

# Het maken van economisch beleid: de rol van AEP in de afgelopen 50 jaar

*Stephan Raes, Jarig van Sinderen,  
Pieter van Winden, Guido Biessen\**

*Bij het maken van economisch beleid speelt de vertaling van nieuwe ideeën naar de beleidspraktijk een belangrijke rol. De auteurs geven aan hoe geregeld een vertraging bestaat waarmee ideeën hun weg vinden richting beleid. De rol van EZ in deze is de afgelopen vijftig jaar steeds meer geëvolueerd naar een interventie- en ideeëfunctie binnen economisch beleid. Hiermee veranderde ook de functie van de directie Algemene Economische Politiek (AEP). Waar AEP tot aan de jaren zeventig vooral een interne rol binnen het departement vervulde, nam in de jaren zeventig en tachtig de invloed op het algemene economische beleid toe. In de jaren negentig lijkt de oriëntatie van de directie weer sterker op EZ zelf gericht te zijn.*

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt vaak gekenschetst als een ideeënministerie. Daarmee wordt aangegeven dat de kracht van EZ niet primair ligt in de omvang van de waaier aan beleidsinstrumenten, maar veeleer in de capaciteit om vernieuwende ideeën te genereren. Deels komt dit voort uit de coördinerende rol die EZ speelt bij de totstandkoming van economisch beleid, waarbij een uitstekende voeling met de economische wetenschap een belangrijke voorwaarde is. Deels is het echter uit nood geboren. Als de overheid zich – in lijn met het EZ ideeëngoed – terugtrekt uit directe interventies in de markt en

---

\* De auteurs zijn allen verbonden (geweest) aan de onderzoeksafdeling van AEP: Jarig van Sinderen werkte van 1982 tot 1997 bij AEP, en is tegenwoordig secretaris van de WRR; Guido Biessen was tussen 2000 en 2002 werkzaam bij AEP, en werkt nu bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Stephan Raes en Pieter van Winden werken op dit moment bij AEP. De auteurs danken naast de geïnterviewden (zie bijlage 1) Irene Kees, Fransje van der Marel, Ronald Pieters en Erik Schmieman voor hun ondersteuning.

de uitvoering van beleid op afstand plaatst, dan wordt het interveniërend beleidsinstrumentarium minder omvangrijk. Het leveren van creatieve en gefundeerde ideeën en het creëren van draagvlak wordt dan voor EZ een steeds belangrijker taak.

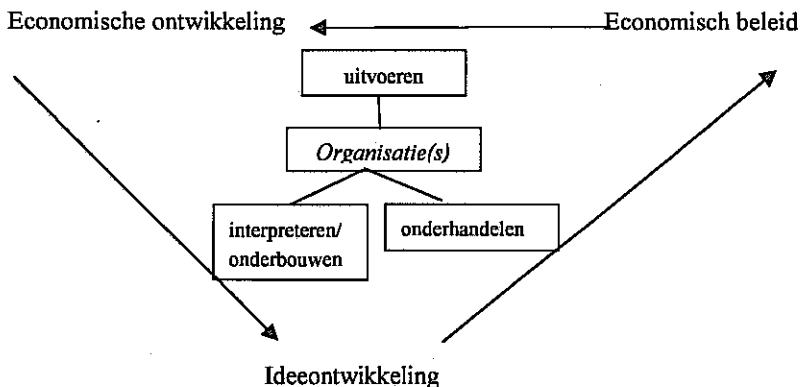
De directie Algemene Economische Politiek (AEP) – waarvan het vijftigjarig bestaan aanleiding is voor deze beschouwing – neemt in deze 'ideefunctie' van EZ een voorname positie in. Als stafdirectie is AEP bij de gehele beleidscyclus betrokken, van de strategische kennisontwikkeling tot aan het bewaken van de inhoudelijke kracht en consistentie van het economisch beleid, en de coördinatie van de contacten van EZ met het parlement. Waar EZ een ideeënministerie wordt, is AEP de directie die deze ideevorming in belangrijke mate moet aanzwengelen en aan de man brengen.

Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt de betekenis van ideevorming voor beleid onderstreept (bijvoorbeeld Van Bergeijk e.a. 1997). Dergelijke analyses laten zien dat veranderingen in de economische werkelijkheid zich alleen in beleidsaanpassingen vertalen als de interpretatie van deze veranderingen zijn weerklank vindt in ideeën over de inrichting van instituties. Soms blijken ideeën over de institutionele inrichting weerbarstiger dan de praktijk, hetgeen kan resulteren in pijnlijke beleidsaanpassingen op een te laat tijdstip. Paradigma veranderingen op ideologisch terrein verlopen per definitie schoksgewijs, en hebben in toenemende mate een internationale dimensie.

Naast de interactie tussen beleid, economische ontwikkeling en ideeëngoed is ook de actor-dimensie van belang. Ideeën worden immers gedistilleerd en ontwikkeld door individuen binnen bestaande organisaties en netwerken. Deze individuen maken hierbij gebruik van inzichten die bijvoorbeeld in de wetenschap worden ontwikkeld. Tussen organisaties bestaan verschillen in de interpretatie van de werkelijkheid en van de effecten van beleid, mede verschillen in belangen. Organisaties als entiteit staan voor een bepaalde visie over het te voeren beleid en de concrete beleidsinvulling. De gekozen beleidslijn is te bezien als de uitkomst van een onderhandelingsproces tussen deze organisaties, binnen de begrenzing van de ruimte die de vigerende politieke, economische en maatschappelijke omstandigheden hiervoor laten (*window of opportunity*). Immers, '[e]conomische politiek is alleen effectief als zij maatschappelijk als onontkoombaar wordt geaccepteerd' (Geelhoed 1998: 8). Beleid en instituties die niet aansluiten op de maatschappelijke realiteit zijn op termijn niet levensvatbaar.

Het analyseschema kan als volgt worden samengevat.

Figuur 1: Analyseschema



Dit schema stelt ons in staat om een drietal centrale vragen te stellen voor deze bijdrage:

- Hoe heeft het economisch beleid zich sinds 1952 – de oprichting van AEP – ontwikkeld tegen de achtergrond van de economische ontwikkeling en de veranderende ideevorming?
- Hoe is de positie van EZ in de ambtelijke beleidsvoorbereiding veranderd?
- Welke functie heeft de stafdirectie AEP in dit proces gespeeld?

Voor de analyse is naast van wetenschappelijke literatuur ook gebruik gemaakt van *insiders* documenten, zoals diverse *liberi amicorum*. Voor de periode vanaf 1970 is een analyse verricht van de nieuwjaarsartikelen van de Secretarissen-Generaal (SG's) van EZ, welke een belangrijke beleidsinitiërende functie hebben.<sup>1</sup> Tenslotte is een twintigtal interviews gehouden met (oud) medewerkers van AEP (zie bijlage 1). Gegeven dit bronnenmateriaal is een kanttekening bij deze beschouwing op zijn plaats. Het gebruikte materiaal geeft veelal een subjectieve interpretatie van de onderzoeksvragen door betrokkenen. Gepoogd is om dit materiaal zo systematisch en objectief mogelijk te ordenen, teneinde meer gefundeerde conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen te kunnen trekken. Daarbij blijft ook belangrijk dat ambtenaren *qualitate qua* alleen indirect van invloed zijn op economisch beleid, waarmee de weging van hun betekenis altijd lastig is.

<sup>1</sup> Zie voor een verdere analyse hiervan ook de bijdrage van Van Doorne-Huiskes aan dit TPE nummer.

De analyse bestrijkt de periode 1952 (de oprichting van AEP) tot heden, waarbij het zwaartepunt op de laatste 20 jaar ligt. Er is gekozen voor een chronologische indeling:

- 1952-1963: wederopbouw en industrialisatie
- 1963-1982: het einde van de centrale loonpolitiek tot het einde van het Keynesiaans bestedingsbeleid
- 1982-1994: de periode van ombuigingen en lastenverlichting
- 1994-2002: de periode van aanbodbeleid en marktwerking.

