invloed kunnen zijn op de handelingsvrijheid van burgers. (Men kan hier denken aan belastinginstructies aan inspecteurs van belastingen en aan aanwijzingen van procureurs-generaal, aan officieren van justitie, over de te eisen strafmaat.)

Wie het debat over staatszaken goed heeft gevolgd, komt tot de conclusie dat het niet in de eerste plaats gaat om dat waarvoor de staat uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt als vertegenwoordiger van de bevolkingsgemeenschap als geheel. Niemand gelooft immers meer in een negentiende-eeuwse 'nachtwakersstaat' die uitsluitend verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid. De

onenigheid richt zich op de wijze van optreden: is de staat als enige verantwoordelijk; welke methoden past hij toe bij zijn optreden; zijn de taken tussen overheden juist verdeeld?

5.2 Vrijheidsbeperkingen aan staatsoptreden

Het samengaan van neo-conversatieve -in wezen: ideologische- kritiek met democratische behoefte aan openbaarheid en controleerbaarheid van overheids-optreden heeft het beeld van de overheid, vooral als 'schild voor de zwakken' rijkelijk aangetast. Soms lijkt het wel alsof de overheid hoofdzakelijk ellende aanricht en haar 'imago' in de publieke opinie heeft wel eens betere tijden gekend. Toch moet het allemaal niet worden overdreven. Niet alleen immers staan in ons land - en een groot deel van West-Europa - de taken van de staat als zodanig nauwelijks ter discussie, maar betreft de kritiek in wezen een hoog georganiseerde en in het algemeen zeer wel functionerende politieke orde. Het vele dat uitstekend marcheert is echter zo vanzelf gaan spreken dat wij er een blinde vlek voor hebben gekregen: pas in een vrij ver buitenland keert het besef terug hoe goed en grondig de zaken in Nederland zijn geregeld.

Er is echter sprake van nieuwe vraagstukken waarover hier kort moet worden gesproken. Die drijven de geleidelijk opgebouwde pretenties van de staat en zijn werkelijke invloedsmogelijkheden uiteen. Het bereik van de overheid neemt er niet door af maar deze vraagstukken eisen ofwel een ander optreden van de staat, ofwel zij beperken zijn vrijheid van handelen. Het gaat daarbij om vier belangrijke ontwikkelingen, die eerder in dit rapport overigens al uitvoeriger aan de orde zijn gekomen.

(1) Dankzij doelbewuste internationale organisatie, in het bijzonder in de Europese Gemeenschap, is de nationale bewegingsvrijheid van de staat aanzienlijk beperkt. Maar, hoe paradoxaal ook, die beperking is aanzienlijk bevorderd door de 'chaotisering' van de mondiale economische verhoudingen, in het bijzonder op monetair gebied, die de handelingsbekwaamheid in een klein exportgericht land ten dele beperkt, soms zelfs schaadt en ineffectief maakt.

(2) De onderneming opereert in toenemende mate grensoverschrijdend en kan zich dus effectief aan nationale (economische) ordening en sturing onttrekken. De internationale economische ontwikkeling vergt deze schaalvergroting van belangrijke bedrijven om hun continuïteit te verzekeren; zij maakt socialisatie en nationalisatie van bedrijven op nationale basis tot een achterhaald procédé van vermaatschappelijking.

(3) Een aantal essentiële maatschappelijke problemen is naar zijn aard grensoverschrijdend: dat geldt niet alleen maar voor de (internationale) militaire veiligheid, maar bij voorbeeld ook voor het natuurlijk milieu, de aanwending van natuurlijke hulpbronnen, alsmede belangrijke vormen van (georganiseerde) criminaliteit en de verspreiding van ziekten.

(4) De technologische ontwikkeling vergt drastische wijziging in het stelsel van voortbrenging en daarmee in het arbeidsbestel, waardoor nieuwe eisen worden gesteld aan het staatsoptreden ter waarborging van bestaanszekerheid, maar ook aan de bewaking van individuele veiligheid en vrijheid.

(5) Het proces van individualisering en versterkt verlangen naar (individuele) onafhankelijkheid stelt veel hogere eisen aan het rechtskarakter van het staatsoptreden, maar doet voorts eisen van rechtvaardigheid tegenstrijdig worden. Daarbij geldt niet alleen meer de sociale klasse, maar ook het patriërchaat als criterium van sociale ongelijkheid ('draagkracht' versus 'individualisering').

De staat wordt van binnen en van buiten beperkt in zijn interventie- en handelingsmogelijkheden en tegelijk gesteld voor de noodzaak zijn strategie van optreden te wijzigen. Daarbij kan hij niet, zoals vroeger, bij voorbaat rekenen op een grote mate van maatschappelijke overeenstemming.

Dat alleen reeds kan duidelijk maken, dat veel problemen van de politieke orde niet primair zijn ontstaan door een opeenstapeling van grove fouten in het verleden of door democratische proceduregebreken en in elk geval niet uitsluitend daardoor zijn te verklaren. Belangrijker is dat de 'omgeving' veranderd is en voor de staat, in het bijzonder de centrale overheid in haar huidige wijze van optreden, per saldo 'beleidsvriendelijker' geworden. Al deze problemen noodzaken tot vernieuwing van de politieke orde, waarbij niet zozeer de taken zelf in het geding zijn als de wijze waarop en de mate waarin die door de nationale staat (kunnen) worden uitgeoefend.

5.3 De rechtsorde: terug naar de wetgever

Bij de wijze waarop de staat zijn interventies pleegt kan hij, met behulp van straf en beloning, ordenen en regelen. Hij kan ook voorwaarden scheppen waardoor partijen in de samenleving met elkaar, op basis van gelijkwaardigheid, ruilverhoudingen aangaan. Hij kan tenslotte middelen verdelen door die aan de ruil te onttrekken.

Ordenen en regelen gebeurt klassiek met behulp van de wet. Dat geldt ook voor herziening van (ongelijkwaardige) ruilverhoudingen, bij voorbeeld door een wettelijke verzekeringsplicht of door algemeen-verbindendverklaring van arbeidsovereenkomsten.

Problemen met de bestaande wet- en regelgeving

Aan de wetgeving kleeft een aantal problemen. Zij vooronderstelt een maatschappelijke overeenstemming over rechtvaardigheidseisen die in die vorm vaak niet meer bestaat. Voorts is zij veelal uitgelopen in een detaillering en tegelijk ver-

koking van dwang, die naleving ernstig bemoeilijkt, soms haast onmogelijk maakt. Tenslotte geeft wetgeving veelal geen duidelijke normen meer, maar schept slechts bevoegdheden aan de uitvoerende macht, in de zin van vergunning of ontheffing. Die leiden er al te vaak niet toe dat gelijkheid wordt geschapen maar ongelijke behandeling en bovendien weinig bestendig optreden wordt bevorderd. De wet- en regelgeving hebben aldus verloren aan essentiële kenmerken: zij scheppen onvoldoende vrede, onvoldoende bestendigheid, onvoldoende duidelijkheid.

Naast -en soms in plaats van- ordening is de overheid gaan interveniëren met behulp van de 'geldbuidel': in casu financiële steun, garanties, aftrekposten. Wij duiden deze, ietwat grof, alle aan als 'subsidie'. Daarvoor kan de wettelijke regeling worden gebruikt; veel vaker gebeurt zulks buiten de wetgeving om op grond van de bestuursbevoegdheid van regering en ministers, uitsluitend bewaakt -en dat nog zeer beperkt- door het budgetrecht van het parlement.

De gedachte achter deze regelingen 'buiten de wet om' -we spreken tegenwoordig van beleidsregels- is wel te begrijpen. Beleidsregels zijn minder star en kunnen dus ook op bijzondere gevallen worden toegesneden zonder al te ingewikkelde procedures. Bovendien lenen zij zich voor snelle aanpassing aan gewijzigde omstandigheden. De ruimte voor experimenten is er groter. Tenslotte zijn dit soort 'beschikkingen' en 'regelingen' vaak tot stand gekomen vanuit de illusie dat regering of minister er snel weer vanaf kon als de tijden te duur werden. In het algemeen: meer dan de wet kan de beleidsregel ongelijke gevallen ongelijk behandelen en juist daardoor materiële gelijkheid tot stand brengen. Zulke 'regelingen' kunnen overigens zeer kostbaar zijn: de objectsubsidie in de bouw bedraagt in 1988 vele miljarden en de individuele huursubsidie 1.75 miljard. Sommige 'echte' wetten zijn heel wat goedkoper.

Overigens worden subsidies lang niet steeds verleend ter vergroting van rechtvaardigheid. Minstens zo vaak worden zij gedicteerd door economische motieven en beogen zij produktiebevorderend te werken: dat geldt voor bouw en middenstand en voor investeringssubsidies. Het gunstig effect op sociale verhoudingen is hooguit indirect.

Toch kleven aan het subsidiemechanisme (en dus de beleidsregelgeving) grote gevaren: in de praktijk wordt het opgevat als een duurzame garantie; werkt het een beroep op het precedent in de hand en is de parlementaire betrokkenheid zo al niet afwezig dan toch gebrekkig. Maar het belangrijkste probleem is dat, in tijden van noodzakelijke bezuiniging, het onthouden van subsidie minstens zo'n zware werking uitoefent als de strafsancie in de wet; voorts laat het de sterke indruk na van contractbreuk. De overheid wordt op belangrijke levenssterreinen beschouwd als een onbetrouwbare onderhandelingspartner.

De indruk van onbetrouwbaarheid en contractbreken wordt nog versterkt, indien en voorzover de financiële steun wordt beëindigd of verminderd, maar de

bijbehorende ambtelijke bureaucratie en de voorschriften niet. Het laat zich aanzien dat ook in voorspoediger tijden deze 'onbetrouwbaarheid' het overheidsoptreden zal blijven achtervolgen.

Alle overheidsoptreden tenslotte wordt meer en meer tegemoet getreden door groepen en individuen die 'calculerend' omgaan met haar voorschriften: hoe zoveel mogelijk voordeel te verkrijgen tegen zo gering mogelijke prijs. Een gedrag dat overigens grotendeels door diezelfde overheid is uitgelokt: door veel te ingewikkelde subsidievoorwaarden, door onoverzichtelijke en onbestendige regelgeving, door gebrekkige of geheel achterwege blijvende toetsing van naleving. Zij neigt nu tot een reactie van meer detaillering en meer controle, die weer meer ontwijkend gedrag uitlokt: een vicieuze cirkel.

Herstel van het primaat van de wetgever

De overheid bestaat en functioneert echter bij de gratie van het recht, niet alleen gemeten naar het resultaat van haar handelen (sociale rechtvaardigheid) maar ook naar haar wijze van optreden (rechtmatigheid). Wil de burger in het overheidsoptreden recht blijven zien, dan stelt dat strenge eisen aan haar optreden waaraan zij nu onvoldoende beantwoordt.

Dat betekent, naar ons oordeel, het volgen van opvattingen als die van de 'commissie vermindering en vereenvoudiging van regelgeving' (zie Geelhoed) en de 'commissie wetgevingsvraagstukken' (zie Polak), die beide hebben gepleit voor herstel van het primaat van de wetgever. Dat betekent minder regulering door middel van wetgeving die alleen bevoegdheden in het leven roept, en meer wetgeving met in de wet zelf vastgestelde gedragsnormen. Voorts vergt dat een zekere verschuiving van informele beleidsregelgeving naar meer bestendige formele wetgeving. Ook en juist waar het om financiële steun gaat.

Om te vermijden dat regels hun doel voorbij schieten zou veel meer -ook sociaal-wetenschappelijke- aandacht nodig zijn voor redelijk te voorziene effecten van regulering, voor harmonisatie van wetgeving en voor het effect van cumulatie van regelgeving vanuit verschillende departementen. (Men denke hier bij voorbeeld aan het effect van enerzijds de WIR en anderzijds de vangstbeperkingen op het visserijbedrijf. Dat soort tegenstrijdig optreden is aan de orde van de dag.) Omdat effecten soms niet goed zijn te voorzien, zou regelgeving systematisch gepaard moeten gaan met evaluatie achteraf, met behulp waarvan onverwachte neveneffecten kunnen worden opgespoord. Vereisten waarmee niet alleen in de (ambtelijke) wetsvoorbereiding rekening moet worden gehouden maar minstens zozeer bij het gebruik door de Kamer van haar amendementsrecht.

De Nederlandse staat vormt niet alleen een rechtsgemeenschap maar ook een economische risicogemeenschap, zoals wij sedert het einde van de jaren zeventig maar al te goed weten. Die economische voorwaardelijkheid zal onvermijdelijk een belangrijke rol moeten spelen, temeer waar wetgeving financiële aanspraken tot stand brengt. Aldus kan het gevoel dat de wetgever 'contractbreuk' pleegt (zoals heel navrant bij de WAO het geval is geweest) in belangrijke mate worden vermeden. Tegelijkertijd vereisen sociale rechtvaardigheid en rechtszekerheid dat regelingen een duurzamer karakter hebben naarmate burgers er meer voor hun bestaan van afhankelijk zijn: zulke regelingen en hun aanspraken kunnen niet 'per jaar' worden gewijzigd.

Overwogen zou moeten worden -maar dat vergt veel studie- in hoeverre negatieve strafsancities in wetgeving (die hoofdzakelijk de rechterlijke macht en het politie-apparaat overbelasten) zouden kunnen worden vervangen door meer positieve sancties die naleving (economisch) voordelig maken. Het klassieke voorbeeld van zulke wetgeving is de AOW, zoals die er tot voor kort uitzag. De wet is redelijk eenvoudig en ieder heeft er belang bij haar na te leven om zelf t.z.t. voor uitkering in aanmerking te komen. Iedere gepensioneerde krijgt een AOW-uitkering, ongeacht eigen pensioeninkomsten. Fraude in de vorm van het opeisen van te hoge uitkering komt daardoor niet voor, zodat de uitvoeringskosten zeer laag zijn. De recente individualisering van uitkeringen heeft voor het eerst draagkracht-elementen geïntroduceerd, die het helaas weer interessant maken te frauderen. Ander voorbeeld: de huidige omroepbijdrage -die nagenoeg massale fraude garandeert- zou kunnen worden vervangen door een algemene omroepheffing voor eenieder. De Nederlanders die niet over radio of tv beschikken behoren tot de zeer zeldzame verschijnselen.

Waar sancties onvermijdelijk zijn, zou meer moeten worden gedacht in termen van administratieve maatregelen en aan de mogelijkheden van civiel-rechtelijke actie naast of in plaats van strafsancities. Strafsancities dwingen immers het Openbaar Ministerie (en dus de politie) achter fraude of overtreding aan te gaan. Dat is goed, als het om (ernstige) misdrijven gaat, niet als het gaat om gedrag dat de overheid niet naar de zin is (en dus vervelend) maar niet echt zeer ernstig. Openbaar Ministerie en politie zijn al zwaar overbelast; elke nieuwe strafsancie lokt aldus een nieuwe massa beslissingen tot seponering (niet-vervolgen) uit. Dan kan de overheid beter zelf haar zaken regelen (door administratieve maatregelen) of aan burgers het recht geven naar de rechter te stappen om naleving van regels door anderen af te dwingen (civiele actie). Dat laatste veronderstelt overigens dat de toegang tot de burgerlijke rechter van zo laag mogelijke drempels wordt voorzien.

Terugkeer naar de 'echte' wetgeving vergt een zekere ruimhartigheid van de wetgever als het gaat om de concrete uitvoering: niet alles valt vooraf te voorzien.

Afgezien van stelselmatige evaluatie, zou daarvoor ruime decentralisatie, aan zelfstandige bestuursorganen, particuliere instellingen en lokale overheid een hulpmiddel zijn. De wetgever moet dus enerzijds meer (wezenlijke normen) vaststellen, anderzijds (in de uitvoering) minder.

Volledig kiesrecht voor duurzaam hier verblijvende minderheden

Tenslotte: wie behoren nu tot die Nederlandse rechtsgemeenschap? Zijn dat in principe alleen zij die ook de Nederlandse nationaliteit bezitten, of gaat het om allen die sociaal, cultureel en economisch aan de beschavingsontwikkeling bijdragen, doordat zij hier duurzaam wonen en werken? Een oud Brits adagium zegt: 'No taxation without representation' (Belasten mag niet, tenzij met zeggenschap over de besteding). Dat motto behoort op alle ingezetenen van toepassing te zijn, niet alleen als het gaat om belastingen en premies maar ook als het kiesrecht in het geding is. Duurzaam hier verblijvende 'minderheden' behoren, niet alleen voor de gemeenteraad, maar ook voor Tweede Kamer en Provinciale Staten in het bezit van het volledige kiesrecht te worden gesteld.

