

TUSSEN BEGINSEL EN BELANG

© 1998 Den Hertog B.V., Houten  
ISBN 90 331 1339 2

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij digitaal, elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, digital, electronic, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Drs. J.J. Polder e.a.

# Tussen beginsel en belang

*Normatieve gedachten over economie, markt en samenleving*

Samengesteld door de werkgroep:

ir. A. van den Heuvel, drs. A.P. de Jong (voorzitter),  
drs. J. van Leerdam, ir. A. van Maldegem,  
drs. H.F. Massink (secretaris), drs. J.J. Polder, drs. J.A. Schippers

DEN HERTOG B.V. - HOUTEN



# Inhoud

Woord vooraf .....	11
<b>DEEL I Inleiding tot een genormeerde economie.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Tussen beginsel en belang .....</b>	<b>15</b>
1.1 Inleiding .....	15
1.2 De economische kringloop.....	17
1.3 Economie in drievoud.....	19
1.4 De Nederlandse economie.....	21
1.5 Marktwerking tussen beginsel en belang .....	24
<b>2. Een denkraam voor een genormeerde economie.....</b>	<b>26</b>
2.1 Inleiding: wat is economie?.....	26
2.2 Een wetenschappelijk antwoord.....	27
2.2.1 De klassieken: productie en materiële welvaart.....	27
2.2.2 De neo-klassieken: schaarste en allocatie .....	29
2.2.3 Dualisme en complementariteit.....	31
2.2.4 Feit, norm en kunst.....	32
2.3 Een christelijk weerwoord .....	35
2.3.1 Een christelijke reactie op het gangbare economische denken .....	35
2.3.2 Economie als rentmeesterschap .....	39
2.4 Kernnoties voor normering van de economie .....	42
2.4.1 Drijfveren .....	43
2.4.2 Eigendom .....	44
2.4.3 Coördinatie.....	44
2.4.4 Effectiviteit.....	46
2.4.5 Samenhang in het denkraam .....	46
<b>3. Humanistische en bijbelse invulling van het denkraam .....</b>	<b>49</b>
3.1 Inleiding: 'Iedereen heeft het' .....	49
3.2 Humanistisch mens- en wereldbeeld.....	50
3.3 Humanistische invulling van de kernnoties .....	53
3.3.1 Drijfveren: een goed leven.....	53
3.3.2 Eigendom: heer en meester.....	56

3.3.3 Coördinatie: dominantie van de markt .....	61
3.3.4 Effectiviteit: reductie tot economische groei en doelmatigheid .....	63
3.4 Bijbels mens- en wereldbeeld .....	64
3.5 Bijbelse invulling van de kernnoties .....	68
3.5.1 Drijfveren: een heilig leven.....	68
3.5.2 Eigendom: rentmeester .....	70
3.5.3 Coördinatie: markt, middenveld en overheid .....	73
3.5.4 Effectiviteit: simultane realisatie van normen.....	76
3.6 Slotsom .....	77

## **DEEL II Economische orde..... 79**

<b>4. Economische orde.....</b>	<b>81</b>
4.1 Inleiding .....	81
4.1.1 Orde in de economie .....	81
4.1.2 Drie ordeningsbeginselen .....	81
4.2 Economische stelsels .....	83
4.2.1 De traditionele economie.....	84
4.2.2 De markteconomie .....	85
4.2.3 De planeconomie .....	86
4.2.4 Economische orde in de praktijk: mengvormen.....	87
4.3 Kapitalisme contra kapitalisme .....	88
4.3.1 'Stakeholders' en 'shareholders' .....	88
4.3.2 De Rijnlantse en de Angelsaksische markteconomie .....	90
4.4 De markt.....	91
4.4.1 De mogelijkheden van de markt.....	91
4.4.2 De onmogelijkheden van de markt .....	93
4.4.3 De imperfecties van de markt .....	94
4.5 Instituties en organisatievormen.....	98
4.5.1 Dijken voor de economie .....	98
4.5.2 Tegendraadse institutionalisering .....	100
4.5.3 Marktpartijen en overheid .....	101
4.6 Overheid en economie .....	101
4.6.1 Publieke goederen .....	102
4.6.2 Herverdeling .....	102
4.6.3 Stabilisatie .....	103
4.6.4 Dienares van mensen.....	104

4.7 SGP en economische orde.....	105
4.7.1 Een kleine terugblik.....	105
4.7.2 Kernnoties en economische orde.....	110
4.7.3 De taak van de overheid.....	114
4.7.4 Slotsom.....	115
<b>5. Economische orde in Nederland.....</b>	<b>117</b>
5.1 Een gemengde economie.....	117
5.2 Markt en instituties.....	118
5.2.1 De bouwsector als voorbeeld.....	118
5.2.2 Vergunningen.....	118
5.2.3 Vakbekwaamheid en kwaliteit.....	119
5.2.4 Aanneming en aanbesteding.....	120
5.2.5 Personeel, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden..	120
5.2.6 Technische eisen en normen.....	121
5.2.7 Aansprakelijkheid en verzekeringen.....	121
5.2.8 Besluit.....	122
5.3 Overheid in een gemengde economie.....	122
5.3.1 Doelstellingen voor het overheidsbeleid.....	122
5.3.2 Overheidsorganisatie en collectieve financiering.....	123
5.3.3 Sociale zekerheid.....	124
5.3.4 Macro-economisch beleid.....	126
5.3.5 Economisch structuurbeleid.....	128
5.4 Middenveld in een overlegeconomie.....	132
5.4.1 Het georganiseerde bedrijfsleven.....	132
5.4.2 Organisaties van werknemers en consumenten.....	133
5.4.3 Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.....	134
5.5 Van corporatisme naar transactiestaat.....	141
5.6 SGP en de economische orde in Nederland.....	143
5.6.1 Kernnoties en de economische orde van Nederland.....	143
5.6.2 Markt en instituties.....	144
5.6.3 Overheid en economisch beleid.....	146
5.6.4 Middenveld en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.....	148
5.6.5 De transactiestaat als ideaal?.....	151
<b>6. Economische orde over de grenzen.....</b>	<b>153</b>
6.1 Internationale economie.....	153
6.2 Tussen protectionisme en vrijhandel.....	154
6.2.1 Adam Smith en de mercantilisten.....	154

6.2.2 Een permanente controverse .....	155
6.3 Invulling van kernnoties.....	157
6.3.1 Drijfveren .....	157
6.3.2 Eigendom .....	158
6.3.3 Coördinatie.....	159
6.3.4 Effectiviteit.....	159
6.4 Globalisering.....	160
6.4.1 Van internationalisering naar globalisering.....	160
6.4.2 Oorzaken globalisering.....	161
6.4.3 Voor- en nadelen van globalisering.....	163
6.4.4 Reacties op globalisering.....	164
6.5 Internationale instituties en organisaties.....	165
6.5.1 Technische normen en sectorale instituties .....	166
6.5.2 Wereldhandelsorganisatie .....	167
6.5.3 Internationale Monetaire Samenwerking.....	169
6.5.4 Probleemoplossend vermogen.....	170
6.6 SGP en internationale economische orde .....	171
6.6.1 Globalisering en armoedevraagstuk .....	172
6.6.2 De EMU: een risicovolle keuze .....	173
6.7 Slotsom .....	177

**DEEL III Economische orde en marktwerking binnen sectoren**  
..... **179**

<b>7. Milieu, economie en markt .....</b>	<b>181</b>
7.1 Inleiding.....	181
7.2 Milieu en economie: stand van zaken .....	181
7.2.1 Drijfveren: economische groei en milieu .....	181
7.2.2 Eigendom: opvattingen over duurzaamheid.....	182
7.2.3 Coördinatie: marktwerking in het milieubeleid .....	185
7.2.4 Effectiviteit: worden doelstellingen gehaald en zijn ze hoog genoeg?.....	189
7.3 Milieu en economie: een normatieve visie .....	195
7.3.1 Drijfveren: maximaliseren en verspillen of bouwen en bewaren?.....	195
7.3.2 Eigendom: heer en meester of rentmeester? .....	196
7.3.3 Coördinatie: markt en overheid .....	198
7.3.4 Effectiviteit: naar een duurzame economie .....	200
7.4 Slotsom .....	202



<b>8. Marktwerking op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid</b>	<b>204</b>
8.1 Inleiding	204
8.2 Arbeidsmarkt en marktwerking	205
8.2.1 Inleiding	205
8.2.2 Arbeidsmarkt: werken en verdienen	205
8.2.3 Arbeid als dienst	210
8.3 Sociale zekerheid	215
8.3.1 Inleiding	215
8.3.2 Sociale zekerheid: minder overheid, meer markt	215
8.3.3 Sociale zekerheid: de grenzen van de markt	218
8.4 Slotsom	225
<b>9. Economische orde en marktwerking in de gezondheidszorg</b>	<b>226</b>
9.1 Zorg en zaken	226
9.1.1 Inleiding	226
9.1.2 Het zorgstelsel	228
9.1.3 Marktwerking in de gezondheidszorg	230
9.2 De zorgmarkt	232
9.2.1 De arts in het zorgstelsel	232
9.2.2 Zorgmarkt en kernnoties	235
9.2.3 Zorgmarkt tussen beginsel en belang	237
9.2.4 Marktwerking tussen beginsel en belang	239
9.3 De verzekeringsmarkt	241
9.3.1 Ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars	241
9.3.2 Verzekeringsmarkt en kernnoties	243
9.3.3 Verzekeringsmarkt tussen beginsel en belang	245
9.3.4 Marktwerking tussen beginsel en belang	246
9.4 De zorginkoopmarkt	249
9.4.1 Inleiding	249
9.4.2 Zorginkoopmarkt en kernnoties	251
9.4.3 Zorginkoopmarkt tussen beginsel en belang	252
9.4.4 Marktwerking tussen beginsel en belang	253
9.5 Zorg zonder zaken	254
<b>10. Marktwerking in het onderwijs</b>	<b>256</b>
10.1 Inleiding	256
10.2 Een beschrijving: van overheid naar markt	256

10.2.1 Drijfveren.....	256
10.2.2 Coördinatie.....	257
10.2.3 Effectiviteit.....	260
10.3 Een beoordeling: de vorming voor de cijfers .....	261
10.3.1 Drijfveren.....	261
10.3.2 Coördinatie.....	262
10.3.3 Effectiviteit.....	264
10.4 Basisonderwijs .....	265
10.5 Voortgezet onderwijs.....	267
10.6 Wetenschappelijk onderwijs .....	268
10.7 Beroepsonderwijs.....	271
10.8 Conclusie .....	273

## Woord vooraf

Generaties lang heeft de discussie over de economische orde in het teken gestaan van de tegenstelling tussen kapitalisme en communisme. Dat was een debat dat niet alleen op academisch niveau gevoerd werd. De bewuste tegenstelling nam ook zeer concrete vormen aan, zowel van economische als van ideologische, politieke en zelfs militaire aard.

Welke economische orde bood de beste perspectieven? De beste perspectieven voor wie? Voor de arbeidersklasse of voor de maatschappelijke bovenlaag, voor het hoog ontwikkelde Westen of voor de in ontwikkeling achtergebleven Derde-wereldlanden?

Inmiddels is op mondiale schaal duidelijk geworden dat de communistische planeconomie deze wedloop verloren heeft. Slechts hier en daar (Cuba en Noord-Korea) geldt het collectief bezit van de productiemiddelen nog als een fundamenteel uitgangspunt van de economische orde. Elders in de voormalige communistische landen probeert men de weg terug te vinden naar een bestel waarin de werking van de markt en de ondernemersvrijheid centraal staan.

Maar ook in landen waar het systeem van de ondernemingswijze productie steeds het uitgangspunt vormde, hebben verschuivingen plaats gevonden. De overheid bemoeit zich minder dan voorheen met het economisch leven, de sociaal-democratische plangedachte is op haar retour. Staatsbedrijven, in het verleden beschouwd als belangrijke instrumenten van de overheid om greep te houden op de economische ontwikkeling, worden geprivatiseerd. Dat geldt zelfs voor de sector van de nutsbedrijven.

Het zal duidelijk zijn dat hierbij ook allerlei principiële vragen in het geding zijn. Omdat wij in het verleden de uitgangspunten van de marxistische ideologie en economie moesten afwijzen, kwamen wij welhaast automatisch in het kapitalistische kamp terecht. Nu met de val van de Berlijnse muur deze ideologisch-politiek-militaire tegenstelling verdwenen is, is het evenzeer noodzakelijk om een aantal fundamentele vragen te stellen aan onze westerse economische orde. Gaat de waardering voor het marktprincipe en de ondernemersvrijheid en de ruimte die gegeven wordt voor het behartigen van de eigen belangen niet zodanige vormen aannemen dat wij daartegen in het geweer moeten komen?

Vandaar dat de Guido de Brèsstichting, het studiecentrum van de SGP, een werkgroep heeft ingesteld om zich te bezinnen op de principiële vragen die hier aan de orde zijn. Het resultaat daarvan wordt thans gepubliceerd onder de titel *Tussen beginsel en belang*. Een titel die bepaald niet origineel is, maar wel duidelijk aangeeft waar het hier om gaat.

Het bestuur van de Guido de Brèsstichting is de auteurs dankbaar voor het schrijven van deze studie. In de eerste plaats geldt dat drs. J.J. Polder, die in samenwerking met drs. J. van Leerdam de hoofdstukken 1 tot en met 5 en 9 heeft geschreven. Drs. J.A. Schippers schreef hoofdstuk 6, drs. E. Dijkgraaf hoofdstuk 7 en drs. H.F. Massink hoofdstuk 8 en 10. Vier deskundigen van buiten de werkgroep leverden nuttige bijdragen. Drs. J.A. Breure gaf een aanzet voor het gedeelte over de arbeidsmarkt in hoofdstuk 8 en W.P. van Kempen leverde een aanzet voor hoofdstuk 10. Drs. P.C. den Uil vervulde een adviesrol bij de totstandkoming van deze studie. Zijn grondige kritiek is met dankbaarheid aanvaard en verwerkt. De leden van de werkgroep hadden een werkzaam aandeel in de totstandkoming van deze studie door als klankbord te fungeren tijdens de discussies over de conceptteksten. De heer W.T. van Persie komt een woord van dank toe voor de assistentie bij het gereedmaken van de tekst.

Uiteraard beseffen wij dat met deze lijvige nota niet het laatste woord over deze omvangrijke en veelzijdige problematiek gesproken is. Dat neemt niet weg dat we dit resultaat van onze studie en bezinning graag aan de aandacht van alle geïnteresseerden binnen en buiten de SGP willen aanbevelen. En dat alles onder het beding van Gods onmisbare zegen.

dr. C.S.L. Janse  
voorzitter Guido de Brèsstichting

## **DEEL I**

### **Inleiding tot een genormeerde economie**



# 1. Tussen beginsel en belang

## 1.1 Inleiding

Iedere dag is er economisch nieuws. De kranten staan er vol van. Dat komt omdat het economisch leven een centrale plaats heeft in de Nederlandse samenleving. Niemand kan om de economie heen. Iedereen heeft er mee te maken, als werknemer, als werkgever, als consument of op welke andere manier dan ook. Voor iedereen is het van belang om te weten hoe het er met de economie voor staat. Iedereen heeft ook wel een visie op de economie, bewust of onbewust.

Voor veel mensen is de economie een ideologisch niemandsland. Of het nu om de economie van gezinnen en bedrijven gaat of over de nationale en internationale economie, de economie wordt gezien als het domein van de zakelijke belangen. Een domein dat binnen zekere grenzen van eerlijkheid ethisch neutraal is. Een domein waar een zakelijke opstelling en een professionele inslag de essentiële voorwaarden voor een juiste visie en een goed beleid zijn. Een domein waar het niet uitmaakt vanuit welk beginsel wordt gewerkt. Zaken zijn zaken.

Men kan zich echter afvragen of zaken altijd zaken zijn en of de economie werkelijk zo beginselloos is als velen willen doen geloven. Bij een nadere oriëntatie op de bronnen en de uitgangspunten van het gangbare economisch denken en handelen blijkt dit in het geheel niet zo zijn. Het economische domein is geen ideologisch niemandsland, maar een gebied waar grote ideologieën diepe sporen hebben getrokken. Het economisch handelen is daarom nooit neutraal. Christelijk denkende mensen zullen hier aan toevoegen dat dit ook niet zo behoort te zijn. Op grond van de Bijbel belijden zij dat Gods regering over alle dingen gaat en dat wij bij alles wat wij doen geroepen zijn om dit tot eer van God te doen. Het onderhouden van Gods geboden betaamt alle mensen, in alle omstandigheden. Ook het economisch leven is onderworpen aan het gezag van Schrift en belijdenis, ongeacht of het om de economie van gezinnen en bedrijven gaat of om de nationale en internationale economie. Economie is geen zaak van belangen alleen, maar een zaak van beginsel en belang.

Deze studie gaat over de beoefening van de economie tussen beginsel en belang en bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt een denkraam ontwikkeld voor een genormeerde beoefening van de economie (hoofdstuk 2). Aan de hand van dit kader wordt de ideologische lading

van de gangbare economiebeoefening beschreven en wordt een aanzet gegeven voor een normatief christelijke benadering van de economie (hoofdstuk 3). Met deze benadering wordt geen definitief standpunt over allerlei concrete economische aangelegenheden beoogd, maar veeleer een algemeen denkraam dat breed toepasbaar is op de verschillende terreinen van de economie.<sup>1</sup> Dit betekent wel dat afhankelijk van de context en het ter sprake zijnde economische probleem het kader verder moet worden uitgewerkt. Een volledige uitwerking voor alle tijden en plaatsen is een onmogelijke opgave. Om onze benadering handen en voeten te geven, wordt het denkraam in de delen twee en drie toegepast op een aantal economische onderwerpen. Het tweede deel is gewijd aan het vraagstuk van de economische orde, dat eerst in algemene termen wordt besproken en daarna meer specifiek voor Nederland en voor de internationale economie (hoofdstuk 4 - 6). In het derde deel wordt de economische ordening van een viertal sectoren binnen de Nederlandse economie geanalyseerd (hoofdstuk 7 - 10). De gemeenschappelijk invalshoek van deze hoofdstukken is de plaats en de werking van de markt en de vraag naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een verruiming van de marktwerking.

De keus voor het eerste onderwerp wordt ingegeven door de achtergrond van deze studie als uitgave van de Staatkundig Gereformeerde Partij. Als politieke partij is de SGP immers betrokken op het geheel van de economie en in het bijzonder op de verhouding tussen het particuliere en publieke domein. De economie van gezinnen en bedrijven vervalt daarmee als onderwerp. Het tweede onderwerp vloeit uit het eerste voort en wordt daarnaast ingegeven door de actualiteit. Sinds een aantal jaren en in toenemende mate wordt de markt gezien als meest wenselijke ordeningsvorm voor veel sectoren van de economie en worden voorstellen ten uitvoer gebracht die de rol van de markt vergroten en de invloed van de overheid en de georganiseerde samenlevingsverbanden verminderen. In deze studie wordt gezocht naar een normatief

---

<sup>1</sup> Dit betekent dat bedrijfseconomische onderwerpen, fiscaliteiten, monetaire zaken, infrastructurele projecten of een ethiek van consumeren, sparen en beleggen zullen in deze studie niet of slechts zijdelings ter sprake worden gebracht. Een losse greep uit een aantal bekende titels over economisch-ethische onderwerpen: R.C. Chewing, J.W. Eby en S.J. Roels, *Hoe kan een christen zaken doen?* Leiden 1993; A.P. de Jong, J. Koppelaar en H. de Vries, *Geboeid door geld en goed - De gereformeerde gezindte tussen materialisme en vreemdelingschap*, Leiden 1991; A. Kouwenhoven, *Inleiding in de economische ethiek*, 2e druk, Nijkerk 1989.



christelijk antwoord op deze ontwikkeling binnen een viertal sectoren: milieu, arbeid en sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Met deze korte inleiding staan het doel en de inhoud van deze studie vast: 1) De formulering van een analytisch kader (denkraam) voor een genormeerde beoefening van de economie. 2) Het ontwikkelen van een normatief christelijke visie op de economische orde en de plaats en de werking van de markt. Deze proeve van economiebeoefening tussen beginsel en belang begint in hoofdstuk 2. In dit inleidende hoofdstuk wordt voor degenen die minder vertrouwd zijn met economische onderwerpen een aantal aspecten van de economie als nadere introductie op het onderwerp uitgewerkt.<sup>2</sup>

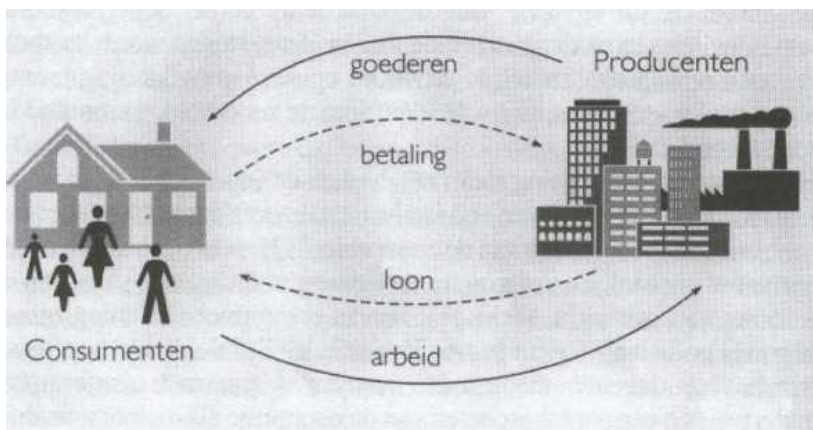
## 1.2 De economische kringloop

Wat is economie? Deze vraag levert veelal fors uiteenlopende reacties op. Volgens de één gaat economie over geld, maar een ander zal dit bestrijden en opmerken dat ook in primitieve samenlevingen zonder geld sprake is van een economie omdat ieder lid van de stam zijn eigen taken heeft en de goederen in natura geruild worden. Terecht vormt geld een essentieel onderdeel van moderne economieën, maar daarmee maakt het nog niet de essentie van de economie uit. Een derde zal opmerken dat ‘alles economie is, maar economie niet alles’. Met dit filosofisch klinkende antwoord schiet de vraagsteller echter niets op. Hij wil immers weten wat economie wel is en niet wat het niet is. Een vierde zal daarom antwoorden dat economie datgene is ‘wat economen doen’. Ook dit verlegenheidsantwoord helpt de vraagsteller niet verder. Er zijn immers zoveel soorten economen werkzaam in zoveel soorten beroepen: algemeen economen, bedrijfseconomen, fiscalisten, accountants, gezondheidszorgeconomen en tal van andere economen. Er zijn nog tal van andere antwoorden mogelijk, antwoorden die de verlegenheid meestal alleen nog maar groter maken. Ook de economische wetenschap heeft moeite met het beantwoorden van de vraag wat zij nu eigenlijk bestudeert. In het volgende hoofdstuk komt dit ter sprake.

---

<sup>2</sup> Eveneens als inleiding op deze studie kan de vorige studie van de Guido de Brèsstichting over economische orde worden gelezen: G. Holdijk, J. Hoek, J. Freeke, L. van der Waal en P. Mulder, *Bijbelse ethiek en economische ordening*, Den Haag 1983. Voor een uitgebreide beschouwing over de visie van de SGP op de taak van de overheid kan verwezen worden naar: H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid, SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

Er is dus veel onduidelijkheid over de vraag wat economie is en wat niet. Het is goed om dit aan het begin van deze studie vast te stellen en een keus te maken waarover het in de volgende hoofdstukken zal gaan. Deze studie gaat niet over geld, ook niet over alles en evenmin over wat economen allemaal doen. Economie heeft in deze studie de betekenis van 'de maatschappelijke organisatie en het proces van de voortbrenging en de verdeling van goederen en diensten'.<sup>3</sup>



Figuur 1.1 Een eenvoudige economische kringloop

Wij lichten deze omschrijving toe aan de hand van het eenvoudige kringloopschema in figuur 1.1. Links staan de gezinnen. Gezinnen hebben velerlei behoeften: eten, drinken, een huis om in te wonen enzovoort. Heel vroeger gebeurde het wel dat een gezin zelf in alle behoeften voorzorg. Misschien dat het tegenwoordig in vergelegen en geïsoleerde gebieden nog wel eens voorkomt. In de westerse wereld is dat echter al heel lang niet meer het geval. Er is een sterke functiescheiding doorgevoerd, waarbij het gezin veelal geen productie-eenheid meer is, maar een consumptie-eenheid. De gezinsleden werken buitenshuis, bij de bedrijven die goederen en diensten voortbrengen die in de behoeften van gezinnen en andere bedrijven voorzien. Zo is een kringloop op

---

<sup>3</sup> Deze omschrijving van de Rotterdamse hoogleraar H.W. Lambers is ontleend aan: W.A.A.M. de Roos, N.H. Douben en J. Wemelsfelder, *Maatschappij economie - economische orde, economische theorie, economische politiek*, Alphen aan den Rijn/Brussel 1988, p. 24.

gang gekomen. Er is ruilverkeer ontstaan: arbeid tegen loon, natuur tegen pacht, kapitaal tegen interest, ondernemerschap tegen winst, goederen en diensten tegen marktprijzen. Dit ruilproces kent intensieve en minder intensieve momenten, maar vrijwel nooit staat het stil. Continu worden arbeidskracht en andere productiemiddelen, goederen en diensten geruild. Continu wordt de welvaart, de optelsom van alle goederen en diensten, opnieuw verdeeld. De economie is dan ook geen statische grootheid, maar een dynamisch proces. Een proces van productie, ruil, verdeling en consumptie.

De economische werkelijkheid is natuurlijk veel complexer dan in figuur 1.1 wordt weergegeven. In westerse samenlevingen is de specialisatie in het productieproces zeer ver doorgevoerd. Het wemelt van bedrijven en bedrijfstakken. Verder hebben ook andere partijen een plaats in de kringloop: banken, verzekeringsmaatschappijen en vooral ook de overheid. Daarnaast is er sprake van een toenemende internationale verwevenheid van het economisch proces, waardoor de economische kringloop wordt uitgebreid met vreemde valuta, internationale organisaties en supranationale overheden. De essentie van de economie blijft echter de kringloop van productie, ruil, verdeling en consumptie.

### **1.3 Economie in drievoud**

Het woord economie functioneert in verschillende betekenissen. In het dagelijks spraakgebruik en in de dagbladen lopen deze betekenissen veelal door elkaar. Het is echter goed om zich bewust te zijn van het verschil. In alle gevallen gaat het om het proces van productie, ruil, verdeling en consumptie, maar steeds wordt met een andere bril naar dit proces gekeken. Drie betekenissen willen wij onderscheiden. In de eerste plaats is dat economie als economisch leven. Deze betekenis staat dicht bij het economisch proces in zijn alledaagse verschijningsvorm. Het gaat om de economie als een deel van de werkelijkheid om ons heen, om het concrete economisch proces zoals dat zich iedere dag aan ons voordoet en waaraan wij ook dagelijks deelnemen. De tweede betekenis is die van economie als economische orde. In deze betekenis gaat het om de structuur van de economie. Deze is minder tastbaar en zichtbaar in de praktijk van alle dag, maar niet minder van belang. De economische orde vormt de bedding waarin het economisch proces zich voltrekt. De economische orde maakt economisch leven mogelijk en is van beslissende invloed op de uitkomsten van het economisch proces. De economische orde verankert als het ware het economisch

leven in het maatschappelijk bestel. Daarom werd in de vorige paragraaf ook gesproken over de maatschappelijke organisatie van de voortbrenging en verdeling van goederen en diensten. In de derde betekenis gaat het over economie als economische wetenschap. In de economische wetenschap wordt zowel het economisch leven als de economische orde bestudeerd. Er is hier sprake van een wisselwerking. Enerzijds wordt het denken over economie gevormd door de alledaagse ervaringen, anderzijds oefent de economische wetenschap via schoolvorming, abstracte redenerlijnen en theoretische exercities invloed uit op praktijk van de economische orde en van het economisch leven. In de economische wetenschap wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus, tussen economie op micro-, meso- en macro-niveau. Op micro-niveau staan individuele economische actoren centraal: personen, gezinnen en bedrijven. De bedrijfseconomie kan gezien worden als een speciale tak van de economische wetenschap die zich alleen bezig houdt met de economie van bedrijven. Op meso-niveau gaat het over bedrijfstakken en sectoren, op macro-niveau over de nationale en internationale economie.

In een systematische normatieve benadering van de economie moeten de verschillende betekenissen allemaal een plaats krijgen. Vanzelf betekent dit niet, dat alle onderwerpen even veel aandacht moeten krijgen. De helderheid en overzichtelijkheid van de analyse zijn gebaat bij een afbakening van het terrein. In deze studie concentreren wij ons daarom op de economische wetenschap en meer nog op de economische orde. Het economisch leven wordt niet in zelfstandige hoofdstukken ter sprake gebracht. Wel geeft de bespreking van de economische wetenschap en de economische orde met enige regelmaat een doorkijkje in het economisch leven. De studie heeft de volgende opbouw: in hoofdstuk 2 wordt aansluiting gezocht bij hetgeen de economische wetenschap over de fundamentele uitgangspunten van het economisch leven en de economische orde heeft gezegd. In hoofdstuk 3 wordt de ideologische inkleuring van deze uitgangspunten besproken. In het tweede deel staat de economische orde centraal. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de theorie van de economische orde en besluit met een normatieve stellingname. In hoofdstuk 5 wordt dit verder uitgewerkt voor de economische orde van Nederland en in hoofdstuk 6 voor de internationale economische orde. In de hoofdstukken 7 - 10 wordt ingegaan op de economische orde van een viertal sectoren binnen de Nederlandse economie. Dit onderwerp heeft raakpunten met zowel de economische

orde als met het economisch leven. Vanwege de sectorsgewijze bespreking gaan deze laatste hoofdstukken vooral over de economie op meso-niveau. In de andere hoofdstukken ligt de nadruk meer op micro- en vooral op macro-niveau.

## 1.4 De Nederlandse economie

In deze nota is de aandacht geconcentreerd op de Nederlandse economie. Op verschillende plaatsen zullen daarom in de volgende hoofdstukken de specifieke kenmerken van de Nederlandse economie voor het voetlicht worden gebracht. Voor een globaal beeld worden in dit inleidende hoofdstuk enkele algemene kenmerken belicht. Wie kennis wil nemen van details kan uitstekend terecht in de reeks *De Nederlandse economie* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De editie over 1996 vangt aan met de volgende woorden: 'In 1996 presteerde de Nederlandse economie goed, zeker in vergelijking met de meeste lidstaten van de Europese Unie (EU). Terwijl in de EU als geheel de groei verder afnam, kwam de Nederlandse economische groei juist fors hoger uit dan in 1995. Bovendien gaf een aantal structurele kenmerken van de economie een verdere verbetering te zien.'<sup>4</sup>

Het aardige van dit citaat is dat in één adem wordt gesproken over het economisch leven (een aantal kernindicatoren) en de economische orde (structurele kenmerken). Volgens het CBS scoort de Nederlandse economie op beide onderwerpen behoorlijk goed en dat is ook zo.

In 1996 bedroeg het nationaal product 617 miljard gulden. Dat is ongeveer 41.000 gulden per inwoner per jaar. Met deze bedragen behoort Nederland tot de rijkste landen van de wereld. De economische bedrijvigheid, de werkgelegenheid en het verdiende inkomen variëren per sector. Zoals ieder land heeft ook Nederland zich gespecialiseerd in bepaalde takken van bedrijvigheid. Voor een deel is dat een bewuste keus, voor een ander deel heeft dit te maken met de natuurlijke ligging aan zee, de aan- en afwezigheid van bepaalde grondstoffen en het kennisniveau onder de bevolking. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de betekenis van de verschillende sectoren voor de economie.

---

<sup>4</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *De Nederlandse economie 1996*, Voorburg/Heerlen 1997, p. 11.

Sector	Toegevoegde waarde		Werkgelegenheid		Export (toegevoegde waarde)	
	Miljarden gulden	(%)	1.000 arbeids- -jaren	(%)	Miljarden gulden	(%)
Landbouw en visserij	20	(3,2)	247	(4,5)	7,9	(8,0)
Delfstoffenwinning	18	(2,9)	9	(0,2)	7,1	(7,2)
Industrie	103	(16,7)	845	(15,4)	51,9	(52,3)
Openbare nutsbedrijven	11	(1,8)	40	(0,7)	0,0	(0,0)
Bouwnijverheid en installatie	33	(5,3)	413	(7,5)	1,1	(1,1)
Handel, horeca, reparatie	93	(15,1)	1.149	(21,0)	6,3	(6,3)
Transport, opslag, communicatie	48	(7,8)	367	(6,7)	16,4	(16,5)
Commerciële dienstverlening	163	(26,4)	963	(17,6)	7,9	(8,0)
Niet-commerciële dienstverlening	65	(10,5)	791	(14,4)	0,2	(0,2)
Overheid, sociale zekerheid, defensie en onderwijs	63	(10,2)	653	(11,9)	0,5	(0,5)
TOTAAL	617	(100,0)	5.477	(100,0)	99,3	(100,0)

Tabel 1.1 Sectoren in de Nederlandse economie 1996. Kerncijfers over de toegevoegde waarde (miljarden gulden, aandeel in nationaal product), werkgelegenheid (1.000) arbeidsjaren, aandeel in totale werkgelegenheid) en export (toegevoegde waarde in miljarden gulden, aandeel in toegevoegde waarde van de totale export)

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandse economie 1996, Voorburg/Heerlen 1997

In tabel 1.1 wordt op drie manieren naar het economisch belang van de verschillende sectoren gekeken. In de eerste kolommen is de bijdrage aan het nationaal product opgenomen. Deze is voor de dienstverlenende sectoren het grootst. Ook de industrie levert met bijna 17% een belangrijke bijdrage aan de nationale welvaart. De bijdrage van andere sectoren, met name landbouw en visserij, delfstoffenwinning en openbare nutsbedrijven, blijft beperkt tot enkele procenten. Wordt gekeken naar de werkgelegenheid, dan ontstaat voor sommige sectoren een totaal ander beeld. De commerciële dienstverlening is bijvoorbeeld goed voor 26% van het nationaal product, maar het aandeel in de werkgelegenheid komt niet verder dan 18%. Iets dergelijks zien we bij de delfstoffenwinning, terwijl het omgekeerde zich voordoet bij handel, horeca en reparatie (15% versus 21%), niet-commerciële dienstverlening en bijvoorbeeld ook bij de landbouw. Deze verschillen tussen het aandeel

in het nationaal product en het aandeel in de nationale werkgelegenheid wijzen op een grote variatie tussen de onderscheiden sectoren in de gemiddelde toegevoegde waarde per werkzaam persoon. Als in de laatste kolommen van tabel 1.1 wordt gekeken naar de export, verandert het beeld over de gehele linie ingrijpend. De dienstverlenende sectoren leveren wel een belangrijke bijdrage aan het nationaal product en vormen ook een goede bron van werkgelegenheid, als exportsector stellen zij echter niet zo veel voor. Het aandeel van de commerciële diensten in de toegevoegde waarde van de export bedroeg in 1996 niet meer dan 8%. Voor een open economie als de Nederlandse, die voor veel goederen afhankelijk is van invoer uit het buitenland, is de aanwezigheid van enkele exporterende sectoren echter van cruciale betekenis, onder meer voor de internationale ruilverhoudingen en als financieringsbron voor de invoer. Dit gezichtspunt onderstreept het belang van de industrie met een aandeel van 52% in de toegevoegde waarde van de export, als ook van de transportsector en de landbouw (17% respectievelijk 8%). Het CBS sprak in het citaat aan het begin van deze paragraaf lovende woorden over de economische orde van Nederland. Met deze positieve waardering staat het CBS niet alleen. Sinds de tweede helft van de jaren negentig heeft de internationale aandacht zich op de economische orde van Nederland gevestigd en wordt deze als één van de oorzaken van de relatief gunstige economische ontwikkeling aangemerkt. Gesproken wordt over het ‘poldermodel’. De economische orde van Nederland kan worden getypeerd als een gemengde economie, dat wil zeggen als een economie waarin het ruilverkeer wordt gecoördineerd door een complex samenspel van markt, overheid en instituties. Wat dat precies inhoudt wordt besproken in de hoofdstukken 4 en 5. Hier is het genoeg om vast te stellen dat in onderscheid met andere landen in Nederland aan de georganiseerde samenlevingsverbanden een grote rol bij de coördinatie van het ruilverkeer is toebedeeld. Overleg, harmonie en consensus gelden daarbij als centrale waarden. Tri-partite overlegorganen als de Sociaal Economische Raad (SER) en instituten als de Publiek-rechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) belichamen sinds een aantal decennia deze waarden binnen de economische orde van Nederland. De SGP is nooit een warm voorstander van de overlegeconomie geweest. Integendeel, de PBO werd van meet af aan in scherpe of minder scherpe woorden afgewezen als een bedreiging voor de individuele vrijheid en het particulier initiatief. In het tweede deel van deze studie zal daarom uitgebreid op deze materie worden ingegaan. Hoofdstuk 4 be-

spreekt het ordeningsvraagstuk in algemene termen en geeft een overzicht van de standpunten die in het verleden door de SGP zijn ingenomen. In hoofdstuk 5 staat de praktijk van de economische orde in Nederland centraal. In dit hoofdstuk wordt de SGP-visie op de overleg-economie in heroverweging genomen. Uitgaande van het normatieve kader (hoofdstuk 2 en 3) en de economische inzichten over de werking van de markt (hoofdstuk 4) wordt de waarde van overleg onderstreept en wordt de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onder een aantal voorwaarden als een zinvolle ordening geaccepteerd.

Nederland vormt geen eiland in de wereldeconomie. Integendeel, als handeldrijvende natie is Nederland vanouds betrokken op de wereldeconomie. De internationalisering van het handelsverkeer is in onze tijd zover doorgevoerd, dat gesproken wordt over 'globalisering'. Ook het vraagstuk van de economische orde krijgt steeds meer internationale dimensies. De totstandkoming van een Europese Unie is er daar één van. Aan dit onderwerp en aan een aantal andere dimensies van de globalisering is hoofdstuk 6 gewijd.

### **1.5 Marktwerving tussen beginsel en belang**

De economische orde is geen statisch, onveranderlijk geheel. Niet alleen het economisch leven maar ook de economische orde is voortdurend in beweging, zij het in een veel langzamer tempo. Technologische veranderingen, zoals de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en sociaal-culturele veranderingen, waarvan de individualisering één van de belangrijkste exponenten is, oefenen een geweldige invloed uit op het economisch leven en vereisen ook een aanpassing van de ordeningsbeginselen van het ruilverkeer. Voor een deel komen deze aanpassingen van de economische orde uit de markt zelf voort, voor een ander deel worden zij doelbewust ontworpen en via een proces van institutionalisering dan wel liberalisering in het economisch bestel verankerd.

Uit deze dynamiek volgt dat de economische orde altijd op weg is naar het ideaal, maar dit nimmer zal bereiken omdat het ideaal zelf ook verandert. Een aantal decennia geleden stond bijvoorbeeld de economische orde van Zweden model als ideaal stelsel. Ook (West-)Duitsland, Japan en de Verenigde Staten hebben als ideaalbeeld voor de economische orde gefungeerd. In onze tijd kijken al deze landen met nieuwsgierige blikken naar het Nederlandse poldermodel. Ongetwijfeld zal over



een aantal jaren de aandacht zich weer verplaatsen naar een andere economische orde.

Er zijn economen die zeggen dat alle economische stelsels naar elkaar toe zullen groeien. Een zekere tendens in deze richting kan inderdaad worden waargenomen. Na het succes van Reagan in de Verenigde Staten en van Thatcher in Engeland en vooral ook na de val van het Oostblok is het liberale economische denken aan een wereldwijde triomftocht begonnen. Centraal in dit denken staat een economische orde met zoveel mogelijk markt en zo weinig mogelijk overheid. Wereldwijd wordt in onze dagen de markt gezien als het meest wenselijke orderingsbeginsel voor de economie. Ook in Nederland heeft het marktdenken ingang gevonden. Eerst bij de kabinetten Lubbers, daarna bij het eerste paarse kabinet (1994-1998) dat een speciaal programma op touw zette onder de naam 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit'. Het veel geroemde poldermodel kan worden gezien als een succesvolle eerste doorwerking van dit gedachtengoed in de bestaande overlegeconomie. Meerdere stappen zullen echter volgen. Het kan zijn dat het poldermodel zich zo ontwikkelt dat het voor andere landen nog meer het ideaalbeeld gaat benaderen. Het kan natuurlijk ook heel anders gaan. Vanuit een normatief christelijke benadering moet de triomftocht van liberale waarden op zijn minst met een bepaalde achterdocht worden beschouwd. Markten staan immers model voor de economie van het belang en in een normatief christelijke benadering zal het altijd moeten gaan om een economie tussen beginsel en belang.

Marktwerking tussen beginsel en belang vormt het onderwerp van het derde deel (hoofdstuk 7 - 10). Voor vier deelreinen van de nationale economie wordt de economische orde in kaart gebracht en wordt de mogelijkheid en de wenselijkheid van een verruiming van de marktwerking onderzocht. Het betreft de sectoren: milieu, arbeid en sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Stuk voor stuk gaat het hier om sectoren met een intrigerende relatie tussen economische orde, markt en samenleving. De analyses in deze hoofdstukken kunnen als voorbeeld worden gebruikt bij de bestudering van de economische orde en de plaats en de werking van de markt in andere delen van de (inter)nationale economie, zoals de landbouw, het openbaar vervoer, de energievoorziening of de advocatuur. Dit onderstreept de bedoeling van deze studie een gebruiksboek te zijn bij de verdere doordenking van economie, markt en samenleving tussen beginsel en belang.

## 2. Een denkraam voor een genormeerde economie

### 2.1 Inleiding: wat is economie?

Wat is economie? In hoofdstuk 1 hebben wij vluchtig kennis gemaakt met de economische kringloop en met de economie van Nederland. Economie is toen omschreven als 'de maatschappelijke organisatie en het proces van de voortbrenging en de verdeling van goederen en diensten' en we hebben gezien hoe onderscheid kan worden gemaakt tussen economisch leven, economische orde en economische wetenschap.

In deze studie willen wij een aanzet geven voor een genormeerde benadering van de economie en in het bijzonder van de economische orde en het toenemende marktdenken. Geprobeerd wordt om de impliciete normen en waarden van de gangbare economie op het spoor te komen en deze te confronteren met een bijbelse benadering. Een analytisch denkraam is daarvoor een eerste vereiste en daarover gaat het in dit hoofdstuk. Op weg naar dit denkraam willen wij een aantal lijnen uit de economische wetenschap naar voren halen. Het gaat dan om de vraag wat de economische wetenschap als het eigene van de economie ziet en of er sprake is van normativiteit in de economie (paragraaf 2.2). Verder wordt beschreven hoe vanuit christelijke invalshoek op deze grondslagen van de economie is gereageerd (paragraaf 2.3). In beide paragrafen gaat het om een moeizaam debat over een ingewikkelde problematiek. Er zullen vragen rijzen waarop wij geen antwoord weten. Toch willen wij deze zaken bespreken. Ten eerste om te laten zien hoe complex de materie is, waardoor christen-economen geen sluitend antwoord hebben kunnen geven op de vraag naar de normen en waarden die voor de economie gelden. Ten tweede om tegen de achtergrond van deze bespreking in paragraaf 2.4 een denkraam te schetsen waarmee wij in volgende hoofdstukken de economie op een normatieve wijze willen benaderen. Dit hoofdstuk bevat dus geen ontknoping van de dilemma's in het economisch denken en van de dilemma's in de christelijke reacties daarop. Die pretentie hebben wij niet. Met het denkraam willen wij slechts een instrument aanreiken dat de normatieve scharnierpunten in het economisch proces zichtbaar kan maken.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Een conceptversie van dit hoofdstuk is voorgelegd aan dr. B. Kee en dr. J. Hoogland, beiden (oud)hoogleraar in de Reformatorische Wijsbegeerte. Van hun kritische opmerkingen is dankbaar gebruik gemaakt.

## 2.2 Een wetenschappelijk antwoord

In de economische wetenschap is met wisselende belangstelling en inspanning nagedacht over de vraag naar de gemeenschappelijke kern van de verschijnselen die worden bestudeerd. Twee hoofdrichtingen kunnen worden onderscheiden: de klassieke en de neo-klassieke benadering.<sup>6</sup> De klassieke benadering is kort na de Industriële Revolutie ontstaan uit het baanbrekende werk van Adam Smith, een moraalfilosoof uit de school van de Schotse Verlichting en één van de grondleggers van de economische wetenschap.<sup>7</sup> Ruim een eeuw maakte de klassieke school binnen het economisch denken de dienst uit. Tegen het einde van de negentiende eeuw braken echter nieuwe inzichten door en nam de neo-klassieke benadering de leidende rol binnen de economische wetenschap over. Beide benaderingen hebben een verschillende visie op het wezen van de economie. Volgens de klassieken gaat het om productie en materiële welvaart. Volgens de neo-klassieken om schaarste en de toekenning van middelen aan doelen (allocatie).

### 2.2.1 De klassieken: productie en materiële welvaart

‘De economie bestudeert de mens in zijn gewone dagelijkse besognes,’ aldus Alfred Marshall in zijn *Principles of economics* uit 1890.<sup>8</sup> Deze ruwe samenvatting van het klassieke denken over het domein van de economie kan op meerdere manieren worden aangescherpt. De nadruk komt dan te liggen op de productie van goederen en diensten als bron van nationale welvaart of als voorwaarde voor het voortbestaan van een volkshuishouding. Hoewel hier sprake is van een economisch middel (productie) en een economisch doel (welvaart) moet de visie van de klassieken niet opgevat worden in termen van het moderne doel-middelendenken. Het vergroten van de welvaart wordt in verband gebracht met het voortbestaan van de nationale huishouding en daarom gaat het veel meer om een algemeen menselijke drijfveer dan om een doel dat door een ander doel zou kunnen worden vervangen. Op de-

---

<sup>6</sup> Andere bekende en invloedrijke stromingen in de economie zijn: het Keynesianisme, het monetarisme, het Marxisme, en de institutionele economie. In deze studie zullen wij deze stromingen niet afzonderlijk behandelen.

<sup>7</sup> Adam Smith (1723-1790) bouwde daarbij voort op het werk van een aantal voorlopers, onder meer: Sir William Petty (1623-1687); Richard Cantillon (1680?-1734); François Quesnay (1694-1774). Adam Smith, *The wealth of nations* (1776), London 1975.

<sup>8</sup> Alfred Marshall, *Principles of economics*, London 1890. Zie ook: J.K. Galbraith, *Economie in perspectief - Economische geschiedenis als spiegel van de toekomst*, Baarn 1989.

zelfde manier zagen de klassieken het produceren veel meer als een algemeen menselijke activiteit dan als middel om welvarend te worden. Vanzelf waren de klassieken zich terdege bewust dat uit productie in het algemeen ook welvaart volgt, maar het moderne doel-middelendenken was hen vreemd. Wij spreken daarom over het economisch motief.<sup>9</sup> Het woord 'motief' heeft daarbij twee betekenissen: beweegreden (motivatie) en regelmatigheid (patroon). Als we beide betekenissen samen nemen, kunnen we zeggen dat de klassieken het produceren en het streven naar materiële welvaart beschouwden als een universele karaktertrek (algemeen menselijk patroon) die mensen aandrijft tot economische activiteiten. Of zoals sommigen van hen zeiden, als een zwaartekracht die regelmaat in het menselijk handelen aanbrengt en er voor zorgt dat het maatschappelijk verkeer ordelijk verloopt.<sup>10</sup> Adam Smith sprak over een 'invisible hand': "Wij verwachten ons avondeten niet van de weldadigheid van de slager, de brouwer en de bakker, maar van hun zorg voor hun eigenbelang. Wij zijn niet afhankelijk van hun humaniteit maar van hun eigenliefde en spreken nooit over onze noodzakelijkheden maar over hun voordelen. Hierin wordt, zoals ook in veel andere gevallen, het individu geleid door een onzichtbare hand en aldus wordt een doel bereikt dat niet in zijn bedoeling lag."<sup>11</sup> De begrippen zwaartekracht en wetmatige patronen maken duidelijk dat de klassieke economen hun inspiratie opdeden in de natuurwetenschappen. Voor velen is Adam Smith dan ook 'de Newton van de sociale wetenschappen'.

Als wij aan een econoom uit de klassieke richting zouden vragen of meer productie automatisch meer welvaart betekent, dan zou hij deze vraag bevestigend beantwoorden. In de loop van de negentiende eeuw bleek dat deze visie echter niet altijd opging. Alleen producten die de consumenten willen hebben, vergroten de welvaart. Met dit inzicht deed de consumentenvraag haar intrede in het economisch denken. Onder invloed van het utilisme werd het eigene van de economie om-

---

<sup>9</sup> De term 'economisch motief' is geïntroduceerd door P. Hennipman in zijn proefschrift, *Economisch motief en economisch principe*, Amsterdam 1945.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: Ferdinando Galiani, *Della moneta* (1751): 'Hetgeen de zwaartekracht is in de natuur, is de zucht om winst te behalen of gelukkig te leven voor de mens.' Geciteerd door: Hennipman, *Economisch motief*, p. 25-26.

<sup>11</sup> Dit is de meest beroemde passage uit: Adam Smith, *The wealth of nations*. Geciteerd bij: J.K. Galbraith, *Economie in perspectief - economische geschiedenis als spiegel van de toekomst*, Baarn 1989, p. 62.

schreven als 'maximale behoeftenbevrediging'. Lang heeft dit niet geduurd, want deze definitie maakte iedere verklaring van economische verschijnselen onmogelijk, omdat het objectieve en meetbare gegeven van de geproduceerde hoeveelheid werd ingewisseld voor de subjectieve en onmeetbare mate van behoeftenbevrediging. "Bij verdergaande subjectivering bleek het economische doel van maximale behoeftenbevrediging niets anders in te houden dan de soevereine persoonlijke visie van het subject: de mens handelt zoals hij wenst te handelen; iedere feitelijke doelstelling is doel van het economisch handelen".<sup>12</sup> Dit dilemma werd doorbroken tijdens de zogeheten 'marginale revolutie'. De marginalisten stelden dat het in de economie niet gaat over de totale behoeftenbevrediging maar over veranderingen in de behoeftenbevrediging die het gevolg zijn van een toe- of afname van de hoeveelheid goederen en diensten. Economie gaat niet over het produceren, over het streven naar welvaart of behoeftenbevrediging, hoewel het er allemaal mee te maken heeft, maar economie gaat over de allocatie van middelen aan doelen. Al theoretiserend gingen deze economen spreken over 'afnemend marginaal nut' en 'afnemende meeropbrengsten' en gaandeweg verschoof de aandacht van de economische wetenschap van doelen (welvaart, behoeftenbevrediging) en middelen (produceren) naar schaarste als spanning tussen doelen en middelen.

### **2.2.2 De neo-klassieken: schaarste en allocatie**

In de neo-klassieke benadering is economie 'de wetenschap die het menselijk gedrag bestudeert als een relatie tussen doelen en schaarse, op meerdere manieren aanwendbare middelen'. In de economie gaat het om situaties waarin: a) er meerdere doelstellingen zijn; b) de hoeveelheid middelen ontoereikend is om alle doelstellingen te realiseren; c) de doelstellingen een verschillende prioriteit hebben; en d) de middelen op meerdere manieren kunnen worden aangewend.<sup>13</sup>

Schaarste dwingt tot het maken van keuzen. Middelen moeten worden toegekend (gealloceerd) aan doelstellingen en wel zodanig dat zoveel mogelijk doelstellingen kunnen worden gehaald. Die situatie wordt de optimale allocatie genoemd. Het wordt tot de taak van de economie en

---

<sup>12</sup> T.P. van der Kooy, *De zijn van het economische*, Inaugurale rede Vrije Universiteit, Amsterdam 1950, p. 10.

<sup>13</sup> Vertaling van: 'Economics is the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses.' Lionel Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*, second edition, London 1952, p. 16.

van economen gerekend om te verklaren hoe een bepaalde verdeling van middelen tot stand is gekomen en vooral ook om advies te geven over de beste keus die in een bepaalde situatie van schaarste kan worden gemaakt. Bij beide taken, het verklaren en het adviseren, neemt de econoom het economisch principe van doelmatigheid als uitgangspunt.<sup>14</sup> Doelmatigheid houdt in dat gegeven doelstellingen met zo weinig mogelijk middelen worden bereikt, of andersom, dat met een vaste hoeveelheid middelen zoveel mogelijk doelstellingen worden gerealiseerd.

In de neo-klassieke visie markeert schaarste, gedefinieerd als spanning tussen doeleinden en middelen, het domein van de economie. Dit betekent dat bij elke economische beslissing doeleinden en middelen een grote rol spelen. Tegelijkertijd interesseert de moderne economie zich echter niet inhoudelijk voor de doeleinden en middelen. Alleen in de definitie van een onderneming als een instelling die naar maximale winst streeft, schemert iets door van het klassieke gedachtengoed. Doelen en middelen worden door de neo-klassieken aangemerkt als 'data' (gegevenheden) voor de economie. Dit betekent dat de economie geen boodschap heeft aan de inhoud of kwaliteit van de doelstellingen en evenmin aan de inzetbaarheid van de middelen. Voor de economie maakt het niets uit of mensen Bijbels of kiosklektuur willen kopen en evenmin of ondernemingen gebruik maken van productiemethoden met gunstige of met nadelige uitwerking op het milieu.<sup>15</sup> De moderne economie zal daarover geen uitspraak doen, omdat zij vindt dat deze kwesties in de ethiek of in de politiek thuis horen. Zij wil een waarde-vrije wetenschap zijn en zich geen oordeel vormen over de kwaliteit van doelstellingen en de toelaatbaarheid van middelen. Economisch handelen is voor haar rationeel handelen overeenkomstig het economisch principe van doelmatigheid. Alle andere menselijke drijfveren doet zij af als niet-economisch. In de neo-klassieke opvattingen is de mens 'homo economicus': een rationeel individu dat met een onbewogen gemoed middelen aan doeleinden toewijst.

Op voorhand is er met de neo-klassieke benadering niets mis. Zolang in de economische besluitvorming ethische, politieke en andere argumen-

---

<sup>14</sup> De term 'economisch principe' is - evenals 'economisch motief' - afkomstig van Hennisman, *Economisch motief*.

<sup>15</sup> B. Goudzwaard en H. Koetsier, *ABC van de economie - de dans om het gouden kalf*, Kampen 1989, p. 10,15.

ten worden betrokken, is het streven naar doelmatigheid zelfs alleen maar gewenst. Wel dient men er alert op te zijn dat door de isolatie van het economisch principe de buiten-economische normen niet buiten beeld raken. In dat geval is er sprake van economisering en wordt de verscheidenheid in de werkelijkheid geweld aangedaan. Die kans is reëel omdat in elke situatie wel sprake is van schaarste. Het economisch principe laat zich met andere woorden op alle levensterreinen gelden. Hier stuiten wij echter op een belangrijk punt: de neo-klassieken beschouwen de economie vanuit het economisch aspect. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Wetenschappers en columnisten worden door de redacties van kranten en tijdschriften gebonden aan een maximumlengte voor hun bijdragen. In economentaal is er sprake van schaarste: binnen de toegemeten ruimte moet de auteur zijn boodschap zo duidelijk mogelijk verwoorden. Zorgvuldig moet hij zijn woorden kiezen om met de beperkte middelen zijn boodschap over te brengen. Aan het schrijven van columns en wetenschappelijke artikelen zit daarom een economisch aspect. Dit wil echter niet zeggen dat het schrijven als zodanig economisch gekwalificeerd is. Andere aspecten zoals de inhoud van het artikel en het wetenschappelijk karakter geven veel meer het eigene van dit schrijven weer. Hieruit volgt dat niet alle situaties van schaarste door het economische aspect gekwalificeerd worden. Het economische speelt wel een rol, maar andere aspecten hebben een fundamenteelere betekenis en dienen bij de besluitvorming zwaarder te wegen. Binnen de neo-klassieke denkwereld bestaat echter het gevaar dat dit, temidden van alle theoretische hoogstandjes, over het hoofd wordt gezien. Niet-economische zaken worden dan gemakkelijk door de economie geannexeerd en bij de besluitvorming dreigt een verschraling van argumenten.

### **2.2.3 Dualisme en complementariteit**

De klassieken en de neo-klassieken hebben elk een eigen visie op het wezen van de economie. Omdat vanuit beide benaderingen wordt geprobeerd het gehele economische leven te verklaren, sluiten ze elkaar tot op grote hoogte uit. Tot een theoretische integratie van beide benaderingen is het dan ook nooit gekomen. De Amsterdamse econoom, uit de kring van de reformatorische wijsbegeerte, B. Kee betwijfelt of dit

ooit zal lukken.<sup>16</sup> Tegelijkertijd is het wel zo, dat men voor sommige vragen het beste terecht kan bij de klassieken en voor andere bij de neo-klassieken. Na een eeuw neo-klassiek denken is er in onze tijd sprake van een herontdekking van de klassieke inzichten. Hoewel de theoretische econoom daarmee in verlegenheid wordt gebracht, worden beide benaderingen dikwijls als complementair opgevat. Gekozen wordt dan voor een minder theoretische en meer pragmatische benadering van de economie, waarin concrete problemen en deelonderwerpen worden bestudeerd met gebruikmaking van relevante theoretische inzichten. T.P. van der Kooy spreekt in dit verband over 'het verminderen van de abstractie, het invoegen van casuïstiek en het differentiëren van de theorie naar categorieën van doelstellingen en graden van doelmatigheid'.<sup>17</sup> In deze pragmatische beoefening van de economie, die onder meer voorkomt in de kring van de institutionalisten,<sup>18</sup> wordt erkend dat het zoeken naar het wezen van de economie geen sluitend resultaat heeft opgeleverd. Daarom wordt gekozen voor een contextafhankelijke domeinbeschrijving waarin klassieke en neo-klassieke inzichten naar keuze worden samengevoegd.

In deze studie zullen ook wij het vastgelopen academische debat niet heropenen. Wij richten ons op de economische orde en met het werk van de institutionalisten in gedachten spreken wij over economie als het proces en de maatschappelijke organisatie van de voortbrenging (productie) en de verdeling (allocatie) van goederen en diensten.

#### 2.2.4 Feit, norm en kunst

In de economische wetenschap wordt onderscheid gemaakt tussen positieve economie, normatieve economie en economie als kunst.<sup>19</sup> In de positieve economie staat de verklaring van economische verschijnselen centraal. De normatieve economie probeert richtlijnen (normen) te

---

<sup>16</sup> B. Kee, 'Filosofie van de economie'. In: *Kennis en werkelijkheid - Tweede inleiding tot een christelijke filosofie*, onder redactie van R. van Woudenberg. Amsterdam/Kampen 1966, p. 267-292.

<sup>17</sup> T.P. van der Kooy, *De zjn van het economische*, p. 10.

<sup>18</sup> Naast de klassieke en de neo-klassieke benadering kent de economische wetenschap nog een aantal andere scholen, waaronder die van de institutionalisten. Het gaat hier om een visie op de economie waarin, met gebruikmaking van inzichten uit andere wetenschappen, de invloed van instituties, ordeningen, gewoonten, regels en menselijke eigenschappen op het economisch handelen wordt geaccentueerd.

<sup>19</sup> J.N. Keynes, *Scope and method of political economy*, 1890.



geven voor het economisch handelen. Economie als kunst gaat over het in praktijk brengen van deze normen, hetgeen inderdaad meestal een hele kunst is.

De aanduiding normatieve economie maakt ons nieuwsgierig naar de inhoud van de economische normen. In deze paragraaf willen we het normatieve element uit de klassieke en uit de neo-klassieke benadering naar voren halen.

De normatieve benadering in de klassieke school maakt van het economisch motief een norm: gij zult streven naar meer welvaart. Deze norm was nieuw. Wie zich vóór de klassieke periode bezighield met zelfverrijking was het voorwerp van twijfel, wantrouwen en verdenking, op grond van bijbelse argumenten en scholastieke discussies. Adam Smith verleende de nieuwe norm de kracht van een natuurwet. Iedereen die handelt uit eigenbelang zal daarmee als door een onzichtbare hand geleid ook het algemeen belang dienen. Smith erkende dat het streven naar eigenbelang ontwrichtende vormen kan aannemen, maar hij stelde dat dat in de praktijk mee zal vallen. Sociale controle en concurrentie zorgen ervoor dat tomeloze zelfzucht zich tegen zichzelf keert en niet die winst geeft waar men op hoopte.<sup>20</sup> Er moet daarom, aldus Smith, zoveel mogelijk concurrentie zijn, hetgeen impliceert dat de overheid zich zo min mogelijk met de economie mag bemoeien.<sup>21</sup> Zij moet de economie haar gang laten gaan: 'laissez faire'.

De klassieke benadering had grote invloed op het utilisme. De grondpatronen van deze benadering zijn terug te voeren op het werk van Jeremy Bentham die sprak over plezier ('pleasure') en pijn ('pain').<sup>22</sup> De economie dient te zorgen voor een maximaal nut ('utility') in de samenleving, dat wil zeggen zoveel mogelijk 'pleasure' en zo min mogelijk 'pain'. Anders gezegd, het grootste geluk voor het grootste aantal mensen. De klassieke utilisten beschouwden de mens als een soort pleasure-pain-machine die men zijn gang moest laten gaan teneinde het grootste geluk voor de samenleving als geheel te verkrijgen. Nu is geluk niet hetzelfde als materiële welvaart. Nut is sterk gekoppeld aan individuele voorkeuren, waardoor het onmeetbaar is en er geen vergelijking tussen

---

<sup>20</sup> Deze visie is in de twee hoofdwerken van Smith verwoord, naast de *Wealth of nations* uit 1776 is dat het eerdere boek *The theory of moral sentiments* uit 1759.

<sup>21</sup> Aangetekend moet worden, dat dit de gangbare interpretatie van het werk van Smith betreft. Op grond van de *Wealth of nations* kan ook een ruimere overheidstaak verdedigd worden.

<sup>22</sup> J. Bentham, *An introduction to the principles of morals and legislation*, 1789.

personen gemaakt kan worden. De één eet nu eenmaal met meer smaak spruitjes dan de ander. Omdat de klassieke utilisten er niet in slaagden het nut een cijfermatige waardering te geven, konden zij geen voorkeur aangeven voor bepaalde doeleinden of voor de doeleinden van bepaalde personen. Vandaar het eenvoudige advies: 'laissez faire'. Dat dit grote armoede en 'pain' betekende voor een aanzienlijk deel van de bevolking zagen zij wel in, maar een structurele oplossing voor dit probleem hadden zij niet, omdat zij niet zagen hoe het loonpeil blijvend boven het bestaansminimum kon blijven. Laatdunkend werd de economische wetenschap door tijdgenoten van de klassieken betiteld als de 'dismal science' (de mistroostige wetenschap).

De normatieve benadering van de neo-klassieke economie stelt het economisch principe tot norm: doelen en middelen moeten zo doelmatig mogelijk op elkaar worden afgestemd. De meest uitgewerkte variant van deze normatieve benadering treffen we aan in de zogeheten 'welvaartstheorie'. De naam is verwarrend, want het gaat hier niet over de materiële welvaart van de klassieken maar over het ervaren nut van de utilisten. De aanduiding 'welvaartstheorie' is echter zo ingeburgerd dat wij deze niet zullen vervangen door een andere aanduiding. Centraal in deze theorie staat het begrip Pareto-optimaliteit. Het gaat hier om het toppunt van mogelijke welvaart(sbeleving) waarvan de eigenschappen voor het eerst zijn beschreven door de econoom Vilfredo Pareto. Aan dit Pareto-optimum kunnen drie normen worden ontleend als een nadere uitwerking van het economisch principe van doelmatigheid: a) een efficiënte allocatie van goederen en diensten over de consumenten (gegeven hun subjectieve doelstellingen); b) een efficiënte allocatie van productiemiddelen over de ondernemingen (gegeven de beschikbaarheid van productiemiddelen); en c) een efficiënte samenstelling van het geproduceerde pakket goederen en diensten (gegeven de preferenties van de consumenten en de beschikbaarheid van productiemiddelen).

Hoe moeten wij deze normativiteit beoordelen? Op zichzelf zijn de klassieke en de neo-klassieke normen niet verkeerd. Zowel in het streven naar welvaart als in het streven naar doelmatigheid ligt iets goeds besloten, met name waar het streven naar welvaart in het teken staat van het voortbestaan van de volkshuishouding. De klassieke uitwerking naar het 'laissez faire' is echter opmerkelijk. Enerzijds illustreert deze norm de onmogelijkheid om uit de verklaring van het economisch leven ook de normen voor het economisch leven af te leiden. De klassieke benadering loopt met andere woorden vast als zij uit het 'sein' het

'sollen' wil afleiden. Anderzijds gaat deze norm uit van de goedheid van de mens, hetgeen levensbeschouwelijke invloeden verraadt. Wie op grond van de Bijbel de ongebondenheid van de mens erkent, zal daarom terughoudend omspringen met dit liberale advies van 'laissez faire'. Van het neo-klassieke denken hebben we gezegd dat het meer over het economisch aspect gaat dan over de economie. Zolang de norm van doelmatigheid tot gelding wordt gebracht binnen de context van de andere werkelijkheidsaspecten, hebben wij geen problemen met deze norm. Zo dient men er voor te waken dat het economische niet gaat heersen over het niet-economische. Wanneer het aspect-karakter van de neo-klassieke definitie wordt veronachtzaamd bestaat namelijk het gevaar van reductionisme. In dat geval wordt de veelkleurige werkelijkheid door de bril van het neo-klassieke denken gereduceerd tot de kleuren van schaarste en doelmatigheid. Economie wordt dan gereduceerd tot economisme. Wij ontlenen deze vaststelling aan de aspectenleer van de reformatorische wijsbegeerte, waarin wij een belangwekkend instrumentarium aantreffen om dit reductionisme te onderkennen en te bestrijden. Tegen de achtergrond van de reformatorische wijsbegeerte bezien wij hoe door enkele christen-economen de gangbare economische wetenschap is weersproken.

## **2.3 Een christelijk weerwoord**

### **2.3.1 Een christelijke reactie op het gangbare economische denken**

In de jaren dertig van deze eeuw ontwikkelden H. Dooyeweerd en D.H.Th. Vollenhoven, die beiden als hoogleraar aan de Vrije Universiteit verbonden waren, de reformatorische wijsbegeerte. Deze wijsbegeerte vormt vooral een kritiek op de verabsolutering van het theoretisch denken in wetenschap en filosofie. Deze beweging van christelijk filosoferen stelde daartegenover dat elk theoretisch denken uiteindelijk teruggaat op een levensbeschouwelijke keuze, een keuze van het hart.

Een ander belangwekkend element van deze wijsbegeerte betreft de aandacht voor de verscheidenheid van de werkelijkheid. Het christelijk denken aanvaardt de autoriteit van God en Zijn Woord. Christelijk denken is dus niet autonoom. Wanneer de erkenning van God als Schepper ontbreekt, dreigt de zondige mens een bepaald onderdeel van de schepping te gaan verabsoluteren. Dan maakt hij een onderdeel van

de schepping tot afgod en wordt de verscheidenheid van de werkelijkheid onrecht aangedaan.

Het economisch leven is binnen de reformatorische wijsbegeerte een zelfstandig levensterrein naast vele andere. Dit terrein mag niet verafgood worden, want dan overwoekert het andere. Het mag ook niet opgeslokt worden door andere gebieden van de werkelijkheid. Het heeft zijn eigen plaats en ook zijn eigen wetmatigheden. Deze aandacht voor het eigene van een bepaald levensterrein is typerend voor het calvinistische gedachtengoed. Calvijn verzette zich tegen de hiërarchische ordening van de samenleving met aan het hoofd de kerk. De samenlevingsverbanden kregen bij Calvijn een eigen plaats en verantwoordelijkheid 'coram Deo'. De reformatorische wijsbegeerte, die het gedachtengoed van de calvinistische traditie in sterke mate gesystematiseerd heeft, duidt de eigenheid van een werkelijkheidsgebied aan met het begrip 'zinkern'.<sup>23</sup> Voor de economie was dat volgens Vollenhoven 'waarde afwegende besparing'.<sup>24</sup> Economie gaat, zo stelt R. van Woudenberg wanneer hij Dooyeweerd samenvat, over 'het afwegen van behoeften en de verdeling van schaarse middelen volgens een bepaald beleid'.<sup>25</sup> Het is opvallend, dat Dooyeweerd hier aansluit bij de neo-klassieke opvatting van economie.

Economen uit de kring van de reformatorische wijsbegeerte vormden zich eveneens een oordeel over de neo-klassieke benadering van de economie, met name de eerder genoemde Van der Kooy en de bekende

---

<sup>23</sup> Het begrip 'zinkern' wordt in de reformatorische wijsbegeerte gebruikt om aan te geven wat het eigene is van de verschillende werkelijkheidsgebieden. In dezelfde betekenis wordt ook gesproken over het 'kwalificerende aspect' van bijvoorbeeld het economische.

<sup>24</sup> D.H.Th. Vollenhoven, *Isagoogè Philosophiae*, Vrije Universiteit Amsterdam 1967, p. 24. Dooyeweerd brengt deze 'waarde afwegende besparing' nadrukkelijk in verband met schaarste, als hij over de economie schrijft: 'Its foundational (non-analogical) scientific meaning is the sparing or frugal mode of administering scarce goods, implying an alternative choice of their destination with regard to the satisfaction of different human needs. The adjectives 'sparing' and 'frugal' do not have the limited sense of the economical term 'saving' (said of money for instance). They are the correlatives of 'scarce' and refer to our awareness that an excessive or wasteful satisfaction of a particular need at the expense of other more urgent needs is uneconomical.' H. Dooyeweerd, *A new critique of theoretical thought*, deel 2, Amsterdam/Philadelphia 1969, p. 66.

<sup>25</sup> R. van Woudenberg, *Gelovend denken - Inleiding tot een christelijke filosofie*, Stichting voor Reformatorische Wijsbegeerte, reeks Verantwoording, deel 7, Kampen 1992, p.102.

B. Goudzwaard, beiden hoogleraar aan de Vrije Universiteit.<sup>26</sup> In hun eerste publicaties zochten zij aansluiting bij het neo-klassieke denken. Van der Kooy bekritiseerde de reductie tot de norm van doelmatigheid en voerde een pleidooi voor de economie als een ontmoetingsplaats van vele normen. In dit pleidooi voor een 'simultane realisatie van normen' toont hij zich een trouw leerling van Dooyeweerd en Vollenhoven, maar biedt hij tegelijkertijd geen fundamenteel nieuw inzicht. Ook de neo-klassieken onderstreepten het aspectkarakter van de economische wetenschap. In tegenstelling tot de neo-klassieken biedt de reformatorische wijsbegeerte echter een gevoelige antenne voor de verscheidenheid van de economische werkelijkheid en de geldende normen, zodat economisering beter kan worden onderkend en bestreden. We denken aan sectoren als de gezondheidszorg waar aanbieders en vragers een fundamenteel andere relatie hebben dan de vragers en aanbieders van brood, fietsen en boeken. Economisering van de gezondheidszorg impliceert een reductie van de arts-patiëntrelatie tot ruilrelatie en een devaluatie van het ethisch gehalte van de zorgrelatie. Andere voorbeelden hebben betrekking op de economie van gezin en overheid. "Het economisch handelen van een gezin mag nimmer worden losgemaakt van de ethische kwalificatie van de gezinsstructuur; (...) en bij het economisch handelen van de overheid moet de publiekrechtelijke kwalificatie direct in rekening gebracht worden, omdat de eigenlijke zin van de overheidshandeling eerst in het publiekrechtelijke aspect wordt 'geraakt'."<sup>27</sup>

Goudzwaard heeft zich van meet af aan verzet tegen de neo-klassieke idee dat de inhoud van doelen en middelen voor de economie niet relevant zijn. In later werk neemt hij daarom afstand van de neo-klassieke definitie van het economische. Als 'zinkern' van het economische brengt hij de bijbelse notie van rentmeesterschap naar voren: "het analytisch in de werkelijkheid te onderscheiden economisch aspect van menselijke handelingen gaat terug op een door God aan de mens gegeven opdracht of mandaat om al de schaarse natuurlijke gegevens

---

<sup>26</sup> T.P. van der Kooy, *De zin van het economische*; T.P. van der Kooy, *Op het grensgebied van economie en religie*, Wageningen 1953, p. 30; B. Goudzwaard, 'Economische theorie en normatieve aspecten der werkelijkheid', in: W.K. van Dijk (red.), *Perspectief - feestbundel van de jongeren bij het 25 jarig bestaan van de vereniging voor calvinistische wijsbegeerte*, Kampen 1961, pp. 310 - 323.

<sup>27</sup> B. Goudzwaard, 'Economische theorie', p. 321.

in deze schepping als een goed rentmeester te benutten en beheren".<sup>28</sup> Dit beheren moet vooral worden geïnterpreteerd als 'in stand houden'.<sup>29</sup> Volgens Kee komt Goudzwaard daarmee dicht in de buurt van de klassieke economie waar deze zich richt op het voortbestaan van de volkshuishouding.<sup>30</sup> Het (klassieke) streven naar maximale welvaart en economische groei wordt door Goudzwaard echter ondubbelzinnig van de hand gewezen. Samen met H.M. de Lange schrijft hij daarover het boek *Genoeg van te veel, genoeg van te weinig*.<sup>31</sup> In dit boek wordt de notie van rentmeesterschap nader uitgewerkt als 'zorgzaam beheer'. Het doel van de economie (van het genoeg) is het niveau van inkomen en arbeid, van productie en consumptie zo te kiezen dat deze 'de doeleinden dienen van een adequate zorg voor de menselijke basisbehoeften, voor de kwaliteit van de arbeid, voor het behoud van het milieu en voor betere ontwikkelingskansen voor met name de armste Derde Wereldlanden'. Wissels omzetten in de economie gebeurt echter niet vanzelf. Goudzwaard en De Lange keren zich tegen het 'laissez faire' en bepleiten een correctie op de economie vanuit de onderscheiden verantwoordelijkheden van individuen, overheid en samenlevingsverbanden. In hun boek noemen zij daarvoor twaalf actiepunten, uiteenlopend van een verandering in levensstijl, een pleidooi voor het leren vooruitzien tot een verandering in productiestructuur, een verbod op loon- en salarisronden en een herziening van het wereldgeldsysteem.

In het werk van Goudzwaard zien we een ontwikkeling van theoretische beschouwingen over het wezen en het normatieve karakter van de economie naar praktische beschouwingen over het omzetten van wissels en het veranderen van de economische praktijk. Zelf merkt hij daarover op: "Je moet starten vanuit een gegevenheid van een bepaalde economische orde omdat je er van buiten af niet in komt. Je moet er van binnen uit aan werken. Maar je gaat dan wel onherroepelijk de grens passeren waarin je zegt: Dit is een structuurverandering".<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> B. Goudzwaard, *Ongeprijsde schaarste*, Proefschrift Rotterdam 1970, pp. 10 - 11.

<sup>29</sup> B. Goudzwaard, *Toward reformation in economics*, syllabus distributed by The Association for the Advancement of Christian Scholarship, Toronto 1980.

<sup>30</sup> B. Kee, 'Filosofie van de economie', p. 290.

<sup>31</sup> B. Goudzwaard en H.M. de Lange, *Genoeg van te veel, genoeg van te weinig - wissels omzetten in de economie*, derde druk, Baarn 1991.

<sup>32</sup> Opmerking van Goudzwaard in een forumdiscussie. Het citaat is ontleend aan: M. Luijk, 'Sociaal-ecologische economie', in: H. Noordegraaf, T. Saleminck, H. Tieleman en

Ook R.L. Haan maakt in zijn speurtocht naar de zinkern van de economie een ontwikkeling door van het neo-klassieke denken naar een alternatieve benadering. Hij benadrukt daarbij het intermenselijke aspect van het economisch handelen en komt uit op een definitie van economie als ruil. Hij spreekt in dit verband over 'economie van de eerbied'.<sup>33</sup> Volgens Kee zijn zowel Goudzwaard als Haan op deze weg vastgelopen, waarbij hij als mogelijke oorzaak de dualiteit tussen productie (klassiek) en ruil (neo-klassiek) noemt. Met het oog op de verdere ontwikkeling van de reformatorische wijsbegeerte betreurt Kee het dat Goudzwaard en Haan deze dualiteit niet oplossen, maar zich vooral richten op praktische economische problemen. Zelf lost Kee deze dualiteit echter ook niet op, waarschuwend voor 'the utmost effort of abstract thought' (de uiterste krachtsinspanning van abstract denken).<sup>34</sup>

### 2.3.2 Economie als rentmeesterschap

In deze studie over de beoefening van de economie tussen beginsel en belang willen wij de economie en in het bijzonder de economische orde en de werking van de markt, normatief benaderen. Daarbij staan ons twee wegen ter beschikking. In de eerste plaats kunnen wij op zoek gaan naar de zinkern van het economische en een poging wagen om het normatieve te ontwaren dat volgens de reformatorische wijsbegeerte door God in de schepping en daarmee in de economie is gelegd. R.A. Jongeneel wijst in deze richting als hij sprekend over de 'economie van de barmhartigheid' opmerkt dat deze onmogelijk van de grond komt 'zonder aandacht voor de normatieve structuren binnen het economische'.<sup>35</sup> Dat deze weg moeilijk begaanbaar zal zijn, is na de bespreking in de vorige paragrafen geen vraagteken meer. We hebben geconstateerd dat de economische wetenschap niet in staat is gebleken om de kern van het economische op bevredigende wijze onder woorden te

---

R. van Elderen (red.), *De moderne economie als Juggernaut - Het debat over theologie en economie*, Kampen 1997, p. 122.

<sup>33</sup> R.L. Haan, *Economie in principe en praktijk - een methodologische verkenning*, Groningen 1975.

<sup>34</sup> B. Kee, 'Filosofie van de economie', p. 290. Hij citeert hier Lionel Robbins, een van de belangrijkste woordvoerders van de neo-klassieke economie.

<sup>35</sup> R.A. Jongeneel, *Economie van de barmhartigheid - een christelijk normatieve visie op de economie*, Kampen 1966. Jongeneel maakt deze opmerking op de laatste bladzijde van zijn boek (p. 266) en werkt dit dus verder niet uit. Hij spreekt wel over een noodzakelijk vervolg maar op het moment van afronding van onderhavige studie was dit vervolg nog niet verschenen.

brengen en ook hoe in de kring van de reformatorische wijsbegeerte geen definitieve oplossing voor dit vraagstuk is geformuleerd. De belangrijkste vertegenwoordigers van de reformatorische wijsbegeerte hebben zich gaandeweg losgemaakt van de bezinning op de zinkern en hebben hun inspanningen verlegd naar het terrein van de praktische economiebeoefening. De moeilijke begaanbaarheid vormt uiteraard geen afdoende reden om deze eerste weg niet te bewandelen. Toch kiezen wij voor een andere weg. Ten eerste, omdat deze studie vooral op de praktijk van de economische orde is gericht. Ten tweede, omdat wij er niet zeker van zijn of de economie een ingeschapen normativiteit heeft die uit de economische ervaringswerkelijkheid kan worden gekend.

Wij kiezen voor een pragmatische benadering. Dit betekent dat wij: 1) het eigene van de economie omschrijven op grond van hetgeen zichtbaar is en mensen in het algemeen zien als het economisch proces; 2) wijzen op de normatieve scharnierpunten in dit economisch proces. Voor deze benadering zullen wij geen naam toevoegen aan het rijtje van 'economie van het genoeg', 'economie van de eerbied' en 'economie van de barmhartigheid', omdat wij niet de pretentie hebben iets wezenlijk nieuws aan deze benaderingen toe te voegen. Wij spreken daarom over economie als rentmeesterschap. Niet omdat Goudzwaard daar al over heeft gesproken, maar om de eenvoudige reden dat het Griekse woord 'oikonomos'(econoom) in Lukas 16 is vertaald met 'rentmeester'. "Er was een zeker rijk mens, welke een rentmeester had; en deze werd bij hem verklaagd, als die zijn goederen doorbracht. En hij riep hem en zeide tot hem: Hoe hoor ik dit van u? Geef rekenschap van uw rentmeesterschap".<sup>36</sup> Deze gelijkenis maakt ons verschillende dingen over het rentmeesterschap duidelijk: a) de rentmeester is verantwoordelijk voor het beheer van de middelen van een ander; b) er zijn normen voor goed rentmeesterschap; c) de rentmeester moet zijn beleid verantwoorden bij de eigenaar.

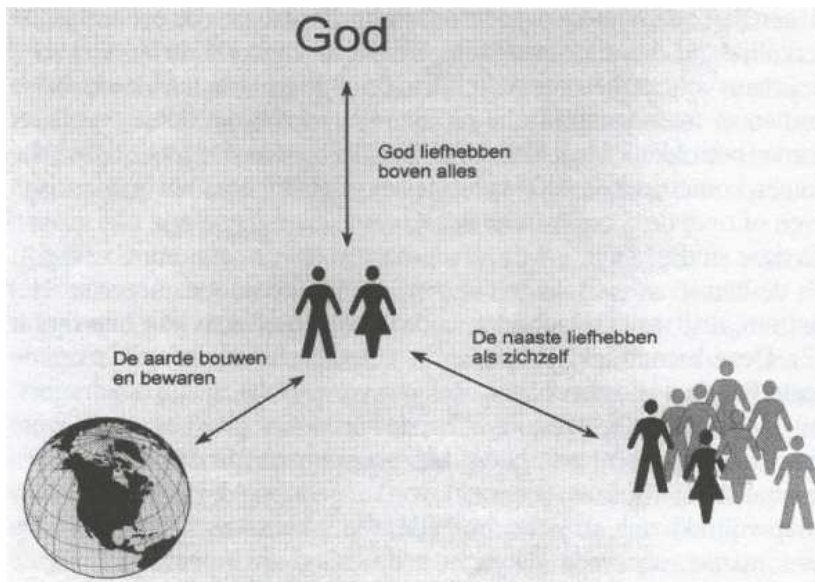
Dit rentmeesterschap geldt niet alleen de man in de gelijkenis maar vormt een beeld van de mens in relatie tot de schepping en de Schepper (zie figuur 2.1). De mens kreeg de opdracht de aarde te bouwen en te

---

<sup>36</sup> Voor een bespreking van deze gelijkenis waarbij aandacht aan de economie gegeven wordt kan verwezen worden naar: J.P. Versteeg, *Hoger onderwijs - bijbeloverdenkingen*, Kampen 1987, pp. 54-59.



bewaren.<sup>37</sup> Het bouwen is te zien als een opdracht tot cultivatie, het exploreren en het aanwenden van de schepping tot nut van zichzelf en de naaste. Het bewaren geeft meer de opdracht tot conserveren aan. Deze twee-eenheid van bouwen en bewaren bevat reeds de spanning die vandaag de dag in de concurrentie tussen economisch winststreven en het handhaven van een leefbaar milieu naar voren komt, zoals we in hoofdstuk 7 nader zullen zien.