De periodisering is gebaseerd op veranderingen in de daadwerkelijke beleidsvoering, en dus niet op ontwikkelingen in de conjunctuur of de ideevorming. Voor elke periode wordt de beleidsoriëntatie (loonpolitiek, begrotingsbeleid, industrie- en structuurbeleid) en de beleidsbeïnvloeding besproken. Voorafgaand aan de chronologische bespreking gaan we kort in op de organisatie van de economische beleidsvoering.

## **1. De rol van EZ binnen de organisatie van de economische beleidsvoering**

Bij de Nederlandse economische beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is een groot aantal departementen en andere organisaties betrokken.<sup>2</sup> Het Nederlandse monetair beleid lag tot voor kort bij de Nederlandsche Bank. Momenteel bepaalt vooral de Europese Centrale Bank dit beleid. Het begrotingsbeleid is de primaire verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën, hoewel als gevolg van het stabiliteitspact ook hier de nationale manoeuvreerruimte is afgenomen. De minister van Financiën bewaakt de overheidsfinanciën, en staat in die functie vaak tegenover de andere ministeries die verantwoordelijk zijn voor deelterreinen van de sociaal-economische structuur. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is ontwikkelaar en uitvoerder van beleid op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt, en draagt bij aan de vormgeving van het algemene sociaal-economisch beleid.

Het ministerie van Economische Zaken, dat in 1946 ontstond uit de ministeries voor Handel en Nijverheid, heeft eveneens een dubbele rol in de economische beleidsvoorbereiding (Toirkens 1988: 252). Allereerst is EZ het departement dat zich richt op optimale ontplooiingsmogelijkheden voor de marktsector. Dit beleid is vooral voorwaardenscheppend van aard en betreft met name het vormgeven van het macro-economisch kader, waarbij wordt samengewerkt met Financiën en SZW, en het verminderen van micro-economische barrières ten be-

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van de kabinetten, ministers van Economische Zaken, SG's van EZ en directeurs AEP vanaf 1952.

hoeve van een goed ondernemingsklimaat. Regelmatig raakt EZ met dit voorwaardenscheppend beleid aan terreinen die onder de bevoegdheid van een ander ministerie vallen.

Omdat het scheppen van voorwaarden niet in alle gevallen toereikend is, wordt de markt soms 'een handje geholpen'. Het 'eigen' beleid van EZ heeft bijvoorbeeld betrekking op de industrie, de bevordering van de technologische ontwikkeling, het regionaal beleid en de Europese en verdere buitenlandse economische betrekkingen. Dit beleid kan gemakkelijk op gespannen voet komen te staan met het voorwaardenscheppende beleid en vormt hierdoor een basis voor mogelijke conflicten met bijvoorbeeld Financiën. Samen met een aantal vakdepartementen vormen de ministers van EZ, Financiën en SZW de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), een onderraad van de ministerraad. AEP voert de secretariaatsfunctie van de REA.

Binnen de ambtelijke economische beleidsvoorbereiding is de Centrale Economische Commissie (CEC) een belangrijk gremium. De CEC, ingesteld in 1951, adviseert het kabinet over vraagstukken van sociaal-economisch en financiële aard. Ook bij kabinetsformaties kan de CEC een prominente rol spelen. Het presidium van de CEC wordt voorgezeten door de Secretaris Generaal (SG) van EZ, en wordt gecompleteerd door hoge ambtelijke vertegenwoordigers van Financiën, SZW, Algemene Zaken (AZ), het Centraal Planbureau (CPB) en de Nederlandsche Bank. De ambtenaren binnen de CEC zijn natuurlijk gebonden aan hun loyaliteit aan de koers van een kabinet, maar vervullen anderzijds een meer onafhankelijke rol bij de advisering op economisch terrein (Middelkoop 1990). Juist in het relatieve vacuüm rond kabinetsformaties bestaat ruimte voor deze autonome advisering door de CEC. Vanuit EZ bereidt de directie AEP de CEC-vergaderingen voor.