Mogelijkheden voor betere ordehandhaving

Naarmate de overheid zichzelf weer meer hult in het kleed van wet en recht, daarin helder en bestendig is en, naar de mate van het mogelijke, een betrouwbaar gesprekspartner, is zij meer in staat om bedrog, fraude en obstructie met succes aan te pakken. Dan scheidt zij ook voor de gehele keten van opsporing, vervolging, berechting en (straf)executie de ruimte die deze nodig heeft maar die nu ontbreekt. Voor de volstrekt noodzakelijke handhaving van het recht en de bestrijding van misdaad (met 'witte boord' gepleegd of met 'blauwe') is een apparaat nodig dat zijn werk behoorlijk kan doen. Dat is niet primair een kwestie van 'nog een blik agenten opentrekken' maar van een organisatie die haar werk aan kan en die niet nodeloos wordt belast. Dat is ook een kwestie van preventie: situaties vermijden die aansporen tot misdaad. De overheid kan daar in het stellen van goede regels veel aan doen. Daar waar de burger ophoudt zich thuis, op zijn werk en op straat veilig te voelen, faalt de staat niet alleen in zijn oudste kerntaak (ordehandhaving) en zal hij uiteindelijk het monopolie op geweld verliezen. Maar hij wordt tenslotte op alle andere terreinen van activiteit ongeloofwaardig, als hij niet eens in staat is zijn eerste en oudste opdracht naar behoren te vervullen.

5.4 Vernieuwing van democratie en bestuur: drie opties

Het vertrouwen in de overheid wordt in belangrijke mate bepaald door het rechtsgehalte van haar optreden: de mate waarin zij burgers als elkaars gelijken behandelt, hun zekerheid in rechten en plichten verschaft en rechtvaardige maatschappelijke verhoudingen tot stand brengt. De kwaliteit van de wet- en regelgeving speelt daarin een doorslaggevende, maar ook wel enigszins verwaarloosde rol.

Toch zegt dat nog maar weinig over de plaats van de overheid en de 'politieke orde' in het geheel van de samenleving, over de verantwoordelijkheid die de overheid in concrete gevallen heeft te aanvaarden en over het democratisch karakter van de politiek. De kwaliteit en geloofwaardigheid van het overheidsoptreden, daarmee in belangrijke mate het ordelijk functioneren van het maatschappelijk verkeer is van een drietal factoren afhankelijk. In de eerste plaats is dat het democratisch karakter daarvan: in hoeverre geeft het overheidsoptreden weer wat in de bevolking als juist wordt beschouwd en in hoeverre wordt zij in de politieke besluitvorming actief betrokken. In de tweede plaats gaat het om de effectiviteit en het probleemoplossend vermogen. Men zou dat de economie van het overheids-optreden kunnen noemen: met zo weinig mogelijk lasten, voor burgers en bestuur, zoveel mogelijk effect bereiken. In de derde plaats is de competentie waarmee de overheid optreedt van essentieel belang: zij bemoeit zich met allerlei ingewikkelde kwesties en belangen en willen daar geen ongelukken uit voortkomen, dan moet zij nauwkeurig weten wat zij doet.

Dat klinkt allemaal tamelijk voordehand liggend, maar het probleem is dat deze drie vereisten elkaar bij tijd en wijlen voor de voeten lopen: maximale democratisering is uit een oogpunt van slagvaardigheid en 'economie' van besluitvorming lang niet altijd gewenst; competent bestuur is afhankelijk van elders bestaande deskundigheid waarop het vaak moet 'wachten' en dat problemen anders formuleert; competent bestuur maakt 'leken' voorts op allerlei terrein afhankelijk van zijn deskundigheid en dus minder 'democratisch'. Slagvaardig overheidshandelen is tenslotte niet altijd deskundig. Het hangt van de omstandigheden af, welk criterium -democratie, competentie of economie- de voorrang dient te krijgen; door de tijd heen kan het noodzakelijk zijn aan het ene criterium algemene voorrang te geven boven het andere wegens 'achterstallig onderhoud'.

Bij 'economie' van besluitvorming kan de vraag aan de orde komen, of een lagere overheid een vraagstuk niet sneller kan oplossen dan de centrale overheid dan wel een ambtelijke dienst, die voldoende bewegingsvrijheid daarvoor krijgt. Bij 'competentie' is het de vraag, of maatschappelijke instellingen -scholen, ondernemingen, de arbeidsovereenkomst- niet meer geschikt zijn de verantwoordelijkheid voor de oplossing van problemen te nemen, eenvoudig omdat zij hun

zaken beter kennen dan kamerleden of ambtenaren. Bij democratie kan men zich afvragen waarmee de samenleving meer is gebaat: bij participatie aan besluiten vooraf of bij goede rechtsbescherming, of bij decentralisatie of bij controlemogelijkheden, hetzij door de Kamer uitgeoefend of door de burgers zelf, d.m.v. referenda.

Als er sterk wordt aangedrongen op betere regels, betere taakverdeling tussen staat en samenleving, minder bureaucratie en grotere bestendigheid in overheidsop treden kan dat duiden op gebrek aan democratisch gehalte, maar ook op incompetentie of op veel te traag en oneconomisch bestuur. In de jaren zestig en zeventig heeft, niet zonder reden, het democratisch gehalte van staat en staatsinterventie uitgebreide aandacht gehad. De laatste tien jaar is de aandacht sterker geworden voor elementen als deskundigheid en beslissingseconomie of, met andere woorden, slagvaardigheid. Gedachten over decentralisatie, deregulering en privatisering zijn daarvan, ook in de eigen kring van de Partij van de Arbeid, belangrijke uitingen.

Hiervoor is al uiteengezet dat vernieuwingen in het bestuur en in de politiek noodzakelijk zijn en waarom. De vraag is welke de richting zou zijn waarin die vernieuwingen moeten worden gezocht. Probleem daarbij is, dat algemene antwoorden daarop niet gemakkelijk zijn te geven, afhankelijk als zij in wezen zijn van de concrete omstandigheden op allerlei, heel verschillende beleidsterreinen. Soms is het wijs de 'greep van de overheid' te verminderen; soms moet die juist groter worden en dan weer anders georganiseerd dan tot dusver. Soms ook zou ordening en interventie buitengewoon wenselijk zijn, maar is de nationale overheid te klein om voldoende macht te ontwikkelen: helaas is dat steeds vaker het geval, met name in het sociaal-economische verkeer.

Toch is er wel iets te zeggen over de algemene richting die het overheidsbestuur zou kunnen kiezen, gegeven algemene veranderingen als in het eerste hoofdstuk beschreven en ook de kritiek op het optreden van de overheid.

Daarbij past nog één opmerking vooraf: sinds de Tweede Wereldoorlog is de bemoeienis van de overheid met wat er in de samenleving gebeurt aanzienlijk uitgebreid. Er is weinig meer in de samenleving, waarmee de overheid niets te maken heeft. Toch betekent dat niet dat de 'macht van de staat' nu zoveel groter is geworden, zoals vaak wordt beweerd. Hoe meer terreinen van bemoeienis, hoe meer de overheid afhankelijk is geworden van maatschappelijke invloed en tegenmacht. Men kan de stelling verdedigen dat hoe groter het machtsbereik (terreinen van bemoeienis) des te geringer het machtsgewicht (effectieve sturing) van de overheid is geworden en hoe meer zij afhankelijk is van overleg en instemming. Dat is op zichzelf uitstekend, maar veranderen is daardoor moeilijker geworden en 'gestreng optreden' evenzeer, zelfs op die terreinen waar de overheid daartoe vanouds gehouden is. De overheid is, om zo te zeggen, 'in de samenleving wegge-

zakt' en de hele samenleving is 'een beetje staat' geworden. Politieke hervorming betekent aldus altijd tegelijkertijd maatschappijhervorming en dat zal, hoe noodzakelijk ook, altijd met pijn gaan en bovendien langzaam.

Afhankelijk van de 'definitie' van het probleem en de richting die men op wil zijn er drie opties of benaderingen: (1) centralisatie; (2) centralisatie en democratisering en (3) decentralisatie en democratisering.

Optie 1: Centralisatie

Hoewel het primair neo-conservatieven zijn die staat en democratie overbelast achten, groeien ook onder sociaal-democraten twijfels over de vraag of de staat niet lijdt onder de veelheid en versnippering van zijn bemoeienis. Dat leidt immers tot verlies aan gezag en ineffectiviteit. Weinig geloof wordt gehecht aan de zin van meer of minder vergaande decentralisatie: Nederland is er te klein voor, gegeven de problemen die vaak internationaal van karakter zijn, en het zou de bureaucratie alleen maar vergroten en bovendien het noodzakelijk functioneren van zowel economische als sociale orde verstoren. Decentralisatie leidt immers gemakkelijk tot bestuurlijke wildgroei en is geen doelmatig middel tegen 'regelneverij'. In deze optie is er geen weg terug naar lagere overheden en 'kleine schaal': het huidige niveau van beslissen is eigenlijk al te klein.

Wat moet worden vernieuwd is de organisatie van de overheid zelf, zodat die effectiever functioneert. Dat vergt minder gedetailleerde overheidsinterventie ('deregulering') en bijbehorende afslanking en sanering van het overheidsapparaat. Zulks, ongeacht het aanzienlijke verlies aan arbeidsplaatsen bij de overheid, die zulke sanering zou vergen. Voorts moet, zeker in de uitvoering, veel worden overgelaten aan betrokken organisaties en kan het optreden van instellingen efficiënter worden door deze te dwingen tot meer marktgericht handelen ('privatisering').

De ambtelijke uitvoering zou daarnaast meer dan nu verzelfstandigd moeten worden in autonome diensten of 'agencies', die grotendeels aan de ministeriële verantwoordelijkheid worden onttrokken. Eventueel kunnen zij regelmatig aan de wetgever rapporteren en voor concrete gevallen verantwoording afleggen aan een met voldoende bevoegdheden toegeruste Ombudsman.

Tenslotte zou -gelet op de blijvend smalle marge voor politieke prioriteiten- een zekere depolitisering de politieke besluitvorming ten goede komen. Onder 'depolitisering' wordt hier verstaan dat allerlei sociale problemen niet telkens worden gezien vanuit een partijpolitiek en ideologisch standpunt, maar worden benaderd op meer zakelijke manier. Aldus wordt het ook minder moeilijk om

voor zulke problemen een oplossing te vinden, die door een parlementaire meerderheid kan worden gedragen, waarschijnlijk daardoor ook door een ruime meerderheid in de samenleving.

Wellicht dat de invloed van groepen en organisaties op het regeringsbeleid zou verminderen, maar het bestuur zou onder sterke democratische controle vanuit het parlement en - wat de uitvoering betreft - door de Ombudsman meer ruimte krijgen voor slagvaardig beleid. Dat alles onder een zekere terugtred en geringere belasting en evenredig grotere medeverantwoordelijkheid voor het algemeen belang van instellingen in de maatschappij zelf. Aan hun functioneren zouden, zo nodig, eisen kunnen worden gesteld in de vorm van een verantwoordingsplicht jegens overheid en/of cliëntèle: aldus zou, met hetzelfde effect, verdelende rechtvaardigheid kunnen worden vervangen door ruilrechtvaardigheid.

In deze optie past ook het idee van minimumvoorzieningen van staatswege, naast aanvullende regelingen op particuliere basis, bij voorbeeld via de CAO.

Meerderheidsvorming in het parlement zou in beginsel zo breed mogelijk moeten zijn; tegenstellingen zouden moeten worden beperkt tot datgene wat werkelijk de identiteit van politieke partijen raakt. Dat zou het voor de Tweede Kamer ook gemakkelijker maken haar controlerende taak uit te oefenen. Die noodzakelijke controle vooronderstelt intussen wel dat het regeren meer wordt overgelaten aan het kabinet en de bemoeienis met het regeringsbeleid-vooraf tot een redelijk minimum wordt teruggebracht.

Optie 2: Centralisatie en democratisering

Een tweede mogelijke oplossingsrichting laat evenzeer weinig ruimte voor schaalverkleining in beleidsvorming, omdat daar om tal van redenen -net als in de eerste optie- niet erg in wordt geloofd. Maar zij ziet de noodzaak -gegeven het legitimiteitsverlies van de overheid- verder te gaan in de democratisering van de besluitvorming en zij aanvaardt voorts een hoge regeldichtheid in onze samenleving als onontkoombaar uitvloeisel van een ingewikkelde maatschappij.

Privatisering en 'ontkleding' van de ministeriële verantwoordelijkheid ziet zij hoofdzakelijk als verlies aan democratie. Het stellen van politieke prioriteiten wordt daardoor immers bemoeilijkt, zoals trouwens door elke doelbewuste depotitisering.

In deze optie gaat het er nu juist om politieke organen en hun invloed, op basis van de kiezersuitspraak, te vergroten; de kiezer ook meer direct bij politieke besluiten te betrekken. Dat zou onder meer vereisen dat politieke partijen sterk

aan beginselvastheid winnen en stelselmatig hun opvattingen aan beginselen toetsen. Voorts zou aanzienlijk meer en intensiever overleg vooraf over politieke besluiten noodzakelijk zijn, niet alleen met gevestigde belangengroepen maar ook met spontane actiegroepen van minder hecht georganiseerde mensen.

Dat betekent de noodzaak van duidelijke politieke verhoudingen en coalities waartussen de burgers kunnen kiezen. Het betekent een reorganisatie van de ministerraad die het stellen en doorvoeren van prioriteiten versterkt, bij voorbeeld door projectmatige aanpak van problemen. Het zou kunnen leiden tot periodieke toetsing van publieke voorzieningen met behulp van 'jury-uitspraken' en het zou moeten leiden tot het correctieve referendum, waarbij het initiatief altijd bij de kiezer wordt gelegd. De formele advisering zou niet aan de regering maar aan de wetgever dienen te worden uitgebracht, waarbij de Tweede Kamer ten minste het recht van initiatief verwerft naast de regering. Van politieke partijen zou dat een vrij hoog ideologisch gehalte vergen en een keuze van haar kandidaat-politici primair op basis daarvan.

Tenslotte zou de individuele rechtsbescherming van burgers en groepen van deze optie het sluitstuk moeten vormen: met een minimum aan formele voorschriften en meer nog dan tot nu toe dicht bij de burger tot stand gebracht. Wellicht dat dit het bestuur in zijn slagvaardigheid zou hinderen, maar dat zou de prijs zijn die een optimale democratische beïnvloeding zou vergen.

Het moge duidelijk zijn dat in deze optie de democratische geloofwaardigheid als de belangrijkste maatstaf voor alle overheidsoptreden wordt gezien en dat die als het best gewaarborgd wordt beschouwd bij een hoge concentratie van besluitvorming bij de centrale overheid. Met alle respect voor competentie en economie van besluitvorming: participatie staat voorop, ook al zouden de organen van de overheid daardoor in hun bewegingsvrijheid worden beperkt. Vernieuwing van politiek en bestuur zouden langs wegen, in de jaren zestig en zeventig geweest, met kracht moeten worden voortgezet.

O p t i e 3 : D e c e n t r a l i s a t i e e n d e m o c r a t i s e r i n g

Er is een derde oplossingsrichting die veel democratisering van recente jaren als ten dele schijndemocratisering beschouwt, omdat politieke prioriteiten (tenzij in financiële termen) in een land van politieke minderheden maar beperkt zijn te stellen en bovendien de centrale overheid dankzij internationalisering enerzijds, stagnatie en verkokering anderzijds aan effectieve invloed verliest. In deze optie wordt tot op zekere hoogte de verregaande verstrengeling van staat en maatschappij (en dus een zekere depolitisering) aanvaard, wordt jegens de centrale overheid een zwaar accent gelegd op goed en evenwichtig beheer, meer dan op radicale en gedetailleerde hervormingen.

Tegelijkertijd wordt grote waarde gehecht aan democratisering van al dan niet particuliere organen en instellingen, die zich meer direct dan politieke organen met zaken van burgers bezighouden: de onderneming, het ziekenhuis, de school, de welzijnsinstelling, de woningcorporatie. Zulke organismen zouden, mits zelf staande onder democratische controle, veel meer dan tot nu toe initiatief en verantwoordelijkheid met de overheid moeten kunnen delen, zonder te 'lijden' onder haar democratische maar vaak ook ambtelijke en incompetentie dwangmiddelen. De overheid zou wel algemene voorwaarden moeten stellen, maar veel van de inhoudelijke beslissingen aan die instellingen moeten overlaten: in feite zouden zij daardoor onder effectiever (zij het minder intensieve) controle staan en meer volgens hun eigen normenpatroon kunnen functioneren. Ook hier een zekere mate van deregulering en van privatisering, maar onder medeverantwoordelijkheid van de wetgever en niet zonder meer noodgedwongen gehoorzaamend aan markt wetten. De democratische beïnvloeding verplaatst zich daarbij tot op zekere hoogte van het terrein van de politiek in eigenlijke zin naar dat van de maatschappelijke instellingen zelf. De politieke organen zouden echter een zekere terughoudendheid in acht moeten nemen jegens de mate maar vooral ook de vorm die de democratie in zulke instellingen aanneemt. Daar waar de eigen identiteit een grotere rol speelt, zou die terughoudendheid van meer belang zijn.