Figuur 2.1 Economie als rentmeesterschap

Rentmeesterschap heeft dus betrekking op een verantwoordelijkheidsrelatie tussen God en mens aangaande het beheer van de schepping. Maar dat niet alleen. Rentmeesterschap heeft vooral ook te maken met intermenselijke verhoudingen. Naarmate de bevolkingsomvang toeneemt, wordt dit duidelijker. Bij het bouwen en bewaren komt de mens zijn medemens tegen. Ook dit aspect van de economie is onderworpen

---

<sup>37</sup> Genesis 2:15, 3:23.

aan bijbelse normen. De hoofdsom daarvan is verwoord in het liefdegebod: "Gij zult God liefhebben boven alles en de naaste als u zelf".<sup>38</sup>

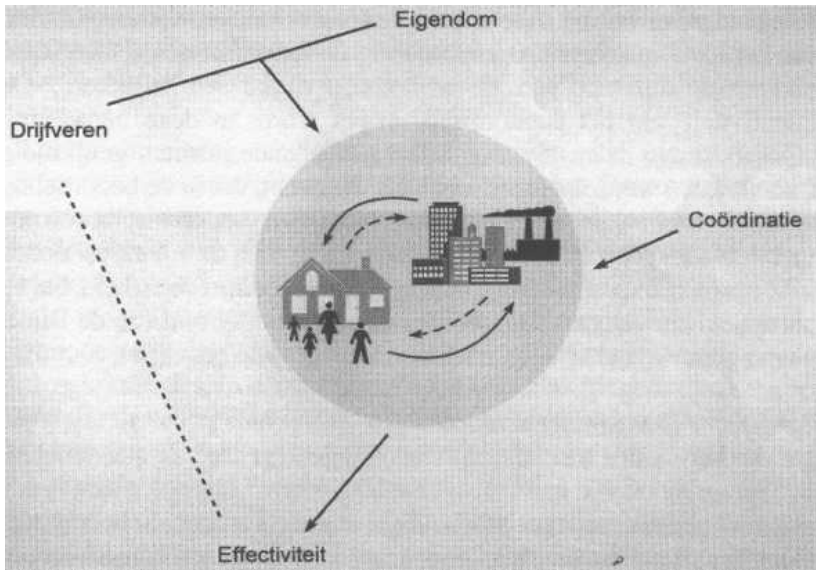
## **2.4 Kernnoties voor normering van de economie**

Als wij de economie via het rentmeesterschap willen normeren, hebben wij een denkraam nodig dat een verbinding legt tussen de economische werkelijkheid enerzijds en de bijbelse normen anderzijds. Zonder zo'n denkraam vervalt men gemakkelijk in eenzijdige verhalen over bijbelse normen of over economische problemen, zonder dat beide op elkaar worden betrokken. Maar al te gemakkelijk zou men dan tot de conclusie kunnen komen, dat de Bijbel niets te zeggen heeft over het economisch leven of over de economische orde.

In deze studie hanteren wij een denkraam dat de economie beschrijft aan de hand van vier sleutelfactoren die wij kernnoties noemen. Het gaat om: drijfveren, eigendom, coördinatie en effectiviteit (zie figuur 2.2). Deze kernnoties hebben een tweeledige functie: a) zij geven de sleutelfactoren van het economisch proces weer; en b) zij zijn de 'dragers' van de normen in de economie. Bij de kernnoties gaat het als het ware om de draaipunten waarlangs het economisch proces verloopt en waaraan tevens normen (kunnen) worden gekoppeld. Het rentmeesterschap voltrekt zich als het ware in deze vier kernnoties. Wij willen op deze manier aantonen dat achter de gangbare opvattingen in de economie een impliciete normativiteit schuilgaat die ontleend is aan het humanistische denken. Uit de confrontatie met een bijbelse invulling van de kernnoties kan vervolgens een normatief christelijke visie op de economie worden ontwikkeld. Omdat het bij de kernnoties gaat om centrale beginselen met een zekere tijdloosheid, kan het denkraam voor elk economisch probleem of verschijnsel worden uitgewerkt. In deze studie zullen wij ons beperken tot de vraagstukken van economische orde en marktwerking op een aantal terreinen van de samenleving. Met dit denkraam beogen wij dus geen definitief christelijk standpunt over de economie te formuleren. Veeleer is het een handreiking voor de verdere bestudering van een economie tussen beginsel en belang. In hoofdstuk 1 hebben we daarom gezegd dat deze studie vooral bedoeld is als een gebruiksboek voor iedereen die zich een normatief oordeel wil vormen over economische onderwerpen.

---

<sup>38</sup> Leviticus 19:18,34; Mattheüs 19:19; 22:39; Markus 12:31; Lukas 10:27; Romeinen 13:9; Jakobus 2:8.



Figuur 2.2 Kernnoties in de economie

### 2.4.1 Drijfveren

Het economisch proces van productie, ruil, consumptie en verdeling komt op gang doordat mensen op de een of andere manier aangedreven worden om aan de slag te gaan. De klassieken wezen in dit verband op het economisch motief dat mensen aanspoort om te produceren en een zo groot mogelijke welvaart tot stand te brengen. De neoklassieken benadrukten het economisch principe dat als een meetsnoer voor de aanwending van middelen fungeert en op deze wijze uiting geeft aan de drijfveer van doelmatigheid. De Bijbel spreekt ook over drijfveren voor het economisch handelen. Liefde tot God en de naaste is de diepste drijfveer waardoor ieder mens zich in handel en wandel moet laten leiden. Binnen de grenzen van dit dubbele liefdegebod vervult de mens zijn roeping op aarde. Daartoe behoort het bewerken van de aarde om daarmee in zijn eigen levensonderhoud te voorzien.

De kernnotie ‘drijfveren’ bevat twee lagen.<sup>39</sup> Diep liggen de waarden die mensen individueel tot handelen bewegen. In deze betekenis zijn drijf-

<sup>39</sup> Zie: M.J.H. Cobbenhagen, *Over grondslagen en motieven van het economisch handelen*, rede bij de 18e herdenking van de Dies Natalis der Katholieke Economische Hogeschool, 1945.

veren min of meer stabiel en onafhankelijk van de specifieke omstandigheden. Meer aan de oppervlakte liggen motieven die directer doorwerken in het (economisch) gedrag van mensen en vooral hun belangen betreffen. Aangezien deze drijfveren door de situatie (van buitenaf) worden geconditioneerd, spreken wij van 'regulerende motieven'. Hierbij kan worden gedacht aan overwegingen die voortvloeien uit de positie die iemand bekleedt of de functie die hij vervult. Een ondernemer zal bijvoorbeeld meer gewicht toekennen aan de netto-winst die een computerprogramma oplevert dan een programmeur, die meer belang hecht aan een mooi ogend en goed werkend programma. In deze studie komen de drijfveren in beide betekenissen voor. Bij de invulling van de kernnoties en de bespreking van de grondslagen van de economische orde gaat het vooral over de drijfveren in de betekenis van diepste beweegredenen. Naarmate de onderwerpen dichter bij de praktijk staan, zullen drijfveren meer zijn gereguleerd door de specifieke omstandigheden, van met name (beleids)sectoren.

#### **2.4.2 Eigendom**

Het economisch proces van productie, ruil, consumptie en verdeling kan alleen op gang komen als er een duidelijk onderscheid bestaat tussen 'mijn en dijn'. In de moderne economie wordt uitgegaan van particulier eigendom. We zijn daar zo aan gewend, dat we daar niet zo snel een normatieve keus in zien. Toch is dat wel het geval. Particulier eigendom is niet iets vanzelfsprekends. Er is op grond van ideologische uitgangspunten voor gekozen, net zo goed als in het voormalige Oostblok op grond van ideologische standpunten voor een collectief eigendom van met name productiemiddelen werd gekozen. In de Bijbel komen beide eigendomsvormen voor. Veel belangrijker is het dat de Bijbel ook nog over een eigendomsrecht van een geheel andere orde spreekt: "De aarde is des Heeren, mitsgaders haar volheid en die daarin wonen." De bijbelse visie op eigendom is dan ook van grote betekenis voor een normatief christelijke benadering van de economie.<sup>40</sup>

#### **2.4.3 Coördinatie**

Het proces van productie, ruil, consumptie en verdeling bestaat uit talloze activiteiten van een groot aantal mensen. Deze activiteiten moe-

---

<sup>40</sup> Zie M. Tamari, *With all your possessions - Jewish ethics and ecomic life*, New York/London 1987.

ten op elkaar afgestemd worden, anders vervalt de economie in een chaos. Het economisch verkeer behoeft coördinatie. Doorgaans worden daarbij drie coördinatiemethoden onderscheiden: opdrachten, prijzen en tradities.<sup>41</sup> Bij opdrachten gaat het om hiërarchische relaties. De ene partij heeft zeggenschap over de andere partij. Gedacht kan worden aan de verhouding tussen werkgever en werknemer, maar ook aan de invloed van de overheid op het economisch leven via wetten en regels. De coördinatie van economische activiteiten via prijzen gaat uit van nevensgeschikte partijen. Vrijwillig stemmen deze hun zaken op elkaar af, waarbij het prijsmechanisme er voor zorgt dat baten en kosten en vraag en aanbod in overeenstemming worden gebracht. Bij het traditionele coördinatiemechanisme gaat het om een vrijwillige afstemming waarbij geen gebruik wordt gemaakt van prijzen. Gedacht kan worden aan traditionele economieën zoals die nog worden gevonden bij enkele uitheemse stammen in verre landen. Daarnaast kunnen ook de ordeningen van het Middeleeuwse gildewezen onder het traditionele coördinatiemechanisme worden geschaard, alsmede de economie van gezinnen, vrijwilligerswerk en bepaalde vormen van overleg zoals die in de moderne economieën voorkomen.

De wijze van coördinatie is voor elk individueel onderdeel van het economisch proces verschillend. Wordt gekeken naar het economisch proces als geheel, dan kenmerken de westerse landen zich door een complex samenspel van de verschillende ordeningsbeginselen. Dat is overigens geen statisch geheel. Ook de wijze waarop het economisch proces gecoördineerd wordt, is aan verandering onderhevig. Zo neemt in onze tijd de waardering voor het prijsmechanisme toe. Deze belangstelling heeft een pragmatische zijde, maar evenzeer een ideologische oorsprong. We beschrijven dit in het volgende hoofdstuk, waar we ook de bijbelse gegevens over deze kernnotie zullen inventariseren.

---

<sup>41</sup> Andere aanduidingen zijn: herverdeling, ruil en wederkerigheid. Zie bijvoorbeeld H. Tieleman, *In het teken van de economie*, Baarn 1991. 'In elke economische orde zijn drie integratiemechanismen werkzaam, waarmee het economisch handelen van het ene individu wordt afgestemd op dat van het andere en van het grote geheel. Ze worden meestal aangeduid met de termen wederkerigheid of reciprociteit, herverdeling en ruil.' In hoofdstuk 3 en 4 komen we nader op deze coördinatie- en integratiemechanismen terug.

#### 2.4.4 Effectiviteit

De derde kernnotie heeft betrekking op het resultaat van het economisch handelen, of beter gezegd over de waardering van het resultaat. Deze is nauw gekoppeld aan de drijfveren. In de heersende economische opvattingen worden de uitkomsten van het economisch proces vooral beoordeeld op welvaartsgroei en doelmatigheidsverbetering. Eerder in dit hoofdstuk hebben wij met enkele economen uit de reformatorische wijsbegeerte vastgesteld dat deze opvatting van economisch resultaat te beperkt is en geen recht doet aan de verscheidenheid van de economie als onderdeel van de maatschappelijke werkelijkheid. Een bredere opvatting over effectiviteit voorkomt een verabsolutering van het economische en zorgt ervoor dat de economie een geïntegreerd onderdeel uitmaakt van de maatschappelijke werkelijkheid. De effectiviteit van het economisch proces wordt in deze benadering afgemeten aan de mate waarin de verschillende normen gelijktijdig ('simultaan') worden gerealiseerd. Dit betekent, dat in de beoordeling naar evenwicht wordt gezocht tussen enerzijds de economisch normen van welvaartsgroei en doelmatigheid en anderzijds de buiten-economische normen als rechtvaardigheid, eerlijkheid, betrouwbaarheid, barmhartigheid en weldoen. Om welke normen het op grond van de Bijbel gaat, zullen we in het volgende hoofdstuk bespreken.

#### 2.4.5 Samenhang in het denkraam

De vier kernnoties vormen een samenhangend geheel. Zij staan niet los van elkaar, maar zijn nauw op elkaar betrokken.<sup>42</sup> Het denkraam is dan ook niet bedoeld als een willekeurige selectie van enkele belangrijke toetsingscriteria die onafhankelijk van elkaar langs een actueel economisch probleem kunnen worden gelegd. Integendeel, met het denkraam wordt een samenhangend kader beoogd dat als coherent geheel inzicht geeft in de economische praktijk en bouwstenen aanreikt voor een genormeerde beoefening van de economie. In deze paragraaf wordt de samenhang in het denkraam kort toegelicht.

Aan de vier kernnoties ligt een procesmodel ten grondslag, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de aanleiding tot het economisch han-

---

<sup>42</sup> Het denkraam is met enige vrijheden gebaseerd op het 'Structure-Conduct-Performance paradigma' dat in het vakgebied van de economische orde een centrale plaats heeft. Zie: F.M. Scherer en D. Ross, *Industrial market structure and economic performance*, third edition, Boston 1990.

delen (drijfveren), de middelen die daarbij worden aangewend (eigendom), de wijze waarop de economische activiteiten op elkaar worden afgestemd (coördinatie) en (de waardering van) het resultaat van de economische activiteiten (effectiviteit). In modern taalgebruik gaat het om een input - throughput - output model. Het coördinatiemechanisme biedt daarbij het primaire aangrijpingspunt voor economisch beleid van de overheid. Gegeven drijfveren en eigendom kan een bepaald economisch resultaat via beïnvloeding van de loop van het economisch proces worden nagestreefd. Dit geldt ook voor een normatieve beoordeling van het resultaat. De beïnvloeding van het economisch proces kan direct plaatsvinden maar ook indirect via een verandering van de eigendomsrechten en een beïnvloeding van de drijfveren.

Aan de samenhang in het denkraam zit nog een ander aspect. De kernnoties zijn namelijk niet wederzijds exclusief. Daarmee bedoelen we, dat de invulling van de ene kernnotie niet los staat van de invulling van de andere. Het gaat met andere woorden niet om vier dimensies waarbij binnen elke dimensie vrij gekozen kan worden uit de verschillende mogelijkheden die er zijn. De keuze binnen een bepaalde kernnotie veronderstelt in veel gevallen een specifieke invulling van de andere kernnoties. In het voorgaande is bijvoorbeeld reeds gewezen op de relatie tussen de kernnoties 'effectiviteit' en 'drijfveren'. Voor een deel kan de effectiviteit van het economisch proces worden afgemeten aan de motieven die aan het economisch handelen ten grondslag liggen. Ook tussen de andere kernnoties bestaan belangrijke relaties. Zo heeft eigendom invloed op de drijfveren (in de betekenis van regulerende motieven). Als voorbeeld kan gedacht worden aan de bedrijfsleider op een (grote) boerderij. Is de boer eigenaar, dan zal hij streven naar een goed lopend bedrijf, naar de beste kwaliteit en naar de grootste omzet of winst. Staat de boer aan het hoofd van een staatsboerderij, bijvoorbeeld een kolchoz in het voormalige Oost-Europa, dan heeft hij waarschijnlijk geheel andere drijfveren, zoals het met minimale inspanning bereiken van de voorgeschreven productieomvang of het voorkomen van extra opbrengsten omdat die tot een hogere productienorm leiden. Uit deze voorbeelden blijkt ook de verwantschap met de invulling van de kernnotie 'coördinatie', namelijk het prijsmechanisme bij de eigenaar-boer en het planmechanisme bij de kolchoz-boer. Dat het coördinatiemechanisme de motivatie beïnvloedt, zien we ook dichterbij huis bij beroepen als dat van vertegenwoordiger. Omdat de werkzaamheden van vertegenwoordigers zich voor een groot deel aan de waarneming

van leidinggevend en onttrekken, is het salaris van de meeste vertegenwoordigers afhankelijk van de omzet die zij maken. Via de invoering van financiële prikkels wordt zo geprobeerd om de belangen van de vertegenwoordiger op één lijn te brengen met de belangen van het management. De relatie tussen eigendom en coördinatie is eveneens zeer hecht. We zien dat het duidelijkst bij de keuze voor marktwerking die immers particuliere eigendomsrechten veronderstelt.

Deze onderlinge betrokkenheid geldt ook voor de normatieve invulling van de kernnoties. Een simultane realisatie van normen kan alleen worden bereikt wanneer eigendom, drijfveren en coördinatie in overeenstemming zijn met de normen die daarvoor gelden. Dit is een noodzakelijke voorwaarde, maar nog niet voldoende, want dan zou 'effectiviteit' geen zelfstandige betekenis hebben. Een simultane realisatie van normen betekent ook dat normen van buiten de economie gelijktijdig en in evenwicht met normen van welvaarts-groei en doelmatigheid in de besluitvorming worden betrokken. Deze invloed voltrekt zich voor een belangrijk deel via de kernnotie 'coördinatie'.

De cohesie in het denkraam biedt twee belangrijke voordelen boven een analyse aan de hand van 'losse' toetsingscriteria. Uitgaande van de dubbelfunctie van de kernnoties als draaipunten van het economisch proces en als dragers van normativiteit gaat het om de volgende voordelen. Ten eerste draagt het denkraam bij aan een samenhangend inzicht in de complexiteit en wisselwerking van het economisch proces. Ten tweede vergroot het denkraam de diepgang van de normatieve analyse en de realiteitszin van de normatieve aanbevelingen, omdat binnen de kernnoties geen eenzijdige keuzen kunnen worden gemaakt maar steeds rekening moet worden gehouden met voorafgaande keuzes elders in het model en met de doorwerking van bepaalde (normatieve) keuzes op de andere kernnoties.

De vier kernnoties representeren de sleutelvariabelen van het economisch proces en we hebben in dit hoofdstuk vastgesteld dat zij normatief geladen zijn. Over deze normatieve lading gaat hoofdstuk 3, waarin de gangbare invulling van de kernnoties wordt geconfronteerd met een aantal bijbelse gedachten over economie, markt en samenleving.



### 3. Humanistische en bijbelse invulling van het denkraam

#### 3.1 Inleiding: 'Iedereen heeft het'

"Iedereen heeft het", schreef de liberaal F. Bolkestein boven een column en hij vervolgde: "Een levensbeschouwing is een opvatting omtrent het leven: de waarde en het wezen ervan en hoe het moet worden ingericht. Dit betekent dat aan al het menselijk handelen een levensbeschouwing ten grondslag ligt. Hetzelfde geldt voor het economisch handelen."<sup>43</sup> Vaak wordt over dit laatste anders gedacht. 'Zaken zijn zaken', zegt men dan, waarmee niet wordt bedoeld dat mensen geen levensbeschouwing kunnen hebben, maar wel dat deze voor het economisch leven er niet toe doet. Wie echter de geschiedenis van de economiebeoefening gaat bestuderen, zal gaandeweg Bolkestein bijvallen. Zo kan in de werken van Adam Smith, de grondlegger van de economische wetenschap, de invloed van het Deïsme worden waargenomen. Karl Marx, een bekwaam econoom, verwerkte zelfs zoveel levensbeschouwelijke inzichten in *Das Kapital* dat we hem kunnen beschouwen als de grondlegger van een zelfstandige levensbeschouwing die vanuit een bijbelse levensbeschouwing over economie willen spreken, staan ons twee dingen te doen. Ten eerste moeten wij deze levensbeschouwing expliciteren in aspecten die de economie in de kern raken en ten tweede confronteren met het gangbare economische denken. Het denkraam dat daartoe in hoofdstuk 2 is opgesteld wordt in dit hoofdstuk ingevuld voor de bijbelse en voor de in de economie gangbare levensbeschouwing. De vraag is natuurlijk welke levensbeschouwing in de economie domineert: Deïsme, Marxisme, Liberalisme, Kapitalisme of wellicht Socialisme? Deze vraag kan niet voor alle tijden en plaatsen eenduidig worden beantwoord. Dat hoeft ook niet, want achter al deze levensbeschouwelijke stromingen kan het humanisme als gemeenschappelijke inspiratiebron worden waargenomen.<sup>45</sup> Wij vatten het humanisme daarbij breed op als de levensbeschouwing die de mens centraal stelt.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> F. Bolkestein, 'Iedereen heeft het (column)' in: *Talent-magazine-campagne: Economie een zaak van geloven*, september 1995, p. 12.

<sup>44</sup> Zie ook: A. Sen, *On ethics and economics*, Oxford 1992.

<sup>45</sup> 'Het liberalisme en het socialisme zijn beide een product van het verlichtingsdenken. Evenals het liberalisme projecteert het socialisme een mensgericht wereldbeeld, verlangt

### 3.2 Humanistisch mens- en wereldbeeld

Het humanisme is al zo oud als de zondeval. Toen Adam van de boom der kennis des goeds en des kwaads at, stelde hij -en met hem de gehele mensheid- zichzelf in de plaats van God. Dit was de eerste 'humanistische' daad: niet God maar de mens ('humanitas') kwam centraal te staan. Sinds de zondeval zijn de mensen doortrokken van egoïstische motieven en geneigd zichzelf als de norm van alle dingen te beschouwen. Het humanisme als afzonderlijke levensbeschouwing is echter van veel jonger datum.<sup>47</sup>

Tegen het einde van de 14de eeuw begon de westerse mens zich geleidelijk aan los te maken van het door het christendom gestempelde middeleeuwse mens- en wereldbeeld. Hij onderging als het ware een nieuwe geboorte (renaissance) waarin hij enerzijds teruggreep op de klassieke oudheid maar anderzijds ook de nog zo onbekende wereld ging ontdekken. Verre reizen werden gemaakt, nieuwe landen en werelddelen werden ontdekt, vreemde culturen werden bezocht en er ontstond een bloeiende handel in exotische producten. Het beeld dat de mens van de wereld had, veranderde ingrijpend, hetgeen tot uiting kwam in de natuurwetenschap en de schilderkunst die beide tot grote bloei werden gebracht. Het perspectief werd uitgevonden, maar ook de mens kwam anders op het doek te staan. Zonder de devote houdingen en het aureool van heiligheid die zo kenmerkend waren voor de Middeleeuwse schilderkunst. De schilderijen uit de Renaissance tonen ons een veranderend mensbeeld. Burckhardt spreekt over een grote culturele prestatie: "Aan de ontdekking van de wereld voegt de cultuur van de Renaissance een nog grotere prestatie toe door voor het eerst de volle

---

naar losmaking van de Kerk, vorst en traditie, en gelooft in de menselijke rede en in vooruitgang. Evenals het liberalisme wil het socialisme een radicale modernisering van de samenleving op basis van een wereldse, humanistische visie.' Aldus: A. Klammer, *Verzuilde dromen - 40 jaar SER*, Amsterdam 1990, p. 33.

<sup>46</sup> In dezelfde zin wordt door M. Golverdingen gesproken over een 'geradicaliseerd' en 'geïntegreerd humanistisch mensbeeld'. M. Golverdingen, *Mens in beeld - Antropologische schetsen ten dienste van de bezinning op onderwijs, opvoeding en pedagogische theorievorming in reformatische kring*. Leiden 1996.

<sup>47</sup> De rest van deze paragraaf is zonder uitgebreide verwijzingen gebaseerd op: B. Goudzwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*, 4e druk, Assen 1982; H.A. Hofman, *Sporen in de schemer, Contouren van Gereformeerd bestaan op de drempel van de 21e eeuw*, Utrecht 1991.

waarde van de mens te ontdekken en in het licht te stellen".<sup>48</sup> De Westerse mens werd zich gaandeweg bewust van zijn eigenwaarde, zijn mogelijkheden en zijn vrijheid. De Italiaan Mirandola verwoordde de nieuwe inzichten in zijn oratie *De waardigheid van de mens* waar hij de Schepper tegen Adam het volgende laat zeggen: "Midden in de wereld heb Ik je geplaatst, om des te gemakkelijker om je heen te kunnen zien en alles te aanschouwen wat er in is. Ik schiep je als wezen, noch hemels noch aards opdat je vrij jezelf zou kunnen vormen en overwinnen. Jij alleen kunt je ontwikkelen, groeien naar eigen vrije wil, je hebt de kiem van een alzijdig leven in je".<sup>49</sup>

Onder de humanisten neemt het zogeheten bijbels-humanisme een bijzondere plaats in. We denken bijvoorbeeld aan Erasmus, de beroemde Rotterdamse humanist, die als eerste een uitgave van het Nieuwe Testament in de grondtaal verzorgde, maar tegelijkertijd tegenover Luther de humanistische visie op de vrije wil van de mens tot het goede verdedigde. Het bijbels-humanisme moet daarom als afzonderlijke stroming worden onderscheiden. Wij beperken ons hier tot het seculiere humanisme dat via het Deïsme, dat voor God slechts een plaats inruimde als Schepper, uitkwam bij het 'Ni Dieu, ni maître' van Voltaire. We hebben het dan over de verlichte mens uit de 18de eeuw. Over de mens die met Descartes genoeg heeft aan zijn eigen verstand: 'Cogito ergo sum' (Ik denk, dus ben ik) en die met Kant 'durft te weten'. "We mogen aannemen," betoogde Voltaire in 1751, "dat de menselijke rede en ijver altijd zullen voortschrijden en dat vooroordelen en misstanden geheel zullen verdwijnen".<sup>50</sup> Met de filosofen van de Verlichting ging de Westerse mens in zichzelf geloven en in de onstuitbare vooruitgang van de mensheid. Dit vooruitgangsgeloof vormt het spiegelbeeld van de christelijke confessie, zoals blijkt uit Beckers beschrijving van de geloofsartikelen van de Verlichting: "1) De mens is van nature niet verdorven. 2) Het doel van het leven is het leven zelf, het goede leven op deze aarde en niet enig leven na de dood. 3) De mens is in staat, alleen geleid door het licht van rede en ervaring, om het goede leven op aarde steeds meer te vervolmaken. 4) De eerste en noodzakelijke voorwaarde voor een goed leven op aarde is de vrijmaking van de menselijke geest

---

<sup>48</sup> J. Burckhardt, *De cultuur van de Renaissance in Italië*, oorspr. uitgave 1860, Deel II, Utrecht 1960, p. 21.

<sup>49</sup> Het citaat is ontleend aan B. Goudzwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*.

<sup>50</sup> J.B. Bury, *The idea of progress*, Cambridge 1932, p. 44.

uit de banden van onwetendheid en bijgeloof en van hun lichaam uit de machtswillekeur van constitutionele maatschappelijke autoriteiten".<sup>51</sup> De Verlichting heeft een geweldige doorwerking gehad in het maatschappelijk leven. We denken aan de revoluties in Amerika en Frankrijk die op het gedachtegoed van de Verlichting teruggingen, alsmede aan de doorwerking in de economie die zich tot op de dag van vandaag laat gelden. Als we deze in een enkel woord willen vangen, kan dat met de leuzen van de Franse Revolutie, 'vrijheid, gelijkheid en broederschap', aangevuld met het eerder genoemde vooruitgangsgeloof. Bij vrijheid denken we dan aan de vrijheid om economisch te handelen zoals men zelf wil, zonder inmenging van anderen en in grote lijnen vrij van bevoogdende invloed van God, kerk of staat. Een vrijheid waarvoor met name in de Amerikaanse Revolutie (1775-1783) is gevochten en die later werd vastgelegd in de 'Verklaring van de universele rechten van de mens' (1948). Bij gelijkheid gaat het om gelijke mogelijkheden voor iedereen die deelneemt aan het economisch verkeer en om de gelijkwaardigheid van partijen die in het marktverkeer contractuele relaties aangaan. Tussen vrijheid en gelijkheid kunnen echter spanningen ontstaan. Voor sommige betrokkenen kan de werking van de vrije markt zodanig uitpakken dat zowel vrijheid als gelijkheid gaan verdwijnen. We denken aan de gevolgen van de Industriële Revolutie die onder geleide van het vooruitgangsgeloof de sociale structuur van de samenleving ingrijpend veranderde. Een nieuwe bezittende klasse van kapitalisten werd steeds rijker terwijl een groot deel van de bevolking in dienst van deze industriële verarmde en verpauperde. Voor duurzame vrijheid en gelijkheid moet de markt worden bijgestuurd. Daarnaast kan ook een correctie nodig zijn op grond van maatschappelijke doelen die het bereik van individuele actoren overstijgen. Een samenleving is namelijk meer dan een optelsom van vrije en gelijke individuen. Het begrip 'broederschap' brengt dit tot uitdrukking. Bij correcties op het marktmechanisme vanuit het broederschapsideaal kan worden gedacht aan het sociaal contract van Rousseau en aan de democratische regeringsvorm en de verzorgingsstaat die daar in belangrijke mate op terug gaan, alsmede aan gewelddadige correcties zoals beschreven door Marx en tot stand gebracht in de Russische Revolutie, al hebben deze niet gebracht wat men ervan verwachtte. Het vooruitgangsgeloof, tenslotte, vormt de drijvende kracht die vrije mensen aanzet om een betere en, economisch

---

<sup>51</sup> C. Becker, *The heavenly city of the 18th century philosophers*, New Haven 1932, p. 102.

gezien, welvarender wereld te bereiken, via het vrije ondernemerschap van mensen met gelijke kansen, via vrijwillige ruilrelaties tussen gelijkwaardige marktpartijen, binnen het raamwerk van een democratische staatsvorm waarbinnen de overheid zorg draagt voor de broederschap in de economie, ofwel het algemeen belang.

In deze paragraaf is het humanistisch mens- en wereldbeeld in grote lijnen uiteengezet. Dit ruwe inzicht in het humanisme moet worden bijgeschaafd vanuit de thematiek die in deze studie centraal staat, de problematiek van de economie. Wij doen dit in de volgende paragraaf aan de hand van het denkraam uit hoofdstuk 2 dat de volgende kernnoties bevat: drijfveren, eigendom, coördinatie en effectiviteit.

### **3.3 Humanistische invulling van de kernnoties**

#### **3.3.1 Drijfveren: een goed leven**

De humanistische mens streeft naar een goed leven, zo zagen wij in de vorige paragraaf. Op het eerste gezicht is er niets mis met dit streven. Wie streeft er immers naar een slecht leven? Het goede leven heeft in de economische wetenschap echter een specifieke invulling gekregen, die voor een goed begrip van het economisch denken en handelen moet worden bestudeerd.

Van Adam Smith werd gezegd dat hij 'de Newton van de sociale wetenschappen' was. Zoals Newton universele wetten voor natuurlijke verschijnselen formuleerde, was Smith op zoek naar wetmatigheden in het economisch leven. Waar Newton een zwaartekracht analyseerde, beschreef Smith de drijvende kracht achter het economisch handelen. Economie is produceren, handelen en ondernemen. Bij uitstek zijn dat menselijke activiteiten, want 'heeft men ooit een hond vanuit zichzelf een bot met een andere hond zien ruilen?'<sup>52</sup> Over de herkomst van deze economische drijfkracht liet Smith geen misverstand bestaan: "Wij verwachten ons avondeten niet van de weldadigheid van de slager, de brouwer en de bakker, maar van hun zorg voor hun eigenbelang. Wij zijn niet afhankelijk van hun humaniteit maar van hun eigenliefde en spreken nooit over onze noodzakelijkheden maar over hun voorde-

---

<sup>52</sup> H. Achterhuis, *Het rijk van de schaarste, van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, 3<sup>e</sup> druk, Baarn 1988.

len".<sup>53</sup> Dit streven naar eigenbelang was voor Smith een deugd en hij nam daarbij afstand van mensen als Thomas Hobbes die van mening waren dat een wereld die geregeerd wordt door eigenbelang zal uitlopen op een chaos. Volgens Smith zal dat niet gebeuren, want "in het nastreven van zijn eigenbelang bevordert de mens dikwijls effectiever het belang van de samenleving dan hij zou doen wanneer hij zich daadwerkelijk op dit gemeenschapsbelang zou richten".<sup>54</sup> Eigenbelang wordt door een 'invisible hand' omgezet in algemeen belang. Natuurlijk zag Smith wel in dat een onbeheerste zelfzucht de samenleving zou kunnen ontwrichten, maar hij was ervan overtuigd dat dit niet zou gebeuren, zolang andere menselijke drijfveren, zoals altruïsme ('sympathy') en voorzichtigheid ('prudence'), het streven naar eigenbelang begrenzen en zolang er voldoende concurrentie is. Op een vrije markt licht men zijn klanten niet op voor een kortstondig gewin, maar respecteert men hen. Op lange termijn is dat voor iedereen beter. Eigenbelang is daarom geen puur egoïsme. Het moet worden opgevat als welbegrepen eigenbelang.<sup>55</sup>

Bij Smith heeft de economische drijfveer vooral betrekking op een 'natuurlijke' drift van de mens om te overleven en om zijn welstand te vergroten. Zijn mensbeeld heeft daarmee onmiskenbaar iets instinctmatig en irrationeels. Door tijdgenoten en leerlingen van Smith werd het economisch mensbeeld echter al spoedig gerationaliseerd en gereduceerd tot de 'homo economicus' (de economische mens). Het utilitarisme speelde daarbij een grote rol. Volgens Jeremy Bentham heeft "de natuur de mensheid geplaatst onder de heerschappij van twee soevereine meesters, de pijn en het plezier. Het is alleen aan hen voorbehouden om aan te wijzen wat wij moeten doen, als ook te bepalen wat we zullen doen. Aan de ene zijde is de standaard van goed en kwaad, aan de ande-

---

<sup>53</sup> Vertaling van: 'It is not from the benevolence of the butcher, the brewer or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self love, and never talk to them of our own necessities, but of their advantages.' Geciteerd door: R. Jeurissen, 'De toekomst van de economie tussen onverschilligheid en utopie' in: *Uitgegroeid - Economie tussen netmatigheid en utopie*, onder redactie van H. Tieleman, Baarn 1995, p. 37 51.

<sup>54</sup> Vertaling van: 'By pursuing his own interest he frequently promotes that of society more effectually than when he really intends to promote it.' Geciteerd door: J.J.M. Theeuwes, 'De zonden van de slager' in: *Economisch Statistische Berichten*, 1990, p. 1083.

<sup>55</sup> Voor een ethische bespreking van de diverse vormen van belang en eigenbelang kan worden verwezen naar: G. Manenschijn, *Eigenbelang en christelijke ethiek, rechtvaardigheid in een door belangen bepaalde samenleving*, Baarn 1982.

re zijde de keten van oorzaak en gevolg, aan hun troon vastgeketend. Zij beheersen ons in alles wat we doen en het principe van het nut erkent deze 'onderworpenheid'.<sup>56</sup> Mensen maximaliseren dus niet alleen hun 'utility' (nut), maar zij behóren dat ook te doen omdat het hoogste nut samenvalt met de hoogste moraal.

Niet iedereen deelde het standpunt dat een onbelemmerd streven naar welvaart de enig juiste ethische keus zou zijn. Er waren economen die inzagen dat het streven naar een maximale welvaart op gespannen voet kan komen staan met de welvaart van anderen, een voldoende reden voor matiging van het streven naar eigenbelang of voor een herverdeling van de uitkomsten van het marktproces ter bevordering van de distributieve (verdelende) rechtvaardigheid. Bentham zelf sprak in dit verband over 'het grootste geluk voor het grootste aantal' (mensen). Een standpunt dat met wisselend enthousiasme is overgenomen door de gelijkheidsdenkers (socialisten en sociaal-democraten) en de vrijheidsdenkers (liberalen) onder de humanisten.

De ideeën van Smith, Bentham en hun tijdgenoten zijn nog steeds actueel en voor het verstaan van de economie in haar humanistische gedaante zijn zij onmisbaar. Een eigentijdse weergave van dit gedachtengoed treffen we aan in de oratie *Economische gelijkheid en het goede leven* van Jos de Beus.<sup>57</sup> Deze politiek filosoof plaatst zich in de humanistische traditie, die in zijn overtuiging op twee belangrijke veronderstellingen is gebaseerd, namelijk het 'ethisch individualisme' en 'de gelijkwaardigheid tussen alle leden van de menselijke soort in de ruimste betekenis'. Als humanist stelt De Beus in zijn betoog de mens centraal en hij merkt daarbij op, dat men 'de mens niet kleiner dient voor te stellen dan zij of hij al is'. Teneinde de 'grandeur van het goede leven' zo simpel mogelijk voor te stellen, maakt De Beus onderscheid tussen het zinvolle leven, het deugdzame leven en het waardevolle leven.

Het zinvolle leven houdt verband met de manier waarop mensen reageren op hun 'grenzen in het universum'. Naast de grenzen van tijd en sterfelijkheid moet men daarbij ook denken aan de grenzen van kennis, hulpbronnen en het vermogen tot genot. Mensen willen, aldus De Beus, hun grenzen vinden, ontwijken, aanvaardden dan wel verleggen teneinde hun leven zin te geven. De zinvolheid wordt daarbij bepaald

---

<sup>56</sup> J. Bentham, *Introduction to the principles of morals and legislation*, 1789. Geciteerd door: B. Goudszwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*, p. 37.

<sup>57</sup> J.W. de Beus, *Economische gelijkheid en het goede leven (oratie)*, 1992.

vanuit het 'absolute gezichtspunt' van iemands mens- en wereldbeeld. Behalve met hun eigen begrenzingen hebben mensen ook te maken met grenzen die door het samenleven met andere mensen worden opgelegd. In de samenleving wordt van mensen een deugdzzaam of beschaafd leven verwacht. Dit houdt in, dat mensen 'bij al hun handelingen een positie kiezen, waarin het leven van iedereen, bekend of onbekend, er toe doet'. De deugdzzaamheid wordt afgemeten aan het 'onpersoonlijk gezichtspunt' van de maatschappelijk gedeelde waarden en doelen. Binnen de samenleving leiden mensen tenslotte ook een eigen leven. Voor een waardevol eigen-leven is het 'persoonlijk gezichtspunt' bepalend. Het goede leven is een 'zelfgewild leven' bestaande uit een bonte mengeling van het zinvolle, het deugdzame en het waardevolle leven.

Samenvattend staat in het humanistische denken over de economie de autonome mens centraal. De mens die zelf zijn waarden kiest, zijn doelen stelt en ten uitvoer brengt, rekening houdend met andere mensen en met een zelfgekozen wereldbeeld. Hoewel deze omschrijving ruimte biedt aan zeer verschillende menstypen en levensbeschouwingen, is deze ruimte minder groot dan op het eerste gezicht wordt gesuggereerd. Er is ruimte voor een religieuze overtuiging, maar deze mag geen consequenties hebben voor anderen of voor het functioneren in het maatschappelijk en economisch leven. Verder wordt in het economisch leven van iedereen dezelfde drijfveer verwacht: het streven naar welvaart en winst.<sup>58</sup> Zaken zijn zaken.

### **3.3.2 Eigendom: heer en meester**

Aan de basis van het economisch leven ligt het eigendomsrecht dat het onderscheid bepaalt tussen 'mijn en dijn'. In het algemeen is in de westerse samenlevingen het eigendomsrecht een grondrecht van de burgers. Samen met de beginselen van vrijheid en gelijkheid komen we het tegen in de Nederlandse Grondwet en in bekende internationale ver-

---

<sup>58</sup> H. Tieleman, *In het teken van de economie*, Baarn 1991. Naast materiële consumptie moet ook worden gedacht aan de bekende behoeftenhiërarchie van Maslow, maar daarbij geldt in de meeste gevallen wel dat aan de 'hogere' doelen toch een materiële component wordt gekoppeld. Niemand verwacht van een hoogleraar dat hij of zij in een rijtjeshuis woont, en als hij daar wel woonde, dan zou al snel het gerucht gaan dat het dan vast geen goede hoogleraar moest zijn. Voor een kritische bespreking van onze behoeften in termen van 'afgoden' (geld, eer en genot) kan worden verwezen naar: J.H. Bavinck, *Het raadsel van ons leven*, 5<sup>e</sup> druk, Den Haag 1985.



dragen als in Protocol nr. 1 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarnaast is het eigendomsrecht ook vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. In artikel 625 van het oude Burgerlijk Wetboek was het eigendomsrecht als volgt omschreven: "Eigendom is het recht om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrektste wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of openbare verordeningen, (...) mits men aan de regten van anderen geen hinder toebrengt; alles behoudens de onteigening ten algemeenen nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de Grondwet".<sup>59</sup> Het huidige Burgerlijk Wetboek bevat een soberder omschrijving: "Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben" (artikel 1, Boek 5).

Het eigendomsrecht, zoals omschreven in ons Burgerlijk Wetboek, gaat terug op twee bronnen. In de eerste plaats is dat de *Code Civil*, het Franse Burgerlijk Wetboek van kort na de Revolutie. In de tweede plaats zijn in het Burgerlijk Wetboek en in de *Code Civil* invloeden van het ongeschreven Romeinse recht terug te vinden. In het Romeinse recht werd onderscheid gemaakt tussen het recht van gebruik ('usus'), het recht van vruchtgebruik ('usus fructus') en het recht om een goed te liquideren of te verkopen ('abusus').<sup>60</sup> Het vruchtgebruik vinden we terug in de zinsnede 'van eene zaak het vrij genot te hebben', beide andere rechten worden begrepen in het 'op volstrektste wijze beschikken' (oud Burgerlijk Wetboek).

In onze samenleving kunnen de drie soorten eigendomsrechten in één persoon verenigd zijn. Het eigendomsrecht is daarmee individueel (particulier) en absoluut (soeverein). Dat is lange tijd niet zo geweest. Vanzelf hebben mensen in alle culturen en samenlevingen persoonlijke eigendommen gehad zoals kleding en voedsel, maar waar het om gaat is, dat de productiemiddelen niet in particuliere handen en niet verhandelbaar waren. We denken dan aan de feodale Middeleeuwen waarin adel en kerk vrijwel alle grond bezaten en aan het leenstelsel waarin tal van rechten overgingen van leenheer op leenman en van de leenman op zijn zoon, behalve het 'abusus': het recht om te verkopen. De leenman had grote verplichtingen jegens zijn leenheer, hij moest bijvoorbeeld

---

<sup>59</sup> Kluwer, *Verzameling Nederlandse wetgeving (studenteneditie)*, z.j. We citeren hier het oude Burgerlijk Wetboek dat uit ongeveer 1840 stamt.

<sup>60</sup> A. Kouwenhoven, *Inleiding in de economische ethiek*, 2<sup>e</sup> druk, Nijkerk 1989.

een deel van de oogst afstaan, het vruchtgebruik was dus beperkt tot een zeker deel en hij was verplicht om met zijn leenheer ten strijde te trekken als dat nodig was. En zoals we weten was dit vaak nodig. Voor een Middeleeuwer vormden verovering en overerving namelijk de enige legitieme mogelijkheden voor bezitsuitbreiding. De mogelijkheid om productiemiddelen (grond) te kopen en te verkopen bestond eenvoudigweg niet. Het 'abusus' speelde een marginale rol. Alles draaide om de rechten van gebruik en van vruchtgebruik. Naast de rechten die in het leenstelsel werden verleend, bestonden er een aantal algemene gebruiksrechten die er voor zorgden dat ook de bezitlozen in hun levensonderhoud konden voorzien, de zogeheten 'commons' (gemeenschappelijke rechten), bijvoorbeeld het recht om te vissen, om turf als brandstof af te steken, om hout uit de bossen te halen voor de reparatie van landbouwgereedschap of voor het maken van afrasteringen en om het vee te weiden.<sup>61</sup>

Aan het einde van de Middeleeuwen verdween de vanzelfsprekendheid van het traditionele eigendomsrecht. Toen de Renaissance-mens de wereld ging ontdekken en de Nederlanders in de internationale handel gingen en zich op de internationale wateren begaven, rees de vraag van wie de zee nu eigenlijk was en of iedereen er zomaar gebruik van mocht maken. Hugo de Groot beantwoordde de laatste vraag bevestigend in een invloedrijke verhandeling getiteld *De vrijheid van de zeeën, of het recht dat de Nederlanders bezitten om deel te nemen aan de handel op Oost-Indië* (1607). John Locke werkte de visie van De Groot verder uit en legde de basis voor het moderne eigendomsbegrip. Locke legde zijn uitgangspunt bij een natuurwet die gericht is op 'de vrede en het behoud van de hele mensheid' en die leert dat 'niemand een ander mag schaden in zijn leven gezondheid, vrijheid of bezittingen'.<sup>62</sup> Locke erkende dat alle bezit van God komt, maar hij verbond daar niet de traditionele (middeleeuwse) conclusies aan. Hij brak met het leenstelsel en de praktijk waarin bezit en arbeid elkaar uitsloten en deed afstand van het idee van de 'commons'. Locke stelde dat ieder mens vanwege zijn arbeid recht heeft op individueel eigendom: "Alhoewel de aarde en alle lagere wezens gemeenschappelijk bezit zijn van alle mensen, heeft toch ieder mens een 'eigendom' in zijn eigen 'persoon'. Hierop heeft niemand anders dan hij recht. De 'arbeid' van zijn lichaam en het 'werk' van zijn handen, mogen

---

<sup>61</sup> H. Achterhuis, *Het rijk van de schaarste*.

<sup>62</sup> Idem.

we zeggen, zijn werkelijk van hem. Wat hij dan wegneemt uit de staat waarin de Natuur het heeft gelaten, daarmee heeft hij zijn arbeid vermengd en er iets aan toegevoegd dat van hemzelf is en daardoor maakt hij het tot zijn eigendom. Doordat dit door hem verwijderd wordt uit de gemeenschappelijke staat waarin de Natuur het geplaatst heeft, krijgt het door zijn arbeid iets eraan toegevoegd dat het gemeenschappelijk recht van andere mensen uitsluit. Want omdat deze 'arbeid' de onbetwistbare eigendom van de arbeidende is, kan hij alleen recht hebben op wat eraan toegevoegd is, tenminste waar er voldoende is en nog evenveel overblijft in gemeenschappelijk bezit voor anderen".<sup>63</sup> Locke legitimeert hier de toeëigening van aardse goederen. Daarbij heeft hij wel oog voor de gevaren van onbegrensde bezitsvergroting. In de laatste zin van het citaat betoogt hij dan ook dat er grenzen zijn die in acht moeten worden genomen en op een andere plaats merkt hij op: "Zoveel als iemand kan gebruiken voor zijn eigen levensonderhoud, mag hij, via zijn arbeid, zijn eigendom noemen. Alles wat meer is, gaat zijn aandeel te boven en behoort aan anderen".<sup>64</sup>

De dualiteit die in de visie van Locke naar voren komt, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de verdere ontwikkeling van het eigendomsbegrip. Zo vonden de liberalen in het werk van Locke aanknopingspunten voor hun absolute eigendomsopvatting, maar kon ook Karl Marx zich op Locke beroepen bij zijn arbeidswaardetheorie en zijn pleidooi voor een collectief eigendomsrecht. De uitersten van privaat en publiek eigendom vinden allebei aansluiting in het werk van Locke. Tussen beide uitersten balanceert ook het moderne eigendomsrecht zoals omschreven in het Burgerlijk Wetboek. Concreet betekent dit, dat absolute en individuele eigendomsrechten in onze samenleving voor een bepaald deel gecorrigeerd worden om een zekere economische gelijkheid te bevorderen. Na Locke moet hier Rawls worden genoemd als meest invloedrijke denker.

Rawls betoogt dat er in een samenleving een aantal primaire goederen zijn, die zoveel mogelijk gelijk moeten worden verdeeld. Het gaat om: vrijheid, inkomen, rijkdom en zelfrespect. Daarbij is niet elk verschil in rijkdom verkeerd. Rawls maakt onderscheid tussen onverdiende en verdiende inkomensverschillen. Onverdiend zijn bijvoorbeeld de ver-

---

<sup>63</sup> J. Locke, *Two treatises of government*, 1690. Geciteerd door H. Achterhuis, *Het rijk van de schaarste*.

<sup>64</sup> Idem

schillen op basis van de aangeboren intelligentie en het milieu waarin iemand opgroeit. Zij die door onverdiende oorzaken rijk zijn geworden, zegt Rawls, mogen daarvan alleen de vruchten plukken als ook de situatie van de minderbedeelden verbeterd wordt.<sup>65</sup> De Beus geeft in zijn eerder aangehaalde oratie een overzicht van de verschillende manieren waarop deze algemene stelling kan worden uitgewerkt.<sup>66</sup> Ten eerste is er de procedurele gelijkheid die er voor zorgt dat verliezers in de markteconomie aan het maatschappelijk verkeer kunnen blijven deelnemen. Daarbij moet vooral worden gedacht aan rechtsgelijkheid en politieke gelijkheid zoals die worden belichaamd in bijzondere procedures met betrekking tot concurrentie, contractuele onderhandelingen en medezeggenschap. Ook een sociaal vangnet als de bijstand wordt hiertoe gerekend. Procedurele gelijkheid kan worden gezien als het gelijkheidsideaal op zijn smalst. De meest uitgebreide vorm van gelijkheid wordt door De Beus 'vriendelijke gelijkheid' genoemd. Het gaat daarbij om gelijkheid van uitkomsten, om een volstrekt egalitarisme dat Rawls voorbijstreeft en dat te utopisch en te idealistisch is om in een individualiserende maatschappij te worden doorgevoerd. Als tussenvorm kan de hulpbrongelijkheid worden onderscheiden. Deze heeft betrekking op 'een zodanig algemene en elementaire toedeling van economische middelen, dat iedereen de burgerlijke status behoudt en bovendien een redelijke mate van positieve vrijheid uitoefent.' De Beus concretiseert dit 'op een vriendelijke manier' aan de hand van een lijst met hulpbronnen die voor iedereen in de samenleving toegankelijk moeten zijn en blijven: 'voedsel en water; kleding; de mogelijkheid tot rust; onderdak; geneesmiddelen en medische verzorging; vervoers- en communicatiemiddelen; de mogelijkheid tot bescherming van de jeugd; algemene vorming; beroepsvaardigheden en andere vaardigheden ten behoeve van economische zelfstandigheid en transactie (zoals onderhandelingsvaardigheden); een klimaat van veiligheid (zoals een bepaalde werk- en woonomgeving); macht met betrekking tot de constitutionele besluitvorming over de economie; mogelijkheden tot deelname aan het economisch proces (arbeid, gezinsvorming, ondernemerschap, deelname aan maatschappelijke organisaties, concurrentie, ruil en andere typen van vreedzame interactie); privacy; eigen inkomsten en vrije tijd.'

---

<sup>65</sup> A. Kouwenhoven, *Inleiding*.

<sup>66</sup> J.W. de Beus, *Economische gelijkheid*.

Deze opsomming laat zien hoe in onze samenleving het eigendomsbegrip wordt opgerekt, hoe het eigendom ongrijpbaarder en het eigendomsrecht complexer wordt. We denken aan de moderne ondernemingsvormen waarin het eigendomsrecht en het gebruiksrecht van kostbare productiemiddelen van elkaar zijn gescheiden. Het is daarom goed om van bundels eigendomsrechten te spreken,<sup>67</sup> primair individueel, maar aangevuld met collectieve elementen en voorts bestaande uit 'usus, usus fructus en abusus'. Het Romeinse recht is nog altijd verbluffend actueel.

### 3.3.3 Coördinatie: dominantie van de markt

Economisch handelen is een menselijk gebeuren en vooral ook een inter-menselijk gebeuren. Economische activiteiten moeten daarom onderling worden afgestemd. Gemakshalve kunnen twee varianten van afstemming worden onderscheiden: verticaal en horizontaal. In de Middeleeuwen geschiedde de afstemming primair via de verticale relaties van macht en gezag. Dat leverde weinig problemen op, want iedereen aanvaardde zijn of haar positie in de hiërarchie van rangen en standen als een Goddelijk gegeven. Het humanisme maakte daar een einde aan en stelde de autonome mens centraal. Daarmee verdween ook de mogelijkheid van een universele verticale coördinatie van het economisch leven. Voortaan moest de coördinatie plaatsvinden tussen vrije en gelijke mensen, die primair gedreven werden door eigenbelang. We hebben gezien hoe Hobbes vreesde dat dit tot een chaos zou leiden, maar ook hoe Adam Smith het tegendeel beweerde. Centraal in het betoog van Smith staat daarbij de tucht van de markt.

Horizontale afstemming geschiedt altijd op basis van vrijwilligheid. Gegeven het motief van eigenbelang zal horizontale overeenstemming over een zaak alleen worden bereikt indien er door alle betrokkenen winst wordt geboekt. De prijs, in verhouding tot de zaak waarover het gaat, is de doorslaggevende factor. In de Middeleeuwen werd door de scholastici gedebatteerd over de rechtvaardige prijs ('justum pretium') die op grond van allerlei argumenten kon afwijken van de marktprijs.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Een dergelijk opvatting vinden we in de de 'property rights school', zie: P. Milgrom en J. Roberts, *Economics, organization and management*, Englewood Cliffs, New Jersey 1992.

<sup>68</sup> R.H. Nelson wijst erop dat de positie van Thomas van Aquino in deze discussie onduidelijk is. Volgens de modernste interpretaties heeft ook Thomas de marktprijs als een rechtvaardige prijs beschouwd. R.H. Nelson, *Reaching for heaven on earth, the theological meaning of economics*, Maryland 1991, p. 44.

Volgens Adam Smith was de marktprijs wel rechtvaardig. De tucht van de markt weerhoudt aanbieders ervan om een onrechtvaardig hoge prijs te vragen en spoort hen aan om de productiekosten te verlagen. Veel verwachtte Smith daarbij van de nieuwe productiemogelijkheden die tijdens de Industriële Revolutie tot ontwikkeling werden gebracht.<sup>69</sup>

Tegenover de Mercantilisten, die een protectionistisch overheidsbeleid bepleitten, betoogde Smith dat de markt ook in internationaal opzicht voor alle betrokkenen gunstig uitpakt. "Elke verstandige huisvader," schrijft Smith, "leeft volgens de stelregel, dat hij nooit thuis iets moet proberen te maken wat hij goedkoper kan krijgen als hij het koopt. En wat verstandig is in het leven van een normaal particulier gezin, kan nauwelijks dwaasheid zijn in dat van een groot rijk." In Smiths optiek is de markt de onzichtbare hand die er voor zorgt dat via het individueel streven naar eigenbelang het algemeen belang maximaal wordt gediend. Het pleidooi van Smith heeft maximale bijval gevonden. 'Laissez faire, laissez aller' werd het gevleugelde woord waarmee talloze generaties de markt innig hebben omhelsd. Dit liberale devies doet echter niet geheel recht aan de zienswijze van Smith, die immers zei dat er voldoende concurrentie moest zijn en daarmee erkende dat vrije marktpartijen geneigd zullen zijn om via afspraken de concurrentie te verminderen: "Mensen met hetzelfde beroep kunnen elkaar maar zelden ontmoeten, ook niet ter ontspanning of vermaak, zonder dat de conversatie eindigt in een samenzwering tegen het publiek of in één of andere machinatie om de prijzen te verhogen".<sup>70</sup> Voor Smith vormen afspraken tussen ondernemers het aangrijpingspunt voor inmenging door de overheid, hoewel hij tegelijkertijd opmerkt dat in zijn tijd de mogelijkheden voor een mededingingsbeleid uiterst gering zijn. Smith voert dus niet een eenzijdig pleidooi voor de markt, maar hij ziet ook een taak voor de overheid in de economie.

In iedere economie komen we markt en overheid tegen.<sup>71</sup> Wel varieert de verhouding tussen markt en overheid met de heersende mening over de mate waarin gelijkheidsidealen de individuele vrijheid mogen beperken. Het is daardoor niet mogelijk om voor alle tijden en plaatsen een-

---

<sup>69</sup> Beroemd is Smith's voorbeeld van de speldenfabriek waar door specialisatie van het productieproces via arbeidsdeling de productie toenam van 20 spelden per persoon per dag naar 4800. A. Smith, *The wealth of nations* (1776), hoofdstuk 1.

<sup>70</sup> A. Smith, *The wealth of nations*.

<sup>71</sup> B. Goudzwaard, 'Reformatiorische cultuurkritiek en economische orde' in: *Reformatiorische cultuurvisie*, Nunspeet 1993, p. 54-62.

duidelijk vast te stellen wat in het gangbare denken als het karakteristieke coördinatiemechanisme wordt aangemerkt. Smith ging daarbij nog uit van het standpunt van de nachtwakersstaat.<sup>72</sup> Na hem zijn de overheidstaken echter steeds verder uitgebreid, zowel naar aanleiding van ongunstige effecten van de markt, die Smith niet had voorzien, als ook door de uitbreiding van de (klassieke) grondrechten met sociale grondrechten die de overheid van een uitgebreid economisch takenpakket voorzagen. In West-Europa maakte in de loop van de 20e eeuw het 'laissez faire' plaats voor de maakbare samenleving. Inmiddels heeft echter ook deze visie afgedaan en is het marktdenken aan een nieuwe zegetocht begonnen.

### **3.3.4 Effectiviteit: reductie tot economische groei en doelmatigheid**

Het humanistische mens- en wereldbeeld en de invulling van de economische kernbegrippen hebben belangrijke consequenties voor de humanistische visie op de effectiviteit van het economisch handelen. We hebben gezien hoe het humanisme de mens in het centrum van de economie plaatst. De mens als een rationeel wezen, dat autonoom zijn doelen stelt en dat in vrijheid en met een absolute zeggenschap middelen aanwendt ter realisering van zijn doelen. We hebben ook gezien, dat het maximaliseren van welvaart en eigenbelang daarbij de grootste drijfveer vormt, maar dat tevens een plaats is ingeruimd voor egalitaire overwegingen die een herverdeling door de overheid legitimeren. Als laatste staan we nu stil bij de effectiviteit van het economisch handelen. De vraag naar effectiviteit brengt veel economen in verlegenheid, vooral als het over het individueel economisch handelen gaat. De autonomie waarmee mensen doelen formuleren en middelen kiezen laat immers geen beoordeling van anderen toe. Het individu is autonoom of hij is het niet. Gegeven de veronderstelde rationaliteit en het motief van eigenbelang resteert voor de econoom dan één criterium: doelmatigheid. Meer doelen met minder middelen, veel verder wenst de gangbare eco-

---

<sup>72</sup> Een eigentijds pleidooi voor de nachtwakersstaat treft men aan in het - invloedrijke - werk van F.A. Hayek, *De weg naar slavernij*, Amsterdam 1944; en in het pleidooi van S. Hogervorst, *Staat en welzijn - het belang van een vernieuwde conceptie van de Minimale Staat*, Assen 1995.

nomie niet te gaan. Efficiëntie wordt zo als een synoniem voor effectiviteit opgevoerd.<sup>73</sup>

Hoewel 'voor een heel rijk hetzelfde geldt als voor een goed huisvader' kan over de effectiviteit van het economisch handelen op macro-niveau iets meer worden gezegd. Ook daar staat doelmatigheid hoog in het vaandel, maar de doelen zijn niet langer louter subjectief. Het vooruitgangsgeloof verheft maximalisatie van de welvaart en economische groei tot een maatschappelijke doel. In aanvulling daarop zijn in de westerse democratieën ook andere criteria voor de economische effectiviteit ontwikkeld. Deze hebben onder meer betrekking op de mate van inkomensgelijkheid of hulpbrongelijkheid en de mate van arbeidsparticipatie. Bij een toenemend marktdenken worden deze criteria echter ook altijd getoetst op hun doelmatigheid en op hun bijdrage aan de economische groei. Dit laatste wordt door 'waardevrije' economen sterk gestimuleerd. Strikt in de leer wensen zij zich te onthouden van een oordeel over de democratisch gestelde doelen.

### 3.4 Bijbels mens- en wereldbeeld

De Bijbel plaatst niet de mens maar God in het middelpunt van het leven. "In den beginne schiep God de hemel en de aarde." Deze woorden zetten de toon voor een bijbelse visie op de economie. God schiep de mens naar Zijn beeld en plaatste hem als rentmeester ('econoom') in de hof van Eden. Lang heeft de mens daar niet gewoond. In zijn afval van God verloor hij ook Gods beeld en miskende hij zijn rentmeesterschap. In Zijn opzoekende liefde heeft God echter Zijn Zoon gezonden en verzoening aangebracht. Door het geloof in Jezus Christus kan de mens opstaan tot een nieuw leven waarin het rentmeesterschap als leefregel der dankbaarheid terugkeert. Schepping, zondeval en verlossing vormen zo de kern van het bijbelse spreken over de mens en zijn wereld.

Het bijbelse mens- en wereldbeeld kan op de economie worden toegepast aan de hand van vier facetten: 1) de mens staat onder God; 2) de

---

<sup>73</sup> Voor een bredere analyse van het efficiëntiedenken kan verwezen worden naar: J.M. van Doorne en J.J. Vromen, *Maatschappelijke werkelijkheid en economische wetenschap, filosofie van een verstoorde relatie*, Leuven 1988.



mens staat temidden van andere mensen; 3) de mens maakt deel uit van samenlevingsverbanden; 4) de mens heeft een cultuuropdracht.<sup>74</sup>

De mens staat onder God: "En God zei: Laat Ons mensen maken naar Ons beeld, naar Onze gelijkenis".<sup>75</sup> De mens is niet autonoom maar afhankelijk van zijn Schepper, van de God Die van dag tot dag zijn leven onderhoudt. De grondhouding van de mens dient daarom bepaald te worden door gehoorzaamheid en niet door vrijheid. Gehoorzaamheid aan het Woord van God dat het gehele leven - waaronder het economische - normeert. De mens staat onder God, maar ook temidden van andere mensen. God schiep man en vrouw en er is dus verscheidenheid in de schepping en in het schepsel. Die verscheidenheid komt niet alleen in de twee geslachten, maar ook in het sociaal-economische leven tot uitdrukking. Het Oude Testament laat zien dat er armen en rijken zijn. Deze constatering gold niet als status quo. De mozaïsche wet bevatte vele regels omtrent de zorg voor de armen, zodat in de elementaire bestaansbehoeften werd voorzien. Als Paulus in het Nieuwe Testament schrijft over de inzameling voor de Christenen in Jeruzalem, zegt hij: "Ik zeg dit niet, opdat anderen verlichting zouden hebben en gij verdrukking; Maar opdat uit gelijkheid, in dezen tegenwoordigen tijd, uw overvloed zij om hun gebrek te vervullen; opdat ook hun overvloed zij om uw gebrek te vervullen, opdat er gelijkheid worde" (2 Korinthe 8 vers 13-14).<sup>76</sup> Gelijkheid en ongelijkheid moeten in het maatschappelijk en economisch verkeer tot hun recht komen. Bij de uitwerking zal dit wellicht tot eenzelfde herverdeling van inkomen leiden als bij de egalitaire stromingen in het humanistische denken. Het uitgangspunt is echter principieel verschillend. De humanist baseert zijn gelijkheidsidealen op het gegeven dat alle mensen, in de woorden van Multatuli, 'vanaf de maan gezien even groot zijn'. De christen richt zijn blik omhoog in plaats van naar beneden, naar God Die hem en de medemens naar Zijn beeld heeft geschapen.

Aan het geciteerde vers uit 2 Korinthe 8 voegen we bij wijze van intermezzo nog enkele opmerkingen toe om te laten zien hoe 'gelijkheid'

---

<sup>74</sup> Deze vier facetten van het Bijbelse mensbeeld met betrekking tot de economie zijn ontleend aan: J. Douma, *Vrede in de maatschappij*, Kampen 1986. Deze facetten stemmen in hoofdlijnen overeen een met de facetten die M. Golverdingen noemt in zijn antropologische schets ten behoeve van onderwijs, opvoeding en pedagogische theorievorming. M. Golverdingen, *Mens in beeld*.

<sup>75</sup> Genesis 1:26.

<sup>76</sup> 1 Korinthe 8 vers 13-14.

hier bedoeld is. Deze verzen bieden onzes inziens geen basis voor de verdediging van het communisme. In de eerste plaats niet, omdat Paulus er hier voor waarschuwt dat de vrijgevigheid van de Korinthiërs niet zo ver moet gaan, dat ze zelf geen behoorlijk bestaan meer hebben. In de tweede plaats, omdat het niet gaat om een rigoureuze nivellering. Wanneer de overvloed van de Korinthiërs wordt aangewend om het gebrek van de Jeruzalemse gemeente op te heffen, sluit dit een blijvend verschil in levensstandaard allerm minst uit. In de derde plaats gaat het hier om de verhouding tussen gemeenten. De christelijke broederlijke liefde zou moeten nopen tot mededeelzaamheid. Naarmate die liefde de samenleving meer doordringt en ten voorbeeld is, zal de samenleving zich daarnaar richten. De overheid kan die onderlinge liefde niet bewerken, maar mag wel tot op zekere hoogte solidariteit afdwingen. In de vierde plaats zij er op gewezen en dat hangt met het voorgaande samen, dat in de mededeelzaamheid het materiële en het immateriële betrokken zijn. Deze verzen kunnen zo gelezen worden, dat Paulus maant tot mededeelzaamheid jegens de gemeente in Jeruzalem. Deze zal dan op haar beurt in de geestelijke noden van de gemeente van Korinthe voorzien. Het derde facet van een bijbels mens- en wereldbeeld is dat de mens deel uitmaakt van diverse samenlevingsverbanden. De mens is geplaatst in leefverbanden die vanuit een zekere eigenheid de intermenselijke relaties vastleggen. Man en vrouw zijn op elkaar aangewezen, zij vormen een eenheid, een gezin en via het gezin weer andere gezinnen, met een uitwaaiing naar allerlei andere leefverbanden. We denken aan het familieverband en aan de stammen die in het Oud-Testamentische Israel een belangrijke sociaal-economische functie vervulden.<sup>77</sup> We denken aan de Levieten en aan de priesters die samen het leefverband van de openbare godsdienst vormden.<sup>78</sup> In 1 Korinthe lezen we hoe Paulus de christelijke gemeente beschrijft als een lichaam: "Want gelijk het lichaam één is, en vele leden heeft, en al de leden van dit ene lichaam, vele zijnde, maar één lichaam zijn, alzo ook Christus. (...) God heeft het lichaam alzo samengevoegd, gevende overvloediger eer aan hetgeen gebrek aan dezelve heeft; opdat geen tweedracht in het lichaam zij, maar de leden voor elkander gelijke zorg zouden dragen".<sup>79</sup> "Gelijkheid

---

<sup>77</sup> Zie onder vele andere Leviticus 25:47-55 en Deuteronomium 16:10-11.

<sup>78</sup> Zie bijvoorbeeld Jozua 13:33 en 21:19,41.

<sup>79</sup> 1 Korinthe 12:12,25.

en ongelijkheid onder mensen," schrijft Douma, "behoren elkaar te completeren in eenheid, in gemeenschap en dienstbetoon".<sup>80</sup>

Naast de maatschappelijke en godsdienstige leefverbanden wijst de Bijbel ook nadrukkelijk op de publieke aspecten van het menselijk handelen. Centraal daarbij staat de publieke gerechtigheid. We vinden dit zowel in het Oude als het Nieuwe Testament. Bekend is de geschiedenis van Boaz, die zich naar de stadspoort begaf om met de nadere losser en tien oudsten uit de stad het lossingsrecht van Naomi te regelen.<sup>81</sup>

In Mozaïsche wetgeving lezen we over de instelling van een aantal publieke functies: "Rechters en ambtlieden zult gij u stellen in al uw poorten, die de HEERE, uw God, u geven zal, onder uw stammen; dat zij het volk richten met een gericht der gerechtigheid".<sup>82</sup> Ook het Nieuwe Testament wijst op de publieke zijde van het maatschappelijk leven en de daaruit voortvloeiende overheidstaak. In Romeinen 13 betreft Paulus de overheidstaak op de ongebondenheid van de gevallen mens: "Want de overheid is Gods dienares, u ten goede. Maar indien gij kwaad doet, zo vrees; want zij draagt het zwaard niet tevergeefs".<sup>83</sup>

De cultuuropdracht vormt het vierde facet van het bijbelse mens- en wereldbeeld. We vinden deze opdracht in het eerste hoofdstuk van Genesis: 'Weest vruchtbaar, en vermenigvuldigt, en vervult de aarde, en onderwerpt haar'.<sup>84</sup> De mens kreeg de opdracht om de aarde 'te bouwen en te bewaren'.<sup>85</sup> Het bouwen verwijst naar de arbeid van de mens en het moet opvallen hoe positief de Bijbel daarover spreekt. Arbeid is niet alleen een opdracht maar ook een zegen.<sup>86</sup> Vanwege de zonde zal de arbeid de mens wel zwaar vallen: "In het zweet uws aanschijns zult gij uw brood eten".<sup>87</sup> Ondubbelzinnig wijst de Bijbel het vooruitgangsgeloof van de hand: het verloren paradijs wordt op aarde nimmer teruggevonden. De mens moet dan ook niet 'bouwen' alsof hij daarmee het paradijs zou kunnen herstellen. De humanist probeert dit wél met

---

<sup>80</sup> J. Douma, *Vrede in de maatschappij*.

<sup>81</sup> Ruth 4:1-12, zie ook: Leviticus 25:25-27.

<sup>82</sup> Deuteronomium 16:18.

<sup>83</sup> Romeinen 13:4; Nederlandse Geloofsbelijdenis, artikel 36.

<sup>84</sup> Genesis 1:28.

<sup>85</sup> Genesis 2:15, 3:23.

<sup>86</sup> Zie ook Efeze 4:28: 'Die gestolen heeft, stele niet meer, maar arbeide liever, werkende dat goed is met de handen, opdat hij hebbe mede te delen dengene, die nood heeft'. Paulus bracht dit zelf in de praktijk: 'En omdat hij van hetzelfde handwerk was, bleef hij bij hen, en wrocht; want zij waren tentenmakers van handwerk' (Handelingen 18:3).

<sup>87</sup> Genesis 3:19.

zijn rationeel geloof in de vooruitgang, maar de christen weet dat deze wereld voorbij gaat. Door het geloof mag hij een beter vaderland verwachten. Dit voorkomt een optimistisch vooruitgangdenken en het kleurt zijn werkhouding. De humanist gelooft in de verbetering van de wereld en hij is bereid om alle beschikbare middelen in te zetten om de toekomst dichterbij te brengen. De Bijbel daarentegen roept de mens op de aarde in cultuur te brengen en tegelijkertijd te bewaren, beide in een gelovig verwachten van de nieuwe hemel en de nieuwe aarde.

### **3.5 Bijbelse invulling van de kernnoties**

#### **3.5.1 Drijfveren: een heilig leven**

De mens staat onder God. Dit betekent ten eerste, dat een goed leven geen resultaat is van menselijke verdiensten maar een gave van God. Daarnaast betekent het ook dat God de mens oproept om heilig te leven.<sup>88</sup> De gouden richtlijn daarvoor vinden we in het liefdegebod: "Gij zult den Heere, uw God, liefhebben, uit geheel uw hart, en uit geheel uw ziel, en uit geheel uw kracht, en uit geheel uw verstand; en uw naaste als uzelfen".<sup>89</sup> Hieruit volgen drie dingen. Ten eerste dat de geboden van God het richtsnoer zijn voor al het menselijk handelen inclusief het economisch handelen. In het Oude Testament wordt namelijk het liefhebben van God steeds in verband gebracht met het onderhouden van Zijn inzettingen.<sup>90</sup> Daartoe behoort ook de cultuuroverdracht, die de mens verantwoordelijk stelt voor een goed rentmeesterschap. Menselijke inspanningen zijn evenwel geen garantie voor succes, zoals in de humanistische visie. De hand des vlijtigen zal gezegend worden en in het onderhouden van Gods geboden ligt grote loon, maar steeds geldt daarbij dat het de zegen van de Heere is die rijk maakt en niet onze vlijt of onze plichtsbetrachting. Er schuilt daarom in het bijbelse spreken over arbeid en rentmeesterschap een zekere dialectiek tussen getrouwheid en afhankelijkheid. De mens moet in zijn werk zo getrouw zijn als de engelen in de hemel, maar voor de bekroning van zijn arbeid is hij geheel afhankelijk van de zegen van God. Deze zegen

---

<sup>88</sup> Leviticus 11:45, 1 Petrus 1:16: 'Zijt heilig, want Ik ben heilig.'

<sup>89</sup> Onder andere in Lukas 10:27.

<sup>90</sup> Zie bijvoorbeeld Deuteronomium 11:1: 'Daarom zult gij den HEERE, uw God, liefhebben, en gij zult te allen dage onderhouden Zijn bevel, en Zijn inzettingen, en Zijn rechten, en Zijn geboden'.

moet vervolgens niet zondermeer worden opgevat als een materiële zegen. Met name in de Nieuw-Testamentische bedeling geldt dat het in de eerste plaats gaat om een geestelijke zegen.<sup>91</sup> Geestelijke gaven zijn belangrijker dan materiële gaven. "Zoekt het Koninkrijk van God en alle deze dingen zullen u toegeworpen worden," sprak Jezus toen Hij Zijn discipelen onderwees in de christelijke onbezorgdheid.<sup>92</sup> Ook voor Agur was rijkdom geen zegen, "armoede of rijkdom, geef mij niet", sprak hij, "opdat ik zat zijnde U dan niet verloochene en zegge: Wie is de HEERE? Of dat ik, verarmd zijnde, dan niet stele en de Naam mijns Gods aantaste".<sup>93</sup> Er is dus geen causaal verband tussen het onderhouden van Gods geboden en materiële welvaart en nog minder mag de relatie worden omgedraaid en mogen aan materiële welvaart conclusies worden verbonden aangaande de geestelijke staat van de mens, zoals de vrienden van Job deden en vele eeuwen later ook Max Weber in zijn these over Calvinisme en kapitalisme.

De liefde tot de naaste vormt de tweede drijfveer die in de Bijbel centraal wordt gesteld. Wie is de naaste? Jezus beantwoordde deze vraag met de gelijkenis van de barmhartige Samaritaan. De naaste, dat is ieder die God mij doet ontmoeten en met de moderne communicatiemiddelen zijn dat vele medebewoners van deze aardbol. Daarbij mag echter wel enig onderscheid worden gemaakt, samenhangend met de leefverbanden waarin de mens is geplaatst. "Doet wel aan alle mensen, maar het meest aan de huisgenoten des geloofs."<sup>94</sup> De gelijkenis van de barmhartige Samaritaan geeft aan wat we onder de liefde tot de naaste moeten verstaan: ontferming, onbaatzuchtig dienstbetoon, of zoals Jezus bij een andere gelegenheid heeft gezegd: "Alle dingen dan, die gij wilt, dat u de mensen zouden doen, doet gij hun ook alzo; want dat is de wet en de profeten".<sup>95</sup> De liefde tot de naaste heeft een actieve en een passieve zijde. Wij moeten de naaste in zijn waarde laten, niet over

---

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld Efeze 1:3: 'Gezegend zij de God en Vader van onzen Heere Jezus Christus, Die ons gezegend heeft met alle geestelijke zegening in den Hemel in Christus.' Zie verder voor het onderscheid tussen Oude en Nieuwe Testament de bespreking door B. Kee van het boek van R.A. Jongeneel, *Economie van de barmhartigheid. Een christelijke normatieve visie op de economie*, Kampen 1996, in: *Philosophia Reformata* 62 (1997), p. 118-122.

<sup>92</sup> Lukas 12:31.

<sup>93</sup> Spreuken 30:8-9.

<sup>94</sup> Galaten 6:10.

<sup>95</sup> Mattheüs 7:12.

hem heersen, hem niet doden, hem niet bestelen. Dat is de passieve zijde, daar behoeven we niets voor te doen, alleen iets voor te laten. De actieve zijde vraagt daarentegen om een investering: de naaste terzijde staan, zijn nooddrift lenigen, een goed gerucht over hem voortbrengen. Het gebod om de naaste lief te hebben als zichzelf, betekent dat de mens mag opkomen voor het belang van andere mensen of groepen, voorzover die overeenstemmen met Gods wet en dat hij daarin zichzelf dient. In de bijbelse voorbeelden van de dochters van Zelafead<sup>96</sup> en van Paulus<sup>97</sup> die zich op zijn romeins burgerrecht beriep, gaat het niet om voorbeelden van mensen die op hun eigenbelang uit waren, maar om mensen die zich beriepen op Gods recht als een zaak van publieke gerechtigheid. Het gaat hier dus al helemaal niet om rationele welvaarts-maximalisatie, zoals dat in het economisch denken de boventoon voert, maar om een verdediging van belangen die geheel in lijn is met het bijbelse spreken over de eer van God en het welzijn van de naaste.

### 3.5.2 Eigendom: rentmeester

"Wat hebt gij, dat gij niet hebt ontvangen?"<sup>98</sup> Met deze woorden weerspreekt de Bijbel de humanistische eigendomsvisie in haar essentie. Eigendom is geen recht dat de mens aan zichzelf ontleent, of aan zijn arbeid. Eigendom is een geschenk van God, die de ultieme Bezitter ('Adonai') is.<sup>99</sup> De humanist waant zich heer en meester van zijn bezittingen, de gelovige christen kent zijn God als Heer en zichzelf als een rentmeester die verantwoording schuldig is. In het juridisch spraakgebruik wordt anders dan in het alledaagse spraakgebruik onderscheid gemaakt tussen eigendom en bezit. 'Eigendom' duidt op absoluut eigendom, waardoor iemand kan zeggen 'dit is van mij'. 'Bezet' kan worden vertaald als 'de goederen die iemand onder zijn beheer heeft'. De mens is beheerder, leenman. Hij heeft eigendomsrechten die hij in een horizontale relatie met zijn medemens kan uitbaten, kan verdedigen en afdwingen, maar zijn vrijheid wordt door een verticale eigendomsrelatie begrensd. In de politieke wetten van het volk Israël treffen we daarvan talrijke voorbeelden aan. Uitgaande van de drieslag 'usus, usus fructus

---

<sup>96</sup> Zie Numeri 27 en 36.

<sup>97</sup> Handelingen 22:22-29.

<sup>98</sup> 1 Korinthe 4:7.

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld Psalm 24 (berijmd): 'Al d' aard' en alles wat zij geeft, met al wat zich beweegt en leeft, zijn 't wettig eigendom des HEEREN.'

en abusius' gaat het om de beperking van gebruiksrechten, van het recht op vruchtgebruik en van het recht op vervreemding.

Beperking van gebruiksrechten. Het land Kanaän mocht niet eindeloos bebouwd worden. Op de zevende dag en in het zevende jaar zou het land een sabbat hebben, een dag en een jaar van rust.<sup>100</sup> De Israëlieten behoefden zich geen zorgen te maken over hetgeen zij in het sabbatsjaar zouden moeten eten en drinken. Evenals in de woestijn op vrijdag een dubbele hoeveelheid manna uit de hemel viel, zouden in het zesde jaar de akkers een dubbele oogst voortbrengen.<sup>101</sup> Het sabbatsjaar onderstreept dat de welvaart niet (causaal) wordt bepaald door het economisch handelen van de mens maar door de zegen van God. De Heere stelde strenge straffen in het vooruitzicht wanneer de Israëlieten het sabbatsjaar zouden negeren. Ballingschap zou hun deel zijn, zodat het land alsnog tot rust kon komen.<sup>102</sup> We weten dat de Israëlieten dit gebod nauwelijks hebben nageleefd, we weten ook dat zij zeventig jaar als ballingen in Babel hebben verkeerdt. De straf is werkelijkheid geworden. Beperking van het vruchtgebruik. De Israëlieten mochten niet de gehele oogst voor zichzelf houden. Sterker nog, zij mochten niet eens de volledige oogst van het land halen. Altijd moest er een deel overblijven voor de verarmde landgenoot en de rondtrekkende vreemdeling.<sup>103</sup> Van het deel van de oogst dat wel werd binnengehaald, werden de eerstelingen geofferd en werd vervolgens tien procent afgezonderd voor de Levieten en de tempeldienst.<sup>104</sup> Verder werd eens in de drie jaar een extra tiende deel ingezameld voor armen, weduwen en vreemdelingen in de poort.<sup>105</sup>

Beperking van het recht op vervreemding. Het land Kanaän werd via loting toegekend aan de twaalf stammen als een onvervreemdbaar erfdeel. Het land mocht niet blijvend worden verkocht, "want het land is Mijne, dewijl gij vreemdelingen en bijwoners bij Mij zijt".<sup>106</sup> Alleen uit pure noodzaak mocht een verarmde Israëliet zijn erfgoed verkopen,<sup>107</sup>

---

<sup>100</sup> Leviticus 25:2-7.

<sup>101</sup> Leviticus 21:21.

<sup>102</sup> Leviticus 26:33-34.

<sup>103</sup> Leviticus 19:9-10.

<sup>104</sup> Leviticus 27:30-32.

<sup>105</sup> Deuteronomium 14:28-29 en 26:12.

<sup>106</sup> Leviticus 25:23.

<sup>107</sup> Dit verklaart de weigering van Naboth om een stuk grond met Achab te ruilen (1 Koningen 21:1-19).

waarbij hij gerechtigd werd om zijn bezit na verloop van tijd te 'lossen' (terugkopen). Ook zijn bloedverwanten kregen dit recht.<sup>108</sup> Zo was Boaz een lossers van Naomi en haar familie. Echter ook wanneer het land niet werd teruggekocht, zou de verarmde Israëliet niet voor altijd van zijn erfdeel verstoten blijven. Eens in de vijftig jaar werd het Jubeljaar gevierd. Dan werden alle schuldverhoudingen vereffend en kon de verarmde Israëliet terugkeren naar zijn voorvaderlijke bezittingen.<sup>109</sup> In feite werd dus niet de grond verkocht maar het recht om het land een aantal jaren - tot aan het Jubeljaar - te gebruiken en de vruchten ervan te genieten.

De Oud-Testamentische eigendomsbepalingen gelden niet zondermeer voor alle tijden en plaatsen. Het land Israël had als het beloofde land een aparte status, waardoor op de bodem als 'verbondsgrond' de claim van een nieuwe gehoorzaamheid rustte. Verder moeten we er voor waken om instituties, die toegesneden zijn op een agrarische samenleving, klakkeloos over te zetten naar moderne samenlevingen. Toch kunnen we met J. Hoek instemmen als hij schrijft dat ondanks het "unieke van de theocratische ordening van het leven onder Israël, God ons daarin de maquette gegeven heeft van een Hem welbehaglijke mensenmaatschappij, waarin ieder mens tot zijn recht kan komen en zijn genadige recht van Godswege ontvangt".<sup>110</sup> De Oud-Testamentische wetten wezen reeds heen, aldus Hoek, naar de praktijk van de Christengemeente kort na het Pinksterfeest: "En allen, die geloofden, waren bijeen en hadden alle dingen gemeen; en zij verkochten hun goederen en have en verdeelden dezelve aan allen, naar dat elk van node had".<sup>111</sup> Deze eendracht en gemeenschapszin is 'voor ieder christenmens een wenkend perspectief bij de bezinning op de economische orde. Een economische toepassing van het theocratisch en christocratisch visioen.'

Het bijbelse spreken over eigendom kan in vier punten worden samengevat: 1) In de relatie tot God is de mens geen heer over zijn goederen maar rentmeester. Dit vraagt om een geesteshouding van 'bezitten als niet bezittende'.<sup>112</sup> 2) Ten opzichte van de medemens is de mens eige-

---

<sup>108</sup> Leviticus 25:25-27.