De maatschappelijke invloed op de beleidsontwikkeling is institutioneel vormgegeven in de Sociaal Economische Raad (SER), die is opgericht in 1950. Daarin zijn (naast een aantal onafhankelijke kroonleden) werkgevers en werknemers vertegenwoordigd. De SER brengt op een groot aantal sociaal-economische beleidsterreinen advies uit aan de regering. Daarnaast proberen belangenorganisaties (werkgevers, werknemers, ouderenvereniging, milieubeweging etc.) hun visies op het economisch beleid door te laten klinken<sup>3</sup>.

De wetenschappelijke onderbouwing van het economisch beleid wordt naast door de universiteiten vooral verzorgd door het CPB, het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het in 1947 opgerichte CPB stelt met haar ramingen kwantitatieve ka-

---

<sup>3</sup> Deze worden in de beschouwing niet meegenomen.

ders, die door de politiek voor de beleidsvoering gebruikt kunnen worden. Vooral de laatste jaren laten veel politieke partijen bovendien hun verkiezingsprogramma's doorrekenen door het CPB. De WRR geeft sinds 1972 gevraagd en ongevraagd belangrijke adviezen, onder meer op economisch terrein. Tenslotte hebben ook de rapportages van het SCP (opgericht in 1973) een sociaal-economische invalshoek.

## 2. 1952-1963: Wederopbouw en Industrialisatie

**Beleidsoriëntatie.** In de jaren vijftig stond de economische beleidsvoering in hoge mate in het teken van de naoorlogse wederopbouw, met als doel het herstel van de productiecapaciteit en de werkgelegenheid en het verminderen van het tekort op de betalingsbalans (Van Zanden&Griffiths 1989: 242). Aanvankelijk won eind jaren veertig de visie terrein dat hiertoe meer overheidsbemoeienis noodzakelijk was. In die zin 'stond een Keynesiaans georiënteerd beleid als het ware met een voet tussen de deur' (Knoester 1989: 78). Toch leidde dit niet tot sterkere overheidsinterventies in de jaren vijftig. Integendeel, de jaren vijftig zijn veeleer het toonbeeld van het afbouwen van de naoorlogse interventies, bijvoorbeeld op het gebied van distributie. Loonmatiging vormde het fundament van de beleidsinzet, en was in belangrijke mate de vrucht van de consensus tussen de sociale partners. Deze loonmatiging werd mede mogelijk gemaakt door een strikte regulering van prijzen, in het bijzonder de huren. De gematigde loonkostenontwikkeling droeg sterk bij aan het succes van de herindustrialisatie. Herindustrialisatiebeleid werd in het begin van de jaren vijftig meer stimulerend ingezet, maar kreeg allengs een meer voorwaardenschepend karakter. Deze terughoudendheid speelde ook op begrotingsgebied, waar maar beperkt sprake was van een op Keynesiaanse leest geschoeid beleid (Knoester 1989: 94-99). Vanaf 1960 probeerde minister van Financiën Zijlstra door middel van een structureel begrotingsbeleid, waarbij op middellange termijn besparingen en investeringen in evenwicht moesten zijn, de begrotingsdiscipline op peil te houden.

**Beleidsbeïnvloeding.** In de jaren vijftig was de SER een van de belangrijkste spelers op het economische beleidsveld. Naast de bijdrage aan het loonmatigingsbeleid<sup>4</sup> had de SER een grote invloed op het formuleren van de algemene doelstellingen van het sociaal-economisch beleid (Rutten 1995: 39). Zijlstra stelt dit scherp: 'Het unanieme SER-advies heeft in wezen het regeerakkoord gedictieerd en werd later door de regering en het parlement overgenomen' (Klamer 1990: 49). Vanuit deze krachtige positie leverde de SER een belangrijke bijdrage aan de acceptatie van het Keynesiaanse gedachtegoed in Nederland.

<sup>4</sup> Samen met de Stichting van de Arbeid en het College van Rijksbemiddelaars.

Volgens Van den Brink had de instelling van de SER zelf 'te maken met de realisering van de opvattingen van Keynes' (Klamer 1990: 17).