De algemene voorwaarden, door de wetgever te stellen, zouden zich moeten concentreren op de kwaliteit, de algemene toegankelijkheid, de doelmatigheid van organisatie en de kosten voor de volkshuishouding als geheel. Immers, de overheid moet daaraan minimale eisen kunnen stellen, zodat burgers niet van essentiële voorzieningen kunnen worden uitgesloten. Dat kan, afhankelijk van de omstandigheden, door overheidsvoorschriften aan instellingen zelf te stellen of, liever nog als dat kan, door de consument in een positie te brengen waardoor hij onafhankelijk kan kiezen. Voor wat de kosten betreft, zal meer moeten worden gezien naar wat dat betekent voor de volkshuishouding als geheel dan naar de strikte gevolgen voor de collectieve uitgaven: sommige vormen van privatisering zijn per saldo heel wat duurder dan rechtstreeks collectief beheer.

Afhankelijk van het soort van activiteiten en hun maatschappelijk belang zou dat via de markt kunnen, maar ook door middel van particulier initiatief zonder winst oogmerk of door zelfstandige organen van openbaar bestuur. De overheid zou voorts de samenwerking met ondernemingen moeten zoeken (public-private enterprise) of juist zelf concurrerende instellingen (zoals de oorspronkelijk beoogde Postbank) kunnen opzetten.

Dat alles vergt weliswaar een centrale overheid die radicale afslanking uitsluit maar zij werkt pas dan effectief, indien aan de lagere overheden meer en vrijere verantwoordelijkheid wordt gelaten. Allerlei gedeconcentreerde overheidsdiensten zouden onder het gezag van ofwel de gemeente ofwel -in toetsende zin-

dat van de provincie moeten worden gebracht. Juist de gemeente blijkt veelal slagvaardiger en effectiever, zelfs met minder financiële middelen, dan een veel meer verkokerde centrale overheid.

Dat betekent een zekere terughoudendheid van althans de centrale overheid. Dat sluit, gelet op haar blijvend gewichtige rol, democratiseringsinitiatieven zoals bij voorbeeld het correctieve referendum en betere advisering niet uit.

Minder behoefte zou er zijn -bij zulke functionele en territoriale decentralisatie en bijbehorende democratisering- aan krampachtige politisering van nationale beleidsvorming. Het nationale parlement zou gebaat zijn bij meer nadruk op algemene wetgeving en op globale, maar doelmatige controle. Dat betekent, net als in de eerste optie, relatief grotere bewegingsvrijheid voor de regering, maar gelijktijdig meer ruimte voor het parlement tot evaluatie van actueel beleid.

In deze optie wordt er vanuit gegaan dat het niet alleen de politiek is die 'vorm geeft aan de samenleving' maar dat voor maatschappelijke vernieuwing minstens zoveel moet worden verwacht van de samenleving zelf en dat de overheid vaak meer de arbiter is en medespeler dan in alles de aanvoerder. Dat betekent een zekere terugkeer van de weg naar politisering (en dus ideologisering) van elk maatschappelijk verschijnsel of probleem. Het betekent ook dat iets wordt teruggenomen van de verwachtingen van politieke participatie om ruimte te scheppen voor in een in zijn handelen 'zuiniger' staat en voor competentie waar die het grootst is. Immers, hoe meer aan sociale democratie wordt overgelaten hoe minder eigen ruimte -behalve op hoofdzaken- rest voor politieke democratie.

De commissie meent dat vernieuwingen van de politieke orde langs deze weg meer ruimte scheppen voor duurzame en algemeen aanvaarde maatschappelijke vernieuwing dan een wel slagvaardige, maar slechts op beperkt terrein actieve en ook nogal 'harde' overheid (zoals in de eerste optie) en ook meer dan een radicaal gepolitiseerde en gedemocratiseerde overheid, die echter op lange termijn geen stap meer kan verzetten (zoals in de tweede optie).

Alles tegelijk: maximale participatie, zuinig en slagvaardig bestuur en bovendien geheel competent bestuur is niet mogelijk. Wat wel kan is een samenstel dat zo goed mogelijk recht doet aan de maatstaven waarmee de politieke orde kan worden gemeten. Dat betekent dus ook, dat de centrale overheid niet de bemoeienis met wat er in de samenleving gebeurt los laat en evenmin dat zij van haar 'kerntaken' afziet. Zij voert die in deze visie beter en rechtmatiger uit en meer in samenwerking met instellingen en groepen in de samenleving. Niet zozeer 'minder', maar 'anders'.

De internationale samenleving is tengevolge van de eerder geschetste nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen kwetsbaarder geworden, omdat de bedreigingen van de wereldwijde veiligheid - schaarste, economische ongelijkheden, de bewapeningswedloop, politieke spanningen - elkaar wederzijds versterken. Dat vraagt om een ambitieus en evenwichtig internationaal beleid, dat wereldwijde samenwerking propageert, interdependentie onderkent, risico's minimaliseert, en effectiviteit eerder zoekt in activisme dan in extreme opties.

Ter bestrijding van de armoede in de Derde Wereld, is economische samenwerking belangrijker dan ontwikkelingshulp. Toch zal ook de hulp aanzienlijk moeten toenemen. Hulp en samenwerking zullen zoveel mogelijk multilateraal georganiseerd moeten worden, met in aanvulling daarop directe hulp aan arme groepen om zichzelf te helpen. Ook het internationale milieu-beleid zal in macro-politieke verbanden moeten worden uitgevoerd, zij het dat Nederland daarbij een anticiperende rol kan spelen. Het veiligheidsbeleid dient gebaseerd te zijn op de conceptie van de gemeenschappelijke en gedeelde veiligheid in wereldwijd verband. Het dient gericht te worden op uiteindelijke nucleaire ontwapening, ook voor Europa zou dit het resultaat moeten zijn van onderhandelingen waaraan een politiek geïntegreerd Europa dient deel te nemen. Dat onderhandelingsproces zelf, dat in een stelselmatig verdergaande vermindering van de nucleaire afschrikking en van de conventionele bewapening dient te resulteren, is minstens zo belangrijk als een uiteindelijke en volledige nucleaire ontwapening. Verdere Europese integratie is trouwens ook in economisch opzicht een *conditio sine qua non*. Nederland dient aan dit proces in eigen belang onvoorwaardelijk steun te geven.

Europa zal zich echter niet binnenwaarts mogen keren doch een actieve bijdrage dienen te geven aan wereldwijde samenwerkingsvormen, bij voorkeur binnen een ingrijpend hervormd systeem van de Verenigde Naties.

6.1 Opties op diverse niveaus

De tendensen die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwamen hebben uiteraard ook gevolgen voor het internationale beleid. Uit de geschetste trends inzake schaalvergroting en internationalisering, de verstoring van het ecologische evenwicht op globale schaal in samenhang met de demografische explosie in de wereld, de nieuwe technologische revolutie in industrie, landbouw en communicatie en de opkomende oriëntatie in alle landen -zij het nog lang niet onder alle bevolkingsgroepen- op een post-industriële samenleving, vloeit de noodzaak voort nieuwe beleidsopties te overwegen.

Het gaat bij vraagstukken van internationale politiek in beginsel altijd om een drietal keuzen:

- welk beleid zou naar onze mening door de internationale gemeenschap gevoerd moeten worden?
- hoe komt dat het meest effectief tot stand?
- hoe dragen wij daartoe het beste bij?

Voor elk van deze drie keuzen zullen wij hieronder een aantal opties onderscheiden. In paragraaf 6.2 gaan we in op het gewenste internationale beleid inzake (1) vrede en veiligheid, (2) milieu en schaarste en (3) ontwikkeling en armoedebestrijding. Voor elk van deze drie terreinen stippen wij een drietal beleidsopties aan. In paragraaf 6.3 schetsen we enkele opties met betrekking tot de internationale institutionele kaders waarbinnen dat beleid het beste kan worden uitgevoerd. Ook hier onderscheiden we enkele opties (bij voorbeeld via de VN, dan wel bilateraal). In paragraaf 6.4 gaan we vervolgens in op de mogelijkheden die ons land heeft om een en ander -d.w.z. het gewenste internationale beleid dan wel de gewenste instituties- te verwezenlijken. Daartoe worden wederom drie opties voor de hoofdorïëntatie van de Nederlandse buitenlandse politiek onderscheiden. Een van deze -nauwere Europese samenwerking; voor een van de eerder onderscheiden beleidsterreinen; het vredes- en veiligheidsbeleid- wordt tenslotte nader uitgewerkt in paragraaf 6.5. Ook dat geschiedt door het vergelijken van enkele mogelijkheden.

Deze uiteenzetting van opzet van dit hoofdstuk maakt het duidelijk dat een flink aantal beleidsopties de revue passeert. Ze worden echter slechts geschetst en dat geldt des te meer voor de beschrijving van de diverse voor- en nadelen. Er is gepoogd geen extreme opties naast elkaar te stellen. Elk hunner speelt een rol in het beleid gevoerd vanuit sociaal-democratische partijen in Europa. Wij hebben echter steeds ook de eigen voorkeur expliciet gemaakt.

6.2 Internationale vrede en welvaart

Is de wereld veiliger en welvarender geworden? Welvarender wel, maar lang niet iedereen heeft daarvan geprofiteerd. Veiliger alleen in die zin dat er sedert meer dan veertig jaar geen wereldoorlog is uitgebroken. Zij die leven in die talloze gebieden in de wereld waar in die jaren wel gevochten is, waar vaak thans nog gevochten wordt of waar mensenrechten op grote en grove schaal geschonden worden, hebben bij die relatief langdurige periode van (negatieve) wereldvrede ook niet zoveel baat gehad. De conflicten zelf zijn niet afgenomen. Wellicht is dat onvermijdelijk, maar het probleem is dat die conflicten thans meer risico's opleveren dan voorheen. Dezelfde technische en economische ontwikkelingen die de welvaart potentieel hebben doen toenemen, hebben de onveiligheid vergroot. Door

die ontwikkelingen is een aantal van die conflicten enerzijds scherper geworden (bij voorbeeld ten gevolge van de dreigende schaarste), terwijl zij anderzijds door de intensiever geworden internationale samenhangen ook minder gemakkelijk binnen bepaalde grenzen kunnen worden gehouden. En bovendien moet geconstateerd worden dat de internationale capaciteit tot conflictbeheersing hiermee geen gelijke tred heeft gehouden.

Een brede veiligheidsconceptie

Immers, waardoor wordt de globale (wereldwijde) veiligheid momenteel het meest bedreigd? Wanneer we die veiligheid in brede zin definiëren, dus niet alleen letten op factoren die tot een daadwerkelijke oorlog kunnen leiden, maar ook op andere vormen van geweld (bij voorbeeld terrorisme), alsmede op andere potentiële bedreigingen van het voortbestaan van samenlevingsverbanden, dan is de internationale kwetsbaarheid aanzienlijk toegenomen door onder meer de volgende verschijnselen:

- de toenemende internationale schaarste ten gevolge van tekortschietend internationaal beleid om een aantal diep ingrijpende overgangsproblemen op te vangen, zoals in eerdere hoofdstukken reeds aangeduid:

- . de demografische overgang naar een stabiele bevolkingsgroei in de wereld op een lager niveau dan thans;

- . de overgang naar een evenwicht tussen de ten gevolge van de bevolkingsgroei en van de welvaartstoename stijgende wereldwijde koopkrachtige vraag naar voedsel en het aanbod daarvan;

- . de overgang van uitputbare naar hernieuwbare en milieuvriendelijke energiebronnen op een zodanige schaal, dat een materiële welvaartstoename van de snel stijgende wereldbevolking in ieder geval niet door een energietekort onmogelijk wordt;

- . de overgang naar een nieuw globaal ecologisch evenwicht zodat productieve welvaartsverhogingen niet resulteren in onherstelbare per saldo vermogensverliezen waardoor komende generaties minder perspectieven zullen hebben dan de huidige.

Deze overgangsproblemen doen zich alle ongeveer tegelijkertijd voor. Bovendien hangen zij onderling samen en versterken zij dus elkaars probleemkarakter. Hun tijdsdimensie bedraagt enkele decennia: zij kunnen technisch dan wel economisch opgelost worden mits de internationale samenleving gedurende enkele tientallen jaren de prioriteiten inzake de productie en de consumptie in de wereld drastisch weet om te buigen. Daartoe zijn dan ook fundamentele ombuigingen van beslissingen met betrekking tot de hoogte en de samenstelling van de internationale investeringen nodig. Welnu, die vinden niet plaats en dat leidt onvermijdelijk tot scherpere onevenwichtigheden, dus tot grotere ongelijkheden en dientengevolge tot meer conflicten;

- toenemende ongelijkheid in de inkomensverdeling zowel binnen als tussen landen, waardoor nieuwe spanningshaarden en conflicten ontstaan;

- spanningen tussen de grote mogendheden die veelal een hogere prioriteit geven aan het versterken en uitbreiden van invloedssferen -ten koste van die van elkaar- dan aan de aanpak van globale problemen zoals de hierboven genoemde. Dit conflict vertaalt zich mede in het manipuleren en infleren van regionale en binnenlandse conflicten elders -bij voorbeeld in de Derde Wereld, waar talloze conflicten inherent zijn aan het ontwikkelingsproces zelf- hetgeen de globale onveiligheid doet toenemen;

- agressief beleid van individuele landen, supermogendheden zowel als andere, die op de bovengenoemde bedreigingen reageren door meer 'Lebensraum' voor zich zelf te creëren (territoriaal, economisch, technologisch, politiek en cultureel-ideologisch) hetgeen hen in confrontatie brengt met andere landen die hetzelfde gedrag vertonen. Dit wordt mede in de hand gewerkt door de afkalving van multilaterale structuren die in het leven geroepen waren om internationale economische en politieke conflicten te beheersen;

- de bewapeningswedloop, die een momentum in zichzelf heeft verkregen, nauwelijks meer onder democratisch-politieke controle is te vatten en de wereld in toenemende mate economisch destabiliseert;

- de ten gevolge van de technologische en economische ontwikkeling toegenomen internationale interdependentie en communicatie waardoor in een bepaalde regio ontstane conflicten binnen korte tijd ingrijpende economische dan wel politieke repercussies kunnen hebben elders in de wereld;

- diezelfde ontwikkeling heeft ook geleid tot een aanzienlijke daling van de kosten van de productie van (nucleaire) wapens, tot het gemakkelijk fysiek verplaatsen van een conflict naar elders en tot een grotere kwetsbaarheid van samenlevingen voor sabotage. Dit lokt terrorisme uit, werkt destabilisatie in de hand en vergroot aldus de onveiligheid. Dat vormt op haar beurt weer een reden voor regeringen om over te gaan tot democratisch nauwelijks te controleren intelligence-activiteiten en vormen van politie-optreden, zowel in binnen- als buitenland. Dit kan leiden tot een verabsolutering en deformatie van het begrip 'national security', alsmede tot het van toepassing verklaren daarvan buiten de eigen grenzen, hetgeen de onveiligheid van zeer velen eerder vergroot dan verkleint.

Al deze bedreigingen van de globale veiligheid hangen met elkaar samen en versterken elkaar wederzijds. Het uitbreken van een oorlog of reeds het escaleren van een concrete geweldssituatie zou in deze situatie welhaast onvermijdelijk tot globale vernietiging leiden. Een internationaal vredes- en veiligheidsbeleid dient

dus op al deze vraagstukken in hun onderlinge samenhang gericht te zijn. Het dient een ontwikkelingsbeleid, een milieubeleid en een mensenrechtenbeleid in te sluiten, naast het veiligheidsbeleid in engere zin dat meer direct gericht is op het voorkomen van oorlog.

Ontwikkelingen en armoedebestrijding in de Derde Wereld

Het traditionele ontwikkelingsbeleid kenmerkte zich door een eerste prioriteit voor de economische groei. Een betere verdeling van de door die groei ontstane welvaart diende in deze optiek te worden uitgesteld totdat er voldoende te verdelen zou zijn. Dit zogenaamde 'top down' ontwikkelingsmodel was eigenlijk een kopie van het ontwikkelingsbeleid dat kort na de industriële revolutie binnen de rijke landen zelf was gevoerd. In de jaren zeventig raakte het uit de gratie. De nadruk werd toen minder gelegd op economische groei dan op de bevrediging van basisbehoeften: voedsel, kleding, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, schoon drinkwater en dergelijke. Thans wordt het oorspronkelijke model weer alom omhelsd. Zoals we zagen in hoofdstuk 2 wordt binnen de industrielanden zelf weer openlijk gepleit voor een grotere ongelijkheid in de inkomensverdeling om aldus de produktiviteit en het winstherstel te bevorderen. Van ontwikkelingslanden wordt min of meer geëist dat zij hetzelfde doen en zich aan de harde internationale economische realiteit aanpassen door te bezuinigen op voorzieningen, die in de eerste plaats bedoeld waren voor de armste bevolkingsgroepen. In de internationale samenleving geldt iets soortgelijks: een eerlijker verdeling van de welvaart tussen de landen is al lang geen internationaal aanvaarde doelstelling meer. Integendeel, armoede wordt louter toegeschreven aan falend binnenlands beleid en internationale ontwikkelingssamenwerking bestaat tegenwoordig vooral uit het uitoefenen van economische druk op ontwikkelingslanden om binnenlandse beleidsaanpassingen tot stand te brengen. Eenzijdige nadruk op groei en efficiency, hoe belangrijk deze op zich ook zijn, zal bestaande ongelijkheden en daaruit resulterende conflicten in een ontwikkelingsproces echter eerder vergroten dan wegnemen.