<sup>109</sup> Leviticus 25:8-17.

<sup>110</sup> G. Holdijk, J. Hoek, J. Freeke, L. van der Waal en P. Mulder, *Bijbelse ethiek en economische ordening*, Den Haag 1983. Het citaat is ontleend aan: C. den Boer.

<sup>111</sup> Handelingen 2:44-45.

<sup>112</sup> 1 Korinthe 7.



naar, waarbij gebruiksrechten, rechten van vruchtgebruik en van vereemding kunnen worden onderscheiden. Dit eigendomsrecht is echter niet onbegrensd en absoluut, maar onderworpen aan de inzetten van God die samengevat kunnen worden als het liefhebben van God boven alles en het liefhebben van de naaste als zichzelf. 3) Ieder mens heeft een toegangsrecht tot productiemiddelen, teneinde zijn persoonlijk rentmeesterschap waar te kunnen maken. 4) Mensen die niet meer kunnen werken, hebben recht op barmhartigheid en op leniging van de basisbehoeften.

### **3.5.3 Coördinatie: markt, middenveld en overheid**

Over de coördinatie van het economisch proces zijn weinig directe bijbelse gegevens beschikbaar. Dat is niet verwonderlijk want in de agrarische samenleving van het Oude Testament voorzag iedere familie min of meer in zijn eigen behoeften. Toch vinden we op een aantal plaatsen een verwijzing naar de markt. Toen Abraham een graf voor Sara kocht, betaalde hij dit 'met vierhonderd sikkelen zilver, onder den koopman gangbaar'.<sup>113</sup> Ook in Deuteronomium vinden we een verwijzing naar het ruilverkeer. In hoofdstuk 14 wordt beschreven hoe Mozes de Israëlieten die op de feestdagen naar Jeruzalem moesten gaan om daar 'te eten en vrolijk te zijn' het advies geeft om 'koren, most, olie en dieren tot geld te maken' en in Jeruzalem 'runderen, schapen, wijn, sterken drank en alles wat hun ziel van hen begeren zou' terug te kopen.<sup>114</sup> Verder weten we dat het erfdeel van Zebulon aan de Middellandse Zee lag, waar deze stam havensteden bewoonde en deelde in de winst van de handel over zee.<sup>115</sup> Ook het Nieuwe Testament bevat een aantal verwijzingen naar het bestaan van markten. We lezen bijvoorbeeld dat kooplieden en wisselaars de tempel ontheiligden.<sup>116</sup>

Bij deze bijbelse verwijzingen naar markten moeten twee dingen in de gaten worden gehouden. Ten eerste kan op basis van het al dan niet voorkomen van markten in de Israëlitische samenleving, die agrarisch en sterk zelfvoorzienend was, nimmer de conclusie worden getrokken dat daarom markten in een industriële en gespecialiseerde samenleving niet zouden zijn toegestaan. Ten tweede heeft de prijsvorming op mo-

---

<sup>113</sup> Genesis 23:16.

<sup>114</sup> Deuteronomium 14:22-26.

<sup>115</sup> Genesis 49:13, Deuteronomium 33:19.

<sup>116</sup> Johannes 2:13-25.

derne markten een geheel ander karakter dan in het oude Israël. Op moderne markten zijn prijsvorming en waardetoekenning vrij zodat men kan vragen 'wat een gek ervoor geeft'. In de Bijbel wordt echter op een geheel andere manier over de prijsstelling gesproken. De prijs dient afgestemd te zijn op de intrinsieke waarde van dingen. De prijs moet billijk en rechtvaardig zijn. Woekerprijzen maken misbruik van de schaarsteverhoudingen op de markt en zijn daarom verboden.<sup>117</sup> Hetzelfde geldt voor woekerlonen: de arbeider is zijn loon waardig.<sup>118</sup> Dit wil natuurlijk niet zeggen dat alle lonen gelijk moeten zijn, maar wel dat ook in de vaststelling van het loon een ethisch moment zit dat het marktloon kan corrigeren. Rechtvaardige lonen en rechtvaardige prijzen zijn belangrijker dan marktprijzen.

Deze relativering van de marktprijs neemt echter niet weg dat de markt ruimte biedt om verantwoordelijk te zijn, hetgeen goed aansluit bij het bijbelse spreken over persoonlijk rentmeesterschap. Naast de markt hebben de samenlevingsverbanden en de overheid een onderscheiden verantwoordelijkheid in de economie en ook zij moeten de ruimte hebben om hun specifieke roeping te vervullen. Concreet kan dit betekenen dat de markt wordt verlaten ten gunste van overlegstructuren en collectieve besluitvormingsprocessen. Zo vormt het gezin een samenlevingsverband waarbinnen het prijsmechanisme niet het eerst aangewezen coördinatiebeginsel is voor de afstemming van de (economische) taken. Het prijsmechanisme doet geen recht aan de eigenheid van het gezin. Iets soortelijks geldt voor samenlevingsverbanden als kerk en school. De uitwerking voor het bedrijf als samenlevingsverband wordt echter moeilijker. Is in de relatie tussen werkgever en werknemer alleen het loon bepalend voor de afstemming van de activiteiten? In de Bijbel wordt de relatie tussen werkgever en werknemer veel breder voorgesteld dan een relatie waarin gelijkwaardige partijen alleen op basis van het loon (de prijs) tot overeenstemming komen.<sup>119</sup> Daarom moet een geëigend coördinatiebeginsel worden gevonden waarin het loon zeker een plaats heeft, maar wel temidden van de andere facetten. We concluderen dat de markt een appèl doet op de individuele verantwoorde-

---

<sup>117</sup> Leviticus 25:36, Exodus 22:25, Deuteronomium 23:19, Spreuken 28:8, Ezechiël 18:8, 22:12.

<sup>118</sup> Lukas 10:7. Zie ook de gelijkenis waarin Jezus een arbeidsmarkt voorstelt waar iedereen ongeacht zijn prestatie hetzelfde loon ontvangt (Mattheüs 20).

<sup>119</sup> Efeze 6. Zie ook de Mozaïsche wetgeving.

lijkheid van de mens en als zodanig een uitstekend coördinatiemechanisme kan zijn voor economische processen met inachtneming van de ethische connotaties van de prijs. Zodra sprake is van economische processen binnen samenlevingsverbanden moet de markt echter worden gecorrigeerd of vervangen door andere methoden van afstemming welke recht doen aan de eigenheid en de verantwoordelijkheid van de leefverbanden. Kleinschalige en decentrale besluitvormingsprocessen genieten daarbij de voorkeur. De Bijbel laat een waarschuwing horen tegen grootschaligheid. Niet tegen grootschaligheid als zodanig maar wel tegen grootschaligheid die ontardt in een 'Babel-tendens', wanneer de mens meer gaat vertrouwen op eigen inzicht en vermogen dan op God. Tegenover de Babel-cultuur van machtsaccumulatie stelt de Bijbel de spreiding van macht en vermogen waarbij recht wordt gedaan aan de menselijke maat. Dit laatste geldt ook voor situaties waarin mensen onbewust en onbedoeld veel macht hebben verkregen zonder dat zij daarmee een accumulatie van macht beoogden. Een treffend voorbeeld daarvan vinden we in het advies van Jethro aan zijn schoonzoon Mozes om een deel van zijn taken over te dragen aan vooraanstaande mannen uit het volk.<sup>120</sup>

De notie van onderscheiden verantwoordelijkheden kan verder worden uitgewerkt voor de taak van de overheid in de economie.<sup>121</sup> Onmiskenbaar heeft de overheid een taak zoals we bij de humanistische invulling van het denkraam hebben gezien. De overheid is echter geen 'sluitpost' van de besluitvorming in de (inter)nationale economie. Als dienaar van God heeft zij een eigen verantwoordelijkheid die kan worden samengevat als het stichten van publieke gerechtigheid. Daarbij dient de overheid de individuele verantwoordelijkheid van de onderdanen en de eigenheid van samenlevingsverbanden, zoals kerk, gezin en in mindere mate ook de vak- en brancheverenigingen, te eerbiedigen.

Hiermee heeft voor ons de veelgehoorde tegenstelling tussen markt en overheid afgedaan. Het economisch proces heeft coördinatiemechanismen nodig die recht doen aan de eigenheid van de samenlevingsverbanden waarbinnen en waartussen dit proces zich voltrekt. Alleen dan

---

<sup>120</sup> Exodus 18:13-27.

<sup>121</sup> Voor een uitgebreidere bespreking van het Bijbelse spreken over de overheid en haar taken kan worden verwezen naar: H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid, SGP visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

zal het economisch proces zich niet alleen voltrekken maar ook tot ontplooiing komen.

#### **3.5.4 Effectiviteit: simultane realisatie van normen**

Doelmatigheid vormt een belangrijke graadmeter voor de effectiviteit van het economisch handelen. Daarin kunnen wij op grond van de Bijbel het gangbare economisch denken bijvallen. Verkwisting en spijlucht miskennen het rentmeesterschap. Wat is echter doelmatig? In de moderne optiek is het bijvoorbeeld niet doelmatig om een deel van de oogst op het land te laten staan. In de Bijbel wordt daar anders over gesproken. Dat komt omdat de Bijbel uitspraken doet over het doel van het economisch handelen; iets waar de moderne economie over zwijgt. Doelmatigheid krijgt pas betekenis als zij wordt geplaatst in het licht van de doelen (zie paragraaf 2.3.1). Een soortgelijke conclusie geldt voor de middelen die worden aangewend. Doelmatigheid houdt in dat met zo min mogelijk middelen zoveel mogelijk doelen worden gerealiseerd. Dit is nastrevenswaardig, voorzover de doelen nastrevenswaardig zijn en de middelen 'gebruikswaardig' zijn. Zo werd in het oude Israël een gemuilbande os als een ethisch verwerpelijk productiemiddel van de hand gewezen,<sup>122</sup> ook als de oogst daardoor kleiner werd (minder welvaart) en langzamer werd binnengehaald (minder doelmatig). Ook de tijd als productiefactor is aan bijbelse normen onderworpen en mag niet op louter doelmatigheidsgronden worden aangewend. Denk aan de scheppingsorde van dag en nacht en aan de wekelijkse rustdag.<sup>123</sup> Een heel belangrijke beperking die tenslotte aan de middelenkeus wordt opgelegd, is de notie van 'bewaren' die in de cultuuropdracht ligt besloten. Uitputting kan op grond van de Bijbel nimmer een economisch juiste keus zijn, de vraag naar de winst is in dat geval irrelevant. Samenfattend is doelmatigheid een belangrijke graadmeter voor de effectiviteit van het economisch handelen, maar dan wel binnen het kader van

---

<sup>122</sup> 'Een dorsende os zult gij niet muilbanden' (Deuteronomium 25:4; 1 Korinthe 9:9; 1 Timotheüs 5:18).

<sup>123</sup> Over het onderscheid tussen dag en nacht wordt in Psalm 104:23 gesproken: 'De mens gaat uit tot zijn werk tot den avond toe.' Overigens is het moeilijk om hier gelijk normatieve conclusies aan te verbinden. Deze tekst staat namelijk in directe verbinding met de voorgaande waar over de loop van de zon wordt gesproken. Omdat het in een samenleving zonder kunstlicht 's nachts te donker was om te werken wil dat natuurlijk nog niet zeggen dat we in onze tijd 's nachts niet zouden mogen werken.

bijbelse normen voor de doelen en de middelen. Centraal daarbij staat de liefde tot God en de liefde tot de medemens.

Hieruit volgt dat economische handelingen niet alleen op hun doelmatigheid moeten worden getoetst maar ook op onbedoelde effecten voor schepping en medemens. De bijbelse begrippen vrede en gerechtigheid verwijzen naar een allesomvattende toestand van orde en harmonie. Het economische blijft een aspect van de werkelijkheid en mag nimmer geïsoleerd worden tot een zelfstandige macht. De effectiviteit van het economische kan en mag alleen worden beoordeeld in samenhang met de andere aspecten van de werkelijkheid. De Amsterdamse hoogleraar Van der Kooy heeft in dit verband gesproken over een evenwicht van waarden en een simultane realisatie van normen.<sup>124</sup> In dit evenwicht komt het rentmeesterschap tot zijn bestemming.

### 3.6 Slotsom

Iedereen heeft het: een levensbeschouwing, een visie van waaruit men denkt en handelt, een gids bij het nemen van beslissingen, een toetssteen voor het beoordelen van de gevolgen. In dit hoofdstuk zijn twee levensbeschouwingen tegenover elkaar geplaatst en uitgewerkt voor het denken over economie. Daarbij is het goed om te beseffen dat de mens in het paradijs gekozen heeft voor een levensbeschouwing waarin hij zelf centraal staat. De mens is diep gevallen en kan aan Gods beeld en aan Zijn geboden niet meer beantwoorden, tenzij hij wederom geboren wordt en dan nog slechts in beginsel. Daarom is in de praktijk van het economisch leven veelal zo weinig merkbaar van het verschil in levensbeschouwing. Dit ontslaat echter niemand van de eis om Gods inzettingen in de economie te betrachten en door het geloof zullen deze inzettingen ook in de werken der dankbaarheid gestalte krijgen. Daarbij zijn twee waarschuwingen op haar plaats. Ten eerste mogen wij nimmer de pretentie hebben om met bijbelse gegevens een blauwdruk te geven voor een christelijke economie. Alleen het geloof kan mensen aanzetten tot de nieuwe werken der dankbaarheid, tot een handelen vanuit de juiste drijfveren. Ten tweede is het ook niet zo, zoals sommigen menen, dat het volgen van bijbelse normen voor het economisch handelen 'automatisch' meer materiële welvaart oplevert. We willen dit niet uitsluiten maar er is, zeker in de Nieuw-Testamentische bedeling, geen

---

<sup>124</sup> T.P. van der Kooy, *Op het grensgebied van economie en religie*, Wageningen 1953, hoofdstuk 4.

sprake van enige causaliteit. Bovendien is welvaart slechts een deel van de 'sjaloom' die in de Bijbel als zegen op het onderhouden van Gods geboden wordt beloofd. Hoewel het voor christenen in een humanistische wereld een aantrekkelijk alternatief kan lijken, is welvaartsvergroting via de 'onderhouding' van Gods wet in fundamentele tegenspraak met het uitgangspunt voor een bijbelse economiebeoefening: God liefhebben boven alles en de naaste als zichzelf. Economie tussen beginsel en belang.

## **DEEL II**

### **Economische orde**





## 4. Economische orde

### 4.1 Inleiding

#### 4.1.1 Orde in de economie

Iedere dag zijn in Nederland miljoenen mensen in de weer met ontelbare economische activiteiten. Activiteiten die betrekking hebben op de voortbrenging, de ruil en de verdeling van goederen en diensten. We zagen dit reeds in hoofdstuk 1 en aansluitend hebben wij in de hoofdstukken 2 en 3 nagedacht over het eigene van de economie en hebben wij kennis gemaakt met een aantal kernnoties als denkraam voor een normatieve benadering van de economie. Terugkerend naar de talloze economische activiteiten van al die Nederlanders dienen zich nieuwe vragen aan, waarvan de meest intrigerende wel is, hoe het toch komt dat al die activiteiten niet wanordelijk uiteen vallen maar juist ordelijk en samenhangend verlopen. Deze vraag brengt ons op het terrein van de economische orde. Er zijn verschillende invalshoeken om dit onderwerp te bestuderen, theoretisch en praktisch, nationaal en internationaal. In dit hoofdstuk staat de theorie van de economische orde centraal. Het gaat daarbij om de verhouding tussen markt, middenveld en overheid, zowel uit economisch perspectief als vanuit een principiële visie op de aard en de omvang van de overheidstaak.

#### 4.1.2 Drie ordeningsbeginselen

Mensen werken altijd in een bepaalde omgeving. Deze omgeving heeft veel invloed: deuren worden geopend, vrijheden worden ingeperkt. Iedereen weet dat uit zijn eigen omgeving. Ook het economisch proces vindt plaats binnen een omgeving, of beter gezegd, in een bepaalde bedding. Deze wordt economische orde genoemd. Dankzij de economische orde verloopt het economisch proces niet chaotisch maar met een zekere harmonie en regelmaat. De economische orde leidt het economisch verkeer in goede banen en zorgt er voor dat het gedrag van de individuele deelnemers op elkaar wordt afgestemd.

In de economische literatuur worden drie ordeningsbeginselen onderscheiden: opdrachten, prijzen en traditie.<sup>125</sup> In de vorige hoofdstukken

---

<sup>125</sup> H. Tieleman benoemt de verschillende coördinatiebeginselen als reciprociteit (wederkerigheid), ruil en herverdeling, terwijl Hamminga in dezelfde context spreekt over het paradigma van de familie, van de economie en van de macht. H. Tieleman, *In het*

hebben we reeds gezien hoe het prijsmechanisme wordt beschreven als een onzichtbare hand, die de economische activiteiten louter op basis van kosten en baten op elkaar afstemt. 'Voor wat hoort wat' is hier het leidende beginsel.

Bij opdrachten gaat het om een planmatige wijze van ordening. Gedacht kan worden aan de afstemming van activiteiten binnen een bedrijf waar werkgever en werknemer in een hiërarchische verhouding staan. Als het gaat over de coördinatie op het macro-niveau van de nationale economie springen als eerste de socialistische economieën van China en de voormalige Sovjet-Unie in het oog. In dit verband wordt wel gesproken over het paradigma van de macht en over een commando-economie. Op minder uitgebreide schaal en met een beperktere betekenis komen hiërarchische coördinatiemethoden ook voor in Nederland en in de andere westerse landen. In de eerste plaats denken we dan aan de bemoeienis van de overheid met het economisch leven die tot uitdrukking komt in wetten en regels, maar vervolgens ook aan de marktmacht die een grote onderneming, als marktleider in een bepaalde sector, kan uitoefenen.

De traditie als ordeningsbeginsel staat tussen beide andere coördinatie-methoden in. Voor de directe koppeling tussen prestatie en tegenprestatie, kenmerkend voor het prijsmechanisme, is hier geen plaats. Tegelijkertijd ontbreken ook de hiërarchische relaties en de coördinatie via opdrachten. Het begrip 'traditie' moet niet te smal worden opgevat. Vanzelf gaat het over coördinatiemethoden als op het eiland Sahu, waar rijst geen verhandelbaar product is en prijzen geen rol spelen. De bewoners van dit eiland geven de rijst alleen door binnen de familieverbanden, waarbij er geen sprake is van een direct aanwijsbare tegenprestatie. Het begrip 'traditie' beslaat echter een breder terrein dan dat van de traditionele economieën in de strikte betekenis van uitheemse volken en verre landen. Gedacht kan worden aan het Middeleeuwse gildewezen. Ook in de moderne westerse economieën is er echter sprake van een coördinatie op basis van tradities. Het gaat dan bijvoorbeeld om de invloed van gewoontes, afspraken, reglementen en ethische codes. Tieleman spreekt over de economie van de gift en wijst daarbij op de grote

---

*teken van de economie*, Baarn 1991, p. 14; B. Hamminga, 'Economie als utopie'. In: *Uitgegroeid - economie tussen wetmatigheid en utopie*, onder redactie van H. Tieleman, Baarn 1995, p. 20-35. Aan deze publicaties zijn de inzichten en voorbeelden in deze paragraaf ontleend zonder dat daar verder naar wordt verwezen.

rol van onbetaalde arbeid in westerse samenlevingen. In diezelfde zin kan gedacht worden aan de economie binnen gezinshuishoudingen. De onderscheiden coördinatiemethoden zijn in deze paragraaf scherp van elkaar onderscheiden. In analytische zin is dit juist. In de praktijk zal men echter vooral mengvormen tegenkomen. Prijzen, opdrachten en tradities kunnen dan worden opgevat als de hoekpunten van een driehoek waarbinnen alle empirische coördinatiemethoden een plaats hebben.

## 4.2 Economische stelsels

Rond de drie coördinatieprincipes uit de vorige paragraaf heeft de economische wetenschap drie theoretische economische stelsels opgetrokken.<sup>126</sup> In de traditionele economie vormt de traditie het belangrijkste coördinatiebeginsel. Bij de markteconomie vervullen de prijzen deze functie en bij de planeconomie de opdrachten (plannen). Dit laatste stelsel wordt ook wel aangeduid als het centraal geleide of socialistische stelsel, terwijl de markteconomie ook bekend staat als het kapitalisme.

Het is nog maar een decennium geleden dat deze driedeling behalve in de economische literatuur ook in de dagelijkse praktijk van de wereldeconomie door iedereen kon worden herkend. Globaal genomen viel het kapitalisme samen met het rijke westen, de zogeheten eerste wereld, het socialisme met het Oostblok, de tweede wereld en de traditionele ordening tenslotte met de ontwikkelingslanden, de derde wereld. In de achterliggende decennia hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan waardoor de onderscheiden stelsels niet meer zo gemakkelijk als vroeger met bepaalde landen of werelddelen vereenzelvigd kunnen worden. We denken aan de snelle opkomst van een aantal ontwikkelingslanden in Zuidoost-Azië, de zogeheten 'tijgers', en aan de val van het Oostblok. Door het vervagen van de tegenstellingen en het ontstaan van allerlei mengvormen is het een stuk moeilijker geworden om zich een oordeel te vormen over de economische orde. Vroeger ging het immers vaak zo, dat men gemakshalve het kapitalisme als ideaal omhelsde vanwege de - terechte - afkeuring van de vele misstanden in het Oostblok. Zo gemakkelijk kan men zich er in onze tijd echter niet meer vanaf maken. Als wij in deze studie een normatief standpunt over de economische orde willen innemen, dan kan dat alleen op basis van een gedetailleerd inzicht in de beginselen en de werking van de markt-

---

<sup>126</sup> P.R. Gregory en R.C. Stuart, *Comparative economic systems*, Boston 1989.

economie. Daartoe bespreken we als eerste de zojuist genoemde theoretische stelsels.

Tabel 4.1 Economische stelsels getypeerd aan de hand van de kernnoties

Kernnoties	Drijfveren	Eigendom	Coördinatie	Effectiviteit
Traditionele economie	gehoorzaamheid	collectief (groep/stam)	tradities	stabiliteit en continuïteit (voortbestaan van de groep)
Markt economie	ondernemingszin	particulier (individu)	prijzen	vernieuwing, vooruitgang en doelmotivatie
Plan economie	beloning en straf	politiek (staat)	opdrachten	rechtvaardige verdeling

Tabel 4.1 Economische stelsels getypeerd aan de hand van de kernnoties

#### 4.2.1 De traditionele economie

Economische stelsels kunnen typologisch worden uitgewerkt aan de hand van de kernnoties uit hoofdstuk 2. Naast het coördinatiebeginsel gaat het dan om het eigendomsrecht, de drijfveren en de effectiviteit. Het eigendomsrecht is nauw verbonden met het coördinatiebeginsel. Het legt de grens tussen ‘mijn en dijn’ en daarmee wordt het domein van zeggenschap afgebakend. Het traditionele stelsel kenmerkt zich door voornamelijk collectieve eigendomsrechten. De groep of de stam is eigenaar en beslist gezamenlijk over de allocatie en verdeling van de beschikbare middelen. De traditie vormt daarbij de leidraad. In nieuwe situaties beslissen de oudsten en stamhoofden. Als drager van het gezag kunnen zij rekenen op de leden van de groep. Gehoorzaamheid is daarmee de centrale drijfveer. In het traditionele stelsel wordt veel waarde gehecht aan het voortbestaan van de historische verhoudingen. Stabiliteit en continuïteit zijn daarmee de sleutelwoorden die de kernnotie van effectiviteit voor dit stelsel invulling geven. Stabiliteit geeft de leden van de groep een rustig en een zeker bestaan. Dit is niet alleen een voordeel. Met het verleden als norm wordt immers iedere vorm van economische vooruitgang ontmoedigd en daardoor weet het traditionele stelsel niet zo goed raad met een aanwas van de bevolking. Verarming en verpaupering kunnen het gevolg zijn. Van de oorspronkelijk bedoelde stabiliteit en continuïteit blijft dan weinig meer over.

## 4.2.2 De markteconomie

In de markteconomie wordt de coördinatie van het economisch proces overgelaten aan de vrije krachten van de markt. De marktpartijen doen vrijwillig zaken waarbij het prijsmechanisme voor de afstemming van vraag en aanbod zorgt. Prijzen, prijsverhoudingen en prijsveranderingen vormen de uitlaatklep voor de marktinformatie en geven als zodanig signalen af waarop de marktpartijen autonoom reageren. De marktpartijen ontlenen hun autonomie aan een particulier eigendomsrecht op consumptiegoederen en productiefactoren. Als productiefactoren worden onderscheiden: de schatten van de bodem en de gaven van de natuur, de menselijke arbeid en het productiekapitaal waaronder machines en fabrieken. Het kapitaal heeft na de Industriële Revolutie zo'n belangrijke betekenis gekregen, dat de markteconomie vooral bekend is geworden als het kapitalisme. In hoog ontwikkelde markteconomieën worden de productiefactoren gebundeld in ondernemingen. Daarom wordt ook wel gesproken over het stelsel van de ondernemingsgewijze productie.

Ondernemingen worden geleid door ondernemers. Deze vormen de personificatie van de kapitalistische drijfveren. Als beheerder streeft de ondernemer naar een zo doelmatig mogelijk productieproces. Als ondernemer speurt hij naar technische en commerciële vernieuwingen, naar het gat in de markt om zijn bedrijf verder uit te bouwen.<sup>127</sup> Onder de tucht van de markt doortrekt deze ondernemingszin de gehele kapitalistische samenleving. Een geweldige creatie van nieuwe goederen, diensten en bedrijven is het gevolg en tegelijkertijd ook een geweldige destructie van verouderde goederen, diensten en bedrijven. De effectiviteit van deze 'creatieve destructie' wordt afgemeten aan de mate van vernieuwing en de groei van winst en welvaart. Evenals het traditionele stelsel heeft ook de markteconomie voor- en nadelen. Wij bespreken deze in paragraaf 4.4.

---

<sup>127</sup> De hier omschreven figuur van de ondernemer is in de economie geïntroduceerd door Joseph Schumpeter. De laatste jaren wordt een hernieuwde aandacht voor de inzichten van Schumpeter bepleit door (onder meer) Alfred Kleinknecht in zijn oratie: 'Heeft Nederland een loongolf nodig? - Een neo-Schumpeteriaans verhaal over bedrijfswinsten, werkgelegenheid en export', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 17 (1994), nr. 2, p. 5-24.

### 4.2.3 De planeconomie

In de planeconomie is de beslissingsbevoegdheid over de aanwending van de productiemiddelen bij de staat geconcentreerd. Via globale en in afdalende richting steeds gedetailleerder wordende commando's wordt het economisch proces miniticus gepland. Deze wijze van coördinatie is onlosmakelijk verbonden met een publiek eigendomsrecht. Alle productiefactoren zijn in handen van de staat. Privé-bezit beperkt zich tot de consumptieve sfeer. De aansturing van de economie via commando's vergt een complexe motivatiestructuur om er voor te zorgen dat de plannen overeenkomstig de bedoelingen worden uitgevoerd. Beloning en straf zijn belangrijke drijfveren waardoor de onderdanen zich aan het werk laten zetten. Naast materiële prikkels gaat het hier (vooral) ook om morele prikkels. Gevoelens van saamhorigheid en nationale superioriteit worden aangemoedigd als positieve stimulans, gevoelens van schaamte en schande als een negatieve stimulans. De planeconomie is doortrokken van het gelijkheidsideaal en als we zoeken naar een begrip om de effectiviteit van dit stelsel te duiden, dan dringt het begrip rechtvaardige verdeling zich op. Er zijn twee redenen om te betwijfelen of de bedoelde rechtvaardigheid in de praktijk kan worden gerealiseerd. Ten eerste is het economisch proces door de centralisatie van verantwoordelijkheden sterk afhankelijk van de goede wil van zowel de centrale leiding als de decentrale arbeiders. Op grond van de Bijbel en de realiteit van de zondige menselijke natuur kan men zich afvragen of deze constellatie van factoren niet min of meer automatisch resulteert in de 'homo sovjeticus', de mens die zich in de hoogste regionen van de maatschappij te buiten gaat aan machtswellust en in de laagste aan het miskennen van eigen verantwoordelijkheid?<sup>128</sup> Ten tweede stelt centrale planning onmogelijke eisen aan de informatievoorziening en aan de capaciteiten van degenen die op grond van deze informatie allocatieve beslissingen moeten nemen.<sup>129</sup> Planning kan heel effectief zijn, maar het

---

<sup>128</sup> Uit de aard der bespreking beperken wij ons hier tot het economische aspect van het centraal geleide stelsel, en wel in zijn ideaaltypische vorm. Er is natuurlijk veel meer te zeggen, in het bijzonder ook over de verwording van dit stelsel in het voormalige Oostblok. Geïnteresseerden kunnen terecht bij de publicaties van bijvoorbeeld Alexander Solzjenitszyn en Richard Wurmbrand. Bijzonder aardig is ook het boek van Dr J. Verkuyl, *De geest van communisme en kapitalisme en het evangelie van Christus*, Delft 1950.

<sup>129</sup> De bekende econoom Ludwig von Mises heeft reeds aan het begin van deze eeuw betoogd, dat in een centraal geleid stelsel door het ontbreken van marktprijzen economische calculatie en allocatie onmogelijk zijn. Zijn leerling Friedrich von Hayek heeft

idee van een centralistische planning van het gehele economisch leven moet als een illusie van de hand worden gewezen.

#### **4.2.4 Economische orde in de praktijk: mengvormen**

Bovenstaande typologieën van economische stelsels zijn handzaam voor een eerste oriëntatie op de economische orde, maar het zal duidelijk zijn dat de economische werkelijkheid zich niet laat vangen in één van de beschreven modellen. De praktijk kent alleen mengvormen. In iedere samenleving komen we markten tegen. In ontwikkelingslanden onderhouden de stammen onderling intensieve ruilbetrekkingen en in het voormalige Oostblok floreerde in de schaduw van de formele economie een levendige zwarte markt. Omgekeerd vertonen alle markteconomieën traditionele en planmatige trekjes, waaronder collectieve en publieke eigendomsrechten. Denk maar aan het collectieve eigendom dat we tegenkomen bij de coöperatieve vereniging en aan de grootschalige infrastructurele voorzieningen die het eigendom zijn van de staat. Iedere feitelijke economische orde is daarom een gemengde economische orde, al wordt de term als zodanig meestal alleen gebruikt voor de economische orde van de West-Europese landen waar de mengvorm het verst is doorgevoerd. Kennelijk is het economisch proces zo divers, dat een gemengd stelsel van ordeningsstructuren nodig is om de innerlijke orde van dit proces te bewaren. Nu is het echter niet zo dat wezensvreemde kenmerken uit verschillende ideaaltypen zomaar aan elkaar geknoopt kunnen worden. De gemengde orde heeft daarom een vertrekpunt nodig van waaruit verder wordt geordend. Omdat in een mengvorm individuele eigendomsrechten als element uit de markteconomie voorkomen, impliceert dit een zekere gelaagdheid van individu naar collectief, van micro naar meso en macro. Het primaat van de gemengde orde ligt daarom bij de markt. Iedere economie is een markt-plus economie. De belangrijkste ordeningsvragen hebben betrekking op de inhoud van en de verantwoordelijkheid voor dit 'plus'.

In een normatieve benadering gaat het daarbij om twee dingen. In de eerste plaats moet de gemengde economische orde systematisch in

---

dit uitgewerkt in verhalen over het karakter van economische informatie. Verder kan nog worden genoemd het argument van G.L.S. Shackle dat betrekking heeft op de onkenbaarheid van de toekomst en de subjectiviteit van toekomstverwachtingen, waardoor rationele beslissingen onmogelijk zijn. Zie bijvoorbeeld: J. Gray, *The moral foundations of market institutions*, D.G. Green (red.), *Choice in Welfare Series*, Vol. 10. London 1992.

kaart worden gebracht. Dat is nodig omdat ieder land het 'plus' op een verschillende manier invulling geeft,<sup>130</sup> zodat geen enkele empirische economische orde als ijkpunt kan fungeren. Drie zaken vragen daarbij de aandacht: de mogelijkheden en de onmogelijkheden van de markt (paragraaf 4.4); de concretisering van het 'plus' (paragraaf 4.5); en de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de overheid (paragraaf 4.6). In de tweede plaats moet over deze zaken een normatief standpunt worden ingenomen. Wij doen dit aan de hand van het denkraam uit de vorige hoofdstukken en zullen daarbij ook aandacht besteden aan de standpunten die de SGP in het verleden heeft ingenomen (paragraaf 4.7). Voor wij de markt in abstracte termen bespreken is het goed om een indruk te hebben van de verschijningsvormen van de markt-plus economie in West-Europa en Amerika (paragraaf 4.3).

### 4.3 Kapitalisme contra kapitalisme

#### 4.3.1 'Stakeholders' en 'shareholders'

In 1991 verscheen in Frankrijk een opmerkelijk boek onder de titel *Capitalisme contre capitalisme*. Het was geschreven door Michel Albert een topman uit het verzekeringswezen die ook een tijdje leiding had gegeven aan het Franse planbureau.<sup>131</sup> Gefascineerd door een aantal tegendraadse effecten van de markteconomie in de Verenigde Staten en door de successen van de markteconomie in West-Europa breekt de auteur van dit boek een lans voor 'het andere kapitalisme' dat hij het Rijnlandse model noemt.

Albert legt het uitgangspunt van zijn verhaal bij de eigendom en de financiering van ondernemingen. In een kapitalistische economie zijn de aandeelhouders de uiteindelijke eigenaars van de onderneming. Maar wie zijn de aandeelhouders? In het Angelsaksische kapitalisme, dat we in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk tegen komen, zijn dat vooral de 'share-holders', aandeelhouders van wie de betrokkenheid

---

<sup>130</sup> Daarbij is er wel veel variatie, zie bijvoorbeeld: C. Hampden-Turner, F. Trompenaars en P. Duchateau, *Zeven gezichten van het kapitalisme: cultuurverschillen tussen de VS, Japan, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden en Nederland*, Amsterdam 1994.

<sup>131</sup> M. Albert, *Kapitalisme contra kapitalisme*, Amsterdam, 1992.



niet verder strekt dan het aandeel.<sup>132</sup> Dit type aandeelhouder is vooral geïnteresseerd in winst op korte termijn. In het Angelsaksische kapitalisme is de onderneming daarom vooral een 'winstmachine', die bij slechte prestaties wordt afgestraft via een daling van de aandelenkoersen en een uittocht van de kapitaalverschaffers. Een onderneming die zijn winstmogelijkheden onderbenut laat, bijvoorbeeld door het aanhouden van verliesgevende divisies, door een beleid dat niet gericht is op snelle winst maar op continuïteit of door een sociaal beleid, loopt het risico om opgekocht te worden door een concurrent of door een 'raider' die het bedrijf liquideert en het in onderdelen met grote winst doorverkoopt.<sup>133</sup> In het Angelsaksische kapitalisme zijn ondernemingen dus even verhandelbaar als de producten die zij maken.

In Rijnlandse economieën is dit anders. We denken dan in de eerste plaats aan Duitsland, het land van de Rijn, maar vervolgens ook aan andere landen van het Europese continent met inbegrip van Scandinavië. In deze landen is het aandelenkapitaal vooral in handen van 'stakeholders'. Dit zijn aandeelhouders die niet alleen geïnteresseerd zijn in winst, maar die ook belang hebben bij het voortbestaan van de onderneming. In dit model is de onderneming veelmeer een ontmoetingsplaats van vele partijen en vele belangen dan het verlengstuk van de aandeelhouders. Ook voor Rijnlandse ondernemingen zijn de beurskoersen van betekenis, maar zij vormen niet de enige of ultieme leidraad bij de besluitvorming. Veel waarde wordt gehecht aan overleg, aan afspraken en aan consensus tussen de betrokkenen. In onze tijd is het mode om deze begrippen snel in verband te brengen met een bepaalde stroperigheid die de besluitvorming zou schaden. Deze conclusie gaat echter te snel. Over de gehele linie blijken Rijnlandse ondernemingen een superieure maatschappelijke prestatie te leveren.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Voor cijfermateriaal over de verschillende soorten aandeelhouders kan worden verwezen naar: P.W. Moerland, 'Een nieuw convergentietheorema voor markteconomieën?', in: *Economisch Statistische Berichten*, 14 december 1994.

<sup>133</sup> Een interessante beschrijving van de 'corporate raider' en de 'market for corporate control' wordt geboden door I.W. Wildenberg, *De revolte van de kapitaalmarkt, over fusies, overnames en de terugkeer van de eigenaar-ondernemer*, Schoonhoven 1990.

<sup>134</sup> H.W. de Jong, 'Rijnlandse ondernemingen presteren beter', in: *Economisch Statistische Berichten*, 13 maart 1996, p. 228-232.

### 4.3.2 De Rijnlandse en de Angelsaksische markteconomie

Albert neemt het onderscheid tussen Rijnlandse en Angelsaksische ondernemingen als uitgangspunt voor een boeiende beschouwing over de economische orde. Hij constateert dat net zo min als in een socialistische maatschappij alle goederen en diensten gratis zijn, in een markteconomie alle goederen en diensten verhandelbaar zijn. Soms is er eenvoudigweg geen markt omdat de 'producten' niet verhandeld kunnen worden, bijvoorbeeld religie, vriendschap, liefde, vrijheid en mensenrechten. Stuk voor stuk zijn deze voorbeelden zo on-economisch dat zelfs de economische aanduiding product vraagtekens oproept. Geen enkel kapitalistisch land heeft een markt waar deze zaken verhandeld kunnen worden. Als mogelijke uitzondering noemt Albert de religie die in bepaalde kringen in Amerika tot 'business' is verheven met gebruikmaking van moderne reclame- en marketingmethoden, maar het is de vraag of hij daarmee de essentie van religie wel helemaal peilt. Ook voor producten die in principe wel verhandeld zouden kunnen worden, bestaat echter niet altijd een markt. Niet omdat zij niet verhandeld zouden kunnen worden, maar omdat de samenleving vindt dat zij niet verhandeld mogen worden. Bepalend is hier de kapitalistische cultuur en daarbij gaan het Angelsaksische en het Rijnlandse kapitalisme verschillende wegen.

We zagen dat ondernemingen in het Angelsaksische model als verhandelbare goederen worden gezien. Dit in tegenstelling tot het Rijnlandse model waar ze hooguit worden beschouwd als een gemengd goed, als een 'commodity' dat tevens een 'community' is en daarom niet zomaar verhandeld mag worden. Ook arbeid heeft in het Angelsaksische kapitalisme veel meer het karakter van een verhandelbaar product dan in het Rijnlandse. In Amerika zijn de lonen veel meer marktconform, dat wil zeggen afgestemd op arbeidsproductiviteit en kortstondige schaars-teverhoudingen, dan in Europa, waar aan de vaste baan een uitgebreid stelsel van sociale regelingen is opgehangen zodat de loonhoogte slechts een verre verwantschap met de marktwaarde van de betreffende arbeid vertoont. Het aantal voorbeelden kan moeiteloos worden uitgebreid. Albert noemt huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs die stuk voor stuk in de Verenigde Staten meer onderhevig zijn aan het marktmechanisme dan in Europa, waar sociale woningen en huursubsidies, ziekenfondsen en uniforme tarieven, openbare scholen en een uniform schoolgeld de markt in haar werking reguleren en in haar invloed beperken. Dit moet echter niet als een statisch gebeuren worden opgevat.

Op beide continenten worden ingrijpende veranderingen doorgevoerd. De tijd dat iedereen zijn eigen spoorlijn aan mocht leggen behoort ook in Amerika definitief tot het verleden. Omgekeerd rijden er tegenwoordig in Europa meerdere spoorwegmaatschappijen op dezelfde rails, iets wat een aantal decennia geleden beslist niet voorkwam. Bij de media zien we hetzelfde beeld: in Nederland staat het publieke omroepstelsel ter discussie terwijl in Amerika steeds meer verenigingen en stichtingen met een eigen zender de lucht in gaan teneinde de commercie in de media te verminderen. Deze voorbeelden onderstrepen de dynamiek van de economische orde. Ook een markt-plus economie is steeds in beweging. Door sommige auteurs wordt daarbij een convergentie tussen de Rijnlandse en de Angelsaksische markteconomie waargenomen.<sup>135</sup> Intrigerend is de vraag of deze convergentie een autonome ontwikkeling betreft die zich aan de invloedssfeer van landen en overheden onttrekt of dat er sprake is van een ontwikkeling die nog keuzeruimte open laat, hetzij voor de marktpartijen, hetzij voor de overheden. Wij komen daar in hoofdstuk 6 op terug. Eveneens intrigerend is de vraag naar de normatieve houdbaarheid van toenemende marktwerking in sectoren als milieu, arbeid en sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Daarover gaan de hoofdstukken 7 - 10.

## **4.4 De markt**

De markt biedt mensen de ruimte om hun roeping tot rentmeester-schap te vervullen en doet daarbij een sterk appèl op hun verantwoordelijkheid (zie hoofdstuk 3). Deze positieve grondhouding mag echter niet doorschieten in een overschatting van de markt, alsof zij alle terreinen van het leven adequaat zou kunnen ordenen. Met oog voor de mogelijkheden van de markt willen wij daarom in deze paragraaf ook de onmogelijkheden en de imperfecties in beeld brengen.

### **4.4.1 De mogelijkheden van de markt**

De markt stelt mensen in staat om op een efficiënte manier goederen en diensten te ruilen. Die efficiëntie komt tot uitdrukking in een viertal richtingen en is nauw verbonden aan de werking van het prijsmechanisme. Ten eerste zorgt de markt er voor dat bedrijven inspelen op de behoeften van de consument. Zij inventariseert de koopkrachtige vraag naar volume en kwaliteit en via prijsverhoudingen en prijsveranderingen

---

<sup>135</sup> P.W. Moerland, *Een nieuw convergentietheorema*.

zorgt zij er voor dat er evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod. Economen spreken over de allocatieve efficiëntie van de markt. Behalve op de samenstelling van het goederenpakket heeft deze doelmatigheid ook betrekking op de aanwending van arbeid en kapitaal. De markt kan arbeidsaanbod en arbeidsvraag in evenwicht brengen, maar dat vereist wel dat de lonen geheel bepaald worden door het prijsmechanisme. De grote loonflexibiliteit die voor deze marktallocatie vereist is en de grote loonverschillen die het resultaat zijn weerhouden de meeste samenlevingen ervan om de arbeidsmarkt als een vrije markt te laten functioneren. Ten tweede zorgt de markt voor technische efficiëntie. Dit houdt in dat de beschikbare productiefactoren zo worden aangewend dat de productiekosten het laagst zijn. Onder de tucht van het prijsmechanisme optimaliseren ondernemingen het productieproces en gaan zij verspilling te lijf om met een zo gunstig mogelijke prijs de consument naar zich toe te halen. In de concurrentieslag zullen zij ten derde streven naar product vernieuwing en -verbetering. De mate waarin dit gebeurt wordt door economen dynamische efficiëntie genoemd. Als laatste wordt transactiedoelmatigheid onderscheiden. Deze heeft betrekking op de kosten van het ruilproces, waaronder de kosten van het vergaren van informatie, het sluiten van overeenkomsten en het afdwingen van contractuele verplichtingen als de tegenpartij in gebreke blijft. Transactiekosten moeten altijd worden afgewogen tegen de kosten van een alternatief coördinatiebeginsel, bijvoorbeeld planning. In veel gevallen zal de markt met de laagste transactiekosten uit de bus komen, maar naarmate de transactie gecompliceerder wordt, zullen deze kosten toenemen. Zij kunnen zo hoog worden, dat naar een ander coördinatiemechanisme moet worden omgezien.

Wij concluderen dat de markt voor een efficiënte organisatie van het ruilverkeer kan zorgen.<sup>136</sup> Dit betekent niet dat de markt alles kan en evenmin dat de markt in alle omstandigheden efficiënt zal werken. De markt heeft ook haar onmogelijkheden en imperfecties.

---

<sup>136</sup> Vanzelfsprekend kan er nog veel meer over de werking van de markt worden verteld, maar dat zou hier te ver voeren. Voor een introductietekst kunnen geïnteresseerden terecht bij: K. Bain en P. Howels, *Understanding markets - an introduction to the theory, institutions and practice of markets*, New York 1988.

#### 4.4.2 De onmogelijkheden van de markt

De markt brengt vraag en aanbod via het prijsmechanisme in evenwicht. In deze kracht van de markt ligt tevens haar zwakte besloten: ten eerste weet de markt geen raad met zaken die niet in staat zijn om een prijs te dragen en ten tweede zal zij uit zichzelf geen moreel standpunt in de afstemming van vraag en aanbod betrekken.<sup>137</sup>

De markt heeft prijzen nodig. Niet alles is echter in staat om een prijs te dragen, bijvoorbeeld de buitenlucht. Heel veel andere zaken dragen wel een prijs, maar het is een prijs die slechts een deel van alle betrokken waarden vertegenwoordigt. Met name bij deze laatste categorie, die we 'gemengde' goederen zouden kunnen noemen, kan de werking van de markt verkeerd uitpakken. De markt zal namelijk aan één aspect van het betreffende goed een prijs toekennen en alle andere buiten beschouwing laten. Gedacht kan worden aan de productiefactor arbeid, die op een vrije markt alleen wordt beloond naar rato van de arbeidsproductiviteit, met voorbijgaan aan het feit dat de arbeider meer is dan een verzameling productiekraacht, namelijk een mens, een schepsel van God, een unieke persoon met eigen behoeften en sociale verplichtingen. Ook de natuur als productiefactor wordt door de markt geprijsd naar haar productiviteit, zonder rekening te houden met de vervangbaarheid en de uitputting van natuurlijke bronnen. Bij de consumptie doen deze tekortkomingen zich ook voor. De markt prijst de goederen op basis van de productiekosten en de omvang van de vraag. Aan die prijsvorming onttrekken zich systematisch de zaken waarop geen individueel eigendomsrecht bestaat, zoals frisse lucht en landschappelijk schoon en daarom niet verhandeld kunnen worden noch een prijs kunnen dragen. Kortom, de markt houdt geen rekening met externe effecten en ongeprijsde schaarste.<sup>138</sup>

Ten tweede is de markt niet tot een moreel oordeel in staat. De markt signaleert de behoeften van de consumenten en zorgt ervoor dat de producenten daar efficiënt op inspelen, maar zij heeft geen boodschap

---

<sup>137</sup> De argumenten in deze alinea zijn ontleend aan: B. Goudzwaard, 'Economie als afgod', in: *Van utopie naar werkelijkheid - Economie als afgod?*, onder redactie van H. van Erkelens, Kampen 1989, p. 12-21; en H. Tieleman (red.), *Uitgegroeid - Economie tussen wetmatigheid en utopie*, Baarn 1995.

<sup>138</sup> De term 'ongeprijsde schaarste' is door Goudzwaard geïntroduceerd in zijn proefschrift met de gelijknamige titel: B. Goudzwaard, *Ongeprijsde schaarste: een onderzoek naar de plaats van experimentele of ongecompenseerde effecten in de theoretische economie en de leer der economische politiek*, Den Haag 1970.

aan de ethische kwaliteit van de behoeften en evenmin aan de ethische kwaliteit van de verdeling die uit de ruilprocessen volgt. Goed en kwaad is een begrippenpaar waarmee de markt niet uit de voeten kan. Bijbels en boulevardbladen zal zij op dezelfde manier behandelen en bij de toedeling van de papiervoorraad aan de betrokken uitgevers zal zij alleen afgaan op de vraag van de consumenten. Op de vrije markt is alles te koop. Geen enkel product hoe intrinsiek slecht het ook is, zal door de markt worden tegengehouden zolang er vraag naar is. Tenminste, koopkrachtige vraag. Dit brengt ons op een tweede aspect van amoraliteit: de markt heeft geen boodschap aan behoeften zonder koopkracht. De behoefte aan voedsel, onderdak en medische zorg van miljoenen mensen in Afrika, Zuid-Amerika en Azië wordt door de markt niet opgemerkt en ook niet gelenigd. Mensen zonder koopkracht hebben geen toegang tot de markt. Met de vraag van een vermogende naar het zoveelste product weet de markt voldoende raad, met de honger van een onvermogende kan zij niets beginnen. Het marktresultaat weerspiegelt de oorspronkelijke bezitsverhoudingen. De economische wetenschap noemt dit resultaat efficiënt, maar het zal voor iedereen duidelijk zijn dat dit resultaat tegelijkertijd zeer onrechtvaardig kan zijn. Voor een efficiënte verdeling van werk, goederen en diensten moeten we bij de markt zijn. Streven wij echter een rechtvaardige verdeling na, dan plaatst de markt ons voor een probleem.

De onmogelijkheden van de markt moeten niet worden opgevat als het falen van de markt. Zoals een fiets niet geschikt is voor vervoer door de lucht, is de markt niet geschikt voor een allocatie die rekening houdt met ongeprijsde schaarste en met ethische standpunten over de geproduceerde goederen en de resulterende verdeling van de welvaart. Het begrip 'falen' veronderstelt mogelijkheden die niet gehaald worden en heeft hier dus geen enkele betekenis, want het gaat in deze paragraaf om zaken die de meest perfecte markt nog niet kan bereiken, omdat de markt er eenvoudigweg niet voor is uitgerust: niet alles is markt. Vanzelf kan de markt ook falen, maar dan gaat het over andere verschijnselen.

#### **4.4.3 De imperfecties van de markt**

De mogelijkheden van de markt worden niet altijd en overal tot gelding gebracht. Marktwerking resulteert alleen in de eerder beschreven aspecten van doelmatigheid als aan een aantal specifieke voorwaarden is

voldaan.<sup>139</sup> Een eerste voorwaarde betreft het aantal vragers en aanbieders. Als er in een bepaalde sector weinig aanbieders zijn, een zogeheten oligopolie, is het aantrekkelijk voor de producenten om afspraken te maken over de prijs of over een - regionale - verdeling van de afzet om op deze manier de concurrentie en de tucht van de markt te omzeilen. Als gevolg van deze afspraken, door economen collusie of kartels genoemd, wordt de vrije markt dus opgeheven. Ook andere voorwaarden zijn van belang. Eén van de belangrijkste is wel dat de marktpartijen kennis moeten hebben van alle marktfeiten, zoals de kwantiteit, de kwaliteit en de diversiteit van vraag en aanbod en dat de daarvoor benodigde informatie tot uitdrukking komt in prijsverschillen. Van aansluitend belang is de veronderstelling dat de marktpartijen rationele beslissingen nemen, onder geleide van het maximalisatieprincipe. Is deze kennis er niet en bestaat er onzekerheid over de feiten die de beslissingen sturen en zijn bovendien de marktpartijen slechts beperkt rationeel, dan zal de markt moeite hebben om de hierboven omschreven doelmatigheid te realiseren. Een bekend en aansprekend voorbeeld is de varkenscyclus, een marktverschijnsel dat zijn naam ontleent aan een effect dat voor het eerst werd waargenomen op agrarische markten. In een bepaald jaar was de prijs voor varkens erg hoog. Veel boeren kwamen daardoor op het idee om ook varkens te gaan houden. Zonder dit van elkaar te weten en zonder hun wederzijdse afhankelijkheid te beseffen en afspraken te maken, zorgden deze boeren in het volgende jaar voor een geweldig aanbod van varkens. Een aanbod dat de vraag ver overtrof en de prijs deed dalen tot ver onder de kostprijs. Slechts met grote verliezen konden de boeren hun vee van de hand doen, waarop elk van hen besloot om het volgende jaar andere dieren te houden. In dat derde jaar daalde daardoor de prijs van de andere dieren en steeg de varkensprijs, waarna het verhaal opnieuw begon.

In het vervolg van deze paragraaf bespreken wij drie minder bekende en meer gecompliceerde vormen van onvolkomen marktwerking: 1) het dilemma der gevangenen; 2) liftersgedrag; en 3) zelfselectie.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Een uitvoerige discussie over de imperfecties van de markt mede naar aanleiding van het marktbegrip in de economische literatuur wordt geboden door: E. Engelen, *De mythe van de markt - Waarheid en leugen in de economie*, Amsterdam 1995.

<sup>140</sup> Voor een uitvoeriger analyse van deze en andere concurrentieproblemen kan men terecht in de literatuur van de Industrial Organisation, als ook in het standaardwerk van P. Milgrom en J. Roberts, *Economics, organization and management*, Englewood Cliffs, New Jersey 1992.

Het dilemma der gevangenen ('prisoner's dilemma') gaat over twee partijen, bijvoorbeeld twee grote ondernemingen, die volledig onwetend zijn over elkaars strategie. Door de afwezigheid van gelijkwaardige producenten zijn beide ondernemingen sterk afhankelijk van elkaar, hetgeen zij ook terdege beseffen. Stel dat er een prijsoorlog in de lucht hangt. Beide ondernemingen overwegen een stuntverkoop met prijzen onder de kostprijs om met het uitzicht op een riant monopoliepositie de concurrent definitief uit de markt te verdrijven. In deze situatie zijn er drie mogelijke uitkomsten: a) de ene onderneming verlaagt zijn prijzen, de ander doet dat niet, waarop de eerste blijft en de tweede failliet gaat; b) beide ondernemingen verlagen hun prijzen en gaan door een diep dal zonder daarbij failliet te gaan; c) beide ondernemingen zien af van een prijsoorlog en blijven rustig en winstgevend naast elkaar voortbestaan. Voor beide ondernemingen is situatie b duidelijk minder aantrekkelijk dan situatie c, maar volgens het 'prisoner's dilemma' zal de vrije markt wel op deze situatie uitlopen, gegeven de veronderstelling dat op de vrije markt de partijen geen afspraken maken en onwetend zijn over elkaars plannen. Dit is eenvoudig in te zien. Onderneming A beseft terdege, dat als hij geen prijsverlaging doorvoert hij failliet zal gaan omdat onderneming B het wel doet. Voor onderneming B geldt hetzelfde en dus zullen beide ondernemingen in een prijsoorlog verwickeld raken, met situatie b als gevolg. Het voorbeeld is eenvoudig, maar illustratief voor complexere situaties. Gedacht kan worden aan milieumaatregelen die voor de bedrijfstak als geheel positief uitwerken, maar tegelijkertijd zulke kosten op de afzonderlijke ondernemers leggen dat het voor elk van hen winstgevend is om deze maatregelen te ontlopen. Zolang iedereen gevangen blijft in zijn eigen bedrijf, zullen deze maatregelen niet van de grond komen. De weg uit deze 'gevangenis' is er één van overleg en afspraken om de vrijheid van de markt te verminderen en haar werking te verbeteren.

In veel gevallen zal het niet bij afspraken kunnen blijven, maar zijn ingrijpender vormen van coördinatie nodig. Afspraken kunnen in complexe markten met asymmetrische informatievoordelen immers gemakkelijk worden ontdoken. In dat verband wordt gesproken over liftersgedrag. De marktpartijen erkennen hun afhankelijkheid en de noodzaak tot gezamenlijke actie om bepaalde situaties te vermijden danwel te bereiken, maar na het sluiten van de overeenkomst is het voor iedereen aantrekkelijk om de afspraken te ontduiken. Een bekend voorbeeld van liftersgedrag heeft betrekking op het wegrestaurant dat onderdeel vormt



van een franchiseketen. Dit restaurant profiteert van de goede naam van de keten, maar kan tegelijkertijd met de kwaliteitseisen een loopje nemen, omdat langs de weg er nu eenmaal weinig vaste klanten zijn, waardoor het kwaliteitsverlies geen directe gevolgen heeft voor de klandizie. Meestal komt liftersgedrag neer op gesjoemel met de afspraken of de regels onder de schone gezamenlijke vlag van normhandhaving. Om dit liften tegen te gaan, zijn derhalve ook sancties nodig en organisatievormen die toezien op de naleving van de gemaakte afspraken.<sup>141</sup>

De markt voor tweedehands auto's vormt het klassieke voorbeeld van het fenomeen zelfselectie ('adverse selection').<sup>142</sup> Tweedehands auto's kunnen goed zijn, maar ook slecht. Het verschil ziet men vaak meteen, maar soms lijken ze goed en zijn ze slecht. Dit laatste type wordt in Amerika een 'lemon' genoemd. Lemons verzuren de werking van de markt. Omdat de koper onzeker is over de kwaliteit daalt de prijs van alle tweedehands auto's. In het extreme geval droogt het aanbod van kwaliteitsoccasions volledig op. De marktpartijen zullen het echter niet zover laten komen. De zelfselectie onderkend zullen zij de koppen bij elkaar steken en de gezonde werking van de markt veilig stellen met behulp van certificaten, garanties en keurmerken. Behalve voor 'lemons' is zelfselectie karakteristiek voor verzekeringsmarkten. Zo is in 1986 de vrijwillige ziekenfondsverzekering na een jarenlange periode van zelfselectie failliet gegaan en zijn als gevolg hiervan op de particuliere markt voor ziektekostenverzekeringen een aantal concurrentiebeperkende maatregelen getroffen om herhaling van dit soort ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.<sup>143</sup>

In deze paragraaf is duidelijk geworden waar de mogelijkheden en de beperkingen van de markt liggen. Voor een aantal gesignaleerde pro-

---

<sup>141</sup> Een vorm van liftersgedrag zonder dat er gesjoemeld wordt, vinden we op de arbeidsmarkt. In de CAO-onderhandelingen werpen de vakbonden zich op voor de belangen van haar leden. Als vervolgens deze belangen vertaald worden in een CAO die algemeen verbindend wordt verklaard, en dus van toepassing wordt voor iedereen in de bedrijfstak profiteren ook de niet-vakbondsleden van de inspanningen van de vakbonden. Als algemeen verbindend verklaringen gewoonte worden, is het voor individuele werknemers dus aantrekkelijk om mee te liften met de vakbondsleden en de contributie uit te sparen.

<sup>142</sup> G.A. Akerlof, 'The market for lemons', in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, 1970, p. 488-500.

<sup>143</sup> J.J. Polder, 'Organisatie en financiering van de gezondheidszorg', in: *Zicht*, 1993, p. 24-31, 51-60.

blemen is ordening van de markt als oplossingsrichting aangegeven. De onzichtbare hand van de markt heeft met andere woorden de zichtbare hand van instituties en organisatievormen nodig.

## **4.5 Instituties en organisatievormen**

Wie op Ameland een fiets huurt krijgt een fietskaart waarop alle fietspompen staan aangegeven. Die fietspompen zijn op Ameland publieke goederen: iedere langskomende fietser kan er gebruik van maken. Om te verhinderen dat iemand ze in een privaat goed omzet, zijn ze aan een ijzeren paal geketend die stevig in de grond is verankerd. Het zijn publieke goederen, maar ze zijn door de particuliere 'Amelandse Vereniging van Fietsverhuurbedrijven' neergezet. In samenwerking verschaffen de - concurrerende - bedrijven een voorziening die het fietsen aantrekkelijker maakt en zo hun gezamenlijke omzet verhoogt.<sup>144</sup>

### **4.5.1 Dijken voor de economie**

De onopvallende, eenzame fietspomp in de duinen van Ameland vormt een miniatuursymbool van de markt-plus economie. Zij representeert alle denkbare vormen van regelingen, afspraken, gewoontes en samenwerking. Deze marktordeningen worden met een verzamelterm aangeduid als instituties. Marktinstituties doen drie dingen die kunnen worden gezien als correcties op de onmogelijkheden en onvolkomenheden van de markt die in de vorige paragraaf zijn beschreven. In de eerste plaats kan de ongeprijsde schaarste via regelingen in de prijsvorming worden betrokken. Economen spreken in dit verband over het internaliseren van externe effecten. Gedacht kan worden aan accijnzen die de nadelige gevolgen van het autorijden voor het milieu in de prijs van de benzine opnemen teneinde het gebruik van deze producten af te remmen en de milieuschade met het belastinggeld te herstellen. Omdat de markt alleen rekening houdt met de koopkracht van mensen en dit om verschillende redenen lang niet altijd gewenst is, kunnen instituties in de tweede plaats de uitkomsten van het marktproces herverdelen. We denken dan met name aan de verdelende instituties van de verzorgingsstaat.

In de derde plaats hebben instituties de belangrijke taak om marktcoördinatie te bevorderen waar deze te wensen over laat. Twee functies

---

<sup>144</sup> F. van Waarden, 'Breekt Nederland zijn dijken door?', in: *Economisch Statistische Berichten*, 18 januari 1995, p. 52-57.

kunnen daarbij worden genoemd.<sup>145</sup> Ten eerste organiseren en versterken deze instituties de prikkel die van de markt uitgaat door er voor te zorgen dat er voldoende aanbieders zijn en dat markten transparant zijn zodat de klanten het aanbod van de concurrenten goed kunnen vergelijken. De aanbestedingsregelingen in de bouw, die in het volgende hoofdstuk ter sprake komen, vormen hiervan een duidelijk voorbeeld. Minder vergaand maar van dezelfde strekking zijn de regels die marktkoopliden verplichten hun prijzen in kilo's op te geven of hypotheekbanken verplichten de effectieve jaarrente te vermelden. De tweede functie van de instituties omvat het reduceren van onzekerheid in het ruilverkeer. Gedacht kan worden aan het ijkwezen dat de juistheid van gewicht, inhoud en maat garandeert, zodat iemand bij de benzinepomp er niet aan hoeft te twijfelen of er werkelijk 35 liter in zijn tank is gegaan als de pomp dit aangeeft. Het is slechts een eenvoudig voorbeeld dat met talloze kan worden uitgebreid: het ontslagrecht dat werknemers een zekere garantie van werk en inkomen geeft; een onafhankelijke centrale bank die een redelijke waardevastheid van het geld garandeert; een burgerlijk wetboek dat het handelsverkeer juridisch beschermt en voorziet in regels en procedures om eventuele conflicten te beslechten. Verder kan gedacht worden aan instituties als het kadaster die bezitsaanspraken verzekert; aan de keuringsdiensten die toezien op de kwaliteit van vlees, voedingswaren en horecavoorzieningen en zo een bodem leggen in het vertrouwen dat de klant in de betrokken producenten kan stellen. Als laatste noemen wij vestigingsregelingen en opleidingseisen die een dam opwerpen tegen concurrentievervalsing en beunhazerij. De Utrechtse econoom en socioloog Frans van Waarden heeft de instituties van de markt wel eens vergeleken met de voor Nederland zo kenmerkende en belangrijke dijken. "Dijken maken de polder en maken leven in die polder mogelijk. Alleen in de relatieve zekerheid dat hun land niet regelmatig onderstroomt, is het zinvol voor boeren en burgers om land te ontginnen, wegen aan te leggen, boerderijen neer te zetten, huizen te bouwen. Evenals ons fysieke land heeft ook onze economie 'dijken' nodig. Dat zijn de instituties".<sup>146</sup> Het veel geroemde 'poldermodel' is dan ook niets anders dan een economische orde waarin een zeker evenwicht tussen markt en instituties geleid heeft tot uitstekende economische resultaten (zie hoofdstuk 1).

---

<sup>145</sup> Idem.

<sup>146</sup> Idem.

Tot nog toe is steeds gesproken over instituties. Het verdient aanbeveling om een nader onderscheid aan te brengen tussen instituties en organisatievormen.<sup>147</sup> De definitie van institutie wordt dan beperkt tot alle gewoontes, regelingen en afspraken die de gedragsruimte van de markt afbakenen. Organisatievormen zijn belast met de daadwerkelijke coördinatie van het economisch verkeer. Zij zijn voor iedereen zichtbaar: ondernemingen, vakbonden, consumentenorganisaties, verenigingen, stichtingen, publieke instanties en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Het gaat hier om drie belangrijke groepen: ondernemingen, overheid en maatschappelijk middenveld. Met name voor beide laatste groepen geldt dat zij niet alleen opereren binnen de instituties als spelregels van de markt, maar dat zij zich ook bezighouden met het ontwerpen en verbeteren van instituties. Het institutionele raamwerk van de markt-plus economie is namelijk geen onveranderlijk gegeven maar een dynamische ordening die voortdurend in beweging is teneinde het economisch verkeer te integreren in de maatschappelijke orde.<sup>148</sup>

#### 4.5.2 Tegendraadse institutionalisering

Een markteconomie kan niet zonder instituties en organisatievormen. Desondanks kan er met de ordening van de markt van alles mis gaan. Wanneer instituties de markt zo strak ordenen dat de concurrentie wordt gesmoord en de maatschappelijke voordelen van marktwerking worden gemist, is institutionalisering te ver doorgeschoten. Tevens moet worden toegezien op de kwaliteit van regels en wetten. Heldere procedures en adequate informatie zijn noodzakelijk om er voor te zorgen dat de voordelen van institutionalisering niet omslaan in nadelen. Verder moet men er voor waken dat instituties geen eigen leven gaan leiden. Gewenste instituties kunnen zich ongewenst ontwikkelen waardoor de markteconomie dichtslibt met regels op regels. Olson heeft dit 'institutionele aderverkalking' genoemd.<sup>149</sup>

Ook wanneer de taak van de markt wordt overgenomen door de overheid moet men alert zijn voor tegendraadse effecten als gevolg van ontoereikende of averechtse financiële prikkels in combinatie met on-

---

<sup>147</sup> P.H. Admiraal, 'Economische orde', in: H.W. Blom en P.H. Admiraal (red.), *Van alle markten thuis*, Rotterdam 1987, p. 131-140.

<sup>148</sup> Zie bijvoorbeeld: A. Kouwenhoven, 'Economische orde en maatschappelijke orde', in: *Beweging* 57 (1993), nr. 1, p. 9313-9316.

<sup>149</sup> M. Olson, *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities*. New Haven 1982.

zekerheden en oncontroleerbare uitkomsten. Waar deze problemen zich voordoen, kan het wenselijk zijn om de mate van institutionalisering te verminderen en de markt meer ruimte te geven. De zogeheten 'new institutional economists' gaan nog een stap verder en vragen aandacht voor de kosten van alternatieve instituties en organisatievormen.<sup>150</sup> In deze tak van de economische wetenschap wordt de economische orde zelf als het ware ver-economiseerd: de economische orde, bestaande uit markt, instituties en organisatievormen, moet voortdurend worden getoetst op haar doeltreffendheid en doelmatigheid en dient te worden bijgesteld als er aanwijzingen bestaan dat deze kunnen worden vergroot.

### 4.5.3 Marktpartijen en overheid

Instituties komen niet uit de lucht vallen. Uitgaande van de oorsprong van instituties worden twee vormen van institutionalisering onderscheiden.<sup>151</sup> Interne institutionalisering komt voort uit de georganiseerde marktpartijen die de markt ordenen ten bate van het groepsbelang. Externe institutionalisering komt van de overheid die de markt ordent met het oog op het algemeen belang. Dit overheidsingrijpen omvat naast het reguleren van de markt ook het de-reguleren van particuliere instituties die in strijd zijn met het algemeen belang en het voorzien in goederen en diensten die de markt laat liggen. Het overheidsoptreden bestrijkt in westerse economieën zo'n breed terrein, dat wij er de volgende paragraaf aan zullen wijden.

## 4.6 Overheid en economie

De overheid heeft een grote invloed op het economisch leven. In de eerste plaats denken we aan de verankering van de economische orde in een rechtsorde, via wetten en regels die het economisch verkeer stroomlijnen, de markt doorzichtig maken en een aantal fundamentele onzekerheden weg nemen. Daarnaast heeft de overheid een bijzondere taak voor de goederen die we eerder gemengde goederen hebben genoemd omdat zij effecten sorteren buiten de prijsvorming om. De overheid heeft de taak om deze ongeprijsde schaarste van een prijs te voorzien via regelende voorschriften en heffingen. Het gaat om tal van

---

<sup>150</sup> O.E. Williamson, *The economic institutions of capitalism*, New York 1985.

<sup>151</sup> H.W. Lambers, 'Over de institutionele markt', in: *De Economist*, 1958, p. 1-23. L. van der Geest, L.H. Klaassen en J.H.P. Paelinck, *Markten en instituties*, Rotterdam 1982.

maatregelen die zich uitstrekken over de beleidsterreinen van vrijwel alle ministeries.

Wanneer wij in deze paragraaf spreken over overheid en economie zullen we het niet hebben over de voorwaardenscheppende rol van de overheid, maar over de overheid die zich intensief met de loop van het economisch proces bemoeit. Het gaat om drie onderwerpen: publieke goederen, herverdeling en stabilisatie.<sup>152</sup>

#### **4.6.1 Publieke goederen**

Niet alle goederen en diensten kunnen door de markt worden voortgebracht. Als het goederen en diensten betreft die voor de maatschappij van belang zijn dan moet de overheid er voor zorgen dat deze goederen er komen. Dat wil niet zeggen dat de overheid ze per definitie zelf moet produceren, maar wel dat de productie tot stand komt via een proces van collectieve besluitvorming en collectieve financiering. Het gaat hier om zaken die vanwege het dilemma der gevangenen of liftersgedrag niet of niet efficiënt door de marktpartijen zelf worden voortgebracht. Gedacht kan worden aan de munteenheid, aan wegen, waterkeringen en andere infrastructurele projecten, aan defensie, aan bepaalde vormen van kennis en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, aan natuurmonumenten. In het algemeen gaat het om zaken met een publiek karakter, dat wil zeggen zaken waarvan iedereen gebruik mag maken en waarbij het gebruik van de één niet ten koste gaat van het gebruik van anderen. Publieke goederen zijn er in alle soorten en maten, van zuiver publiek tot minder zuiver en quasi-publiek. De overheidstaak ten opzichte van al deze goederen is niet duidelijk omljnd. In tijden van collectivisme zal de overheid zoveel mogelijk goederen als publieke goederen beschouwen, in tijden van privatisering zo weinig mogelijk. Een heldere scheiding tussen markt en overheid is daardoor niet mogelijk. Waar de markt zaken van algemeen belang laat liggen, moet de overheid inspringen, maar wat en hoe precies varieert van tijd tot tijd en van plaats tot plaats afhankelijk van de heersende politieke inzichten.

#### **4.6.2 Herverdeling**

De markt ordent alleen op basis van koopkracht. Dit kan voor de overheid aanleiding geven om zich behalve met publieke goederen ook met

---

<sup>152</sup> D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Groningen 1988; D.J. Wolfson, *Kern-taken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam 1993.

de allocatie van individuele goederen bezig te houden. Het onderwijs en de gezondheidszorg zijn bekende voorbeelden van strikt genomen individuele zaken die uit de markt zijn gehaald en zijn ondergebracht in een systeem van collectieve financiering omdat koopkracht niet het essentiële criterium mag vormen voor het gebruik van onderwijs en medische zorg. Ook hier is echter sprake van veranderende inzichten. In hoofdstuk 9 en 10 zullen wij stil staan bij plannen voor de introductie van marktwerking in de gezondheidszorg en het onderwijs.

Herverdeling kan ook een reden zijn waarom de overheid de markt gaat regelen. Primair doet de markt dan het werk, maar wel binnen het keurslijf dat de overheid voorschrijft. We komen dit vooral tegen op de arbeidsmarkt waar via allerlei loonregelingen als het minimumloon en algemeen verbindend verklaarde CAO-lonen en via een progressief belastingstelsel allerlei uitkeringen een rechtvaardige verdeling van het inkomen wordt nagestreefd.<sup>153</sup>

#### **4.6.3 Stabilisatie**

Naast herverdelend kan de overheid ook stabiliserend ingrijpen in het economisch proces. Uitgaande van de golfpatronen van economische opbloei en neergang bepleit het stabilisatiedenken een actieve rol van de overheid met het oog op een evenwichtige economische groei. De gedachte is dat de overheid de economie in perioden van neergang moet aanzwengelen via overheidsinvesteringen en in perioden van opbloei moet afremmen via belastingen. Het klinkt aannemelijk maar er is wel een aantal problemen. Ten eerste speelt de 'timing' van het stabilisatiebeleid een cruciale rol. Bij een verkeerde 'timing' wordt de golfbeweging namelijk niet geneutraliseerd maar versterkt. Dit vereist een scherp inzicht in het golfpatroon en omdat dit veelal ontbreekt, kunnen op voorhand grote problemen met een stabilisatiebeleid worden verwacht. Ten tweede is het moeilijk om een bepaald overheidsbeleid van de ene op de andere dag te vervangen door het tegenovergestelde beleid. Ook de overheidsbegroting heeft een eigen ontwikkelingslogica die slechts over langere termijn te beïnvloeden valt. Een generiek stabilisatiebeleid heeft daarom in de meeste landen nauwelijks praktische betekenis. Anders ligt dit voor een specifiek beleid waarin noodlijdende bedrijven en bedrijfstakken met overheidssteun door een economisch dal worden geholpen. Deze vorm van stabilisatie is in veel landen actueel, zowel op

---

<sup>153</sup> M.P. van der Hoek, *Inkomensverdeling en economische orde*, Arnhem 1996.

grond van nationale gevoelens voor nationale industrieën als om het behoud van werkgelegenheid en welvaart. Dit neemt niet weg dat ook met een specifiek stabilisatiebeleid veel mis kan gaan. Sectoren die door krimpende markten en internationale concurrentieverhoudingen worden gesaneerd, kunnen zelfs met de royaalste overheidssteun niet in leven worden gehouden. De namen RSV en Fokker zeggen in dit verband genoeg.

#### **4.6.4 Dienares van mensen**

De beschrijving van de overheidstaken in de vorige paragrafen laat een opklimmende volgorde zien. In de eerste plaats grijpt de overheid in als de markt niet in staat blijkt te zijn om bepaalde goederen tot stand te brengen. In de tweede plaats grijpt de overheid in als de uitkomsten van het marktproces haar op grond van het algemeen belang niet bevallen en in de derde plaats wanneer de uitkomsten haar op economische gronden niet aanstaan. Hoewel hierin een opklimming zit van minimale staat naar actieve collectieve sector, is de inbreng van de overheid in geen van de drie gevallen neutraal. Wel verschilt de mate waarin de overheid haar waarden aan de samenleving oplegt. De actieve publieke sector gaat daarin verder dan de minimale staat. De vraag rijst wat die waarden zijn en wie de overheid daarbij vertegenwoordigt.

In de humanistische visie is de overheid een dienares van de samenleving.<sup>154</sup> De overheid conformeert zich aan de waarden in de samenleving. Voor de economie komen we daarmee uit bij de humanistische invulling van de kernnoties (zie hoofdstuk 3). Vrijheid, gelijkheid en solidariteit geven daarbij de uitgangspunten voor een hybride stelsel waarin markten, instituties en de overheid alle een eigen plaats hebben. Een stelsel dat voortdurend in beweging is tussen de uitersten van de minimale staat en de actieve collectieve sector. Een overheid die zichzelf neutraal noemt is in dit proces als een kameleon die voortdurend met de maatschappelijke waarden van kleur verschiet: van rood naar groen, blauw, paars of welke kleur dan ook. Hoewel de praktische uitwerking overeenkomsten kan vertonen, verschilt de humanistische visie in haar vertrekpunt fundamenteel van de christelijke benadering die de overheid ziet als dienares van God.

---

<sup>154</sup> S. Hogervorst, *Staat en welzijn - het belang van een vernieuwde conceptie van de Minimale Staat*, Assen 1995.



## 4.7 SGP en economische orde

De Staatkundig Gereformeerde Partij is een beginselpartij, een partij die de Bijbel als richtsnoer neemt voor haar politieke activiteiten. Dit beginsel heeft belangrijke consequenties voor de visie op de economische orde en de taak van de overheid. Daarover gaat deze paragraaf. Ter inleiding wordt eerst de visie, zoals die in het verleden door de SGP is uitgedragen, op hoofdpunten samengevat.<sup>155</sup>

### 4.7.1 Een kleine terugblik

Sprekend over de taak van de overheid heeft dominee H.G. Abma eens gezegd, dat de SGP niet streeft naar het 'laissez-faire' van de liberalen, maar naar een 'laissez-fleurir', dat is: een overheid die de particuliere initiatieven naar eigen aard zou laten groeien en bloeien.<sup>156</sup> In een enkele streek geven deze woorden een treffende typering van de staatkundig gereformeerde visie niet alleen op de overheidstaak maar ook op de economische orde. Wij werken dit uit langs de lijnen van ons betoog: 1) markt, instituties en overheid; en 2) publieke goederen, herverdeling en stabilisatie. In de bespreking wordt een historische lijn gevolgd vanaf het ontstaan van de SGP tot heden. Daarbij zullen de denkbeelden een zekere ontwikkeling laten zien. Deze ontwikkeling geeft enerzijds een voortschrijdend inzicht weer. Anderzijds moeten de standpunten de SGP steeds bezien worden tegen de achtergrond van de problematiek die in een bepaalde periode aan de orde was. Dat latere SGP'ers bepaalde onderwerpen in een nieuw licht plaatsten, heeft daarom ook te maken met veranderende omstandigheden en nieuwe vragen.

#### *Markt, instituties en overheid*

Dominee G.H. Kersten was een groot voorstander van vrijheid in de economie: "Ons maatschappelijk leven", zo schreef hij, "worstele zich weder vrij van den staatsdwang en de vrijheid van weleer bloeie weder

---

<sup>155</sup> Het materiaal voor deze paragraaf is aangedragen door: J. Doornebal, 'Om den brode', in: *Van goedertierenheid en trouw - 75 jaar Staatkundig Gereformeerde Partij*, onder redactie van J. Mulder, Den Haag 1993. p. 221-234; J. Freeke (e.a.), *Bijbelse ethiek en economische ordening*, Den Haag 1983; H.F. Massink (e.a.), *Dienstbaar tot gerechtigheid, SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten. Wij hebben geen nieuw bronnenonderzoek uitgevoerd of extra standpunten geïnventariseerd, maar alleen de reeds bekende visies gevoegd naar de lijn van ons betoog.

<sup>156</sup> *De Banier* 60 (1981), nr. 13.

op".<sup>157</sup> Ook zijn fractiegenoten huldigden dit standpunt. Dominee P. Zandt verwees graag de Verenigde Oostindische Compagnie (VOC) die door hem - overigens niet geheel terecht - met vrijhandel in verband werd gebracht en die hij waardeerde vanwege de positieve uitstraling op de Nederlandse welvaart. Na de Tweede Wereldoorlog oefende hij kritiek op de centrale rol van de overheid bij de wederopbouw: "Ook ten onzent gaat Vadertje Staat heel het leven van de burgers van de wieg tot het graf regelen. Onder de schone benaming van ordening zijn en worden burgers onder voogdij van de staat gesteld, dat in wezen niet anders is dan verfoeilijke staatsdwang, waarbij zij zelfs van de hun van God toegekende rechten en vrijheden beroofd worden".<sup>158</sup> Vrijheid betekende voor de SGP in de eerste plaats verantwoordelijkheid. Ir C.N. van Dis wees er bijvoorbeeld op, dat werkgevers niet naar willekeur met hun werknemers kunnen handelen, maar verantwoording schuldig zijn aan God over hun handelwijze. Later bepleitte ook dominee Abma de ontwikkeling van een sterk verantwoordelijkheidsgevoel. Met het pleidooi voor vrijheid in het economisch leven koos de SGP voor de markteconomie, maar het ging haar daarbij niet om de economische vooruitgang zoals die in de liberale visie aan de markteconomie werd verbonden. Integendeel, het vooruitgangsgeloof werd afgewezen en veelvuldig was de waarschuwing te horen tegen de gevaren van de vooruitgang voor het leven met God. Evenmin was de SGP voor ongebreidelde vrijheid en volledig vrije marktwerking. Ten eerste bepleitte de SGP een verbod van alle producten en activiteiten die onverenigbaar waren met een christelijke levensovertuiging, zoals toneel, dans, verkeerde lectuur, kermissen, bioscopen en de loterij. Dominee Kersten zag hierin een duidelijke taak voor de overheid: "Hier helpt geen reglementeren. Hier moet met krachtige hand worden ingegrepen. De handhaving der christelijke grondslagen eischt optreden der overheid des lands".<sup>159</sup> Ten tweede bepleitte de SGP protectionistische maatregelen om de binnenlandse markt te beschermen tegen goedkope producten uit het buitenland. Vrijhandel zou volgens dominee Kersten een internationalisering van de economie tot gevolg hebben, die hij afwees op grond van de visie dat Nederland was ontstaan onder leiding en bestuur van God. Latere voormannen van de SGP hebben op dit

---

<sup>157</sup> G.H. Kersten, *Is er geen oorzaak?* IV, 1925.

<sup>158</sup> P. Zandt, *Partijrede* 21 april 1954.

<sup>159</sup> G.H. Kersten, *Partijrede* 1926, pp. 14-15; *Partijrede* 1931, p. 12. Zie ook: W. Fieret, *De Staatkundig Gereformeerde Partij*, Houten 1990, p. 83-84.

van God. Latere voormannen van de SGP hebben op dit punt een ander standpunt ingenomen. Hierboven zagen we dat dominee Zandt internationale vrijhandel bepleitte en ook in de jaren zeventig en tachtig is een versterking van de internationale concurrentiepositie bepleit met het oog op de werkgelegenheid.

Geheel in lijn met deze visie op het maatschappelijk leven heeft de SGP zich altijd zoveel mogelijk verzet tegen de institutionalisering van het economisch leven. De Arbeidstijdenwet van 1919 werd om haar inperking van de werkdag tot acht uur afgewezen. Hetzelfde gebeurde met de vijfdaagse werkweek tegen het einde van de jaren vijftig, al waren er ook SGP'ers die op dit punt een ander standpunt innamen. Minimumprijzen en quota werden afgewezen. Stakingen waren uit den boze en ook collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) konden niet op de steun van de SGP rekenen. De SGP was een groot voorstander van harmonieuze arbeidsverhoudingen maar kende daarin lange tijd geen plaats toe aan vakbonden en medezeggenschap. In later jaren werden deze standpunten meermalen genuanceerd. Zo werden in de jaren zestig verschillende loonmaatregelen gesteund en ook de invoering van het minimumloon in 1968 kreeg de instemming van de SGP-fractie. Als hoofdlijn blijft echter staan een grote terughoudendheid tegenover iedere vorm van institutionalisering in de economie. Deze terughoudendheid betrof met name de taak van de overheid. De bureaucratie werd als een groot gevaar gezien, de ambtenarensalarissen als een zware last. De zwaarste kritiek ging echter naar de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO). Het idee dat private instanties de markt zouden institutionaliseren met vermenging van particuliere en publieke belangen wilde er bij de SGP niet in.

### *Marktfalen, herverdeling en stabilisatie*

De afkeer van overheidsdwang en institutionalisering van het economisch leven betekende niet dat de SGP in het geheel geen taken voor de overheid zag. Deze lagen echter voor het grootste deel buiten het economisch terrein. Binnen de economie had de SGP bescheiden oog voor de tekortkomingen van de markt, publieke goederen, herverdeling en stabilisatie. Een vorm van marktfalen werd waargenomen in de problematiek van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Tijdens de woningnood in de naoorlogse jaren heeft dominee Zandt herhaaldelijk gewezen op de taak die de overheid had op het terrein van de volkshuisvesting. Ook in de energievoorziening werd een taak van de over-

heid gezien. We herkennen hier de publieke goederen en hoewel het aan andere voorbeelden ontbreekt, zal de SGP ook bij andere publieke goederen een - zo bescheiden mogelijke - taak voor de overheid hebben bepleit. In de jaren zestig en zeventig kwam de milieuproblematiek hoog op de politieke agenda te staan. Duidelijk werd dat de markt niet alleen kan falen, maar daarenboven voor sommige taken geheel niet is uitgerust. Sinds de jaren tachtig wordt daarom door de SGP op grond van een bijbels rentmeesterschap aan de overheid een belangrijke taak toegekend bij het behoud van schepping en milieu.