Ook op het CPB kregen de ideeën van Keynes voet aan de grond. Het CPB, met Tinbergen als eerste directeur, kreeg uiteindelijk vooral een indicatieve planningsrol, anders dan in de initiële blauwdrukken waar sprake was van daadwerkelijke taakstellende planning van economische activiteiten. Hoewel het planbureau via de SER en de secretariaatsvoering van de CEC ambtelijk meer ingebed raakte, bleef de invloed in de jaren vijftig beperkt, zeker na het vertrek van Tinbergen in 1955 (Passenier 1994: 179-180). Door het begrotingsbeleid van Zijlstra wonnen de ramingen van het planbureau wel aan belang.

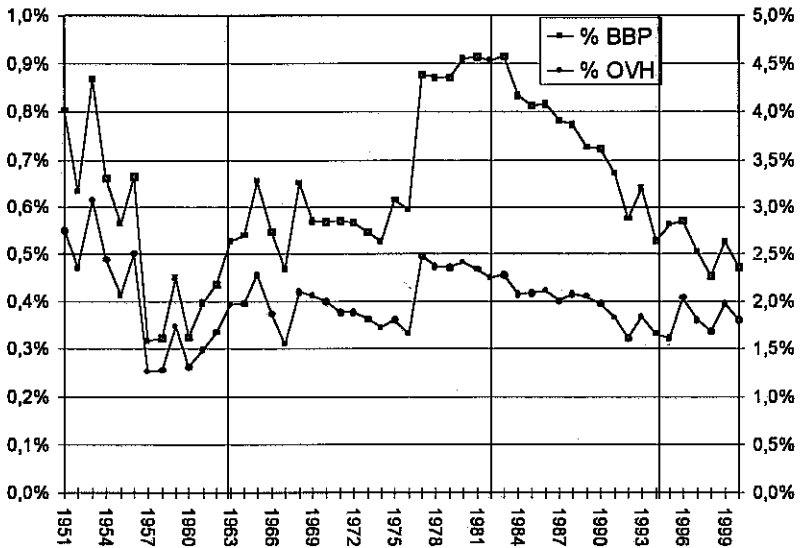
EZ had bij het vormgeven aan de wederopbouw een dubbele verantwoordelijkheid: enerzijds voor het prijs-, orderings- en industrialisatiebeleid, anderzijds voor de algemene macro-economische coördinatie. Gedurende de jaren vijftig werden de prijsmaatregelen geleidelijk versoepeld, waardoor de invloed van het departement verminderde. Dat sloot overigens aan bij de zienswijze van het departement. Andriessen (1987: 192): 'Natuurlijk wisten we op Economische Zaken dat het economische onzin was, maar tegen beter weten in hoopten we dat het matigend zou werken op de psychologie van overvragen en te veel geven'. Ook op mededingingsgebied is na de invoering van de mededingingswet van 1956 tot op zekere hoogte sprake van een 'marginalisering van het mededingingsrecht en -beleid' (Geelhoed 2002: 11), wederom tekenend voor een beperktere beleidsinvloed van EZ.

Op industrialisatiegebied was in eerste instantie sprake van een toenemende EZ-invloed. Zeker in het eerste deel van de jaren vijftig werd een expansieve structuurpolitiek gevoerd (Bemelmans-Vidéc 1984: 65), die tot uiting kwam in omvangrijke uitgaven van EZ voor de industrie- en de exportfinanciering. Daarna daalden de EZ-uitgaven als percentage van het BBP weer (zie figuur 2). De invloed van EZ als 'spending department' nam hiermee af.<sup>5</sup> Hoewel EZ tot aan de laatste industrialisatienota in 1963 een sturende taak had bij de herindustrialisatie, bleef het beleid hoofdzakelijk voorwaardenscheppend van karakter. Van Zanden en Griffiths (1989: 246) concluderen hieruit: 'Paradoxaal is echter dat de feitelijke invloed van de overheid op de ontwikkeling van de industrie juist tussen 1949 en 1963 tot een minimum beperkt bleef.' Aansluiting op het bedrijfsleven was er nog nauwelijks. Rutten (1998: 17) stelt dat vanaf de tweede helft van de jaren vijftig de rol van EZ vermindert, mede omdat het industrialisatieproces zijn voltooiing naderde.