Een volgende optie, waarbij alleen van een echt ontwikkelingsproces wordt gesproken wanneer het -in tegenstelling tot het traditionele 'top down' groeimodel- geheel 'bottom up' plaatvindt, is vanuit het oogpunt van gelijkheid en rechtvaardigheid verre te prefereren. In wezen beoogt het een bevrijdingsproces te zijn: bevrijding door de armste bevolkingsgroepen zelf van de hen door elites opgelegde structuren, 'Arm in Arm' (aldus de titel van een recente publikatie van de Evert Vermeer Stichting). Daardoor leidt het tot openlijke conflicten en dat wordt vaak gezien als een nadeel van dit model. Immers, politieke conflicten verstoren de economische ontwikkeling en kunnen een aanleiding vormen voor in-

terventie vanuit het buitenland. Maar het 'top down' model is zeker zo conflictueus: doordat het van de bestaande machtsverhoudingen uitgaat worden bestaande conflicten als het ware verhuld. Die conflicten zijn zeker zo ernstig, doch kunnen niet gemakkelijk tot uitdrukking komen en worden in het ontwikkelingsproces binnen dit model geenszins weggenomen. Integendeel, het risico dat zij later in een verhevigde vorm tot uitbarsting komen neemt toe naarmate dit model langer wordt toegepast. Conflicten zijn inherent aan het ontwikkelingsproces in de Derde Wereld. De wijze waarop, de mate waarin en het tijdstip wanneer zij tot uitdrukking komen wordt bepaald door de keuze van het model. Wellicht zou het 'bottom up' model niet alleen de voorkeur verdienen vanuit het oogpunt van sociale gerechtigheid, maar ook om de conflicten niet in uiteindelijk onbeheersbare geweldsexplosies te laten uitmonden.

Toch kunnen in deze tijd niet alle kaarten worden gezet op dit model van ontwikkeling als een emancipatieproces. Het is een 'socialistisch' model, terwijl het elitaire 'groe nu, verdeel later' model een kapitalistisch karakter draagt. Maar het is ook een beetje romantisch te veronderstellen dat het alom effectief zou zijn in een wereld, gekenmerkt door een steeds snellere en verdergaande schaaivergroting en technologische groei. Die leiden immers tot machtsconcentraties die niet meer met succes door de zwaksten en onderdrukten zelf kunnen worden bestreden. Het 'bottom up' model werkt ongetwijfeld beter dan welke aanpak ook in een nauw omgrensde, niet van buitenaf beheerste samenleving, met machtsverschillen die nog binnen die samenleving kunnen worden overbrugd. Echter, er zijn weinig ontwikkelingslanden die nog aan dat beeld voldoen. En ook de Nederlandse samenleving vertoont die trekken niet meer. Welke samenleving trouwens nog wel?

Dat betekent dus dat ontwikkelingsbeleid, in ontwikkelingslanden zowel als in industriële samenlevingen, in de komende jaren steeds meer gericht zal moeten worden op het vinden van nieuwe evenwichten. Extreme opties werken voor nationale samenlevingen steeds minder, want er bestaan eigenlijk geen nationale samenlevingen meer.

Wat de internationale ontwikkelingssamenwerking betreft zal er om te beginnen in de komende jaren veel meer financiële ondersteuning moeten worden gegeven, want de arme landen van de Derde Wereld worden door hierboven genoemde bedreigingen van de welvaart veel sterker getroffen dan wij. De nadruk zal echter moeten liggen op een internationaal economisch beleid dat deze landen in staat stelt zich een zelfstandiger positie in de internationale economie te verwerven. Er dient naar gestreefd te worden dat de meeste van deze landen in het jaar 2000 geen structurele financiële hulp van buiten meer nodig hebben, doch de noodzakelijke buitenlandse deviezen zelf verdienen, dan wel zich op de internationale kapitaalmarkt verschaffen. Dat vereist een aanzienlijke verbeter-

ring van de positie van deze landen in het internationale handels- en financiële verkeer, een verbetering van hun exportmogelijkheden, meer stabiele en hogere grondstoffenprijzen en kwijtschelding van een deel van hun schulden. De internationale economische crisis van de jaren tachtig heeft duidelijk gemaakt dat daartoe ingrijpende hervormingen van het internationale economische stelsel nog meer nodig zijn dan men veronderstelde bij het lanceren van de idee van een Nieuwe Internationale Economische Orde. Dat zal de rijke landen veel kosten, maar uiteindelijk nog meer opbrengen, juist ten gevolge van de toegenomen internationale interdependentie: stabiliteit en economische groei in de landen van de Derde Wereld is van groot belang voor het Westen. Bovendien, het niet ingrijpend hervormen van het internationale economische stelsel dreigt het recupererend vermogen van de wereldeconomie zozeer te ontregelen dat de rijke landen daarvan zelf grote schade zullen ondervinden.

Daarnaast zal voor een andere groep landen ook nog geruime tijd na het jaar 2000 veel hulp van buitenaf noodzakelijk zijn. Die groep is groter dan de huidige categorie van de zogenaamde minst-ontwikkelde landen. Het geldt voor bijna geheel Afrika ten zuiden van de Sahara -dat nog zeer lang de lasten zal ondervinden van een verslechtering van de ecologische basis-, voor Bangla Desh en voor een aantal kleinere landen in Azië en Latijns Amerika. Het geldt echter ook voor delen van een aantal grotere ontwikkelingslanden, die weliswaar uitzicht hebben op een zichzelf redelijkerwijs in stand houdende economische groei, doch in de eerstkomende decennia onvoldoende welvaart zullen kunnen genereren om ook de bevolking in achterstandsgebieden binnen de eigen grenzen op een adequate wijze aan die ontwikkeling te doen deelhebben. Dat geldt onder meer voor India (Bihar, Uttar Pradesh), China (bij voorbeeld enkele gebieden waar etnische minderheden wonen) en Brazilië (het noord-oosten). Daarom pleiten wij ervoor dat speciale langere-termijnprogramma's worden ontwikkeld voor de groep van de armste, minst-ontwikkelde achterstandsgebieden in de wereld -landen zowel als regio's binnen landen- voor de ontwikkeling waarvan de internationale gemeenschap als geheel zich mede-verantwoordelijk stelt. Daartoe zouden ook gebieden kunnen worden gerekend wier ecologische betekenis ver uitstijgt boven de landen waar zij geografisch gesitueerd zijn, zoals het Amazone-gebied, de Himalaya en Antarctica. Die zouden behouden in plaats van 'ontwikkeld' moeten worden, doch ook dat vereist grote sommen geld.

Toegespitst op het Nederlandse beleid betekent dit in de eerste plaats dat ons land zou moeten trachten een katalyserende rol te spelen in het internationale economische overleg met betrekking tot de ontwikkelingslanden. Een actief optreden is nodig, gelardeerd met creatieve voorstellen, zowel als het gaat om de inhoud van het internationale economische beleid, als om het formuleren van politieke compromissen die de onderhandelingen een stapje vooruit helpen zonder de weg verder te versperren. Een herstel van de geloofwaardigheid van dit optre-

den, die in de laatste jaren enigszins is aangetast, vereist ook een verhoging van onze eigen financiële inspanningen ten gunste van de Derde Wereld. Die zullen vooral multilateraal moeten worden besteed. Er is een wereldwijde aanpak van het vraagstuk van de ontwikkelingslanden nodig, niet een lappendeken als optelsom van ongecoördineerd, tekortschietend en tegenstrijdig bilateraal beleid van tientallen afzonderlijke landen. Daarop te anticiperen is van groot belang. Bovendien zijn de bedragen welke gemoeid zijn met een adequate aanpak van de problemen van Latijns Amerika, Azië en Afrika -schuldenregelingen voor Latijns Amerika, herstructurering van de internationale grondstoffenmarkten, het openstellen van Westerse markten voor meer produkten uit zich industrialiserende ontwikkelingslanden, enkele grote infrastructurele werken zoals de verbetering van de waterhuishouding in Bangla Desh en 'last but not least' het voorgestelde programma ten behoeve van de armste achterstandsgebieden- zo groot dat Nederlands bilateraal beleid weinig effect sorteert. Het overgrote deel van de Nederlandse ontwikkelingshulp zal in daartoe in te stellen dan wel uit te breiden internationale programma's moeten worden ingebracht.

De met internationale ontwikkelingssamenwerking gemoeide bedragen strekken zich aldus uit van de traditionele concessionele inkomensoverdrachten aan ontwikkelingslanden tot andere uitgaven die gemoeid zijn met economische inspanningen die in belangrijke mate aan de Derde Wereld ten goede komen (bij voorbeeld handelsconcessies, programma's ter stabilisatie van markten, internationale milieubeschermingsprogramma's). Maar de bedragen die voor de traditionele en de nieuwe programma's vereist worden zijn aanzienlijk hoger dan de internationale gemeenschap nu ter beschikking stelt. En ook de door ons land aan deze programma's te besteden bedragen zullen in de jaren negentig hoger moeten liggen dan de bekende 1,5% van het nationale inkomen.

Voor continuering van de bilaterale hulp is in een dergelijke aanpak weinig plaats. Deze vorm van hulp zou beperkt moeten worden tot twee categorieën. Ten eerste blijft bilaterale hulp nodig voor ontwikkelingslanden die vooralsnog te weinig kunnen profiteren van wereldwijde programma's (bij voorbeeld omdat sommige industrielanden dat in de huidige constellatie nog kunnen verhinderen). Ten tweede dient een deel van de Nederlandse hulp gericht te worden op de 'hoeken van de markt': directe armoedebestrijding, zoveel mogelijk niet via regeringen van ontwikkelingslanden, doch via niet-gouvernementele kanalen die in staat zijn 'Arm in Arm'- bevolkingsgroepen aan de basis te bereiken en te ondersteunen in hun eigen pogingen zichzelf uit de armoede te bevrijden.

Op de hier beschreven wijze kan een ambitieus doch evenwichtig ontwikkelingsbeleid worden gevoerd, dat bijdraagt tot een betere internationale economische infrastructuur, tot een versterking van de ecologische basis van de wereld-economie, tot economische groei en een vernieuwing van de produktiestructuur

in de ontwikkelingslanden en tot het tegengaan van een blijvend internationaal dualisme. Het voorkomen van een internationale onderklasse van blijvend minst-ontwikkelde landen, permanente achterstandsgebieden binnen naties en armste bevolkingsgroepen zonder enig perspectief is de belangrijkste maatstaf voor het welslagen van een dergelijk beleid.

Internationaal milieubeleid

Ook voor het internationale milieubeleid zouden we een drietal opties kunnen onderscheiden. We noemen ze slechts kort omdat in de hoofdstukken 1 en 2 hierover reeds het nodige is gezegd. Met name de opties die wij daar onderscheidde inzake de economische groei en de economische orde werden in belangrijke mate bepaald door de relatie tussen economie en ecologie.

We betoogden reeds dat de optie van een ruimere toepassing van het markt- en prijsmechanisme, ook wanneer dat uit andere oogpunten aantrekkelijk zou zijn, tot een steeds grotere milieuschaarste zou leiden. Dat vraagt dus om correcties op dat mechanisme. Om hier niet de discussie over het voor en tegen van plan versus markt te herhalen kan een tweede optie voor het milieubeleid in een andere richting gezocht worden. In plaats van het milieu aan de markt over te laten, en dus, gezien de tendensen tot schaalvergroting en kapitalisering, aan grootschalige transnationale commerciële machtsconcentraties, is er de optie van het 'small is beautiful': kleinschalige, milieuvriendelijke activiteiten, met behulp van aangepaste, arbeidsintensieve en grondstoffen-extensieve technologie, binnen zichzelf voorzienende huishoudingen, die ieder voor zich de ongestoorde voortgang van plaatselijke kringloopprocessen garanderen: de 'economie van het genoeg'. Net zoals het 'bottom up' ontwikkelingsmodel veel aantrekkelijker dus, zeker voor democratisch-socialisten. Maar evenzeer romantisch, een gepasseerd station, omdat de realiteit van de internationale schaalvergroting en technologische ontwikkeling te ver is voortgeschreden dan dat deze nog van onderaf en 'piecemeal' kan worden gekeerd. Omgebogen moet zij worden, inderdaad, maar dan met behulp van aan dat proces zelf inherente middelen. En dus geldt ook hier de noodzaak in de sfeer van de macro-politiek naar nieuwe evenwichten te zoeken, op wereldwijde schaal.

Toegespitst op het Nederlandse beleid ter zake betekent dit dat wij in ons eigen land een zeer selectief groeibeleid zouden moeten voeren. Dat dient bovenal gericht te zijn op 'sustainability', dat wil zeggen op de verduurzaming van de productiemogelijkheden, op de beschikbaarheid ook in de toekomst van hetgeen thans reeds schaars is en op de instandhouding van het natuurlijke reproductievermogen. Dat is belangrijker dan een verhoging van de productie zelf, en wanneer die twee doeleinden met elkaar in strijd komen, dient voor de eerste te worden gekozen.

Om deze prioriteit in het beleid concreet gestalte te geven zijn er talloze mogelijkheden. Onomkeerbare vergroting van fysieke schaarste, leven-bedreigende verstoringen van het ecologische evenwicht kunnen aan de bron bij voorbaat verboden worden in plaats van eerst nadat een klacht is ingediend door degenen die verwachten schaarste te lijden. De wegwerp-maatschappij kan worden omgeboogen door langs economische en juridische weg de hoeveelheid afval die ontstaat tijdens het proces van produktie en consumptie tot een minimum terug te brengen. Herverbruik kan zoveel mogelijk verplicht worden gesteld. Voor zover afval en vervuiling onvermijdelijk zijn dient het beginsel dat de vervuiler betaalt onverkort te worden toegepast. Economische zowel als juridische instrumenten kunnen worden toegepast om de kwaliteit van grond en water te garanderen, herbebossing voorop te stellen, energiebesparing min of meer af te dwingen (onder meer door prijsverhoging, voor de lagere inkomens gecompenseerd met inkomenssteun) en meer en meer op gedecentraliseerde vormen van elektriciteitsproduktie (windenergie, warmte/krachtkoppeling) over te schakelen. We lopen daarmee ongetwijfeld met de ons omringende landen enigszins uit de pas, maar specifieke milieu-omstandigheden in ons land rechtvaardigen dat alleszins. Bovendien, een gidsland-functie moge niet populair zijn, als zij ergens zin zou hebben dan is het op dit terrein. Echter, een en ander is op de langere termijn alleen maar effectief wanneer wij er in ons internationale beleid naar streven dezelfde prioriteiten gestalte te geven en ons uiteindelijk ook bereid tonen om nationale bevoegdheden over te dragen. Het vraagstuk van de milieu-schaarste is een van de meest grensoverschrijdende problemen van deze tijd. Daarom dienen Westerse landen, inclusief Nederland, bereid te zijn nationale souvereiniteit over een aantal onderdelen van het economische beleid aan internationale instellingen over te dragen. Ook dat vloeit voort uit het zoeken naar nieuwe evenwichten waarvan hierboven sprake was.

Het veiligheidsbeleid in engere zin

Een soortgelijke redenering geldt voor het veiligheidsbeleid in engere zin. Ook hier kan weer een drietal opties worden onderscheiden. Van de eerste optie, namelijk veiligheid gebaseerd op een wederzijds verzekerde nucleaire vernietiging ingeval van eenzijdige agressie, wordt thans gelukkig min of meer algemeen afstand genomen, omdat deze optie voor de wereldwijde veiligheid op langere termijn te veel risico's met zich meebrengt. En de nieuwe optie, de strategische defensie via het SDI, kan nooit volledige zekerheid bieden. Zij kan zelfs ooit, wanneer een machtsvoorsprong is ontstaan, op een in de geschiedenis in deze vorm nog niet eerder voorgekomen wijze misbruikt worden om anderen definitief de wil op te leggen. Vormt dan de optie van de eenzijdige ontwapening een effectief alternatief? Hoogstens tijdelijk, als een politieke katalysator, wanneer onderhandelingen over ontwapening in een pat-stelling zijn geraakt en het dienstig wordt

geacht om op deze wijze nieuw vertrouwen te kweken. De internationale bewapening is echter naar een te hoog niveau geëscaleerd en er zijn te veel factoren in het spel dan dat eenzijdige ontwapeningsinitiatieven een definitieve bijdrage zouden kunnen vormen tot meer internationale veiligheid. Er is geen alternatief dan een gezamenlijke wereldwijde aanpak: het vormen van nieuwe coalities voor gezamenlijke, gedeelde veiligheid en een intensief proces van onderhandelen tot dat een 'sustainable' evenwicht tot stand is gebracht op een zo laag mogelijk niveau.

Die onderhandelingen kunnen niet tot veiligheidskwesaties in engere zin beperkt blijven. Het gaat om de algehele globale veiligheid en die vereist in de geschetste situatie van interdependentie van bedreigingen politieke akkoorden op een groot aantal terreinen, dus inclusief ontwikkeling, milieu en mensenrechten. En binnen het veiligheidsbeleid in engere zin dient een politieke keuze gemaakt te worden tegen gewelddadige methoden om conflicten te beslechten.