Eveneens sinds de jaren tachtig wordt binnen SGP-gelederen de taak van de overheid omschreven als een 'schild der zwakken'. Ook in vroeger jaren is gewezen op de taak van de overheid inzake sociale nood. Dit betekende echter niet dat aan de overheid een zware herverdelingsstaak werd toegekend. Duidelijk blijkt dit uit het stemgedrag bij de meeste sociale verzekeringswetten, zoals de Werkloosheidswet (1949), de Algemene Ouderdomswet (1957) en de Algemene Bijstandswet (1964). Het afwijzen van de sociale verzekeringen moet echter niet worden opgevat als algehele ontkenning van overheidstaken bij de verdeling van het nationaal inkomen. De SGP verzette zich tegen een 'mechanisch' verdelen of herverdelen, maar bepleitte tegelijkertijd een uitdelen 'naar behoefte'. Deze visie kan in vier punten worden samengevat. In de eerste plaats heeft de SGP vanouds de verzekeringsgedachte afgewezen als in strijd zijnde met de leer van de Goddelijke voorzienigheid. In de tweede plaats hechtte de SGP veel waarde aan de zorg door kerk, diaconie en particulieren. Herhaaldelijk werd gewezen op bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de werkgever voor een adequate oudedagsvoorziening ten behoeve van zijn werknemers. Dominee Kersten merkte in dit verband op dat de arbeider "als hij straks oud geworden is en zijn krachten in dienst des patroons gegeven heeft", naar vermogen zou moeten worden bijgestaan door de patroon die zelf zou moeten gevoelen "dat hij zedelijk verplicht is aan zijn arbeider meer te doen soms, dan deze wettelijk eischen kan".<sup>36160</sup> In derde plaats werden vele sociale verzekeringen om hun uitgebreidheid afgewezen. Dit betrof bijvoorbeeld de Algemene Kinderbijslagwet en de Algemene Ouderdomswet die gelijkelijk aan arm en rijk een uitkering verleenden. In de vierde plaats tekende de SGP bezwaar aan tegen het dwangmatige karakter dat veel sociale verzekeringen kenmerkte. De SGP-

---

<sup>160</sup> G.H. Kersten, *De invaliditeitswet - Onze bezwaren geschetst, ons verzet verdedigd*, p. 26.

parlementariërs bedongen daarom bij alle sociale verzekeringen een vrijstellingsregeling voor gewetensbezwaarden.

Naast de directe herverdeling van inkomens, oefent de overheid ook een herverdelende invloed uit via de quasi-publieke goederen. Eerder in dit hoofdstuk is gewezen op het onderwijs en de gezondheidszorg. De SGP heeft zich altijd sterk gemaakt voor overheidsop treden op deze terreinen. De overheid diende te zorgen voor goed onderwijs en voor goede zorgvoorzieningen. Bij voorkeur ging het dan om gereformeerd onderwijs, maar toen dat niet haalbaar bleek, verzoende de SGP zich met de overheidsbekostiging van het bijzonder onderwijs. Bij deze taken diende de overheid zich echter te onthouden van iedere dwang. Leerplicht en vaccinatiedwang werden zonder meer afgewezen. Daarnaast kon ook de gemeenschappelijke financiering van de gezondheidszorg via de Ziekenfondswet (1964) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (1967) niet op de steun van de SGP rekenen, vooral vanwege de verzekeringsgedachte maar ook omdat de eerst verantwoordelijken zoals gezin, familie en kerk voorbij zouden worden gelopen.

De SGP is nooit een voorstander van een stabilisatiebeleid geweest. De overheid had in haar ogen geen taak als aanjager of afremmer van de economie dan alleen in voorwaardenscheppende zin. Gewezen werd op de noodzaak van een sluitende overheidsbegroting. Ook in de dertiger jaren werd een restrictief overheidsbeleid bepleit. Op de achtergrond daarvan speelde de gedachte dat de oorzaak van deze depressie gezocht moest worden in het afwijken van Gods geboden. Alleen een terugkeer tot Gods Woord zou werkelijk herstel kunnen brengen, niet een of andere begrotingspolitiek van de overheid. Deze visie neemt niet weg, dat de SGP een voorstander was van gerichte steunverlening als crisisbeleid, met name voor de landbouw, de visserij en de provincie Zeeland. Ook de kleine man moest gesteund worden. Daarbij genoot werkverschaffing de voorkeur boven geldelijke steun. In de jaren zeventig en tachtig toen de werkloosheidsproblematiek zich weer deed gelden, maakte de SGP zich in het verlengde hiervan sterk voor overheidsinvesteringen in de infrastructuur. Het mes zou daarmee immers aan twee kanten snijden: enerzijds werd de werkgelegenheid bevorderd, anderzijds zou de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland verbeterd worden.

Uit dit alles rijst het beeld van een zo klein mogelijke overheid in een zo sterk mogelijke economie waarin een groot gewicht wordt toegekend aan particuliere vrijheid en verantwoordelijkheid alsmede aan de wer-

king van zo min mogelijk geïnstitutionaliseerde markten, onder afwijzing van het vooruitgangsgeloof. In de nota *Bijbelse ethiek en economische ordening* uit 1983 zijn over deze visie behartigenswaardige dingen gezegd, die we met instemming overnemen: "Wanneer wij op dit moment een voorkeur uitspreken dan geschiedt dat in het bewustzijn dat in dit aardse leven geen ideale samenleving te verwachten is. (...) Wij menen dat het belangrijk is dat de markt een centrale plaats blijft innemen. (...) Wij zien de overheid als gave van God, ondanks het feit dat van een echte theocratie geen sprake kan zijn. (...) De ondernemer zal vanuit de maatschappij op z'n sociale verantwoordelijkheid worden aangesproken. (...) De overheidsleiding zal echter naar onze mening persoonlijke vrijheid en het particulier initiatief dienen te respecteren, aannemend dat hiermee niet in conflict gehandeld wordt met de bijbelse gerechtigheid. (...) De overheid heeft een ondersteunende, corrigerende en stimulerende functie. (...) Het verdient wellicht aanbeveling het probleem van het dilemma tussen corporatisme en toenemende gemeenschapsinvloed verder uit te diepen".<sup>161</sup> Deze behoefte aan uitdieping wordt meermalen in de nota geuit en vormt mede de achtergrond van de hernieuwde aandacht voor de economische orde in deze studie. In de volgende paragrafen willen wij een aanzet geven vanuit ons denkraam.

#### **4.7.2 Kernnoties en economische orde**

Overheid en onderdaan zijn beide dienaar van God. In hun handelen zijn zij gehouden aan de grondwet van het Koninkrijk van God die samengevat kan worden in de opdracht God lief te hebben boven alles en de naaste als zichzelf. De mens mag zijn eigenbelang nastreven, maar binnen de grenzen die het liefhebben van God en van de medemens daaraan oplegt. Grenzen van bouwen en bewaren, van gerechtigheid, mededeelzaamheid, billijkheid, soberheid, zachtmoedigheid, ootmoed en vele andere. De mens dient oog te hebben voor de verscheidenheid aan normen die het economisch handelen inbedden in de scheppingsopdracht. Als rentmeester is hij verantwoordelijk voor een simultane realisatie van normen.

Het rentmeesterschap verwijst direct naar het bijbelse eigendomsbegrip. Niet de mens is eigenaar maar God. Alleen in horizontale relaties is er sprake van particuliere eigendomsrechten. Ten opzichte van God is de mens leenman, ten opzichte van zijn medemens is hij eigenaar. Dit wil

---

<sup>161</sup> J. Freeke e.a., *Bijbelse ethiek*, p. 61-64, 84, 97-98.

echter niet zeggen dat het intermenselijke eigendomsrecht een absoluut karakter heeft. De Bijbel laat de mogelijkheid open voor een gedifferentieerd eigendomsrecht waarbij meerdere personen rechten kunnen laten gelden. Een getrouw rentmeester zal die rechten herkennen en in zijn economische afwegingen betrekken.

#### *De markt als uitgangspunt*

De markt vormt het aangewezen medium voor de uitwisseling van particuliere eigendomsrechten. De markt biedt mensen de vrijheid om hun verantwoordelijkheden waar te nemen. De markt sluit daarom aan bij de persoonlijke en onoverdraagbare verantwoordelijkheid voor een goed rentmeesterschap. Geheel in overeenstemming met het historische gedachtegoed binnen de SGP zien wij daarom de markt als uitgangspunt voor een economische orde die recht doet aan de bijbelse gedachten over economie en samenleving.

#### *De markt genormeerd*

De markt heeft echter haar onmogelijkheden en beperkingen. We hebben gezien dat in een markteconomie de zaken die geen prijs kunnen dragen en de mensen die geen koopkracht hebben in de verdrukking kunnen belanden. De onzichtbare hand van de markt heeft daarom de hulp nodig van de zichtbare hand van instituties en organisatievormen, te meer als wij aandacht vragen voor de verscheidenheid van normen in de geschapen werkelijkheid en een simultane realisatie van deze normen voorstaan. Een genormeerde economie vraagt om een genormeerde, een geïnstitutionaliseerde markt. Instituties vervangen de individuele verantwoordelijkheid niet maar zijn behulpzaam bij het vormgeven daaraan. Ten eerste vanwege de ongebondenheid van de mensen door de zondeval. Ten tweede omdat mensen wel inzien dat andere normen en meerdere belangen op het spel staan en daaraan ook waarde hechten, maar tegelijkertijd door de tucht van de markt gedwongen worden in de richting van het eigenbelang waardoor zij onmachtig zijn om een evenwicht tussen beginsel en belang tot stand te brengen. Ten derde omdat veel zaken het individuele niveau overstijgen en groepsactie nodig maken om iets van de grond te krijgen zoals het dilemma van de gevangenen ons duidelijk heeft gemaakt.

#### *Instituties*

Bij instituties denken we allereerst aan regels, afspraken, gewoonten en wetten die de zaken die de markt laat liggen in de economische besluitvorming betrekken. Ongeprijsde schaarste kan geprijsd worden via milieuheffingen. Ontbrekende eigendomsrechten kunnen worden ingevuld waardoor de zorg voor het natuurlijk milieu wetmatig onder de individuele verantwoordelijkheid wordt gebracht. Meer algemeen gaat het hier om het incorporeren van alle normen die aan een bepaalde zaak verbonden zijn. In de landbouw komen het dierenwelzijn en het milieu op de eerste plaats, in de industrie de veiligheid voor werknemers en de reductie van uitlaatgassen en afvalstromen, in de bouw een eerlijke aanbestedingsregeling, in de gezondheidszorg de ethiek van de zorg. We kunnen hier niet te lang bij allerlei voorbeelden stil staan, maar waar het uiteindelijk om gaat, is, dat op de verschillende niveaus van de economie en binnen de verschillende geledingen en sectoren vanuit onderscheiden verantwoordelijkheden een eigen invulling wordt gegeven aan de noodzaak tot institutionalisering.

Vervolgens gaat het om instituties die een rechtvaardige verdeling van de welvaart bevorderen. De markt houdt immers alleen rekening met de koopkracht en arbeidsproductiviteit. Bij deze institutionalisering staat het recht op arbeid en het toegangsrecht tot de productiemiddelen voorop, teneinde ieder lid van de samenleving in staat te stellen zijn persoonlijk rentmeesterschap te vervullen. Daarnaast zijn er instituties nodig die een herverdeling van het nationaal inkomen bewerkstelligen ten behoeve van mensen die om welke reden dan ook niet of niet meer aan het arbeidsproces kunnen deelnemen, zodat iedereen op zijn minst in de primaire levensbehoeften kan voorzien. Ten slotte noodzaakt ook een imperfecte werking van de markt tot institutionalisering. Waar de markt in principe zou kunnen werken en tot gewenste resultaten zou kunnen leiden, kan het immers voorkomen dat deze positieve werking wordt gehinderd doordat niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan en er bijvoorbeeld selectie-effecten optreden.

### *Tussen beginsel en belang*

De markteconomie heeft een plus nodig. Enerzijds vanwege praktische problemen als gevolg van de onmogelijkheden en imperfecties die de markt eigen zijn, anderzijds om een normatieve correctie op de markt aan te brengen. Dit laatste is nodig omdat de mens geen heer en meester over zijn eigendommen is en zich niet alleen mag laten leiden door zorg voor het eigen bestaan. Als rentmeester is de mens beheerder van



de goederen van een Ander. De mens mag zich bij het beheer daarvan door zorg voor het eigen bestaan laten leiden, maar tegelijkertijd worden van hem andere drijfveren verlangd die de berekendheid van de markt doorkruisen en de mens richten op God en zijn naaste. De effectiviteit van zijn handelen wordt daarom niet alleen afgemeten aan welvaart en doelmatigheid maar aan een simultane realisatie van normen. Voor deze economiebeoefening tussen beginsel en belang is de mens in de eerste plaats individueel verantwoordelijk. Een genormeerde economiebeoefening houdt echter niet op bij de individuele verantwoordelijkheid. Institutionaliserings van de markt is noodzakelijk. Ten eerste vanwege de ongebondenheid van mensen en ten tweede omdat de mens in het economisch verkeer zijn medemens tegenkomt waardoor mensen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. Onderscheiden verantwoordelijkheden kunnen op onderscheiden wijze tot gelding worden gebracht. Naarmate de kring van betrokkenen groter wordt en daarmee het werkgebied van de instituties komen hogere aggregatieniveaus in beeld, waaronder de nationale overheid en internationale organisaties en samenwerkingsverbanden. Dit dient ook het geval te zijn als op lagere niveaus vacante verantwoordelijkheden ontstaan of de markt ondanks of dankzij haar instituties niet naar behoren werkt.<sup>162</sup> Moeilijke afbakeningsproblemen kunnen het gevolg zijn, alsmede een ondoelmattige over-institutionalisering van de economie. Deze problemen dienen onderkend te worden. Institutionalisering is een voortgaand proces waarbij het bestaansrecht en de doelmatigheid van instituties periodiek moeten worden geëvalueerd.

De praktische uitwerking van deze normatieve benadering van de economische orde komt het dichtst in de buurt van de Rijnlandse markteconomie waar een grotere betekenis wordt toegekend aan de verantwoordelijkheid van samenlevingsverbanden en 'stakeholders' in vergelijking met de Angelsaksische markteconomie. Binnen de Rijnlandse economieën onderscheidt het Nederlandse poldermodel zich als een economie waar harmonie en overleg hoog in het vaandel staan en waar overheid en bedrijfsleven via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) gestalte geven aan gezamenlijke verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 5 bezien wij of dit Nederlandse model inclusief de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie past in het denkraam voor een economiebeoefening tussen beginsel en belang.

---

<sup>162</sup> De term 'vacante verantwoordelijkheden' is ontleend aan: Tieleman (red.), *Uitgegroeid*.

### *Kerk en staat*

Een specifiek afbakeningsprobleem betreft de verantwoordelijkheden van kerk en overheid. In het verleden heeft de SGP de kerken en het bijzonder de diaconieën een belangrijke taak toegekend in de herverdeling van de welvaart. Via de subsidiariteitsgedachte werd de kring voor hulpbetoon uitgebreid van gezin, naar familie en kerk. De overheid had hier in de visie van de SGP hooguit een marginale taak. Los van de vraag of de kerkelijke armenzorg naar behoren heeft gefunctioneerd, staan we in onze gesecculariseerde samenleving voor het dilemma hoe de noodzakelijke herverdeling tot stand kan worden gebracht. Door de kerkverlating ontstaat er immers een vacante verantwoordelijkheid. De vraag is wie dit gat moet opvullen. Omdat de gehele bevolking bij het herverdelingsvraagstuk betrokken is, ligt hier naar onze mening een taak voor de overheid vanuit de norm 'wel te doen aan alle mensen'. De toevoeging 'maar het meest aan de huisgenoten des geloofs' kunnen christenen via de diaconale armenzorg tot gelding brengen. De kerk heeft een tweede taak in het beïnvloeden van de institutionalisering van de economie. Zij moet overheid en onderdaan de inzettingen van God voorhouden en - zo concreet mogelijke - aanwijzingen geven voor handel en wandel. Belangrijker nog is de derde taak, namelijk het gebed en de voorbede voor overheid, onderdaan en samenleving.

#### **4.7.3 De taak van de overheid**

Op grond van de Bijbel omschrijft de SGP de taak van de overheid als 'het bevorderen van publieke gerechtigheid'.<sup>163</sup> De publieke gerechtigheid als grondbeginsel voor het optreden van de overheid in de samenleving krijgt nader inhoud in zeven punten. Het doen van recht en gerechtigheid betekent dat de overheid: 1) recht doet in juridische zin; 2) zorg draagt voor de publieke gerechtigheid in religieus-ethische zin; 3) orde en structuur aanbrengt in het fysieke en sociale verkeer; 4) recht doet aan de maatschappelijk zwakken; 5) recht doet aan de menselijke drang tot het uitvoeren van hem gegeven verantwoordelijkheden, individueel of in een samenlevingsverband; 6) recht doet aan de schepping; 7) recht doet aan de behoefte tot culturele continuïteit.

Bij een verdere concretisering gaat het om vier taken. Ten eerste heeft de overheid een voorwaardenscheppende taak ten aanzien van de ware

---

<sup>163</sup> Wij baseren ons hier geheel op Massink e.a., *Dienstbaar*, met name hoofdstuk 5.

religie. Zij dient de ware religie te handhaven en te bevorderen. "Dien-tengevolge behoren ongelooftspropaganda, valse religies en anti-christelijke ideologieën door de overheid uit het openbare leven te worden geweerd."<sup>164</sup> Uit deze taak vloeit de tweede voort: een voorwaardenscheppende taak ten aanzien van het christelijk-ethisch handelen. Ten derde heeft de overheid een exclusieve uitvoerende taak op de volgende terreinen: justitie, politie, defensie, buitenlands beleid, infrastructuur (grotendeels), ruimtelijke ordening en in sterke mate milieubeleid. Ten vierde heeft de overheid samen met de samenlevingsverbanden een gezamenlijke uitvoerende taak op het terrein van het onderwijs en alle overige terreinen waar de overheid als schild van de zwakken zorg draagt voor materiële en immateriële bestaansvloeren. Dit betreft de beleidsterreinen van volkshuisvesting, volksgezondheid, welzijn, sociale en economische zaken.

#### *Overheid in een markt-plus economie*

Als wij deze algemene beschrijving van de overheidstaak nader uitwerken voor de economische orde dan komen wij geen verrassingen meer tegen: 1) de overheid heeft de taak om iets te doen aan de onmogelijkheden van de markt, waarbij het om drie dingen gaat, namelijk: a) de incorporatie van ongeprijsde schaarste en buiten-economische normen in de economische besluitvorming; b) een bijbels gefundeerd ethisch oordeel over de geproduceerde goederen en diensten; c) een correctie van de markt waardoor ook niet-koopkrachtigen toegang hebben tot het bestaansminimum; 2) de overheid dient de imperfecties van de markt te corrigeren, waarbij het eveneens om drie dingen gaat: a) het voorzien in publieke goederen; b) het scheppen van voorwaarden voor quasi-publieke goederen; c) het regelen van de markt waar onevenwichtige concurrentieverhoudingen tot een sub-optimaal marktresultaat leiden.

#### **4.7.4 Slotsom**

Waarom vallen de economische activiteiten van miljoenen Nederlanders niet wanordelijk uiteen? In dit hoofdstuk hebben wij gezien dat de oorzaak daarvan in de economische orde moet worden gezocht. Wij hebben gezien dat elke orde een gemengde orde is, bestaande uit elementen van markt, traditie en planning. Op grond van de bijbelse invul-

---

<sup>164</sup> Artikel 4 beginselprogram SGP.

ling van het denkraam is de markt als het vertrekpunt voor de gewenste economische orde voorgesteld. Maar daarbij gaan wij niet op de toer van de Angelsaksische markteconomie. Daarvoor zijn de onmogelijkheden en imperfecties van de markt te groot. Institutionalisering is nodig om in een markteconomie een simultane realisatie van normen te bereiken. Dit vergt inspanningen van de marktpartijen waarbij zoveel mogelijk recht gedaan moet worden aan de eigenheid en verantwoordelijkheid van de onderscheiden samenlevingsverbanden. De overheid heeft een eigen inbreng in de economische orde, in de eerste plaats als dienaar van God met de taak om publieke gerechtigheid in de samenleving te bevorderen, in de tweede plaats als vangnet voor het falen van de markt en van de particuliere instituties.

Deze visie op de economische orde wordt in de volgende hoofdstukken verder toegespitst. In hoofdstuk 5 bezien wij de economische orde van Nederland, in hoofdstuk 6 het internationale ordeningsvraagstuk en in de hoofdstukken 7 - 10 de economische orde van een aantal sectoren in de Nederlandse economie, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de mogelijkheden voor marktwerking.

## 5. Economische orde in Nederland

### 5.1 Een gemengde economie

Nederland behoort al eeuwen tot de rijkste landen van de wereld. Wel is het patroon van de economische activiteiten in de loop van de tijd ingrijpend veranderd. Was vroeger de landbouw een belangrijke sector of de handel een grote bron van welvaart, in onze tijd is de dienstensector de belangrijkste motor achter banengroei en welvaartsontwikkeling, al blijft de landbouw van grote betekenis voor de economische relaties met het buitenland (zie tabel 1 in hoofdstuk 1). Tegen de achtergrond van de internationale doorbraken in de informatietechnologie wil Nederland zich ontwikkelen tot kennisland. Na natuur (landbouw) en kapitaal (industrie) wordt kennis gezien als dé productiefactor van de toekomst.<sup>165</sup>

De economische activiteiten van productie, ruil en verdeling vinden in Nederland in eerste aanleg plaats binnen en tussen particuliere ondernemingen. Bekende voorbeelden zijn de eenmanszaak, de vennootschap onder firma, de besloten vennootschap (bv) en de naamloze vennootschap (nv). Voor al deze ondernemingsvormen geldt dat het eigendomsrecht in particuliere handen is en dat het particulier initiatief de motor achter de bedrijfsvoering is. Zelfstandig nemen de ondernemingen deel aan het economisch proces en zelfstandig gaan zij de markt op. Nederland heeft daarmee primair een markteconomie.

Van de markt kunnen we echter niet alles verwachten. In hoofdstuk 4 hebben we geconstateerd dat de markt bepaalde taken gebrekkig vervult en andere in het geheel niet. We zagen dat de markt daarom wordt gedragen door instituties en organisatievormen. Deze maken het marktverkeer mogelijk en perken tegelijkertijd de individuele vrijheid in. Nederland kent een lange traditie van institutionalisering. Naast de overheid speelt het middenveld daarbij een grote rol. Hoewel conflicten niet zijn uitgesloten, leggen alle partijen zich er op toe om de ordening

---

<sup>165</sup> Zie bijvoorbeeld de nota 'Kennis in beweging' van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 1995. In reformatorische kring verscheen onder redactie van W. Büdgen, M. Harkema, S.D. Post en H. Westerink, *Meer dan mensenkennis! - Over kennis in de maatschappij van morgen*, Heerenveen 1997. Voor een overzicht van een aantal trends in de Nederlandse economie kan worden verwezen naar: L. van der Geest en J. van Sinderen (red.), *Kracht en zwakte van de Nederlandse economie - Naar een betere benutting van het economisch potentieel*, Rotterdam/Tilburg 1995; Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse economie* (Jaarboek 1995, 1996), Voorburg/Heerlen 1996/1997.

van de markt in goede harmonie te laten verlopen. Overleg staat daarbij hoog in het vaandel. De gemengde economie van Nederland kan daarom nader worden aangeduid als een overlegeconomie. Ook in Nederland is de economische orde geen statische grootheid. De laatste jaren laat een dynamische ontwikkeling zien in de richting van meer markt en minder overleg. Het is deze overlegeconomie in verandering die het uitgangspunt vormt voor de uitwerking van onze visie op de economische orde die in hoofdstuk 4 is beschreven. Aan de hand van vier onderwerpen zullen wij in de volgende paragrafen nader kennis maken met de economische orde van Nederland: instituties in de Nederlandse economie (paragraaf 5.2); de taak van de overheid (paragraaf 5.3); de rol van het middenveld (paragraaf 5.4); en de verschuiving van overleg naar markt (paragraaf 5.5). Het hoofdstuk wordt besloten met een principiële visie.

## **5.2 Markt en instituties**

### **5.2.1 De bouwsector als voorbeeld**

Alle sectoren en bedrijfstakken in de Nederlandse economie zijn geïnstitutionaliseerd, de één meer, de ander minder. Het zou ondoenlijk zijn om al deze markten en instituties te beschrijven. Het zou ook weinig zinvol zijn in het kader van deze studie waarin het meer gaat om de functie en de werking dan om de precieze inhoud van de instituties. Deze paragraaf bevat daarom een illustratie van de instituties in een sector die binnen de Nederlandse economie een belangrijke plaats inneemt, namelijk de bouwsector. Naast sectorspecifieke instituties (meso-niveau) gaat het daarbij ook om regelingen die een breder bereik hebben en andere sectoren treffen (macro-niveau).<sup>166</sup>

### **5.2.2 Vergunningen**

Voor de eerste paal kan worden geslagen moet de opdrachtgever in het bezit zijn van een aantal vergunningen. De bekendste daarvan is de gemeentelijke bouwvergunning. Voor de gemeente deze verstrekt, toetst zij de bouwplannen aan het bestemmingsplan en de bouwverordening zoals de ligging van de rooilijnen en de maximum bouwhoogte.

---

<sup>166</sup> Alle gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan: K. van Leeuwen, *Wegwijzer voor de bouw - een actuele gids in de doolhof van organisaties, regelingen, voorschriften en afspraken in de bouwsector*, Den Haag 1996.

Tegelijkertijd regelt de gemeente een aantal zaken zoals de aansluiting op het openbare aardgasnet, electriciteitsnet, het waterleidingsnet en de riolering. Verder worden de bouwplannen ook getoetst aan de welstandsvoorschriften. In sommige gevallen zijn aanvullende vergunningen vereist, zoals een milieubeheervergunning (de vroegere hinderwetvergunning) als het om bedrijfsruimten gaat, een sloopvergunning als eerst een oud pand gesloopt moet worden en een opbreekvergunning als tijdens de bouw een gedeelte van de openbare weg wordt geblokkeerd. De milieuverordeningen verheugen zich de laatste jaren in een toenemende belangstelling. Los van de milieubeheervergunning kan de overheid een bodemonderzoek verplicht stellen eventueel gevolgd door een bodemsanering.

Deze vergunningen zorgen ervoor dat het economisch handelen gebonden wordt aan doelstellingen die buiten het economische liggen, zoals ruimtelijke ordening, en dat externe effecten, bijvoorbeeld milieuvervuiling en geluidshinder in de besluitvorming worden meegenomen.

### **5.2.3 Vakbekwaamheid en kwaliteit**

Als de opdrachtgever de toestemming voor zijn bouwproject rond heeft, zal hij contact zoeken met een aannemer die de klus wil klaren, en daartoe ook bevoegd is. Niet iedereen kan namelijk zomaar een bouwbedrijf beginnen. Aannemers moeten minimaal de diploma's Algemene Ondernemersvaardigheden en Bedrijfstechniek op zak hebben. Het gaat hier om een aantal bedrijfseconomische technieken en managementinzichten. In andere sectoren kan als derde het diploma vaktechniek worden gevraagd. De algemene ondernemingseisen kunnen worden uitgebreid met aanvullende diploma's voor risicovolle werkzaamheden, zoals het werken met gevaarlijke stoffen en het besturen van hijskranen. Bekend zijn het hijsbewijs, het asbestdiploma en het diploma springmeester.

Diploma's leggen een wettelijke bodem in de kwaliteit van bedrijven en voorkomen oneigenlijke concurrentie van de kant van niet-gediplomeerde ondernemers. Op eigen initiatief kan de branche echter ook aanvullende regelingen treffen die ondernemers in staat stellen zich te profileren als erkend bedrijf. In de bouw functioneren dergelijke erkenningsregelingen binnen de sectoren bestrating, dakbedekking en bronbemaling. De kwaliteitseisen worden door onafhankelijke instanties vastgesteld die via periodieke controles er tevens op toezien dat de erkende bedrijven aan de voorwaarden voldoen.

Naast erkenningen kunnen door de branche-organisaties ook certificaten worden ingesteld om op nog specifiekere terreinen kwaliteitsgaranties te geven. Voorbeelden zijn het KOMO-keurmerk, het kwaliteitssysteemcertificaat en milieuzorgsystemen. Ook hier gaat het om vrijwillige instituties die ondernemers in staat stellen om zich te onderscheiden van de concurrenten.

#### **5.2.4 Aanneming en aanbesteding**

Een bouwproject onderscheidt zich op een aantal essentiële punten van consumptiegoederen. Ten eerste zijn de meeste bouwprojecten uniek waardoor het om maatwerk gaat en niet om massa-productie. Het product is daardoor bij de aanschaf niet beschikbaar en de prijs moet voor elk product opnieuw worden vastgesteld. Ten tweede is er slechts één koper die daardoor - met name in situaties van laagconjunctuur en werkhonger bij de aannemers - een aanzienlijke marktmacht bezit. Deze combinatie van factoren noodzaakt tot een institutionalisering van het mededingingsproces. Het bestek vormt daarbij de eerste stap, en daarvoor gelden allerlei richtlijnen en voorschriften. De tweede stap wordt gevormd door de aanbesteding, die gezien kan worden als de kern van het mededingingsproces. Via de aanbesteding wordt het aanbod in kaart gebracht, wordt de prijs vastgesteld en wordt een aannemer aangewezen als de rechthebbende die het project mag uitvoeren. Omdat de opdrachtgever vanwege zijn machtspositie in staat is om de aanbidders tegen elkaar uit te spelen - het zogeheten 'leuren' - is het aanbestedingsproces strak geregeld. De noodzaak hiervan wordt door de meeste betrokkenen ingezien maar tegelijkertijd is er verschil van mening over de toegestane reikwijdte van de regelingen. In het begin van de jaren negentig leverde dit een pittige discussie op over het zogeheten 'bouwkartel'. Breed werd de conclusie gedragen dat de aanbestedingsregelingen te ver waren doorgesloten. De vereniging van samenwerkende prijsregelende organisaties in de bouwnijverheid (SPO) werd aangeklaagd en door de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie veroordeeld wegens ongewenste kartelvorming. Anno 1998 is de bouwsector zich daarom aan het heroriënteren op de juiste instituties om het mededingingsproces adequaat te laten verlopen.

#### **5.2.5 Personeel, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden**

Als de vergunningen rond zijn en de opdrachtgever een aannemer heeft gevonden, kunnen de bouwlieden aan de slag. Nieuwe instituties komen



dan om de hoek kijken, met name op het terrein van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Voor de bouw geldt een collectieve arbeidsovereenkomst waarin alle arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd, zoals de omvang van de werkweek, de loonhoogte en het aantal vakantie- en roostervrije-dagen. Daarnaast is de aannemer gehouden aan de belasting- en sociale zekerheidswetten, alsmede aan de regels voor ontslag en andere wettelijke bepalingen waaronder de Wet op de Ondernemingsraden.

Via de Arbowet is de aannemer gebonden aan een groot aantal regels voor de arbeidsomstandigheden. Deze wet stelt de bescherming van de gezondheid en het bevorderen van het welzijn van de werknemers centraal. De werkgever is krachtens deze wet verplicht tot het inventariseren van arbeidsrisico's, tot het voeren van een verzuimbeleid, en tot het gebruik van beschermingsmiddelen. Daarnaast gelden regels voor de afmetingen van de schaftruimte, de toiletten en het drinkwater. In totaal gaat het in de bouw om een kleine veertig specifieke besluiten die in het kader van de Arbowet zijn uitgevaardigd.

### **5.2.6 Technische eisen en normen**

Ook het te bouwen project is aan tal van regels gebonden. Daarbij moet vooral worden gedacht aan technische eisen met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid van de mensen die in het gebouw gaan wonen of werken. Hiervoor zijn tal van standaarden ontwikkeld, zoals NEN- en ISO-normen die uniformiteit voorschrijven in gasaansluitingen, stopcontacten enzovoort. Daarnaast zijn ook energieprestatienormen van belang teneinde het energieverbruik en de belasting van het milieu tot een minimum te beperken. Andere technische eisen en normen hebben betrekking op de bouwmaterialen die worden gebruikt, de liften die worden geplaatst, en zelfs op de brievenbus die wordt opgehangen danwel in de deur wordt gemonteerd. Naast deze algemene regels zijn er ook afzonderlijke voorschriften voor bijzondere gebouwen zoals kerken, scholen, ziekenhuisvoorzieningen, verzorgingshuizen en horeca-gelegenheden, bijvoorbeeld op het terrein van de brandveiligheid.

### **5.2.7 Aansprakelijkheid en verzekeringen**

Ook nadat het bouwproject is opgeleverd kan de aannemer met regels te maken krijgen. Hij kan namelijk aansprakelijk worden gesteld voor schade en technische gebreken. Deze aansprakelijkheid is vastgelegd in

het Burgerlijk Wetboek en geldt voor een periode van tien jaar. In veel aanbestedingsregelingen wordt op grond van deze aansprakelijkheid de aannemer de verplichting opgelegd zich te verzekeren tegen ongevallen, risico's en aansprakelijkheid.

### **5.2.8 Besluit**

De vrije markt bestaat niet. Altijd zijn er instituties die enerzijds het marktverkeer mogelijk maken en anderzijds de marktvrijheid begrenzen. De voorbeelden uit de bouwsector onderstrepen dit. Voor andere sectoren gelden gelijke verhalen. Uiteindelijk heeft iedere sector zijn eigen kenmerkende institutionele structuur. Dit hoeft niet altijd een optimale structuur te zijn. Ten eerste omdat institutionalisering tot over-regulering kan leiden hetgeen verlamrend werkt. Ten tweede omdat op zich gewenste regels en organisaties na verloop van tijd aan 'aderverkalking' kunnen gaan lijden waardoor zij stroperigheid bevorderen en gewenste aanpassingen vertragen. Ten derde kunnen gewenste instituties voor oneigenlijke concurrentieverhoudingen en ongewenste effecten zorgen wanneer ondernemingen het in de internationale concurrentie moeten opnemen tegen ondernemingen uit landen met minder stringente regels. In hoofdstuk 4 hebben we dit tegendraadse institutionalisering genoemd. Voortdurende bezinning is noodzakelijk, en in een dynamische economie is de institutionele structuur daarom ook voortdurend in beweging.

## **5.3 Overheid in een gemengde economie**

### **5.3.1 Doelstellingen voor het overheidsbeleid**

In een gemengde economie heeft de overheid een taak als de markt in haar werking of haar resultaten tekort schiet. In Nederland is de overheidstaak binnen de economie door de Sociaal Economische Raad (SER) vastgelegd in 6 doelstellingen: 1) economische groei; 2) volledige werkgelegenheid; 3) stabiele prijzen; 4) een evenwichtige betalingsbalans; 5) een rechtvaardige inkomensverdeling; en 6) een gezond milieu.<sup>167</sup> In deze doelstellingen vinden we de drie redenen voor het over-

---

<sup>167</sup> De zesde doelstelling is later toegevoegd. Bij deze paragraaf is gebruik gemaakt van: J.E. Andriessen, S. Miedema en C.J. Oort, *De sociaal-economische besturing van Nederland*, 13<sup>e</sup> druk bewerkt door F. Hartog, Groningen 1990; C.A. de Kam (red.), *Jaarboek over-*  
122

heidsingrijpen uit hoofdstuk 4 als volgt terug: a) marktfalen als reden voor het overheidsoptreden komt tot uitdrukking in de doelstelling van een gezond milieu, maar daarnaast ook in economische groei en volledige werkgelegenheid voor zover deze door de onvolkomenheden aan de aanbodzijde van de markt gefrustreerd worden; b) het herverdelingsmotief ligt ten grondslag aan de doelstellingen van een rechtvaardige inkomensverdeling; c) het stabilisatiemotief vormt de aanleiding voor de doelstellingen van economische groei en volledige werkgelegenheid voor zover het de conjuncturele zijde van de markt betreft en daarnaast de doelstelling van stabiele prijzen en een evenwichtige handels- of betalingsbalans. Laatstgenoemde doelstelling houdt in dat wordt gestreefd naar een evenwicht tussen import en export, of met andere woorden naar een stabiele internationale concurrentiepositie die tot uitdrukking komt in een stabiele wisselkoers.

### **5.3.2 Overheidsorganisatie en collectieve financiering**

De overheid is meer dan het complement van de markt. In haar beleid richt de overheid zich op vele levensterreinen, waarvan de economie er slechts één is. Inhoudelijk zijn de niet-economische doelstellingen en het daarop geënte beleid voor deze studie niet relevant. Wel relevant is de economisch-organisatorische consequentie dat Nederland een omvangrijke overheidsorganisatie heeft. In het bijzonder gaat het dan om twee zaken. Ten eerste is de overheid een belangrijke bron van werkgelegenheid en inkomen. Ten tweede moet de overheid haar aanwezigheid en haar taken bekostigen en legt zij via belastingheffing en met staatsleningen en de daaraan verbonden rentelasten een belangrijke druk op het economisch leven.

De overheid bestaat uit meerdere geledingen: de centrale overheid met de regering, het parlement en de ministeries, de provinciale en gemeentelijke overheden, en de waterschappen. Ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) behoort tot de overheid, maar omdat hier sprake is van een vermenging van het publieke en het particuliere initiatief zullen wij deze bespreken in de paragraaf over het middenveld. Tenslotte zijn sommige beleidsterreinen en -aspecten supra-nationaal geregeld. We zouden dit een vorm van 'internationale overheid' kunnen noemen, maar het zal duidelijk zijn dat deze een geheel andere status en positie

---

*heidsuitgaven*, Schoonhoven 1996; D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Groningen 1988.

heeft dan de overheid binnen de natiestaat. In hoofdstuk 6 komen we bij de bespreking van de Europese Monetaire Unie daar op terug. In hoofdstuk 4 is beschreven dat de overheid een belangrijke taak heeft bij de totstandkoming van de publieke goederen. Vanouds geschiedde dat vooral door de departementen zelf en via staatsbedrijven zoals de PTT, DSM en de Nederlandse Spoorwegen. Het fenomeen staatsbedrijf heeft door de privatisering sterk aan betekenis ingeboet, ten gunste van hybride constructies van particuliere bedrijven die substantieel gebonden zijn aan instituties van overheidswege. Samenwerking tussen het particuliere en publieke domein kan daarbij gewenst zijn. Om deze samenwerking inhoud te geven, gaat de overheid samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven aan, zogeheten publiek private samenwerkingsprojecten (PPS). Ook sluit zij convenanten met het bedrijfsleven. Het gaat hier om vrijwillige, niet vrijblijvende, afspraken waarin overheid en bedrijfsleven hun betrokkenheid op het publieke belang concretiseren waarbij tegelijkertijd recht wordt gedaan aan het private belang van betrokken ondernemingen. Of deze samenwerking altijd oplevert wat er van wordt verwacht is sterk afhankelijk van de situatie. Tegenover het succesvolle verpakkingsconvenant staan voorbeelden van minder gelukkige convenanten. Belangrijker nog is vraag of met deze convenanten recht wordt gedaan aan de eigen aard en verantwoordelijkheid van de diverse betrokkenen.<sup>168</sup>

### 5.3.3 Sociale zekerheid

De arbeidsmarkt houdt uit zichzelf alleen rekening met de arbeidsproductiviteit van mensen. Hoewel de uitkomst daarvan doelmatig kunnen zijn, ligt hier voor veel overheden het aangrijpingspunt voor de herverdeling van het nationaal inkomen. Hierboven zagen we dat de Nederlandse overheid streeft naar een rechtvaardige inkomensverdeling. Deze doelstelling wordt gerealiseerd via een progressief belastingstelsel en een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, dat zowel werknemers als volksverzekeringen en sociale voorzieningen omvat. Dit stelsel beoogt drieërlei doel. Ten eerste het verschaffen van een inkomen aan mensen die niet of onvoldoende in staat zijn om dat te verwerven, bijvoorbeeld werknemers die ziek of zwanger zijn, mensen die arbeidson-

---

<sup>168</sup> Voor een kritische bespreking van de convenantfiguur verwijzen we naar: A. Wegeman e.a., *Structuur in het bestuur - Een kritische visie op bestuurlijke vernieuwing*, Houten 1997.

geschikt of gehandicapt zijn, of die op grond van de maatschappelijke waarden geen inkomen meer behoeven te verwerven, namelijk alle mensen van 65 jaar en ouder. Ten tweede draagt het sociale zekerheidsstelsel een steentje bij in het voorzien van bepaalde behoeften en taken. Het bekendste voorbeeld is hier de kinderbijslag die mensen een toelage geeft voor de (kosten van de) opvoeding van hun kinderen. Een recenter voorbeeld betreft regelingen voor zorgverlof die mensen in staat stellen om met behoud van inkomen een tijdlang hun kinderen, ouders of vrienden te verzorgen. Ten derde regelt het sociale zekerheidsstelsel de financiële toegankelijkheid van een groot deel van de gezondheidszorg via de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Voor ons onderwerp is de precieze inhoud van de sociale verzekeringen en voorzieningen niet zo van belang. Waar het ons om gaat is: 1) dat de markt - zowel in de heersende opvattingen (paragraaf 3.3 en 4.6.2) als in een christelijk normatieve visie (paragraaf 3.5 en 4.7.2) - een herverdelende correctie behoeft; 2) dat deze correctie in Nederland vorm heeft gekregen in een stelsel van sociale zekerheid met een wettelijke basis; 3) dat deze sociale zekerheid tot het terrein van de overheid behoort waardoor de sociale premies tot de collectieve lastendruk worden gerekend; 4) maar dat tegelijkertijd een belangrijke uitvoerende taak is voorbehouden aan het georganiseerd particulier initiatief (middenveld); 5) waarbij in het verleden nauwelijks tot geen ruimte voor marktwerking werd opengelaten; 6) maar dat in de negentiger jaren steeds positiever over de markt wordt gedacht en ruimte voor marktwerking wordt gecreëerd.

De punten 4-6 zijn erg belangrijk. Hoewel de overheid een grote herverdelende invloed uitoefent, heeft zij tot voor kort een groot deel van de uitvoering en administratie overgelaten aan particuliere instanties. Bekend zijn in dit verband de bedrijfsverenigingen en de Gemeenschappelijke Administratiekantoren die per bedrijfstak de uitvoering en administratie van de werknemersverzekeringen verzorgden. Dit was geen onverdeelde succes. Het gevaar van het miskennen van verantwoordelijkheden zat als het ware in het systeem ingebakken, waardoor de sociale zekerheid op de grenzen van de betaalbaarheid stuitte. Bij de heroriëntatie op de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid zijn daarom voorstellen gedaan om de rol van het middenveld te beperken. De bedrijfsverenigingen hebben inmiddels plaats gemaakt voor de uitvoeringsinstellingen (Gak, Cadans, SFB en andere) en ook andere organisa-

tievormen zijn afgeschaft dan wel in het leven geroepen. De dynamiek van de markt heeft de sociale zekerheid in beweging gebracht. In hoofdstuk 8 wordt deze ontwikkeling besproken en op haar merites beoordeeld.

#### **5.3.4 Macro-economisch beleid**

Via het economisch beleid bemoeit de overheid zich direct met het economisch proces, teneinde de particuliere productie, ruil en verdeling zowel qua activiteiten als uitkomsten te sturen in de richting van het publieke belang. Het gaat bij de overheid naast de regering, Staten Generaal en ministeries om een groot aantal belangrijke publieke organen, waarvan het Centraal Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, De Nederlandsche Bank en de Sociaal Economische Raad de bekendste zijn. Laatstgenoemde bestaat overigens voor het merendeel uit leden die door de werkgevers- en werknemersorganisaties worden aangewezen. Dit is een uitvloeisel van een typisch trekje in de Nederlandse economische orde dat we hierboven ook tegenkwamen, namelijk het streven naar overleg en samenwerking tussen publiek en particulier initiatief.

In haar economisch beleid richt de Nederlandse overheid zich op de doelstellingen die aan het begin van deze paragraaf zijn genoemd. Er bestaat een grote differentiatie in beleidsvormen en instrumenten. Deze kunnen in 2 clusters worden samengebracht: 1) macro-economisch beleid; en 2) economisch structuurbeleid.

Het macro-economisch beleid omvat een drietal beleidsinstrumenten: 1) bestedings- en begrotingsbeleid; 2) monetair beleid; 3) loon- en prijsbeleid. Het bestedings- en begrotingsbeleid vormt een uitvloeisel van het stabilisatiemotief dat in hoofdstuk 4 ter sprake kwam. Omdat het economisch leven wordt gekenmerkt door golfpatronen in de economische activiteit, kan de overheid proberen de economie aan te zwengelen door de bestedingen op te voeren. Via begrotingstekorten zou de overheid de extra activiteiten kunnen financieren. De achterliggende gedachte is dat het tekort wordt weggewerkt in perioden met hoogconjunctuur, omdat de overheid dan de economie moet afremmen met belastingverhogingen. Van het bestedings- en begrotingsbeleid moeten echter geen wonderen worden verwacht. Ten eerste is het voor veel politici om electorale redenen niet aantrekkelijk om in tijden van hoogconjunctuur de belasting te verhogen. Ten tweede vereist het beleid een nauwkeuriger 'timing' dan in de praktijk mogelijk is. Ten derde moet de

vermindering van economische activiteiten het gevolg zijn van achterblijvende binnenlandse bestedingen. Is de oorzaak structureel, bijvoorbeeld een verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland, dan camoufleert het begrotingsbeleid hooguit de werkelijke problematiek zonder bij te dragen aan een structurele oplossing. Ten vierde zal het duidelijk zijn dat de mogelijkheden voor een begrotingsbeleid sterk afhankelijk zijn van de financiële positie van de overheid. Is deze krap en gelden er strenge (Europese) normen voor de omvang van het financieringstekort, dan zijn de mogelijkheden voor een omvangrijk begrotingsbeleid beperkt. Vanwege de problemen die inherent zijn aan een dergelijke anti-cyclische begrotingspolitiek is de belangstelling van de Nederlandse overheid voor bestedingspolitiek tot een minimum gedaald. Het begrotingsbeleid wordt alleen nog gezien als een instrument voor lastenverlaging en indirecte versterking van de aanbodzijde van de economie.

Met het monetaire beleid richt de overheid zich op de waarde van de gulden. Het gaat hier om de binnenlandse waarde en het beteugelen van inflatie zodat de koopkracht van de munteenheid gelijk blijft. Daarnaast gaat het ook om de internationale waarde en het stabiliseren van de wisselkoers zodat de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland niet wordt aangetast en de betalingsbalans een stabiel patroon laat zien. Het beleid krijgt in hoofdlijnen vorm door regulering van de in omloop zijnde geldhoeveelheid. Met rentemaatregelen, de koop en verkoop van waardepapieren en via de plafonnering van de kredietmogelijkheden neemt De Nederlandsche Bank een belangrijk deel van het monetaire beleid voor haar rekening. Zij heeft daarbij een onafhankelijke positie, hoewel de ruimte voor een eigen beleidslijn door de toenemende internationalisering en Europese samenwerking steeds kleiner wordt. Binnen de Europese Monetaire Unie (EMU) zijn de mogelijkheden voor een zelfstandig nationaal monetair beleid volledig verdwenen (zie hoofdstuk 6).

Het loon- en prijsbeleid vormt het derde onderdeel van het macro-economisch beleid. Het gaat hier om een directe interventie van de overheid in de prijsvorming teneinde loon-prijsspiralen te voorkomen. Deze directe interventie moet worden onderscheiden van de loonafspraken tussen werkgevers en werknemers waarbij de overheid als werkgever optreedt of via het algemeen verbindend verklaren van collectieve afspraken indirect invloed uitoefent. Sinds de jaren zestig heeft de overheid zich incidenteel direct met de loon- en prijsvorming in de

particuliere sector bemoeid. Het beleid zette weinig zoden aan de dijk en heeft in sommige gevallen zelfs averechts gewerkt. Zo gold ooit de regel dat de ziektekostenpremies met maximaal 4 procent per jaar mochten stijgen, hetgeen in de praktijk erop neerkwam dat de premies van alle verzekeringsmaatschappijen ieder jaar met 4 procent stegen. De maatregel had, met andere woorden, geen maximerende werking maar een legitimerende. Op grond van het prijsbeleid is voor een aantal producten een minimumprijs ingevoerd, bijvoorbeeld voor brood, melk en boeken. Deze prijsregelingen beoogden evenwel geen macro-economisch doel, maar de instandhouding van de 'bakker en kruidenier op de hoek' en het bevorderen van de uitgifte van nieuwe boeken. De meeste prijsregelingen zijn inmiddels afgeschaft of staan op de nominatie om binnenkort te verdwijnen.

### **5.3.5 Economisch structuurbeleid**

De overheid beïnvloedt niet alleen de loop van het economisch proces door middel van het macro-economisch beleid en de uitkomsten van het economisch proces door middel van de sociale zekerheid maar ook de aanbodzijde van de economie door middel van het structuurbeleid. Naast fiscale maatregelen die een versterking van de economische structuur over de volle breedte beogen, gaat het in Nederland om vier vormen van gericht beleid: 1) industriebeleid; 2) technologiebeleid; 3) arbeidsmarktbeleid; en 4) mededingingsbeleid.

Met het industriebeleid richt de overheid zich op sectoren, bedrijven en regio's die minder goed functioneren, of zelfs afhankelijk zijn van overheidssteun om te kunnen overleven. Veel aandacht is in het verleden uitgegaan naar de herstructurering van de industrie en de scheepsbouw. Via de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij heeft de overheid geprobeerd de industriële sectoren zo te structureren en te herstructureren dat deze zich in de internationale concurrentie staande konden houden. Dit beleid was niet succesvol. Meestal eindigde het in individuele steun voor noodlijdende bedrijven, met name gericht op het behoud van werkgelegenheid. Ook daarbij ging veel mis, en bleek het nauwelijks mogelijk om bedrijven met een slechte concurrentiepositie in de markt te houden. Grootschalige subsidies aan RSV en Fokker leidden hooguit tot uitstel van een koude sanering door de markt. De herstructurering van DAF is daarentegen wel succesvol verlopen. Door schade en schande is duidelijk geworden dat de overheid zich in het industriebeleid niet te gedetailleerd met sectoren en bedrijven moet bemoeien,



maar zich alleen moet richten op een aantal basisvoorwaarden zoals een goed ondernemingsklimaat, een goede infrastructuur en een verhoging van het technologisch niveau van het bedrijfsleven.<sup>169</sup>

Deze laatste randvoorwaarde voor een goed functionerend bedrijfsleven wordt zo belangrijk gevonden dat de overheid een afzonderlijk technologiebeleid in het leven heeft geroepen. Niet ten onrechte, want de markt heeft hier vele onvolkomenheden. Het prisoner's dilemma en mogelijkheden voor liftersgedrag alsmede de grootschaligheid van vele innovatieprojecten kunnen er voor zorgen dat particuliere bedrijven te weinig investeren in technologische vernieuwing. Met het technologiebeleid wil de overheid dit doorbreken. Naast subsidies op investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) gaat het om de versterking van de infrastructuur, met bijvoorbeeld innovatiecentra waar bedrijven terecht kunnen voor advies, en om de bevordering van samenwerking tussen bedrijven. Verder vindt een belangrijk deel van het meer fundamentele onderzoek plaats op het publieke terrein door universiteiten en aan de overheid gelieerde instanties als TNO ((Nederlandse centrale organisatie voor) Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek) en ECN (Energie onderzoekcentrum Nederland).

Hoewel het technologiebeleid al jaren een belangrijke plaats inneemt in het economisch beleid, is het tijdens de regeringsperiode van het Paarse kabinet nog pregnanter naar voren gebracht onder het motto 'Nederland kennisland'. Hoogwaardige kennis wordt meer en meer gezien als de nieuwe productiefactor die een hoeksteen vormt voor de Nederlandse economie in de 21e eeuw. In het in 1996 en 1997 gevoerde kennisdebat is daarom de aandacht voor technologische vernieuwing verbreed naar aanpalende beleidsterreinen als onderwijs en wetenschappen. Het is te verwachten dat de centrale rol die hoogwaardige kennis moet gaan spelen belangrijke consequenties zal hebben voor het maatschappelijk leven. De min of meer traditionele levensloop van studeren - werken - pensionering zal doorbroken worden. Levenslang leren, tussentijds studieverlof en verlate uittreding zullen naar verwachting het traditionele patroon vervangen. De term 'employability' vat deze ontwikkeling kernachtig samen.

Met het arbeidsmarktbeleid probeert de overheid ieder lid van de beroepsbevolking aan een baan te helpen. Dat is nodig want de arbeids-

---

<sup>169</sup> O.A.L.C., Atzema en E. Wever, *De Nederlandse industrie - Ontwikkeling, spreiding en uitdaging*, tweede herziene druk, Assen 1994.

markt is daartoe in eigen kracht niet in staat. Dat komt door de vele instituties die de marktwerking beperken, zoals de vaste aanstelling en het minimumloon. Deze instituties zijn essentieel voor een sociale economie waarin bestaanszekerheid en de garantie van een inkomen op minimumniveau belangrijke waarden vormen. Tegelijkertijd verstoren zij de allocatie op de arbeidsmarkt. Het minimumloon kan zo hoog zijn dat bepaalde groepen werknemers meer kosten dan zij opbrengen. Werkloosheid is het gevolg. De overheid kan hier op verschillende manieren iets aan doen. Ten eerste kan zij het minimumloon verlagen, zodat deze arbeid goedkoper wordt. De vraag daarbij is wel waar 'minimum' dan eigenlijk voor staat, en wat het echte minimum is. Ook in de fiscale sfeer kan de overheid maatregelen treffen waardoor deze arbeid voor werkgevers goedkoper wordt. Werkverschaffing vormt een volgend deel van het arbeidsmarktbeleid. Door de hoge lonen en de omvangrijke 'wig' tussen het nettoloon dat de werknemer krijgt en het bedrag dat de werkgever moet betalen, blijven bepaalde taken liggen, terwijl daar vanuit de maatschappij best vraag naar is. Stadswachten en controleurs in het openbaar vervoer zijn bekende voorbeelden. Omdat deze vraag - door het 'prisoner's dilemma' - latent blijft, 'moet' zij door de overheid tot expressie worden gebracht. Dat gebeurt via werkverschaffingsprojecten waarvan de Melkert-banen een representant zijn. De bedoeling van deze banen is om de maatschappelijke waardering van eenvoudige arbeid op te vijzelen, zodat deze werkverschaffing zichzelf overbodig maakt. Dit geldt niet voor andere vormen van werkverschaffing, waarin het arbeidsmarktbeleid zich vooral richt op het vergroten van vaardigheden. Een groot deel van de werkloosheid heeft namelijk een kwalitatief karakter. Er is wel geschikt werk, maar de persoon wordt niet geschikt geacht, omdat hij geen ervaring heeft, omdat zijn of haar persoonlijkheid nog te weinig gevormd is, enzovoort. Werkervaringsplaatsen en banenpools zijn geschikte instrumenten gebleken om aan dit kwalitatieve probleem iets te doen. De kwaliteit van deze instrumenten dient wel bewaakt te worden. De doorstroming naar reguliere banen is daarvoor een goede graadmeter. Vooralsnog inspireert deze graadmeter echter niet tot rooskleurige gedachten. Tenslotte kan de overheid ook maatregelen treffen voor specifieke groepen op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij vooral om jongeren met een lage of in het geheel geen opleiding, en in het bijzonder om jongere allochtonen.

Als laatste noemen wij het mededingingsbeleid.<sup>170</sup> In paragraaf 4.4.3 is geconstateerd dat op de (vrije) markt ondernemingen ook de vrijheid hebben om de concurrentieslag niet aan te gaan. Zij kunnen afspraken maken - openlijk of stilzwijgend, schriftelijk of mondeling - die de concurrentie beperken. Er zijn vele soorten waarvan prijskartels en marktverdelingskartels de bekendste zijn. Ook op andere manieren kan de concurrentie worden afgezwakt. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er in een sector slechts één grote onderneming is en verder een aantal kleinere. Deze grote onderneming heeft door zijn omvang een bepaalde marktmacht die hij kan gebruiken om de kleinere ondernemingen onder druk te zetten, bijvoorbeeld door hen met een prijsoorlog te dreigen als zij hun verkoopprijzen onder de zijne verlagen. Zulk gedrag, dat bekend staat als misbruik van een economische machtspositie, wordt beschouwd als ongewenste inperking van de mededinging. Ook via fusies kunnen ondernemingen de tucht van de markt ontlopen. In Angelsaksische markteconomieën zijn vijandige overnames populair, in Rijnlandse economieën komen fusies meestal op een vriendelijker manier tot stand in goed overleg tussen de betrokken bedrijven. Via het het mededingingsbeleid bestrijdt de overheid de beperkingen die de marktpartijen aan de concurrentie opleggen. Het gaat daarbij om drie zaken: kartels, misbruik van dominante marktposities en fusiecontrole. In Nederland waren de mogelijkheden voor het mededingingsbeleid tot voor kort beperkt. Weliswaar was er sinds 1956 een Wet Economische Mededinging, maar deze ademde de geest van de overleconomie. Concurrentiebeperkende afspraken werden in deze wet niet verboden, tenzij het algemeen belang er door geschaad zou worden. Wanneer daarvan sprake was, liet de wet in het midden, hetgeen er op neer kwam dat het Ministerie van Economische Zaken van geval tot geval een beslissing nam. Meestal werd de afspraak toegestaan, en daarom is Nederland bekend geworden als het 'kartelparadijs' van Europa.<sup>171</sup> Misbruik van een economische machtspositie was verboden, maar de vaststelling van zowel een machtspositie als van het misbruik is zo moeilijk

---

<sup>170</sup> Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Economische Zaken, *Jaarverslag Mededinging*, Den Haag 1996.

<sup>171</sup> De term 'kartelparadijs' werd in het begin van de jaren negentig geïntroduceerd door de Amsterdamse hoogleraar H.W. de Jong. Zie bijvoorbeeld: H.W. de Jong, 'Het kartelparadijs - De punten van bezwaar', in: *Economisch Statistische Berichten* 77 (1992), p. 921-927; J.J. Heij, 'Verdriving uit het kartelparadijs', in: F.W. Rutten (red.), *Jaarboek 1995/1996, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Amsterdam 1996, p. 42-49.

dat dit nauwelijks tot overheidsoptreden heeft geleid. Over fusies repte de Wet Economische Mededinging niet. De laatste jaren is er echter veel veranderd. Onder invloed van de Europese integratie is in 1997 een nieuwe Mededingingswet tot stand gekomen die de geest ademt van het verbodsregime uit het Verdrag van Rome.<sup>172</sup> Met deze nieuwe wet wordt het 'ja-tenzij' systeem vervangen door een 'nee-mits' regeling. Alle mededingingsbeperkende activiteiten, inclusief fusies, worden door deze wet verboden. Wel zijn er vrijstellingen voor afspraken waarvan de reikwijdte beperkt is en voor bepaalde sectoren waar op voorhand de werking van de vrije markt niet zo positief wordt ingeschat, zoals bij de ziekenfondsen.

Samenvattend verkeert het Nederlandse mededingingsbeleid in een overgangsfase van misbruik- naar verbodwetgeving. Wat de implicaties van de nieuwe wet zullen zijn, is nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de overheid meer mogelijkheden krijgt om actief in te grijpen in de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen. Daarmee belandt Nederland in een nieuwe ontwikkelingsfase van de gemengde economische orde.

## **5.4 Middenveld in een overlegeconomie**

Het middenveld heeft een belangrijke plaats binnen de Nederlandse overlegeconomie. De aanduiding 'middenveld' slaat op vele particuliere organisatievormen, overwegend met een 'non-profit'-karakter, uiteenlopend van de ANWB tot het bijzonder onderwijs. Vanouds heeft het middenveld in Nederland grotendeels een verzuild karakter. Dit is echter aan het veranderen. Niet alle organisaties op het middenveld zijn vanuit het gezichtspunt van de economische orde interessant. In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan: het georganiseerde bedrijfsleven; organisaties van werknemers en consumenten; en de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie.

### **5.4.1 Het georganiseerde bedrijfsleven**

Bedrijven kunnen geheel individueel hun weg gaan maar ook in samenwerking en samenwerking met andere bedrijven. Er zijn tal van organisaties die zich bezig houden met het inzichtelijk maken en ordenen van de markt waaronder de Kamers van Koophandel. Naast deze meer algemene vormen van samenwerking en institutionalisering kunnen

---

<sup>172</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Jaarverslag Mededinging*.

bedrijven specifiekere samenwerkingsverbanden aangaan. We denken aan coöperaties en werkgeversverenigingen. Een coöperatie is een vereniging met een eigen juridische status. Binnen deze ondernemingsvorm bundelen individuele ondernemers hun krachten om met behoud van zelfstandigheid hun gezamenlijke belangen te behartigen. Coöperaties zijn vooral van betekenis voor sectoren met kleine bedrijven, zoals in de landbouw en voorheen ook in de detailhandel. Kleine bedrijven missen immers de schaalgrootte die nodig is om bepaalde voordelen te kunnen behalen bij inkoop, verkoop of transport. Coöperaties zijn er in alle soorten en maten. We zullen dit niet verder uitwerken. Waar het hier om gaat is, dat zelfstandige bedrijven in coöperaties hun groepsbelangen kunnen bundelen en op deze wijze een ordening in de markt kunnen aanbrengen.

Ten tweede werken veel ondernemers samen in werkgeversverenigingen. Vroeger was dit een sterk verzuild gebeuren. In onze tijd gaat het vooral om VNO-NCW en MKB-Nederland. Werkgeversorganisaties richten zich op de overheid met een krachtige lobby voor een zo gunstig mogelijk ondernemingsklimaat. Daarnaast treden zij in overleg met de werknemers met wie zij op centraal niveau afspraken maken over de arbeidsvoorwaarden.

### **5.4.2 Organisaties van werknemers en consumenten**

Werknemers verenigen zich in vakbonden om hun gezamenlijke belangen ten opzichte van de werkgevers te behartigen. Bekende vakbonden zijn het CNV en de FNV. Werkgevers en werknemers ontmoeten elkaar dus via hun koepelorganisaties. Het gaat dan om afspraken over de arbeidsvoorwaarden zoals loonhoogte, prijscompensatie, duur van de werkweek, vakantiedagen en vakantiegeld, vut- en pensioenregelingen. Afspraken over de arbeidsvoorwaarden komen in Nederland zoveel mogelijk via overleg tussen de sociale partners tot stand. Stakingen zijn niet verboden of uitgesloten, maar de intentie van alle partijen is om de arbeidsrust te bewaren. Nederland wordt daarom wel een overlegeconomie genoemd, en dat is niet ten onrechte want in vergelijking met de omringende landen wordt er in Nederland veel minder gestaakt. Het overleg vindt doorgaans plaats op sectoraal niveau, dat wil zeggen per bedrijfstak. De laatste jaren vindt wel een zekere decentralisatie plaats waarbij voor grote bedrijven zelfstandige afspraken worden gemaakt en de taak van de werknemersorganisaties voor een deel wordt overgenomen door de ondernemingsraad. De uitkomst van het overleg is de

Collectieve Arbeidsovereenkomst (CAO). Deze geldt voor alle deelnemende bedrijven, maar het kan ook voorkomen dat de regeling zo belangrijk wordt gevonden dat de overheid de CAO algemeen verbindend verklaart. In dat geval zijn alle bedrijven in de bedrijfstak aan de CAO gehouden, ongeacht of ze aan de totstandkoming hebben meegewerkt. Vanuit het gezichtspunt van onderscheiden verantwoordelijkheden dient de overheid CAO's grondig te toetsen aan het publieke belang alvorens zij tot algemeen verbindend verklaring overgaat. In Nederland is echter het algemeen verbindend verklaren vrijwel regel geworden. In het hele CAO-gebeuren ontmoeten wij een typische exponent van het corporatisme: privaatrechtelijke partijen treffen regelingen met publieke geldingskracht. We komen daar op terug bij de bespreking van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

Centraal in de ontmoetingen tussen werkgevers en werknemers staat dus het overleg. Vermeldenswaard is het dat werkgevers en werknemers uit reformatorische kring nog een stap verder gaan, omdat gebleken is dat overleg niet alle stakingen voorkomt. In navolging van Patrimonium uit de vorige eeuw verenigen de Reformatorisch Maatschappelijke Unie (RMU) en het Gereformeerd Maatschappelijk Verbond (GMV) in hun organisatie zowel werknemers als werkgevers. Uitgaande van het harmoniemodel staan voorkoming van conflicten en een harmonieuze oplossing van geschillen bij deze organisaties hoog in het vaandel.

Naast werknemersorganisaties vertegenwoordigen consumentenorganisaties het groepsbelang van de burgers. De Consumentenbond komt in het geweer tegen producten van slechte kwaliteit, en via vergelijkende onderzoeken scherpt zij ondernemers aan tot de grootst mogelijke kwaliteit en service, beide in relatie tot de prijs. Naast de Consumentenbond zijn er talloze sectorale verenigingen en consumentenorganisaties, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg waar er voor iedere (chronische) ziekte wel een vereniging is die het gezamenlijke belang van de patiënten/consumenten behartigt.

### **5.4.3 Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie**

In de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) ontmoeten wij een karakteristieke trek van de Nederlandse economische orde, namelijk de vermenging van het particuliere en het publieke domein. Hoewel de aanduiding 'publiekrechtelijk' anders doet vermoeden gaat het bij de PBO vooral om een particulier initiatief dat publiekrechtelijke status heeft gekregen. Omdat ondernemingen op deze manier hun branche-

genoten publiekrechtelijke verplichtingen kunnen opleggen en omdat een vermenging van het private en het publieke domein optreedt heeft de SGP zich altijd tegen de PBO verzet. Omdat het een specifiek onderdeel van de Nederlandse economische orde betreft zullen wij er in deze studie wat uitvoeriger bij stil staan. In deze paragraaf wordt de PBO beschreven. In paragraaf 5.6 formuleren wij een standpunt. In hoofdstuk 4 is beschreven hoe markten in de praktijk worden gedragen door instituties en organisatievormen. Vrije markten bestaan alleen in leerboekjes. Markten in de alledaagse praktijk bestaan bij de gratie van instituties en organisatievormen die er voor zorgen dat de markt soepel functioneert en dat rekening wordt gehouden met normen en waarden van buiten de economie. We hebben geconstateerd dat zowel de marktpartijen als de overheid de markt institutionaliseren. Voor een belangrijk deel gaat het hier om een sectorspecifiek gebeuren. Iedere sector is immers anders. Iedere sector worstelt met zijn eigen problemen. Voor institutionalisering is dan ook specifieke betrokkenheid en deskundigheid vereist. In veel gevallen staat de overheid te ver van de sector af om adequate regelingen te treffen, tenzij een vergaande bemoeienis van de overheid wordt voorgestaan zoals in Frankrijk.<sup>173</sup> Tegelijkertijd kan het particulier initiatief falen vanwege het ‘prisoner’s dilemma’ en de mogelijkheden voor liftersgedrag. Een bedrijf dat niet meedenkt en meebetaalt, profiteert immers evenveel als de bedrijven die de regeling ontwerpen en bekostigen. Een privaatrechtelijke regeling mist sanctiemogelijkheden om de niet-deelnemers te dwingen zich aan de regeling te onderwerpen en bij te dragen in de kosten. Dit dilemma kan op drie manieren worden aangepakt. In de eerste plaats kan de overheid er voor zorgen dat zij deskundig wordt op het terrein waar het over gaat en een publiekrechtelijke regeling treffen. Dit kan een kostbare zaak zijn die met veel bureaucratische rompslomp gepaard gaat. In de tweede plaats kan de zaak aan de marktpartijen worden overgelaten, met de reële mogelijkheid dat een maatschappelijk gewenste regeling niet van de grond komt. In de derde plaats kan een tussenvorm worden bedacht waarbij de sector een regeling treft die door de overheid van een publiekrechtelijke status wordt voorzien. Het probleem hiervan is dat de sector als het ware zichzelf gaat regeren waardoor conflicten

---

<sup>173</sup> J.P.M. Groenenwegen, *Planning in een markteconomie: indicatieve planning, industriebeleid en de rol van de publieke onderneming in Frankrijk in de periode 1981-1986*, proefschrift Maas-tricht 1989.

tussen groepsbelang en algemeen belang kunnen ontstaan en waardoor de ondernemingsvrijheid van branchegenoten wordt beperkt. In Nederland is met de PBO voor deze derde mogelijkheid gekozen.<sup>174</sup> In de Grondwet van 1922 werd een bepaling opgenomen die de mogelijkheid bood bij wet aan andere lichamen dan provincies, gemeenten en waterschappen verordenende bevoegdheid te geven. Vervolgens werd in de Grondwet van 1938 expliciet bepaald dat op het gebied van het bedrijfsleven publiekrechtelijke lichamen konden worden ingesteld met een verordenende bevoegdheid.<sup>175</sup> Ter uitwerking van deze grondwetsbepaling is, na een lange voorgeschiedenis, in 1950 de Wet op de bedrijfsorganisatie in werking getreden. Deze wet maakte het voor de betrokkenen in alle sectoren van de economie mogelijk om een ‘schap’ op te richten. Breed leefde de gedachte dat in korte tijd het gehele bedrijfsleven door deze schappen geordend zou zijn. De praktijk was echter anders. Slechts aarzelend kwam in 1954 het Landbouwschap tot stand. In de jaren vijftig en zestig werden in totaal nog 55 schappen ingesteld. Dat waren er veel minder dan gedacht. Bovendien bleef de belangstelling voor de PBO grotendeels beperkt tot sectoren met veel relatief kleine ondernemingen. Ook de rol van de schappen bleef veel beperkter dan de oprichters van de PBO voor ogen stond. Niet ver-

---

<sup>174</sup> De paragraaf is gebaseerd op: Ministerie van Economische Zaken, *Standpunt van het kabinet over de toekomst van het PBO-stelsel*, Den Haag 28 oktober 1996. Sociaal Economische Raad, *Kernactiviteiten produkt- en bedrijfsschappen - bedrijfslichamen in veranderend perspectief: van politieke blauwdruk naar zakelijk arrangement*, Den Haag 1995; Sociaal Economische Raad, *Zicht op het schap - Produkt- en bedrijfsschappen in kort bestek*, Den Haag 1995; K. ten Have, V. Bekkers, A. Nagelkerke en P. Stoppelenburg, *Het schap de maat genomen - Evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen*, Tilburg 1995; E. Wermuth, ‘De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie’ in: J.P. Balkenende, E.J.M. Kimman en J.P. van den Toren (red.), *Vertrouwen in de economie: het debat*, Assen 1997, p. 100-114; A. Klammer, *Verzilde dromen - 40 jaar SER*, Amsterdam 1990.

<sup>175</sup> Thans is bij het parlement een wetsvoorstel ingediend, dat ertoe strekt het desbetreffende artikel in de Grondwet (artikel 134) te wijzigen in die zin dat ook bepalingen inzake ZBO’s in dit artikel worden opgenomen. In de discussie hierover staat de verhouding tussen PBO en ZBO centraal. De regering gaat er daarbij vanuit dat de PBO een specifieke vorm van een ZBO is. De SGP-fractie heeft er in dat verband op gewezen dat de zienswijze van de regering over het staatsrechtelijk karakter van de PBO niet juist is. ZBO’s voeren namelijk rijksbeleid uit. Over de uitvoering van die taken moet verantwoording worden afgelegd aan de betrokken minister, die politiek verantwoordelijk is voor het functioneren van een onder zijn verantwoording vallen ZBO. De PBO is daarentegen, evenals de waterschappen, een vorm van functionele decentralisatie. Kamerstukken II 1997/98, 25 629. Zie ook: Kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 5, p. 7 en Kamerstukken 1996/97, 25 091, nr. 7, p. 18-19.



wonderlijk is het daarom dat in de veranderende verhoudingen van de jaren zeventig en tachtig een aantal schappen het veld moest ruimen. Het Landbouwschap, het eerste en het machtigste van alle schappen, werd in de loop van de jaren negentig lam gelegd door een onverzoenbaar conflict tussen groepsbelang en algemeen belang. Na een slepend conflict werd het in 1996 opgeheven. Aan het einde van dat jaar resteerden er 39 schappen: 25 bedrijfsschappen en 14 productschappen.

Een bedrijfsschap richt zich op bedrijven die dezelfde functie in het economisch leven hebben. Zo zijn alle detailhandelaren in het Bedrijfsschap voor de Detailhandel verenigd, alle schilders in het Bedrijfsschap voor het Schildersbedrijf, en tot voor kort alle boeren in het Landbouwschap. Het woordje 'alle' heeft daarbij de klemtoon, want als een schap is ingesteld dan vallen alle bedrijven binnen de betreffende sector verplicht onder dat schap. Een schap is geen vrijblijvende organisatievorm. Dat geldt ook voor de productschappen, die zich richten op bedrijven die met verschillende activiteiten bij een product zijn betrokken, van grondstof tot eindproduct. Onder een productschap kunnen dus zowel boeren, als handelaren en verwerkende industrieën vallen. Typeringen als 'van klei tot klant' en 'van fok tot kok' die door het Productschap voor Aardappelen respectievelijk het Productschap Vee en Vlees worden gehanteerd, zeggen in dit verband genoeg. Deze voorbeelden geven al aan dat veel productschappen zich richten op agrarische producten. Dit houdt mede verband met het grote aantal kleine bedrijven, zoals we ook hebben gezien bij de bespreking van de coöperaties.

Het privaatrechtelijk karakter van de schappen kan worden afgelezen aan het bestuur dat uit organisaties van werkgevers en werknemers is samengesteld. Het publiekrechtelijke karakter komt tot uitdrukking in de reikwijdte van de beslissingen, verordeningen en heffingen: alle bedrijven die tot het werkingsgebied van het schap behoren moeten zich daaraan onderwerpen. Geen enkel bedrijf dat onder het werkingsgebied van een schap valt kan zich vrijwaren met de gedachte 'voor mij hoeft dit allemaal niet'. Op dit punt schuilt een fundamentele zwakte van de PBO: ondernemingen die niet in de werkgeversorganisaties participeren hebben geen invloed op het bestuur van het schap, maar zijn wel gebonden aan de verordeningen van het schap. Liberale economen en politici bepleiten daarom directe verkiezingen zoals bij de waterschappen. Aan het hoofd van het PBO-stelsel staat de Sociaal Economische Raad (SER), die is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkne-

mers, werkgevers en de overheid. De SER houdt toezicht op de schappen, hetgeen inhoudt dat zij regels en verordeningen van de schappen toetst aan de wet. De SER controleert tevens de begrotingen en de boekhoudingen van de schappen. De overheid heeft de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de schappen. Concreet betekent dit dat de Tweede Kamer de betrokken minister verantwoording kan vragen over het functioneren van de PBO-organen.

Product- en bedrijfschappen hebben twee taken: het behartigen van het gemeenschappelijk belang van de betrokken ondernemingen, en het bevorderen van het algemeen belang van de Nederlandse samenleving. Daarbij beschikken zij over vier soorten bevoegdheden. In de eerste plaats bezitten de schappen een verordenende bevoegdheid die hen in staat stelt een autonoom beleid te voeren. Gedacht kan worden aan verordeningen ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling, kwaliteitscontrole en -verbetering, milieuzorg, collectieve reclame, werkgelegenheid, voorlichting en exportbevordering. Deze verordeningen mogen de marktwerking niet belemmeren en evenmin betrekking hebben op het vestigen, uitbreiden of stilleggen van ondernemingen. In de tweede plaats behartigen de schappen het collectieve belang van de sector bij de overheid. In de derde plaats hebben de schappen medebewindstaken hetgeen inhoudt dat zij bepaalde - met name Europese - maatregelen uitvoeren. De 'superheffing' en andere Europese regelingen in de agrarische sector die worden uitgevoerd door het Productschap voor Zuivel en het Hoofdbedrijfschap Akkerbouw zijn bekende voorbeelden. Ten slotte hebben de schappen ruimte voor 'daden van vrij bestuur'. Het gaat hier om maatregelen buiten de verordenende bevoegdheid om. Deze maatregelen hebben geen algemene geldingskracht.

In deze taakomschrijving blijft de PBO een tamelijk abstract verschijnsel. Om inzicht te krijgen in de praktijk van de PBO besluiten wij deze paragraaf met een aantal voorbeelden die we in zes groepen presenteren. Het gaat daarbij om een beschrijving waarop wij in paragraaf 5.6.3 terugrijpen bij het formuleren van een standpunt over de PBO.

#### 1. Sectoraal onderzoek

Ondernemingen in de frisdrankenbranche hadden tot voor kort weinig inzicht in hun eigen markt. Daarom heeft het Bedrijfschap voor Frisdranken en Waters een project statistische informatievoorziening opgezet. Het schap organiseert enquêtes onder de leden, de consumenten en andere betrokkenen en wint via gerichte onderzoeksoop-

drachten informatie in die voor de gehele branche van betekenis is. Het schap treedt daarbij naar buiten als verzamelpunt van informatie. Voor het inzicht in de marktontwikkeling is volledigheid van groot belang. Het benodigde draagvlak bleek in tegenstelling tot andere sectoren als het timmerbedrijf en de grafische sector niet realiseerbaar op basis van louter particulier initiatief. Zonder de publiekrechtelijke insteek van de PBO zou dit project dat in het belang van de gehele bedrijfstak wordt geacht niet van de grond zijn gekomen.

## 2. Collectieve reclame

In verschillende sectoren worden sectorbrede reclamecampagnes ingezet om het collectieve belang van de branche te bevorderen. Bekend zijn de campagnes 'Zonder vlees blijf je iets missen' van het Bedrijfschap voor het Slagersbedrijf en 'Kijk eens wat vaker in de spiegel van de kapper' van het Bedrijfschap voor het Kappersbedrijf.

## 3. Kwaliteitsbevordering

Het project 'Integrale ketenbeheersing in de varkenssector' van het Productschap Vee en Vlees beoogt een systeem voor de bevordering van de kwaliteit van varkensvlees tot stand te brengen. Het project omvat diverse regelingen en maatregelen voor de verschillende onderdelen van de bedrijfskolom, van veehouders, via transportbedrijven, tot slachthuizen en slagersbedrijven. Omdat individuele bedrijven zich uit concurrentiële overwegingen aan vrijblijvende afspraken kunnen onttrekken is krachtenbundeling en een publiekrechtelijke geldingskracht van de maatregelen noodzakelijk.

## 4. Werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden

De 'Winterschilder' geniet landelijke bekendheid. Het Bedrijfschap voor het Schildersbedrijf wil via deze regeling het werk van schilders gelijkmatiger over het zomer- en winterseizoen spreiden. Door schilderwerk in het winterseizoen te subsidiëren, probeert het schap te voorkomen dat schilders periodiek in de winter werkloos zijn. Tevens wordt door de subsidie de ontwikkeling van nieuwe schildermethoden bevorderd zoals het schilderen achter een afscherming. Op de vrije markt zou het dilemma der gevangenen schildersbedrijven ervan weerhouden om een dergelijke regeling te treffen.

Het Bedrijfschap Stukadoors-, Terrazzo- en Steengasstellersbedrijf heeft met de actie 'Pak aan' een verbetering van de arbeidsomstandigheden tot stand gebracht. De actie voorziet in het ontwerp en de distributie van nieuwe, veilige werkkleding waarmee tevens een positieve uitstraling op het imago van de branche wordt beoogd. Het gaat

hier dus om een project waarin de belangen van de werknemers (arbeidsomstandigheden) en de werkgevers (collectieve reclame) zijn gecombineerd.

#### 5. Belangenbehartiging

Japan staat vanouds zeer kritisch tegenover de invoer van agrarische producten, waaronder vlees, bloembollen en paprika's, met name uit vrees voor de invoer van schadelijke insecten en virussen. Om toch toegang tot de Japanse markt te krijgen zijn de Productschappen voor Vee en Vlees, voor Groente en Fruit en voor Siergewassen in onderhandeling getreden met de Japanse autoriteiten. Na een wederzijds proces van informatieverstrekking, lobbyen en het vertalen van de Japanse eisen naar Nederlandse richtlijnen heeft Japan haar grenzen voor deze producten opengesteld. Het is de bedoeling dat de productschappen zich na verloop van tijd uit deze projecten terug trekken.

#### 6. Medebewind en samenwerking met de overheid

Bij medebewind gaat het in eerste instantie vooral om de uitvoering van Europese regelingen op landbouwgebied. Daarnaast kan ook worden gewezen op projecten waarin de overheid 'het veld' betreft bij de totstandkoming en uitvoering van beleid dat op voorhand niet de volle instemming van de sector heeft. Zo is in de loop van de jaren negentig het visserijbeleid ingrijpend gewijzigd. De overheid heeft het Productschap voor Vis hier nauw bij betrokken. Het schap trof een regeling voor de sanering van de vissersvloot en werkte daarnaast samen met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de ontwikkeling van maatregelen om de vangst te beperken. De functie van het schap is daarbij wel omschreven als 'een scharnier tussen overheid en het bedrijfsleven', waarmee bedoeld wordt dat door de inbreng van het schap het overheidsbeleid is toegesneden op de maat van de bedrijfstak. Verschillen in deskundigheid en onderscheiden verantwoordelijkheden werden op deze manier niet tegen elkaar uitgespeeld maar in overleg op elkaar betrokken. Hierdoor zijn patstellingen vermeden en werd de noodzakelijke vangstbeperking op een effectieve en efficiënte manier tot stand gebracht.

Er zijn ook voorbeelden waarin de overheid en het schap min of meer op voet van gelijkheid samenwerken. Zo heeft het Hoofdbedrijfschap Detailhandel in samenwerking met de Ministeries van Justitie en Economische Zaken een project tegen winkelcriminaliteit opgezet. Voor ogen stond een landelijk beleid gericht op het terugdrin-

gen van alle vormen van winkelcriminaliteit door middel van cursussen criminaliteitspreventie, beveiligingsvoorschriften en repressie-maatregelen. De samenbundeling van expertise werd daarbij over en weer gezien als een meerwaarde voor het gemeenschappelijk belang. De detailhandelaren profiteerden van teruglopende criminaliteit, terwijl het schap een bijdrage leverde aan het beleid van Justitie dat op terugdringing van winkelcriminaliteit is gericht.