---

<sup>5</sup> Na 1959 nemen uitgaven weer toe, mede in het kader van het opzetten van een aardgasinfrastructuur na de vondst in Slochteren. Op energievlak speelde EZ daarmee een voorname rol.

**Figuur 2: EZ-uitgaven als percentage BBP (links) en totale overheidsuitgaven (rechts)**



Bron: CBS

In de algemene richting van economisch beleid bestond tussen de departementen in de economische driehoek in veel opzichten consensus. Dit vereenvoudigde de algemene coördinatie van economisch beleid door EZ. De beleidsevolutie in de jaren vijftig verliep tot op zekere hoogte 'vanzelf', zonder dat duidelijke invloed of sturing van één van de actoren aan te wijzen is. EZ profileerde zich binnen de beleidsveranderingen steeds sterker als een voorstander van liberalisering. Eind jaren veertig kende het departement daarentegen nog een sterk interventiegerichte inslag, getypeerd door de volgende uitspraak van Kohnstam, destijds hoofd van de industrialisatieafdeling van EZ: 'Het Centraal Planbureau en de Afdeling Politiek van Economische Zaken [brachten] de vraag in discussie in hoeverre de overheid met wettelijke bevoegdheden zou kunnen worden bekleed om de ondernemer productieplicht op te leggen' (Knoester 1989: 79). Deze attitude maakt gedurende de jaren vijftig plaats voor een marktconforme oriëntatie. Knoester (1989: 95) noemt bijvoorbeeld hoe EZ en de CEC zich in 1951 met succes verzetten tegen protectiemaatregelen ten behoeve van zich aandienende tegenvallers op de betalingsbalans. Een vertragende verknochtheid aan de eigen beleidsinstrumenten lijkt de transitie naar meer liberalisering nauwelijks in de weg te hebben gestaan. Wellicht droeg hieraan bij dat in deze periode de bewindslieden op economische zaken vaak 'in de politiek praktisch



onbekende, jonge hoogleraren in de economie' (Andriessen 1987: 190) waren, die relatief ongebonden te werk gingen. EZ stond hierdoor binnen de economische beleidscoördinatie in 'hoog aanzien' (Andriessen 1987: 189), hetgeen overigens niet synoniem is aan invloedrijk.

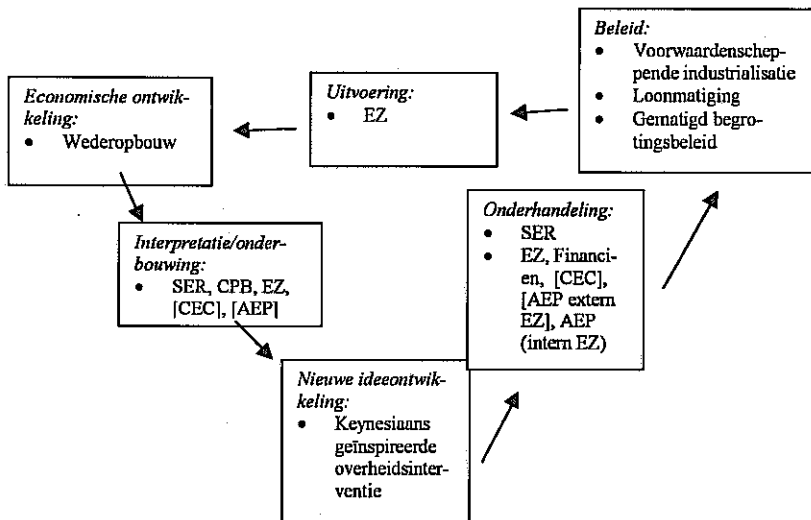
AEP was in de periode 1952-1963 een relatief kleine directie van ongeveer tien man, die geacht werd de gehele breedte van het economisch beleid te bestrijken. De directie ontstond in 1952 uit de samenvoeging van de afdeling Economisch Onderzoek en de afdeling Financiële en Parlementaire zaken. SG Brouwers pogde hiermee de coördinatie van het economisch beleid binnen (vanuit de parlementaire coördinatie) en buiten EZ (onder andere in de CEC) een sterkere inhoudelijke onderbouwing te geven, en hiermee de positie van de SG te versterken (Pen 1994: 10). De CEC lijkt in deze periode van beperkt belang voor AEP, mede omdat het secretariaat destijds nog bij het CPB lag (Passenier 1994: 179). De coördinerende functie van AEP richtte zich vooral op de bewindspersonen en op Brouwers zelf. De kracht van AEP lag in sterke mate bij de directe toegang tot de minister. De directeuren van AEP in deze periode (achtereenvolgens Pen, Bakker, Andriessen en Links) hadden vanuit hun integrale perspectief over het economisch beleid een belangrijke functie voor de EZ-ministers. De Pous hechtte vooral aan inhoudelijke ondersteuning, terwijl Zijlstra AEP met name gebruikte als wegwijzer binnen het departement. De directe lijn naar de minister stelde de directie in staat om tot op zekere hoogte over de hoofden van andere dienstonderdelen heen de kwaliteit van het EZ beleid veilig te stellen. Daarbij ging het om ad hoc vraagstukken, maar ook om de coördinerende functie van AEP richting parlement en ministerraad.<sup>6</sup> Dit gold ten dele ook in relatie tot de SG. De economische optiek van Brouwers was in belangrijke mate gevormd door Keynesiaanse ideeën, hetgeen tot aan zijn vertrek in 1973 een belangrijke factor zou vormen in de EZ opstelling binnen de CEC (Brouwers 1972; Rutten 1984). Dit correspondeerde met de vigerende visie bij AEP, waar vanuit de ervaringen van de jaren dertig en de wederopbouw, het denken van Keynes een belangrijke plaats innam. De pogingen tot anticyclisch begrotingsbeleid in 1951/52 en 1956 zullen hierdoor niet op veel weerstand bij AEP zijn gestuit. Dit blijkt ook uit de CEC-advisering in deze periode (Van den Beld 1987: 217).