Steeds dus een derde weg. Een nieuw evenwicht tussen macro en micro alsmede tussen groei en verdeling in een ontwikkelingsbeleid. Een nieuw evenwicht tussen economische groei en ecologische duurzaamheid alsmede tussen plan en markt in het milieubeleid. Een nieuw evenwicht tussen de verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid der diverse landen, onder meer gekenmerkt door lage niveaus van bewapening. Net zoals verder in dit rapport gepleit wordt voor nieuwe evenwichten tussen binnen- en buitenlandse economische politiek, tussen centralisatie en decentralisatie, tussen overheid en bedrijfsleven en tussen sociale voorzieningen en individuele verantwoordelijkheden.

Het zij overigens met nadruk gesteld: op geen van deze terreinen betekent de keuze voor een derde optie dat eigenlijk in het geheel niet gekozen wordt, doch slechts geopteerd voor de bekende vlees-noch-vis constructie. Integendeel, het gaat steeds om een bewuste en onafwendbare keuze, omdat andere wegen niet langer begaanbaar zijn, althans, wanneer men geen in tijd of plaats beperkte doeleinden nastreeft. Gezien de opgetreden schaalvergroting van de maatschappelijke problemen, gezien ook de toegenomen interdependentie tussen de issues zowel als tussen economieën en tussen nationale staten, zal een democratisch-socialistische beweging dit soort vraagstukken van het begin af aan moeten benaderen vanuit het perspectief van een tot stand te brengen duurzaam wereldwijd evenwicht op langere termijn.

We pleitten hierboven, na enkele opties naast elkaar gezet te hebben, zowel inzake het internationale ontwikkelings- en milieubeleid als voor het internationale veiligheidsbeleid in engere zin voor het zoeken naar nieuwe evenwichten. Die zouden wereldwijd tot stand moeten komen, omdat de problemen zelf een wereldwijd karakter dragen. Echter, hoe kan een dergelijk internationaal economisch evenwichtsbeleid het beste tot stand gebracht worden? De internationale politieke realiteit werkt heden ten dage toch in een tegenovergestelde richting? Wie gelooft er nog in wereldwijde samenwerking?

Wellicht kan enig optimisme gedestilleerd worden uit de constatering dat een soortgelijke uitdaging zich eerder heeft voorgedaan en dat daarop toen met vooruitziende blik is gereageerd. Het gaat ten gevolge van de trendbreuk in economie en techniek weliswaar om nieuwe problemen, in politieke zin zijn er parallellen met het verleden. Ook kort na de Tweede Wereldoorlog stond de wereld voor de uitdaging nieuwe institutionele kaders te scheppen om de problemen van wederopbouw, stabiliteit en economische groei het hoofd te bieden. Dat is toen met verve geschied, zij het dat de toen gecreëerde instellingen ten gevolge van de nog niet voltrokken dekolonisatie en ten gevolge van het opkomende Oost/West-conflict een aantal inherente gebreken vertoonden. Maar gedurende een kleine vijftientig jaar na 1945 heeft dat toen gecreëerde stelsel, resultaat van bewuste politieke besluitvorming op internationaal niveau, heel redelijk gewerkt.

Dat stelsel is inmiddels behoorlijk uitgehold. Afzonderlijke Westerse naties die er de kern van vormden, vertonen niet meer de discipline in het internationale economische beleid die zij waren overeengekomen. Zij hebben ook niet meer de vastbesloten wil om problemen inderdaad multilateraal uit te onderhandelen. De eertijds afgesproken regels en criteria zijn bovendien bij lange na niet meer adequaat in een internationale samenleving die in tal van opzichten sedert de Tweede Wereldoorlog revolutionaire veranderingen heeft doorgemaakt.

Eigenlijk hebben die veranderingen -de versnelling van de technologische verandering alsmede de economische schaalvergroting en internationalisering waardoor veel processen zich thans op een transnationaal niveau afspelen- wederom een nieuwe internationale economische orde doen vestigen, overigens zonder dat daartoe een bewuste politieke keuze was gemaakt. De na 1945 tot stand gekomen orde -het Bretton Woodsstelsel en de Verenigde Naties- was geheel nieuw in vergelijking met die van voor de Tweede Wereldoorlog. De pogingen van de ontwikkelingslanden in de jaren zeventig om door middel van onderhandelingen binnen de Verenigde Naties wereldwijde overeenstemming te bereiken over de zogeheten Nieuwe Internationale Economische Orde waren stukgelopen op de bestaande ongelijke internationale machtsverhoudingen. Maar in-

tussen was er wel een nieuw stelsel ontstaan waarbinnen transnationale banken en ondernemingen een centrale plaats hadden ingenomen.

Wanneer men deze geschiedenis in het oog houdt doen zich in beginsel ook op dit terrein drie opties voor. De ene is die van het accepteren van de huidige transnationale economische orde als een 'fait accompli', doch te proberen aan de regeringen van de werkelijk grote en economisch machtige landen daarbinnen nog enige invloed op het internationale economische proces te geven. Die kunnen zij in een enigszins redelijke mate verkrijgen door beperkte groepsvorming met verwante en gelijkgezinde grote landen en overigens tot gelding brengen in bilaterale betrekkingen met de kleinere staten. Eigenlijk is dat de huidige tendens: steeds sterkere transnationale ondernemingen plus een steeds meer dominante Groep van Zeven rijke landen plus een algemene politieke voorkeur voor bilateralisme in stede van een versterking van de multilaterale organisaties. Het voordeel van dit model ligt voor de hand: het sluit aan bij de gegroeide internationale realiteit en het maakt efficiënte internationale besluitvorming mogelijk. De nadelen zijn echter evident: het is een marktmodel waarbinnen aan sociale overwegingen en aan lange-termijnschaarsten weinig aandacht wordt gegeven. Het is ook een machtsmodel waarbinnen voor kleinere en armere landen, ook al woont daar de overgrote meerderheid van de wereldbevolking, geen plaats is.

Dat leidt dan tot de tweede optie: probeer zoveel mogelijk internationale menings- en besluitvorming terug te brengen binnen de eens tot stand gebrachte internationale organisaties, met name die van de Verenigde Naties. Dat zou in ieder geval tot een meer representatieve besluitvorming kunnen leiden. Inderdaad, maar het is de vraag of er überhaupt van reële besluitvorming sprake zal zijn. De kans is groot dat een poging daartoe een achterhoedegevecht zal blijken. De grotere en machtigere landen zullen er niet toe bereid zijn zich wezenlijk iets door de anderen te laten gezeggen in een forum dat zij als ondoelmatig beschouwen. Een grotere greep op de transnationale particuliere banken en ondernemingen zal zonder hun medewerking op deze wijze dan ook niet tot stand worden gebracht.

Het multilaterale stelsel: versterking door hervorming

Beter lijkt het te streven naar een grondige hervorming van het huidige multilaterale stelsel. Het huidige systeem functioneert inderdaad niet goed meer. De bestaande internationale structuren zijn in een besluitvormings-verlammingsproces geraakt dat gekarakteriseerd wordt door:

- korte-termijnhorizonten in de beleidsvorming;
- fragmentatie en compartimentalisatie van issues en problemen in plaats van integratie van de besluitvorming op onderling samenhangende terreinen;

- 'inward looking' instituties die zich meer bezighouden met zich zelf en met competentiegeschillen dan met het oplossen van problemen;
- gebrekkige (parlementair-) democratische controle;
- toenemende vervreemding van burgers van de internationale elite die de beslissingen neemt;
- ingebouwde neiging tot 'beggar-thy-neighbour policies' zonder dat daar sancties op staan. In het algemeen kan afwenteling van problemen op anderen ongestraft plaatsvinden omdat de betrokkenen kunnen reageren door verder af te wentelen. En de laatste schakels zijn te zwak om zich te verweren;
- 'prisoner-dilemma'-situaties die slechts door derden zouden kunnen worden doorbroken, zij het dat de besluitvormingsstructuur derden daartoe geen mogelijkheid biedt;
- een conceptualisering en benadering van problemen in termen van macht (per definitie 'zero sum') in plaats van in termen van welvaart (in potentie 'positieve sum'), waardoor steeds minder echt onderhandeld wordt.

Daarom is het van het grootste belang wereldwijde multilaterale fora te versterken door hen grondig te hervormen. Dat is de derde optie. Vermolmde onderdelen zouden door nieuwe moeten worden vervangen. Fusies kunnen tot stand gebracht worden om overlappingsen te voorkomen en de besluitvorming efficiënter te maken.

Besluitvormingsprocessen binnen deze organisaties zouden moeten worden herzien zodat zij de hierboven genoemde feilen niet meer vertonen. Voor bepaalde vraagstukken zou naar analogie van de Internationale Arbeidsorganisatie tripartite overleg tussen regeringen, ondernemingen en de internationale vakbeweging geëntameerd kunnen worden. Binnen de Verenigde Naties zou naar analogie van de Veiligheidsraad een Sociaal-Economische Veiligheidsraad kunnen worden ingesteld, met een beperkt en deels roterend lidmaatschap, ten einde de internationale samenleving in staat te stellen zich op een doeltreffende manier met de grote bedreigingen van de wereldwijde veiligheid bezig te houden. Arme landen zouden meer inspraak moeten krijgen in de internationale economische besluitvorming. De bevolkingsomvang van landen zou een groter gewicht gegeven moeten worden in de stemverhouding tussen landen. Het secretariaat van een hervormde Verenigde Naties zou naar analogie van de Europese Commissie extra-nationale bevoegdheden kunnen krijgen: het zou de opstelling van de agenda voor het internationale overleg dan niet langer aan regeringen overlaten -met als gevolg langdurige politieke strijd of een vraagstuk al of niet aan de orde kan komen- doch deze zelf ter hand nemen. Het zou bovendien, als regeringen eenmaal gezamenlijk besluiten genomen hebben, bevoegd moeten worden de uitvoering daarvan te (doen) realiseren. De agenda's zouden meer dan thans de problemen moeten reflecteren waar burgers, en niet alleen elites, in geïnteresseerd zijn. Op die agenda's zouden de fundamentele bedreigingen van de globale

veiligheid en welvaart alsmede oprechte pogingen tot globale conflictbeheersing de hoogste prioriteit moeten krijgen.

Dit alles zou betekenen dat een aantal gevestigde belangen geweld zou moeten worden aangedaan. Belangen van landen die traditioneel de dienst uitmaken in het internationale verkeer. Belangen van Nederlandse bondgenoten soms. Ook regeringen van sommige ontwikkelingslanden die in de mening verkeren dat handhaving van de status quo in hun belang is, maar daarbij niet zozeer de belangen van hun bevolking als wel van de elite op het oog blijken te hebben, zouden een stap terug moeten doen. Betekent dit dat de verwezenlijking van deze derde optie onmogelijk is?

Het is een herhaling van de vraag gesteld aan het begin van deze paragraaf: wie gelooft er nog in wereldwijde samenwerking? Toch zijn er twee argumenten die het de moeite waard maken deze optie serieus te proberen. Ten eerste is er het argument dat alle andere wegen onvermijdelijk tot grotere bedreigingen van de wereldwijde veiligheid zullen leiden. Die gaan aan de grens van geen enkel land voorbij. Op langere termijn is een keuze voor meer intensieve internationale samenwerking binnen een grondig hervormd systeem van internationale organisaties in het verlichte eigenbelang van alle landen. En de tweede reden tot optimisme is dat de Verenigde Naties thans zozeer in een financiële en politieke crisis is geraakt dat min of meer algemeen het besef doordringt dat hervormingen nodig zijn. Het gaat erom dat besef te kapitaliseren door het nemen van gerichte politieke initiatieven.

Nederland zou in het initiëren van dergelijke hervormingen het voortouw kunnen nemen. Ons land is niet zo groot en wordt niet beschouwd als een der supermogendheden die zich veelal hetzij weinig aan internationale organisaties gelegen laten liggen, hetzij deze naar hun hand zetten. Nederland heeft -met als belangrijkste uitzondering het 'politieele' optreden tegen het Indonesische onafhankelijkheidsstreven- niet vaak geprobeerd nationale belangen via internationale machtspolitiek te verwezenlijken. Het heeft zich vanwege haar open economie altijd sterk geporteerd getoond voor intensieve, evenwichtige en gespreide internationale betrekkingen. Daarom is het altijd een voorstander geweest van stevige multilaterale structuren en van een versterking van de internationale rechtsorde. Dat is internationaal bekend en daardoor heeft ons land krediet opgebouwd dat goed van pas zou komen bij nieuwe initiatieven om, 'sadder, but wiser', de huidige internationale politieke en economische orde bij te stellen.

Natuurlijk gaat het niet alleen om de verandering van internationale instellingen en structuren. Dat is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. Uiteindelijk is een verandering in de politieke gezindheid doorslaggevend voor de mogelijkheid om de in dit rapport aangestipte grote bedreigingen van de inter-

nationale welvaart en de wereldvrede het hoofd te bieden. Maar er is wel een wisselwerking tussen gezindheid en structuren. Een slechte gezindheid doet die structuren afkalven. En inadequate structuren broeden op hun beurt een kwalijke gezindheid terwijl eventuele aanzetten tot een betere gezindheid binnen dergelijke structuren weinig kans krijgen. Vandaar dat hernieuwde initiatieven zoals de hierboven genoemde op dit terrein broodnodig zijn.

6.4 Nederland en Europa

In het voorgaande is reeds enkele malen de vraag aan de orde geweest welke specifieke rol Nederland zou kunnen spelen bij de totstandkoming van een ander internationaal beleid en van andere internationale structurele verhoudingen. Bij een poging tot een meer systematische beantwoording van die vraag zouden ook weer verschillende opties kunnen worden onderscheiden. Traditioneel wordt daarbij doorgaans het onderscheid gemaakt tussen een Atlantische en een Europese oriëntatie. Welke van die twee is, wanneer wij niet alleen onze korte-termijnbelangen willen dienen maar ook een bijdrage willen leveren tot meer wereldwijde veiligheid in de hierboven beschreven zin, de aangewezen weg?

Evenwicht tussen de Europese en een wereldwijde oriëntatie

Traditioneel is de buitenlandse politiek van Nederland in zeer sterke mate gericht geweest op andere dan de continentaal-Europese naties: Engeland, de overzeese koloniën, de Verenigde Staten, de Derde Wereld. Dat had economische zowel als politieke redenen. De belangrijkste economische reden was dat de kleine binnenlandse markt ons noodzaakte met zoveel mogelijk landen handel te drijven, dus niet alleen met de ons omringende Europese landen. De politieke reden om ons ook overzee te oriënteren vloeiden voort uit het Nederlandse streven naar een machtsevenwicht tussen de ons omringende staten op het Europese vasteland. Dat leidde later tot de Nederlandse voorkeur voor een geïntegreerd Europa inclusief Groot-Brittannië en met een nauwe band met de Verenigde Staten. Het leidde ook tot onze uitdrukkelijke steun aan de Verenigde Naties, voor een internationale rechtsorde en voor een hoog niveau van de ontwikkelingshulp.

Economisch is sedert het begin van de Europese integratie de Nederlandse export naar de landen van de Gemeenschap sterker toegenomen dan naar de rest van de wereld. Maar onze import en ons diensten- en kapitaalverkeer is nog steeds sterk op de hele wereld georiënteerd. Trouwens, ook de overige Europese landen zouden er geen goed aan doen hun economische betrekkingen alleen op

de mede-lidstaten van de Gemeenschap toe te spitsen. We gaan daar straks nader op in. Al met al leidt dit tot de conclusie dat niet alleen in het verleden, maar ook nu nog een evenwicht tussen de twee oriëntaties wenselijk is op economische gronden.

Ook politieke overwegingen daartoe gelden nog steeds, zij het dat deze in de huidige internationale verhoudingen een ander accent krijgen dan vroeger. Voor Nederland onderstreept het ontstaan van een as Bonn-Parijs de juistheid van het traditionele streven naar goede betrekkingen met niet alleen Frankrijk en Duitsland, maar ook met Engeland. Voor Europa als geheel geldt dat het huidige veiligheidsbeleid een zorgvuldig evenwicht vereist tussen een binnenwaartse Europese en een Atlantische oriëntatie. De Verenigde Staten blijken zich meer en meer te richten op ontwikkelingen buiten Europa en aan Europese belangen niet zo'n prominente plaats te geven in hun overwegingen als zij plachten te doen. In de jaren tachtig vormt dit laatste een sterk argument voor Europese politieke samenwerking. Echter, het zou verre de voorkeur verdienen wanneer initiatieven in deze richting mogelijk zouden blijken zonder de Atlantische betrekkingen te verzwakken. Zowel de voortgang van de ontwapeningsonderhandelingen tussen Oost en West als de politieke stabiliteit binnen Europa zelf zou daarmee zijn gediend.

De hierboven kort weergegeven argumentatie ten gunste van een evenwicht tussen de Europese en de wereldwijde c.q. Atlantische oriëntatie is echter niet volledig. Zij is namelijk te statisch. Een pleidooi voor een evenwicht is niet compleet zonder aan te geven waar thans de nadruk gelegd moet worden om straks zo'n evenwicht te bereiken. Dat geldt wederom zowel voor de economische als voor de politieke argumenten.