### 5.5 Van corporatisme naar transactiestaat

In de jaren vijftig werden van de PBO wonderen verwacht. Alom heerste het droombeeld van een organisch geordende maatschappij vanuit de samenlevingsverbanden. Dit beeld is niet uitgekomen. De product- en bedrijfsschappen hebben belangrijke dingen tot stand gebracht maar tot een organische ordening over de gehele breedte van de economie is het nooit gekomen. In loop der jaren is het droombeeld ingrijpend bijgesteld. Meer en meer wordt de beperkte betekenis van de PBO ingezien en de roemloze ondergang van het Landbouwschap heeft de grenzen van een harmonieuze samensmelting van particuliere en publieke belangen scherp in beeld gebracht. Het droombeeld van de PBO als 'een politieke blauwdruk' heeft plaatsgemaakt voor een visie waarin de schappen worden gezien als 'zakelijke arrangementen' die hun nut moeten bewijzen.<sup>176</sup>

Daar komt bij dat ook de inrichting van het PBO-stelsel aan verandering toe is. Met het oog hierop wordt thans in het parlement een discussie gevoerd over de toekomst van het PBO-stelsel.<sup>177</sup> Geconstateerd is onder meer dat: 1. verschillende schappen sterk verwant zijn en voor een groot deel met dezelfde problemen bezig zijn; 2. delen van het bedrijfsleven te maken hebben met verschillende schappen; 3. een aantal schappen een marginaal bestaan lijken te leiden. Gelet hierop achtte het kabinet een substantiële hergroepering van de product- en bedrijfsschappen noodzakelijk. Volgens het kabinet is een substantieel kleiner aantal schappen mogelijk. Een vermindering van het aantal schappen kan worden gerealiseerd door samenvoeging van bestaande schappen en door opheffing van marginaal opererende schappen. 'Schaalvergroting kan leiden tot een doorzichtiger structuur met een voldoende mate van bestuurlijke spankracht, waarmee de doelmatigheid wordt ge-

---

<sup>176</sup> Sociaal Economische Raad, *Kernactiviteiten produkt- en bedrijfsschappen*.

<sup>177</sup> Kamerstukken II 1997/97, 25 091, nr. 1 e.v.

diend.<sup>178</sup> Aangezien het kabinet van oordeel is dat de schappen in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor hergroepering, is hun gevraagd - met coördinatie van de SER - daartoe passende voornemens kenbaar te maken.

Op 26 november 1997 heeft de Bestuurskamer van de SER een standpunt over de hergroepering van de product- en bedrijfsschappen uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>179</sup> Daarin wordt een hernieuwd PBO-stelsel gepresenteerd dat 17 schappen zal gaan tellen. Dat houdt meer dan een halvering van het huidige aantal in. Verder wordt in dit standpunt uiteengezet dat hiermee de structuur van het PBO-stelsel overigens niet voor eens en altijd vastligt. De Bestuurskamer is van mening 'dat sociaal-economische ontwikkelingen op gezette tijden de vraag zullen doen blijven oproepen of de bestaande PBO-structuur nog voldoet'.

Wereldwijd wordt tegenwoordig de markt gezien als het meest wenselijke ordeningsbeginsel voor de economie. De transactiestaat is in opkomst. Ook in Nederland heeft het marktdenken ingang gevonden. Eerst bij de kabinetten Lubbers, daarna bij het Paarse kabinet dat een speciaal programma op touw zette onder de naam 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW-project).<sup>180</sup> In dit programma wordt veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de instituties, aan het verminderen van de regelgeving en administratieve lastendruk voor bedrijven, aan het bevorderen van marktwerking en aan verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Het doel van het project is zo min mogelijk in te grijpen in de individuele verantwoordelijkheid. De kwaliteit van veel instituties laat in de huidige opinie te wensen over. Rigiditeiten moeten uit de economie worden gebannen. Waar regels nodig zijn, staan flexibiliteit en maatwerk hoog in het vaandel teneinde een over-institutionalisering te voorkomen. De versoepeling van arbeidstijden en winkeltijden zijn hiervan bekende voorbeelden. Nu is het niet zo dat minder regelgeving synoniem is met meer marktwerking. Integendeel, om de markt goed te laten functioneren is een krachtig stelsel van

---

<sup>178</sup> Kamerstukken II 1997/97, 25 091, nr. 2, p. 11.

<sup>179</sup> Rapport *Hergroepering binnen het PBO-stelsel*, publicatienummer 1997/11.

<sup>180</sup> Zie: Ministerie van Economische Zaken, *Jaarverslag Mededinging*, Ministerie van Economische Zaken, *Eindrapport werkgroep markt en overheid - Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*, Den Haag 1997 en verder het themanummer van *Welwezen* over 'Het paarse troetelkind: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit', februari 1996.

regels nodig.<sup>181</sup> Daarom is de term ‘herregulering’ in dit verband passender.

De belangstelling voor de markt heeft betrekking op een verbetering van de marktwerking waar deze te wensen overlaat en op de introductie van marktwerking in sectoren die tot nu toe op een andere wijze zijn geordend. Verbetering van de marktwerking wordt nagestreefd via de nieuwe Mededingingswet die afspraken tussen ondernemingen verbiedt, tenzij de reikwijdte daarvan beperkt is of het algemeen belang er door wordt gediend (paragraaf 5.3.5).

Bij de introductie van marktwerking in sectoren die tot nu toe op een andere wijze geordend zijn gaat het enerzijds om een terugtrekkende overheid bij de voorziening van publieke goederen zoals het openbaar vervoer en de electriciteitsvoorziening, en anderzijds om de ‘vermarkt- ing’ van sectoren die op grond van het algemeen belang zich aan de tucht van de markt hebben onttrokken. Enkele voorbeelden hiervan zijn: sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, advocatuur en notariaat. Hoe één en ander zal uitpakken is nog niet bekend. De introductie van marktwerking vergt een lange periode van deregulering en regulering, van het aanleren van marktconform gedrag en van de ontwikkeling van nieuwe instituties die het marktverkeer in goede banen leiden. Het is daarom ook nog niet duidelijk of al deze sectoren daadwerkelijk door de markt geordend kunnen worden. Er bestaat een reële kans dat dit niet het geval zal zijn, want ook bij de omslag in het denken van corporatisme naar transactiestaat worden kritische kanttekeningen geplaatst die steeds meer ingang vinden.

## 5.6 SGP en de economische orde in Nederland

### 5.6.1 Kernnoties en de economische orde van Nederland

We vatten onze normatieve visie op de economische orde in een aantal hoofdlijnen samen. Het primaat van de economische orde ligt bij de markt (paragraaf 4.7.2). De markt wordt gekenmerkt door individueel eigendomsrecht (paragraaf 3.3.2) waardoor mensen hun persoonlijke verantwoordelijkheid voor de Bijbelse opdracht tot rentmeesterschap (paragraaf 3.5.2) gestalte kunnen geven. Omdat op de markt de drijfveer van berekendheid (welbegrepen eigenbelang) centraal staat (para-

---

<sup>181</sup> E.E.C. van Damme, ‘Marktwerking en herregulering’, in: R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander e.a. (red.), *Markt en wet*, Deventer 1996, p. 19-43.

graaf 3.3.1) en zij daarnaast wordt gekenmerkt door onmogelijkheden en imperfecties (paragraaf 4.4) zijn aanvullingen en correcties nodig in de vorm van instituties en organisatievormen (paragraaf 4.5). In de eerste plaats betreft dit een zaak voor de direct betrokkenen. Behalve individuen kan het daarbij ook om samenlevingsverbanden gaan (paragraaf 5.3). Wanneer markt en marktpartijen niet in staat zijn om een simultane realisatie van normen te bewerkstelligen komt de overheid in beeld (paragraaf 3.5.3 en 4.6). Daarnaast heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de algemene voorwaarden voor het marktverkeer, het stichten van publieke gerechtigheid en het bestrijden van alles wat deze gerechtigheid bedreigt (paragraaf 4.7.3). Aan de orde is nu de vraag of de economische orde van Nederland aan deze normatieve visie beantwoordt. Wij bespreken achtereenvolgens: markt en instituties (paragraaf 5.6.2); overheid en economisch beleid (paragraaf 5.6.3); overleconomie en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (paragraaf 5.6.4); en de opkomst van het marktdenken (paragraaf 5.6.5).

### 5.6.2 Markt en instituties

Nederland heeft een economische orde die qua vormgeving mede door christelijk gedachtegoed is geïnspireerd. Dit wil niet zeggen dat Nederland de ideale economische orde heeft, maar wel dat in deze orde elementen aanwezig zijn die ervoor zorgen dat recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden en die de marktpartijen en de overheid in staat stellen om een simultane realisatie van normen na te streven. Nederland onderscheidt zich daarbij van het buitenland vanwege de aandacht voor overleg en harmonie tot uitdrukking komend in een verhoudingsgewijs grote mate van arbeidsrust.<sup>182</sup>

De economische orde van Nederland wordt gekenmerkt door een veelheid van instituties. Aan de hand van voorbeelden uit de bouwsector hebben we gezien hoe deze het marktverkeer mogelijk maken, in goede banen leiden en begrenzen. Hoewel instituties en organisatievormen noodzakelijk zijn, wil dit nog niet zeggen dat ieder niveau van marktregulering adequaat is. Er kan te weinig geregeld zijn maar ook te veel. In

---

<sup>182</sup> 'Het harmoniedenken in de SER was wel een beetje typisch Nederlands', aldus J. Zijlstra, oud-minister en voormalig president-directeur van de Nederlandsche Bank, in gesprek met Arjo Klamer. Laatstgenoemde ziet de na-oorlogse economische orde van Nederland als 'de realisering van een christelijke droom'. Klamer, *Verzquilde dromen*, p. 43, 50.



het laatste geval wordt de werking van de markt te veel beperkt waardoor de transactiekosten voor de samenleving als geheel kunnen toenemen. Een algemeen oordeel over de institutionalisering in Nederland kan moeilijk worden gegeven. Wel bepleiten wij een strakker beleid op terreinen waar de ongebondenheid van mensen zaken oproept die op grond van de Bijbel moeten worden afgewezen. Concreet denken wij aan kwetsende reclame, aan verderfelijke producten en aan de gelijk-schakeling van de zondag met de andere dagen van de week in de Winkeltijdenwet en de Arbeidstijdenwet. Belangrijker dan te spreken over een te veel of een te weinig aan instituties is de manier waarop met institutionalisering wordt omgegaan. In een dynamische economie is een voortdurende beoordeling van de werking en de effecten van instituties gewenst. In die zin staan wij niet negatief ten opzichte van het onderdeel wetgevingskwaliteit uit het MDW-project (paragraaf 5.5) en juichen wij een kritische beoordeling van iedere vorm van institutionalisering toe.

Het zal echter duidelijk zijn dat in de visie van de SGP de kwaliteit van de regelgeving ten diepste nauw samenhangt met de Bron waaraan regels worden ontleend. In verband daarmee wijst de SGP dan ook steeds op gebondenheid van de overheid aan Gods Woord en Wet. Uiteindelijk is dat Woord de toetssteen van alle regelgeving. Helaas ontbreekt dit aspect aan het MDW-project. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat van de zijde van de regering is benadrukt dat het MDW-project niet is gediend met een brede ideologische discussies over de economische orde. De aanpak van het project is daarom erg pragmatisch en wordt voornamelijk beheerst door economische motieven. Met Balkenende kunnen we concluderen dat in het MDW-project meer aandacht dient te worden gegeven 'aan het thema van de maatschappelijke verantwoordelijkheid en de rol van maatschappelijke instituties, niet om concurrentie-belemmerende maatregelen tegen te houden, maar wel om te erkennen dat zorgvuldig handelende maatschappelijke instellingen en verbanden een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een leefbare samenleving. Ook die elementen zijn van betekenis voor wetgevingskwaliteit. Dat betekent dat eenzijdige aandacht voor economie en marktwerking op het gebied van deregulering moet worden bijgesteld.'<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> J.P. Balkenende, *Deregulering en maatschappelijke ordening*, lezing voor de studiemiddag wetgevingsvraagstukken, 30 november 1995.

### 5.6.3 Overheid en economisch beleid

In de doelstellingen voor het overheidsbeleid zien wij iets terug van een simultane realisatie van normen. Wij hebben daar waardering voor, maar bepleiten tegelijkertijd een ‘slanke’ overheid. De overheid heeft een taak in de voorziening van publieke goederen en in de correctie van de onmogelijkheden en de imperfecties van de markt, maar er moet voor worden gewaakt dat de overheid een zware last wordt voor de particuliere sector. Wij zien een overheidstaak op het terrein van de sociale zekerheid. Omdat het hier gaat om een correctie van één van de pijlers van de markt - namelijk eigendomsrechten - is de markt niet goed in staat om hierin te voorzien. Een belangrijke taak kan aan het middenveld worden toegekend, maar omdat de overheid een schild der zwakken is, zal zij altijd moeten voorzien in een sociaal vangnet op minimumniveau. Afhankelijk van hetgeen markt en middenveld voortbrengen, kan de overheidstaak worden uitgebreid. Daarbij hebben wij onze twijfels bij de mogelijkheden van de markt zoals we in hoofdstuk 8 nader zullen uitwerken.

Wij erkennen de zelfstandige taak van de overheid in de economie, maar dit wil niet zeggen dat wij iedere vorm van overheidsbeleid met instemming begroeten. Van een anti-cyclisch bestedings- en begrotingsbeleid verwachten wij niet veel goeds. De bezwaren zijn reeds eerder genoemd en deze worden breed gedragen. Een begrotingsbeleid waarin de overheid streeft naar uitgavenbeheersing en lastenvermindering heeft onze volledige instemming. Het monetair beleid achten wij van grote betekenis. Een sterke economie heeft een sterke gulden nodig. Hoewel Nederland sinds een aantal decennia in het monetair beleid sterk afhankelijk is van grote buurlanden als Duitsland, gaat het ons te ver om de gulden op te offeren aan de euro en de bevoegdheid voor het monetair beleid uit handen te geven aan een internationale instantie. In hoofdstuk 6, dat handelt over de internationale economische orde, komen we hier uitgebreid op terug. Geleide loon- en prijspolitiek doet naar onze mening afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van het particulier initiatief en de georganiseerde samenlevingsverbanden. Alleen als er zeer duidelijke aanwijzingen zijn dat het algemeen belang door de marktprijzen wordt geschaad is richtinggevend overheidsingrijpen voor ons bespreekbaar.

Wij zien de noodzaak in van economisch structuurbeleid. Het kan nodig en gewenst zijn dat de overheid zwakke regio's en sectoren met

financiële middelen in een betere concurrentiepositie helpt. Tegelijkertijd zijn wij zeer beducht voor generieke maatregelen en subsidies in bodemloze putten. Wanneer in de internationale concurrentie een koude sanering van sectoren plaats vindt, betekent overheidssteun aan zwakke bedrijven niet meer dan uitstel van executie. Wij bepleiten daarom een zorgvuldige toetsing bij de toekenning van subsidies en een strakke bewaking van de budgetdiscipline bij de besteding van de gelden. Op het terrein van ‘research and development’ kunnen ‘prisoner’s dilemma’s’ en vormen van liftersgedrag een optimale allocatie tegenhouden. Overheidsingrijpen kan dan gewenst zijn, met name ter stimulering van fundamenteel onderzoek dat niet zo snel in ondernemingswinsten kan worden omgeslagen. Daarnaast kan de overheid de uitwisseling van nieuwe inzichten bevorderen via innovatiecentra en andere organisatievormen. In beginsel staan wij positief tegenover het technologiebeleid. Wel vinden wij dat de overheid ook de inhoud van technologieprogramma’s in haar besluitvorming over subsidiëring moet betrekken. Technologieën die op grond van de Bijbel discutabel zijn, zoals het klonen van mensen en beesten, dienen verboden te worden en mogen nimmer door enige vorm van overheidssubsidie verder worden ontwikkeld.<sup>184</sup>

Arbeid is het aangewezen middel om inhoud te geven aan de bijbelse cultuuropdracht. Het is daarom belangrijk dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk deelneemt aan het arbeidsproces. Dit hoeft niet altijd betaalde arbeid te zijn. Ook de zorg voor het gezin en de familie en allerlei vormen van vrijwilligerswerk kunnen als deelname aan het arbeidsproces worden gezien. Van belang is het echter dat iedereen die wil werken dat ook kan en dat niemand zich zonder geldige reden aan het arbeidsproces kan onttrekken. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de direct betrokkenen waaronder de sociale partners. In het verlengde hiervan ligt er ook een taak voor de overheid als schild voor de zwakken. Wij zien de overheidstaak vooral als vangnet voor groepen werklozen die om uiteenlopende redenen op de reguliere arbeidsmarkt niet aan een baan komen. Banenpools en andere vormen van georganiseerde banen zoals Melkertbanen kunnen daarom op de instemming van de SGP rekenen. In hoofdstuk 8 komen we daar uitgebreider op terug.

---

<sup>184</sup> Zie bijvoorbeeld het SGP-standpunt over biotechnologie in: H.F. Massink e.a., *Genen in het geding - SGP-visie op genetische manipulatie*, Houten 1994.

Op de vrije markt kunnen ondernemingen de tucht van de markt ontlopen of ongedaan maken. Via het mededingingsbeleid kan de overheid hiertegen optreden. In het belang van consumenten en andere betrokkenen kan dit gewenst zijn. De vrije markt behoeft beteugeling en daar valt ook het mededingingsbeleid onder. Wij zijn echter geen voorstander van een al te scherp beleid. Afspraken tussen ondernemingen kunnen in dienst staan van het algemeen belang. Zeker wanneer de effecten niet op voorhand negatief zijn zoals bij de aanbestedingsregelingen in de bouw pleiten wij er voor om de tegenstelling tussen het 'ja mits' en het 'nee tenzij' niet op de spits te drijven. Verder dient elk mededingingsrechtelijk ingrijpen getoetst te worden op legitimiteit en effectiviteit vanuit het besef dat de werking van de markt berust op conventies, regels en afspraken.

#### **5.6.4 Middenveld en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie**

In de verhouding tussen overheid en burger heeft het maatschappelijk middenveld een wezenlijke functie. Zoals uit paragraaf 5.4 blijkt, betreft het hier de inrichting van de samenleving. Bij die inrichting gaat het om de taak en de verantwoordelijkheid van de overheid, maar tevens om de taak en de plaats van maatschappelijke organisaties.<sup>185</sup> Ook in de staatkundig-gereformeerde visie is een vitaal middenveld onontbeerlijk.<sup>186</sup> Het wegvallen van intermediaire instituties en het proces van verstatelijking, waarin organisaties van het middenveld steeds meer aanschurken tegen en leunen op de overheid, moet dan ook worden beschouwd als een bedreiging voor een gezonde samenleving.<sup>187</sup>

Ook met betrekking tot het economisch leven heeft het middenveld een belangrijke taak. Vermeldenswaard is dat dit reeds in de zestiende eeuw werd onderkend door de theocraat Johannes Althusius. Hij besteedt in zijn *Politica* in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht aan de

---

<sup>185</sup> Vergelijk: J.P. Balkenende, *Verantwoordelijkheid en recht. Een beschouwing over pluriformiteit, maatschappelijke verantwoordelijkheid en verdeling van taken en bevoegdheden*, Zwolle 1995, p. 10.

<sup>186</sup> H.F. Massink constateert in dit verband echter dat de visie op de inrichting van de samenleving bij de SGP geen prominente plaats heeft gekregen en roept - met een verwijzing naar de traditie waarin de SGP wil staan - op tot een bezinning op dit punt. H.F. Massink, 'Theocratie: de dubbele dualiteit. Enkele gedachten over de verhouding van kerk, staat en samenleving', in: *Zicht* (1998) nr. 1, p. 14-17.

<sup>187</sup> Joh. Weggeman e.a., *Weer wat nieuws! Een kritische blik op staatkundige vernieuwingen*, Houten 1996, p. 29.

gildenstructuur. In dat verband benadrukt hij dat het nastreven van een gemeenschappelijk doel door de leden van een gilde inhoudt dat ze een privaat verband of lichaam vormen en geen afzonderlijke individuen zijn.<sup>188</sup>

Vanuit de gedachte van onderscheiden verantwoordelijkheden is het middenveld betrokken op de ordening van sectoren en bedrijfstakken. In een economische orde tussen beginsel en belang dienen alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid te nemen en de zorg op zich te nemen voor een 'effectieve' werking van de economie. In de eerste plaats gaat het daarbij om privaatrechtelijke regelingen van de marktpartijen en publiekrechtelijke regelingen van de overheid. Het PBO-stelsel plaatst ons met een vermenging van verantwoordelijkheden voor een dilemma. Het belangrijkste bezwaar van de SGP tegen het PBO-stelsel is dan ook dat bij de PBO publieke bevoegdheden in private handen worden gegeven.<sup>189</sup> Wanneer echter vanuit de vrije-marktpositie wordt geredeneerd, bestaat er ruimte voor de PBO als economische organisatievorm. Wij erkennen dat de markt uit zichzelf niet in staat is tot een simultane realisatie van normen. Ingrijpen en institutionaliseren is dan in veel gevallen gewenst. Wanneer er mogelijkheden voor liftersgedrag bestaan of het dilemma der gevangen de marktpartijen ervan weerhoudt om een privaatrechtelijke regeling te treffen en sectorspecifieke deskundigheden een rol spelen kan een algemeen verbindend verklaring van een privaatrechtelijke regeling een oplossing bieden. De PBO voorziet hierin, en in deze zin kan zij op onze steun rekenen. Daarmee koesteren wij geen droombeelden van een politieke blauwdruk of een organisch geordende maatschappij. Daarmee sluiten we ook onze ogen niet voor de nadelen die aan de PBO kleven. Het gaat ons om een realistische kijk op een zakelijk arrangement dat in sommige opzichten zijn diensten kan bewijzen. Onze acceptatie van PBO's in de praktijk is daarom aan een aantal cruciale voorwaarden gebonden. Voor de beoordeling stellen wij een traject van vier fasen voor:

1. Het moet vaststaan dat het project of de regeling het algemeen belang dient. Hierbij kunnen drie mogelijkheden worden onderscheiden: a) er is alleen sprake van ondernemingsbelangen; b) er staan alleen

---

<sup>188</sup> Johannes Althusius, *Politica. An abridged translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, edited and translated by F.S. Carney, Indianapolis 1995, p. 33-38.

<sup>189</sup> Zie onder meer: Kamerstukken II 1996/97, 25 091, nr. 7, p. 18-19.

maatschappelijke belangen (en waarden) op het spel; en c) zowel ondernemingsbelangen als publieke belangen en waarden spelen een rol. In het eerste geval is er naar onze mening alleen ruimte voor privaatrechtelijke regelingen. Komen bepaalde groepsbelangen op deze manier niet van de grond, dan is dat jammer maar geen zaak voor een publiekrechtelijke regeling. Stimulering van overheidswege op basis van vrijwilligheid kan natuurlijk wel zinvol zijn. Concreet betekent dit dat wij PBO-regelingen voor collectieve reclame, sectoronderzoek en exportbevordering afwijzen. In het tweede geval zien wij alleen ruimte voor regelingen van overheidswege. De overheid kan particulier initiatief en middenveld daarbij betrekken en deskundigheid inhuren waar dat nodig is, maar zij blijft degene die het initiatief neemt en de regeling ten uitvoer brengt. In het derde geval is er ruimte voor PBO-achtige constructies, mits aan onderstaande voorwaarden is voldaan.

2. Vervolgens moet vaststaan dat de zaken die in het geding zijn alleen via de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kunnen worden gerealiseerd en niet via minder ingrijpende alternatieven als coöperaties, privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden en eenmalige publiekrechtelijke regelingen. Het moet met andere woorden duidelijk zijn dat de markt via het dilemma der gevangen of mogelijkheden tot liftersgedrag niet tot een simultane realisatie van normen in staat is. Wellicht dat de ketenbeheersing in de varkenssector via het particulier initiatief ook van de grond was gekomen, misschien zelfs met een kwaliteitsproduct in plaats van met een bulkproduct. Bij de actie 'Pak aan' kan worden aangetekend dat goede werkkleding in de sector van de stukadoors tot de verantwoordelijkheid van de werkgever kan worden gerekend en dat particulier initiatief daarom de eerst aangewezen optie is.

3. Er moet een afweging worden gemaakt tussen het beoogde algemeen belang en de beperking van ondernemingsvrijheid die uit het publiekrechtelijk ingrijpen volgt. Wanneer de dwang die op ondernemingen wordt gelegd niet in verhouding staat tot het publieke doel is een PBO-regeling niet op zijn plaats. Bij onduidelijkheid kan het verstandig zijn om met een privaatrechtelijke regeling te beginnen en te bezien wat de maatschappelijke effecten zijn wanneer enkele ondernemingen niet mee doen. Pas in een tweede fase kan dan tot algemeen verbindend verklaring worden overgegaan. Mogelijk functioneert de Winterschilder ook als privaatrechtelijke regeling, al moeten wij ons er terdege van bewust zijn dat niet deelnemende bedrijven via een scherpe prijsstelling in de zomer de Winterschilder uit de markt kunnen prijzen.

4. Wordt uiteindelijk voor een PBO-constructie gekozen, dan moet deze 'effectief' zijn, dat wil zeggen dat recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden en dat de normen die in het geding zijn simultaan worden gerealiseerd. De notie van de onderscheiden verantwoordelijkheden houdt in dat de marktpartijen hun deskundigheid inbrengen en voor een draagvlak in de sector zorgen en dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en de regelingen niet klakkeloos algemeen verbindend verklaart maar deze toetst aan de effectiviteit in de betekenis van een simultane realisatie van normen. Wanneer marktpartijen het schap gebruiken voor eenzijdige lobby van ondernemingsbelangen wordt de notie van onderscheiden verantwoordelijkheden geweld aangedaan. Het Landbouwschap is eraan ten onder gegaan. Toen het over marktwerking ging hebben wij bij een simultane realisatie van normen steeds aandacht gevraagd voor normen van buiten de economie. Bij de PBO, waar externe normen aan het marktverkeer worden opgelegd, vragen wij expliciet aandacht voor de economische normen. De regeling dient efficiënt te zijn hetgeen inhoudt dat de uitvoeringskosten zo laag mogelijk moeten zijn, dat innovaties niet mogen worden afgeremd en dat de beperking van de concurrentie niet groter mag zijn dan voor het doel strikt noodzakelijk is.

Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, zijn wij bereid regelingen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties te accepteren en te steunen. Het zal duidelijk zijn dat wij daarmee geen grootschalige verwachtingen koesteren. Wel denken wij dat sommige activiteiten van PBO's een bijdrage leveren aan een simultane realisatie van normen, zoals de Winterschilder, de landelijke actie tegen winkelcriminaliteit, de reorganisatie van de visserij en de uitvoering van Europese regelingen door het Hoofdbedrijfschap Akkerbouw en het Productschap Zuivel.

#### **5.6.5 De transactiestaat als ideaal?**

Als wij in onze normatieve visie het primaat van de economische orde bij de markt leggen betekent dit niet dat wij de markt als wondermiddel voor alle problemen zien. Uit ons pleidooi voor institutionalisering en onderscheiden verantwoordelijkheden is dat voldoende duidelijk geworden. In het MDW-project bespeuren wij een groot vertrouwen in de markt. Voor een deel gaan wij daar in mee want instituties kunnen doorgesloten zijn en kartels kunnen het algemeen belang schaden. Tegelijkertijd willen wij waarschuwen voor een onvoorwaardelijk vertrouwen in de markt. De transactiestaat als een geheel door markten

geordende samenleving beantwoordt niet aan onze normatieve visie op de economische orde. Marktwerking is een sectoraal gebeuren en dient daarom sectoraal te worden bestudeerd. Per sector of bedrijfstak moet eerst een beeld worden gevormd van de effectiviteit van het economisch proces aan de hand van de (belangrijkste) normen die in het geding zijn. Vervolgens moet worden beargumenteerd bij welke combinatie van eigendom(srechten) en coördinatie(mechanismen) een simultane realisatie van normen kan worden bereikt, rekening houdend met een eventuele wisselwerking met de drijfveren in de zin van regulerende motieven. Aanpassing van instituties kan een advies zijn. Dit advies kan zover gaan, dat de werking van de markt nagenoeg of geheel wordt uitgeschakeld ten gunste van andere ordeningsstructuren. In hoofdstuk 7 - 10 willen wij het dilemma van economische orde en marktwerking tussen beginsel en belang uitwerken voor vier deelterreinen van de Nederlandse economie: milieu, arbeid en sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Eerst zullen wij echter stil staan bij de internationale economische orde (hoofdstuk 6).



## 6. Economische orde over de grenzen

### 6.1 Internationale economie

Geen enkele nationale economie functioneert onafhankelijk van haar internationale omgeving. Internationale economische ontwikkelingen hebben meer of minder invloed op het economisch leven binnen de landsgrenzen. De mate daarvan hangt af van de openheid van een economie die kan worden afgelezen aan de verhouding tussen export en import in relatie tot het Bruto Binnenlands Product (BBP). In 1996 bedroeg de Nederlandse export 53,7 procent van het BBP, terwijl de import 47,3 procent van het BBP was.<sup>190</sup> Nederland heeft daarmee een zeer open economie. Dit in tegenstelling tot een land als Frankrijk - verhoudingscijfers export en import respectievelijk 24,0 en 21,4 procent van het BBP - dat in bepaalde opzichten autarkische trekken vertoont. Als oorzaak van een relatieve openheid of geslotenheid spelen de grootte van het land, de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, een omvangrijk landbouwareaal en een gediversificeerde industriële sector een belangrijke rol. Daarnaast zijn de politieke cultuur en de plaats die protectionisme en vrijhandel daarin hebben gekregen van groot belang. De opvattingen daarover wisselen van tijd tot tijd en van plaats tot plaats. Men zou kunnen zeggen dat het onderwerp van de internationale economische orde balanceert tussen protectionisme en vrijhandel, waarbij de balans nu eens in de ene richting doorslaat en dan weer naar de andere. In paragraaf 6.2 zullen wij deze typering nader uitwerken, waarbij we vervolgens in paragraaf 6.3 aandacht vragen voor de normatieve aspecten van het economisch handelen in een internationale context. Het gaat ons dus om de beoefening van de economie tussen protectionisme en vrijhandel, èn tussen beginsel en belang. Dat is geen eenvoudige zaak. In dit hoofdstuk zullen wij dan ook niet tot zeer gedetailleerde antwoorden en verstrekkende conclusies komen. Veeleer vragen wij aandacht voor de complexiteit van de vraagstukken op het terrein van de internationale economie en voor de dilemma's die zich bij een normatieve stellingname voordoen. Een treffende illustratie hiervan biedt de spanningsvolle verhouding tussen het autonome karakter van ont-

---

<sup>190</sup> In absolute cijfers bedroeg de Nederlandse uitvoer in 1996 358.260 miljoen en de invoer 315.570 miljoen gulden, terwijl het bruto binnenlands product (in marktprijzen) 667.640 miljoen gulden was. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Jaarboek 1998*, Voorburg/Heerlen 1998, p. 380 (tabel 1), 387 (tabel 11).

wikkelingen en de verantwoordelijkheid van deelnemers in de internationale economie. Aan de hand van een beschrijving van het globaliseringsproces in paragraaf 6.4 en de reacties daarop in paragraaf 6.5 wordt dit dilemma geschetst. De slotparagrafen geven aan op welke wijze de SGP hierin positie kiest.

## 6.2 Tussen protectionisme en vrijhandel

De discussie over de benadering van internationale economie wordt al eeuwenlang beheerst door de controverse tussen voorstanders van protectionisme en de bepleiters van een vrij handelsverkeer. Sinds de zeventiende eeuw zet het pleidooi voor vrijhandel de toon voor de internationale economische politiek van Nederland. Misschien niet verwonderlijk voor een klein land dat leeft van de handel, maar het is niet altijd zo geweest. Een duidelijk aanwijsbaar omslagpunt ligt bij Hugo de Groot (1583-1645) publicatie *Mare liberum* (De vrije zee) uit 1609, waarin hij de zee tot publiek eigendom verklaarde en zo de weg opende voor internationale vrijhandel.<sup>191</sup> Tot dan toe waren de standpunten van geleerden zoals Dirk Graswinckel (1600-1666) gemeengoed. Deze econoom *avant la lettre* bepleitte een protectionistisch beleid en beargumenteerde dat vanuit de praktijk van de graanhandel.<sup>192</sup> De controverse tussen Graswinckel en De Groot illustreert de steeds terugkerende discussie tussen de voorstanders van protectionisme en de aanhangers van internationale vrijhandel. In de achttiende eeuw werd deze pennenstrijd gevoerd door Adam Smith en de mercantilisten.

### 6.2.1 Adam Smith en de mercantilisten

Het protectionistisch standpunt wordt ingegeven door verdediging van het nationaal belang, in casu vergroting van de nationale welvaart en bescherming van de werkgelegenheid. De 'mercantilisten' (Engelse kooplieden) die in veel gevallen ook aan het roer van het schip van staat

---

<sup>191</sup> Het traktaat *Mare liberum* is het anoniem uitgegeven twaalfde hoofdstuk uit Hugo Grotius' postuum gepubliceerde werk *De iure Praedae* (Over het buitrecht), waarmee hij in opdracht van de Verenigde Oostindische Compagnie de verovering van een rijkbeladen Portugese kraak door admiraal Heemskerck rechtvaardigde. Voor een toelichting, zie: H.J.M. Nellen, *Hugo de Groot (1583-1645). De loopbaan van een geleerd staatsman*, Weesp 1985, p. 15-16.

<sup>192</sup> Voor een uitgebreide behandeling van de visies van Hugo de Groot en Dirk Graswinckel, zie: H.J. Wagener, 'Free Seas, Free Trade, Free People: Early Dutch Institutionalism', in: *History of Political Economy* 26 (1994), nr. 3, p. 395-422.

stonden, waren het er over eens dat het vergaren van rijkdom in de vorm van geld het belangrijkste oogmerk van overheidsbeleid was. Zij waren voor protectionisme, bescherming van het staatsbelang dat - niet geheel toevallig - samenviel met hun eigenbelang. Vergroting van de geldvoorraad betekende een toename van de nationale rijkdom. Ze hadden een afkeer van concurrentie, omdat hierdoor de prijzen daalden en navenant hun winsten. Het inzicht dat inflatie de in geld- en goudvoorraden opgeslagen welvaart zou kunnen aantasten, was in die tijd nog niet doorgedrongen. Het was in de optiek van de 'mercantilisten' altijd beter om goederen aan anderen te verkopen, dan van anderen te kopen.<sup>193</sup>

De verdedigers van vrijhandel baseren hun visie op de theorie van de wederzijdse voordelen van internationale handel. In 1776 keerde Adam Smith (1723-1790) zich in zijn *The Wealth of Nations* tegen de mercantilisten.<sup>194</sup> Internationale arbeidsverdeling en de daaruit resulterende internationale handel zou naar zijn mening de volkeren welvaart brengen. David Ricardo (1772-1823) bouwde de argumentatie uit met zijn theorie van de comparatieve voordelen. Hij toonde aan dat handel over de grenzen voordeel voor beide partners oplevert, zelfs wanneer het ene land alle te verhandelen producten minder efficiënt produceert. Ricardo's punt was dat de verhoudingen in productiekosten onderling verschillen. Landen specialiseren zich in die producten die zij verhoudingsgewijs het meest voordelig kunnen produceren. Het comparatieve kostenvoordeel kan door de mogelijkheid van toenemende schaalvoordelen vergroot worden tot een absoluut kostenvoordeel. Maar ook zonder dat laatste is internationale handel voordelig voor alle betrokken partijen, zo luidt de Ricardiaanse conclusie. Handel over de grenzen vergroot de welvaart van alle betrokkenen.

### 6.2.2 Een permanente controverse

Voor beide standpunten, vrijhandel en protectionisme, zijn valide argumenten aan te voeren. De voorstanders van vrijhandel staan sterk met 'hun' theorie van comparatieve kostenvoordelen. Het mercantilisme heeft evenzeer een steekhoudend argument wanneer zij wijst op het

---

<sup>193</sup> Zie J.K. Galbraith, *Economie in perspectief. Economische geschiedenis als spiegel van de toekomst*, Baarn 1989, p. 40.

<sup>194</sup> De volledige titel van dit werk luidt: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1776.

belang van nationale industrieën en sectoren die in de internationale concurrentiestrijd ten onder kunnen gaan. In de loop van de geschiedenis heeft de controverse dan ook telkens weer de kop opgestoken, waarbij de reikwijdte (of het domein) van de discussie bovendien steeds groter is geworden. De controverse tussen 'protectionisme' en 'vrijhandel' voltrekt zich namelijk in steeds wijder wordende cirkels, van regionaal vlak (Middeleeuwen) via nationaal (achttiende eeuw) naar mondiaal niveau (twintigste eeuw).

De ontwikkeling in Europa is in dit verband illustratief. De Europese economische samenwerking richt zich, volgens het Verdrag van Rome, sinds 1958 op een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal binnen het totale grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie.<sup>195</sup> Maar met het wegnemen van de binnengrenzen in de Europese Unie zijn tegelijk de buitengrenzen hoger opgetrokken, waardoor de laatste stap van continentaal naar mondiaal niveau nog in het verschiet ligt.

De positie van de SGP vormt op het voorgaande geen uitzondering. In de jaren voor de Tweede Wereldoorlog toonde de SGP zich over het algemeen een voorstander van maatregelen ter bescherming van de binnenlandse markt tegen goedkope buitenlandse producten. Deze stellingname dient gezien te worden in de context van de economische crisis van de jaren dertig. Het mede vanuit religieuze overwegingen ingegeven argument voor het SGP-standpunt luidde dat vrijhandel zou leiden tot internationalisme, wat naar de mening van ds. G.H. Kersten niet strookte met het feit dat Nederland was ontstaan onder leiding en bestuur van God.<sup>196</sup> Onder leiding van ds. P. Zandt koos de SGP-fractie in de Tweede Kamer voor het vrijhandelsstandpunt. Deze keus kan geïnterpreteerd worden als in volstreekte tegenstelling met het standpunt van vóór de Tweede Wereldoorlog. Maar dan wordt niet in rekening gebracht dat de overheid zich in de tijd van ds. Zandt een zeer actieve rol toebedeelde bij de wederopbouw van het land na de oorlog. Tegen de hoofdstroom van de tijd in benadrukte de SGP-fractie dat de overheidsbemoeienis ten aanzien van het economisch leven beperkt dient te zijn. Dit standpunt werd door de latere SGP-fracties weer van

---

<sup>195</sup> We hanteren hier de aanduiding Europese Unie die sinds het Verdrag van Maastricht (1992) officieel is. Voordien was er sprake van de Europese Gemeenschap(pen).

<sup>196</sup> J. Doornebal, 'Om den brode', in: *Van Goedertierenheid en trouw - 75 jaar Staatkundig Gereformeerde Partij*, onder redactie van J. Mulder, Den Haag 1993, p. 227. Ook dr. A. Kuiper beargumenteerde zijn visie vanuit de ontstaansgeschiedenis van Nederland.

zijn scherpe kantjes ontdaan, vooral vanwege de opkomst van het economisch liberalisme (marktdenken) onder gelijktijdige teloorgang van het socialisme en de optredende globalisering.

### 6.3 Invulling van kernnoties

In de internationale economie ontmoeten marktpartijen elkaar vanuit nationale economieën die op verschillende manieren geordend zijn. Die ordening hangt samen met de invulling die aan de in hoofdstuk drie onderscheiden kernnoties wordt gegeven vanuit gemeenschappelijk gedeelde religieuze en culturele waarden en normen. In internationaal verband ontbreekt een dergelijk gemeenschappelijk kader. Er wordt wel gerefereerd aan de mensenrechten, zoals opgesomd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties uit 1948. De mensenrechten kunnen echter niet een zodanige rol vervullen, omdat de uiteenlopende interpretaties en toepassingen ervan teruggaan op een enorme diversiteit in het genoemde patroon van waarden en normen.<sup>197</sup> De constatering in hoofdstuk vier dat iedere nationale markt-plus economie een specifieke invulling geeft aan de ‘plus’ hangt hiermee nauw samen.

De marktpartijen die elkaar op het niveau van de internationale economie ontmoeten, dragen deze land-specifieke invulling met zich mee of worden daarmee geconfronteerd. De autonome positie van de marktpartijen komt daarom op dit niveau pregnanter tot uitdrukking. Tegelijk zal deze zelfstandigheid in belangrijke mate afnemen door de tendenzen van internationalisering en globalisering. Internationale instituties vervullen hierin een niet weg te denken rol. In het vervolg van deze paragraaf gaan we na hoe we de kernnoties kunnen concretiseren.

#### 6.3.1 Drijfveren

Het vertoog in paragraaf 6.2 over de controverse tussen vrijhandel en protectionisme maakt duidelijk dat er verschillend werd en wordt gedacht over de wijze waarop het belang van de (staats)gemeenschap het beste wordt gediend. De drijfveer van het nationale eigenbelang treedt hier als vanzelf op de voorgrond. Een nuancering is echter op haar plaats. Want het opkomen voor het belang van een volk of natie-staat is namelijk geen projectie van het ordinaire eigenbelang van individueel

---

<sup>197</sup> Voor een nadere beschouwing over mensenrechten en de SGP-visie daarop, zie: J.H. Visser e.a., *Ver neg en toch dichtbij. SGP-visie op buitenlandsbeleid*, Houten 1996, p. 52-62.

naar internationaal niveau. Het belang betreft hier een publieke zaak van een staatsgemeenschap. De uitoefening ervan kan echter de interesse van een andere publieke gemeenschap schade berokkenen. En zo komt het internationale proces van duwen en trekken door stadstaten, gevolgd door regio's en later natie staten, op gang. Het is hen daarbij in de eerste plaats te doen om het zelfvoorzienend zijn, wat door de technologische ontwikkeling vrijwel onmogelijk is voor kleinere landen. In de tweede plaats probeert men - zoals reeds opgemerkt - een zo hoog mogelijk niveau van welvaart te bereiken.

In normatieve zin is het belang van een nationale staat en de internationale gemeenschap niet gelegen in een zo groot mogelijke welvaart. Het dragend vermogen van de aarde vormt een natuurlijke begrenzing voor dit streven, zij het dat op te veel punten de welvarende landen deze grenzen niet in acht nemen. Bij het dienen van het nationale belang, moet juist ook gerekend worden met het belang van minder welvarende en onderontwikkelde landen, om zo invulling te geven aan de publieke gerechtigheid op internationaal vlak.

### **6.3.2 Eigendom**

Het internationale dispuut over de eigendom wordt vanouds beheerst door de aanspraken die nationale staten laten gelden ten aanzien van grondgebied, eventuele zeevaten daaromheen en het luchtruim erboven. Vanuit dit gezichtspunt opereren staten in de internationale economie als individuen in het groot en proberen ze hun voorraad productiefactoren te maximaliseren. Tegenwoordig is de betekenis van het nationaal eigendom aanmerkelijk afgenomen door internationale verlevtingen.

In de eerste plaats opereren veel bedrijven niet meer binnen één land, maar hebben ze zich ontwikkeld tot multinationals met eigendommen verspreid over verschillende landen en continenten. In de tweede plaats heeft de toegenomen aandacht voor de staat van de natuur en het milieu geleid tot het inzicht dat menselijk ingrijpen op dit terrein grensoverschrijdende effecten heeft. De toegenomen milieudegradatie heeft tot gevolg dat bepaalde milieugoederen zoals schoon water, schone lucht en een bestendige atmosfeer schaarse 'artikelen' worden. Werden ze voorheen beschouwd als 'onbepaald voor ieder beschikbaar', thans dringen diverse landen aan op het incorporeren van de tot nog toe ongeprijsde schaarste in de kosten van productiefactoren. Zo spraken

de westerse landen op de klimaatconferentie te Kyoto in 1997 af hun CO<sub>2</sub>-uitstoot op een termijn van vijftien jaar te reduceren.

Bedacht moet worden dat het huidige bestaan van veruit de meeste natiestaten teruggaat op historische ontwikkelingen in voorgaande tijden. Bij de erkenning van territoriale aanspraken door internationale gremia dient hiermee gerekend te worden.

### **6.3.3 Coördinatie**

De coördinatie van het internationale economische proces werd aanvankelijk overgelaten aan de vrije krachten van de 'markt', zonodig aangevuld met militair optreden om handelsbelangen te verdedigen of te vestigen. Tegenwoordig is het slagveld niet zozeer de plaats waar handelsconflicten worden uitgevochten. Er zijn internationale fora en organisaties tot stand gekomen, waarbij in internationale verdragen afspraken zijn vastgelegd ter coördinatie van het internationale handelsverkeer. Conflicten worden bijgelegd door middel van diplomatiek overleg of rechterlijke uitspraken.

Deze matiging ten opzichte van ongeclausuleerde vrije handel is noodzakelijk. Zoals nationale markten instituties behoeven, hebben ook internationale markten instituties nodig terwille van een ordelijk en rechtmatig verloop van het proces van internationale handel. Bij de notie van coördinatie gaat het instrument van marktwerking voorop, maar dit wordt beteugeld door afspraken en controle op naleving daarvan door de internationale gemeenschap. Vanwege de gevaren die verbonden zijn aan grote machtsconcentraties gaat de voorkeur uit naar intergouvernementele besluitvorming bij de totstandkoming van internationale afspraken.

### **6.3.4 Effectiviteit**

De meestgenoemde of nagestreefde doelen van de internationale economie zijn vergroting van de welvaart van de eigen natiestaat en die van de totale welvaart van de wereldbevolking. Dit eenzijdige welvaartsstreven kan echter de stabiliteit van de internationale orde aantasten, bijvoorbeeld door gewelddadige conflicten over tegenstrijdige aanspraken. Daarmee is de welvaart der naties en het welzijn van de volkeren niet gediend. Veel landen sluiten daarom multilaterale overeenkomsten ten einde conflicten te vermijden of langs gereguleerde weg op te lossen.

Denkend vanuit een simultane realisatie van normen springen twee andere doelstellingen in het oog: a. de rechtvaardigheid in de verdeling

van welvaart; b. het bewaren van de schepping. Ten aanzien van deze twee punten kunnen nationale instituties nauwelijks enige reële invloed hebben op het internationale economisch verkeer.

Vanuit het christelijk perspectief dient hierbij de bijbelse notie van gerechtigheid ingebracht te worden. Landen of volken mogen niet in zodanige armoede vervallen dat er problemen rijzen ten aanzien van de interne voedselvoorziening. Voorkoming hiervan door matiging van het welvaartsstreven en het financieren van ontwikkelingssamenwerking dient een onderdeel te zijn van het buitenlands beleid van iedere soevereine natiestaat. Daarnaast dient het welvaartsstreven ingetoomd te worden door de eis te stellen dat (verdere) schade aan natuur en milieu - Gods schepping - voorkomen of hersteld moet worden. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde biotechnologische vindingen niet voor (internationale) handel in aanmerking komen.

Met behulp van voorgaand analysekader bespreken we enkele actuele ontwikkelingen op het vlak van de internationale economie. Het verschijnsel van globalisering, de organisatie van internationale instituties, het armoedevraagstuk en de voortschrijdende economische integratie op Europees niveau komen in de volgende paragrafen aan de orde.

## **6.4 Globalisering**

Aan het einde van de twintigste eeuw maakt het verschijnsel van globalisering enorme opgang. Het is niet zo dat het hier om een volstrekt nieuw fenomeen gaat. In de volgende paragraaf laten we zien dat globalisering onderscheiden moet worden van de processen van internationalisering en multinationalisering van economieën en samenlevingen.

### **6.4.1 Van internationalisering naar globalisering**

Sinds de middeleeuwen neemt het belang van internationale handel aanmerkelijk toe. Nederland beleefde zijn Gouden Eeuw met de Verenigde Oost en West-Indische Compagnie. Kenmerkend voor het proces van internationalisering is dat goederen en diensten worden verhandeld tussen verschillende nationale economieën. De handel wordt internationaal en men streeft naar een internationale verdeling van arbeid. Regio's, en later landen, specialiseren zich daarbij in producten en diensten die passen bij hun natuurlijke bronnen, fysieke omgeving, geografische ligging, het opleidingsniveau van de bevolking en de productiecapaciteit. In een later stadium is de periode van internationalisering ook



te typeren door concurrentie tussen ondernemingen uit verschillende landen.

Bij multinationalisering zijn het de ondernemingen die hun hulpbronnen, met name kapitaal en arbeid, over verschillende nationale economieën verspreiden om de lokale markten rechtstreeks te bedienen. Dat gebeurt door productiecapaciteit in het buitenland te vestigen of aldaar kapitaalbelangen in ondernemingen te verwerven. Ook allerlei vormen van samenwerking tussen ondernemingen spelen een grote rol, bijvoorbeeld op commercieel, financieel en technologisch gebied. Bedrijven worden internationaal. Het doel van multinationals is profijt te trekken van internationale kostenverschillen in productiefactoren, met name van arbeid en kapitaal, en transportkosten te reduceren.

Globalisering gaat gepaard met ontwikkelingen op kapitaalmarkten, in de transportsector (liberalisering) en in de (tele)communicatietechniek in de richting van een wereldmarkt.<sup>198</sup> In onderscheid met multinationalisering worden niet de producten geïnternationaliseerd, maar worden de productieprocessen internationaal. Er treedt een verschuiving op van internationale arbeidsverdeling (specialisatie in producten) naar internationale arbeidsdeling (specialisatie in productieprocessen). Het world-car-concept is daarvan het bekendste - zij het niet zo succesvolle - voorbeeld. De onderdelen van een auto worden in allerlei landen geproduceerd, terwijl de assemblage dicht bij de (regionale) markten plaatsvindt. Op deze manier kunnen ondernemingen hun directe en indirecte loonkosten omlaag brengen. Andere voorbeelden hebben betrekking op het uitbesteden van de boekhouding aan een afdeling of bedrijf in Indonesië of van de software ontwikkeling aan dochterondernemingen of samenwerkende bedrijven in India.

#### **6.4.2 Oorzaken globalisering**

De oorzaak van het globaliseringsproces wordt veelal gezocht in nieuwe informatie en communicatietechnieken. Deze technieken stellen ondernemingen in staat om snel en gedetailleerd inzicht te verwerven in de winstgevendheid van het internationale bedrijfsleven en om kapitaalstromen in een steeds kortere periode de wereld over te sturen en te investeren waar de grootste opbrengsten worden verwacht. De grotere

---

<sup>198</sup> Vergelijk de beschrijving die R.F.M. Lubbers geeft in zijn 'Europa en "globalisering"', in: Internationale Spectator, 1996, p. 567-570: "'Globalisering" is een nieuw woord voor "wereldwijd" worden en maken', aldaar p. 567.

vrijheid op kapitaalmarkten is mogelijk gemaakt door de dereguleringspolitiek van overheden in de Verenigde Staten, Japan en Europa. De toegenomen vrijheid lijkt intussen te leiden tot een afgedwongen race tussen snelle en nog snellere ondernemingen: "De nieuwe mondiale economie lijkt wel een slagveld tussen economische giganten, waar de strijders geen rust en geen mededogen wordt gegund."<sup>199</sup> Bij nadere analyse zijn de oorzaken voor globalisering in twee groepen van ontwikkelingen in te delen:

a. De drijvende kracht is de technologische ontwikkeling op het terrein van communicatie en informatieverwerking. Digitalisering maakt het mogelijk dat de verwerking van informatiestromen in omvang en snelheid enorm toeneemt.

b. Er is een veranderend kader dat aan deze drijvende kracht ruim baan geeft. In dit verband wijzen we op economische, politieke, juridische en institutionele ontwikkelingen. Veel westerse landen voeren een dereguleringsbeleid dat tot uitdrukking komt in een terugtrekkende overheid die zich minder gedetailleerd met het economische leven bemoeit. In deze wereldwijde omgeving bewegen kapitaalstromen zich moeiteloos van het ene continent naar het andere. Hierdoor neemt de macht en invloed van het internationale bedrijfsleven toe. Ook wordt de afbraak van handelsbelemmerende tariefmuren en importrestricties via GATT en WTO onderhandelingen verder voortgezet. Dit streven wordt geflankeerd door een overdracht van coördinerende bevoegdheden op het technisch-economische vlak naar intergouvernementele en supranationale instituties.<sup>200</sup>

Globalisering heeft daarmee twee gezichten. Enerzijds betreft het een continu-proces van technologische, wetenschappelijke en economische wisselwerkingen dat door de individueel betrokkenen als autonoom wordt ervaren. Het heeft voor hen het karakter van een stoomwals, waarop ze geen sturende of beleidsmatige invloed hebben. Anderzijds is globalisering een ontwikkeling die door mensen wordt bevorderd en waarvoor mensen derhalve verantwoordelijkheid dragen. Deze verantwoordelijkheid is echter wel geconcentreerd bij de machthebbers en beslissers in de internationale fora.

---

<sup>199</sup> De groep van Lissabon onder voorzitterschap van R. Petrella, *Grenzen aan de concurrentie*, Brussel 1994, p. 13.

<sup>200</sup> Zie onder andere: R. Went, *Grenzen aan de globalisering?* Amsterdam 1996, p. 95-96.

### 6.4.3 Voor- en nadelen van globalisering

Globalisering heeft voor- en nadelen.<sup>201</sup> Een zichtbaar positief resultaat van globalisering is een betere benutting van productiefactoren (natuur, arbeid en kapitaal), zowel door de uiteenrafeling van productieprocessen als door de internationale concurrentiedruk die in een globaliserende economie intensiever wordt. Als gevolg neemt de totale materiële welvaart toe. Verder maakt het gemak waarmee wereldwijde uitwisseling van informatie via elektronische communicatie plaatsvindt een bundeling van expertise mogelijk die voorheen ondenkbaar was. Nieuwe technieken en andere onderzoeksresultaten worden veel sneller verspreid, waardoor de technologische vooruitgang zich steeds breder en sneller gaat voltrekken.

Globalisering heeft ook negatieve consequenties. In de eerste plaats is te voorzien dat de milieudegradatie in verhoogd tempo voortgaat. Op mondiaal vlak neemt het energie-verbruik steeds meer toe, niet alleen door het vervoer van grondstoffen, halffabrikaten en onderdelen, maar ook door stijging van het gemiddelde welvaarts- en consumptieniveau.

Een tweede negatieve consequentie ligt op het sociale vlak. De toenemende concurrentie zet de loonkosten in sommige sectoren onder druk of doet de werkloosheid stijgen. Tegelijk wordt in welvarende landen gestreefd naar een versobering van de verzorgingsstaat, waardoor sociaal zwakkeren op nog groter achterstand van de gemiddelde welvaart komen te staan.<sup>202</sup> Er is echter niet alleen sprake van een toenemende kloof binnen landen, ook tussen landen nemen de verschillen toe. Er treedt een marginalisering op van de zeer kansarme ontwikkelingslanden, terwijl de toename van de internationale handel vooral ten goede komt aan de Verenigde Staten, Japan en de lidstaten van de Europese Unie. Globalisering stoelt op westerse efficiency, op westers denken dat zich richt op economische groei en technologische vooruitgang.<sup>203</sup>

In de derde plaats wordt de afgenomen effectiviteit van nationaal overheidsbeleid onvoldoende gecompenseerd door correctiemogelijkheden

---

<sup>201</sup> Voor een inzichtelijke opsomming en waardering hiervan, zie: L. van der Waal *Kansen en bedreigingen van globalisering*, voordracht op congres van de Marnix van St. Aldegondestichting, Amersfoort 16 november 1996.

<sup>202</sup> De Europese Commissie publiceerde onlangs hierover een uitgebreide studie. Europese Commissie, *The Welfare State in Europe. Challenges and reforms*, serie European Economy 1997 no. 4, Brussel 1998.

<sup>203</sup> Vergelijk de opmerkingen van E.M.H. Hirsch Ballin en J. Pronk, 'Arme landen de dupe van globalisering', geciteerd in: *Het Financieel Dagblad*, 22 januari 1997.

van internationale instituties. Daartegenover neemt de rol en betekenis van de markt als verdelend mechanisme steeds meer toe. Voortgaande liberalisering van de handel en intensivering van internationale economische betrekkingen vergroten de invloed van grote ondernemingen, banken en financiële instellingen. Beleidsmatige afwegingen omtrent fundamentele ethische vraagstukken zoals genetische manipulatie en biotechnologie, worden in eenzijdig economisch licht geplaatst en voor een deel onttrokken aan de greep van de politiek.<sup>204</sup> Als reactie gaan nationale overheden nauwer samenwerken met buurlanden. Dit verschijnsel, dat getypeerd wordt als regionale blokvorming, bespreken we met andere reacties op globalisering in de volgende paragraaf.

#### **6.4.4 Reacties op globalisering**

Het proces van globalisering roept een aantal tegenreacties op bij overheden en ondernemingen. De belangrijkste daarvan zijn blokvorming door nationale overheden, techno-nationalisme door overheden en ondernemingen en clustering door ondernemingen.

De eerstgenoemde reactie is dat groepen van naburige landen een economisch blok vormen. Ze sluiten handelsaccorden met landen op hun continent of in hun regio en trekken tegelijkertijd de importtarieven op aan de buitengrenzen voor producten of diensten uit landen die niet tot het blok behoren. Deze regionalisering gaat dus gepaard met nieuwe vormen van protectionisme of van defensief industrieel beleid. Men kan hierin een herleving van het mercantilisme zien. De grensoverschrijdende samenwerking van overheden wordt nodig geacht om de internationaliserende economie enigermate in goede banen te kunnen leiden.

De hier bedoelde blokvorming of samenwerking krijgt meestal gestalte door middel van een vrijhandelsovereenkomst tussen zelfstandige staten. De meest bekende vrijhandelszones zijn NAFTA (USA, Canada en Mexico), ASEAN (Verband van Zuid-Oost Aziatische landen), Mercosur (Zuid-Amerikaanse landen) en de Europese Economische Ruimte (EER), een samenwerking tussen Europese vrijhandels-associatie (EF-TA) en de Europese Unie (EU). De EU is de meest vergaand geïnte-

---

<sup>204</sup> 'Het afnemende gezag van nationale overheden versterkt de positie van actiegroepen en non-gouvernementele organisaties', aldus R.F.M. Lubbers. Geciteerd in: *Forum*, 6 maart 1997, p. 4, 26-27.

greerde vorm van internationale samenwerking. In dit verband hebben de lidstaten een deel van hun soevereiniteit aan de unie overgedragen. Samenwerking tussen nationale staten binnen een regionaal blok heeft als doel beter te kunnen profiteren van het internationaliseringsproces. Men hoopt gezamenlijk een grotere invloed te verwerven op de globaliserende markt en zwakke sectoren, zoals de landbouw, effectiever te kunnen beschermen. Ook meent men sterker te staan tegenover andere handelsblokken en wordt geprobeerd deze een slag voor te zijn. Zo raken de VS, Japan en de Europese Unie in een steeds intenser wordende concurrentieslag verwickeld.

Een tweede reactie is dat nationale overheden samenwerken met grote ondernemingen waarvan een belangrijke vestiging zich in hun land bevindt. Dit verschijnsel wordt ook wel techno-nationalisme genoemd. Een bekend voorbeeld hiervan is de technolease-constructie die het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met Fokker, Philips en de Rabobank had uitgedacht.<sup>205</sup> Ook in andere landen probeert men technische kennis te 'nationaliseren'. De overheid stimuleert onderzoek en ontwikkeling van nieuwe producten door octrooiwetgeving, fiscale regelingen of directe subsidies. Daarnaast worden onderwijsprogramma's nauwer afgestemd op wensen van het bedrijfsleven.

Een derde reactie vindt plaats op het niveau van ondernemingen. Samenwerkingsverbanden worden gesloten, strategische netwerken en joint-ventures opgezet, fusies aangegaan, alles met het doel om in de toenemende internationale concurrentiedruk het hoofd boven water te houden.<sup>206</sup> In een globaliserende economie worden namelijk niet alleen de mogelijkheden groter, maar ook de risico's die verband houden met toenemende intensiteit van kapitaal en wederzijdse afhankelijkheid.

## 6.5 Internationale instituties en organisaties

De voortgaande internationale vervlechting van markten blaast de - in de hoofdstukken vier en vijf beschreven - marktproblemen als het ware op tot mondiale schaal. Nationale instituties zijn niet toereikend om het proces van globalisering in goede banen te leiden. Om de wereldwijde

---

<sup>205</sup> Het problematische karakter van deze regeling was dat ze formeel een generieke doelstelling had, maar in wezen een ordinaire fiscale truc was waardoor de betrokken bedrijven steun konden verkrijgen via de fiscus. Zie: C. Banning en T.-J. Meeus, *De onzichtbare hand van de politiek. De achterkamers van Paars en de hemelrijke steun aan Philips*, Amsterdam 1998.

<sup>206</sup> Zie ook: De Groep van Lissabon, *Grenzen aan de concurrentie*, p. 17-18.

problemen en negatieve gevolgen van het globaliseringsproces enigszins beheersbaar te maken of op zijn minst te verzachten, is het nodig grenzen te stellen aan de grenzenloze economie. Maar welke grenzen zijn dat en op welke wijze zijn deze te handhaven? We bespreken eerst de vorming van internationale instituties en daarna die van internationale organisaties.

### **6.5.1 Technische normen en sectorale instituties**

Op sectorniveau werken ondernemingen samen met het oog op de onderlinge uitwisselbaarheid van producten en onderdelen. Deze samenwerking is zowel een gevolg van de internationalisering van handel in goederen en diensten als een aanjager van de voortgaande globalisering van markten en sectoren.

In dit kader wijzen we op technische normen voor elektrische apparaten en allerlei andere producten en processen. Deze normen komen tot stand door overleg in zogeheten deskundigenpanels van het International Standardizing Organization (ISO) of het Comité Européen de Normalisation (CEN). De nationale normeringsinstituten leveren ieder hun inbreng aan deze panels en door middel van (langdurig) overleg tracht men consensus over standaarden en normen te bereiken. Dat dit niet altijd tot succesvol resultaat leidt, blijkt uit het feit dat men in vijftien jaar overleg binnen het CEN nog geen gestandaardiseerde Europese steker heeft kunnen ontwikkelen. Anderzijds zijn er talloos veel Europese product en procesnormen tot stand gekomen en is het aantal nieuwe normen per jaar toegenomen van ongeveer 300 in 1992 tot 850 in 1996.<sup>207</sup>

Beslist ingewikkelder is de ontwikkeling van internationale accountancy-normen, op basis waarvan financiële gegevens van ondernemingen betrouwbaarder en onderling beter vergelijkbaar worden. De enorme toename van het internationale geld en effectenverkeer, de variëteit en complexiteit van financiële diensten vergroten het belang van de ontwikkeling van normen voor banken en financiële instellingen ten behoeve van risicobeheer. Als internationaal forum functioneert de Bank for International Settlements in Basel.

Doel van de hiervoor zeer summier geschetste activiteiten is vergemakkelijking van de internationale handel. Afspraken, normen en standaar-

---

<sup>207</sup> Bron: Comité Européen de Normalisation, *Rapport Annuel 1995/1996*, Bruxelles 1996.

den verbeteren de betrouwbaarheid en onderlinge uitwisselbaarheid van producten, processen en informatie. Contracterende partijen reduceren zo hun wederzijdse onzekerheid. Behalve actie door marktpartijen ter versoepeling van de wereldhandel, wordt ook van overheidszijde actie ondernomen in de richting van een mondiaal handelsregime, dat meer en meer vorm krijgt in het kader van de Wereldhandelsorganisatie.

### 6.5.2 Wereldhandelsorganisatie

Per 1 januari 1995 is de Wereldhandelsorganisatie (WTO) opgericht als opvolger van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Sinds eind juli 1995 bestaat er een interim-akkoord inzake een General Agreement on Trade in Services (GATS). Een definitief akkoord over de handel in diensten werd niet bereikt omdat de Verenigde Staten naar hun mening onvoldoende ruilvoordelen wordt gegund. Het GATS-akkoord heft een aanzienlijk aantal handelsbelemmeringen voor buitenlandse dienstverleners op, waar met name grote banken en verzekeraars van profiteren.<sup>208</sup>

Tegelijk met het WTO-verdrag is in 1994 een overeenkomst getekend over de handelsaspecten van intellectuele eigendom: Trade-related aspects of intellectual property rights, kortweg het TRIPS akkoord. Deze overeenkomst betreft de internationale bescherming van auteursrechten, merken, octrooien, bedrijfsgeheimen en andere aanverwante zaken.<sup>209</sup>

De WTO is een intergouvernementele organisatie waarin de deelnemende lidstaten het internationale handelsbeleid vormgeven en toezien op de uitvoering ervan. Het doel van de WTO is de internationale handel tussen de WTO-lidstaten te vergemakkelijken door het opheffen van handelsbelemmeringen. De WTO zal langs deze weg een stabielere internationale economie realiseren.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Zie: 'GATS-akkoord financiële diensten: stimulans voor het internationale dienstenverkeer', in: *NV Bulletin* (1995), nr. 4, p. 5.

<sup>209</sup> Zie voor een beschrijving van deze overeenkomst en haar werking het artikel van: M.C.E.J. Bronckers, 'De twist rond "TRIPS": Intellectuele Eigendomsbescherming in ontwikkelingslanden', in: *Sociaal-Economische Wetgeving* 43 (1995), nr. 10, p. 623-640.

<sup>210</sup> Zie voor een beschrijving van de institutionele structuur en de werking van de WTO de rapportage van: J.H. Visser, *De wereldhandelsorganisatie. Een onderzoek naar de structuur en de ontwikkeling van het internationale handelsregime*, rapport ten behoeve van de Eurofractie SGP/GPV/RPF, 1996.

Het secretariaat van de instelling bevindt zich in Genève. Minimaal eens per twee jaar komt de Ministeriële Conferentie bijeen die over belangrijke punten en beleidsvragen besluiten neemt. Het overgrote deel van de praktische taken is gedelegeerd aan de Algemene Raad waarin elke lidstaat een vertegenwoordiger heeft. Deze raad behartigt eveneens de Geschillenbeslechting en toetsing van het handelsbeleid. Besluitvorming geschiedt in de regel bij consensus of unanimititeit. Voor de toetreding van nieuwe lidstaten en wijziging van de minder belangrijke artikelen is een twee-derde meerderheid van de stemmen vereist.

Handelsgeschillen tussen lidstaten worden door middel van een uitgebreide procedure beslecht met behulp van consultaties en een panelrapport van onafhankelijke deskundigen. Een belanghebbende lidstaat kan bij de zogenaamde Appellate Body beroep aantekenen tegen juridische aspecten van het panelrapport.<sup>211</sup> Besluiten en aanbevelingen die door de Algemene Raad worden bevestigd, dienen binnen een redelijke termijn te worden uitgevoerd. Vaak komt het erop neer dat een terecht aangeklaagde lidstaat zijn ongeoorloofde handelsmaatregelen dient in te trekken of te wijzigen.

Het handelsbeleid van WTO-lidstaten dient aan een aantal principes te beantwoorden. De belangrijkste zijn het meestbegunstigings-principe (elk WTO-lid heeft recht op dezelfde voordelen), het principe van nationale behandeling, wat inhoudt dat importen dezelfde behandeling verkrijgen als nationale producten en het principiële verbod van importquota. Voor landbouwproducten, textiel en kleding gelden uitzonderingsbepalingen.

Ten aanzien van technische handelsbelemmeringen (met betrekking tot de specificaties en veiligheidsnormen van producten) hebben de WTO-leden de plicht deze aan te passen aan internationale standaarden, mits deze op een verdrag zijn gebaseerd. Technische eisen die landen aan producten stellen ter bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant, het milieu en de nationale veiligheid zijn geoorloofd indien ze geen onnodige belemmering van de handel veroorzaken. Op dit punt wordt met name vanuit de Europese Unie gepleit voor een aanpassing van het handelsregime, zodat producten die op een relatief milieubelastende wijze zijn vervaardigd extra belast kunnen worden.

---

<sup>211</sup> Zie: N.M. Blokker, 'De WTO Appellate Body en haar eerste zaak', in: *Sociaal-Economische Wetgeving* 44 (1996), nr. 10, p. 339-345.



Volgens artikel XX van het WTO-verdrag is dit echter niet toegestaan, omdat het gaat om (vrijwel) identieke producten. Alleen als er een multilaterale milieu-overeenkomst (MMO) is, zijn handelsbeperkingen geoorloofd. Op dit moment bestaan er drie van deze MMO's: een ter bescherming van de ozonlaag (verbod op CFK's); een die regels stelt voor transport van gevaarlijk afval en een die handel in bedreigde diersoorten aan stringente voorwaarden bindt. In de WTO-verdragstekst prevaleert het beginsel van vrijhandel boven een wezenlijke doelstelling, zoals een betere bescherming van het leefmilieu. Het introduceren van milieukeuren (eco-labelelling) is voorlopig de aangewezen weg om het koopgedrag van consumenten te beïnvloeden ten gunste van producten die op milieuverantwoorde wijze zijn vervaardigd.

### **6.5.3 Internationale Monetaire Samenwerking**

Nauw verbonden met de internationale handel is het internationale betalingsverkeer. In de economische crisis gedurende de periode 1929-1937 heeft men zeer negatieve ervaringen opgedaan met het systeem van flexibele wisselkoersen. Na de Tweede Wereldoorlog streefde men naar een grotere zekerheid voor het internationale betalingsverkeer en ging men over op het principe van vaste wisselkoersen. Dit houdt in dat nationale valuta tegen een onveranderlijke waarde (koers) tegen elkaar kunnen worden omgewisseld. Op de conferentie van 'Bretton Woods' in 1944 werden reeds de koersverhoudingen vastgesteld. Toen werd ook het Internationale Monetaire Fonds (IMF) opgericht dat ten doel had het geldstelsel van de aangesloten landen te stabiliseren door de waarde van de valuta te koppelen aan het goud en de Amerikaanse dollar. De door de IMF-leden bijeengebrachte fondsen zouden in voorkomende gevallen gebruikt worden om landen met betalingsbalansproblemen te ondersteunen, onder meer via programma's van de Wereldbank.

Met de internationale afspraken op monetair terrein beoogde men een spoedige opbloei van de wereldhandel. Een soepel lopend internationaal betalingsverkeer werd daarvoor noodzakelijk geacht. Ieder bij het IMF aangesloten land verplichtte zich ertoe de waarde van de nationale geldeenheid te handhaven in een afgesproken verhouding tot de Amerikaanse dollar of het goud.

Het stelsel van 'Bretton Woods' kwam door de oliecrises in de jaren zeventig onder grote druk te staan. De koersen van bepaalde valuta bleken onder of juist overgewaardeerd ten opzichte van de Amerikaan-

se dollar. Een belangrijke oorzaak hiervoor was de uiteenlopende mate van inflatie in de bij het IMF aangesloten landen. In 1973 viel het doek voor het stelsel van 'Bretton Woods' door het besluit van de Amerikaanse regering om de US-dollar vrij te laten zweven ten opzichte van andere valuta.

Reeds enkele jaren later sloot een aantal Europese landen het zogenoemde 'slang-akkoord' waarin werd afgesproken dat de wisselkoersen van de deelnemende valuta gezamenlijk zouden zweven ten opzichte van de Amerikaanse dollar. Ze spraken feitelijk onderlinge vaste wisselkoersen af (spilkoersen), weliswaar met een fluctuatiemarge (van 2,25 procent). Het 'slang-akkoord' is de aanzet geweest tot het Europees Monetair Stelsel (EMS) dat na een moeizame start redelijk functioneerde tot aan de monetaire crisis in 1992. Toen bleek dat de spilkoersen van bepaalde aan het EMS deelnemende valuta door economische ontwikkelingen onjuist werd gewaardeerd. Speculanten zetten hierop in en interventies van centrale banken waren ontoereikend om aan deze druk het hoofd te bieden. Het EMS bezweek, er volgde een herschikking van de spilkoersen en een verruiming van de fluctuatiemarges tot 15 procent.

De ervaringen met 'Bretton Woods' en het EMS leren dat ordeningen van het internationale betalingsverkeer slechts moeizaam standhouden. De relatieve zekerheid van vaste wisselkoersen biedt voordelen voor het internationale handels- en betalingsverkeer, maar als gevolg van uiteenlopende economische ontwikkelingen en divergerende inflatietempo's representeren de afgesproken wisselkoersen na verloop van tijd vaak niet meer de relatieve kracht van de nationale economie. Een herschikking is dan noodzakelijk om monetaire instabiliteit te voorkomen. In de praktijk blijkt dat wisselkoersstelsels zoals 'Bretton Woods' en het EMS op cruciale momenten een ongewenste rigiditeit aan de dag leggen. De balans tussen gewenste zekerheid en benodigde flexibiliteit is blijkbaar moeilijk te vinden.

#### **6.5.4 Probleemoplossend vermogen**

De vraag naar het probleemoplossend vermogen van internationale organisaties kunnen we vooraf laten gaan door de vraag of we zonder internationale instituties en organisaties kunnen. Misschien zouden we anders willen, de werkelijkheid zal realisatie van deze wens frustreren. Een open economie met enkel nationale instituties is niet meer dan een onrealistische en onwenselijke wensdroom die op de keper beschouwd

wordt ingegeven door kortzichtigheid en eigenbelang. Een ander, belangrijker motief is dat internationale instellingen enigszins bijdragen aan verwezenlijking van publieke gerechtigheid op internationaal vlak. Zonder het bestaan van de GATT- en later de WTO-overeenkomst zouden hoogoplopende handelsoorlogen niet ondenkbaar zijn. Via instellingen zoals het IMF en de daaraan gelieerde Wereldbank worden landen bijgestaan wanneer financiële crises hen treffen.

Lossen dergelijke instituties de gesignaleerde problemen op? Voor een deel, maar op hun beurt roepen ze weer andere problemen op: wie heeft zeggenschap over eigendom, aan wie wordt verantwoording afgelegd, wat te doen aan het 'free-rider'-probleem, enzovoorts. Kortom: de mate van probleemoplossend vermogen is in veel gevallen moeilijk te bepalen. Daarom kan een antwoord op de hiervoor gestelde vraag niet richtinggevend zijn voor het al of niet wenselijk achten van internationale instellingen en organisaties.

Bij het zoeken naar een bevredigend antwoord dienen we daarom het vertrekpunt te kiezen bij de doelstelling van internationale economische politiek, namelijk een bijdrage leveren aan internationale gerechtigheid. De volgende paragraaf geeft een aanzet tot een antwoord.

## **6.6 SGP en internationale economische orde**

Uit de voorgaande beschrijving van processen in de internationale economie is duidelijk geworden dat de technologische vooruitgang een belangrijke stuwende factor is. Maar daarnaast is de faciliterende rol van besluitvormers in het politieke en economische leven van minstens gelijkwaardige betekenis. In een globaliserende economie keren de problemen van de vrije markt op wereldschaal terug en ontstaat de behoefte aan internationale instituties, die echter ook weer specifieke nadelen met zich mee brengen. De houding dat deze ontwikkelingen ons overkomen zonder dat mensen er iets aan kunnen doen, is onterecht. De SGP zal aan haar verantwoordelijkheid op dit punt invulling moeten geven.<sup>212</sup>

Globalisering kan in sommige landen ontwrichtende gevolgen hebben voor de samenleving. Op zijn minst is een matigende beïnvloeding ten

---

<sup>212</sup> Dat dit reeds gebeurd moge onder meer blijken uit parlementaire bijdragen in de Staten-Generaal, diverse publicaties van de Guido de Brèsstichting, en de vertegenwoordiging in het Europees Parlement sinds 1984 door middel van de Eurofractie SGP/GPV/RPF.

opzichte van dit proces gewenst. Toenemende milieudegradatie en onrechtvaardige verhoudingen (armoede) kunnen we onmogelijk met lede ogen aanzien. Op deze punten zijn goede instituties van belang. Nationale staten verliezen een deel van hun greep op de ontwikkelingen. Via internationale afspraken en coalitievorming kan dit vacuüm enigszins gevuld worden. Voorwaarde is wel dat het moet gaan om corrigerende kaders, niet om het beheersen van de internationale economie. Voor zover de vorming van internationale instituties een concentratie van politieke en economische macht tot gevolg heeft, wijst de SGP deze beslist af. In dit verband ziet zij de vorming van de Economische en Monetaire Unie als een verkeerde oplossing.

### **6.6.1 Globalisering en armoedevraagstuk**

Een veelgehoorde suggestie is dat ontwikkelingslanden gebaat zijn bij een algehele liberalisering van de wereldhandel. Bij specialisatie van de wereldeconomie zouden ontwikkelingslanden hun comparatief voordeel kunnen benutten op het terrein van landbouwproducten, grondstoffen en arbeidsintensieve producten.<sup>213</sup> De werkelijkheid blijkt echter weerbarstig. Het proces van globalisering heeft veeleer een tweedeling van ontwikkelingslanden tot gevolg, waarbij een grote groep kansarme landen steeds verder aan de rand van de wereldeconomie komt te staan. Ze krijgen eenvoudigweg niet de kans hun comparatief voordeel uit te buiten, hetzij door ongunstige natuurlijke omstandigheden, hetzij door instabiele politieke en sociale verhoudingen. Ondernemingen zien geen heil in investeringen in de armste Afrikaanse landen, omdat de infrastructuur daar ontbreekt en er vaak een gebrek is aan goed opgeleide arbeidskrachten. Verder heeft de liberalisering van het landbouwbeleid in de meeste ontwikkelingslanden een trek van arbeiders naar de grote steden tot gevolg. Locale markten worden ernstig verstoord door westerse landbouwproducten die met subsidie tegen lage prijzen worden gedumpte.<sup>214</sup> Deze ontwikkelingen zijn mede de oorzaak van destabilisering van het politieke en sociale klimaat in deze landen. Zo belanden deze landen in een negatieve spiraal van steeds schrijnender armoede en verpaupering.

---

<sup>213</sup> Juist voor deze categorieën producten schermen de welvarende landen hun markten af via uitzonderingsclausules in internationale handelsakkoorden.

<sup>214</sup> Door de afbraak van tariefmuren die krachtens het in 1994 bereikte GATT-akkoord in gang is gezet, nemen de hier genoemde effecten enigermate af.

Voor de allerarmste landen leidt globalisering tot uitsluiting. Er treedt een ontwrichting op van sociale verbanden en een verwoesting van beperkt aanwezige economische structuren. De afwezigheid van een daadkrachtige overheid leidt tot grote schade aan het leefmilieu en een uitputting van de natuurlijke bronnen voor menselijk bestaan in deze landen.<sup>215</sup> Nog steeds vinden afvaltransport uit welvarende naar ontwikkelingslanden plaats. Malafide regimes kunnen het geld dat ze daarvoor ontvangen, aanwenden voor consumptieve doeleinden (aankoop van wapentuig), terwijl ze de milieudegradatie op de koop toe nemen.<sup>216</sup> Dit probleem vraagt om instituties en internationale samenwerking. Allereerst zal het internationale handelsbeleid rekening moeten houden met verschillen tussen ontwikkelingslanden. De allerarmste landen dienen extra hulp en vrijstellingen te verkrijgen, waarbij rekening wordt gehouden met hun economische structuur.<sup>217</sup> De landen dienen in staat te worden gesteld hun natuurlijke comparatieve voordelen te benutten, met name op het gebied van landbouwproducten, textiel en kleding. Programma's in het kader van ontwikkelingssamenwerking zijn zinvol wanneer ze afgestemd worden op de locale of regionale context in ontwikkelingslanden.<sup>218</sup> Doel van nationaal overheidsbeleid is de ontwrichtende gevolgen van globalisering tegen te gaan. Een evenwichtige economische ontwikkeling die ecologisch inpasbaar is, dient daarbij de norm te zijn. Nederland dient in internationale fora, zoals de Wereldhandelsorganisatie, zijn invloed aan te wenden om ook andere staten tot naleving hiervan te bewegen.

### 6.6.2 De EMU: een risicovolle keuze

De Europese Unie is in de loop van de laatste decennia uitgegroeid tot een politieke machtsorganisatie waarin nationale staten voor een deel

---

<sup>215</sup> De Groep van Lissabon, *Grenzen aan de concurrentie*, p. 142.

<sup>216</sup> Vergelijk de opsomming van zes negatieve effecten die B. Goudzwaard geeft in: B. Goudzwaard e.a., *Een gezonde economie? Maatschappelijke en ethische dimensies van het economisch handelen*, Kampen 1994, p. 194 e.v. Ten aanzien van de problematiek van het afvaltransport is inmiddels op Europees niveau actie ondernomen.

<sup>217</sup> Wanneer in de praktijk hiervoor een algemene regeling wordt getroffen voor een groep landen, blijkt dit langs niet altijd gunstig uit te werken. Vergelijk de effectiviteit van de Lomé-akkoorden (evaluatie-rapport Europese Commissie uit 1997 vermeldt zeer tegenvallende resultaten; zie ook artikel van M.K. Knevel, 'Lomé passé?' in: *Nederlands Dagblad*, 1 oktober 1997).

<sup>218</sup> Zie: R. Chambers, *Rural Development: Putting the Last First*, Essex (UK) 1989, met name p. 28 e.v.

samenwerken en voor een deel bevoegdheden overdragen aan de unie. Op veel beleidsterreinen is de unie bevoegd (kader)wetgeving uit te vaardigen in de richting van de lidstaten en hun ingezetenen. Vooral op de beleidsterreinen van economische zaken, landbouw, visserij, vervoer en milieu worden op unie-niveau belangrijke beslissingen genomen. Volgens het Verdrag van Maastricht gaat op 1 januari 1999 de slotfase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) van start. Elf lidstaten van de Europese Unie vormen dan een muntunie.<sup>219</sup> Dit betekent dat hun onderlinge wisselkoersen worden gefixeerd en vanaf 1 januari 2002 de nationale munten worden vervangen door één munt, euro genaamd. Ook wordt een (onafhankelijke) Europese Centrale Bank opgericht die alle belangrijke besluiten op monetair terrein gaat nemen. De uitvoering daarvan wordt grotendeels overgelaten aan de bestaande nationale centrale banken.

De vraag naar de wenselijkheid van de EMU wordt tegenwoordig nauwelijks meer gesteld. Wie publiekelijk protest aantekent en tegen de EMU zijn bedenkingen uit, wordt al snel uitgemaakt voor een dissident van de economische wetenschap.<sup>220</sup> De monetaire unie wordt gezien als een logisch vervolg op de vorming van de Interne Markt in Europa, die eind 1992 plaatsvond. Voor een beter functioneren van de geïntegreerde markt is een muntunie nodig. Thans zijn er verschillende valuta waardoor wisselkoersschommelingen en hogere transactiekosten een soepel functioneren belemmeren. Ook is door deze instabiliteit inflatie minder goed te voorkomen. De EMU strijkt al deze plooiën glad en bevordert daardoor de welvaart en de economische groei in de Europese Unie.<sup>221</sup>

Spraakmakende economen hebben aannemelijk gemaakt dat het maar zeer de vraag is of de Europese Unie profiteert van de voordelen die een muntunie biedt.<sup>222</sup> Een belangrijke voorwaarde daarvoor is namelijk

---

<sup>219</sup> Op 2 mei 1998 heeft de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders besloten dat de lidstaten België, Duitsland, Frankrijk, Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje per 1 januari 1999 aan de EMU zullen deelnemen.

<sup>220</sup> Dit is de ervaring van de initiatiefnemers tot de op 13 oktober 1997 gepubliceerde verklaring van zeventig economen tegen de EMU. *De Volkskrant*, 13 oktober 1997.

<sup>221</sup> Zie voor een nuancering van deze optimistische visie: J.A. Schippers, 'De EMU maakt aan valse start', in: *Reformatorisch Dagblad*, 30 april 1998.