Daarnaast werd AEP door de SG geregeld intern ingezet op terreinen van andere dienstonderdelen. Waar bijvoorbeeld twijfels bestonden bij de SG over het optreden van het Directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) werd verordonneerd dat nota's van de BEB gedurende enige tijd een paraaf van AEP behoeftten. Brouwers zette AEP ook interdepartemen-

<sup>6</sup> Pen, de eerste AEP-directeur, nuanceert de invloed van de directie ook. Hij beschrijft de positie van de directeur AEP als een 'dienaar des woords', die niets dirigeert, maar opschrijft hoe beleidsmaatregelen er uit zien en waarom (Pen 1994: 11).

taal in om informatie te vergaren over beleidsinitiatieven bij andere departementen en zo in een vroeg stadium zijn invloed te doen gelden. AEP was ook de directie die de band met de economische wetenschap onderhield. Bemelmans-Vidéc (1984) laat zien hoe in vergelijking tot de rest van het departement het economisch wetenschappelijk niveau van de medewerkers hoog was, hetgeen bijdroeg aan het respect voor AEP in de rest van het departement. Het hoogleraarschap was voor vooraanstaande AEPers een logische volgende carrière-stap. Net als zijn voorloper, de afdeling Economisch Onderzoek, lag de taak van AEP immers in kwalitatief hoogwaardige advisering over het hele economisch beleidsspectrum, met het accent op de macro-economie. Van 'studiedienst' evolueerde de directie in de richting van een beleidsafdeling (Bemelmans-Vidéc 1984: 63-64), en raakte dus steeds beter aangesloten op concrete beleidsproblemen. In de periode tot 1963 heeft de rol van AEP echter nog in geringe mate een pro-actief agendazettend karakter.