Europese integratie als voorwaarde voor Europa's positie in de wereld

De economische argumenten ten gunste van een evenwichtige oriëntatie, zowel op Europa als op de rest van de wereld, gaan immers slechts op wanneer het inderdaad mogelijk is zich vanuit Europa effectief op de internationale markt te richten. Dat zou zonder een versneld voortgaande Europese integratie wel eens een illusie blijken te zijn. De ontwikkelingen die wij eerder in dit rapport schetsten - de internationalisering van de productie, de schaalvergroting van de markt, de technologische veranderingen, de transnationalisatie van ondernemingen - hebben de nationale economieën onderling veel kwetsbaarder gemaakt dan bij voorbeeld ten tijde van de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Het tempo waarin een economische voorsprong in een economische achterstand kan verkeren neemt toe, en omgekeerd. In dit rapport kunnen we op ontwikkelin-

gen en veranderingen binnen andere regio's in de wereld niet ingaan. Wat het tot nu toe bereikte welvaartsniveau betreft, steekt Europa nog steeds gunstig af bij vele andere regio's. Echter, qua dynamiek, qua potentie om dat welvaartsniveau te verhogen, lijkt Europa een van de zwakkere regio's in de wereld te worden. Achterblijvende investeringen, gebrekkig ondernemerschap, een minder dan elders stijgende arbeidsproductiviteit, een tamelijk statisch arbeidsethos, een logge bureaucratie en een trage intergouvernementele besluitvorming hebben er toe geleid dat Europa, althans in vergelijking met andere markten, aan kracht inboet.

Nationale economieën alsmede nationale en Europese ondernemingen kunnen zich alleen dan van een blijvend stevige positie in het internationale economische verkeer verzekeren wanneer zij in staat zijn zich min of meer permanent te vernieuwen. Zij zullen zich aan continue veranderende technologische en economische omstandigheden moeten weten aan te passen. Dat kunnen zij alleen maar vanuit een sterke en brede thuismarkt. Om die reden is een intensivering van de Europese integratie een *conditio sine qua non*. Dat geldt ook voor Nederland. Geen enkel Europees land zal zich hieraan kunnen onttrekken om in plaats daarvan te mikken op de wereldmarkt. Die vormt, zonder dat eerst die brede en sterke Europese thuismarkt is gevormd, geen alternatief.

Een naar binnen gekeerd en op zich zelf gerichte Europese Economische Gemeenschap is economisch onwenselijk. Gezien vanuit het oogpunt van de ontwikkelingslanden en vanuit milieu-overwegingen is het, zoals we aan het begin van dit hoofdstuk zagen, zeer gewenst dat Europa zich van haar wereldwijde verantwoordelijkheden bewust is en zich in economische zin dienovereenkomstig gedraagt. Thans voegen wij daar nog aan toe dat het ook een economisch eigenbelang van Europa is zich op de wereldmarkt te richten. Wanneer de Gemeenschap en de Europese landen dat niet zouden doen, verliezen zij de aansluiting bij de internationale economische en technologische ontwikkeling en raken zij achterop. Echter, de om verschillende redenen zo gewenste extroverte economische oriëntatie heeft slechts zin vanuit een Europa dat zichzelf vernieuwt en versterkt. De eis van Europese integratie is ten gevolge van de geschetste ontwikkelingen thans dwingender dan toen er dertig jaar geleden voor het eerst gevraagd werd gegeven.

Een parallelle redenering geldt voor de eerder genoemde politieke en veiligheidsargumenten ten gunste van evenwicht tussen de Europese en de wereldwijde c.q. Atlantische oriëntatie. Een naar binnen gekeerd en op zichzelf gericht Europa vormt voor de Europese landen vanuit het oogpunt van de internationale veiligheid geen alternatief voor een nauwe samenwerking met de Verenigde Staten en voor gezamenlijke onderhandelingen met de Sovjet Unie. Het valt echter te verwachten dat de Verenigde Staten en de Sovjet Unie meer met Europese belangen rekening zullen houden wanneer Europa politiek op één lijn zit en de Eu-

ropese landen onderling nauw samenwerken, dan wanneer dat niet het geval is. Ook in het bijdragen tot de oplossing van conflicten elders in de wereld, waartoe Europa zich soms door derde landen -bij voorbeeld uit de Derde Wereld- geroepen weet, blijkt Europa effectiever te zijn wanneer het onderling niet verdeeld is. Datzelfde zou ook wel eens het geval kunnen zijn wanneer er tussen de supermachten bemiddeld dient te worden. Die rol heeft Europa nog weinig gespeeld c.q. kunnen spelen, vanwege onderlinge verdeeldheid. In de huidige fase van hernieuwde ontspanning tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie lijkt er wellicht minder aanleiding om een dergelijke rol te bepleiten. Het lijkt thans zelfs meer opportuun te pleiten voor een Europees beleid dat haar constructiviteit toont door geen nieuwe belemmeringen op te werpen in de ontwapeningsonderhandelingen tussen de beide supermogendheden. Toch dient er rekening mee te worden gehouden dat er in de jaren negentig een toenemende behoefte ontstaat aan een eigen rol voor West-Europa in het verminderen van de spanningen in de wereld. De noodzaak daartoe zou zich in een wereld gekenmerkt door toenemende bedreigingen van de internationale stabiliteit wel eens veel meer kunnen voordoen dan tot nu toe. Ook hier geldt dus: streef naar evenwicht tussen de Europese en de wereldwijde oriëntatie, doch doe dat vanuit een vooralsnog sterkere nadruk op de eerstgenoemde, want anders komt de andere oriëntatie niet eens aan bod.

Natuurlijk is het geenszins zeker dat een sterker en meer geïntegreerd Europa een vanuit ontwikkelings-, milieu- en veiligheidsoverwegingen beter beleid zou voeren dan thans.

En de kans is groot dat een zich op deze terreinen progressief opstellende Nederlandse regering heel wat zou moeten inleveren. Maar het antwoord op die twijfel is dat het ook hier niet om een statische situatie gaat. De keus is niet die tussen een slechter beleid vanuit een meer geïntegreerd Europa enerzijds of een beter beleid vanuit een lossere samenwerkingsvorm anderzijds. De keus is tussen vooruitgang dan wel stagnatie. Dat is de keuze tussen wel of geen effectief beleid dat een antwoord vormt op de bedreiging van wereldwijde, dus ook Europese en Nederlandse economische en veiligheidsbelangen.

E u r o p e s e i n t e g r a t i e i n N e d e r l a n d s b e l a n g

Het is daarom van het grootste belang dat de nationale strijd van socialistische partijen voor een specifieke inhoud, te geven aan begrippen als vrijheid, recht, welvaart en veiligheid, zo spoedig mogelijk naar het Europese vlak wordt getild. Wanneer dat niet gebeurt wordt die nationale strijd steeds minder effectief, omdat de wezenlijke beslissingen op een ander niveau worden genomen. Op dat niveau spelen, ook binnen de huidige Europese Gemeenschap, belangentegenstellingen tussen landen nog steeds de belangrijkste rol. Er zal op dat niveau daaren-

tegen meer gepolitiseerd moeten worden op basis van de inhoud die verschillende politieke bewegingen aan die begrippen wensen te geven. De oprichting van een gezamenlijke Europese democratisch-socialistische politieke partij, niet naast maar door de bestaande sociaal-democratische politieke partijen in de afzonderlijke lidstaten, lijkt bijzonder opportuun.

De verdergaande Europese samenwerking kan daarop overigens maar beter niet wachten. Misschien katalyseert die de eenwording van de democratisch-socialistische partijen binnen Europa. En zo niet, zonder een verdergaande Europese samenwerking zou de politieke discussie op het nationale -Nederlandse- niveau over de werkelijk internationale vraagstukken rond vrede, veiligheid, ontwikkeling, welvaart en milieu wel eens steeds minder van belang kunnen worden.

In het verleden heeft Nederland nogal eens voorwaarden gesteld aan een verdere integratie van Europa: eerst moest het beginsel van supranationaliteit erkend worden c.q. de positie van de Europese Commissie ten opzichte van de Europese Ministerraad versterkt worden; eerst moest Engeland toetreden; de economische integratie moest aan de monetaire vooraf gaan; de politieke samenwerking mocht niet geïnstitutionaliseerd worden; het Europese parlement diende eerst direct verkozen te worden en -vervolgens- eerst meer bevoegdheden te krijgen; de lopende tekorten op de Europese begroting dienden eerst te worden weggerukt; etcetera. Inhoudelijk waren dit zinnige voorwaarden. Ook bezien in het licht van de politieke verhoudingen binnen de Gemeenschap hadden zij zin: de beperkte invloed van een klein land vereiste een voorwaardenstrategie om het Nederlandse belang kracht bij te zetten. Thans is echter de tijd aangebroken om, zonder veel voorwaarden vooraf, met de meeste kracht te streven naar een verdere versterking en integratie van Europa, juist mede in het Nederlandse belang.

6.5 Een Europees veiligheidsbeleid

Hierboven zijn met betrekking tot het veiligheidsbeleid in engere zin enkele uitgangspunten geformuleerd die uitwerking verdienen. Kort samengevat komen zij erop neer dat het beleid inzake bewapening en ontwapening in samenhang dient te worden gebracht met dat inzake de andere wereldwijde bedreigingen van de duurzame veiligheid: milieuschaarste, welvaartstekorten en dergelijke. Die andere bedreigingen maken de interdependenties in de internationale verhoudingen instabieler dan voorheen en dat vereist meer inspanningen dan ooit om te voorkomen dat de bewapeningswedloop de instabiliteit nog verergert. Het gaat dus om voortgaande onderhandelingen om een verdere verlaging van het niveau van de nucleaire en conventionele bewapening te bewerkstelligen. En daarbij dient, zo luidde het volgende uitgangspunt, Europa een eigen rol te spelen.

Verwacht mag worden dat binnenkort een akkoord van kracht wordt inzake de uitbanning van de middellange en korte afstands-kernraketten in Europa. Dat is dan het resultaat van jarenlange onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, alsmede van een actief optreden van een groot aantal politieke partijen en vredesgroeperingen in West-Europa. Internationale ontwapening die verder gaat dan dat wordt thans door sommigen riskant geacht. Nu zullen de meesten het er over eens zijn dat een voorthollende bewapeningswedloop, nucleair dan wel conventioneel, heel wat gevaarlijker is. Echter, ook stilstand op het ontwapeningsfront is riskant. Het zou leiden tot een sterke tendens de beslissingen over de militaire bestedingen weg te halen uit de sfeer van de politiek en over te laten aan militairen en aan ondernemingen die militaire research plegen en wapens produceren. Het zou bovendien tot 'complacency' kunnen leiden tegenover de andere in dit rapport genoemde vraagstukken, omdat die dan alleen als dreigingen op langere termijn en niet ook als acute veiligheidsvraagstukken zouden worden gezien. Er is geen alternatief voor continue inspanningen gericht op:

- co-existentie,
- ontspanning,
- onderhandeling, en
- samenwerking.

in die volgorde en in onderlinge samenhang.

Wederzijdse nucleaire afschrikking of SDI?

Het vooralsnog accepteren van de wederzijdse nucleaire afschrikking lijkt dienstig, omdat er inderdaad co-existentie uit is gevolgd. Spanningen en politieke conflicten tussen Oost en West zijn niet geëscaleerd tot directe militaire confrontaties. Dat is een verworvenheid, want een eenmaal uitgebroken militair conflict zou bijna onvermijdelijk escaleren tot een nuclair conflict. Een regionaal beperkt nucleair conflict zou op zichzelf reeds een catastrofe zijn zonder weerga in de geschiedenis van de mensheid: de vernietigingskracht is sedert Hiroshima en Nagasaki bijkans oneindig toegenomen. Maar bovendien is de kans uiterst groot dat een eenmaal uitgebroken nucleair conflict zeer snel tot op wereldschaal zou escaleren en dus de totale en ultieme vernietiging zou inluiden.

Deze verworvenheid dient overigens in drieërlei opzicht gerelativeerd te worden. Ten eerste: politieke conflicten tussen Oost en West zijn weliswaar niet geëscaleerd tot directe militaire confrontaties, indirecte hebben wel degelijk plaatsgevonden, zij het dan buiten Europa. Dat leidde tot guerilla's zowel als tot conventionele oorlogen met zeer grote aantallen slachtoffers. En ten tweede: escalaties die zich tot nu toe niet hebben voltrokken zullen, ook bij ongewijzigd beleid, in de toekomst zeker niet vanzelfsprekend vermeden kunnen worden. Dat geldt zowel voor het niet-escaleren van een politiek conflict tussen Oost en West

in een directe militaire confrontatie, als voor het niet-escaleren van een indirecte in een directe confrontatie, de niet-escalatie van een conventionele in een nucleaire en ten slotte de niet-escalatie van een conflict buiten Europa naar Europees grondgebied. Ondanks de in de afgelopen veertig jaar terzake opgedane ervaringen en geleerde lessen is, in de woorden van McNamara, een 'blundering into disaster' in de toekomst geenszins uitgesloten. De hierboven aangeduide toegenomen internationale instabiliteit en interdependentie alsook de opgetreden proliferatie van kernwapens vragen als het ware om dergelijke 'blunders'. En tenslotte, als derde relativering van de verworvenheid dat een nucleaire calamiteit is uitgebleven: het zijn niet alleen uit de hand gelopen politieke processen die tot een dergelijke calamiteit kunnen leiden. De bewapeningswedloop zou ook wel eens kunnen exploderen op grond van haar eigen, interne dynamiek.

Waarschijnlijk heeft de wederzijdse nucleaire afschrikking -in de zin van de zekere onkwetsbaarheid van de nucleaire arsenalen van Oost en West en van de zekere kwetsbaarheid van de samenlevingen aan beide zijden, zodat agressie altijd nucleair vergolden kan worden en dus logischerwijs zal uitblijven- tot nu toe inderdaad gewerkt. Maar haar inherente instabiliteit komt, behalve in de mogelijke escalatie van technische, menselijke of politieke fouten, alleen al hierin tot uitdrukking, dat men nooit volledig op de afschrikking zal vertrouwen en dus niet zal nalaten naar alternatieven te zoeken. En wie denkt zo'n alternatief gevonden te hebben, dan wel vermoedt dat de wederpartij dat zal doen, heeft geen reden meer zich terughoudend op te stellen. Hierin is dan ook het grote gevaar gelegen van recente pogingen de strategie van de wederzijdse nucleaire afschrikking te vervangen door die van een ondoordringbare 'strategische defensie' (SDI). De gedachte dat het technologisch mogelijk zou zijn om in de ruimte een afweerscherm op te trekken tegen ballistische raketten werkt destabiliserend. Het streven naar onkwetsbaarheid, hoe begrijpelijk ook, lokt bij de wederpartij de reactie uit die onkwetsbaarheid hetzij onmogelijk te maken, hetzij ook voor zichzelf te verwerven. (In dat opzicht is er ook geen verschil tussen een algehele strategische verdediging en een beperkte, de zogenaamde 'point defence' tegen ballistische raketten van vooral raketsilo's en commandocentra. Ook een dergelijk nieuw streven roept een nieuwe reactie op). Onvermijdelijk start aldus een nieuwe ronde in de bewapeningsrace. Dat is niet alleen een nauwelijks op te brengen investeringslast -zeker gezien hetgeen eerder in dit rapport werd geschreven omtrent de noodzakelijke ombuiging van de wereldwijde investeringsprioriteiten- maar het is ook politiek ten enen male onzinnelijk. Immers, terwijl aansluiting wordt gezocht bij de psychologische angst voor het nucleaire afschrikkingsevenwicht dan wel bij een zedelijk neen daartegen, wordt als het ware gespeeld met de mogelijkheid van een zedelijk even verwerpelijk nucleair overwicht, waardoor het risico van een veel gevaarlijker en angstwekkender nucleaire instabiliteit alleen maar toeneemt. In een lange termijn globaal veiligheidsbeleid past geen SDI.

Gemeenschappelijke en gedeelde veiligheid op wereldschaal

Leidt dit dan tot de conclusie dat we zouden moeten terugkeren naar de strategie van het nucleaire afschrikkingsevenwicht door de nucleaire bewapening te intensiveren en te verfijnen? Vele commentatoren en politici die SDI verwerpen pleiten thans expliciet voor deze optie, die in ieder geval tot nu toe haar nut bewezen zou hebben. Dat laatste hebben we in het voorgaande reeds aanmerkelijk genuanceerd. En in het begin van dit hoofdstuk (aan het eind van paragraaf 6.2) hebben wij, mede op basis van het bredere concept van globale veiligheid, voor een derde optie gepleit: een nieuw tot stand te brengen evenwicht tussen de verschillende dimensies van het veiligheidsvraagstuk ondermeer bestaande uit een aanzienlijke verlaging van bewapeningsniveaus. Deze optie gaat er vanuit dat de globale veiligheid pas kan worden gewaarborgd, wanneer alle partijen erkennen dat zij ondeelbaar is en alleen gemeenschappelijk kan worden verwezenlijkt. Dat is de strategie van de 'common security', de gemeenschappelijke ofwel gedeelde veiligheid, aldus omschreven door de Palme-commissie als alternatief voor die van de wederzijdse afschrikking: "there can be no hope of victory in a nuclear war, the two sides would be united in suffering and destruction. They can survive only together. They must achieve security not against the adversary but together with him. International security must rest on a commitment to joint survival rather than on a threat of mutual destruction".