<sup>222</sup> Bijvoorbeeld de Nobelprijswinnaar Milton Friedman, 'Eén Europees muntstelsel werkt niet', in: *NRC/Handelsblad*, 1 september 1997.

dat de deelnemende landen tezamen een optimaal valuta-gebied vormen<sup>223</sup> en dat men over toereikende aanpassingsmechanismen beschikt die onderlinge economische spanningen als gevolg van externe schokken beheersbaar maken. Hierbij moet gedacht worden aan flexibele lonen en prijzen, voldoende mobiliteit op de arbeidsmarkt, automatische stabilisatoren in de sfeer van overheidsontvangsten en bestedingen.<sup>224</sup> De Europese marktgemeenschap mist al deze eigenschappen. Zij bestaat uit afzonderlijke landen waarvan de inwoners verschillende talen spreken, werknemers nauwelijks migreren en de overheidsbegroting op unie-niveau slechts 1,27% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van de lidstaten bedraagt.<sup>225</sup> Flexibele wisselkoersen die regionale prijsverschillen mogelijk maken, zijn in deze omstandigheden een zeer bruikbaar aanpassingsmechanisme om de gevolgen van externe economische schokken te dempen.

Welk belangrijk gevolg heeft de EMU daarentegen thans voor de lidstaten? In de eerste plaats legt de EMU het begrotingsbeleid van de lidstaten aan banden: geen groter tekort dan drie procent BBP en geen hogere schuld dan zestig procent BBP. Een andere consequentie van de EMU betreft de overdracht van monetaire bevoegdheden van de nationale centrale banken aan de Europese Centrale Bank. Hierdoor kan het economisch en monetair beleid niet langer specifiek afgestemd worden op de situatie in de deelnemende lidstaten. Sterker: de EMU leidt er op termijn toe dat ook op sociaal en fiscaal terrein bevoegdheden weglekken naar Europees niveau door vermindering van de effectiviteit van zelfstandig beleid op deze terreinen. Veeleer zal zich de noodzaak doen gevoelen van een nauwere coördinatie van beleid, willen overheden in

---

<sup>223</sup> Robert A. Mundell, 'A Theory of Optimal Currency Areas', in: *The American Economic Review* (1961), Vol. LI, p. 675-695. Vergelijk de definitie van Albert A. Snider: "De optimum currency area is die geografische ruimte, (...) waarbinnen een autoriteit in staat is een doeltreffende monetaire en fiscale politiek te voeren ter beïnvloeding van de bestedingen, terwijl tevens een juiste wisselkoersbeweging tegenover de buitenwereld mogelijk is." Geciteerd door: C.J. Rijnsvoos in: P. de Grauwe e.a., *De Europese Monetaire Integratie: vier visies* [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid], Den Haag 1989, p. 165.

<sup>224</sup> Aldus de gouverneur van de Amerikaanse *Federal Reserve Bank* Lawrence B. Lindsey in een interview met M. Schinkel, 'Amerikaanse deelstaten zullen soevereiner zijn dan EU-lidstaten', in: *NRC/Handelsblad*, 21 januari 1997.

<sup>225</sup> Volgens het Eigen Middelen Besluit dat via het moeizaam bereikte Edinburg-hakkoord tot stand kwam, waarin het plafond van de EU-uitgaven op 1,27% van het BBP van de lidstaten werd gesteld. Het Eigen Middelen Besluit geldt tot en met 1999.

gezamenlijkheid nog enige invloed kunnen uitoefenen. Hoe deze coördinatie uiteindelijk vorm zal krijgen, is op dit moment niet te zeggen. Op Europees niveau heeft de ECB geen tegenhanger, wat een gevolg is van haar onafhankelijkheid. Bepaalde lid-staat-regeringen hebben daar duidelijk moeite mee, anderen minder. De hoofdtoon die politici en experts in het debat aangeven, is dat voor een goed Europees monetair beleid politieke eenwording op termijn onvermijdelijk is.<sup>226</sup>

Naast de argumenten van voltooiing van de Interne Markt en vergroting van de economische groei speelt de politieke beweegreden een belangrijke(r) rol. De vorming van de EMU dient de weg te banen naar de Europese Politieke Unie, waarin de lidstaten onder meer hun buitenslands en defensiebeleid overhevelen naar de unie. Naast de economische macht van Europa (een markt van ruim 350 miljoen koopkrachtige consumenten) dient zij ook in politiek opzicht een serieuze tegenspeler te zijn van de Verenigde Staten en Japan. De ontwikkeling van een nauwere integratie van EU-lidstaten op monetair en economisch vlak zal naar verwachting een tegenreactie oproepen. Momenteel tekent deze zich al af in de vorm van een nauwere samenwerking tussen landen op het Noord-Amerikaanse continent.<sup>227</sup> Ook zal de traditionele Atlantische oriëntatie van Noord-West-Europese landen steeds meer ondergesneeuwd raken door de Franse (en Duitse) visie op internationale economische politiek.<sup>228</sup>

Op grond van het voorgaande concluderen we dat het streven naar een monetaire unie meer door politieke dan door economische motieven wordt ingegeven. Daarnaast vormen de culturele en economische ver-

---

<sup>226</sup> Aldus de mening van dr. A.H.E.M. Wellink, president van de Nederlandse Bank, geventileerd in: *Management Team*, 6 juni 1998.

<sup>227</sup> Door de relatief snelle totstandkoming van de NAFTA verschuift de voorkeur van politici in de VS van multilaterale naar bi- of trilaterale handelsakkoorden met landen in de regio. De Amerikaanse handelsbelangen zouden beter zijn gediend met handelsliberalisatie per regio of per sector, aldus luidt de redenering. Zie: 'Einde nadert voor de klassieke handelsronde', in: *Het Financieel Dagblad*, 27 juni 1997.

<sup>228</sup> Vooral het Verenigd Koninkrijk, Ierland en in mindere mate Nederland delen de Amerikaanse oriëntatie met betrekking tot de internationale (economische) politiek. Veel zuidelijke Europese lidstaten, Frankrijk voorop, delen deze visie bepaald niet en zijn meer geporteerd van een protectionistisch gevoelen. Regionalisering op handelsgebied kan de tendens van protectionisme verder versterken. Voor de gevolgen van de EMU voor het internationale monetaire stelsel, zie: J.A.H. de Beaufort Wijholds, 'De EMU en het internationale monetaire stelsel', in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 82, nr. 4117, 12 maart 1997.



schillen een bron van politieke spanningen die de effectiviteit benadelen. Deze divergerende tendenzen worden versterkt door het feit dat er sprake is van kapitalistische stelsels van het Angelsaksische (Verenigd Koninkrijk en Ierland) en van het Rijnlandse model (Duitsland, Nederland en Oostenrijk) aangevuld met interventionistische economieën in Zweden, Frankrijk en de zuidelijke Europese landen. De visie op eigendom en op de coördinatie van de economie verschilt van land tot land. Over de effectiviteit van de economie lopen de meningen eveneens uiteen. Met andere woorden: een uniforme, dragende cultuur die nodig is om tot een uniforme, volledig geïntegreerde economie te komen ontbreekt en zal waarschijnlijk nog lang op zich laten wachten. Op de kernnotie van de drijfveer lijkt er op Europees niveau een consensus te zijn: men streeft naar meer welvaart en macht. Men is het echter onderling oneens over de vraag op welke wijze en in welke richting die grotere macht aangewend zal worden. Voor een Europese muntunie is echter een sterk Europees saamhorigheidsgevoel nodig en een gemeenschappelijke cultuur die tezamen een dragende grond vormen voor een coherente visie op het economische en monetaire beleid. Deze basisvoorwaarden ontbreken. De conclusie luidt derhalve dat de EMU geen geschikt middel is om aan de uitdagingen en bedreigingen van het proces van globalisering het hoofd te bieden. De tijd zal leren dat effectiviteit in de zin van een simultaan tot gelding brengen van normen voor het economische, politieke en sociale leven binnen het EMU-kader veel moeizamer, of zelfs in het geheel niet, tot stand kan worden gebracht. Zeker niet wanneer mondiale milieu- en armoede-vraagstukken in de beoordeling worden betrokken.

## 6.7 Slotsom

Het proces van toenemende internationale convergentie en integratie is geen autonome ontwikkeling die zich aan de invloedssfeer van landen en overheden onttrekt. De vorming van de EMU toont aan dat politieke besluitvormers op een verkeerde, irrealistische wijze vóór de muziek van de Europese economie uitlopen.

Globalisering is een ontwikkeling die keuzeruimte openlaat, hetzij voor marktpartijen, hetzij voor overheden, mits de politieke wil er is om gezamenlijk verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de opgeroepen problemen. Nationale factoren zullen een rol blijven spelen, zeker ook bij de wijze waarop de nationale economie en maatschappij zich om-

vormen als gevolg van de globalisering.<sup>229</sup> Met het oog hierop spreekt de SGP een voorkeur uit voor internationale organisaties die één beleidsaspect behartigen, in plaats van supranationale instellingen die economische en politieke macht integreren.

Een onbeantwoorde vraag is of de steeds wijder wordende cirkelbeweging van internationalisering, multinationalisering en globalisering zich nog verder zal ontplooien. In dat geval is globalisering (met haar belangrijke reactie van regionalisering) een tussenstap naar mondialisering. De laatstgenoemde fase betreft een situatie waarin een wereldwijde economische en monetaire zone wordt gecreëerd, onder meer met regels tegen milieudumping en sociale uitbuiting, maar zonder handelsbelemmeringen.

Een politieke eenmaking van de wereld wijst de SGP als doelstelling af.<sup>230</sup> De bewering dat de natiestaat als politieke organisatievorm te klein of ongeschikt is voor een mondialiserende context, gaat de SGP te kort door de bocht. Wel is het zo dat de nationale soevereiniteit en het primaat van democratische besluitvorming op steeds meer beleidsterreinen onder druk komt te staan. De SGP pleit voor samenwerking op terreinen waar nationale staten afzonderlijk de problemen niet kunnen oplossen. Die terreinen zijn bescherming van het leefmilieu en bestrijding van armoede en honger. Harmonisatie van randvoorwaarden voor het handelsverkeer en kapitaalverkeer zijn geschikte en noodzakelijke instrumenten.

Een volledig vrij handelsverkeer is niet alleen irrealistisch, het is bovendien onwenselijk. Ter bescherming van vitale belangen, zoals bijvoorbeeld het leefmilieu en de garantie van voedselvoorziening, zal een zekere mate van protectionisme de enig mogelijke weg zijn om deze veilig te stellen. De controversie blijft bestaan. Het beginsel van gerechtigheid zal boven het belang van welvaart prevaleren.

---

<sup>229</sup> De Groep van Lissabon, *Grenzen aan de concurrentie*, p. 44.

<sup>230</sup> Internationale organisaties die zeggenschap hebben over een beperkt politiek beleidsterrein zal de SGP daarom positiever beoordelen dan die nagenoeg een integraal beleid kunnen voeren. Een instelling zoals het IMF ondervindt daarom minder kritiek dan de Europese Unie, die qua machtsconcentratie hogere risico's in zich heeft.

## **DEEL III**

### **Economische orde en marktwerking binnen sectoren**



## 7. Milieu, economie en markt

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen milieu en economie beschreven.<sup>231</sup> Het analytisch kader dat we daarbij gebruiken wordt gevormd door de in hoofdstuk 2 beschreven kernnoties: drijfveren, eigendom, coördinatie en effectiviteit. Aan de hand van deze kernnoties wordt eerst een beschrijving van de huidige stand van zaken gegeven (7.2). Vervolgens geven we, opnieuw met behulp van de kernnoties, een normatieve beoordeling van deze situatie (7.3). De laatste paragraaf sluit af met enkele conclusies.

### 7.2 Milieu en economie: stand van zaken

In deze paragraaf laten we allereerst zien dat de klassieke drijfveer van maximalisatie van economische groei is verbreed met een milieudimensie (7.2.1). Wat dit voor consequenties heeft voor doelstellingen op milieugebied wordt grotendeels bepaald door de visie op wie het milieu in eigendom heeft. Drijfveren en eigendomsverhoudingen bepalen samen de inhoud van duurzaamheid (7.2.2). Uit de duurzaamheidsdefinitie worden, impliciet of expliciet, beleidsdoelstellingen afgeleid. Ter verwezenlijking van deze doelstellingen is aanpassing van het coördinatiemechanisme noodzakelijk. Marktwerking kan een belangrijk en efficiënt middel zijn om duurzaamheid te bereiken. In de huidige beleidspraktijk wordt echter meer gebruik gemaakt van instrumenten die milieumaatregelen afdwingen (7.2.3). Een en ander heeft tot gevolg dat de uitkomst van het economisch proces ineffectief is (7.2.4).

#### 7.2.1 Drijfveren: economische groei en milieu

Tot het begin van de jaren zeventig speelde het milieu in de Nederlandse economie slechts een marginale rol. Met het alarmerende rapport van de Club van Rome is echter aandacht ontstaan voor de effecten van economische groei op het milieu. De klassieken zagen het bereiken van een zo groot mogelijke welvaart als drijfveer die mensen aanspoort om te produceren (zie hoofdstuk 2). Deze drijfveer bleek echter nevenef-

---

<sup>231</sup> Het gaat in deze nota nadrukkelijk om de relaties tussen milieu en economie. Kort wordt slechts ingegaan op de milieuproblematiek op zich. Om recht te doen aan alle problemen en oplossingen die er op milieugebied zijn zou een afzonderlijke studie geschreven moeten worden.

fecten te genereren die voorheen niet zichtbaar waren.<sup>232</sup> Milieu werd meer en meer gezien als een even noodzakelijke productiefactor als arbeid en kapitaal. Economische groei die het milieu teveel aantast zou op den duur de toekomstige productiemogelijkheden kunnen belemmeren. Naast de benadering vanuit de productiekant van de economie ontstond bovendien meer aandacht voor de gedachte dat consumenten niet alleen nut ondervinden van goederen, diensten en vrije tijd maar ook van het milieu.

Vanaf de jaren zeventig ontstaat dan ook discussie over de relatie tussen de klassieke drijfveer van maximalisatie van economische groei en het milieu. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen degenen die economische groei gelijkstellen aan welvaartsverbetering en meer moralistisch ingestelde groeperingen die betogen dat het leven meer is dan consumeren. Bij de eerste groep is de milieuproblematiek welvaartsbelemmerend. Keuzes in het voordeel van het milieu maken de mens minder gelukkig. Dit is niet het geval bij de tweede groep. Milieuverbetering en -behoud wordt gezien als essentieel onderdeel van welvaartsverbetering.<sup>233</sup> Waarom mensen voor de ene dan wel de andere visie kiezen is in essentie terug te voeren op de eigendomsvraag, de relatie tussen mens, natuur en milieu.

### **7.2.2 Eigendom: opvattingen over duurzaamheid**

Mogen wij het milieu gebruiken in de mate zoals we dat doen of doen we daarmee iets of iemand te kort? Deze vraag geeft duidelijk weer dat het antwoord hierop alleen gegeven kan worden vanuit een ethische stellingname. Wordt de mens gezien als eigenaar van het milieu, dan heeft het milieu slechts een afgeleide waarde. De aantasting van het milieu is dan alleen van belang voor zover dat de huidige of toekomstige

---

<sup>232</sup> Althans, niet op grote schaal. Al tijdens de industriële revolutie was zichtbaar dat vergroting van de welvaart negatieve effecten op het milieu kon hebben. Stank, vuil, geluidshinder en negatieve gezondheidseffecten waren in industriële centra niet ongewoon. Artikel 8 van het in 1918 vastgestelde eerste Program der Staatkundig Gereformeerde Partij luidde dan ook: 'Op de overheid rust de zorg voor de openbare gezondheid van het volk; zoo verhinderde zij de verontreiniging van het water en den openbaren weg en van den dampkring.' Het rapport van de Club van Rome liet echter zien dat bijeffecten van economische groei toekomstige groei en leven wel eens onmogelijk zouden kunnen maken.

<sup>233</sup> De twee groepen hanteren dus een verschillend welvaartsbegrip. In extremo beperkt de eerste groep het begrip tot een financiële en materiële maatstaf, terwijl de tweede groep hier ook immateriële zaken toe rekent.

ge welvaart negatief beïnvloedt. Heeft het milieu daarentegen een intrinsieke waarde, dan is ook aantasting van het milieu zonder dat dit consequenties heeft voor productie en (beleving van) consumptie van belang.

Vanuit deze discussie is het begrip duurzaamheid ontstaan. De door de commissie Brundtland geformuleerde definitie staat centraal in de huidige beleidspraktijk: "een duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling waarbij aan de behoeften van de nu levende generatie tegemoet wordt gekomen, zonder dat daardoor de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar worden gebracht".<sup>234</sup> In deze definitie is het verdelingsvraagstuk van huidige ten opzichte van toekomstige generaties dominant. Blijkbaar is de opvatting dat het milieu het gezamenlijk eigendom is van alle generaties. De huidige generatie moet het milieu in die mate ontzien dat toekomstige generaties daarvan geen hinder ondervinden. Ook het verdelingsvraagstuk tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden valt onder deze duurzaamheidsdefinitie. Deze landen hebben recht op een vergelijkbaar deel van de milieugebruiksruimte.

Een fundamenteel probleem bij de operationalisering van duurzaamheid is wanneer sprake is van het niet in gevaar brengen van de voorziening in toekomstige behoeften. Dit probleem wordt weerspiegeld in de verschillende definities van duurzaamheid.<sup>235</sup> Twee uitersten zijn milde en strikte duurzaamheid.

Van milde duurzaamheid is sprake indien de som van kapitaal- en milieugoederen doorgegeven aan volgende generaties niet afneemt.<sup>236</sup> Hierbij is dus uitruil tussen kapitaal- en milieugoederen mogelijk. Afbraak van het milieu is duurzaam wanneer dit gecompenseerd wordt door een voldoende toename van kapitaal. Het milieu heeft dan geen aparte intrinsieke waarde, het is net als financieel, fysiek en menselijk kapitaal een middel om in behoeften te voorzien.

Het andere uiterste is strikte duurzaamheid. Bij deze vorm is uitruil tussen verschillende goederen onmogelijk. Toename van kapitaal kan

---

<sup>234</sup> World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford 1987.

<sup>235</sup> De economische theorie onderscheidt vele vormen van duurzaamheid. We beperken ons hier tot de twee uitersten. Zie voor een uitgebreidere discussie en literatuurverwijzingen: A. de Zeeuw in: E. Dijkgraaf, M. Varkevisser en J.L. de Vries (red.), *Workshop Milieu en/of (?) Economie*, OC&EB, Erasmus Universiteit Rotterdam 1997.

<sup>236</sup> Kapitaal wordt hier opgevat als de som van fysiek, financieel en menselijk kapitaal.

nooit de afname van milieugoederen compenseren. Ook zijn milieugoederen onderling niet substituëerbaar. Een afname van het ene milieugoed, bijvoorbeeld de voorraad gas, kan niet gecompenseerd worden door de toename van een ander goed, bijvoorbeeld de capaciteit om met windmolens een zelfde hoeveelheid energie op te wekken. Het milieu en elk onderdeel daarvan heeft dus een aparte intrinsieke waarde. Aantasting daarvan signaleert een niet duurzame ontwikkeling. Ten diepste is deze definitie absurd. Eindige voorraden mogen dan immers niet gebruikt worden. Zo zouden we geen energie mogen gebruiken omdat de afname van de eindige voorraad nooit gecompenseerd kan worden. Strikte en milde duurzaamheid vormen dan ook twee uitersten op een brede range van duurzaamheidsdefinities. Een mildere vorm van strikte duurzaamheid is bijvoorbeeld de eis dat milieucapaciteiten in stand worden gehouden. Als gebruik van gas gepaard gaat met de ontwikkeling van mogelijkheden om energie op te wekken met behulp van niet uitputbare bronnen zoals zonnekracht, wind en biomassa, waardoor de capaciteit om energie op te wekken niet achteruit gaat, is sprake van een duurzame ontwikkeling.

De kern van het duurzaamheidsdebat is de erkenning dat duurzaamheid niet objectief is vast te stellen: "Iedere concrete verwijzing naar wat 'duurzaamheid' is, is tegelijk een weerspiegeling van een subjectieve waardering van een individu of groep over de huidige en toekomstige kwaliteit van de fysieke leefomgeving".<sup>237</sup> Er is dus een nauwe relatie tussen drijfveren en de eigendomsvraag. Groepen die de natuur als eigendom van de mensheid zien, zullen meer gericht zijn op financiële welvaart, terwijl uitgaan van een intrinsieke waarde van de natuur eerder leidt tot meenemen van milieueffecten bij de waardering van economische groei. Het is dan ook niet verwonderlijk dat iedere politieke partij in Nederland duurzaamheid hoog in het vaandel heeft staan, maar dat de visie op de relatie tussen milieu en economie significant verschilt.<sup>238</sup> Het eerste paarse kabinet hanteerde de Brundtland definitie. In het derde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3) gaf zij uitdrukkelijk te kennen dat wat haar betreft behoud van de natuur geen zelfstandig doel is,

---

<sup>237</sup> Centraal Planbureau, *Economie en milieu. Op zoek naar duurzaamheid*, Den Haag 1996.

<sup>238</sup> Zie voor een systematische vergelijking van de visie van de vijf grote partijen: E. Dijkgraaf en R.A. de Mooij, 'Kiest u ook voor duurzaamheid?' in: *Economische Statistische Berichten*, 20 april 1998.



maar dat het gaat om beleid dat ervoor zorgt dat aan huidige en toekomstige behoeften voldaan kan worden.

### **7.2.3 Coördinatie: marktwerking in het milieubeleid**

Verbreiding van de klassieke drijfveer met milieuaspecten en de visie op het eigendom van het milieu heeft invloed op het milieubeleid van de overheid. Operationalisering van duurzaamheid krijgt vorm door het vaststellen van milieudoelstellingen.<sup>239</sup> De spanning tussen huidige presaties en doelstellingen vraagt om aanpassing van de coördinatie van economische activiteiten. Negatieve milieu-effecten treden immers op omdat producenten en consumenten onvoldoende rekening met het milieu houden bij hun beslissingen. Dit komt voornamelijk omdat veel van de milieugoederen gratis verkrijgbaar zijn. Goederen die gratis verkrijgbaar zijn worden doorgaans teveel gebruikt. In essentie komt dit doordat mensen menen het recht te hebben om zich ongeprijsde goederen toe te eigenen.

In principe heeft de overheid twee mogelijkheden om haar doelstellingen te verwezenlijken.<sup>240</sup> De eerste optie is ervoor te zorgen dat beslis-sers voortaan wel een prijs moeten betalen voor milieugoederen. Heffingen en verhandelbare emissierechten zijn instrumenten die ervoor kunnen zorgen dat de markt de schaarste van milieugoederen opneemt in de prijs. De tweede mogelijkheid is het afdwingen van milieumaatregelen door de overheid.

Deze tweede lijn wordt in de huidige beleidspraktijk het meest gevolgd. Zo beperken vergunningen via fysieke randvoorwaarden de werking van de markt. Maximalisatie van de bedrijfsgroei vindt dan plaats onder de voorwaarde dat een bepaalde milieusparende technologie wordt gebruikt (middelvoorschriften) of dat een bepaalde milieuprestatie wordt geleverd (doelvoorschriften). Ambtenaren stellen deze voorschriften op, rekening houdend met de stand van de techniek en de economische omstandigheden van de betreffende bedrijfstak. Door-gaans streeft de overheid ernaar deze voorschriften te ontwikkelen in samenwerking met doelgroepen. Met het maatschappelijk middenveld

---

<sup>239</sup> Los van de vraag of duurzaamheid expliciet gedefinieerd wordt, is het zo dat iedere discussie over milieu en economie vanuit een impliciete duurzaamheidsdefinitie plaatsvindt.

<sup>240</sup> Zie voor een recent overzicht: P. van Driel, 'Marktwerking in het milieubeleid en de taakverdeling tussen branches en landen', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 20 (1997), nr. 2, p. 109-125.

worden dan convenanten afgesloten. Dit heeft niet alleen als voordeel dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de beschikbare kennis, maar dat bovendien het draagvlak van de voorschriften wordt vergroot. Een goed draagvlak is, zeker op langere termijn, noodzakelijk om het uiteindelijke doel, het bereiken van duurzaamheid, te halen.<sup>241</sup> Van een nadeel is sprake als de overheid door de invloed van belangengroepen teveel afhankelijk wordt wat betreft doelstellingen dan wel handhaving. Over het algemeen berusten convenanten op een vrijwillige afspraak tussen overheid en doelgroep. De overheid is dan afhankelijk van de welwillendheid van de participanten.

Het prijzen van schaarse milieugoederen, de eerste optie van de overheid, kan op verschillende manier gebeuren. De meest bekende is het heffingsinstrument. Zo is het gebruik van ongelode benzine gestimuleerd door de heffing op gelode benzine te verhogen. Een belangrijk voordeel van dit instrument is dat beslissers een prikkel hebben om de heffing te vermijden. Producenten zullen zo efficiënt mogelijk met het milieugoed omgaan, terwijl consumenten het gebruik (meer of minder) zullen verminderen. Een tweede voordeel is dat de kosten voor de maatschappij gelimiteerd zijn. De totale (directe) kosten van het instrument zullen niet hoger zijn dan de heffing vermenigvuldigt met het aantal eenheden waarover de heffing plaatsvindt. Dit in tegenstelling tot voorschriften, waar afgewacht moet worden wat de kosten zijn van het aanpassen van de productietechnologie. Beide voordelen komen voort uit het gekozen coördinatiemechanisme. De markt kan haar werk ongestoord doen en optimale oplossingen genereren. Het verplicht stellen van bepaalde technieken is dan niet nodig, waardoor het marktwerkingsproces niet wordt verstoord. De oorzaak dat dit instrument veel minder toegepast wordt dan voorschriften is vooral gelegen in de effecten op de concurrentiepositie. Als Nederland besluit tot hoge heffingen op milieugoederen, terwijl andere landen dit niet doen, kan de concurrentiepositie van Nederlandse producenten worden aangetast. Internationale coördinatie is daarom doorgaans noodzakelijk om dit instrument succesvol in te voeren. Deze samenwerking komt, zelfs in een

---

<sup>241</sup> De optimale instrumentkeuze voor het milieubeleid is in de economische wetenschap volop in discussie. In het kader van deze nota beperken we ons tot de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende instrumenten. Zie voor verdere verdieping: P. van Driel, 'Marktwerking', p. 116 e.v.; A.L. Bovenberg, M.E.T. van den Broek en R.J. Mulder, *Instrumentkeuze in het milieubeleid*; Ministerie van Economische Zaken, Discussie-nota 9102, 1991 en J. Bowers, *Sustainability and environmental economics*, Harlow 1997.

verenigd Europa, zeer moeizaam van de grond. In de Nota Milieu en Economie, waarin het eerste paarse kabinet haar visie uiteenzette, wordt dit argument gebruikt om van heffingen af te zien.<sup>242</sup> Andere argumenten die een rol kunnen spelen om voor voorschriften te kiezen kunnen gelegen zijn in de administratieve kosten, de effecten op het draagvlak voor het fiscale stelsel<sup>243</sup> en op (al of niet vermeende) historisch opgebouwde gebruiksrechten.

Een tweede manier om ervoor te zorgen dat schaarse milieugoederen geprijsd worden, is het invoeren van verhandelbare emissierechten. Via de markt kan een producent dan emissierechten kopen als hij die nodig heeft voor zijn productie. Het marktmechanisme bepaalt zo de prijs die aan een schaars milieugoed wordt gehecht. Een belangrijk voordeel van dit instrument is dat de verdeling van emissierechten efficiënt plaats kan vinden. Bedrijven die het meest efficiënt met een milieugoed omgaan in het productieproces zullen de hoogste prijs voor de rechten betalen. Zo wordt een optimaal gebruik gemaakt van de beperkte voorraad emissierechten.<sup>244</sup> Ook verschillen in klimaat, geografie, bevolkingsdichtheid zijn argumenten om doelstellingen voor grensoverschrijdende milieuproblemen te differentiëren.<sup>245</sup> Dit voordeel geldt vooral ten opzicht van voorschriften. Daar vindt de verdeling van rechten plaats in een onderhandelingsproces tussen overheid en bedrijfsleven, wat meestal geen efficiënte verdeling tot gevolg heeft.<sup>246</sup> Dit leidt ertoe dat de verdeling van de kosten van het milieubeleid niet gelijk is.

<sup>242</sup> Ministerie van VROM, EZ, LNV en V&W, Nota Milieu en Economie. Op weg naar een duurzame economie, Den Haag 1997, p. 97.

<sup>243</sup> Enerzijds kan het maatschappelijke draagvlak voor het fiscale stelsel ondermijnd worden door de veelheid van heffingen waardoor het stelsel ondoorzichtig kan worden, anderzijds zijn er praktische problemen bij het vaststellen van de hoogte van de heffing, die vanuit theoretisch en empirisch perspectief discutabel is.

<sup>244</sup> Voor grensoverschrijdende milieuproblemen zouden emissierechten internationaal verhandelbaar moeten zijn. Dit kan ervoor zorgen dat emissies geconcentreerd worden in landen waar het productieproces het meest efficiënt plaatsvindt. Zo is het vreemd dat in de huidige situatie Nederland waarschijnlijk eenzelfde vermindering als andere EU-landen van de CO<sub>2</sub>-uitsluit moet realiseren in het kader van de Kyoto-overeenkomst. De specialisatie van Nederland in energie-intensieve producten die voor het grootste deel geëxporteerd worden naar landen met minder efficiënte productie pleit voor internationale differentiatie in doelstellingen.

<sup>245</sup> Invoering van internationale verhandelbare CO<sub>2</sub>-rechten zou via de markt voor internationale differentiatie zorgen.

<sup>246</sup> Bij een systeem van benchmarking, zoals voorgesteld in de *Nota Milieu en Economie*, kan ook bij voorschriften dit voordeel behaald worden. Voorschriften worden dan alleen toegepast voor bedrijven die niet efficiënt omgaan met schaarse milieugoederen.

ling van de kosten van het milieubeleid niet gelijk is. Producenten die duurdere oplossingen moeten toepassen, bijvoorbeeld door technologische barrières, dragen hogere kosten dan bedrijven in sectoren met meer technologische vooruitgang. Het divergeren van de kosten per eenheid emissie kan het draagvlak voor het milieubeleid aantasten. Een recent onderzoek laat zien dat de voordelen van een stelsel van verhandelbare emissierechten ten opzichte van voorschriften kunnen oplopen tot 50% van de kosten.<sup>247</sup> Een voordeel ten opzichte van heffingen is dat het halen van de milieudoelstelling gegarandeerd is. Waar bij heffingen het milieueffect afhankelijk is van het gedrag van consumenten en producenten, is bij verhandelbare emissierechten de prijs afhankelijk van dit gedrag. Bij het ene instrument is dus het effect onzeker en de prijs niet, terwijl bij het andere instrument de onzekerheid bij de prijs ligt en het effect zeker is. Bovendien zijn informatiekosten lager omdat het effect op de prijs via de markt tot stand komt, terwijl bij een heffing deze door de overheid bepaald moet worden. Er zijn echter ook nadelen verbonden aan het systeem van verhandelbare emissierechten. Zo kan strategisch gedrag van milieupartijen en beleggers de coördinatie verstoren met als uitkomst te hoge prijzen of te weinig beschikbare rechten.

De optimale instrumentkeuze voor het milieubeleid is alleen van geval tot geval te bepalen.<sup>248</sup> Zo is het van belang of een milieugoed grensoverschrijdend is of niet, hoeveel 'spelers' zich in de betreffende markt bevinden, welk type sectoren beïnvloed worden en is de periodiciteit en de ernst van het probleem van belang. Los van deze factoren die per geval verschillen heeft echter de definitie van drijfveren en de bepaling van eigendom van het milieu invloed op deze keuze. Zo zal beleid gericht op het bereiken van strikte duurzaamheid meer zoeken naar instrumenten met een gegarandeerde effectiviteit (in termen van het halen van milieudoelstellingen), terwijl bij een beleid vanuit milde duurzaamheid de hoogte en verdeling van kosten van meer belang is.

---

<sup>247</sup> H. Heijnes e.a., *Milieu-emissies, kiezen voor winst. Marktwerking in het milieubeleid: De potentiële kostenvoordelen van een systeem van verhandelbare emissierechten*, Inter Provinciaal Overleg, Den Haag 1997.

<sup>248</sup> Zie Bovenberg e.a., *Instrumentkeuze*.

#### **7.2.4 Effectiviteit: worden doelstellingen gehaald en zijn ze hoog genoeg?**

Zoals in hoofdstuk 2 is uitgewerkt, gaat het bij effectiviteit om de simultane realisatie van normen. De uitkomst van het economisch proces is afhankelijk van het milieubeleid van de overheid en de drijfveren en eigendomsopvatting van mensen. Enerzijds belichten we dit vanuit de door de overheid geformuleerde milieudoelstellingen. Anderzijds is van belang in hoeverre huidige milieudoelstellingen in verhouding staan tot het bereiken van een duurzame economie.

##### *Worden overheidsdoelstellingen gehaald?*

De Nederlandse politiek heeft wat het milieubeleid betreft baanbrekend werk verricht. Nederland is op milieugebied gidsland van de wereld. Zelfs in de Verenigde Staten wordt bij de vormgeving van het milieubeleid gekeken naar ervaringen en plannen van de Nederlandse overheid. Hoewel niet ontkend kan worden dat de overheid met haar voorschriftenbeleid veel heeft bereikt, doen zich echter nu en in de toekomst bij ongewijzigd beleid een aantal forse problemen voor. De belangrijkste probleemvelden zijn gecentreerd rond uitputting, gezondheid en klimaatverandering.<sup>249</sup>

Uitputting betreft vooral de zogenaamde 'ver-thema's': verwijdering en verspilling. Bij verwijdering gaat het om de afvalproblematiek. Nog teveel goed te gebruiken materialen verdwijnen uiteindelijk op de stortplaats of in de vuilverbrandingsinstallatie. Meer hergebruik is technisch goed mogelijk en vanuit het duurzaamheids perspectief noodzakelijk. Het doel daarbij is een ont koppeling van economische groei en afval, dat wil zeggen de economische groei stijgt, terwijl de hoeveelheid afval afneemt.<sup>250</sup> Door ont koppeling kan worden voorkomen dat er in de toekomst een tekort aan grondstoffen ontstaat. Deze ont koppeling wordt bij het huidige beleid bij lange na niet gehaald. Bij verspilling zijn energie, ruimte en biodiversiteit de problematische onderdelen. Al sinds het eerste rapport van de Club van Rome wordt gesproken over het opdrogen van de energievoorraden. Hoewel het gebruik van energie per

---

<sup>249</sup> In het kader van deze nota schetsen we slechts een ruw beeld van de milieuproblematiek. Zie voor een omvattend overzicht: RIVM, *Nationale Milieuverkenning 4*, 1997-2020, Alphen aan den Rijn 1998.

<sup>250</sup> In de economie is deze relatie bekend als de Kuznets curve, zie voor een (kritisch) overzichtsartikel: P. Ekins, 'The Kuznets curve for the environment and economic growth: Examining the evidence', in: *Environment and Planning A*, 29 (1997), p. 805-830.

eenheid product afneemt, stijgt het aantal geproduceerde eenheden zo sterk dat de vraag naar energie alleen maar toeneemt. Over de vraag hoe lang de voorraden nog toereikend zijn verschillen de meningen sterk. Een ding is zeker, de voorraad energie is eindig. Nederland is een van de dichtstbevolkte landen ter wereld. Ruimte wordt, vooral in de Randstad, steeds schaarser. Het is de vraag in hoeverre een uitbouw van economische activiteiten samen kan gaan met een groei van de bevolking in de beperkte ruimte die voorhanden is. Uitbreiding van Schiphol, de discussie rond het Groene Hart, dichtslibbende infrastructuur en de aversie tegen stortplaatsen zijn voorbeelden van deze problematiek. Inpoldering en drooglegging van kuststroken levert weliswaar enig soelaas, maar onuitputtelijk is de ruimte niet. Ook de ontwikkeling van de biodiversiteit valt binnen het thema verspilling. Mede door afgenomen ruimte, toegenomen emissies van giftige stoffen en de sterk vervuilde bodem neemt de variëteit van planten en dieren af, hoewel specifieke projecten dit proberen te compenseren.

De kwaliteit van lucht, bodem, water en leefomgeving zijn bepalend voor de effecten op onze gezondheid. Het meest problematisch zijn verzuring, vermesting en verstoring. Ingrijpende maatregelen hebben de verzuring veroorzakende emissies (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>) van electriciteitsbedrijven, raffinaderijen en de rest van de industrie drastisch teruggedrongen. Problematischer is de emissie van deze stoffen door de landbouw, de gezinnen en het verkeer. Ook bij de vermesting hebben industrie en waterbeheerders (rioolwaterzuiveringsinrichtingen) een belangrijke bijdrage tot vermindering geleverd maar blijft de landbouw nog steeds een probleem. Bij verstoring gaat het vooral om geluidshinder en de daaruit voortkomende psychische klachten.

De hierboven beschreven problemen zijn plaatsgebonden. De effecten van economische groei gaan echter verder dan onze landsgrenzen. Dit komt bij uitstek naar voren bij het thema klimaatverandering. Met name door de lage energieprijzen en de sterk groeiende Westerse economieën is de emissie van CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O nog steeds te hoog. In het bijzonder de CO<sub>2</sub>-uitstoot valt bijna niet onder controle te krijgen. Overheidsdoelstellingen op dit punt worden bij lange na niet gehaald.

Toch lijkt de overheid optimistisch te zijn: "Het beleid ten aanzien van de terugdringing van de milieubelasting in Nederland heeft aantoonbaar succes. De emissies van veruit de meeste stoffen nemen minder toe dan de groei van het Bruto Nationaal Product. Er is daarmee sprake van ontkoppeling tussen economische groei en het beslag op het milieu. Bij

veruit de meeste stoffen nemen de emissies zelfs in absolute zin af." In hetzelfde stuk erkent de overheid echter wel dat er een probleem is: "De gesignaleerde ont koppeling betekent nog niet dat in alle gevallen emissies voldoende snel dalen om de voor bepaalde zichtjaren gestelde milieudoelen te halen."<sup>251</sup> De Nota Milieu en Economie en het NMP3 stellen dat technologische verbetering beleidsdoelstellingen wel degelijk binnen bereik kan brengen. Als de technologie maar voldoende gestimuleerd wordt, zijn er voldoende mogelijkheden om economische groei samen te laten gaan met milieuverbetering. De werking van de markt zou er volgens het kabinet Kok-I vanzelf voor dat schonere technieken ontwikkeld en toegepast worden. Het recept bevat twee ingrediënten: zoveel mogelijk marktwerking en maximale economische groei. Economische groei is in de Nota Milieu en Economie zelfs als harde randvoorwaarde opgenomen: 3% economische groei moet. Pas als dat doel bereikt wordt, ontstaat ruimte voor specifiek milieubeleid. Het wordt echter steeds duidelijker dat 'win-win situaties' en ont koppeling niet de gehele milieuproblematiek kunnen oplossen. Ter onderbouwing van het kabinetsstandpunt is dan ook weinig wetenschappelijk bewijs voorhanden.<sup>252</sup>

### *Huidige doelstellingen en een duurzame economie*

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat veel doelstellingen op milieugebied met bestaand beleid niet gehaald worden. Maar zelfs als doelstellingen gehaald zouden worden, kan men zich afvragen of er dan geen probleem meer is. Gaan de doelstellingen wel ver genoeg? Zo bedroeg in 1995 binnen het thema verzuring het aantal uitgestoten verzuringsequivalenten 3200. De door de politiek geformuleerde doelstelling bedraagt 1400, terwijl het duurzaamheidsniveau - het niveau waarop geen verzuringsprobleem meer aanwezig is - slechts 400 bedraagt. Er bestaat dus niet alleen een kloof tussen de werkelijkheid en beleidsdoelstellingen, maar ook nog eens tussen doelstellingen en duur-

---

<sup>251</sup> *Milieuprogramma 1996-1999*, Kamerstukken II 1995/96, 24 405, nr. 1-2, p. 41.

<sup>252</sup> Zo zijn er aanwijzingen dat de bestaande empirische bewijzen met betrekking tot de ont koppeling wel eens op drijfzand zouden gebaseerd kunnen zijn doordat onterecht van paneeltechnieken gebruik wordt gemaakt, zie: E. Dijkgraaf en H.R.J. Vollebreght, *Kutnets revisited*, OCfEB, Erasmus Universiteit Rotterdam 1998. Zie ook: S. de Bruin, 'De ont koppeling ontmaskerd', in: *Economische Statistische Berichten*, 25 juni 1997; M. van Hulten (voormalig voorzitter van de programmacommissie van D66), *3%: Als je iets op de agenda wilt hebben moet je stelling nemen*, Lelystad 1998. Een lezenswaardig vlugschrift.

zaamheidsniveaus. Het Centraal Planbureau (CPB) concludeert dan ook: "[het] is een breed gedragen overtuiging dat veranderingen nog volstrekt onvoldoende zijn. Volgens die overtuiging worden beschikbare hulpbronnen in een te hoog tempo opgebruikt en tasten het productie- en consumptiegedrag van de mens de omgeving dusdanig aan, dat de lange termijn bruikbaarheid ervan als productiefactor en als consumptiegoed in het geding komt. Landbouwgronden eroderen; de beschermende functie van de ozonlaag neemt af; de zeeën worden leeggevestigd; schone lucht, schoon water en stilte worden schaarser; de biodiversiteit verschaart; bossen verzuren; het klimaat verandert; olievoorraden raken uitgeput; enz. Anders gezegd: de huidige wijze van produceren en consumeren wordt algemeen als 'niet-duurzaam' gezien".<sup>253</sup> Volgens het CPB wordt geen enkele doelstelling gehaald in 2015, laat staan dat duurzaamheid wordt bereikt. We hebben dus duidelijk te maken met een probleem in de relatie milieu en economie.

Dit probleem wordt duidelijk weerspiegeld in de huidige sectorstructuur van Nederland. De Nederlandse economie heeft een unieke structuur in vergelijking met andere landen. Vooral door de geografische ligging heeft Nederland een sterke positie in de sectoren raffinage, havens, transport en landbouw. Deze sectoren zijn enerzijds van belang voor de economische ontwikkeling van Nederland, maar anderzijds ook een oorzaak van een omvangrijke milieubelasting. Een interessante vraag is daarom in hoeverre de huidige economische structuur afwijkt van een duurzame economie.

Allereerst is van belang wat de bijdrage van de verschillende sectoren is aan de belangrijkste milieuproblemen. Tabel 7.1 geeft aan wat de milieubelasting is per gulden geproduceerde toegevoegde waarde. Zo kan uit de tabel afgeleid worden dat voor elke verdiende gulden de chemie 2012 gram koolstof uitstoot, terwijl dit voor de voedingssector 237 gram is. Hoe hoger het getal, hoe slechter de milieuprestatie. Chemie en nutsbedrijven presteren slecht wat betreft het broeikaseffect en de verzuringsproblematiek. Veehouderij, akkerbouw en in mindere mate tuinbouw dragen relatief zeer veel bij aan het broeikaseffect, de verzuringsproblematiek, de vermestingsproblemen en het beslag op schaarse ruimte.

---

<sup>253</sup> Centraal Planbureau, *Economie en milieu: Op zoek naar duurzaamheid*, Den Haag 1996, p. 21.



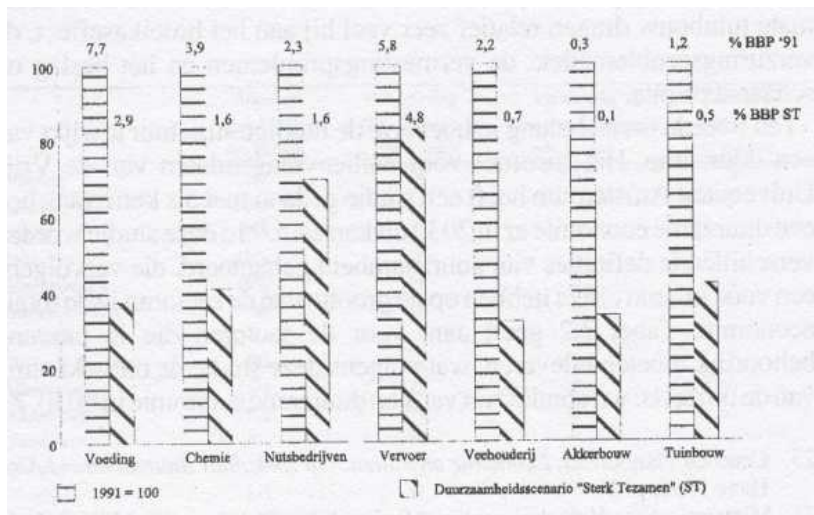
	<i>Broeikas</i>	<i>Verzuring</i>	<i>Vermesting</i>	<i>Ruimte</i>
	Gram koolstof per gulden	Gram verzuring per gulden	Gram vermisting per gulden	Are per gulden
<i>Voeding</i>	237	24	0	0
<i>Chemie</i>	2012	161	1	0
<i>Metaal</i>	225	23	0	0
<i>Olie</i>	1278	286	0	0
<i>Nutsbedrijven</i>	4506	329	0	0
<i>Bouwnijverheid</i>	87	29	0	0
<i>Diensten</i>	36	7	0	0
<i>Vervoer, transport</i>	285	82	0	1
<i>Veehouderij</i>	1574	1492	19	16
<i>Akkerbouw</i>	2572	634	36	66
<i>Tuinbouw</i>	806	85	4	1
<i>Bosbouw</i>	332	44	0	0
<i>Visserij</i>	131	41	0	0
<i>Recreatie</i>	22	4	0	0

Tabel 7.1 Milieuintensiteit van sectoren per eenheid toegevoegde waarde (1991)

Ten tweede is van belang in hoeverre de huidige structuur afwijkt van een duurzame. Het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit Amsterdam heeft een studie gedaan met als kernvraag hoe een duurzame economie er in 2030 uit kan zien.<sup>254</sup> In deze studie worden verschillende definities van duurzaamheid gehanteerd, die vervolgens een verschillend effect hebben op de grootte van de sectoren in de totale economie. Tabel 7.2 geeft aan, voor de sectoren die in omvang behoorlijk moeten inleveren, wat volgens deze studie de ontwikkeling van de omzet is, wil sprake zijn van een duurzame economie in 2030. Zo moet de chemie inkrimpen van 3,9% van het nationaal inkomen (BBP) naar 1,6% en de veehouderij van 2,2% naar 0,7%. Voor alle duurzaamheidsscenario's is duidelijk dat de sectoren voedings- en genotmiddelenindustrie, de chemische industrie, openbare nutsbedrijven, de transportsector en de agrarische sectoren veehouderij en akkerbouw rigoreus moeten afslanken. Dit is niet verwonderlijk als tabel 7.1 in gedachten wordt gehouden: deze sectoren leveren per verdiende gulden de meeste milieubelasting op. Sectoren met relatief weinig milieubelasting per verdiende gulden zijn dan ook 'winnaars'. De sectoren die de

<sup>254</sup> Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Duurzame Economische Ontwikkelings-Scenario's (DEOS) voor Nederland in 2030*, Den Haag 1996.

grootste groei door kunnen maken zijn de diensten- en recreatieve sector.



Tabel 7.2 Aandeel in bruto binnenlands product van krimpsectoren, m 1991=100 (DEOS, 1996)

Van belang is dat de huidige sectorstructuur niet noodzakelijk is voor de productie van in Nederland geconsumeerde goederen, maar wel heeft geleid tot een relatief grote vervuiling in vergelijking met andere landen. De milieuproblematiek die in ons land speelt, wordt dus mede veroorzaakt voor de consumptie in andere landen. Hierbij moeten we onderscheid maken tussen lokale en internationale milieudruk. Locale milieudruk (smog, vervuilde lucht, bodem, water, ruimte) leidt tot problemen voor de Nederlandse burger, terwijl het broeikaseffect en de zure regen zorgen voor internationale milieuproblemen. Dit onderscheid is van belang omdat verplaatsing naar het buitenland van milieuvervuilende sectoren geen zin hoeft te hebben als het om grensoverschrijdende emissies gaat. Het verplaatsen van bedrijven naar het buitenland die alleen of vooral tot lokale milieudruk leiden, kan daarentegen wel zinvol zijn en dan met name als het gaat om bedrijven die toch al voor het buitenland produceren of voor bedrijven die in Nederland tot milieudruk leiden, maar in het buitenland niet. Dit laatste kan bij

voorbeeld veroorzaakt worden doordat in het buitenland veel meer ruimte beschikbaar is of geen vermistingsprobleem speelt. Samenvattend kunnen we stellen dat niet alleen milieudoelstellingen niet gehaald worden, maar dat doelstellingen en de huidige sectorstructuur niet in overeenstemming zijn met een duurzame economie. Een essentiële vraag is wat de relatie is tussen deze conclusie en de kernnoties drijfveren, eigendom en coördinatie. Uit de hardnekkigheid van de milieuproblematiek kan afgeleid worden dat mensen drijfveren hantieren die negatief uitwerken op het milieu. Als mensen voldoende gericht zouden zijn op het behouden van de natuur zou immers de milieuproblematiek op zijn minst minder persistent en hevig zijn. Blijkbaar beschouwen mensen ongeprijsde milieugoederen als toe te eigenen 'producten' ten behoeve van meer welvaart. Een niet onbelangrijke conclusie is verder dat het coördinatiemechanisme onvoldoende werkt. Gegeven de drijfveren en eigendomsopvatting van mensen slaagt de overheid er onvoldoende in om de invulling van deze kernnoties om te buigen dan wel het economisch afstemmingsproces voldoende te beïnvloeden.

### **7.3 Milieu en economie: een normatieve visie**

De SGP stelt zich tot doel de beginselen van Gods Woord tot meerder erkenning te brengen. Kernvraag in deze paragraaf is wat de consequenties zijn van een bijbelse invulling van de kernnoties voor de relatie tussen economie en milieu.

#### **7.3.1 Drijfveren: maximaliseren en verspillen of bouwen en bewaren?**

Tegenover de klassieke drijfveer van maximalisatie van economische groei stelt de Bijbel een heilig leven. Een heilig leven komt in de eerste plaats tot uiting in liefde tot God. 'Gij kunt niet God dienen en de Mammon' plaatst economische groei in een ander perspectief. Het leven van mensen zal dan niet gericht moeten zijn op maximalisatie van winst, nut en groei maar op het dienen en eren van God. Dus genoeg nemen met minder groei als dat bijdraagt aan het instandhouden van Gods schepping in plaats van tevreden achterover leunen terwijl meer groei leidt tot afbraak van Gods schepping. Een sobere levensstijl in plaats van een materialistische levenshouding. En dat creëert meer ruimte voor het milieu in de relatie milieu en economie. Niet alleen de liefde tot God moet de mens hiertoe dringen, ook de liefde tot de naas-

te. Toename van eigen financieel voordeel zal weinig bijdragen tot welvaartsverbetering als de naaste hiervan kwalijke gevolgen ondervindt. Dit blijft niet alleen beperkt tot de naaste in de directe omgeving, maar strekt zich uit tot alle medemensen, in andere landen en in de toekomst. Als een heilig leven geleid wordt, zal een economie ontstaan die nimmer geïsoleerd wordt tot zelfstandige macht. Effecten op het milieu maken dan een inherent deel uit van belangrijke beslissingen. Reeds voor de zondeval ontving de mens de opdracht de aarde te bouwen en te bewaren. Enerzijds mocht hij genieten van de dagelijkse arbeid, anderzijds was hij nuttig bezig door de natuur te beheren.<sup>255</sup> Door en na de zondeval wordt arbeid moeizaam en wordt de tweezijdige opdracht, bouwen en bewaren, problematisch. Niet het minst door de divergentie tussen ideaal en realiteit. Dit kan en mag echter geen reden zijn tot bijstelling van het ideaal.

Anderzijds moet gewaakt worden voor een horizontalistisch milieu-activisme. We hebben niet alleen de opdracht tot bewaren, het bouwen van de aarde is eveneens een Goddelijke opdracht. Noodzakelijk gebruik van de aarde ten behoeve van de mens gaat daarbij voor, ook als dit tot aantasting van het milieu leidt. Het kan niet zo zijn dat gepleit wordt voor geboortebeperving omdat het milieu gespaard moet worden.<sup>256</sup> Met andere woorden, milieuverbetering is een essentieel onderdeel van welvaart zolang het niet gaat om primaire levensbehoeften. Daarom is een goede definitie van noodzakelijkheid van groot belang. Centraal staat in ieder geval niet maximalisatie van consumptie of economische groei. De mens heeft geen recht om de schepping schade te berokkenen puur vanuit materialistische motieven. Ook natuur en milieu staan niet centraal. God moet centraal staan, de schepping staat ten dienste van de mens, ter ere van God.

### **7.3.2 Eigendom: heer en meester of rentmeester?**

Wie is eigenaar van het milieu? De Bijbel geeft hier een duidelijk antwoord op. De mens is rentmeester, beheerder van de door God geschapen wereld: 'want de ganse aarde is Mijne'.<sup>257</sup> Het milieu heeft daarmee een intrinsieke waarde. Een notie die hierbij van belang is, is de beperking van het gebruiksrecht. In de Bijbel geldt de sabbat ook voor

---

<sup>255</sup> Zie: Dächsels verklaring bij Genesis 2:15.

<sup>256</sup> Zie bijvoorbeeld: M. van Hulten, 3%: *als je iets op de agenda wilt hebben*.

<sup>257</sup> Exodus 19:5. Zie ook: Psalm 24:1.

voor het land. Uitputting van voedselcapaciteit moest voorkomen worden. Wij hebben dus geen absoluut recht op het gebruik van schaarse grondstoffen. Hier is een duidelijke parallel te trekken met de discussie rond strikte versus milde duurzaamheid. Vanuit bijbels licht is compensatie van milieuverslechtering door financiële verbetering, milde duurzaamheid, geen alternatief. De mens zou een slecht rentmeester zijn als hij het eigendom van een Ander aantast.

Een andere bijbelse notie die hier van belang is, is de beperking van het vruchtgebruik. Het was de Israëlieten niet toegestaan de opbrengst van de arbeid geheel voor zichzelf te houden. Als we dit proberen te vertalen naar de relatie tussen milieu en economie dan is van belang wat met economische groei bereikt wordt. Bij een ontwikkeling die alleen ten dienste van rijken staat en ten koste van het milieu gaat, moeten we vraagtekens plaatsen. In dit kader is daarom aandacht nodig voor de verdeling tussen Noord en Zuid en over generaties. Milieuverslechtering gepaard gaande met economische ontwikkeling in derdewereldlanden staat dus in een ander licht dan een identieke relatie in het rijke Westen. De inhoudelijke bepaling van duurzaamheid is daarmee gerelateerd aan het welvaartsniveau van het betreffende land.

Als we de hierboven uitgewerkte lijnen wat betreft drijfveren en eigendom bij elkaar brengen lijkt de relatie tussen bouwen en bewaren ons een strikte duurzaamheid voor te schrijven zolang primaire levensbehoeften niet in het geding zijn. Aantasting van de natuur ten behoeve van nog meer materiële welvaart kan niet. De natuur is niet van ons, ook niet van alle huidige en toekomstige generaties, maar van de Schepper aller dingen. Voor niet hernieuwbare bronnen hoeft strikte duurzaamheid niet tot het absurditeitsprobleem te leiden. Strikte duurzaamheid kan voor deze goederen gedefinieerd worden als het instandhouden van milieucapaciteiten. Eindige bronnen mogen dan gebruikt worden mits tegelijkertijd gewaarborgd wordt dat als deze bronnen verbruikt zijn op een andere manier aan de behoeften voldaan kan worden.

Dit uitgangspunt betekent dat met minder groei genoeg genomen moet worden als garanties ontbreken voor het instandhouden van de milieucapaciteit. Projecten die 'slechts' leiden tot meer economische groei zonder dat dit vanuit maatschappelijk oogpunt noodzakelijk is en die leiden tot afbraak van de milieucapaciteit verdienen niet de voorkeur. Dit uitgangspunt betekent ook dat voor milieudelen als ruimte en lucht, waarvoor geen substituten aanwezig zijn, minder mogelijkheden

voorhanden zijn dan voor delen waar (op termijn) wel substitutie mogelijk is, zoals voor energie.

Strikte duurzaamheid gaat duidelijk verder dan de definitie van Brundtland die door het eerste paarse kabinet in het NMP3 gehanteerd wordt. Hieruit volgt dat milieudoelstellingen verscherpt moeten worden. Een goed rentmeester zal daarbij voorzichtig te werk gaan. Het is beter dat achteraf blijkt dat doelstellingen te hoog zijn geweest dan dat het milieu onherstelbaar aangetast is (het voorzorgsbeginsel).

### **7.3.3 Coördinatie: markt en overheid**

Heeft de visie op de economie die in deze nota is neergelegd in combinatie met de normatieve invulling van eigendom en drijfveren consequenties voor de coördinatie van economische activiteiten? De bijbelse visie op prijzen is verwoord in die zin dat de prijs afgestemd dient te zijn op de intrinsieke waarde van goederen, de prijs moet billijk en rechtvaardig zijn. In dat geval wordt marktwerking positief gewaardeerd, op basis van de vrijheid om verantwoordelijk te zijn. Dit houdt voor het milieu in dat niet alleen de productiekosten van een goed bepalend zijn voor de hoogte van de prijs, maar ook de effecten van dat goed op (onder meer) het milieu. Dan beslissen producenten en consumenten op basis van de juiste informatie. De rol van de overheid beperkt zich dan tot het scheppen van de goede randvoorwaarden waaraan de werking van de markt moet voldoen. Marktconform beleid gericht op het juist prijzen van goederen sluit beter aan bij de vrijheid om verantwoordelijk te zijn dan voorschriften. Strikte duurzaamheid vraagt daarbij om een effectief beleid. In dat licht kan een voorkeur voor verhandelbare emissierechten boven heffingen verdedigd worden. Verschillende problemen kunnen ontstaan bij het operationaliseren van marktconform beleid. Stel dat we de externe effecten van het verbranden van afval willen internaliseren in het verwerkingstarief door middel van een heffing.<sup>258</sup> Eerst is dan nodig dat een complete inventarisatie van de fysieke effecten van verbranden van afval plaatsvindt. Emissies van schadelijke stoffen naar lucht, bodem en water moeten gemeten worden. Vervolgens kunnen de milieukosten worden berekend door de fysieke effecten te vermenigvuldigen met een prijs. In deze laatste fase kan een principieel probleem ontstaan. Hoe gaan we om met de finan-

---

<sup>258</sup> Zie voor een uitgebreide analyse: E. Dijkgraaf en H.R.J. Vollebergh, 'Storten of verbranden', in: *Economische Statistische Berichten*, 19 februari 1997.

ciële waardering van ethisch genormeerde zaken als leven, dood en ziekte? Als het verbranden van afval leidt tot een toename van dioxinen en daarmee tot meer kankergevallen, wat zijn de milieukosten hiervan? Wat is een leven waard in guldens? Hoewel allerlei economische gereedschappen voorhanden zijn om hier antwoord op te geven, is het de vraag of dit bijbels verantwoord is. Mag een door God geschapen leven in geld uitgedrukt worden? Vanuit dit oogpunt zijn verhandelbare emissierechten eerder te accepteren dan heffingen. Het prijseffect hoeft dan niet door de overheid vastgesteld te worden.

Een tweede probleem van het marktconforme beleid is dat mensen het gevoel krijgen dat ze recht hebben op milieuvervuiling, ze betalen er nu immers voor? Zeker verhandelbare emissierechten, het woord zegt het al, kunnen leiden tot deze gedachte. Dit betekent op zijn minst dat internalisering van externe effecten gecombineerd moet worden met een goede voorlichting door de overheid. Duidelijk moet worden gemaakt dat betaling geen enkel mens het milieu in eigendom geeft, maar dat het 'slechts' een instrument is om het schadelijke gedrag van mensen te beteugelen, hem aan te zetten tot goed rentmeesterschap.

Vanwege zowel principiële als de in paragraaf 7.2 beschreven praktische bezwaren van marktconforme instrumenten blijft overheidsingrijpen door middel van voorschriften noodzakelijk. Dit geldt temeer als er sprake is van een acute noodzaak om ernstige milieueffecten te bestrijden of te voorkomen. Strikte duurzaamheid kan dan vereisen dat instrumenten ingezet worden die gegarandeerd leiden tot het halen van de noodzakelijke doelstellingen. Bij aantasting van natuur en milieu waarbij de relatie ontbreekt tot economische activiteiten kan afdwingen van milieumaatregelen de enige optie zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het instandhouden van bedreigde dieren of planten. Maar ook op grond van efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen kan in bepaalde gevallen overheidsingrijpen de voorkeur hebben boven marktconforme instrumenten. Hoewel de veel toegepaste convenanten voordelen kunnen hebben boven directe voorschriften kan beleid niet overgelaten worden aan het middenveld indien milieuproblemen zekerheid vragen wat betreft het halen van harde doelstellingen. Hier is een duidelijke taak voor de overheid weggelegd. Hoewel de kernnoties dus enerzijds de balans naar de markt doen uitslaan, vergt de milieuproblematiek anderzijds een sterke overheid. Een eenduidige afbakening van markt versus overheid is dan ook niet te geven, maar moet voor elk specifiek geval worden gezien.

Een instrument dat in ieder geval versterkt ingezet moet worden is voorlichting. De eigen verantwoordelijkheid van producenten en consumenten dient benadrukt te worden. Rentmeesterschap en een heilig leven zijn daarbij sleutelwoorden. Voorlichting is het middel bij uitstek om drijfveren en eigendomsstandpunten bij te sturen in een bijbels verantwoorde richting. Van groot belang is dat hier vroeg, dus in het onderwijs, mee begonnen wordt. Dit geldt temeer voor milieuproblemen die op korte termijn of optisch mensen niet direct raken.<sup>259</sup>

### **7.3.4 Effectiviteit: naar een duurzame economie**

Welke consequenties heeft de normatieve invulling van drijfveren, eigendom en coördinatie op het realiseren van normen? De hiervoor beschreven visie vanuit de kernnoties betekent dat de SGP hoge prioriteit moet geven aan milieubeleid uit het besef dat we de opdracht tot bouwen en bewaren van de schepping moeten, maar vooral ook mogen vervullen tot eer van God. Hoge prioriteit om ervoor te zorgen dat strikte duurzaamheid bereikt wordt. Hieruit afgeleide doelstellingen moeten ook daadwerkelijk gehaald worden. De huidige situatie waarbij te lage doelstellingen niet eens worden gerealiseerd, is niet acceptabel. Voor een effectief milieubeleid is onderzoek nodig naar operationalisering van duurzaamheid, de keuze van het instrumentarium, de rol van technologische vooruitgang, de sectorstructuur en consumptiepatronen. Te weinig weten we nog over wat een duurzame maatschappij is. Daardoor zijn doelstellingen soms vaag en teveel gebaseerd op politieke overwegingen. Effectiviteit noodzaakt dat doelstellingen helder zijn. Bij de bepaling van het duurzaamheidsniveau kan milieurendement voor grensoverschrijdende milieuproblemen een belangrijke rol spelen. Dit kan er voor zorgen dat elders (in termen van landen, tijd, sectoren) bestrijden van milieuproblemen een goede optie kan zijn. Rentmeesterschap wil ook zeggen dat de milieugulden zo goed mogelijk wordt besteed.

De optimale keuze van het instrumentarium is eveneens vaak onduidelijk. Strikte duurzaamheid stelt in ieder geval de eis dat het instrumenta-

---

<sup>259</sup> Dit verklaart mede waarom in de jaren zeventig en tachtig sommige milieuproblemen veel makkelijker aan te pakken waren. Toen ging het veelal om zichtbare gevolgen op korte termijn, zoals gezondheidsproblemen door gifschandalen. Momenteel hebben de belangrijkste milieuproblemen 'slechts' indirecte gevolgen voor mensen (zoals de vermindering van biodiversiteit) of consequenties op langere termijn (zoals het broeikaseffect).



rium dusdanig wordt ingezet dat milieudoelen gehaald worden. Handhaving van overheidsbeleid is daarbij een belangrijk aandachtspunt, mede ter bevordering van het maatschappelijk draagvlak.

Dit draagvlak is er niet bij gediend dat onterecht de (paarse) illusie wordt gewekt dat technologische ontwikkeling een voldoende middel zal zijn om een duurzame maatschappij te bereiken. Onvoldoende wetenschappelijke bewijzen zijn voorhanden voor een dergelijke stellingname. We zullen niet kunnen ontkomen aan ingrijpende keuzes ten aanzien van de sectorstructuur en consumptiepatronen. Keuzes die in een democratie alleen gemaakt kunnen worden als voldoende draagvlak aanwezig is. Hier ligt een verantwoordelijke taak voor de overheid. Voorlichting moet een veel grotere rol spelen in het beleid. Dit zal vooral gericht moeten worden op aanpassing van drijfveren en eigendomsopvattingen.

Uitkomst van het sectorstructuuronderzoek kan zijn dat verplaatsing van (delen van) sectoren, die tot een relatief zware milieubelasting en kleine economische bijdrage leiden, noodzakelijk is. Het gaat hierbij naar verwachting vooral om bedrijven die produceren voor niet-Nederlandse consumenten of in andere landen tot minder milieubelasting leiden. De relatie tussen economie en milieu moet niet alleen bezien worden vanuit de productiekant van de economie. Duurzame consumptiepatronen wijken af van de huidige trends. Een andere, maar vooral ook soberder levensstijl zal noodzakelijk zijn voor het bereiken van een duurzame maatschappij.

Effectiviteit betekent natuurlijk niet dat ondoordacht beleid de voorkeur krijgt zolang het maar ten gunste van het milieu werkt. Een goede integratie van milieu en economie moet er juist voor zorgen dat binnen de kaders, die strikte duurzaamheid op lange termijn stelt, optimalisatie van de economie mogelijk is. Concreet houdt dit in dat op de weg naar het uiteindelijke doel, het bereiken van een duurzame economie op lange termijn, zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met andere doelstellingen. Het gaat dan in het bijzonder om effecten op werkgelegenheid op microniveau. Het verzachten van de effecten van sectorbeleid voor individuen behoort evenzeer tot de taak van de overheid als het daardoor bereiken van duurzaamheid. Sociaal beleid is bovendien een belangrijk element voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak. Overigens geven studies aan dat het combineren van duurzaamheid en volledige werkgelegenheid niet problematisch is, vooral door de vergrijzing. Van belang is dan de omschakeling naar ander werk.

Van nog groter belang voor het maatschappelijk draagvlak is dat beleid vormgegeven wordt vanuit een duidelijk langetermijnperspectief. Dit voorkomt dat bedrijven en consumenten geconfronteerd worden met veelvuldige onverwachte beleidsaanpassingen. Het is van het grootste belang dat beslissers zekerheid hebben over het langetermijnbeleid. Dit voorkomt dat investeringen vervroegd afgeschreven moeten worden als milieunormen of de inzet van instrumenten onverwachts worden aangepast. Als vervroegde afschrijvingen economisch niet mogelijk zijn, wordt vermeden dat nieuwe normen onhaalbaar blijken.

## 7.4 Slotsom

Toetsing van de huidige situatie wat betreft milieu en economie liet zien dat niet alleen huidige milieudoelstellingen niet gehaald worden, maar dat deze doelstellingen ook nog eens niet in overeenstemming zijn met een duurzame economie. Dit komt voort uit drijfveren die teveel gericht zijn op financiële en materiële welvaart, eigendomsopvattingen die de mens het schijnbare recht geven zich ongeprijsde milieugoederen toe te eigenen en een onvoldoend werkend coördinatiemechanisme. Mens en overheid schieten te kort om een duurzame economie binnen bereik te brengen.

De bijbelse invulling van de kernnoties bakent de verhouding tussen milieu en economie op een niet mis te verstane manier af. Strikte duurzaamheid lijkt daarbij het juiste uitgangspunt te zijn. Hoewel de mens zeker niet voorbij mag gaan aan de positieve opdracht de aarde te bouwen, mag dit niet ten koste gaan van natuur en milieu zolang het niet gaat om primaire levensbehoeften. Naar verwachting zullen technologische ontwikkelingen onvoldoende in staat zijn om economische groei te combineren met het bereiken van strikte duurzaamheid. De vervulling van de opdracht de aarde te bouwen en te bewaren vereist dat duidelijke keuzes gemaakt worden. Daarvoor is nodig dat productie- en consumptiepatronen ingrijpend worden gewijzigd. Dit vereist moeilijke keuzes waarbij de overheid een duidelijke taak heeft. Niet alleen bij het vaststellen van doelstellingen en het aanpassen van het economisch coördinatiemechanisme, maar zeker ook in het goed voorlichten van burgers. Goede voorlichting is noodzakelijk daar in een democratie een goed maatschappelijk draagvlak noodzakelijk is. Een draagvlak dat voortkomt uit drijfveren en eigendomsopvattingen, die uiteindelijk een grote invloed hebben op de realiseerbaarheid van een duurzame samenleving. De SGP kan ook op dit punt een lichtend licht en een zoutend

zout zijn. Temeer daar haar streven niet zozeer gericht is op een meerderheid van kiezers als wel op de handhaving en doorwerking van de beginselen.<sup>260</sup> Nodig is dat beleefd wordt dat de mens de opdracht heeft de aarde te bouwen én te bewaren tot eer van God.

---

<sup>260</sup> Artikel 2 (deels), Program der Staatkundig-Gereformeerde Partij, zoals vastgesteld op 24 april 1918.

## 8. Marktwerking op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt zowel de relatie tussen economie en arbeids(markt) als die tussen economie en sociale zekerheid ter sprake. De combinatie van deze twee terreinen is niet zo vreemd, gelet op het raakvlak tussen sociale zekerheidsbeleid en arbeidsmarktbeleid. Het recente verleden van de Nederlandse sociale zekerheidssituatie maakt dat duidelijk. Lange tijd kreeg iemand in Nederland zonder al te veel problemen een uitkering als hij werkloos of arbeidsongeschikt was. Nog steeds zijn uitkeringen beschikbaar, maar het accent ligt al meer op het verhelpen van de oorzaak. Werklozen krijgen werk aangeboden en voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten wordt gezocht naar passende werk-omstandigheden en -tijden. Een recent rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) draagt de titel *Van verdelen naar verdienen* waarmee deze tendens tot uitdrukking wordt gebracht.<sup>261</sup> Als er voldoende werk beschikbaar komt, gaat het er steeds meer om de juiste persoon op de juiste plek te krijgen.

Arbeidsmarktbeleid en beleid op het gebied van de sociale zekerheid raken niet alleen in het overheidsbeleid steeds meer op elkaar aangewezen. Afgezien van deze feitelijke ontwikkeling, is de samenhang tussen beide terreinen gemakkelijk aan te tonen. Idealiter gezien zou iedereen die werken kon en wilde een baan hebben. Maar dat is niet het geval. In de eerste plaats is het zo dat het aanbod van arbeidskrachten inhoudelijk nooit volledig aansluit op de aanwezige vraag. In de tweede plaats is het zo dat niet iedereen die zou willen werken dat ook metterdaad kan. De reden kan een tekort aan werk zijn, maar ook arbeidsongeschiktheid door ziekte of invaliditeit.

Niet alleen is er een verband tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheidsmarkt in die zin dat de sociale zekerheidsmarkt zorgt voor een vervangend inkomen als arbeid niet (meer) mogelijk is, maar ook beïnvloeden beide markten elkaar wederzijds. Wanneer de overheid hoge uitkeringen verstrekt, bijvoorbeeld in het geval van werkloosheid, zullen pogingen op het gebied van de arbeidsbemiddeling minder kans van

---

<sup>261</sup> *Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag 1997.

slagen hebben. Lagere uitkeringen of een kritischer verstreking van uitkeringen van overheidswege, of zoals we in dit hoofdstuk zullen zien, het privatiseren van de sociale zekerheid zal leiden tot hogere eisen aan het functioneren van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk zal met name de recente beleidslijn van meer marktwerking op de terreinen van sociale zekerheid en arbeidsmarkt centraal staan. We analyseren eerst met behulp van de kernnoties uit hoofdstuk 2 en 3 welke ontwikkelingen zich voordoen. Vervolgens beoordelen we deze ontwikkelingen door middel van een christelijk-normatieve invulling van deze kernnoties.

## **8.2 Arbeidsmarkt en marktwerking**

### **8.2.1 Inleiding**

Bij de arbeidsmarkt gaat het om de markt waarop vraag en aanbod van arbeid plaatsvinden. De 'vraag naar arbeid' verwijst naar de behoefte aan arbeidskrachten en het 'aanbod van arbeid' naar de potentiële arbeidsparticipanten. In Nederland is de overheid duidelijk op die markt aanwezig. Niet alleen als werkgever maar ook om de onmogelijkheden en de imperfecties van de markt te corrigeren. Met name ziet de overheid een taak voor zichzelf weggelegd om door middel van beleid de zwakkeren aan een baan te helpen. Die zwakkeren zijn dan vooral de langdurig werklozen. Verder laat de overheid haar invloed gelden op het gebied van de loonvorming en het overig arbeidsrecht. De overheidstaak ligt daarnaast op het terrein van de arbeidsbemiddeling en op het terrein van toeleiding van werklozen naar regulier werk via gesubsidieerde arbeid en vergelijkbare trajecten. Op genoemde terreinen wordt hierna afzonderlijk ingegaan.

In paragraaf 8.2.2 onderzoeken we met behulp van de kernnoties eerst hoe de situatie op de arbeidsmarkt nu is. In paragraaf 8.2.3 vullen we de kernnoties vervolgens vanuit een christelijke benadering.

### **8.2.2 Arbeidsmarkt: werken en verdienen**

Er zijn verschillende drijfveren aan te wijzen die bij arbeid een rol spelen. In de eerste plaats moet de mens werken om in leven te blijven. Dat is in primitieve culturen al heel duidelijk het geval. Om te voorzien in zijn dagelijks voedsel gaat de mens jagen en het land bewerken. Hoewel de beroepsactiviteiten van de mens in een gedifferentieerde samenleving geheel verschillend zijn, werkt hij nog steeds om in zijn levensonderhoud te voorzien. Nu verloopt de voorziening in dat le-

vensonderhoud via het inkomen dat hij verwerft, waarmee hij voedsel, kleding enzovoort kan kopen.

Een tweede motief dat bij arbeid een rol kan spelen is het verlangen om arbeid (en de inkomsten daaruit) te delen. Dit motief rekent niet alleen met de eigen behoeften, maar deelt daarvan uit aan anderen die niet kunnen werken.

Een derde motief dreigt in plaats van het tweede, altruïstische motief meer op de voorgrond te treden. Door aanwezigheid van overheidszorg voor de burger die niet kan werken, ontstaat calculerend gedrag. De burger zal de hoogte van de uitkering afwegen tegen de hoogte van het loon dat hij zal ontvangen, wanneer hij een betaalde baan heeft.

Een vierde motief dat in het midden van deze eeuw sterk op de voorgrond drong is een emancipatoir motief tot werken. Vrouwen vragen voor zichzelf een economisch zelfstandige positie. Dat deze keuze niet losstaat van overheidsbeleid (coördinatie) en effecten heeft op de arbeidsmarkt en het gezin, zal duidelijk zijn.

Toen de slavernij nog niet was afgeschaft, waren slaven het eigendom van hun meesters. Vandaag de dag is er sprake van een individueel, particulier recht op arbeid en inkomen. In zekere zin zou de contractuele vastgelegde relatie tussen werkgever en werknemer als een vruchtgebruik aangeduid kunnen worden. Werkgever en werknemer delen de opbrengst van het werk.

Coördinatie van de arbeidsmarkt vindt in Nederland plaats door de overheid in samenwerking met de organisaties van werkgevers en werknemers en de markt. Tot het onderwerp coördinatie rekenen we de loonvorming, arbeidsrecht, arbeidsbemiddeling en arbeidstoeleiding en financiële prikkeling.

Loonvorming is een zaak die primair aan de sociale partners wordt overgelaten. Werkgevers en werknemers spreken samen af hoe het loongebouw eruit komt te zien en leggen dat vast in een collectieve arbeidsovereenkomst. Het is weliswaar aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om de cao (al dan niet) algemeen verbindend te verklaren, maar dit is in de praktijk vrijwel steeds een automatisme.

Dit neemt niet weg dat er wel een wettelijke bodem in het loongebouw is gelegd door de Wet op het minimumloon (WML). Het vaststellen van arbeidsovereenkomsten met een beloning onder het niveau van het WML is in principe niet toegestaan. De argumentatie hiervoor is dat het verrichten van arbeid steeds ten minste leidt tot een als redelijk ervaren

beloning, zodanig dat bij een volledige werkweek betrokkene zelf in de kosten van zijn bestaan kan voorzien. Het gaat tevens loonconcurrentie tegen. Het is zo onmogelijk om op grond van onderlinge afspraak een lager loon overeen te komen, ook als beide partijen daartegen geen bezwaar hebben. De bodem die het WML legt voor laagproductieve arbeidskrachten zou een drempel kunnen zijn om op de arbeidsmarkt een plaats te vinden.

In de arbeidsrechtelijke sfeer grijpt de overheid eveneens in. Het Burgerlijk Wetboek bevat bepalingen over de arbeidsovereenkomst, waarvan in beginsel niet mag worden afgeweken. Het gaat onder andere om bepalingen over loondoorbetaling bij ziekte, verlofaanspraken, proeftijd, ontslagbepalingen, enzovoort. Van belang zijn in dit verband ook de arbeidstijden. Een werknemer mag maar een bepaalde tijd onafgebroken aan het werk zijn.

De publieke arbeidsvoorziening is belast met de arbeidsbemiddeling. Doel is 'het bevorderen van de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden'. Naast allerlei zuivere marktpartijen die aan arbeidsbemiddeling doen (zoals uitzendbureaus), is de positie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een bijzondere. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waaronder de arbeidsbureaus ressorteren, is een zelfstandig bestuursorgaan dat bij wet is ingesteld en dat op hoofdlijnen door de minister van SZW wordt aangestuurd en daaraan verantwoording moet afleggen. In die zin is de Arbeidsvoorziening dus een overheidsorgaan. In bestuurlijke zin is er wel marktinvloed, aangezien een tweederde deel van de bestuurders (zowel op centraal als op regionaal niveau) wordt benoemd op voordracht van organisaties van werkgevers en werknemers.

Onder arbeidstoeleiding wordt hier verstaan activiteiten ten behoeve van de activering van (langdurig) werklozen. Activering is een taak van de uitkeringsinstanties, in casu de gemeenten (sociale diensten) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de uitvoeringsinstellingen (uvi's). Deze instanties kunnen trajecten ten behoeve van werklozen inkopen bij derden. Voorzover het gaat om arbeidsbemiddeling is er overwegend (nog) sprake van zogenaamde 'gedwongen winkelnering' bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, voor het overige kunnen trajecten zowel publiek als privaat worden ingekocht. Oogmerk van deze gedwongen winkelnering - die ter discussie staat - is met name het tot

op zekere hoogte veilig stellen van de positie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Als toeleidingstraject naar reguliere arbeid speelt ook zogeheten additionele arbeid in toenemende mate een rol. Hierbij gaat het om regelingen als de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw). Overheid en markt vervullen hierbij beiden een rol. Private partijen kunnen bij de uitvoering worden betrokken. Gemeenten en uitvoeringsinstellingen, die zelf niet de capaciteit en deskundigheid in huis hebben om alle taken met betrekking tot activering uit te voeren (bijvoorbeeld het verzorgen van trainingen) kunnen zich daarvoor tot de markt wenden. Gemeenten en uitvoeringsinstellingen zijn uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het resultaat.

Indirect is hier nog van belang het begrip 'passende arbeid'. Via door regelgeving afgedwongen toepassing van dit begrip tracht de overheid te voorkomen dat een werkloze al te gemakkelijk aangeboden werk als 'niet passend' terzijde kan schuiven. Uitkomsten van onderzoek naar de consequenties van de toepassing van het begrip 'passende arbeid' voor de verdringing op de arbeidsmarkt zijn niet eenduidig.

Niet specifiek en 'arbeidstoelend' van karakter, maar wel hiermee verband houdend, is de wetgeving gericht op het bevorderen van de arbeidsdeelname van allochtonen (thans de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen, WBEAA, in de toekomst: Wet Samen). Werkgevers worden aangespoord de arbeidsdeelname van allochtonen in hun onderneming inzichtelijk te maken, zodat - bij achterblijvende resultaten - een stimulans op actief beleid terzake zou kunnen ontstaan. Het instrument 'loonkostensubsidie' heeft eveneens een plaats in het pakket van instrumenten waarmee de overheid tracht in te grijpen op de arbeidsmarkt. Het belangrijkste instrument met een loonkostensubsidie-achtig karakter is de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Wva). De Wva, die de opvolger is van de Wet bevordering arbeidsinpassing (voorheen wet Vermeend/Moor), is eigenlijk een fiscaal instrument. Een werkgever heeft recht op een zogenaamde 'afdrachtkorting' bij de toepassing van lage lonen, en een afdrachtkorting bij de indienstname van langdurig werklozen ('vermindering lage lonen' respectievelijk 'vermindering langdurig werklozen' geheten). Met dit instrument tracht de overheid twee doelen te bereiken: het scheppen van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en het stimuleren van de indienstname van langdurig werklozen om zo de werkloosheid terug te dringen. Het instrument is niet dwin-



gend van karakter: een werkgever is niet verplicht van de faciliteit gebruik te maken. De Wva is zowel van toepassing voor regulier als voor gesubsidieerd werk.

Een andere benadering van markt of marktwerking is de gedachte van het invoeren van prikkels om actoren tot gewenst gedrag te bewegen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het invoeren van marktconforme elementen als financiële prikkels. Uitgangspunt is dat een meer zakelijke manier van omgang tussen partijen de resultaten zal verbeteren. Deze elementen zijn in het huidige arbeidsmarktbeleid in toenemende mate terug te vinden. Gedacht kan worden aan het zogenaamde prestatiebudget van de Arbeidsvoorziening, terwijl ook het zogenaamde Gemeentelijk werkfonds, dat in het kader van de Wiw per 1 januari 1998 van start is gegaan, uitgaat van afrekenen op basis van gerealiseerde output. Verder kan vermeld worden het zogenaamde 'inkoopbudget' dat in het kader van het grote stedenbeleid aan de grote steden wordt verstrekt. Gemeenten kunnen met dat geld afspraken maken met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over de inkoop van trajecten voor langdurig werklozen. Vooralsnog is hier sprake van gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening, maar dit zou in de toekomst kunnen worden versoepeld. De eerdergenoemde Wva is ook een instrument met een beoogde prikkelwerking, maar dan gericht op werkgevers.