Tegenover de optie van een vervolmaking van de strategische defensie en die van de continuering en verfijning van de nucleaire afschrikking stellen wij dus als derde optie een stelselmatige en evenwichtige verlaging van het niveau van de bewapening, zowel nucleair als conventioneel, het tegengaan van verdere verfijningen daarvan -wederom: zowel nucleair als conventioneel-, het terugdringen van de nucleaire proliferatie. Integreerend onderdeel van zulk een nieuwe veiligheidsstrategie is een in politieke zin wederzijds vertrouwenwekkend beleid, niet alleen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, doch zich ook uitstrekkend tot de overige Europese naties en tot de landen van de Derde Wereld. Het is onze vaste overtuiging, op basis van de in dit rapport ontwikkelde analyse van de bedreigingen van de veiligheid en de duurzaamheid van de internationale samenleving, dat deze optie het enige adequate antwoord is op die bedreigingen. Het is eveneens onze overtuiging dat het op de weg van Europa ligt daarbij, meer dan voorheen, een actieve en zelfstandige rol te spelen.

Toegespitst op het door Nederland en de andere Europese landen te voeren internationale veiligheidsbeleid betekent dit het volgende: Het dient prioriteit te geven aan internationale ontspanning, conflictbeheersing te bevorderen en bij te dragen tot het doorbreken van politieke confrontaties die het gevaar van een gewelddadige escalatie in zich dragen. Daarom dient het ook gericht te zijn op het

terugdringen van de betekenis van de internationale invloedssferen van de beide supermachten voor het bepalen van het internationale politieke evenwicht. De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie zien conflicten elders in de wereld, dus ook conflicten die voortspruiten uit het ontwikkelingsproces, vooral in het Oost-West-perspectief, hetgeen hen ertoe verleidt hun internationale invloedssferen krampachtig te willen handhaven dan wel stelselmatig te versterken en zelfs te vergroten ten koste van die van de ander. Europa zou het tot haar taak kunnen rekenen de totstandkoming van zodanige internationale verhoudingen te bevorderen dat een dergelijk conflictvergroterend internationaal politiek gedrag afneemt. Op wereldschaal zal het recht op een zelfstandige ontwikkeling van afzonderlijke landen gegarandeerd dienen te worden, vrij van interventie door de supermachten. Dat geldt zowel voor interventie in conflicten tussen landen als voor binnenlandse conflicten.

Een dergelijk veiligheidsbeleid van de Europese landen zal daarnaast gericht moeten zijn op het terugdringen van de bewapeningswedloop en van de automatiseren daarin. Het dient zich te verzetten tegen ieder streven naar superioriteit van de NAVO ten opzichte van het Warschaupact en omgekeerd. Het dient zich ook te verzetten tegen technologische en strategische ontwikkelingen die de illusie van een winbare oorlog weer tot leven wekken. Bij de ontwikkeling van militaire strategieën dient het primaat gegeven te worden aan het verhinderen van het uitbreken van oorlog. Deze strategieën moeten er op gericht zijn, bij het onverhoopt toch uitbreken ervan, deze niet zo efficiënt mogelijk te voeren, maar zo snel mogelijk te beëindigen.

Minimale nucleaire afschrikking?

Uitgaande van de optie van de gemeenschappelijke en gedeelde veiligheid op wereldschaal kan uit een tweetal veiligheidsstrategieën worden gekozen. De ene is die waarbij wordt gestreefd naar een stelselmatige en vérgaande vermindering van het niveau van de nucleaire bewapening, zonder dat de daartoe strekkende onderhandelingen uiteindelijk in een volledige uitbanning van alle kernwapens hoeven te resulteren. De andere strategie streeft naar totale nucleaire ontwapening en beschouwt daarbij de denuclearisatie van Europa als een tussenstap. Beide strategieën worden hieronder uitgewerkt.

De overweging bij de eerste strategie is, dat het wederzijds willen handhaven van een tot minimaal niveau teruggebrachte, maar wel blijvende nucleaire afschrikking (de zogenaamde 'minimal deterrence') een uiteindelijke garantie biedt dat een eventueel conflict tussen Oost en West in Europa noch op een nucleaire noch op een conventionele confrontatie zal uitdraaien. Ook zonder escalatie naar nucleair niveau zou een op het Europese 'slagveld' uitgevochten conflict rampzalige gevolgen hebben. Een dergelijke ramp zou in deze optiek alleen

voorkomen kunnen worden, indien elke potentieel agressieve partij bij voorbaat weet dat zij een nucleair conflict riskeert. Volledige (Europese) denuclearisatie zou de verleiding kunnen doen toenemen weer te denken in termen van een winbare oorlog als middel tot conflictbeslechting.

Een dergelijke 'minimal deterrence' zou alleen het resultaat kunnen zijn van stelselmatige onderhandelingen tussen de NAVO en het Warschaupact, op basis van een gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid. Aan de totstandkoming daarvan zou Europa actief moeten bijdragen. Het zou daarbij ook zelf aan de resterende minimale afschrikking moeten deelnemen om op beide supermachten een matigende invloed te kunnen uitoefenen. Daarbij is in het bijzonder de relatie met de Verenigde Staten van belang: Europese participatie in een 'minimal deterrence' is enerzijds een voorwaarde om een geloofwaardige partner van de Verenigde Staten te blijven en anderzijds de enige mogelijkheid om de koppeling met een Amerikaanse afschrikking op een laag niveau in stand te houden. Die eigen Europese minimale nucleaire afweer zou hetzij zelfstandig beheerd kunnen worden -bij voorbeeld dank zij een vorm van coördinatie van de reeds bestaande Britse en Franse kernmacht-, hetzij via Amerikaans commando verbonden kunnen worden met de nucleaire afschrikking vanuit het Amerikaanse continent. Deze minimale nucleaire afweer zou ook een eventuele Russische politiek van chantage van haar Westeuropese burenen met een (thans reeds bestaande dan wel nog te verwezenlijken) conventionele overmacht kunnen voorkomen. Daarom is de terugbrenging van de conventionele bewapening in Europa tot een evenwicht op zeer laag niveau thans de eerstvolgende prioriteit. Alleen in samenhang daarmee zou vervolgens de opstelling en ontwikkeling van nucleaire gevechtswapens in Europa overbodig worden. Zonder een dergelijke conventionele ontwapening zouden zij de atoombremmel op een onaanvaardbare manier verlagen.

Onderhandelingen tot nucleaire ontwapening

Tot zover een Europese veiligheidsstrategie, met behoud van een (Europese) 'minimal deterrence', in het kader van de door de commissie bepleite optie van een zeer vergaande terugdringing van de conventionele en nucleaire bewapening. Er is echter ook een strategie denkbaar welke er van uitgaat dat de keuze voor de optie van de gemeenschappelijke en gedeelde veiligheid, zoals hierboven omschreven, impliceert, dat uiteindelijk wordt gestreefd naar een wereld zonder nucleaire afschrikking, dus zonder afhankelijkheid van kernwapens. Dat is wellicht zeer ver weg, maar het is in deze optiek essentieel voor de geloofwaardigheid, de effectiviteit en dus het welslagen van een strategie van steeds verdergaande vermindering van de nucleaire bewapening, dat hoe dan ook het uiteindelijke doel wordt geformuleerd in termen van een volledige nucleaire ontwapening, zo-

wel binnen als buiten Europa. De overwegingen daarbij zijn tweemaal. Ten eerste: De hierboven geschetste escalatie-risico's ('blundering into disaster' en de mogelijkheid dat nucleaire bewapening op grond van haar interne dynamiek op een gegeven moment de mogelijkheden van politieke beheersing te buiten gaat en dientengevolge explodeert) houden een dwingende eis in tot stelselmatige ontwapening. Deze risico's zijn echter alleen dan geheel en al te vermijden wanneer dat proces van ontwapening uiteindelijk ook de laatste fase, die van de volledige nucleaire ontwapening, ingaat. En ten tweede: vooralsnog zijn dat ontwapeningsproces zelf en de onderhandelingen waarin een mondiaal veiligheidsstelsel tot stand wordt gebracht dat niet langer in essentie op nucleaire afschrikking is gebaseerd minstens zo belangrijk als een spoedige en volledige verwezenlijking van de ultieme nucleaire ontwapening. Een beleid dat zich puur zou concentreren op een snelle eenzijdige verwijdering van alleen kernwapens, zonder acht te slaan op de internationale context waarbinnen zich deze zal moeten voltrekken, zou grote risico's met zich meebrengen. Zo is de wijze waarop en het tempo waarin uiteindelijk volledige kernontwapening kan worden bereikt niet los te zien van de ontwikkelingen op het vlak van de conventionele bewapening. Echter, wanneer dat proces niet wordt voortgezet doch op een gegeven moment dreigt te stagneren omdat partijen toch een zeker niveau van nucleaire afschrikking achter de hand willen houden, komen verdergaande ontspanning, onderhandelingen en samenwerking in de lucht te hangen. En die zijn nu juist nodig om de met de nucleaire dreiging samenhangende andere bedreigingen van de globale veiligheid (zie 6.2) het hoofd te bieden.

Europese landen zouden daarom moeten kiezen voor een politiek, van wat wel wordt genoemd 'patroondoorkreking'. Om uiteindelijk volledige kernontwapening te bereiken zal deelgenomen moeten worden aan internationale ontwapeningsonderhandelingen. Moratoria, 'freezes', een 'no-first-use'-beleid, kernwapenvrije zones, vertrouwenwekkende maatregelen, een beteugeling van de wapenindustrie en de wapenexport; het zijn alle middelen die daartoe kunnen leiden. Er zal door Europese landen een creatief gebruik van gemaakt moeten worden, ook -waar mogelijk- eenzijdig, althans wanneer dat het wereldwijde proces katalyseert.

D e n u c l e a r i s a t i e v a n E u r o p a

Een dergelijke benadering heeft ook consequenties voor het veiligheidsbeleid ten opzicht van het eigen Europese grondgebied. Een stap op weg naar de uiteindelijke uitbanning van kernwapens is de volledige denuclearisatie van Europa ten Westen van de Sovjet-Unie: de totale verwijdering van alle kernwapens, strategische zowel als tactische, lange- zowel als middellange- en korte-afstandswapens, eigen Europese zowel als die behorend tot de beide supermachten. In de huidige

omstandigheden (INF-akkoord) is het van belang vast te stellen dat een dergelijke denuclearisatie mogelijk lijkt indien tevens wordt voldaan aan de voorwaarden dat het gaat om een proces van wederzijdse stappen, en dat deze stappen niet mogen leiden tot nieuwe veiligheidsrisico's. Uiteindelijke denuclearisatie betekent dus ook dat niet gestreefd zou moeten worden naar een versterking dan wel Europeanisering van de huidige Franse en Engelse kernwapens, maar dat deze landen er toe bewogen moeten worden hun kernwapens in te zetten in het onderhandelingsproces naar een kernwapenvrij Europa. In de hier geschetste benadering houdt dit in, dat in het proces ruimte bestaat voor overwegingen om hun kernmachten niet direct te ontmantelen, alhoewel dat op termijn wel het doel is.

Het streven naar een volledige denuclearisatie van Europa is een bijdrage tot de algehele terugdringing van de rol van het kernwapen en verschaft Europa zowel als de Verenigde Staten een krachtig argument in het non-proliferatie streven. Proliferatie van kernwapens is één van de grootste veiligheidsrisico's van de komende tijd, juist ook vanwege de geschetste intensivering van de internationale interdependenties. Te lang echter zijn de non-proliferatie besprekingen gekenmerkt geweest door terechte doch eenzijdige oproepen tot landen van de Derde Wereld om zich van kernbewapening te onthouden, terwijl Noordelijke landen, door wie sommige hunner zich bedreigd voelden, stelselmatig doorgingen met de uitbreiding en verfijning van hun eigen arsenaal aan kernwapens. Op het verwijt van hypocrisie past slechts één antwoord: een continue proces in de richting van de denuclearisatie van Europa. Zelfs wanneer het onmogelijk blijkt eenmaal uitgevonden nucleaire wapens geheel uit te bannen, is het om de hierboven aangegeven redenen van het allergrootste belang dat zij volledig worden beheerst. Wanneer hun bezit tot uitsluitend de twee supermogendheden zou worden beperkt zou een zeer belangrijke stap in deze richting zijn gezet. Zowel de technische als de nucleaire risico's, verbonden aan het model van de nucleaire afschrikking, nemen proportioneel toe met de proliferatie van het bezit van de desbetreffende wapens.

In een dergelijke veiligheidsstrategie zullen de Europese landen ook moeten afzien van een zodanige (nucleair-)technologische verfijning van de conventionele wapens dat de situatie voorafgaande aan een bepaalde stap inzake de nucleaire ontwapening -bij voorbeeld de afschaffing van de INF-wapens- als het ware wordt hersteld. Nucleaire ontwapening van Europa ware niet te compenseren door de conventionele strijdkrachten te versterken. Dat leidt tot een nieuwe bewapeningswedloop en tot grotere instabiliteit. Integendeel, het streven naar nucleaire ontwapening dient in relatie gebracht te worden met onderhandelingen om ook het niveau van de conventionele bewapening terug te dringen, en af te zien van een voortdurende modernisering van deze wapens. Zo niet, dan zou de wapenwedloop in kwalitatieve zin worden voortgezet. Echter, het zou in de hierboven geschetste optiek geen bijdrage tot het proces in de richting van een uitein-

delijk volledige nucleaire ontwapening zijn, indien deze op zichzelf zeer noodzakelijke conventionele ontwapening bestempeld zou worden tot een vooraf te vervullen voorwaarde.

Hier rijst een dilemma. In 6.4 is een pleidooi gevoerd voor een intensivering van de Europese samenwerking op tal van terreinen, inclusief van de veiligheid. Een van de argumenten daarvoor was, dat Europese landen alleen dan invloed op het politieke en economische wereldgebeuren kunnen uitoefenen wanneer zij gezamenlijk optreden. Is dat verenigbaar met een Europees streven naar volledige denuclearisatie van haar grondgebied, waarbij de veiligheid van West-Europa vooralsnog afhankelijk blijft van de Amerikaanse strategische nucleaire afschrikking? Die vraag zal in de komende jaren ongetwijfeld een van de belangrijkste thema's van politieke discussie worden. Een bevestigend antwoord op deze vraag is gebaseerd op twee overwegingen. Ten eerste, strijdigheid tussen beide doeleinden ontstaat pas wanneer ten gevolge van het streven naar een van beide de bedreiging van de Europese veiligheid van buitenaf zou toenemen. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer dit tweeledig streven internationaal geïsoleerd zou plaatsvinden. Wanneer het echter gecombineerd wordt met de hierboven eveneens geclaimde Europese bijdrage aan de internationale ontspanning, ontwapening en samenwerking kunnen deze beleidsopties op een geloofwaardige wijze met elkaar worden verenigd. De denuclearisatie van Europa vergroot inderdaad haar afhankelijkheid van de Verenigde Staten, zowel in directe zin, als vanwege het feit dat daardoor nog meer vertrouwd zou moeten worden op de Amerikaanse nucleaire afschrikking tegen een eventuele Russische agressie. En ook de politieke kwetsbaarheid ten opzichte van de Sovjet-Unie neemt erdoor toe. De risico's, voortvloeiend uit deze toegenomen afhankelijkheid en kwetsbaarheid, moeten echter worden afgewogen tegen de afnemende veiligheidsrisico's ten gevolge van de beoogde wereldwijde ontwapening, ontspanning en samenwerking. Het is hetzelfde proces. Immers, een van de doeleinden van Europese nucleaire ontwapening is de voortgang van de ontwapeningsbesprekingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie in positieve zin te beïnvloeden en ook anderszins bij te dragen tot een vermindering van de wereldwijde onveiligheid. Wanneer een dergelijk streven succes heeft, is de Westeuropese kwetsbaarheid ten opzichte van buiten-Europese ontwikkelingen weliswaar toegenomen, doch onder een gelijktijdige vermindering van de dreiging die van die ontwikkelingen uitgaat op haar veiligheid.

Er is nog een tweede reden waarom Europese politieke integratie het proces van Europese denuclearisering kan dienen. Integratie van het veiligheidsbeleid van de Westeuropese landen, met name daar waar het gaat om het formuleren van een onderhandelingsaanbod voor de volgende ontwapeningsronde, zal er toe leiden dat de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie niet kiezen voor een voor hen gemakkelijker beheersbaar proces van ontwapeningsbesprekingen waarbij Eu-

ropa niet is betrokken. Voortgaande Europese politieke integratie biedt de mogelijkheid te bewerkstelligen dat beide supermachten aandacht blijven houden voor de specifieke positie van het Europese grondgebied. Een uiteindelijk kernwapenvrij Europa kan namelijk slechts dán bestaan, wanneer dit door beide supermachten wordt gegarandeerd op een zodanige wijze dat geen van de bij het onderhandelingsproces betrokken staten zich in een onveilige positie voelt gemanoeuvreed.

Europese politieke samenwerking

De wijze waarop de Europese landen gestalte geven aan een gezamenlijk veiligheidsbeleid is daarom van het grootste belang. Zij zullen in de eerste plaats moeten trachten hun standpunten onderling in overeenstemming te brengen en zo hun internationale invloed te vergroten. De Europese invalshoek van waaruit naar Oost/West- en Noord/Zuid-relaties in de wereld wordt gekeken, alsmede naar vraagstukken van internationale vrede en veiligheid, verschilt nu eenmaal van die van andere landen. Dat heeft historische redenen, maar ook de geografische positie en economische belangen spelen een rol.

Het spreekt vanzelf dat Europa die invalshoek in eerste instantie in het overleg met haar bondgenoten wil trachten meer aan bod te laten komen. Dat bondgenootschap mag voor Europa echter ook weer geen keurslijf worden. Europa zal bij voorbeeld ook zelf de reeds met Oosteuropese landen en de Sovjet-Unie bestaande politieke contacten moeten intensiveren. Hetzelfde geldt voor de technische en economische samenwerking met deze landen. De sedert het aan de macht komen van Gorbatsjow in de Sovjet-Unie opgetreden economische en politieke liberalisering biedt daarvoor nieuwe mogelijkheden. Zij kan echter ook tot toenemende instabiliteit in Oost-Europa leiden wanneer tussen en binnen afzonderlijke landen, inclusief de Sovjet-Unie zelf, conflicten ontstaan over het karakter en de grenzen van dat liberaliseringsproces. Economische samenwerking, alsmede culturele en politieke contacten met Oost-Europa, kunnen aldaar ook het vertrouwen vergroten dat het Westen die potentiële conflicten niet zal aanwakkeren om de eigen positie te versterken. Dat zou de grenzen gesteld aan de liberalisering in Oost-Europa slechts vernauwen en een gunstige ontwikkeling op het punt van de mensenrechten afremmen.

Een meer zelfstandige Europese opstelling dient overigens niet de indruk te wekken van een 'ganging up' tegen de Verenigde Staten. Dat zou Amerikaanse reacties uitlokken die vanuit het oogpunt van internationale ontspanning en stabiliteit contraproductief zouden blijken. Daarom dient het streven naar een gemeenschappelijke Europese visie op veiligheidsvraagstukken zoveel mogelijk plaats te vinden binnen het kader van het huidige Atlantische bondgenootschap.

Een onderling meer verenigd Europa kan de cohesie van de NAVO bevorderen. Dat is ook in het Amerikaanse belang. Een nog lange tijd, dat wil zeggen zolang de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie elkaar nucleair blijven afschrikken, voortdurende Amerikaanse betrokkenheid bij de veiligheid van Europa kan anderszijds ook voorkomen dat afzonderlijke Europese landen zich genooddaakt achten een kernmogendheid te worden c.q. hun bestaande kernmacht uit te bouwen.

Een zeer relevante tegenwerping tegen dit betoog ten gunste van een gezamenlijke Europese veiligheidsstrategie die ook het streven naar denuclearisatie van West-Europa zou inhouden is, dat de totstandkoming van zo'n strategie voorlopig weinig kans van slagen heeft ten gevolge van de onderlinge verdeeldheid binnen Europa zelf. Er zijn nu eenmaal grotere landen met een mede historisch bepaalde veiligheidsconceptie, waarbinnen de afweging van risico's als hierboven geschetst anders zal uitvallen dan wij bepleiten. Er zijn ook landen in Europa die reeds over een arsenaal aan kernwapens beschikken en er tot op heden weinig of geen blijk van hebben gegeven bereid te zijn dit op te geven. Dat is inderdaad de politieke realiteit van vandaag en daartoe behoort ook het feit dat sociaal-democratische partijen in de desbetreffende andere Europese landen hetzij een overwegend nationalistisch standpunt innemen, hetzij een minderheidspositie. Dat neemt niet weg dat het hierboven bepleite beleid in de komende jaren door de PvdA wel degelijk internationaal kan worden ingebracht, zowel binnen het verband van de gezamenlijke sociaal-democratische partijen in Europa als te zijner tijd ook intergouvernementeel. Het gaat uiteindelijk om een proces op lange termijn, waarbinnen -zoals reeds gesteld- de beweging en de richting zelf belangrijker is dan een snel verwezenlijken van uiteindelijke resultaten. Het gaat bovendien altijd om onderhandelingen waarbinnen compromissen zullen moeten worden gesloten, bij voorbeeld met partijen die wel zeer ver willen gaan in het streven naar ontwapening, doch niet zover als een volledige (Europese) denuclearisatie. Die laatste categorie van compromissen hoeft zeker in het eerstkomende decennium geen onoverkomelijke problemen op te leveren. De opdracht van de komende jaren is immers tweërlei: onverminderde voortgang van de nucleaire ontwapening én het in praktijk brengen van een gemeenschappelijke globale veiligheidsstrategie zolang en voor zover er nog kernwapens zijn.

6.6 Tussen ambitie en smalle marges: vernieuwing en verdeling, een uitdaging voor democratisch-socialisten, ook internationaal

Het is niet doenlijk het bovenstaande samen te vatten. De bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid zijn zeer groot, maar hun onderlinge samenhang is zo complex, dat simpele antwoorden niet gegeven kunnen worden. Het gaat, zo hebben we ook geprobeerd duidelijk te maken, zelden om een radicaal-extreem

antwoord. De ambities van democratisch-socialisten die invloed willen uitoefenen dienen verder te reiken. Per slot van rekening moeten oplossingen worden geboden. Dat betekent dat macht moet worden omgebogen en dat kan niet door je ervan te distantiëren.

De complexiteit van de antwoorden vloeit vooral voort uit de in het begin van dit rapport beschreven trends: de internationale schaalvergroting en transnationalisering, alsmede de zichzelf versnellende technologische ontwikkeling. Daardoor is de interdependentie groter dan ooit: die tussen binnen- en buitenlands beleid, die tussen het beleid van alle landen, die tussen alle beleidsterreinen en, last but not least, de interdependenties in de tijd. Het betekende dat wij voor elk van de onderscheiden problemen uit de verschillende opties die bepleitten welke het karakter droeg van een duurzaam evenwicht. In politieke termen vertaald wordt dat altijd een compromis, zij het een dynamisch compromis, dat verdere vooruitgang niet mag blokkeren.

Niet alleen is dit ambitieuzer en effectiever dan getuigen of in je eentje optreden, het vereist ook veel meer creativiteit. Het gaat om een creatieve combinatie van een ambitieus streven en een effectief gebruik van smalle marges. Die zijn smal ten gevolge van de beschreven interdependenties. Maar de keerzijde daarvan is dat er ook meer zijdelingse en indirecte invloed uitgeoefend kan worden. Interdependenties werken immers naar twee kanten.

Daarin is het zeer wel mogelijk het sociaal-democratisch karakter van het voorgestane beleid tot uitdrukking te brengen. Juist wanneer men uit is op duurzame evenwichtssituaties en bereid is compromissen te sluiten is het van groot belang duidelijk te maken om welke doeleinden het uiteindelijk dient te gaan, waar de prioriteiten liggen, welke middelen wel en welke niet mogen worden toegepast, welke criteria men hanteert en welk systeem wel en welk niet geaccepteerd kan worden. Dat is niet alleen belangrijk om aan partners in internationale onderhandelingen duidelijk te maken waarom bepaalde keuzen worden gedaan. Het is ook van belang voor socialisten zelf om zich in de buitenlandse politiek van dat uiteindelijke motief voortdurend rekenschap te geven. Anders zou het evenwicht tussen ambitie en effect grondig verstoord kunnen worden.

Het uiteindelijke motief is om de bedreigingen van vrede, welvaart en veiligheid voor iedereen af te wenden, d.w.z. niet alleen voor een deel van de mensheid. Of, positiever geformuleerd, om de mogelijkheden die de technische en economische ontwikkeling biedt aan iedereen ten goede te laten komen en niet alleen aan de reeds bevoorrechten. In dit rapport is uiteengezet dat zowel de mogelijkheden als de risico's en de bedreigingen zeer groot zijn. We hebben ook laten zien dat de geschetste trends in het kader van het huidige stelsel een 'bias' hebben ten gunste van de sterkeren en de reeds welvarenden. De zwakkeren en armeren drei-

gen door de schaalvergroting, de technologische veranderingen en de internationale milieuschaarsten gemarginaliseerd te worden. Zij blijken minder toegang te hebben tot hetgeen nodig is om in een snel veranderende en bedreigde wereld te overleven. Problemen nemen toe en worden in toenemende mate op de zwaksten afgewenteld. Maar zelfs wanneer van bewuste uitbuiting of uitsluiting geen sprake zou zijn, blijken zij in het huidige moderniseringsproces als het ware 'dispensable' te worden.

Dat nu is wat democratisch-socialisten nooit mogen accepteren. Net als onze nationale economie is de internationale samenleving aan vernieuwing toe. Die vernieuwing is nodig als antwoord op de geschetste bedreigingen. Maar die vernieuwing zal tegelijkertijd gecombineerd moeten worden met een zo eerlijk mogelijke verdeling van de toegang tot haar bronnen en mogelijkheden en tot hetgeen nodig is om de bedreigingen het hoofd te bieden. Een dualistische internationale samenleving is noch rechtvaardig noch duurzaam.

Voor het rapport dat u op de voorgaande pagina's aantreft tekent de Commissie Programmatiese Vernieuwingen. Het partijbestuur installeerde deze commissie als één van de drie 'vernieuwingscommissies' in zijn vergadering van 17 november 1986. Van de commissie maakten deel uit: Jan Pronk (voorzitter), Marjanne Sint, Joop Th.J. v.d. Berg, Hedy d'Ancona en Wim Albers. Jan van Muilekom fungeerde als ambtelijk secretaris. De commissie kwam voor de eerste maal bijeen op 10 december 1986. Zij rondde haar werkzaamheden af op 11 oktober 1987. In de periode tussen deze twee data vergaderde de commissie op 22 december, 8 januari, 22 januari, 4 februari, 25 februari, 9 maart, 23 maart, 8 april, 21 april, 29 april, 13 mei, 26 mei, 4 juli, 21 en 22 augustus, 18 september, 5 oktober en 9 oktober.

In een notitie die aan het instellingsbesluit van deze commissie ten grondslag ligt heeft het partijbestuur een overzicht gegeven van dié ontwikkelingen en beleidsterreinen die naar zijn mening nadere bestudering verdienden. De commissie denkt met dit rapport aan de wensen van het partijbestuur tegemoet te zijn gekomen. Zij heeft overigens gebruik gemaakt van het aanbod desgewenst het werkterrein nog iets te verbreden. Zo voegde ze aan haar studielijst toe: veranderingen in de samenstelling van de Nederlandse bevolking; ontwikkelingen op milieu en ecologieterrain in relatie tot economische groei; ontwikkelingen op het terrein van genonderzoek en geboortetechnologie in relatie tot normen en waarden en verschuivingen op het terrein van Vrede en Veiligheid.

De commissie heeft tevens gepoogd gehoor te geven aan het verzoek toch vooral een discussienota voor te bereiden. De richtlijnen die het partijbestuur de commissie meegaf voor de opzet van de door haar voor te bereiden rapportage zijn door de commissie tot leidraad van haar activiteiten en rapportage gemaakt. De commissie verwijst hier graag naar hetgeen in haar voorwoord over de structuur van het rapport wordt opgemerkt.

Bij de door haar gevolgde werkwijze en met name de manier waarop ze zich gekweten heeft van de taak zich breed te oriënteren bij personen binnen én rondom de partij wil de commissie wat langer stilstaan. Zo besteedde ze haar eerste bijeenkomsten aan een eerste inhoudelijke discussie over de onderwerpen die haar waren aangereikt, een discussie die gevoerd werd op basis van verkennende notities van de hand van de leden van de commissie. Tevens kwam de commissie in deze fase tot een nadere afbakening van haar werkzaamheden.

In de tweede helft van januari is de commissie overgegaan tot het aanschrijven van een groot aantal personen, van binnen en buiten de partij, met het verzoek haar van advies te dienen op één of meer van de voor haar relevante onderwerpen. Betrokkenen veelal werkzaam binnen belangrijke maatschappelijke instellingen en organisaties, waaronder de universiteiten- werden strict à titre personnel benaderd.

Aan het verzoek van de commissie is breed gehoor gegeven. In de loop van de

eerste maanden van 1987 kon de commissie een groot aantal reacties inwinnen. Sommige aangeschrevenen hadden speciaal voor de commissie hun gedachten op papier gezet, anderen stuurden reeds gepubliceerde artikelen en rapporten deels van eigen hand, deels van naaste collega's, personen uit de eigen beroepsgroep, etc. Velen voegden aan het toegestuurde nog een lijst met nadere literatuursuggesties toe.

Al het binnengekomen materiaal is door de commissie zorgvuldig bestudeerd. Literatuursuggesties zijn in overweging genomen. De commissie is verder ook op eigen initiatief overgegaan tot het bekijken van publikaties van zusterpartijen in het buitenland, van andere politieke partijen in ons land en van een groot aantal maatschappelijke organisaties. Ook belangrijke publikaties uit het eigen partijverleden zijn weer ter hand genomen.

Bestudering van al hetgeen haar werd toegezonden, alsmede de nadere discussie die op basis daarvan plaatsvonden deden binnen de commissie de behoefte ontstaan op een aantal onderwerpen ook (ronde tafel-)gesprekken met deskundigen te organiseren. In de periode eind maart - eind mei vonden zo bijeenkomsten plaats over de thema's technologie - arbeidsmarkt; individualisering - solidariteit - collectieve voorzieningen; ontwikkelingen op het gebied van genenonderzoek en geboortetechnologie (in relatie tot normen en waarden); politieke orde - politieke besluitvorming; cultuurbeleid en Vrede en Veiligheid. Ook deze rondetafelbijeenkomsten waren er primair op gericht inzicht te krijgen in de baaierd van meningen die in en rondom de partij over bepaalde onderwerpen leven. Ze hebben de commissie een groot aantal nieuwe gezichtspunten gebracht en waren een stimulans bij het vervolg van haar werkzaamheden.

Op basis van deel-concepten discussiërend kwam de commissie in de periode juni-september geleidelijk toe aan de afronding van het rapport zoals het er nu ligt.

Bij de voorbereiding van het rapport heeft de commissie overigens gebruik kunnen maken van ontwerp-teksten, door de staf van de Wiardi Beckman Stichting geschreven, voor een algemeen rapport van het bureau over de toekomst van de sociaal-democratie en een tekstbundel voor een door het bureau te organiseren internationale conferentie over hetzelfde thema in 1988. De in het wetenschappelijk bureau voorbereide teksten vormen een samenvatting en uitwerking van rapporten, gedurende de laatste acht jaren gepubliceerd, en zijn op verzoek van de commissie aan haar ter beschikking gesteld.

Voor de inhoud van dit rapport, het zal duidelijk zijn, draagt alleen de commissie verantwoordelijkheid. Zij dankt echter graag voor een mondelinge dan wel schriftelijke bijdrage de volgende personen:

E. Agsterribbe, Y. van Baarle, T. Beckers, E. Berg, G. v.d. Berg, K. Boone, H. Bos, M. Bruyn-Hundt, F. van den Burg, T. Doesburg, P. van Driel, H. Dupuis, L. Emmerij, W. Etty, Ph. Everts, J.J. Feenstra, J. Fortuin, P. Fortuijn, C. de Galan †, H. Galjaard, A. Geelhoed, D.F. Goudriaan, N. Haasbroek, E. van Hall, M. van Hall, L. Hofman, H. Hokke, A. Hoogerwerf, R. Jaarsma, E. Jurgens, J. v.d. Kaa, F. de Kam, J. Kassies, W. Konijnenbelt, S. Kooistra, M. Krop, N. Lagerweij, H. de Lange, H. Langeveld, J. Leune, M. Linthorst, J. v.d. Meer, M. Mengelberg, S. Miedema, H. Muntingh, C. Nienhuys, P. Noorman, Th. Potma, Th. Quené, M. Rabbae, J. van Rens, L. Reijnders, A. van Thijn, J. Riezenkamp, J. Ritzen, A. Roobeek, M. van Rossem, F. Rottenberg, K. Rozemond, A. de Ruyter, H. Schellekens, H. Schenk, D. Schermerhorn, P. Schröder, R. Schuitemaker, J.G. Siccema, A.J. van der Staay, M. van der Stoel, S. Strooker, H. Tjeenk Willink, M. Triest, B. Tromp, M. Vliegthart, P. Volten, R. Vreeman, J. Vrijman, S. de Waal, F.P. Wibaut, N. Zegveld, M. Zonneveld.

De commissie dankt tevens de medewerkers van de afdeling tekstverwerking en de huisdrukkerij van het partijbureau voor het vele werk dat met groot geduld door hen verzet is alsmede Anne Stienstra, die omslag en vormgeving van dit boek voor zijn rekening nam.

5
—
1988