Ten slotte de vierde kernnotie van effectiviteit. In een situatie van volledig vrije marktwerking zou iedereen werk hebben, maar dan tegen een onaanvaardbaar laag loon en extreem lange werktijden. Door loonmaatregelen op grond van het rechtvaardigheidsmotief dient een arbeider een bepaald loon te verdienen. Als dan de arbeidsproductiviteit niet opweegt tegen de loonkosten, ontstaat er werkloosheid. Technologische vernieuwing (mechanisatie) maakt arbeid relatief duur. Vooral eenvoudig werk, waarvoor weinig scholing vereist is, verdwijnt hierdoor. Een effect van de aanwezigheid van sociale zekerheid (zie later) is dat mensen minder letten op toekomstige beroepsmogelijkheden. Ze volgen dan studies waarbij niet per sé een baan te vinden is. De maatregelen onder het kopje 'coördinatie' zijn genomen om enkele van de genoemde effecten te bestrijden. Het eerste kabinet Kok heeft op het punt van de arbeidsmarkt resultaat ge oogst, dankzij effectief beleid, maar ook dankzij het beleid van voorgaande kabinetten en economisch gunstig tij. De werkloosheid is sterk teruggedrongen.

### 8.2.3 Arbeid als dienst

Arbeid is een zeer wezenlijke bezigheid voor de mens. Een christen ziet zijn taak op aarde als een roeping om de cultuurofdracht te vervullen. Zo staat arbeid ten dienste van God, Zijn schepping en de naaste. De mens dient dan ook de vrijheid te hebben zijn eigen talenten zoveel mogelijk tot dit doel te kunnen ontplooien. Niet werken is echt een laatste optie. Dit moet ook het geval zijn, als de sociale zekerheidsuitkeringen riant zijn. Arbeid is wel een middel om een inkomen te verwerven, maar tegelijkertijd veel meer dan dat.

De arbeid als gave en opgave is in de handen van zondige mensen niet zeker. Gemakkelijk verwordt de arbeid tot niet meer dan een middel om zichzelf te verrijken en staat de arbeid zo in dienst van het welbegrepen eigenbelang. Een dergelijk streven leidt zeer gemakkelijk tot inperking van de mogelijkheden van anderen om hun roeping te vervullen.

Arbeid staat in die zin in relatie tot eigendom, dat een werkgever zijn werknemer als zodanig zou kunnen beschouwen. Een verleiding die tot slavernij leidt. In zekere zin is ook van slavernij sprake als een werknemer door omstandigheden gedwongen niet anders kan dan voor een geringe beloning voor zijn superieur werken. Dergelijke toestanden deden zich in de vorige eeuw voor. Het is met name de kritiek van Marx en de doorwerking van communisme en socialisme geweest die de ogen opende voor deze wantoestanden.

Arbeid en eigendom hebben ook in die zin met elkaar te maken, dat de arbeider door middel van zijn werk in het onderhoud van zichzelf, de zijnen en het zijne kan voorzien. De Bijbel spreekt er over dat 'de arbeider zijn loon waardig is'. Vooruitlopend op de kernnotie van de coördinatie stellen we vast dat regelgeving nodig is om te voorkomen dat de werkgever geen recht doet aan de zelfstandigheid (bewegingsvrijheid, beslissingsvrijheid, levensruimte, verantwoordelijkheid) van de werknemer. In Nederland heeft zich een vakbeweging gevormd, die opkwam voor de rechten van de arbeider. In de loop van deze eeuw leidde dat tot vergaande vormen van medezeggenschap en inspraak. Hoewel stromingen als het marxisme en socialisme, die hieraan ten grondslag lagen, tot excessen leidden, betekent dit niet dat vormen van inspraak en medezeggenschap verkeerd zijn, mits daarmee de gezagsverhoudingen en daaraan verbonden bevoegdheden erkend blijven. Een goed ondernemer zal grote winsten willen delen met zijn personeel dat aan de totstandkoming van die winsten een belangrijke bijdrage leverde,

maar zal daartoe nooit gedwongen kunnen worden. Gelet op deze uitgangspunten zijn wij tegen een te sterke binding aan het bedrijf zoals bijvoorbeeld in de Japanse economie.

Overheidsregulering op het terrein van de arbeid en de arbeidsmarkt is, gelet op de belangen en waarden die daar mee gemoeid zijn, zonder meer geboden. Dat geldt bijvoorbeeld op het terrein van het arbeidsrecht, de minimumeisen wat betreft de arbeidsomstandigheden (arbo-wetgeving) en de bescherming en bemiddeling van de kanslozen op de arbeidsmarkt.

Als de coördinatie alleen zou plaatsvinden via de markt, zou dit leiden tot onvrijheid van de arbeider. Hij zou zelfs een loonslaaf kunnen worden. Dat probleem zou gemakkelijk op te lossen zijn door de overheid het recht te geven de imperfecties van ongebreidelde marktwerking te voorkomen. Daarmee wordt echter weer geen recht gedaan aan de eigen plaats en verantwoordelijkheid van andere leefverbanden als organisaties van werkgevers en werknemers.

Het is theoretisch denkbaar dat de werknemer met de werkgever onderling tot afspraken komt over arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die als zodanig onderdeel uitmaken van zijn arbeidscontract. Wellicht is dat ook een optie die steeds meer in beeld komt en wanneer er voldoende werk is, kan de markt hier zijn gang gaan. Een werkgever die niet aan de gestelde eisen tegemoet komt, krijgt in die omstandigheden eenvoudig niet het gewenste personeel. Deze mogelijkheid is slechts 'theoretisch' denkbaar, omdat het ook dan nodig blijft via wetten en regels te coördineren. Wanneer die er niet zijn, zouden de effecten voor bepaalde groepen desastreus zijn.

Gelet op de uitwerking van de kernnoties in hoofdstuk 2 en 3, is het goed dat sociale partners de besprekingen over lonen voeren als zijnde een verantwoordelijkheid die hun past. Misschien zou dat in bepaalde gevallen wel op een lager niveau kunnen, gelet op verantwoordelijkheden die ondernemingsraden hebben. Wat betreft het minimumloon dient voorop te staan dat iemand kan leven, dus voldoende middelen ter beschikking heeft. Verlaging van het minimumloon heft de prikkel tot werken op. Afschaffing van het minimumloon doet geen recht aan het gegeven dat 'de arbeider zijn loon waardig is'. Het is ook juist, dat de overheid regels stelt waaraan een arbeidscontract minimaal moet voldoen om eenheid in (sociale) behandeling te bereiken. Deze regels, die de onderhandelingsvrijheid beknotten, beschermen de belangen van de werknemer.

In de omstandigheid waarin er een krapte op de arbeidsmarkt is, is het goed dat er collectief afspraken worden gemaakt over lonen en arbeidsomstandigheden. Het is ook goed dat vertegenwoordigende lichamen van zowel werkgevers als werknemers met elkaar deze afspraken maken. Deze lichamen moeten een dergelijke omvang hebben dat de afspraken op een bevredigende manier gemaakt worden. Hiermee wil gezegd zijn dat het mogelijk moet zijn grootschalige, knellende uniformiteit te voorkomen.

Overheidsbemoeyenis met de arbeidsmarkt is nodig, gelet op de positie van de zwakkeren op de arbeidsmarkt. Wanneer de overheid zich niet zou bemoeien met de arbeidsvoorziening zouden bijvoorbeeld de langdurig werklozen weinig kansen meer hebben. Naast deze bescherming van de zwakkeren is er theoretisch gezien weinig reden tot overheidsbemoeyenis met de bemiddeling van arbeidskrachten tussen werkgevers en werknemers. Beide partijen hebben immers belang bij de bemiddeling. Wel is het de vraag of arbeidsbemiddeling van overheidswege en via de markt organisatorisch gescheiden kan worden. Een specifieke arbeidsbemiddelingsinstantie voor moeilijk plaatsbaren naast een marktgerichte arbeidsbemiddelingsinstantie zou eerstgenoemde - en dus ook de doelgroep - ongetwijfeld op achterstand zetten. Bovendien vloeit het voor de markt werken en het werken ten behoeve van (langdurig) werklozen in elkaar over; het aanbrengen van een harde scheidslijn zou niet alleen gekunsteld, maar ook ondoelmatig zijn.

Het is goed dat de overheid arbeidsparticipatie stimuleert, want dit vermindert de druk op de sociale zekerheid. De overheid moet dan wel goed in de gaten houden dat zij geen arbeid gaat bekostigen die even goed door de markt bekostigd zou kunnen worden. Met andere woorden: er is het gevaar dat wie geen regulier werk heeft op die manier 'ambtenaar' wordt. In de tweede plaats is het van belang te constateren dat de markt effecten ondervindt van het verschijnsel additionele (of gesubsidieerde) arbeid, zoals extra banen in de collectieve sector (zgn. Melkert I-banen) of door de overheid gesubsidieerde banen in de particuliere sector (zgn. Melkert-II-banen). Als het om additioneel werk gaat bestaat de kans dat gesubsidieerd werk regulier werk verdringt, omdat het goedkoper is. Daarnaast is er het risico van concurrentievervalsing, omdat een bedrijf met veel gesubsidieerd werk wellicht goedkoper kan werken dan de concurrenten waarvoor dat niet geldt. Dergelijke risico's zijn met regelgeving wel beheersbaar, maar kunnen onmogelijk volledig

worden uitgesloten. Daar staat tegenover dat gesubsidieerde arbeid voor het individuele bedrijf juist weer aantrekkelijk kan zijn.

De prikkelwerking is niet zozeer een voorbeeld van de vraag naar de verhouding tussen overheid en markt alswel de introductie van bedrijfsmatige trekken in de interne organisatie. Het is niet verkeerd in de honorering van arbeid de prestatie te betrekken, ook niet als het gaat om organisaties. Evenwel loert hier een gevaar. Voorzover de arbeidsvoorziening een publieke functie en taak is, kan marktconforme budgettering maar in zeer beperkte mate plaats vinden, omdat anders het publieke zorgkarakter van de arbeidsvoorziening geweld wordt aangedaan.

Op het vlak van de coördinatie liggen enkele knelpunten die te maken hebben met de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid, sociale partners en markt. De coördinatie op de arbeidsmarkt dient zodanig te zijn dat datgene wat de werknemer en werkgever onderling kunnen regelen op dat niveau plaatsvindt. Aan die regelingen gaat al overheidsbeleid vooraf in die zin dat de overheid via het arbeidsrecht de verhouding tussen werkgevers en werknemers in beginsel regelt. Wat de nadere en concrete uitwerking betreft, komt het niveau van de sociale partners eerst in beeld en pas daarna dat van de overheid, die wat de arbeidsvoorwaarden betreft, naast het kaderstellende, toetsend optreedt. Wat de coördinatie betreft, blijken verschillende partijen een rol te spelen in het arbeidsmarktbeleid. Deze partijen zijn daarin op elkaar aangewezen, maar een al te sterke vorm van bestuurlijke verstrengeling leidt tot onduidelijkheid met betrekking tot de onderscheiden verantwoordelijkheden. Het is nodig helder onderscheid te blijven maken tussen de verantwoordelijkheden van de overheid en die van marktpartijen. In dit kader is het de vraag of gedwongen winkelnering de benodigde vrijheid in coördinatie garandeert.

De vraag naar de verdeling van verantwoordelijkheden doet zich ook voor als het gaat om additionele arbeid. De overheid moet waken voor het overnemen van taken die liggen op het terrein van de markt. De overheid moet er nauwlettend op toezien dat de arbeid die zij subsidieert niet op enig moment door de markt zelf kan worden benut en betaald. Voor de loonkostensubsidie geldt in feite hetzelfde. Het is goed dat de overheid de arbeidsparticipatie blijft stimuleren, en daarvoor kan ook loonkostensubsidie dienstbaar zijn, maar dan alleen als oprit naar de arbeidsweg en niet verder.

De overheid mag mensen met zachte hand dringen tot werk. Daarom is het goed het begrip passende arbeid te verbreden. Evenzeer verdient het aanbeveling, gelet op de gelijke kansen die mensen moeten krijgen en gelet op de noodzakelijke integratie van allochtonen, dat bedrijven sterk worden aangemoedigd allochtonen op te nemen in hun personeelsbestand.

In bovengenoemde opmerkingen kwamen al enkele situaties van effectiviteit ter sprake. Het overheidsbeleid is in die zin effectief dat de werkgelegenheid sterk groeit. Evenwel geldt deze effectiviteit niet als enige norm. Bij het bepalen van de effectiviteit gelden andere dan enkel economische normen. Het kan zelfs zijn dat een op bijbelse uitgangspunten gebaseerd werkgelegenheidsbeleid economisch gezien ondoelmatig is.

Bijbels gezien is werkgelegenheidsbeleid doelmatig, wanneer zoveel mogelijk kostwinners werk hebben en op die manier (met hun eventuele gezin) aan hun roeping beantwoorden. Deze effectiviteit zal in balans moeten zijn met een zo groot mogelijke toestroom van kostwinners naar de reguliere arbeidsmarkt. Gelet op de verdeling van arbeid, moet een tweedeling voorkomen worden, waarbij een groep rijke tweeverdieners ontstaat tegenover huishoudens waar geen inkomen uit arbeid verworven kan worden. De SGP pleit er dan ook voor het gezin als kleinste economische eenheid te zien en dat die eenheden het uitgangspunt vormen voor de verdeling van de betaalde arbeid.<sup>262</sup>

Van steeds groter belang worden de arbeidstijden. Sociaal gezien krijgen werknemers voldoende bescherming. Ze hoeven niet te lang en te veel te werken. Daar staat echter tegenover dat de flexibiliteit van het arbeidspatroon wordt vergroot en de zeven-maal-24-uurseconomie zijn intrede heeft gedaan. Deze 24-uurs-economie dreigt a-sociale trekken te krijgen als de ritmes van de dag en van dag en nacht onder druk komen te staan. De aantasting van de zondag als (collectieve) rustdag tenslotte druist direct in tegen een bijbelse instelling, waardoor de mens nog minder van ophouden zal weten, ten koste van zichzelf en de samenleving.

---

<sup>262</sup> S.H. Brons-van der Wekken e.a., *Dagindeling door taakverdeling*, Den Haag 1997, p. 27-34.

## 8.3 Sociale zekerheid

### 8.3.1 Inleiding

Wie de ontwikkeling in de sociale zekerheid van de laatste decennia beziet, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de overheid op allerlei manieren poogt de collectieve lasten van de sociale zekerheid te verminderen, voorzover het gaat om niet-premiegefinancierde regelingen. Een van de maatregelen om de lasten voor de overheid te verminderen is de privatisering van de sociale zekerheid, waarbij de tucht van de markt ervoor dient te zorgen dat er doelmatiger en daarom kostenbesparend wordt gewerkt. Sommigen vrezen op grond hiervan een uitholling van de solidariteit als dragende gedachte onder het stelsel van sociale zekerheid. In ruil daarvoor krijgen we, zo constateren zij, een verzekeringsamenleving.<sup>263</sup>

Deze paragraaf poogt een beoordeling te bieden van genoemde tendens. Die beoordeling vindt plaats in het bredere kader van de relatie tussen economie en sociale zekerheid. Allereerst analyseren we met behulp van de kernnoties de huidige situatie om vervolgens vanuit een christelijke vulling daarvan de ontwikkelingen in de sociale zekerheid te beoordelen. In die beoordeling zal het in het bijzonder gaan om de vraag in hoeverre marktwerking een plaats kan hebben in de coördinatie van de sociale zekerheid. Daarbij komen dan vanzelf de taak van de overheid en andere maatschappelijke verbanden in het vizier.<sup>264</sup>

### 8.3.2 Sociale zekerheid: minder overheid, meer markt

Drijfveren als gemeenschapszin -solidariteit in meer socialistisch spraakgebruik- zijn een vooronderstelde basis voor het stelsel van sociale zekerheid in onze samenleving. Deze drijfveer heeft direct consequenties voor de invulling van de kernnotie eigendom.

In onze samenleving is een sterke tendens en stimulans aanwezig om de arbeidsprestatie van mensen te verhogen. Dat leidt er toe dat een bedrijf zoekt naar de beste werknemers die zoveel mogelijk moeten presteren voor zo weinig mogelijk geld. Deze drijfveer sluit bij voldoende

---

<sup>263</sup> Zie J.P. Balkenende, 'Van solidariteit naar verzekering. Structuurveranderingen in de sociale zekerheid', in: *Wapenveld* 46 (1996), nr. 5, p. 171-177, aldaar p. 171.

<sup>264</sup> Afbakening van verantwoordelijkheden is een beslissend aandachtspunt bij de discussie over het sociale-zekerheidsstelsel. Zie: Memorie van Toelichting bij PEMBA-voorstel, Kamerstukken II 1995/96, 24 698, nr. 3, p. 2.

arbeidsaanbod een bepaalde groep mensen buiten die niet (meer) aan die eisen kunnen voldoen.

Als laatste drijfveer die zich laat gelden op het terrein van sociale zekerheid moet het bedrieglijk hart van de individuele, calculerende burger worden genoemd die zichzelf graag zo goedkoop mogelijk wil indekken tegen allerlei risico's en die soms ook -als de gelegenheid spoort met de genegenheid- wat extra financiën aan de staatsruif wil onttrekken. De realiteit van een calculerende en frauderende burger kan alleen tot schade genegeerd worden.

Bij sociale zekerheid kunnen we in zekere zin spreken van een herverdeling van eigendom. Binnen een sociaal zekerheidsstelsel zoals we dat in westerse verzorgingsstaten kennen, heeft de overheid een bevoegdheid tot herverdeling van inkomens. Zij heft belastingen of premies om met die gelden anderen in hulpbehoevende situaties van dienst te kunnen zijn. De samenleving legitimeert op democratische basis deze correctie van het eigendomsrecht. De markt zou wat dit betreft falen, omdat een vrijwillige herschikking van eigendom ten behoeve van de minimale levensstandaard van de naaste strijdt met de egoïstische natuur van de mens.

Tot op heden was het zo dat de overheid in ieder geval garant stond voor de wet- en regelgeving voor de sociale zekerheid en de uitvoering, voorzover het de sociale verzekeringen betreft, grotendeels aan de sociale partners overliet. De overheid voerde zelf de sociale voorzieningen uit. Wie buiten deze voorzieningen nog iets wilde regelen, kon zich daarvoor bij particuliere verzekeraars melden. Lange tijd gold dat laatste in meerdere opzichten voor de zelfstandigen die het langst diverse sociale zekerheidsrisico's zelf droegen.

Toen de overheid in 1993 ingrijpende maatregelen doorvoerde wat betreft de WAO, ontstond het WAO-gat. Nieuwe WAO-gevallen kregen tijdelijk het oude loon maar kwamen daarna snel op bijstandsniveau. Verder betekende de privatisering van de Ziektewet per 1 januari 1996 dat de werkgever verplicht werd tot het doorbetalen van het loon gedurende een jaar.

Najaar 1996 voerde de Tweede Kamer het debat over de premiedifferentiatie en marktwerking in de WAO als sluitstuk in een reeks privatiseringsdiscussies. De regering beoogde met dit wetsvoorstel het arbeidsongeschiktheidsvolume terug te dringen. Verantwoordelijkheden kwamen weer meer bij werkgever en werknemer te liggen. Mede afhankelijk van de grote van het bedrijf wordt een premie voor arbeidsonge-



schiktheidswet vastgesteld. Naarmate een bedrijf minder arbeidsongeschikten heeft, is die premie lager. De wet biedt bedrijven verder de mogelijkheid om eigen-risico-drager te worden gedurende een periode van vijf jaar.

Als we spreken over privatisering en marktwerking, betekent dit dus dat door de overheid gegarandeerde uitkeringen wegvallen en dat het aldus ontstane gat door bedrijven of door particulieren zelf moet worden gedicht. Dat kan dan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de diensten van een van de vele verzekeraars die zich op de markt bevinden.

Naast de vraag hoe overheid en markt zich verhouden in de sociale zekerheid in het algemeen doet die vraag zich in het bijzonder voor op het terrein van uitvoering. De uitvoeringsmarkt is als het ware een deelmarkt van het socialezekerheidsstelsel. Juist de uitvoering van de werknemersverzekeringen door bedrijfsverenigingen ondervond begin jaren negentig forse kritiek. De enquête-commissie-Buurmeijer verwoordde deze kritiek en de Kamer besliste onder andere dat het toezicht op de uitvoering onafhankelijk moest worden en dat de uitvoering regionaal georganiseerd diende te worden.<sup>265</sup> Op grond hiervan werd de Sociale Verzekeringsraad (SVr) vervangen door het onafhankelijke College Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) en sinds 1997 zijn de bedrijfsverenigingen vervangen door het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) als toezichthoudend orgaan en de uitvoeringsinstellingen (UVI's). De uitvoering moet contacten onderhouden met de regionale bureaus arbeidsvoorziening. Met ingang van het jaar 2000 is de markt van uitvoerders geheel open.<sup>266</sup>

Onder effectiviteit verstaan we een simultane realisatie van normen, hetgeen op de markt voor verzekeringen betekent dat solidariteit en doelmatigheid met elkaar verenigd worden. Wanneer er een vrije markt is, komt de solidariteit in gevaar door selectieprocessen. Bij het ontbreken van marktwerking, komt de doelmatigheid in gevaar vanwege afwenteling en een ongecontroleerde groei van de uitgaven voor de sociale zekerheid.

Tot voor kort was er in Nederland sprake van laatstgenoemde ontwikkeling. Teveel mensen deden een beroep op de sociale zekerheid. Dat

---

<sup>265</sup> WRR, *Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Den Haag 1994, p. 43.

<sup>266</sup> C. Teulings, R. van der Veen en W. Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Den Haag 1997, p. 43-45.

had te maken met de relatief comfortabele positie van de uitkerings-trekker en ook met de onduidelijke coördinatie op het vlak van de uitvoering. De effectiviteitsmeting hangt dus direct samen met de kernnoties drijfveren (wat willen we?) en coördinatie (hoe bereiken we ons doel?).

De meting van effectiviteit in termen van simultane realisatie van normen raakt aan de vraag naar de doelmatigheid, maar probeert breder de vraag te beantwoorden of het sociale zekerheidsstelsel in haar uitwerking geen andere normen schaadt, die evenzeer van belang zijn. Het stelsel heeft wat dit betreft reeds een verandering ten goede ondergaan. Niet de herverdeling van geld naar hen die volgens de criteria daar recht op hadden staat nu centraal, maar evenzeer de prikkel tot werk. Sociale zekerheid dient thans het bredere doel van vergroting van de werkgelegenheid. Deze veranderingen in het stelsel vergroten het verantwoordelijkheidsgevoel van burgers. Veranderingen in de sfeer van de uitvoering leiden tot een grotere ministeriële verantwoordelijkheid en een groeiend verantwoordelijkheidsbesef bij uitvoerende instellingen van de sociale zekerheid.

### **8.3.3 Sociale zekerheid: de grenzen van de markt**

Door middel van sociale zekerheidswetgeving vindt een zekere herverdeling van inkomen plaats. We hebben gezien dat de mate van herverdeling nauw samenhangt met de drijfveren die een rol spelen achter het heersende sociale zekerheidsstelsel. Socialisten bepleiten een grotere mate van garantie van sociale zekerheid door de overheid dan liberalen. Laatstgenoemden zullen benadrukken dat de burger in de eerste plaats voor zichzelf dient te zorgen en daartoe de nodige prikkels moet ontvangen.

Naast deze tegenstelling tussen socialisten en liberalen, doet zich een andere tegenstelling voor en wel specifiek binnen een christelijke benadering van de sociale zekerheid. Een deel van de christenheid aanvaardt (een deel van de) sociale zekerheidswetgeving niet, omdat dit een menselijke garantie betekent tegen Gods voorzienige zorg omtrent het bestaan. In deze visie valt de nadruk op de plicht van medechristenen (de kerk) om te ondersteunen. Het betreft dan een liefdevolle, vrijwillige deling van eigendommen. Dit standpunt heeft dan direct consequenties voor de kernnotie van de coördinatie. Zie ook de opmerkingen hierover in hoofdstuk 4 en 5.

De drijfveer in de sociale zorg zou de liefde tot de naaste gebaseerd op de liefde tot God moeten zijn. Als die drijfveer mensen zou bewegen, zou er geen afgedwongen sociale zorg behoeven te bestaan. Door de zondeval haat de mens God en de naaste. Daarom komt er van dit ideaal weinig terecht. Binnen de christelijke gemeente kan aan dit ideaal nog enigszins gestalte worden gegeven. In de huidige maatschappelijke omstandigheden is de mogelijkheid om afdoende hulp te bieden in veel gevallen te gering voor de huisgenoten des geloofs, laat staan voor de gehele samenleving. Toch blijft voor de christen de drijfveer tot naastenliefde van het grootste belang. Hij zal die liefde tot uitdrukking brengen in de eigen familie, in de christelijke gemeente en in de samenleving.

De drang tot verzekeren van risico's kan voortkomen uit het verlangen om het eigen bestaan veilig te stellen. Het kan ook een vorm zijn van solidariteit op nationale schaal. Een solidariteit waarvan de coördinatie in handen ligt van de overheid. Bij de overheid speelt geen winstmotief mee. Dat is wel het geval wanneer een particuliere verzekeraar zorgt voor 'solidariteit'. Als laatste kan ook de werkgever zich gedrongen voelen de belangen van zijn werknemers te behartigen. Het is zijn verantwoordelijkheidsgevoel voor zijn ondergeschikten dat hem drijft tot zorg in problematische situaties.

De analyse van mogelijke drijfveren toont al aan dat de coördinatie te verdelen is over de overheid, sociale partners en de markt. Daar zijn dan ook nog de kerk en de familie bij te noemen die in de huidige praktijk aanvullend zijn. Wat de coördinatie van de overheid en de markt betreft, daaraan zijn grenzen. Voor de overheid geldt dat zij een zeker bestaansminimum moet garanderen. Ook vanuit het perspectief van de marktwerking wordt deze taak zichtbaar, want niet elk risico is op de markt te verzekeren.

De SGP spreekt de Nederlandse Geloofsbelijdenis na als ze zegt dat de overheid gegeven is om de ongebondenheid van de mens te beteugelen. Met andere woorden: de overheid bedwingt het onrecht. Haar is het zwaard, het machtsmonopolie, gegeven om het onrecht dwingend tegen te gaan. Positief geformuleerd betekent dit dat de overheid het recht herstelt ofwel gerechtigheid bevordert waar zij het onrecht beteugelt.<sup>267</sup>

---

<sup>267</sup> Zie voor een uitvoerige beschrijving van de SGP-visie op de overheidstaak: H.F. Massink e.a., *Dienstbaar tot gerechtigheid. SGP-visie op de aard en omvang van de overheidstaak*, Houten 1993.

Voor de sociaal-economische taak van de overheid betekent dit algemene uitgangspunt in ieder geval dat de overheid heeft te garanderen dat iedere burger toegang heeft tot de primaire bestaansbronnen dat wil zeggen dat de overheid zodanige voorwaarden schept dat de burger in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien.

De SGP hanteert, als het gaat om de vraag wie zich gedrongen zou moeten weten wat te doen inzake de sociale zorg, het subsidiariteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat primair de familie, verder de kerk en uiteindelijk de overheid steun geeft ingeval van een hulpbehoevende situatie. Gelet op de huidige omvang van de sociale zekerheidsuitgaven en het verval van de klassieke gezins- en familiestructuur betekent dit in de huidige situatie dat de overheid al snel de aanvullende verantwoordelijkheid moet waarmaken. Het komt er dan in de praktijk ook op neer, dat de verantwoordelijkheid van familie en kerk zich vooral uitstrekt tot immateriële opzichten en aanvullend in financiële zin.

In de praktijk van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid doen zich vele situaties voor waarin de verantwoordelijkheden gedeeld zijn in de sociale zorg. De verschillende deeltaken zijn te benoemen als wet- en regelgeving, uitvoering (heffing premies, uitkeren van gelden), toezicht en financiering. De sociale partners hebben vanaf het ontstaan van het sociale zekerheidsstelsel veel invloed bij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving. Zij kunnen via cao's ook bovenwettelijke regelingen treffen.

Bij een terugtrekkende overheid neemt de rol van de markt toe. Die mogelijke marktwerking is wel aan duidelijke beperkingen onderhevig. Marktwerking geeft meer vrijheid en eigen verantwoordelijkheid. De burgers zijn vrij om zich al of niet te verzekeren. Tegelijkertijd kan deze vrijheid voor anderen leiden tot onvrijheid. Immers, niet alle mensen zijn evenzeer rationeel handelende individuen. Bij hen, die in mindere mate tot goede afwegingen in staat zijn, leidt deze vrijheid tot verkeerde keuzen. Daar komt bij dat de ene mens een betere gezondheid heeft dan de ander en daardoor beter in staat zal zijn tot werken. De markt kan op een ongewenste manier deze ongelijkheid in financiële zin verergeren. Daarvan zijn enkele voorbeelden te geven.

Averechtse selectie, ook wel antiselectie genoemd, berust op een verschil in informatie tussen aanbieder en vrager ofwel tussen verzekeraar en verzekerde. Een voorbeeld is de aids-patiënt. Als hij zelf wel weet dat hij aids heeft en de verzekeraar niet, gaat hij zich verzekeren en kan averechtse selectie optreden. De verzekeraar zal hoge bedragen moeten

gaan uitkeren, waardoor de premie voor elke andere verzekerde hoger zal worden. De dragers van 'goede' risico's zullen zich dientengevolge niet meer verzekeren.<sup>268</sup>

Een tweetal maatregelen is mogelijk om dit probleem te ondervangen. De eerste is de mogelijkheid om een aidstest af te nemen waardoor de verzekeraar over dezelfde informatie beschikt als de verzekerde. Door middel van premiedifferentiatie zou de verzekeraar de averechtse selectie kunnen bestrijden. Een andere mogelijkheid is het afdwingen van solidariteit. Een bepaalde groep mensen (bijvoorbeeld een bedrijf) moet zich in die optie gezamenlijk verzekeren.

Het bovenstaande illustreert dat niet zonder meer gezegd kan worden dat de markt doelmatiger werkt. Averechtse selectie leidt tot een premie die evenredig is met het ingebrachte risico. Alleen een verzekeringsplicht en een geregelde premie kunnen dit voorkomen. Maar dan hebben we dus de marktwerking gereduceerd, omdat ook op deze manier het gezamenlijk dragen van risico ofwel solidariteit wordt afgedwongen. Een tweede voorbeeld van ongelijkheid die zou kunnen ontstaan, is het gevolg van het winstoogmerk van verzekeraars. Verzekeraars zullen op allerlei manieren proberen een bestand van verzekerden te vormen dat zo weinig mogelijk risico's draagt. Een verzekeraar kan daartoe mensen met grote risico's uitsluiten (bijvoorbeeld aidspatiënten) of hij kan een dermate hoog eigen risico vragen dat potentiële klanten, die van zichzelf weten dat zij die risico's lopen, afzien van verzekering.

De verzekeraar werkt op die manier -vanuit marktoogpunt- zo voordelig en doelmatig mogelijk. Toch wreekt zich hier de keuze voor de verzekeringsgedachte ten koste van de solidariteitsgedachte. Alleen ordening van de verzekeringsmarkt kan ook hier zorgen voor toegankelijkheid voor hen die grotere risico's dan gemiddeld dragen. Die ordening ontstaat, wanneer de overheid verzekeraars dwingt tot een acceptatieplicht.<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's*, uitgave WRR Den Haag 1994, p. 29-30, Teulings e.a., *Dilemma's*, p. 284-289. Zie voor een duidelijk voorbeeld de verwijdering van de tandartskosten uit het ziekenfondspakket. Onderzoek toont aan dat mensen met een goede mondgezondheid zich minder snel bijverzekeren: H.M. Godfried, 'Determinanten van een tandarts-verzekering', in: *Openbare Uitgaven* 29 (1997), nr. 2, p. 74-83, aldaar p. 81.

<sup>269</sup> Met het oog op de mogelijkheden via prenatale screening kennis van ziekten te hebben (en vervolgens het ongeboren kind te aborteren), vrezen orthodoxe christenen

Naast de gevaren van marktwerking, moeten we ook wijzen op de onmogelijkheid om ieder risico op de markt te verzekeren. Een van de redenen waarom een bepaald soort verzekeringen niet wordt aangeboden is de risico-clustering. Dit betekent dat de personen die voor een bepaalde verzekering in aanmerking komen tegelijkertijd getroffen kunnen worden door een moeilijk te voorziene schade. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een aardbeving of overstroming. Op het terrein van de sociale zekerheid geldt dit voor werkloosheid. Het optreden van werkloosheid is tengevolge van conjunctuurwisseling zo onvoorspelbaar en omvattend dat geen enkele verzekeraar daarvoor een polis aanbiedt.<sup>270</sup>

We moeten ons goed realiseren dat vergaande vormen van verzekering in de sociale zekerheid (equivalentiebeginsel) afbreuk kunnen doen aan de onderlinge (al of niet door de overheid afgedwongen) solidariteit. In de opmerkingen over de overheidstaak is al gezegd dat het subsidiariteitsbeginsel in de huidige maatschappelijke omstandigheden nauwelijks uitvoerbaar is. Andere samenlevingsverbanden, zowel de familie als de kerk, houden een eigen verantwoordelijkheid, daarvoor blijft dus ook een coördinatiefunctie behouden. Uitvoering van overheidsarrangementen van sociale zorg kunnen qua coördinatie het best zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvinden.

De zorg anonimiseert wanneer die via logge bureaucratische structuren gestalte krijgt. Wanneer een samenleving de sociale zekerheid privatiseert in die zin dat burgers via verzekeringen in hun eigen sociale zorg moeten voorzien, dreigt het gevaar dat bij de verzekeringsmaatschappijen een nieuwe machtsconcentratie komt te liggen. Nodig is dan goede, onafhankelijke consumentenvoorlichting en goede vormen van toetsing en controle van overheidswege.

In andere Europese landen is er een onafhankelijke instantie om claims van verzekerden te beoordelen. Wil zo'n instantie het vertrouwen van marktpartijen krijgen, dan dient ze absoluut onafhankelijk te zijn. Toch zijn de argumenten voor een onafhankelijke beoordelingsinstantie niet dwingend, aangezien een dergelijke instantie bij andere verzekeringen ontbreekt, waar de verzekeraar zelf de claims beoordeelt, zonder dat dit tot noemenswaardige problemen leidt.

---

wel dat de kosten tengevolge van bepaalde erfelijke ziekten op den duur niet meer verzekeraar zullen zijn.

<sup>270</sup> Bekkering, *Private verzekering*, p. 32-33.

De tripartiete structuur van de uitvoering van de werknemersverzekering ondervond terecht forse kritiek. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hekelde in haar rapport Belang en beleid de tripartiete, corporatistische structuur waardoor 'de SVr geen verantwoordelijkheid kon dragen voor publieke doelen en een speelbal werd' van confessionele en dan wel in het bijzonder van katholieke invloeden.<sup>271</sup> De WRR kiest dan ook voor een andere uitvoeringswijze waarbij de verantwoordelijkheid directer bij de belanghebbenden komt te liggen. Tevens kan concurrentie in de uitvoering meewerken die verantwoordelijkheden voelbaar te maken.<sup>272</sup>

Met de WRR is de SGP van mening dat belangen en verantwoordelijkheden op de juiste manier moeten worden toegedeeld en dat in een tripartiete bestuurlijke structuur een helder onderscheid van verantwoordelijkheden gevaar loopt. Dat gevaar is met name de bestuurlijke machteloosheid en de afwenteling van problemen van de private naar de publieke sector. Dat gevaar is in de huidige uitvoeringsstructuur nog niet geheel geweken. We willen hier wijzen op een nieuwe vermenging van verantwoordelijkheden die op de loer ligt. Het is nu namelijk toegestaan dat de uitvoeringsinstellingen zowel een publieke taak uitoefenen alsook optreden als marktpartij met een arbodienst en aanvullende verzekeringen. Daar ligt nadrukkelijk het gevaar op de loer van vermenging van private en publieke die gemakkelijk zou kunnen optreden en waarop het toezicht niet eenvoudig is.

De overheid kan de sociale zekerheid zelf uitvoeren uit het oogpunt van effectiviteit (kostendoelmatigheid). Effectiviteit in die zin kan daarentegen ook juist een reden zijn om de sociale zekerheid te privatiseren. Een publieke verzekering van overheidswege heeft schaalvoordelen: er is één verzekeraar en er zijn geen kosten voor acquisitie en reclame te maken. De reden voor introductie van (vormen van) marktwerking is dat efficiënter wordt gewerkt en burgers verantwoordelijker handelen.

Ook wanneer de overheid alleen nog maar voor een minimumuitkering zou zorgen (ministelsel) en private partijen de rest voor hun rekening nemen, is het de vraag of dit doelmatiger is. Invoering van een ministelsel zal leiden tot oververzekering ten opzichte van hetgeen maatschappelijk gezien optimaal is. Dat komt, omdat bij een ministelsel de hogere inkomens belang hebben bij aanvullende verzekering en de lagere in-

---

<sup>271</sup> WRR, *Belang en beleid*, p. 37, 51.

<sup>272</sup> Idem, p. 58, 59, 64.

komens betrekkelijk weinig risico lopen. Deze groep zal zich dan juist voor het kleine verschil tussen genoten loon en minimumuitkering verzekeren. Er is dan wel sprake van doelmatigheid op het individuele vlak, maar niet van kostenbeheersing of verlaging van collectieve lastendruk. Daar komt bij dat iemand die zich op zo een royale wijze kan verzekeren weinig prikkeling voelt om opnieuw de arbeidsmarkt te betreden. Mogelijkheden om dit te voorkomen zijn een verbod op aanvullende verzekeringen (als in Zweden), vermogens- en middelentoetsen (als bij ABW) of een overheid die de verzekering uitvoert.

Een ander voorbeeld van een situatie die zich kan voordoen bij de opdeling van de sociale zekerheid tussen overheid en markt, is de afwenteling die kan optreden tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. In het recente verleden werden teveel werknemers arbeidsongeschikt verklaard, terwijl ze eigenlijk in de werkloosheidswet thuishoorden. Wanneer het dus zo is dat de werkloosheid als sociaal risico bij de overheid hoort en de arbeidsongeschiktheid als risico op de markt te verzekeren is, ontstaat er wellicht afwenteling. Verzekeraars zullen proberen zoveel mogelijk schadeposten op het publieke bestel af te wentelen. In het bijzonder kan dit een probleem vormen bij een ministelsel, waarbij wel een aanvullende verzekering voor arbeidsongeschiktheid bestaat maar niet voor werkloosheid.

Niet alleen zal er een sterkere prikkel uitgaan van een marktgericht stelsel dat de verantwoordelijkheid legt op bedrijfsniveau ter vermijding van risico's, ook zal er een sterkere prikkel van uit gaan tot opheffing van de ongewenste situatie zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Dit kan reïntegratie in het arbeidsproces bevorderen. Het kabinet noemt dit een sociale overweging tot veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat wanneer bedrijven zelf meer verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van de sociale zekerheid, zij kritischer zullen worden bij het aannemen van personeel. Al te strenge aanstellingskeuringen verkleinen op die manier de toegang voor iedereen tot de arbeidsmarkt.

Gelet op bovenstaande consequenties van marktwerking betekent invoering daarvan een sterke bezuiniging op de collectieve uitgaven, voorzover ze niet-premiegefinancierd zijn. Dat vermindert de lasten voor de burger. Of de burger uiteindelijk voordeliger uit is, is een andere vraag; de overheid kan in ieder geval het collectieve uitgavenpatroon beter beheersen.



## 8.4 Slotsom

In dit hoofdstuk zijn de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in relatie tot elkaar besproken. Voor beide terreinen geldt dat er vanouds te weinig oog was voor de mogelijkheden van marktwerking en van de versturende werking van regels, wetten en organisatievormen. Nu is er meer oog voor die marktwerking. In dit hoofdstuk hebben we de vinger gelegd bij de problemen die dan kunnen ontstaan.

Als SGP vragen we ruimte voor de marktwerking in zoverre daarmee de individuele verantwoordelijkheid van mensen meer tot zijn recht komt. Als de overheid minder doet, zouden ook de gezinnen (families) en kerken weer meer verantwoordelijkheden kunnen oppakken als het gaat om de zorg voor de naaste. Een terugtrekkende overheid geeft ruimte aan het overleg tussen werkgevers en werknemers om hun verantwoordelijkheid te dragen. Nodig is een sterke overheid die voorwaarden schept en corrigerend optreedt als essentiële waarden in het geding komen. Het gaat dan om waarden als toegang tot de bestaansbronnen, volledige werkgelegenheid, gezin en gemeenschapszin, doelmatigheid (in de uitvoering) en zo meer.

## 9. Economische orde en marktwerking in de gezondheidszorg

### 9.1 Zorg en zaken

#### 9.1.1 Inleiding

Als wij zomaar eens een bekende tegenkomen en vragen hoe het ermee gaat, krijgen we vaak te horen: 'Goed, gezond gelukkig'. Het is een cliché, maar het zegt wel iets over de maatschappelijke waardering van gezondheid. En die is in Nederland bijzonder groot. Dat blijkt uit allerlei gezond gedrag: gezond eten, niet roken, voldoende beweging en vele andere vormen. Het blijkt ook uit de omvang van de gezondheidszorg. Want als onze gezondheid hapert, zoeken wij professionele hulp. Van de huisarts, de specialist, het ziekenhuis, de thuiszorg en diverse andere aanbieders van zorg. Nederlanders kijken daarbij niet op een gulden. Ook niet als het om de zorg voor zwakken gaat, of voor ouderen en mensen met een handicap. Over de Nederlandse gezondheidszorg kan daarom heel veel goeds worden gezegd. Er zijn mensen die spreken over een recht op gezondheid, maar dit is in absolute zin niet juist. Het leven en de gezondheid zijn immers een gave van God. Zonder de zegen van God staat de arts machteloos. Wel functioneert in de praktijk een recht op gezondheidszorg dat teruggaat op artikel 22 van de Grondwet: 'De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.'

Het gevolg van 'deze maatregelen' is, dat in Nederland jaarlijks zo'n 65 miljard gulden aan gezondheidszorg wordt uitgegeven. Dat is een formidabel bedrag, waarvan de omvang pas goed tot ons doordringt als het wordt omgerekend. Vijfenzestig miljard per jaar is 7,4 miljoen gulden per uur, dag in, dag uit. Met 15 à 16 miljoen inwoners is het 4.200 gulden per inwoner per jaar. Van ons nationaal inkomen wordt bijna 10% aan gezondheidszorg besteed.<sup>273</sup> De kosten van de gezondheids-

---

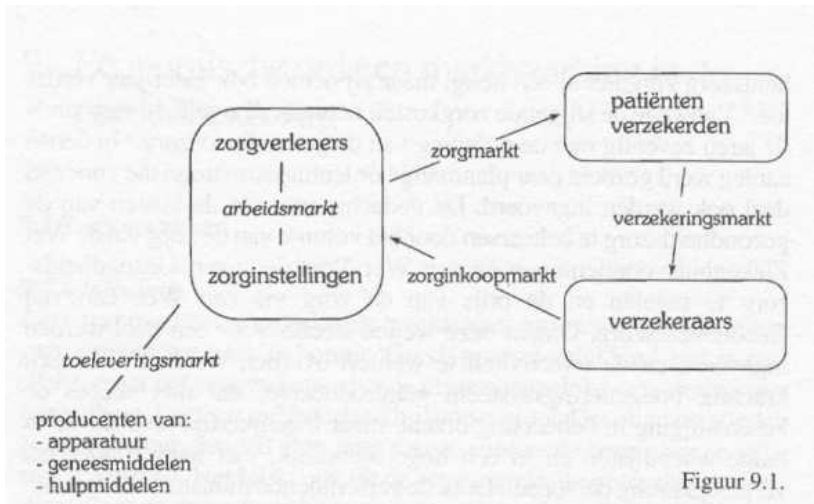
<sup>273</sup> Voor een beschrijving van de kosten van de gezondheidszorg kan verwezen worden naar: Jaaroverzicht Zorg, waarin het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport per sector een overzicht geeft van de voorzieningen, het zorggebruik en de kosten. Een beschrijving van de kosten aan de hand van epidemiologische (ziekten en aandoeningen) en demografische (leeftijd en geslacht) variabelen is te vinden in: J.J. Polder, W.J. Meerding, M.A. Koopmanschap, L. Bonneau en P.J. van der Maas, *Kosten van ziekten in Nederland 1994*, Rotterdam 1997.

zorg zijn niet alleen hoog, maar zij nemen ook ieder jaar verder toe.<sup>274</sup> Vanwege de stijgende zorgkosten bemoeit de overheid zich sinds de jaren zeventig met de ordening van de gezondheidszorg.<sup>275</sup> In eerste aanleg werd gezocht naar planmatige orderingsstructuren die voor een deel ook werden ingevoerd. De gedachte was om de kosten van de gezondheidszorg te beheersen door het volume van de zorg via de Wet Ziekenhuisvoorzieningen en een Wet Voorzieningen Gezondheidszorg te regelen en de prijs van de zorg via een Wet Tarieven Gezondheidszorg. Omdat deze wetten slechts voor een deel werden ingevoerd en de effectiviteit te wensen overliet, werd in 1983 een krachtig budgetteringssysteem geïntroduceerd, dat met succes de kostenstijging in beheersing bracht, maar tegelijkertijd resulteerde in lange wachtlijsten en in een hoge werkdruk, met name onder het verpleegkundig personeel. Door de verschillende ministers en staatssecretarissen werden daarom lijnen uitgezet naar een geheel andere ordening van de gezondheidszorg. Sinds 1987 gaat het daarbij om de introductie van marktwerking. Zorg en zaken moeten worden gecombineerd. Het betreft hier ideeën die uit Amerika zijn overgewaaid en die een ingrijpende wijziging van de historisch gegroeide gezondheidszorg voorstellen ten gunste van de markt. Twee hoofdmotieven liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste wordt een toename van de autonomie en de individuele keuzevrijheid van de patiënt beoogd zodat, er meer ruimte komt voor zorg op maat. Ten tweede wordt met de introductie van marktwerking een efficiënte allocatie en een beheerste ontwikkeling van de kosten beoogd. In dit hoofdstuk wordt de economische ordening van de gezondheidszorg besproken alsmede de introductie van marktwerking. Wij doen dit aan de hand van het denkraam uit hoofdstuk 2 en maken daarbij onderscheid tussen 3 markten (paragraaf 9.2 - 9.4). Deze markten worden geïntroduceerd in paragraaf 9.1.2 die handelt over het zorgstelsel en waarin tevens een algemene introductie op de normatieve beoordeling van het zorgstelsel wordt gegeven. Eveneens ter inleiding worden in paragraaf 9.1.3 de historische hoofdlijnen van het debat over marktwerking in de gezondheidszorg kort samengevat.

---

<sup>274</sup> Zie: J.J. Polder, W.J. Meering, M.A. Koopmanschap, L. Bonneux en P.J. van der Maas, 'De stijgende kosten van de gezondheidszorg', in: *Economisch Statistische Berichten* 82 (1997), nr. 4120, p. 702-705; J.J. Polder, 'Je geld of je leven - Over kosten en kostenstijging in de gezondheidszorg', in: *Zicht* 23 (1997), nr. 4, p. 8-12.

<sup>275</sup>



### 9.1.2 Het zorgstelsel

In de gezondheidszorg zijn er vele partijen, waartussen vijf soorten functionele relaties kunnen worden onderscheiden die meestal als markt worden aangeduid (figuur 9.1). Ten eerste is er de zorgmarkt. Het gaat hier om de relatie tussen enerzijds patiënten als zorgvragers en anderzijds artsen, zorgverleners en instellingen als aanbieders van respectievelijk 'cure', 'care' en overige voorzieningen. Rondom deze markt is in de loop van de twintigste eeuw een uitgebreid verzekeringstelsel ontwikkeld. Patiënten betalen in de meeste gevallen de ontvangen zorg niet rechtstreeks aan de zorgaanbieder maar via de ziektekostenverzekering. Daardoor zijn er twee extra markten: een verzekeringmarkt en een zorginkoopmarkt. Deze laatste markt kan ook de 'markt voor contracten' of 'bekostigingsmarkt' worden genoemd. Omdat in de voorstellen voor marktwerking in de gezondheidszorg aan de verzekeraars de taak van zorginkoper wordt toegekend, spreken wij over 'zorginkoopmarkt'. In aanvulling op deze markten rondom het primaire proces van zorgverlening kunnen twee aanvullende markten worden onderscheiden. De arbeidsmarkt voor zorgverlenend personeel en de toeleveringsmarkt voor bijvoorbeeld apparatuur, geneesmiddelen en hulpmiddelen. Deze laatste twee markten zijn in figuur 9.1 cursief gedrukt. Wij zullen deze niet afzonderlijk bespreken, maar alleen wanneer de andere markten daartoe aanleiding geven. Enerzijds omdat de ruimte dit niet toelaat en

anderzijds omdat de arbeidsmarkt als terrein van economische ordening het onderwerp van hoofdstuk 8 vormt en de ordeningsvragen in de gezondheidszorg slechts zijdelings verband houden met de arbeidsmarkt. Wij beperken ons dus tot de drie markten rondom het primaire proces van zorgverlening.

De ziektekostenverzekering heeft een vaste plaats in het zorgstelsel. Voor veel mensen uit de kring van de SGP is dit echter geen vanzelfsprekendheid en is er sprake van een voorvraag, namelijk de vraag naar de principiële acceptatie van de ziektekostenverzekering. Deze vraag laten wij hier verder rusten. Het betreft een vraag waarop iedereen persoonlijk, 'in zijn eigen gemoed verzekerd',<sup>276</sup> een antwoord moet geven. In hoofdstuk 4 hebben wij een taak toegekend aan de overheid met betrekking tot de herverdeling van de welvaart. In het verlengde daarvan is er ook een taak ten aanzien van de inrichting van het zorgstelsel. Daarmee accepteren wij de zorgverzekering, mits deze een vrijstellingsregeling kent voor gewetensbezwaarden. Het spreekt daarbij vanzelf dat deze gemoedsbezwaarden geen liftersgedrag mogen vertonen, door zodra de nood aan de man komt, alsnog een beroep te doen op de verzekering. Gegeven deze acceptatie gaat het in dit hoofdstuk over de meest wenselijke ordening van de gezondheidszorg.

Omdat de drie deelmarkten nauw met elkaar verbonden zijn, willen wij, voorafgaand aan de bespreking van de afzonderlijke deelmarkten, in deze paragraaf een kort overzicht geven van de normen die voor het zorgstelsel gelden. Wij doen dat aan de hand van het denkraam uit de hoofdstukken 2 en 3. Daar is uiteengezet hoe in de humanistische benadering de drijfveren worden ingevuld als een mengeling van vrijheid, gelijkheid en broederschap waarbij het streven naar eigenbelang een centrale plaats heeft. Daartegenover hebben wij de bijbelse lijn van de liefde tot God en de naaste als centrale drijfveren geplaatst. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het bij de drijfveren om de beweegredenen van de mens gaat, die min of meer als een vaststaand feit kunnen worden beschouwd. Waar het bij de concretisering om gaat, is, dat in een bepaalde context de meer oppervlakkige (regulerende) motieven zo worden beïnvloed, dat verschillende belangen op één lijn worden gezet en dat het resultaat van het economisch handelen vanuit de verschillende invalshoeken effectief is. In dit verband is gesproken over een simultane realisatie van normen. Met het oog op deze simultane realisatie en

---

<sup>276</sup> Romeinen 14:5.

tegen de achtergrond van het bijbelse spreken over eigendom en coördinatie is in de hoofdstukken 4 en 5 een keus gemaakt voor de combinatie van particuliere eigendomsrechten en een markt-plus economie waarin recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Met 'plus' worden instituties bedoeld: afspraken, regels en organisatievormen die het marktverkeer in de gewenste richting sturen, zo nodig via correctie van de eigendomsrechten.

Deze normatieve grondhouding kan voor het zorgstelsel verder worden uitgewerkt. Als het gaat om een simultane realisatie van normen, springen de volgende zaken in het oog: 1) de ethische norm van onbaatzuchtig weldoen; 2) de medisch-technische norm van kwalitatieve zorg; 3) de ethisch-juridische normen van rechtvaardige verdeling en solidariteit; 4) de economisch-maatschappelijke normen van vrij ondernemerschap en persoonlijke verantwoordelijkheid; 5) de economische norm van doelmatigheid; en 6) de macro-economische norm van een beheerste kostenontwikkeling.<sup>277</sup> Bij de eerste norm, die van het onbaatzuchtig weldoen dient bedacht te worden, dat het volledig legitiem is dat een arts baat heeft bij zijn beroep. Hij mag werken om er geld mee te verdienen, maar als het goed is, is zijn diepste intentie om te handelen niet de 'zucht' naar winst.

### **9.1.3 Marktwerking in de gezondheidszorg**

De eerste voorstellen voor marktwerking in de gezondheidszorg dateren uit 1987. In dat jaar bracht de commissie-Dekker een rapport uit waarin de introductie van een concurrerende basisverzekering werd voorgesteld. De basisfilosofie van de voorstellen was heel eenvoudig: verzekeraars gaan concurreren om de gunst van verzekerden en artsen gaan concurreren om de gunst van de verzekeraars. De ideeën vonden geleidelijk aan weerklank en werden door staatssecretaris Simons in het derde kabinet Lubbers in gewijzigde vorm tot een speerpunt van het gezondheidszorgbeleid verheven. Ook de kritiek brak echter los en Simons, die zijn politieke lot aan de 'moderne basisverzekering' had verbonden, moest voortijdig de Haagse politiek verlaten. Mevrouw Borst volgde hem op als minister van volksgezondheid. Haar visie op

---

<sup>277</sup> De bijvoeglijke naamwoorden in deze omschrijving, zoals 'ethische' en 'economische', moeten worden opgevat als globale terreinaanduidingen en niet als een poging om deze normen in een unieke relatie te koppelen aan aspecten van de werkelijkheid zoals dat in de reformatorische wijsbegeerte wordt beoogd. Het rijtje zoals dat hier gegeven wordt, is evenmin limitatief bedoeld.

de ordening van de gezondheidszorg kan het beste worden getypeerd als synthese tussen het bestaande stelsel, de voorstellen van Dekker en Simons en oudere ideeën over een gezondheidszorg met drie compartimenten. Het eerste compartiment kan worden aangeduid als de 'care'. Het gaat hier om zorg in de smallere betekenis van verplegen, verzorgen en wonen zoals we die tegenkomen bij de verpleeghuiszorg, de verzorgingshuizen en de zorg voor mensen met een handicap of met een psychiatrische stoornis. In dit compartiment is in de visie van minister Borst geen ruimte voor marktwerking. Het tweede compartiment omvat de 'cure'. Het gaat daarbij in hoofdlijnen om ziekenhuiszorg, huisartsenzorg, tandheelkundige hulp en paramedische zorg, of met andere woorden, om het huidige ziekenfondspakket dat enigszins wordt uitge'dund' met de 'trechter van Dunning'.<sup>278</sup> Binnen dit compartiment wordt nader onderscheid gemaakt tussen vaste en variabele kosten. Vaste kosten hebben vooral betrekking op kosten van de gebouwde infrastructuur, maar daarnaast ook op kostbare medische apparatuur. Vaste kosten vallen in de optiek van mevrouw Borst onder de verantwoordelijkheid van de overheid waarbij er geen plaats is voor marktwerking. Voor het variabele deel van het tweede compartiment ligt dit anders, evenals voor het derde compartiment, dat alle overige voorzieningen omvat zoals tandheelkundige zorg voor volwassenen, delen van de fysiotherapie, niet noodzakelijke cosmetische ingrepen, klasseverpleging en zelfzorggeneesmiddelen. Daar is in de visie van de regering in beginsel wel ruimte voor marktwerking. De teugels van bestaande instituties worden hier langzaam gevierd. Het volume van de zorg wordt eerst overgelaten aan de marktkrachten terwijl de prijzen onder overheidscontrole blijven tot blijkt dat de marktwerking functioneel is. Gezien het tijdpad is volgens mevrouw Borst een 'gefundeerd oordeel daarover pas mogelijk in 1999'. Mocht blijken dat de stelselwijziging onvoldoende effectief is, dan zal een 'fundamentele heroverweging van de gekozen uitvoeringsorganisatie' plaatsvinden.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> In 1991 deed een commissie onder leiding van de cardioloog H.J. Dunning het voorstel om de collectief gefinancierde gezondheidszorg af te bakenen aan de hand van 4 criteria: 1) noodzakelijkheid; 2) werkzaamheid; 3) doelmatigheid; 4) eigen verantwoordelijkheid. Zie: Commissie Keuzen in de Zorg, *Kiezen en delen*, Rijswijk 1991.

<sup>279</sup> Zie: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *Zorg in het regeerakkoord - Bestuurlijk/wetgevend programma zorgsector 1995-1998*, Rijswijk 1995; VWS, *De prijs die zorg verdient - Prijsbeleid en financieel beleid zorgsector*, Rijswijk 1995; VWS, *Kostenbeheersing in de zorgsector* (brief aan de Tweede Kamer), Rijswijk 1995.

## 9.2 De zorgmarkt

### 9.2.1 De arts in het zorgstelsel

Op de zorgmarkt gaat het om de levering van de zorg. Hier ontmoeten wij enerzijds patiënten en anderzijds artsen, andere zorgverleners en instellingen.<sup>280</sup> Een veel gemaakt onderscheid op deze markt is het onderscheid tussen 'cure' en 'care'. Deze twee vormen van zorg hebben een geheel verschillend karakter. 'Cure' richt zich op genezing, 'care' op verzorging; de tijdshorizon van 'cure' is kort, voor de 'care' is zij lang; 'cure' onttrekt zich grotendeels aan de deskundigheid en het beoordelingsvermogen van de patiënt, bij 'care' ligt dat veel genuanceerder en behalve patiënten met een mentale stoornis zijn de meeste zorgvragers behoorlijk in staat om de verleende zorg op haar kwaliteit te beoordelen.

Wanneer wij in deze paragraaf de zorgmarkt bespreken, beperken wij ons tot de 'cure'. Daarbij bakenen wij het onderwerp verder af door ons primair te concentreren op de positie van de arts. Dit betekent dat andere zorgverleners in de curatieve zorg, zoals tandartsen, fysiotherapeuten en apothekers buiten beschouwing blijven en dat ziekenhuizen alleen ter sprake komen voorzover zij van betekenis zijn voor de positie van de arts. In deze inleiding worden de relevante kenmerken van de aldus afgebakende zorgmarkt kort beschreven. Vervolgens wordt de Nederlandse zorgmarkt beschreven aan de hand van de kernnoties, waarbij tevens aandacht wordt geschonken aan de veranderingen die op het niveau van de kernnoties optreden wanneer de zorgmarkt onder het regime van marktwerking wordt gebracht (paragraaf 9.2.2). Na deze beschrijving volgt een normatieve beoordeling, eerst van de zorgmarkt binnen het Nederlandse zorgstelsel (paragraaf 9.2.3) en vervolgens van een concurrerende zorgmarkt (paragraaf 9.2.4).

Van de bijbelschrijver Lukas is bekend dat hij heelmeeester was. Wat we ons daar precies bij voor moeten stellen is echter niet duidelijk. Het artsenberoep zoals we dat in moderne samenlevingen kennen, dateert uit de late Middeleeuwen. In de via gilden geordende samenleving vertegenwoordigden de artsen een vrij beroep. Zij waren onafhankelijk van anderen. Dit is altijd zo gebleven. Ook toen de 'artsenijkunst' veroverd

---

<sup>280</sup> Voor een uitgebreide bespreking van alle soorten zorgverleners en -instellingen kan men uitstekend terecht in het rapport: *Staat van de gezondheidszorg '97 - een rapportage over de kwaliteit en toegankelijkheid in de zorg*, Rijswijk november 1997.



werd door de natuurwetenschappen, de gasthuizen en godshuizen plaats maakten voor ziekenhuizen met hoogwaardige en gespecialiseerde apparatuur en de financiering van de medische zorg in collectieve regelingen werd ondergebracht. Terwijl de gilden verdwenen en plaats maakten voor een moderne industriële samenleving met bedrijfstakken, werkgevers en werknemers, behield het artsenberoep zijn status en zijn rechten van het vrije beroep en kreeg het door de vorming van een medische professie met gedragsregels en tuchtrecht verrassend genoeg veel overeenkomsten met de vroegere gilden. De onafhankelijkheid van de arts heeft grote consequenties voor de zorgverlening en raakt daarmee de kern van het zorgstelsel.

Zorgstelsels waarin de arts een onafhankelijke positie heeft, worden daarom wel aangeduid als gildesystemen.<sup>281</sup> Ook het Nederlandse zorgstelsel kan als gildesysteem worden aangemerkt. Het gaat daarbij om vier essentiële kenmerken: 1) vrije artsenkeus voor de patiënt; 2) professionele autonomie (vrije therapiekeus) voor de arts; 3) uitschakeling van het prijsmechanisme door uniforme tarieven; en 4) een professioneel beroepsmodel waarin de medische beroepsgroep zichzelf controleert en corrigeert via gedragsregels en tuchtrechtspraak.<sup>282</sup> De consequentie van deze 'gildeprincipes' is een traditie-achtige economische organisatievorm waarin geen sprake is van marktwerking in de economische betekenis van prijsconcurrentie. Wij zullen dit kort toelichten.

De vrije artsenkeus houdt in dat de patiënt zelf mag weten welke arts hij consulteert. De logische consequentie hiervan is, dat de verzekeraar geen enkele arts van vergoeding kan uitsluiten. Welke arts de patiënt ook kiest: de verzekeraar is verplicht om de nota te betalen. In combinatie met landelijke uniforme tarieven maakt deze contracteerplicht het de verzekeraar onmogelijk om artsen onderling te laten concurreren. Vervolgens heeft de arts een vrije therapiekeus. Dit betekent, dat hij in overleg met de patiënt en zonder inmenging van derden zoals verzekeraars en ziekenhuizen de diagnose mag stellen en de meest aangewezen therapie mag uitvoeren. Hoewel de meeste artsen aan een ziekenhuis verbonden zijn, kunnen zij zich dus min of meer onafhankelijk van het ziekenhuis opstellen, omdat zij niet in loondienst van het ziekenhuis zijn, maar zelfstandig ondernemer binnen het ziekenhuis. De arts

---

<sup>281</sup> A.C. Enthoven, *Theory and practice of managed competition in health care finance*, Prof. dr. F. de Vries, *Lectures in Economics*, volume 9, Amsterdam 1988.

<sup>282</sup> Idem.

schrijft zijn eigen rekeningen, zodat een ziekenhuispatiënt op zijn minst twee rekeningen ontvangt: één van de arts en één van het ziekenhuis. Tegelijkertijd bepaalt de arts wel in hoofdlijnen de kosten van het ziekenhuis. Hij bepaalt de behandeling en de ligduur, zonder dat het ziekenhuismanagement daar via hiërarchische relaties invloed op heeft. Vroeger veroorzaakte dat weinig problemen omdat de verzekeraar vanwege de contracteerplicht toch alle nota's betaalde. Sinds 1983 veroorzaakt de ziekenhuisbudgettering echter een belangrijk knelpunt. Jaarlijks zijn niet alleen de kosten van het ziekenhuis aan een maximum gebonden, maar is ook het volume van bepaalde nauwkeurig omschreven (kostbare) ingrepen gebudgetteerd. Daardoor kan het gebeuren dat in het begin van de herfst 'de heupen op zijn'. Het ziekenhuis mag dan geen heupoperaties meer uitvoeren. De arts mag dit echter wel omdat hij vrije therapiekeus heeft. Via overleg en door participatie van de artsen in het ziekenhuismanagement wordt veelal geprobeerd om artsen en het ziekenhuis op één lijn te krijgen.

Ten opzichte van zijn collega's is de arts het minst onafhankelijk. Ten eerste zijn artsen als gespecialiseerde zorgverleners op elkaar aangewezen. Patiënten worden immers doorverwezen van huisarts naar specialist en van specialist naar andere medische specialisten. Tevens nemen artsen elkaar waar, omdat niemand 24 uur per dag beschikbaar kan zijn. Ten tweede controleren artsen elkaar om het vertrouwen van de samenleving in hun toewijding te waarborgen. Artsen kunnen immers gemakkelijk misbruik maken van hun onafhankelijke positie. Het professionele beroepsmodel voorziet daarom in medische standaarden, regels voor goed gedrag en tuchtmaatregelen die kunnen worden ingezet wanneer de gedragsregels worden geschonden of de eer van de medische stand wordt aangetast. Deze betrokkenheid van de artsen op elkaars werkzaamheden heeft in Nederland gestalte gekregen in koepelorganisaties op landelijk niveau, waaronder de Koninklijke Nederlandse Vereniging ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG) en een groot aantal specialistenverenigingen. Op lokaal niveau vinden we de karaktertrekken van het professionele beroepsmodel terug in de medische staf binnen ziekenhuizen en in de maatschappen waarbinnen de artsen samenwerken en elkaar intercollegiaal toetsen.

De introductie van marktwerking zal een einde maken aan bovengenoemde 'gildeprincipes'. Artsen gaan onderling concurreren, hetgeen betekent dat verzekeraars de ene arts wel en de andere niet zullen contracteren. Met de afschaffing van de contracteerplicht verdwijnt de vrije

artsenkeus voor de patiënt.<sup>283</sup> Verder zal ook de vrije therapiekeus voor de arts sterk aan betekenis inboeten. Artsen worden immers contractueel gebonden aan het beleid van de zorgverzekeraar. Naast de inhoud van de zorg speelt de prijs daarbij een belangrijke rol. De uniforme tarieven worden daarom afgeschaft. Tenslotte zullen de mogelijkheden voor samenwerking en intercollegiale toetsing afnemen, omdat artsen elkaars concurrenten worden.

### **9.2.2 Zorgmarkt en kernnoties**

In hoofdstuk 2 zijn vier kernnoties onderscheiden: drijfveren, eigendom, coördinatie en effectiviteit. Wij zullen in deze paragraaf de zorgmarkt - voorzover deze hierboven is besproken - aan de hand van deze kernnoties beschrijven, zowel voor de historisch gegroeide vormgeving als voor de situatie na introductie van marktwerking.

De centrale drijfveer van de arts in een gildesysteem kan omschreven worden als professionaliteit. Het gaat daarbij om een samenspel van medisch-inhoudelijke aspecten (kwaliteit van zorg), ethische aspecten (bejegening van de patiënt) en sociale aspecten (beroepstrots en aanzien van de medische stand). We kunnen deze drijfveren opvatten als regulerende motieven die voor een belangrijk deel in dienst staan van het eigenbelang van de arts. De eigendomsrechten zijn overwegend particulier. Sommige maatschappen voeren een gezamenlijke rekening, maar altijd worden dan de inkomsten naar de individuele leden van de maatschap doorgesluisd. De coördinatie van de zorgverlening is geheel in handen van de artsen. Op grond van zijn professionele autonomie kan de arts, na overleg met de patiënt, de therapie starten die hij het beste vindt. Overeenkomstig het professionele beroepsmodel is bijsturing alleen mogelijk door de medische professe, hetzij via protocollen en medische standaarden, hetzij via gedrageregels en eventuele tuchtmaatregelen. Het ziekenhuis kan slechts marginaal invloed uitoefenen, voornamelijk via overleg. De professionaliteit keert terug in de invulling van de kernnotie 'effectiviteit'. Gegeven de dominantie van de medische professe gaat het om: kwaliteit van zorg, een vertrouwensrelatie met de patiënt en de eer van de medische stand. Doelmatigheid komt daar alleen impliciet in voor als onderdeel van kwaliteit van zorg. Lage kos-

---

<sup>283</sup> De contracteerplicht is in Nederland in het kader van de stelselwijziging afgeschaft. Wij beperken ons hier echter tot de situatie voor marktwerking en de situatie met marktwerking zonder aandacht te schenken aan het overgangstraject.

ten voor patiënt, verzekeraar, overheid of samenleving gelden niet als afzonderlijke criteria voor de effectiviteit tenzij deze daar afzonderlijk aan worden toegevoegd. In Nederland is dat ook gebeurd, omdat het gildesysteem een sterke opwaartse druk op de kosten uitoefent. De combinatie van particuliere eigendomsrechten en uniforme tarieven nodigt immers uit tot overbehandeling waarbij adequate correctiemechanismen ontbreken. De budgettering van de ziekenhuizen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de beheersing van de kosten. Een onverdeeld succes is deze budgettering echter niet, omdat zij niet geldt voor de artsen. Dit leidt tot spanningen binnen het ziekenhuis over de verdeling van de middelen. Daarbij valt het op dat de artsen wel meewerken aan ligduurverkorting en aan het uitvoeren van verrichtingen in dagbehandeling, maar dat het verrichtingenvolume eerder toe- dan afneemt. De prijs van de budgettering lijkt vooral te worden betaald door het verpleegkundig personeel in de vorm van hoge werkdruk en lage beloning en door de patiënt in de vorm van wachtlijsten. In Nederland zijn voorstellen gedaan om de arts en het ziekenhuis te integreren tot één medisch specialistisch bedrijf. 'Gedeelde zorg' zou in deze optiek 'betere zorg' zijn.<sup>284</sup> Voor de meeste artsen is dit echter nauwelijks bespreekbaar, omdat zij dan hun eigen praktijk kwijt raken en op de loonlijst van het ziekenhuis komen.

Op een concurrerende zorgmarkt gelden economische motieven als het maken van winst, het voortbestaan en de uitbouw van de praktijk of de instelling als primaire drijfveren. Niet dat professionaliteit geen rol zal spelen, maar onder de tucht van de markt krijgt zij alleen betekenis binnen de context van de economische bedrijfsvoering en het contract met de verzekeraar. In het gildesysteem is dit precies omgekeerd. De eigendomsrechten zijn particulier. Zorgvraag en zorgaanbod worden via het prijsmechanisme op elkaar afgestemd. De zorgverzekeraar treedt daarbij op als zorginkoper en belangenbehartiger voor de verzekerde. De effectiviteit omvat in de eerste plaats de doelmatigheid van de zorgverlening vanuit het perspectief van de verzekeraar en daarnaast ook de expansie van praktijken, instellingen en verzekeringsmaatschappijen. Kostenbeheersing op macro-niveau geldt alleen als effectiviteitsparameter wanneer deze door de overheid wordt toegevoegd. Gegeven de coördinerende rol van de zorgverzekeraar ligt het voor de hand om

---

<sup>284</sup> Commissie Modernisering Curatieve Zorg (Biesheuvel), *Gedeelde zorg: betere zorg*, Zoetermeer 1994.

de kostenbeheersing via budgettering van zorgverzekeraars af te dwingen. In de Nederlandse voorstellen voor marktwerking in de gezondheidszorg speelt verzekeraarsbudgettering dan ook een sleutelrol.

### 9.2.3 Zorgmarkt tussen beginsel en belang

Als het in deze paragraaf gaat het over een normatieve beoordeling van de zorgmarkt binnen de Nederlandse gezondheidszorg, rijst als eerste de vraag naar de drijfveren van zorgvrager en zorgverlener. De bekende hoogleraar G.A. Lindeboom heeft in dit verband gesproken over 'de medische grondsituatie'. Deze wordt gekenmerkt door de nood en de afhankelijkheid van de patiënt enerzijds en de deskundigheid van de arts anderzijds. Met name het curatieve 'zorgproduct' onderscheidt zich daardoor op essentiële punten van producten die men in de winkel aantreft. Ten eerste kan de patiënt zich in de meeste gevallen geen oordeel vormen over de kwaliteit. Sterker nog, hij weet veelal niet eens welk product hij nodig heeft. Ten tweede heeft de zorgverlening een proceskarakter, waarbij het in de curatieve sfeer bovendien veelal om eenmalige processen gaat. De patiënt kan daardoor geen vergelijkend warenonderzoek doen. De eerste gelegenheid die zich voordoet om de kwaliteit (van de operatie) te beoordelen kan bij wijze van spreken voor hem te laat zijn. De patiënt heeft dus garanties nodig dat de arts zich tot het uiterste inspant om aan zijn nood tegemoet te komen en zich niet laat leiden door commerciële motieven of overwegingen van eigenbelang en inmenging van derden. De patiënt doet met andere woorden een appél op de toewijding en de zorg van de arts. Het eigene van de medische praktijk kan daarom worden gekarakteriseerd als de ethische norm van weldoen. Deze norm vraagt van de arts een onbaatzuchtige houding waarin hij aanspreekbaar is op de manier waarop hij aan de nood van de patiënt tegemoet komt.<sup>285</sup> Vanzelf spelen ook economische drijfveren een rol. De arts verwerft met de medische zorg een inkomen en dient dus ook zijn eigenbelang. Dit eigenbelang mag echter nooit de doorslag geven bij de keuze van behandeling. Het economi-

---

<sup>285</sup> Zie: J. Hoogland, J.J. Polder, H. Jochemsen en S. Strijbos, *Professioneel beheerst: Professionele autonomie van de arts in relatie tot instrumenten voor beheersing van kosten en kwaliteit van de gezondheidszorg*, Ede 1995; J.J. Polder, J. Hoogland en H. Jochemsen, *Professie of Profijt?* Amsterdam/Ede 1996; J. Hoogland, H. Jochemsen en S. Strijbos, 'Ethische voorwaarden voor beheersmaatregelen in de gezondheidszorg - 1: Een normatieve analyse van de medische praktijk', in: *Medisch Contact* 51 (1996), nr. 48, p. 1553-1556.

sche aspect dient ondergeschikt te zijn aan de ethische norm van onbaatzuchtig weldoen.

Het particuliere eigendomsrecht staat in relatie tot de ethische norm van weldoen. De arts heeft individuele, professionele verantwoordelijkheid en deze is nauw gekoppeld aan een particuliere aansprakelijkheid en een particulier eigendomsrecht. In minder sterke vorm geldt dit ook voor instellingen. Artsen en instellingen moeten deze ethische norm echter wel tot gelding brengen. De omstandigheden waaronder zij werken moeten niet zodanig zijn, dat zij min of meer in een richting gedwongen worden die schadelijk is voor de patiënt. Om dit te voorkomen is het van belang dat de professionele en financiële belangen van de zorgaanbieders in overeenstemming worden gebracht met het belang van de patiënt, namelijk adequate en kwalitatieve zorg.

In voorgaande hoofdstukken hebben wij de kernnotie 'effectiviteit' ingevuld als 'een simultane realisatie van normen'. Wanneer wij dit concretiseren voor de zorgmarkt dan gaat het in de eerste plaats om de kwaliteit van de behandeling in ethische zin die wordt afgelezen aan de norm van weldoen, de onbaatzuchtige en aanspreekbare opstelling van de arts en de vertrouwensrelatie met de patiënt. In de tweede plaats gaat het om de juistheid van de behandeling en de kwaliteit in medisch-technische zin. In het verlengde hiervan zijn ook andere normen belangrijk, onder andere met betrekking tot de bejegening van de patiënt en de verdeling van de beschikbare middelen. Bij dit laatste spelen zowel normen van doelmatigheid als van rechtvaardigheid een belangrijke rol. Vanuit een maatschappelijk gezichtspunt komt daar vervolgens ook de beheersing van de kosten op macro-niveau bij.

De vraag is natuurlijk of het Nederlandse zorgstelsel effectief is in deze vorm. Wij onderschrijven de visie dat het primaire proces van zorgverlening met het oog op de ethische norm van onbaatzuchtig weldoen gevrijwaard moet worden van externe invloeden. Professionele verantwoordelijkheid en professionele autonomie gaan hier naar onze mening hand in hand. Niet iedere arts zal onbaatzuchtig weldoen als primaire drijfveer van zijn praktijkbeoefening erkennen, maar in de professionele drijfveren ontmoeten wij een regulerende motivatie die het belang van de patiënt dient. Wanneer echter de arts de patiënt uit het oog verliest en zichzelf verliest in medisch-technische zaken of in baatzuchtig medisch handelen, komt de vertrouwensrelatie in gevaar. In Nederland komt dit voor, maar dit neemt niet weg dat - naar onze mening - de Nederlandse gezondheidszorg op dit onderdeel van de effectiviteit tot

de beste van de wereld gerekend kan worden. Dit kan worden uitgebreid tot de medisch-technische kwaliteit van de zorg en de doelmatigheid van behandeling. Zo zijn Nederlandse in vergelijking met hun buitenlandse collega's terughoudend in het voorschrijven van medicijnen. Verder dragen protocollen voor diagnostiek en behandeling bij aan de doelmatigheid. Budgettering leidt tot knelpunten, hebben wij gezien. Een oplossing daarvoor kan gevonden worden in het overlegmodel door artsen in de besluitvorming over de omvang van de budgetten een verantwoordelijke positie te geven, waarbij de overheid erop moet toezien dat het totale budget toereikend is. Dit betekent onder meer dat rekening wordt gehouden met demografische en epidemiologische ontwikkelingen. De toegestane groei moet realistisch zijn, hetgeen neerkomt op een volumegroei van ongeveer 2,5% per jaar. Deze oplossingsrichting gaat uit naar versterking van de professionaliteit. Dit lijkt ons een betere richting dan het ondergraven van de eigendomsrechten van de arts, die, zoals we hierboven hebben gezien, nauw gekoppeld zijn aan professionaliteit. Artsen in loondienst zijn niet per definitie slechte artsen, integendeel, maar in het loondienstmodel schuilt wel het gevaar van een regulerende motivatie in een verkeerde richting, met name voor artsen die het onbaatzuchtig weldoen aan de patiënt en hun medische professionaliteit minder hoog in het vaandel hebben staan. Als variant op het loondienstmodel kunnen natuurlijk wel financiële prikkels worden geïntroduceerd die het belang van de patiënt en de arts op één lijn brengen. Het abonnementshonorarium lijkt daarvoor een goede kandidaat te zijn. Ook van marktwerking worden in dit verband wonderen verwacht, maar daarvan zijn wij niet zo zeker. In de volgende paragraaf wordt dit uitgewerkt.

#### **9.2.4 Marktwerking tussen beginsel en belang**

De introductie van marktwerking in de curatieve gezondheidszorg impliceert het einde van de professionele autonomie van de arts en een afschaffing van de gedragsregels die de coördinatie vormen. Artsen moeten onderling gaan wedijveren om de gunst van patiënten en verzekeraars. Concurrentie creëert daarmee een potentieel belangenconflict tussen artsen onderling en tussen artsen en patiënten. Zolang er alleen sprake is van een belangenconflict kan de markt dit doeltreffend en efficiënt oplossen, maar dit wordt anders als er waarden in het geding zijn, zoals bij de relatie tussen patiënt en arts waar het vertrouwen in de deskundigheid en onbaatzuchtige toewijding van de arts een belangrijke

rol spelen. Deze ethiek van de arts-patiëntrelatie kan in gevaar komen wanneer de tucht van de markt de arts dwingt tot opportunistisch gebruik van informatievoordelen.

Concurrerende zorgaanbieders moeten zich van elkaar onderscheiden om contracten met verzekeraars te verwerven en te behouden. In de ogen van de verzekeraar moeten zij de meest doelmatige zijn en in de ogen van de patiënt (verzekerde) kwalitatief de beste. Op de één of andere manier moet deze informatie zichtbaar worden gemaakt. Een marktgerichte benadering werkt bijvoorbeeld met reclamecampagnes. Gegeven het feit dat de concurrentie op de zorgmarkt afgedwongen wordt via de zorginkoopmarkt en de verzekeringsmarkt zullen de verzekeraars daarbij een sleutelrol vervullen. Een probleem is echter dat de 'output'-meting van kwaliteit onvoldoende is ontwikkeld om de voor marktkeuzen benodigde kwaliteitsverschillen zichtbaar te maken. Het gevaar is dan aanwezig dat de beschikbare informatie op subtiële wijze opportunistisch wordt gebruikt omdat de verzekeraars gebaat zijn bij een zo goedkoop mogelijke zorgverlening en over middelen beschikken om de artsen onder druk te zetten. De arts kan dan ongewild in een conflict komen tussen beginsel en belang, tussen de drijfveren van onbaatzuchtig weldoen en van zelfbehoud. Amerikaanse ervaringen wijzen in deze richting.

Veel artsen in Amerika staan onder contract bij een verzekeringsmaatschappij. Deze contracten binden de artsen aan de regels van de verzekeraar. Via protocollen bepaalt de verzekeraar onder welke voorwaarden een bepaalde behandeling mag worden toegepast. Op het eerste gezicht scheppen deze regels duidelijkheid, maar bij nader inzien is alleen grote onduidelijkheid het resultaat en treedt een vermenging van verantwoordelijkheden op omdat de verzekeraar zich indringt in de coördinatie van de zorgverlening. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met een patiënt die aan drie van de vijf indicaties voor een behandeling voldoet? Niet-concurrerende artsen, zoals in Nederland, bespreken in dat geval alle alternatieven met de patiënt en nemen in overleg een beslissing. Artsen die onder contract staan, moeten echter hun contract en hun honorarium veilig stellen. Het belang van de arts en het belang van de patiënt kunnen dan tegenover elkaar komen te staan, waarbij de arts door de tucht van de markt min of meer gedwongen wordt om voor zichzelf en tegen de patiënt te kiezen. De arts zal bijvoorbeeld de patiënt naar huis sturen met de afspraak om na een week het behandelplan door te nemen. In die week overlegt de arts met zijn verzekeraar en



vraagt toestemming voor de behandeling. Krijgt hij die toestemming niet, dan zoekt hij in overleg met de verzekeraar naar een alternatief. Het behandelplan dat de patiënt te zien krijgt, bevat alleen dit alternatief en niet de behandeling van eerste keus. Marktwerking tast hier de ethiek van de zorg in de kern van de arts-patiëntrelatie aan. Artsen hebben immers meestal te maken met ondeskundige en onwetende patiënten, die via het bekende 'zegt u het maar dokter' een appèl doen op professionaliteit en onbaatzuchtigheid. Vanwege dit appèl heeft het 'product' in de curatieve gezondheidszorg een sterke ethische lading. De markt kan daar niet mee omgaan omdat zij een appèl doet op het streven naar eigenbelang als primaire motivatie die door de bemoeienis van de verzekeraar met de coördinatie van de zorg niet langer in het verlengde ligt van het patiëntenbelang maar van het verzekeraarsbelang. Naar onze overtuiging is er daarom in dit deel van de gezondheidszorg geen plaats voor marktwerking. Mogelijk geldt voor andere delen van de zorgmarkt, zoals tandartsenzorg, paramedische zorg en farmaceutische hulp, een andere conclusie, maar dat moet afzonderlijk worden onderzocht. Wij zullen dat hier niet doen, omdat wij binnen de beschikbare ruimte ook iets willen zeggen over de verzekeringsmarkt in de zorginkoopmarkt.

## **9.3 De verzekeringsmarkt**

### **9.3.1 Ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars**

De verzekeringsmarkt binnen het Nederlandse zorgstelsel kenmerkt zich door het naast elkaar bestaan van verschillende verzekeringsvormen voor verschillende bevolkingsgroepen. In deze inleiding worden de relevante aspecten kort beschreven vanuit een historische invalshoek. Vervolgens wordt de Nederlandse zorgverzekeringsmarkt beschreven aan de hand van de kernnoties, waarbij tevens wordt ingegaan op de situatie bij concurrentie (paragraaf 9.3.2). Na deze beschrijving volgt een normatieve beoordeling, eerst van de verzekeringsmarkt binnen het Nederlandse zorgstelsel (paragraaf 9.3.3) en vervolgens van een concurrerende verzekeringsmarkt (paragraaf 9.3.4).

De wortels van de zorgverzekering in Nederland liggen in de late Middeleeuwen. In die tijd stelden de gilden speciale fondsen ('gildebussen') in voor hulpbetoon bij ziekte en overlijden. Het voorbeeld kreeg veel navolging. Voor allerlei bevolkingsgroepen werden afzonderlijke fondsen in het leven geroepen. Het ging daarbij volledig om een particulier

gebeuren. Pas in de loop van de twintigste eeuw ging de overheid zich met de zorgverzekering bemoeien. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd het ziekenfonds geïntroduceerd. Het betrof een werknemersverzekering naar Duits voorbeeld. Het ziekenfonds werd in de jaren zestig gemoderniseerd. Deze verzekering was in eerste instantie alleen bestemd voor werknemers met een inkomen beneden een bepaalde grens. Een groot deel van de bevolking was daarom aangewezen op een particuliere ziektekostenverzekering. Aan het eind van de jaren zestig werd het stelsel uitgebreid met een verzekering tegen buitengewone ziektekosten, zoals langdurige ziekenhuisverpleging, psychiatrische hulp en het verblijf in een verpleeghuis of een instelling voor mensen met een handicap. Deze verzekering, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) draagt het karakter van een volksverzekering. De gehele bevolking betaalt eraan mee en kan er aanspraak op maken. Daarbij geldt een inkomensafhankelijke premie, zodat er sprake is van een dubbele solidariteit: gezonden betalen voor zieken en mensen met een hoog inkomen dragen bij aan de kosten van mensen met een laag inkomen. Ook de ziekenfondsen kennen deze dubbele solidariteit. De particuliere verzekeringen daarentegen, kennen deze solidariteit niet. Met nog een aantal andere verschillen waar we niet nader op ingaan, heeft het naast elkaar bestaan van twee verschillende verzekeringsregimes voor dezelfde verstrekkingen tot vele tegenstrijdigheden geleid. We vestigen de aandacht op drie zaken.

Ten eerste kreeg de arts tot omstreeks 1997 voor particuliere patiënten een hogere vergoeding dan voor ziekenfondspatiënten. Sommige artsen hielden daarom voor beide groepen een afzonderlijk spreekuur. Het zorgstelsel introduceerde zo een onderscheid tussen interessante en minder interessante patiënten op volstrekt verkeerde gronden. Behalve dat dit stigmatiserend naar de patiënt werkte, kon ook de allocatie van de zorg in gevaar komen, omdat die nu eenmaal moet worden afgestemd op de kwaal van de patiënt en niet op zijn portemonnee. Ten tweede ontstond er een merkwaardig verschil tussen verschillende groepen verzekerden. Werknemers met een relatief hoog inkomen betaalden een relatief hoge (inkomensafhankelijke) ziekenfondspremie, terwijl ambtenaren met hetzelfde salaris veel minder kwijt waren voor hun particuliere polis. Werknemers die door een loonsverhoging boven de loongrens uitkwamen en die niet alleenstaand waren of een groot gezin hadden, konden zo ineens een veel lagere (particuliere) ziektekostenpremie krijgen. Ten derde was de scheiding tussen beide verzeke-

ringsvormen in de begintijd niet geheel waterdicht. Zo kende de ziekenfondsverzekering ook een aantal vrijwillige polissen. Deze polissen werden het voorwerp van een felle concurrentieslag die omstreeks de jaren zeventig begon en voortduurde tot 1986. Door deze concurrentie werd een proces van 'adverse selection' in gang gezet. Een grote differentiatie in polissen, voorwaarden en premies was het gevolg, met als resultaat dat grote groepen mensen zich niet of alleen tegen zeer hoge premies konden verzekeren. De verzekeraars met een ruim solidariteitsgevoel gingen namelijk failliet of pasten hun premiebeleid aan onder de tucht van de markt. Het particulier initiatief bleek dus niet in staat te zijn om vrijwillig een uitgebreidere vorm van solidariteit in stand te houden. De tucht van de markt werkte daarbij als katalysator en dwong de verzekeraars tot het selecteren van gunstige risico's.

In 1986 greep de overheid in. Via een aantal wetten werd de particuliere verzekeringsmarkt ingrijpend geïnstitutionaliseerd. Er kwamen speciale particuliere polissen voor mensen met hoge risico's die gebonden werden aan een maximum premie. Andere particuliere verzekerden gingen aan deze 'standaardpolissen' en 'standaardpakketpolissen' meebetalen via een wettelijke solidariteitsbijdrage. Een soortgelijke bijdrage werd ingesteld voor de financiering van de oververtegenwoordiging van ouderen in de ziekenfondsverzekering. Door deze maatregelen werd de verzekeringsmarkt nog complexer dan zij al was. Steeds vaker werd daarom de roep gehoord om een integrale stelselwijziging. Alle verzekeringsvormen zouden moeten samensmelten tot een moderne zorgverzekering. Het stond daarbij als een paal boven water, dat er in het nieuwe stelsel veel ruimte voor marktwerking moest komen. Het voorstel voorzag dan ook in een uniforme particuliere verzekering, marktwerking en een aantal instituties ter waarborging van de solidariteit. In de volgende paragrafen interpreteren wij de historisch gegroeide en de in stelselwijzigingen voorgestelde verzekeringsmarkt in termen van kernnoties, eerst beschrijvend, daarna beoordelend.

### **9.3.2 Verzekeringsmarkt en kernnoties**

Op de duale verzekeringsmarkt in Nederland kunnen twee typen drijfveren worden onderscheiden. Bij de particuliere verzekering gaat het als bij alle andere schadeverzekeringen om risico-solidariteit. Mensen met een soortgelijk risico op bepaalde uitgaven besluiten om deze uitgaven gezamenlijk te dragen. Dit wordt gezien als een volstrekt particuliere kwestie die vrijwel geheel via de drijfveren van eigenbelang en via parti-

culiere eigendomsrechten door de markt kan worden afgehandeld. De particuliere verzekeraars zijn zich bewust van de mogelijkheden voor 'moral hazard' (zie hoofdstuk 4). Het verzekerd-zijn kan mensen aanzetten tot risicovol gedrag of tot het vaker bezoeken van de dokter dan op medische gronden gerechtvaardigd is. 'Moral hazard' wordt tegen gegaan via eigen risico's: de patiënt betaalt een deel van kosten zelf en op deze manier worden de belangen van de patiënt in lijn gebracht met de belangen van de verzekeraar. De mate van 'moral hazard', hoewel moeilijk meetbaar, is een belangrijk onderdeel van de effectiviteit, naast doelmatigheid in de uitvoering en een gedifferentieerd aanbod van polissen. Dit laatste is essentieel. Gegeven de keus voor een schadeverzekering is het effectief dat chronisch zieken en ouderen hoge premies betalen en mensen die jong en gezond zijn lage premies.

Bij een sociale verzekering wordt een uitgebreidere vorm van solidariteit beoogd: solidariteit tussen mensen met hoge ziektekosten en mensen met lage ziektekosten en veelal ook tussen mensen met een hoog inkomen en mensen met een laag inkomen. Bij deze verzekeringsvorm zijn de eigendomsrechten daarom niet louter particulier, maar doen collectieve elementen hun intrede. Deze collectieve elementen kunnen zich door 'adverse selection' (paragraaf 4.4.3) op een vrije markt niet handhaven en daarom is op zijn minst een aantal instituties nodig, zoals verzekeringsplicht en een strak gereguleerde premieheffing. In Nederland werd de markt binnen de ziekenfondsverzekering geheel gesloten. De ziekenfondsen werkten als monopolist binnen een bepaalde regio, waarbij de totale baten en lasten over alle ziekenfondsen worden verdeeld. In de overgang naar het nieuwe stelsel zijn deze werkingsgebieden opgeheven en is concurrentie tussen ziekenfondsen inmiddels toegestaan. De effectiviteit van de sociale ziektekostenverzekering (ziekenfonds, Awbz e.d.) bestaat voor een groot deel uit de mate waarin de solidariteit gestalte krijgt. Daarnaast is doelmatigheid in de uitvoering belangrijk alsmede het terugdringen van onnodig zorggebruik ('moral hazard'), al wordt daaraan in de sociale zorgverzekering, zonder aanvullende maatregelen, doorgaans veel minder aandacht besteed dan in de particuliere zorgverzekering.

In de moderne zorgverzekering zoals die in Nederland is voorgesteld door de commissie-Dekker en staatssecretaris Simons wordt een combinatie van beide verzekeringsvormen beoogd. De doelmatigheid van de particuliere verzekering en de solidariteit van de sociale verzekering moeten worden gecombineerd en wel onder het regime van marktwer-

king. De eigendomsrechten zijn daarom primair particulier, maar omdat de beoogde solidariteit zich op de vrije markt niet kan handhaven door selectie van gunstige risico's, worden er collectieve elementen ingevoegd via een verzekeringsplicht en een inkomensafhankelijke premie. Vervolgens wordt de verzekerde via een nominale premie aangesproken op zijn drijfveren van eigenbelang, teneinde op deze manier de tucht van de markt en de concurrentie tussen verzekeraars te effectueren. De effectiviteit omvat alle eerder genoemde zaken in deze paragraaf: (uitgebreide) solidariteit, doelmatigheid in de uitvoering en tegengaan van 'moral hazard'. In aanvulling hierop wordt de verzekeraar verantwoordelijk gesteld voor de kosten van de zorg, zodat ook de kostenbeheersing als onderdeel van de effectiviteit kan worden aangemerkt. Het betreft hier echter een interactie met de zorginkoopmarkt, zodat we dit aspect daar zullen bespreken.

### **9.3.3 Verzekeringsmarkt tussen beginsel en belang**

Wanneer wij in deze paragraaf een normatief oordeel over de verzekeringsmarkt willen geven, roepen wij de bijbelse invulling van de kernnoties in herinnering. Liefde tot de naaste speelt in dit verband een belangrijke rol. Deze liefde geldt naar bijbelse maatstaven in het bijzonder de behoeftige naaste. Op grond daarvan is in hoofdstuk 5 aan de overheid een taak met betrekking tot sociale zekerheid toegekend. Deze taak kan worden uitgewerkt voor de zorgverzekering. Het bijbelse liefdegebod strekt immers verder dan de naaste in dezelfde risico-klasse, nog afgezien van de vraag of je bij risico-solidariteit over naastenliefde kunt spreken. Een uitgebreidere vorm van solidariteit vereist instituties en het historische overzicht heeft duidelijk gemaakt dat de overheid daarbij een leidende rol heeft. Men kan zich afvragen of het bijbelse liefdegebod ook moet worden opgevat als inkomenssolidariteit. Daar wordt verschillend over gedacht en wij laten dat hier rusten, omdat inkomenssolidariteit gegeven het gemiddelde kostenbedrag van 4.200 gulden per jaar gewoonweg noodzakelijk is. Voor een gezin met twee kinderen zou immers de maandpremie al 1.400 gulden gaan bedragen. Hoe men de inkomenssolidariteit vervolgens vorm geeft, via belastingen of ziektekostenpremies, is een ander onderwerp dat wij hier laten rusten. Met de keus voor een uitgebreidere solidariteit accepteren wij, ondanks onze voorkeur voor particuliere eigendomsrechten, de introductie van collectieve elementen. Aan de omschrijving van de kernnotie 'effectiviteit' in de vorige paragraaf hebben wij verder niets toe te voegen. De voorlig-

gende vraag is nu of het Nederlandse zorgstelsel effectief in de omschreven betekenis is en of een systeem met geïnstitutionaliseerde marktwerking - onze normatieve keus in de hoofdstukken 4 en 5 - wellicht beter in staat is om de geldende normen simultaan te realiseren.

Over het Nederlandse stelsel kunnen wij kort zijn. Qua solidariteit voldoet het stelsel dankzij ingrijpende herverdelingsregelingen op de particuliere markt. Daarnaast wordt 'moral hazard' op een effectieve manier tegengaan door de recente introductie van een verplicht eigen risico in de ziekenfondsbranche. De uitvoeringskosten van de ziekenfondsen zijn bovendien gebudgetteerd, zodat ondoelmatigheden als gevolg van bureaucratische structuren worden beperkt. Tegelijkertijd verdient het stelsel echter door het naast elkaar bestaan van verschillende verzekeringsvormen en alle herstelmaatregelen bepaald geen schoonheidsprijs. Het stelsel leidt hevig aan wat we in hoofdstuk 4 'institutionele adervalking' hebben genoemd. Men kan zich afvragen of het rechtvaardig is dat mensen op grond van niet ter zake doende argumenten onder verschillende verzekeringsregimes vallen. De praktische consequenties daarvan zijn echter voor een belangrijk deel weggepoetst. Zwaardere kritiek hebben wij daarom op de doelmatigheid van het systeem. De combinatie van beide verzekeringstypen brengt hoge uitvoeringskosten met zich mee. Niet alleen vanwege de benodigde vereveningsregelingen en de 'onderhoudskosten' van het stelsel, maar ook vanwege de grote hoeveelheid informatie die nodig is om voor iedereen duidelijk te maken wat de rechten en de plichten zijn. Dwars daardoorheen zien de particuliere zorgverzekeraars kans om winst te maken. Dit betekent dat voor de gezondheidszorg bestemde gelden aan de zorg worden onttrokken. Vanuit maatschappelijk perspectief kan ook dit als een ondoelmatigheid worden opgevat. Gegeven deze kritiek is stelselherziening wenselijk. Het onderscheid tussen beide verzekeringstypen moet verdwijnen. In Nederland is dit ook voorgesteld. In de volgende paragraaf bespreken wij of de beoogde 'moderne zorgverzekering' een juiste keus is.

### **9.3.4 Marktwerking tussen beginsel en belang**

In de voorstellen voor marktwerking in de zorgsector gaat het om gereguleerde concurrentie, dat wil zeggen een zodanige institutionele structuur dat solidariteit en doelmatigheid onder de tucht van de markt verenigd kunnen worden. In theorie is dat mogelijk via een complexe financieringsstructuur waarin risico-afhankelijke vouchers worden ge-

koppeld aan inkomensafhankelijke premies. In het vouchersysteem dat de kern vormt van de marktwerkingsvoorstellen in de Nederlandse gezondheidszorg, worden de (verwachte) kosten tussen de verzekeraars verevend via normuitkeringen (vouchers), waarbij inkomensafhankelijke premies via een centrale kas als risico-afhankelijke budgetten door-ge-sluisd worden naar concurrerende verzekeraars. Dit financieringssysteem kan echter niet voor de volledige kosten van het relevante verstrekkingenpakket gelden, want dan ervaart de verzekerde geen prijs-prikkel meer en komt de beoogde concurrentie niet van de grond. Een deel van de kosten moet daarom via een nominale premie direct bij de verzekerden in rekening worden gebracht als basis voor de concurrentie tussen verzekeraars. Dit systeem is theoretisch sluitend, maar wij betwijfelen of de praktische werking van deze complexe financieringsstructuur aan de theoretische verwachtingen zal beantwoorden. Ten eerste vanwege de resterende mogelijkheden voor risicoselectie en ten tweede omdat de nominale premie te weinig prijsprikkels bevat.

De doeltreffendheid van de normuitkeringen wordt bepaald door de mate waarin de verdeelsleutel voor de normuitkeringen een goede voorspelling geeft van de werkelijke, toekomstige ziektekosten van individuele verzekerden. De indicatoren leeftijd, geslacht, regio en arbeidsongeschiktheid vormen een eerste aanzet, maar hun vermogen tot een juiste voorspelling van de zorgkosten is onvoldoende om risicoselectie geheel uit te sluiten.<sup>286</sup> Verzekeraars hebben namelijk historische kostengegevens van iedere patiënt en behoeven hun dossiers maar te openen om te zien of een patiënt veel of weinig kost. Gegeven de grote spreiding van de kosten binnen bijvoorbeeld iedere leeftijdsgroep en regio kunnen genoemde indicatoren risicoselectie niet ondervangen. Naarstig wordt dan ook gezocht naar aanvullende criteria om de verdeelsleutel te verfijnen en naar eventuele organisatorische aanpassingen om de functionaliteit en de effectiviteit van het systeem te vergroten. Wij hebben daar geen moeite mee, maar gegeven de notie van een simultane realisatie van normen willen wij de doelmatigheid van het regelsysteem op de agenda plaatsen. Solidariteit is een belangrijk onderdeel van de effectiviteit, maar evenzeer de doelmatigheid van de uitvoering inclusief de vereveningsregelingen. Het systeem schiet naar onze

---

<sup>286</sup> Zie bijvoorbeeld: L.M. Lamers, *Capitation payments tot competing Dutch sickness funds - based on diagnostic information form prior hospitalizations*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam 1997.

mening zijn beoogde doel voorbij als de introductie van marktwerking vanwege de handhaving van solidariteit grote kosten met zich meebrengt. Bedragen die in een alternatief systeem zonder marktwerking aan het eigenlijke doel kunnen worden besteed: het primaire proces van zorgverlening. Het normuitkeringsstelsel genereert drie soorten kosten: a) de ontwerpkosten; exacte gegevens hierover zijn niet bekend, maar het feit dat na een nu al tien jaar durende stroom van onderzoeksrapporten, wetenschappelijke artikelen, symposia en onderhandelingen nog geen duidelijkheid is bereikt, om van overeenstemming maar helemaal te zwijgen, wijst in de richting van hoge kosten; b) de implementatiekosten; en c) na de invoering de kosten van het bijwerken van de verdeelsleutel, de bureaustkosten van de Centrale Kas-beheerder en de eventuele kosten van opvangregelingen indien risico-selectie toch voorkomt. In hoofdstuk 4 en 5, waar wij onze voorkeur voor de institutionele markt hebben verantwoord, is gewezen op het gevaar van tegendraadse institutionalisering. Naar onze mening hebben wij met de normuitkeringsstelselmatiek daarvan een prachtig voorbeeld te pakken. Voor ons is het een reden om marktwerking op de zorgverzekeringsmarkt af te wijzen. Daarbij hebben wij de indruk, dat het beoogde systeem ook niet zal werken. We zullen dit kort toelichten.

De nominale premie vormt de verbindende schakel tussen solidariteit en marktwerking. Is deze schakel sterk of zwak? Het antwoord op deze vraag hangt af van het keuzegedrag van de partijen aan weerszijden van de verzekeringsmarkt. Voor de verzekeraar houdt vrije concurrentie vijf vormen van ondernemingsbeleid in: a) produktbeleid; b) premiebeleid; c) acceptatiebeleid; d) schadebeleid; en e) herverzekeringsbeleid. De instituties van het nieuwe zorgstelsel brengen hierin forse beperkingen aan: a) de zorgplicht voor het tweede compartiment versmalt de bandbreedte van de productdefiniëring; b) de vrij te kiezen nominale premie beslaat slechts een deel van de gemiddelde kosten; c) een selectief acceptatiebeleid wordt bij wet verboden, of anders gezegd, de verzekeraar krijgt de plicht om alle verzekerden die zich aanmelden te accepteren. De vraag is nu of de verzekeraars bereid zijn om te concurreren op de overgebleven parameters teneinde verzekerden te lokken met gedecimeerde premieverschillen. Tot op heden wordt de benodigde 'spirit of competition' slechts bij een enkele verzekeraar gevonden. In het vooruitzicht van de stelselwijziging vonden grootscheepse fusies plaats, naar het lijkt om de concurrentie bij voorbaat uit te sluiten. Verder liggen kartelafspraken en andere concurrentiebeperkende ondernemingsstra-



tegieën voor de hand. De roep om een actief mededingingsbeleid is terecht, maar bij de aanvaarding van de nieuwe Mededingingswet door de Tweede Kamer is als eerste reeds een uitzonderingspositie voor de ziekenfondsen bedongen. Het ligt dus niet voor de hand dat de in gang gezette aanscherping van het Nederlandse mededingingsbeleid op korte termijn grote gevolgen voor een complexe sector als de gezondheidszorg zal hebben.

De nominale premie moet niet alleen de verzekeraars maar ook de verzekerden stimuleren in de richting van doelmatige keuzen. De vraag is of de premiedifferentiatie rond een gemiddelde van zo'n veertig gulden per maand hiertoe uitnodigt. Zijn verzekerden bereid om in de keuzevrijheid te investeren als dat bijvoorbeeld een tientje in de maand oplevert? Daar komt nog bij dat in een wereld van asymmetrische informatie de prijs een indicatie voor kwaliteit kan worden. De duurdere polis wordt dan automatisch een betere keus en voor kwaliteit heeft de gemiddelde Nederlander inderdaad wel tien gulden extra over. Kortom, de vrees is gerechtvaardigd dat de veronderstelde concurrentie tussen verzekeraars van beperkte betekenis zal zijn. Naar onze mening is het daarom verstandig om de markt te sluiten en over te stappen op een regionaal systeem met één verzekeraar per werkgebied of een systeem waarin de zorgverzekering geheel onder een regime van collectieve financiering wordt gebracht met als consequentie dat de overheid de taak van de verzekeraars overneemt.

## **9.4 De zorginkoopmarkt**

### **9.4.1 Inleiding**

De zorginkoopmarkt vormt een afgeleide van de zorgmarkt. Het gaat hier om de markt voor de capaciteit aan voorzieningen die beschikbaar wordt gesteld voor de zorgverlening. In deze inleiding worden de relevante kenmerken van de Nederlandse zorginkoopmarkt kort beschreven. Vervolgens wordt dit geïnterpreteerd in termen van de kernnoties, waarbij ook iets wordt gezegd over de situatie met marktwerking (paragraaf 9.4.2). Na deze beschrijving volgt een normatieve beoordeling, eerst van de zorginkoopmarkt binnen het Nederlandse zorgstelsel (paragraaf 9.4.3) en vervolgens van een concurrerende zorginkoopmarkt (paragraaf 9.4.4). Bij dit laatste zullen wij ons nadrukkelijk beperken tot de thuiszorg. Over zorginkoop en concurrentie in de curatieve sector

kan veel worden gezegd,<sup>287</sup> maar de mogelijkheden daarvoor zijn nauw verbonden aan de mogelijkheden voor marktwerking op de zorgmarkt. Omdat wij deze mogelijkheden voor een belangrijk deel van de curatieve zorgmarkt niet zo groot achten (paragraaf 9.2.4), laten wij de mogelijkheden voor marktwerking op de curatieve zorginkoopmarkt verder rusten.

Eerder in dit hoofdstuk hebben we gezien hoe de medische professie is ontstaan uit de groepering van vrije beroepsbeoefenaren. Ook het overige zorgaanbod is grotendeels ontstaan uit het particulier initiatief. De godshuizen en gasthuizen zijn reeds genoemd als voorlopers van ziekenhuizen, verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Verder kan gedacht worden aan verenigingen voor ziekenverpleging later uitgegroeid tot thuiszorgorganisaties die een breed pakket van kraamzorg, ouder- en kindzorg, wijkverpleging en gezinsverzorging aanbieden. Bij al deze zorgaanbieders ging het primair om non-profit instellingen. Dit is in grote lijnen nog steeds het geval. Met de toenemende specialisering en professionalisering is het al lang niet meer zo, dat iedereen die zorg wil aanbieden dat ook gelijk mag doen. Alleen erkende zorgverleners en zorginstellingen komen voor vergoeding door de zorgverzekering in aanmerking. De concurrentie van de zijde van niet erkende zorgaanbieders wordt daarmee naar de marge van het zorgstelsel gedreven. Ook tussen de erkende aanbieders is er nauwelijks concurrentie zoals we in paragraaf 9.2 hebben gezien.

In tijden van toenemende zorgkosten kan de overheid de erkenningsregelingen gebruiken om het zorgaanbod en de kosten te beheersen. In Nederland streeft de overheid daarbij sinds de jaren zeventig per regio een inhoudelijk samenhangend zorgaanbod na. Eerst via planningswetten, daarna ook via het systeem van ziekenhuisbudgettering. Met name artikel 18 van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen is bekend geworden als een effectief middel om de 'medische wapenwedloop' in bedwang te houden. Daarnaast worden kostbare nieuwe technologieën via het fonds Ontwikkelingsgeneeskunde op hun kosten-effectiviteit beoordeeld alvorens zij in het verstrekkingenpakket van de zorgverzekering worden opgenomen.

Bij een concurrerende zorginkoopmarkt gaat de verzekeraar bepalen hoe het zorgaanbod er uit ziet, zowel wat betreft de samenstelling als het volume. Hoe we ons dat voor de Nederlandse situatie precies moe-

---

<sup>287</sup> Zie: J.J. Polder e.a., *Professie of Profijt?*

ten voorstellen, is niet helemaal duidelijk. Aanvankelijk was de gedachte dat de overheid de grootschalige, kostbare voorzieningen zou blijven plannen. In latere plannen is dit uitgebreid. Tot op heden is er daarom alleen ervaring met marktwerking in de thuiszorg. Particuliere thuiszorgorganisaties mochten zich vanaf 1995 zonder erkenning op de markt begeven. Het persoonsgebonden budget dat in diezelfde tijd werd geïntroduceerd, werkte als katalysator en in korte tijd wemelde het van thuiszorgbureaus die de erkende thuiszorgorganisaties fel beconcurrerden. Dit was niet voor iedereen een onverdeeld genoegen. Aan de werking van de markt bleken een aantal forse haken en ogen te zitten. In de loop van 1997 werd daarom besloten om een pas op de plaats te maken en een verdere verruiming van de mogelijkheden voor marktwerking uit te stellen.

#### **9.4.2 Zorginkoopmarkt en kernnoties**

De drijfveren op de Nederlandse zorginkoopmarkt zijn overwegend niet-commercieel. Zorg verlenen is de primaire drijfveer. Dit betekent niet, dat economische drijfveren geen rol spelen. Doelmatigheid is ook voor non-profit instellingen een belangrijke voorwaarde voor het voortbestaan. Ook het streven naar groei van de praktijk of de instelling kan een belangrijke drijfveer zijn. Echter wel vanuit de inhoudelijke motivatie van het zorgverlenen. De eigendomsrechten zijn particulier, maar voor marktwerking is nauwelijks plaats. De coördinatie vindt in hoofdlijnen plaats op het gezag van de overheid. Daarbij speelt overleg met koepelorganisaties overigens wel een belangrijke rol. De effectiviteit omvat meerdere aspecten. Ten eerste betreft het de aanwezigheid van een zorgaanbod dat qua samenstelling en volume is afgestemd op de zorgbehoefte in de bevolking. Een tweede aspect betreft de regionale spreiding van een samenhangend en voor iedereen bereikbaar zorgaanbod. Ten derde is de kwaliteit van de instellingen van grote betekenis. Naast de erkenningsregelingen wordt er door het veld daarom ook gewerkt aan systemen van certificering. Tot de kwaliteit van het zorgaanbod kan ook de doelmatigheid worden gerekend, of met andere woorden, de kwaliteit van de economische bedrijfsvoering.

Op een concurrerende zorginkoopmarkt zijn de drijfveren primair commercieel. De tucht van de markt dwingt daartoe, want ondoelmatige zorgaanbieders gaan failliet en ruimen het veld. Vanzelf is ook zorgverlening een belangrijke drijfveer, maar de rangorde ten opzichte van de economische drijfveren is omgekeerd. Ook op een concurrerende

zorginkoopmarkt heeft de effectiviteit betrekking op de doelmatigheid, het volume en de samenstelling van het zorgaanbod. Ook hier verschuiven de gewichten van de criteria in de richting van de economische. Verder is het criterium voor effectiviteit niet zozeer afhankelijk van de zorgbehoefte in de bevolking als wel van de zorgvraag zoals die door de verzekerden via de zorgverzekeraars wordt geëxpliciteerd.

### **9.4.3 Zorginkoopmarkt tussen beginsel en belang**

Vanuit de bijbelse invulling van de kernnoties in het algemeen en de cultuuropdracht in het bijzonder, hebben wij in de hoofdstukken 4 en 5 een economie bepleit die vanuit het particulier initiatief tot bloei wordt gebracht. Een en ander binnen de context van een publieke rechtsorde en regulerende instituties. Deze notie van particulier initiatief, van de bijbelse roeping tot rentmeesterschap, willen wij in een normatieve beschouwing van de zorginkoopmarkt als centrale drijfveer onderstrepen. De in de vorige paragraaf genoemde drijfveren komen daar bij. Particuliere eigendomsrechten sluiten hier naadloos bij aan. Gegeven het belang dat wij hechten aan particulier initiatief is de markt het primaire coördinatiebeginsel, gegeven de mogelijkheden die de zorgmarkt daartoe open laat en binnen de context van instituties die de effectiviteit waarborgen. Die effectiviteit omvat alle aspecten die in de vorige paragraaf zijn genoemd, aangevuld met de mate waarin het particuliere initiatief in het zorgaanbod tot zijn recht komt. Bij dit laatste gaat het dan vooral om de ruimte voor identiteitsgebonden instellingen.

De vraag is nu of de Nederlandse zorginkoopmarkt aan deze normatieve visie beantwoordt. Naar onze mening is dit slechts voor een deel het geval. Niet zozeer vanwege het nagenoeg ontbreken van marktwerking, maar vooral vanwege de beperkte ruimte voor identiteitsgebonden instellingen. In de geestelijke gezondheidszorg is bijvoorbeeld grote behoefte aan levensbeschouwelijke instellingen. De ruimte die deze instellingen wordt geboden, is echter zeer beperkt. Soortgelijke bevindingen doen zich ook voor in de ouderenzorg, met name de verpleeghuiszorg. Los van de levensbeschouwelijke invalshoek is de overheid er naar onze mening goed in geslaagd om per regio een samenhangend zorgaanbod tot stand te brengen met maximale benutting van het particulier initiatief. In die zin is de zorginkoopmarkt in Nederland effectief. Wel dient de overheid er voor te waken dat de omvang van het zorgaanbod gelijke tred houdt met de zorgbehoefte in de bevolking. Het eerder genoemde macro-budget, dat een groei van 1,3% per jaar

toestaat, duidt in dit verband op een grote ineffectiviteit.<sup>288</sup> Vanuit de gedachte van onderscheiden verantwoordelijkheden kan de ordening van de zorginkoopmarkt, ten slotte, verder worden verbeterd door aan de patiëntenorganisaties een grotere rol in de besluitvorming toe te kennen.

#### **9.4.4 Marktwerking tussen beginsel en belang**

Zoals in paragraaf 9.4.1 is aangekondigd, zullen wij in deze paragraaf de werking van de markt in de thuiszorg bespreken. In dit deel van de gezondheidszorg opent de markt een wereld van mogelijkheden voor identiteitgebonden zorg. Vanuit de normatieve invulling van de kernnoties in de vorige paragraaf is marktwerking dan ook bijzonder effectief. Het persoonsgebonden budget draagt daaraan een belangrijk steentje bij. Waar men vroeger aangewezen was op het reguliere kruiswerk krijgt de zorgbehoefte nu een 'zak met geld' waarvoor hij zelf zijn zorg kan inkopen. Zorg op maat, op een tijdstip naar keuze en van een zorgverlener bij wie men zich thuis voelt. Marktwerking in optima forma.

Ook in de thuiszorg kan de werking van de markt echter te wensen overlaten. Wij onderstrepen drie dingen. In de eerste plaats is er het gevaar van ongelijke concurrentie tussen de verschillende zorgaanbieders. Zo zijn de reguliere organisaties gebonden aan de CAO voor de thuiszorg. Particuliere thuiszorgbureaus zijn dat niet en kunnen via lagere lonen, slechtere arbeidsvoorwaarden en magere pensioenvoorzieningen met een concurrerende prijs de markt veroveren. Hoewel de primaire kwaliteit van de verleende zorg daarbij gelijk kan zijn of zelfs hoger, roept deze situatie toch vragen op over de maatschappelijke kwaliteit van het marktresultaat. Het tweede punt hangt hier samen: behalve op de personeelskosten kunnen thuiszorgorganisaties ook op de verleende zorg bezuinigen. Daarbij moet niet zozeer gedacht worden aan het beknibben van de zorg bij de cliënten maar aan de selectie van cliënten. Door de 'krenten uit de pap' te halen is het mogelijk om goedkoper te werken en een lagere prijs te vragen. Zo kunnen zelfs winsten worden gemaakt, terwijl de kosten worden afgewenteld op de rest van de markt. De thuiszorg als geheel kan daarmee duurder worden dan op grond van zorginhoudelijke criteria gerechtvaardigd is. In de derde plaats kunnen nieuwkomers van de markt verjaagd worden via kartelvorming en misbruik van machtsposities. We denken dan met

---

<sup>288</sup> Zie: J.J. Polder, 'Je geld of je leven.'

name aan exclusiviteitsclausules die door grote thuis-zorgorganisaties bij de verzekeraar worden afgedwongen teneinde te verbieden dat verzekeraars in zee gaan met concurrerende, kleine, particuliere thuiszorgbureaus, zelfs wanneer deze betere kwaliteit leveren voor dezelfde of een lagere prijs.

Met de mogelijkheden voor identiteitsgebonden zorg nemen dus ook de mogelijkheden toe voor particulier initiatief van dubieuze kwaliteit. Deze imperfecties zijn op voorhand geen reden om van marktwerking in de thuiszorg af te zien. Wel zal de marktvrijheid moeten worden ingetoomd. Gedacht kan worden aan certificering van instellingen, aan collectieve arbeidsovereenkomsten, aan een ethische code waarin de zorgaanbieders zich als groep uitspreken tegen de selectie van patiënten, alsmede aan een actief mededingingsbeleid waarmee de overheid kartelvorming en het misbruik van economische machtsposities te lijf gaat, al moeten we van dit laatste geen wonderen verwachten.

In 1996 en 1997 is in Nederland met marktwerking in de thuiszorg geëxperimenteerd. Het is echter geen onverdeeld succes geworden. Bovengenoemde knelpunten traden in alle toonaarden op. Minister Borst heeft daarom besloten om de verdere introductie van marktwerking uit te stellen. Dit neemt niet weg dat er naar onze mening in de thuiszorg mogelijkheden voor marktwerking zijn. Op dit moment is de sector er door een achterblijvende institutionele vormgeving nog niet rijp voor. Wanneer het wel zover komt, moet de vormgeving van de marktwerking zorgvuldig worden afgestemd op de andere delen van het zorgstelsel. In onze visie is daar weinig ruimte voor marktwerking. Dat betekent niet, dat marktwerking in de thuiszorg dan uitgesloten is. Gedacht kan worden aan aanbestedingen door regionale overheden of verzekeraars. Binnen een adequate institutionele structuur en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling kan op die manier de effectiviteit van deze sector toenemen, in het bijzonder wanneer daardoor meer mogelijkheden voor identiteitsgebonden instellingen ontstaan.

## **9.5 Zorg zonder zaken**

Zorg en zaken gaan meestal niet goed samen. In de curatieve zorg zijn de drijfveren van de markt niet te verenigen met de onbaatzuchtige toewijding die van de arts wordt verlangd. Op de verzekeringsmarkt kunnen solidariteit en marktwerking alleen tegen hoge kosten met elkaar worden verbonden, waarbij het de vraag blijft of het beoogde systeem het prijsmechanisme voldoende intact laat. Op de zorginkoop-

markt kan marktwerking in normatieve zin effectief zijn vanwege de mogelijkheden voor particulier initiatief en identiteitsgebonden instellingen in de thuiszorg. Vooral nog lijkt de tijd daarvoor echter nog niet rijp te zijn.

Dit negatieve oordeel betekent niet dat marktwerking geheel buiten de gezondheidszorg gesloten moet worden. In de thuiszorg en de aanpalende delen van de 'care'-sector kan de werking van de markt voor de maatschappij als geheel positief uitpakken. Voorwaarde daarvoor is wel dat de markt goed wordt geordend en dat de thuiszorgorganisaties oog hebben voor de maatschappelijke gevolgen. Verder impliceert de keus voor een sociale zorgverzekering niet dat alle beschikbare medische mogelijkheden in het verstrekkingpakket van deze verzekering zouden moeten worden opgenomen. Integendeel, er zijn verstrekkingen die men tot de individuele verantwoordelijkheid kan rekenen. Voor deze verstrekkingen is alleen risico-solidariteit gewenst en kan de markt haar intrede doen.

In de hoofdstukken 4 en 5 hebben wij een principiële keus gemaakt voor de markt-plus economie. In dit hoofdstuk is gebleken dat deze keus niet altijd opgaat. Ook de geïnstitutionaliseerde markt heeft zijn grenzen. De normatieve invulling van de kernnoties geeft deze grenzen aan. In dit hoofdstuk betrof dat vooral de invulling van de drijfveren die zich op twee van de drie deelmarkten niet of slechts tegen zeer hoge kosten laat verenigen met de werking van de markt. De markt dient daarom plaats te maken voor andere vormen van coördinatie. Daarin heeft naast de medische professie de overheid een belangrijke plaats alsmede het veld in haar verschillende geledingen waarvan we de patiëntenorganisaties nog een keer noemen.

Al met al sluit het huidige zorgstelsel veel beter aan bij onze normatieve gedachten over economie, markt en samenleving dan het stelsel dat in de concurrentiemodellen wordt voorgesteld. Met enkele aanpassingen die in dit hoofdstuk zijn genoemd en andere die nieuw moeten worden ontwikkeld, kan naar onze overtuiging de gezondheidszorg professioneel worden beheerst en komen belang en beginsel op evenwichtige wijze tot hun bestemming in een onbaatzuchtige, kwalitatieve, toegankelijke en doelmatige gezondheidszorg, waarin plaats is voor identiteitsgebonden zorg.

## 10. Marktwerking in het onderwijs

### 10.1 Inleiding

Het verband tussen onderwijs en economie is niet zo moeilijk te leggen. De economie heeft behoefte aan goed producerende bedrijven. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen, hebben bedrijven personeel nodig met de juiste opleiding. Maar er is ook een andere kant. Hoewel goed onderwijs een voorwaarde is voor een goed functionerende economie, kan het niet zo zijn dat de economie gaat bepalen hoe het onderwijs er uit ziet vanwege haar belang daarbij. Het onderwijs heeft ook een eigen doelstelling en taak die ligt in 'gestructureerde overdracht van informatie gericht op inzicht en vorming'.

Het onderwijs staat op allerlei manieren in relatie tot de samenleving waarbinnen ze functioneert. Veranderingen in de samenleving krijgen dan ook hun vertaling in het onderwijs. Te denken valt aan technische ontwikkelingen (informatietechnologie) maar ook aan levensbeschouwelijke ontwikkelingen. De visie op gezagsverhoudingen en op de verhouding tussen man en vrouw krijgt zijn weerslag in de onderwijssituatie. Aan het eind van de vorige alinea signaleerden we dat het onderwijs een eigen doelstelling en taak heeft. Nu is het juist de maatschappelijke ontwikkeling, waarbij de economie betrekkelijk dominant is, die van invloed is op de manier waarop het onderwijs vorm krijgt.

In dit hoofdstuk analyseren en beoordelen we de verhouding tussen onderwijs en economie aan de hand van de kernnoties die in eerdere hoofdstukken zijn weergegeven. We doen dat in de eerste plaats voor het onderwijs in het algemeen, eerst in analyserende zin en daarna in beoordelende zin vanuit een christelijke invulling van de kernnoties. Deze algemene analyse en beoordeling gebruiken we vervolgens om naar enkele deelgebieden van het onderwijs te kijken namelijk het basisen voortgezet onderwijs, het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs. We zullen laten zien hoe de verschillende kernnoties samenhangen, maar ook hoe die samenhang verschilt per onderwijsveld.

### 10.2 Een beschrijving: van overheid naar markt

#### 10.2.1 Drijfveren

Er zijn globaal gezien een drietal drijfveren voor het onderwijs. In de eerste plaats is er een culturele drijfveer. Alleen wanneer mensen zich



tot een bepaald niveau ontwikkelen, kunnen zij deel uitmaken van onze cultuur en die cultuur op hun beurt weer mede overdragen.

Samenhangend met dat culturele motief is er een levensbeschouwelijk motief voor het geven van onderwijs. Dit tweede motief is in de huidige samenleving min of meer beperkt tot het overdragen van waarden en normen. De samenleving vraagt van een volgende generatie dat zij de waarden kent die in de samenleving vigeren en de bijbehorende regels in acht neemt (socialisatiefunctie). Voor een deel van de samenleving is de religieuze basis van het waarden- en normenstelsel de belangrijkste drijfveer voor het onderwijs.

Er is in de derde plaats een economische drijfveer voor het geven van onderwijs. Bedrijven en instellingen hebben mensen nodig die berekend zijn op de taken die ze in een toekomstige werkkring krijgen opgedragen. Het gaat niet alleen om de juiste opleiding, maar ook om de juiste verdeling van mensen over de verschillende beroepsuitgangen. Door middel van haar kwalificatie- en allocatiefunctie kan het onderwijs aan deze behoeften tegemoet komen. Een specifieke vorm van deze economische drijfveer vormen de eisen die een hoog-technologische samenleving aan haar leden stelt. Zij moeten met de nieuwste technologieën (o.a. ICT= informatie- en communicatietechnologie) vertrouwd zijn.

Het economische systeem stelt niet alleen bepaalde eisen aan de kwaliteit van het onderwijs, maar de dominantie van de economie in de samenleving vindt zijn weerslag in de manier waarop het onderwijs wordt ingericht en gecoördineerd. Marktwerking doet zijn intrede op het onderwijsveld.

### **10.2.2 Coördinatie**

In de coördinatie van het onderwijs spelen verschillende partijen een rol. Als we die partijen indelen volgens de trits belang, betaling, zeggenschap, komen we tot drie belangrijke groepen: de belanghebbende ouders of de leerlingen dan wel studenten, het bestuur van de onderwijsinstelling en de overheid. In het vervolg zullen we zien hoe in samenhang met de verschillende functies die een bepaalde sector in het onderwijs vervult, ook een verschillende verhouding bestaat tussen de actoren in de driehoek: belang, betaling en zeggenschap. Maar eerst geven we kort enkele gegevens weer over de taak die de overheid voor

zichzelf in het verleden zag weggelegd in het onderwijs.<sup>289</sup> De geschiedenis leert ons, dat, na een periode waarin de overheidsinvloed op het onderwijs fors toenam, deze gedurende de laatste decennia in direct-bestuurlijke zin weer afnam. Deze afnemende invloed van de overheid gaat gepaard met een toenemende marktwerking in het onderwijs.

De overheidsinvloed op het onderwijs nam in de negentiende en twintigste eeuw sterk toe. In de periode van 1857 tot 1920 begon de overheid verantwoordelijkheid te dragen voor alle vormen van onderwijs behalve het beroepsonderwijs. Nieuwe schooltypen kwamen op. De overheid zorgde voor een hogere burgerschool (hbs); de ambachtsschool en huishoudschool kwamen daarentegen voort uit het particulier initiatief. In 1920 nam het parlement wetten aan zoals de uitbreiding van de leerplicht en het verbod op kinderarbeid tot 14 jaar die onderwijsdeelname van de lagere sociale klassen sterk bevorderde. Vanwege de slechte economische situatie voor Tweede Wereldoorlog konden deze wetten pas na de oorlog ten uitvoer worden gebracht. Uit deze wetgeving blijkt hoe de drijfveren, in dit geval een sociale drijfveer, tot veranderingen in de coördinatie en eigendomsverhoudingen leidt.

In de periode na 1950 nam de deelname aan vooral het voortgezet onderwijs sterk toe. De overheid ging sterker sturen door middel van beleid en bracht alle onderwijstypen in een samenhangend systeem. Vanaf het einde van de jaren zestig nam de deelname aan voortgezet en met name ook hoger onderwijs nog verder toe. Toen werd de situatie bereikt dat de rijksoverheid het regulier onderwijs op alle niveaus financierde. De overheid is sindsdien de belangrijkste coördinator. Zij maakt wetten, formuleert eindtermen en financiert.

De laatste decennia blijken er, net zoals op andere terreinen, bezuinigingen nodig te zijn. Om die bezuinigingen te realiseren is een sterke trend tot decentralisatie ingezet. Deze trend gaat gepaard met schaalvergroting. Op die manier krijgt het onderwijsbeleid meer decentraal en regionaal vorm.<sup>290</sup> Nadat schaalvergroting aanvankelijk in het hoger onderwijs werd doorgevoerd, waren scholen voor voortgezet onderwijs aan de beurt. Nu poogt men via bestuurlijke schaalvergroting het aantal basisscholen met 30 à 40 procent te verminderen.

---

<sup>289</sup> De feitelijke gegevens zijn ontleend aan: Th. Veld, 'Onderwijs', in: H. Daalder en C.J.M. Schuyt (Red.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, B0800, Alphen aan den Rijn, p. 13-15.

<sup>290</sup> Zie: J. Mulder en A. Weggeman, *Onderwijs als aanboudende zorg van de gemeente*, Den Haag 1996.

Daar komt bij dat op dit moment plannen worden ontwikkeld voor een systeem van vrije planning.<sup>291</sup> Dat houdt in dat de overheid niet langer hoeft te toetsen of daadwerkelijk sprake is van een nieuwe richting. In het systeem van richtingvrije planning is bekostiging slechts afhankelijk van leerlingenaantallen. Verder is sinds kort de samenwerkingsschool geïntroduceerd, waarmee het mogelijk is gemaakt dat bijzonder en openbaar onderwijs binnen één school samenwerken.<sup>292</sup> Met de samenwerkingsschool wordt koers gezet in de richting van één onderwijsbestel, waarin het onderscheid tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs komt te vervallen.<sup>293</sup> Wanneer hierbij tevens de plannen inzake de vergroting van de invloed van de ouders op het schoolbestuur worden betrokken, is het duidelijk dat het beleid erop is gericht de markt van de ouders vrij spel te geven. Allerlei onderwijsvormen en -richtingen zijn mogelijk, als maar wordt voldaan aan het vereiste aantal leerlingen.

De drijfveer van de economisering brengt onderwijsinstellingen ertoe zich steeds meer toe te leggen op het werven van leerlingen of studenten, omdat de financiering afhankelijk is van het aantal leerlingen. De school gaat zich dan profileren als een school met bijzondere kwaliteiten ten opzichte van andere scholen. Hierbij is de totale instroompopulatie te zien als een potentiële markt. Deze vorm van marktwerking tussen scholen heeft zowel gevolgen voor het openbaar als het bijzonder onderwijs. Openbare scholen komen relatief in veel delen van het land voor en verschillen tegelijkertijd van elkaar. Dat verschil volgt uit de verschillende sociale achtergrond per school van de leerlingenpopulatie.

Met betrekking tot het bijzonder onderwijs kan worden opgemerkt dat ondanks het feit dat de religie in onze samenleving aan betekenis heeft ingeboet, het aantal leerlingen dat het bijzonder onderwijs bezoekt niet is verminderd. Dit wordt wel de paradox van de onderwijsverzuiling

---

<sup>291</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 167, nr. 1.

<sup>292</sup> Op 1 juni 1998 is de Wet van 23 april 1998 tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen (Stb. 294) in werking getreden.

<sup>293</sup> A. Weggeman, 'Overheid en vrijheid van onderwijs anno 1998', lezing voor de jaarvergadering van de Vereniging tot Bevordering van Schoolonderwijs op gereformeerde grondslag 13 juni 1998, binnenkort te publiceren in: *Criterion*, onderwijsblad op gereformeerde grondslag.

genoemd.<sup>294</sup> Slechts voor een beperkte groep ouders is echter de richting van de school nog bepalend. Voor de meeste ouders zijn de kwaliteit, de afstand en de bereikbaarheid de belangrijkste overwegingen bij de schoolkeuze.<sup>295</sup> Daarmee lijkt een situatie te ontstaan waarin de religieuze of ideologische legitimatie voor het bestaan van door de overheid bekostigd bijzonder onderwijs wordt vervangen door een legitimatie die is gebaseerd op kwaliteit en effectiviteit.<sup>296</sup> Hoewel dus de verzui-ling in het onderwijs blijft voortbestaan, is de huidige situatie, waarin niet-religieuze overwegingen steeds meer doorslaggevend worden, ver verwijderd van de situatie van tachtig jaar geleden.<sup>297</sup>

### 10.2.3 Effectiviteit

Naarmate het economisch motief meer invloed heeft op het onderwijs, wordt het meten van de prestaties ook belangrijker. De kosten- en batenanalyse doet daarmee zijn intrede in het onderwijs. Publicatie van de gemeten resultaten maakt het vervolgens mogelijk voor ouders (en leerlingen/studenten) een keuze te maken. Met andere woorden: de markt van het onderwijsaanbod wordt zo inzichtelijk gemaakt.

Wat betreft de culturele drijfveer en functie (zijn de schoolverlaters en afgestudeerden voldoende (kwalificatie) en voldoende divers (allocatie) geschoold) is het onderwijs goed toetsbaar. De effecten van de culturele functie zijn toetsbaar door te letten op de vraag of leerlingen/studenten voldoen aan de eisen van samenleving en bedrijfsleven. Hierbij wordt ook de vraag betrokken of de leerlingen zich bepaalde sociale vaardigheden hebben eigen gemaakt. De effectiviteit van de allocatiefunctie is goed meetbaar aan de tekorten op de arbeidsmarkt. Meting van de effectiviteit in termen van de allocatie- en kwalificatiefunctie is direct van belang voor de economie.

---

<sup>294</sup> J. Dronkers, A.B. Dijkstra en R.H. Hofman, 'Inleiding; waarom blijft de onderwijsverzui-ling bestaan?', in: A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R.H. Hofman (red.), *Verzui-ling in het onderwijs; actuele verklaringen en analyse*, Groningen 1997, p. 20-28.

<sup>295</sup> N.T.J.M. Kessel en A.M.L. van Wieringen, 'Onderwijsvoorzieningen en schoolkeu-ze', in: A.B. Dijkstra e.a. (red.), *Verzui-ling in het onderwijs*, p. 101-102.

<sup>296</sup> J. Dronkers, A.B. Dijkstra en R.H. Hofman, 'Verzui-ling onder druk? De toekomst van de onderwijsverzui-ling', in: A.B. Dijkstra e.a. (red.), *Verzui-ling in het onderwijs*, p. 337-339.

Los van de functies van het onderwijs is er ook effectiviteitsmeting mogelijk in de zin van de doelmatigheid van het onderwijs. Op dit punt is de laatste jaren veel beleid ontwikkeld. Men spreekt dan van rendementsindicatoren als het numerieke rendement, de gemiddelde verblijfsduur en het studietempo van een jaargroep.

## 10.3 Een beoordeling: de vorming voor de cijfers

### 10.3.1 Drijfveren

Het levensbeschouwelijke motief is in het christelijk onderwijs het belangrijkste en dat betekent dat het er uiteindelijk om gaat dat het onderwijs er toe bijdraagt dat de leerling een juist zicht krijgt op zijn verhouding tot God, de medemens en de hem omringende schepping.<sup>298</sup> De levensbeschouwelijke vorming en toerusting is het belangrijkste.<sup>299</sup> Christelijk onderwijs ontleent haar diepste drijfveer aan de liefde tot God en de naaste, zoals de samenvatting van de wet van God eist. Andere drijfveren die dit motief ondersteunen en uitwerken zijn: evenwichtige ontwikkeling van de persoonlijkheid waarin gaven van hoofd, hart en handen samengaan en de voorbereiding op het innemen van een plaats in de samenleving en haar verbanden.

Zoals we nog zullen zien, leidt juist de verabsolutering van de economische drijfveer tot de beperking van andere functies. Wanneer onderwijs vooral nuttig moet zijn als onderbouw en motor voor de economie en wanneer, als gevolg daarvan het onderwijs zo marktconform mogelijk moet werken, krijgt het vormende en toerustende karakter van het onderwijs minder aandacht en raakt de leerling uit het vizier.

Dit neemt niet weg dat ook vanuit christelijk gezichtspunt de motieven voor het onderwijs uit het oogpunt van allocatie en kwalificatie zonder meer van belang zijn, waarbij zij opgemerkt dat niet elk type opleiding, gemeten aan christelijke maatstaven, nodig en nuttig is.

We willen er nog de aandacht op vestigen dat de culturele drijfveer juist in conflict kan komen met de (expliciet-christelijke) drijfveer voor het onderwijs. Dat gebeurt als die maatschappelijke drijfveer zich vertaalt in

---

<sup>298</sup> H.J. Steyn en A. Weggeman, 'Own education institutions as an option for minority groups in South Africa', in: het Zuid-Afrikaanse tijdschrift *Koers* (binnenkort te publiceren).

<sup>299</sup> W.P. van Kempen en M. Sinke (red.), *Nota uitgangspunten voor het reformatorisch onderwijs*, april 1995, p. 26.

een te vergaande bemoeienis met inhoud en vormgeving van het onderwijs. In de huidige politieke context oefent de overheid invloed uit op de inhoud en vormgeving van het onderwijs. Dat blijkt uit de verschillende emancipatoire veranderingen die de overheid voor het onderwijs voorstelt. Een voorbeeld daarvan is de campagne 'Kies exact!' die de interesse van meisjes voor exacte vakken moest gaan wekken. Die emancipatoire doelstelling komt eveneens naar voren in de eis dat vrouwen evenredig vertegenwoordigd moeten zijn in directies. Scholen zijn in dat verband verplicht een document op te stellen waarin streefcijfers zijn opgenomen. Een ander voorbeeld is het beroep dat de overheid sinds het derde kabinet Lubbers doet op het onderwijs om waarden en normen als fatsoen, oprechtheid, wellevendheid e.d. over te dragen in het onderwijs. Met andere woorden: de overheid oefent druk uit om de socialisatiefunctie op een door haar bepaalde manier waar te maken.

### 10.3.2 Coördinatie

Voor het christelijk onderwijs is de pedagogische functie als verlengstuk van de christelijke opvoeding van groot belang. Het is om die reden dat de christelijke kerk vanouds een belangrijke taak voor zichzelf zag weggelegd in het verzorgen en het coördineren van het onderwijs, zeker naarmate dat onderwijs dichter bij die opvoedingssituatie lag. Deze directe band tussen kerk en school behoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de kerkenraad tevens schoolbestuur is. Wel zullen ouders zoeken naar onderwijs dat qua identiteit zoveel mogelijk aansluit bij hun eigen opvoeding en dus de kerkelijke leer. Een praktische grens voor de stichting van een instelling van eigen denominatie is de stichtingsnorm en soms de te overbruggen reisafstand.

Dit neemt niet weg dat de SGP vanaf haar oprichting de overheid een bepaalde taak toekende ten aanzien van het onderwijs. Het beginselprogramma stelt: "Op de overheid rust de zorg, dat al het onderwijs overeenkomstig de norm van Gods Woord is. In het geheel van de opvoeding van en onderwijs aan kinderen en jongeren heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid naast die van gezin en kerk. Op grond van die verantwoordelijkheid kan de overheid de leerplicht instellen."<sup>300</sup>

---

<sup>300</sup> Het DGS definieert de verschillende functies van het onderwijs op een eigen manier. De vormende functie behelst de algemeen-pedagogische functie van de school en de

De SGP heeft wat het onderwijs betreft aandacht voor de onderscheiden verantwoordelijkheden van ouders, kerk en overheid. Wat de ouders betreft, schreef de SGP eerder dat de ouders primair verantwoordelijk zijn voor het (doen) geven van onderwijs zodat hun kinderen 'hun roeping in dit leven kunnen vervullen'. Hoewel de betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs van groot belang is, berust de zeggenschap over ondermeer de identiteit van de school bij het bevoegd gezag. het bevoegd gezag is juridisch als de 'drager van vrijheid van richting' aan te merken. De plannen van het kabinet om de identiteit van het scholenbestand beter bij de voorkeuren van de ouders te laten aansluiten moeten daarom kritisch worden benaderd.<sup>301</sup> De Kuyperiaanse leuze 'de school aan de ouders' past niet in de Staatkundig-gereformeerde traditie, omdat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan het bredere kader, waarin ook aan kerk en staat een plaats toekomt. Tevens komt in die leuze de zelfstandigheid van de school onvoldoende tot uitdrukking.<sup>302</sup> Wat de overheid betreft, die "heeft vooral een voorwaardenscheppende, financierende en controlerende taak. Zoveel mogelijk moet de overheid de uitvoering van het onderwijs aan de betrokkenen overlaten."<sup>303</sup>

Het is in ieder geval een taak van de overheid om de continuïteit van de cultuur te bewaken en te coördineren. De cultuur, inclusief de wetenschap en wetenschappelijke kennis is publiek bezit van een bepaald land. Dat betekent dat die kennis voor iedere Nederlander toegankelijk moet zijn. Het afsluiten van de toegangsweg tot die kennis is uit het oogpunt van verdelende rechtvaardigheid niet te billijken. De overheid dient daarom te garanderen dat elke Nederlander in principe een toegangsrecht heeft tot een bepaald niveau van kennis dat afhankelijk te

---

socialisatiefunctie. De culturele functie sluit daarbij aan: het gaat om de overdracht van de eigen cultuur en kennismaking met de Nederlandse cultuur in brede zin. De instrumentele functie omvat een viertal deelfuncties: kennis opdoen van de schepping, zich van eigen talenten bewust worden, ontdekken welke leerwegen er zijn en de voorbereiding op de samenleving.

<sup>301</sup> Zie ook: *Toelichting op het program van beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij*, Den Haag 1996, p. 73-77.

<sup>302</sup> Zie ondermeer de beleidsnotitie: 'De identiteit van de school in een pluriforme samenleving', Kamerstukken II 1996/97, 25 167, nr. 1.

<sup>303</sup> Uitgebreider hierover: A. Weggeman, 'De positie van ouders in het onderwijs', in: *Criterium*, onderwijsblad op gereformeerde grondslag, 27 (1998), nr. 3, p. 142-151.

stellen is van individuele capaciteiten en het kennisniveau van de samenleving.<sup>304</sup>

Hoewel de overheid zich om allerlei redenen minder direct met de vorm en structuur van het onderwijs bemoeit, neemt de inhoudelijke bemoeienis niet af. De inhoudelijke autonomie van de scholen neemt alleen maar verder af door steeds gedetailleerder omschrijving van de leerstof en in de kerndoelen en van de examenprogramma's.

Welke coördinatievorm ook wordt overwogen, het is van belang te beseffen dat bij onderwijs belangrijke drijfveren in het geding zijn en er publieke goederen op het spel staan. Om die redenen kan de markt er niet de (primaire) coördinator zijn.

Marktwerking is wel mogelijk als het gaat om facilitaire diensten als catering en schoonmaakwerk. Deze activiteiten raken niet noodzakelijk het primaire proces van het verstrekken van onderwijs. Bij schoolbegeleiding en school- en beroepskeuze-advies is er wel een raakvlak met het primaire proces. Dat geldt ook voor leer- en gedragsproblemen en voor marktwerking op het gebied van na-schoolse opvang, van commerciële scholingsinitiatieven en wetenschappelijk onderzoek. Deze activiteiten kunnen druk uitoefenen op de primaire onderwijsdoelstelling.

### 10.3.3 Effectiviteit

Effectiviteit is de laatste kernnotie die een ijkpunt biedt voor de beoordeling van de verhouding tussen economie en onderwijs. Als we deze kernnotie verbinden aan de functies van het onderwijs, zou dit betekenen dat wat betreft de culturele en levensbeschouwelijke functie (in christelijke zin) het onderwijs idealiter toetsbaar moet zijn op de punten: liefde tot God, liefde tot de naaste en een deskundige, verantwoordelijke, harmonieuze en stabiele integratie in de samenleving. Het probleem hierbij is dat deze effecten moeilijk meetbaar zijn als het gaat om de liefde tot God en de liefde tot de naaste. In het algemeen geldt wel dat er een relatie is tussen opvoeding, onderwijs en het karakter van de samenleving. Als het goed is, heeft het christelijk onderwijs een remmende werking op verdere ontwaarding van de samenleving.

---

<sup>304</sup> In eigendomstermen gesproken gaat het hier om 'usus', een gebruiksrecht. Van sommige vormen van kennis kan daarentegen wel gezegd worden dat ze het intellectuele eigendom van individuen, onderzoeksgroepen of bedrijven zijn. Het is zelfs mogelijk patent te vragen op vindingen. Maar juist het octrooirecht garandeert dat ook deze gepatenteerde kennis na verloop van tijd ter beschikking van een ieder komt.



De meting van de effectiviteit van het onderwijs met behulp van rendementseisen levert een betrekkelijk nietszeggend resultaat op. Een dergelijke meting zegt namelijk niets over de kwaliteit van het onderwijs. Een school kan goed renderen, gelet op slagingspercentage enzovoort, maar onderwijskundig slechter functioneren dan een school met lagere scores.<sup>305</sup> Het gevaar is dat het beleid enkel en alleen rendementscijfers als basis heeft. Er zijn namelijk andere effecten die ook worden beoogd in het onderwijs: het opheffen van achterstandsituaties en het verhelpen van individuele knelpunten en 'last but not least' de pedagogische functie: de vorming van de leerling of student.<sup>306</sup> Met dat laatste geven we aan dat het gaat om meer dan kwantificeerbare processen. Want het moet uiteindelijk niet gaan om het product, maar om het proces. Bij de weging van de effectiviteit zullen we daar dan ook evenzeer naar moeten kijken.

#### **10.4 Basisonderwijs**

Basisonderwijs is de meest elementaire onderwijsvorm en ligt daardoor het meest in het verlengde van de opvoeding. Voor de motieven die het basisonderwijs bepalen is dat van groot belang. De culturele en levensbeschouwelijke functie zijn het belangrijkste in dit onderwijstype. De samenleving stelt aan haar burgers steeds hogere eisen en daarom is deze vorm van scholing een noodzakelijke voorwaarde om zich in die samenleving te handhaven. Vanuit christelijk oogpunt gezien is het dan ook van groot belang -en dan letten we meer op de levensbeschouwelijke dan de culturele functie- dat dit onderwijs aansluit bij de opvoeding in het gezin.

Een volledig vrije markt op onderwijsgebied leidt tot wantoestanden. In dat geval zou niet iedere ouder zijn kind onderwijs doen volgen en scholen zouden doceren wat de ouders belangrijk vinden. Om kinderen in dit opzicht tegen de willekeur van hun ouders te beschermen is daarom een leerplicht van overheidswege nodig. Ook is het nodig dat de overheid voor een belangrijk deel de inhoud en het niveau van het onderwijs bepaalt. In een situatie van meer marktwerking zouden niet alle ouders zelf het onderwijs aan hun kinderen kunnen betalen. Wel zou men bij introductie van meer marktwerking kunnen overwegen om een

---

<sup>305</sup> De enquête die in *Trouw* van 25/25 oktober 1997 werd gepubliceerd, is wat dat betreft wat misleidend.

<sup>306</sup> Th. Veld, 'Onderwijs', p. 54-55

deel van het geld door ouders zelf te laten betalen. Dat moet mogelijk zijn als de overheid de kinderbijslag voor schoolgaande kinderen verhoogt. Ouders kunnen dan kiezen of ze het onderwijs zelf geven of het doen geven. In de wijze waarop ze het onderwijs (doen) geven zijn ze vrij.

Op deze manier ontstaat er, doordat ouders zelf een bijdrage dienen te leveren, waarvan de hoogte per school varieert, marktwerking tussen scholen. Scholen zullen daarom het onderwijs zo goedkoop mogelijk aanbieden. Het gevaar daarvan is echter, dat de onderwijskwaliteit daalt. Voor ouders is immers de prijs - kwaliteitverhouding niet direct inzichtelijk. Een probleem zou ook kunnen zijn dat de scholen door marktwerking overgaan tot schaalvergroting hetgeen de toegankelijkheid (nabijheid) van onderwijs bedreigt. Scholen concentreren zich dan snel in dichterbevolkte gebieden.

Conclusie moet dan ook zijn dat de overheid in dit geval strenge kwaliteitsnormen moet blijven stellen en deze controleren. Een andere voorwaarde is dat het primair onderwijs voldoende geografisch en per richting gespreid is. De overheid zou dit kunnen bereiken door niet te hoge stichtingsnormen te stellen en door een basisbedrag per school beschikbaar te stellen. Deze eis (budgetfinanciering en planningsbeleid met de onmogelijkheid van faillissement) vermindert de marktwerking drastisch en wettigt de conclusie dat marktwerking in het basisonderwijs niet voor de hand ligt.

Voor scholen tekenen zich wel bepaalde nieuwe markten af. Voor het basisonderwijs is dat bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang. Wat de buitenschoolse opvang betreft, geldt dat we het hier alleen noemen als een voorbeeld vanuit economische optiek. Het is genoegzaam bekend, dat de SGP sterk afwijzend staat tegenover voorzieningen voor kinderopvang.<sup>307</sup> Afgezien van dit principiële bezwaar is er geen argument te noemen, waarom een school geen opvang zou mogen realiseren en zo de markt betreden. Wel geldt de absolute voorwaarde dat deze activiteit niet ten koste mag gaan van het primaire doel: het geven van onderwijs. Uiterste waakzaamheid is dan ook geboden om te voorkomen dat geld dat bedoeld is voor het onderwijs bij deze opvang zou terechtkomen (zogenaamde kruissubsidiëring).

---

<sup>307</sup> S.H. Brons-van der Wekken e.a., *Dagindeling door taakverdeling*, uitgave Guido de Brèsstichting, studicentrum SGP, Den Haag 1997.

Het toetsen van de effectiviteit van het onderwijs door middel van rendementseisen wordt ook wel overwogen voor het basisonderwijs. Norm zou daarbij de landelijk afgenomen Cito-toets moeten zijn. Een eventuele verplichting om de uitslag in de schoolgids te publiceren maakt het vervolgens mogelijk voor ouders 'de beste school' voor hun kind te kiezen. Uit deze toets van de effectiviteit van het basisonderwijs blijkt echter een zeer enge definitie van effectiviteit. Juist de pedagogische functie van het basisonderwijs is moeilijk toetsbaar. De vergelijkende eindcijfers zeggen verder niets over de kwaliteit van het onderwijs. Dat kan stukken slechter zijn dan van een school waar de eindscore lager is, maar de kinderen relatief meer zijn gevormd, waardoor de school dus beter aan haar doel beantwoordt.<sup>308</sup> Het achterstandenbeleid zou de dupe worden van een dergelijke opvatting van effectiviteit van het onderwijs.

### **10.5 Voortgezet onderwijs**

Voor het voortgezet onderwijs geldt grosso modo hetzelfde als voor het basisonderwijs. Wel is er een aantal verschillen. Wat de drijfveren betreft, spelen de vormende en culturele drijfveren nog steeds een belangrijke rol. Gezien de vormende functie van dit onderwijs, is het van belang dat het onderwijs aansluit bij het normen- en waardenpatroon van thuis. Dit onderwijs is bedoeld als voorbereiding op vervolgopleidingen en speelt in haar anticipatie daarop meer een allocerende rol dan het basisonderwijs.

Scholen voor voortgezet onderwijs moeten meer en meer hun eigen boontjes doppen. Scholen krijgen meer eigen verantwoordelijkheden, maar worden sterker afgerekend op hun prestaties. Dit heeft consequenties voor de coördinatie (marktwerking) en voor de visie op effectiviteit.

Wat betreft de actoren in het coördinatieproces, geldt ook voor het voortgezet onderwijs dat de overheid een leerplicht stelt en de voorwaarden en kerndoelen vaststelt waaraan het onderwijs moet voldoen. Bij toenemende beleidsvrijheid hoort een toenemende financiële zelfstandigheid. Scholen behartigen meer en meer hun eigen financiële belangen.

---

<sup>308</sup> Zie: B. Stam, 'Identiteit weegt zwaarder dan cijfers. Toelatingsbeleid reformatorische scholen richt zich niet op kritische consument', in: *Reformatorisch Dagblad*, 10 april 1998.

Hoewel de SGP kritisch staat tegenover een te vergaande leerplicht, is de plicht om tot op zestienjarige leeftijd of gedurende tenminste twaalf volledige schooljaren onderwijs te volgen niet onjuist. De samenleving stelt op basis van het culturele motief nu hogere eisen aan het opleidingsniveau van haar nieuwe leden dan vroeger.

Voor de marktactiviteiten van een school voor voortgezet onderwijs, zoals volwasseneducatie, geldt evenzeer de voorwaarde dat het primaire proces er geen schade door lijdt. Er is geen enkel bezwaar tegen bijvoorbeeld het geven van betaalde cursussen in moderne vreemde talen door instellingen voor voortgezet onderwijs. Dit levert een betere benutting van de gebouwen en extra inkomsten op.

De uiteindelijke vraag of de overheid het onderwijsstelsel grondig zou moeten hervormen, zodanig dat een deel van het onderwijs via marktwerking wordt gecoördineerd, kan alleen beslist worden als we ook de transactiedoelmatigheid, die betrekking heeft op de kosten van de organisatie in relatie tot alternatieve ordeningen in de beoordeling betrekken. De kosten voor reclame, de kosten voor de verlegging van de prijsprikkel naar de ouders en andere activiteiten om zich op de markt waar te maken, kunnen dermate hoog zijn dat -ook al is de onderwijsorganisatie gemeten naar andere doelmatigheidscriteria minder efficiënt- het de voorkeur verdient daartoe niet over te gaan.

Als de meting van effectiviteit van het voortgezet onderwijs zich beperkt tot de hoogte van de eindcijfers en de snelheid waarmee een school doorlopen wordt, is dat -evenals bij het basisonderwijs- een zeer beperkte opvatting van effectiviteit. Gelet op simultane realisatie van normen gaat het bij effectiviteit van het voortgezet onderwijs ook om andere dingen, zoals de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs. Niet alleen het product is van belang, maar evenzeer de manier waarop het product gestalte krijgt: de wijze waarop het onderwijs wordt gegeven.<sup>309</sup>

## 10.6 Wetenschappelijk onderwijs

Drijfveren tot het inrichten en instandhouden van wetenschappelijk onderwijs kunnen heel verschillend zijn. Naast de drijfveren die vanuit de samenleving op het onderwijs afkomen, geldt voor het wetenschappelijk onderwijs dat mensen hier meer zelf voor kiezen en er hun eigen ontplooiing mee beogen. Die ontplooiing staat niet op zichzelf en wordt veelal door de samenleving aangemoedigd. De trend in het beleid

---

<sup>309</sup> M. Burggraaf in: *Reformatorisch Dagblad*, 13 november 1997.

met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs is dat de efficiëntie verhoogd dient te worden. Teveel studenten haken vroegtijdig af of doen te lang over hun studie. Deze trend in het overheidsbeleid beantwoordt aan het streven van veel studenten om snel opgeleid te worden voor een beroep waarmee 'geld te maken' valt. De allocatiefunctie wint op grond van het criterium 'maatschappelijke relevantie' aan belangrijkheid en opleidingen worden mede op grond daarvan beoordeeld.

Vanuit christelijk oogpunt kan slechts kritisch gekeken worden naar deze verenging van de motivatie voor het academisch onderwijs. De primaire drijfveer tot kennisverwerving en -overdracht is niet alleen gelegen in de vraag van de samenleving of bedrijven op een bepaald moment (kwalificatiefunctie). De academische opleiding heeft een eigen doel. Het gaat allereerst om het onderzoek van Gods schepping tot eer van God. De wetenschap heeft allereerst een cultuurvormende taak en is -binnen bijbelse grenzen- vrij om de schepping te onderzoeken. Externe vragen mogen daarin niet bepalend en sturend zijn.

De SGP is beducht dat onder economische druk het vormende motief voor de academische studie teloor gaat. Daarmee verdwijnt niet alleen het algemeen vormende karakter van een universitaire studie, maar ook legt dit een druk op de breedte van het universitaire vakkenaanbod. De maatschappelijk minder relevante vakken leggen dan het eerst het loodje.

De nadruk op efficiëntie in combinatie met bezuinigingen, noopte de universiteiten tot het aanboren van alternatieve geldbronnen. Veranderingen van drijfveren heeft ook hier direct consequenties voor de coördinatie. De overheid stimuleerde de universiteiten tot contacten met het bedrijfsleven om zodoende een extra geldstroom tot stand te brengen. Is het zo dat de middelbare schoolkennis maar een betrekkelijke waarde heeft buiten de eigen kring, voor het hoger onderwijs en zeker voor wetenschappelijk onderzoek ligt dit anders. Het beleid is er nu dan ook op gericht de wetenschappelijke onderzoekinstellingen met hun kennis de markt te laten betreden. Wie deze markt niet wil betreden, verliest toekomstige inkomsten.

Aan deze marktgerichte benadering van de wetenschappelijk onderzoek kleven bezwaren die we met behulp van de bij de kernnoties gemaakte opmerkingen kunnen motiveren. Kennis is een publiek goed en dient toegankelijk en controleerbaar te zijn. Wanneer bedrijven specifieke opdrachten tot onderzoek verlenen en de wetenschappelijke kennis alleen voor hen beschikbaar komt, is het totaal aan wetenschappelijke

kennis minder toegankelijk en controleerbaar. Een tweede bezwaar is dat op deze manier het wetenschappelijk onderzoek haar eigen oriëntatie kwijtraakt. Een en ander betekent dat de overheid het fundamentele onderzoek niet aan marktpartijen kan overlaten en blijvend het vormende aspect van de academische studie moet garanderen.

Op dit punt is het wellicht zinvol een onderscheid te maken tussen toegepast en fundamenteel onderzoek. Marktwerking in het universitaire onderzoek dient beperkt te blijven tot het toepassingsgerichte onderzoek. Bij de beoordeling van overeenkomsten met het bedrijfsleven in het kader van 2e-fase-opleidingen dient dit gegeven richtinggevend te zijn. De invloed van het bedrijfsleven zou helemaal groot zijn wanneer het voorstel om universiteiten hun opleidingen te laten aanbieden volgens het model van werken en leren werkelijkheid wordt. De continuïteit van academische vorming en fundamenteel onderzoek zou zo gemakkelijk teloor kunnen gaan.<sup>310</sup>

We zagen dat de keuze voor een academische studie meer vanuit persoonlijke interesse ingegeven kan zijn dan dat bij andere onderwijsvormen het geval is. Hieruit volgt een vraag voor de coördinatie, in het bijzonder de financiering. Gezien de persoonlijke drijfveren tot een studie kan terecht de vraag rijzen of iemand die wetenschappelijk onderwijs volgt deze mogelijkheid tot vorming zelf dient te bekostigen. Immers, men mag studeren en verdient later wellicht een riant salaris dankzij deze studie. Dit gegeven zou op zichzelf een niet onbelangrijke eigen bijdrage rechtvaardigen. Anderzijds blijft staan dat, gezien het algemeen belang van deze onderwijsinstellingen en onderzoeksinstituten en gezien de eis tot gelijke toegankelijkheid van de academische studie, de rijksoverheid een flinke bijdrage levert.

Tegelijkertijd biedt juist de allocatiefunctie, ook van het hoger onderwijs, de overheid de mogelijkheid om enigermate te sturen. Enigermate, want hier moet ook geen rigide economische norm worden toegepast. Maar, afgezien van deze relativering, is het betrekkelijk onnuttig, wanneer een samenleving studenten een dure opleiding verschaft en voor hen later geen plaats is op de arbeidsmarkt. De overheid kan door middel van een numerus fixus de instroom beperken. Datzelfde zou zij kunnen doen door bepaalde studies duurder te maken. Die differentia-

---

<sup>310</sup> Voorstel van minister J.J.M. Ritzen in Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan voor 1998. De Onderwijsraad was het daar volstrekt mee oneens. *Reformatisch Dagblad*, 25 november 1997.

tie in kosten per studie zou in verband gebracht kunnen worden met het te verwachten inkomen op basis van die studie.

De effecten van een 'marktbenadering' van wetenschappelijke kennis kunnen desastreus zijn. De markt zal primair belangstelling hebben voor technisch-wetenschappelijke vindingen. Het gaat om die kennis die bij toepassing van bedrijven een hoge waarde vertegenwoordigt. Kortom de overheid dient er nauwkeurig voor te waken dat de universiteit haar naam eer blijft aandoen door een duurzaam universeel kennisaanbod. De verscheidenheid in het aanbod van wetenschappelijke studies dient, gelet op de allocatiefunctie die een breed cultureel doel dient, bewaakt te worden.

Voor het hoger onderwijs gelden steeds scherpere kwaliteitsindicatoren. Deze sector wordt bekostigd op grond van rendement en op basis van studentenaantallen. Dit leidt op zijn beurt tot hogere eisen aan studenten en de studeerbaarheid van de studies. De 'tempobeurs' is daarvan het sprekende bewijs. Hoewel het niet onbillijk is dat aan studies en studenten hoge rendementseisen worden gesteld, ligt het gevaar op de loer dat alleen efficiency en studeerbaarheid tellen en de inhoud en aanpak, waaronder de algemeen vormende waarden, niet in rekening worden gebracht.<sup>311</sup> De socialisatiefunctie komt zo door het accent op de kwalificatiefunctie in de knel. Daarbij moet in het bijzonder gedacht worden aan het spelenderwijs ontwikkelen van sociale vaardigheden.

Juist bij het universitaire onderwijs valt op hoe de kernnoties met elkaar samenhangen. Als de motieven enkel gericht zijn op het snel en voordelig verwerven van kennis die vanuit het oogpunt van de markt waardevol is, verliest de universiteit voor een deel haar bestaansrecht. Ontwikkeling van kennis, geleid door de dienst aan God, dient de persoonlijke vorming en daarin de samenleving. Het gaat daarbij om de hele persoon en de gehele werkelijkheid.

## 10.7 Beroepsonderwijs

In onderscheid van de motieven die bij andere soorten onderwijs een rol spelen, geldt voor het beroepsonderwijs dat het motief om voor te bereiden op een specifieke functie op de arbeidsmarkt het sterkst aanwezig is. Dit drukt dan ook een stempel op het onderwijs en heeft gevolgen voor de coördinatie, omdat toekomstige werkgevers een directer

---

<sup>311</sup> P. Huisman, 'Beoordeling van Hoger Onderwijs is eenzijdig', in: *NRC/Handelsblad*, 6 oktober 1997.

belang hebben bij dit type onderwijs. Levensbeschouwelijke opvattingen zijn van minder gewicht in het licht van deze drijfveren dan het leveren van goede arbeidskrachten voor de verschillende branches.

Dit economisch motief stond in de geschiedenis aan het begin van collectief onderwijs als zodanig. De roep om collectieve onderwijsvoorzieningen is het directe gevolg van economische veranderingen. "De groeiende economische behoefte aan een goed opgeleide middenklasse en actieve volksklasse leidden pas eind negentiende eeuw tot vergroting en intensivering van de overheidszorg voor het openbaar onderwijs".<sup>312</sup> Zo werkte de economische malaise van de jaren twintig en dertig van deze eeuw remmend op de realisatie van hogere onderwijsdeelname door de lagere klassen.<sup>313</sup> Kortom, de kwalificatiefunctie van het onderwijs zorgde voor het ontstaan van nieuwe onderwijsvormen.

De ontstaansgeschiedenis van het beroepsonderwijs heeft gevolgen gehad voor de coördinatie daarvan. Het duurde enige tijd voordat overheden beroepsonderwijs zagen als een gebied waarvoor zij (mede) verantwoordelijkheid droegen. Overheden achtten beroepsonderwijs een verantwoordelijkheid te zijn van de beroepswereld zelf, zoals voorheen het ambacht in de praktijk door de meester op de leerling werd overgedragen. Overheidsbemoeienis richtte zich historisch gezien eerder op universitair onderwijs en hoger beroepsonderwijs dan op lagere vormen van beroepsonderwijs.<sup>314</sup>

Met deze enkele opmerkingen is niet alleen een historisch probleem geschetst maar tevens de systematische vraag gesteld naar de verhouding van verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven in het algemeen en in het bijzonder wat betreft het beroepsonderwijs en de nadere scholing van (niet-competente) arbeidskrachten. Sommige kennisvormen en vaardigheden hangen zozeer samen met de behoeften van specifieke bedrijven, dat zij zelf de eerst aangewezenen zijn om onderwijs te geven. Bedrijven geven dan ook vaak interne cursussen waarmee zij werknemers op het gewenste kennisniveau brengen. Zij kunnen dit onderwijs zelf geven of het uitbesteden aan scholingsinstituten. In dat geval kopen zij kennis in. Het beroepsonderwijs, zoals het tot op heden in ons onderwijsbestel een plaats heeft gekregen, dient echter zozeer het algemeen belang, dat bedrijven daarvoor niet behoe-

---

<sup>312</sup> Th. Veld, 'Onderwijs', p. 13.

<sup>313</sup> Idem, p. 14, 16.

<sup>314</sup> Idem, p. 31.



ven te betalen. Het betreft een grote groep jonge leerlingen waarvoor de vormende functie van het onderwijs nog van betekenis is. Het is niet efficiënter de scholing van deze categorie aan de markt over te laten.

Veel geïnstitutionaliseerde onderwijsvormen zijn ontstaan vanwege de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Gelet op de steeds sneller wisselende behoeften aan kennis, zal het belang van deze functie in de toekomst nog toenemen. 'Het gewicht van het human capital in de economische voortbrenging groeit'.<sup>315</sup> Dat betekent ook dat voortdurende bijscholing nodig is. Deze flexibele inzetbaarheid van werknemers wordt wel 'employability' genoemd. Gelet op de zeer specifieke doelstelling vanuit bedrijven, namelijk 'de performance van werknemers' is het correct dat het bedrijfsleven deze cursussen zelf bekostigt en dat de markt deze vorm van onderwijs coördineert.

Niet alleen heeft het bedrijfsleven belang bij goed gekwalificeerd personeel, omgekeerd geldt dat scholen voor beroepsonderwijs belang hebben bij goede contacten met het bedrijfsleven om op die manier leerlingen een goede stageplaats te kunnen bieden. De contacten en contracten zijn voor beide partijen van belang. Als een bedrijf zorgt voor additionele leermiddelen beschikt de school over geavanceerd lesmateriaal dat tevens specifiek voorbereidend is voor de praktijk van het bedrijfsleven.

Beroepsonderwijs is uit de aard der zaak gemotiveerd door de kwalificatiefunctie. De effectiviteit van deze onderwijsvorm blijkt dan ook uit de goede aansluiting tussen het onderwijs en de beroepspraktijk. Die effectiviteit kan verhoogd worden door de markt een bepaalde ruimte te geven in het onderwijs. Tot de effectiviteit behoort echter ook dat de potentiële leerlingen of studenten weten wat de plaats is van hun vakgebied in het totaal van de maatschappij en zelf ook beschikken over sociale en communicatieve vaardigheden.

## 10.8 Conclusie

Marktwerking is in veel opzichten moeilijk te combineren met het onderwijs, gelet op het primaire proces van overdracht van kennis en het pedagogische karakter daarvan. In het hoger en beroepsonderwijs ligt dat iets minder gecompliceerd.

---

<sup>315</sup> W.J. Dercksen, 'Arbeid, arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie', in: H. Daalder en J.C.M. Schuyt (red.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, B0500, Alphen aan den Rijn, p. 41.

Gelet op het voorgaande moeten we de gevaren van de economisering van het onderwijs onderkennen. Tegenover die tendens dienen we het levensbeschouwelijk karakter van het onderwijs en de vormende en toerustende functie te benadrukken.

Bij allerlei secundaire activiteiten rond het primaire proces is er plaats voor marktwerking, mits het primaire proces niet wordt geschaad.

Financiële prikkels die een doelmatiger organisatie beogen, zijn welkom binnen de grenzen van hetgeen hierboven is gesteld.