**Figuur 3: Beleidsbeïnvloeding 1952-1963<sup>7</sup>**



**Conclusie.** De beleidsbeïnvloeding in deze eerste periode wordt in figuur 3 weergegeven. De economische ontwikkeling stond hoofdzakelijk in het teken van de naoorlogse wederopbouw. Met name vanuit de SER, en ten dele het CPB, werd het ideologisch fundament voor een sterker interveniërende over-

<sup>7</sup> Vierkante haakjes geven aan dat de invloed van een organisatie op ideevorming, onderhandeling of uitvoering relatief beperkt is.

heid op economisch terrein gelegd. In de praktijk kreeg dit maar in beperkte mate zijn weerslag in economisch beleid. EZ positioneerde zich steeds meer als pleitbezorger voor een marktconforme inrichting van de economie. In de onderhandeling over economisch beleid speelde EZ samen met Financiën een belangrijke coördinerende rol. De CEC lijkt – zeker als agendazetter – nog van beperkte betekenis. Ook de externe rol van AEP was nog weinig ontwikkeld, hoewel binnen EZ de invloed van de directie toenam. De uitvoerende taken van EZ waren aanvankelijk aanzienlijk, maar namen geleidelijk af.

### **3. Jaren 1963-1982: een Keynesiaanse periode: van ‘economisch eldorado’ naar ‘het keren van de afbraak’**

**Beleidsoriëntatie.** De periode 1963-1982 omvat conjuncturele hoog- en dieptepunten. De jaren zestig kunnen gegeven de aanhoudende hoogconjunctuur als ‘economisch eldorado’ bestempeld worden. In de jaren zeventig hapert de economie, mede als gevolg van de oliecrises. Het economisch beleid in deze periode kan echter gezien worden als een redelijk samenhangend geheel. Het Keynesianisme vierde hoogtij en de maakbaarheid van de samenleving stond hoog in het vaandel. Geleidelijk maakte dit ideeëngoed plaats voor een aanbodgericht perspectief.

De geleide loonpolitiek, die al vanaf 1959 geleidelijk werd gedecentraliseerd, werd in 1963 afgeschaft. Door krapte op de arbeidsmarkt stegen de lonen met meer dan 25% in twee jaar tijd – een dijkdoorbraak volgens Rutten (1995: 47). Tussen het eind van de jaren zestig en 1982 kwamen de sociale partners alleen in 1972 tot overeenstemming over de loonvorming. Ook overheidsopgingen tot het voeren van een geleide loonpolitiek bleken weinig succesvol (bijvoorbeeld Den Uyl met de machtigingswet van 1974). In dezelfde periode werd de verzorgingsstaat verder uitgebouwd met de Bijstandswet in 1965, de WAO in 1966, de invoering van het minimumloon in 1969 en de koppeling tussen lonen en uitkeringen.

Op begrotingsgebied bleek het Zijlstra kader in de praktijk minder sterk dan op papier, omdat het geen bovengrens voor de collectieve uitgaven aangaf. Dat betekende dat de collectieve druk verhoogd kon worden en dat – vanuit een Keynesiaanse inslag – het begrotingskader om conjuncturele redenen kon worden opgerekt. De Keynesiaanse beleidsoriëntatie kwam het sterkst tot uitdrukking onder Den Uyl (1973-1977), toen de economische neergang ten gevolge van de eerste oliecrisis werd beantwoord met een stijging van het financieringstekort tot 3,5% van het nationaal inkomen in 1977 en een stijging van de collectieve uitgaven met 10%, onder meer door omvangrijke werkgelegenheidsplannen in vooral de overheidssector (Knoester 1989). Hoewel de kente-

ring in deze beleidsinstek zich medio jaren zeventig al aankondigde – vooral door het Bestek '81 van het eerste kabinet Van Agt – kwam hier in de praktijk weinig van terecht, omdat het parlement steeds gaten in de bezuinigingsvoorstellen schoot. Hoewel Keynesiaanse noties van het papier van het Bestek '81 verdwenen zijn, loopt het financieringstekort desondanks op tot 8,2% in 1981.

Tenslotte wordt de periode 1963-1982 gekenschetst door de opkomst van regionaal beleid en industriebeleid. Door de vondst van het aardgas in Slochteren kon de energie-infrastructuur worden herzien, met de sluiting van de Zuid-Limburgse kolenmijnen (1967) als gevolg. De omvang van de aardgasreserves en de toenemende energie-exporten vergemakkelijkten de koppeling van de gulden aan de Duitse mark, wat ten koste ging van de concurrentiepositie van andere sectoren binnen de Nederlandse economie. Deze "Dutch disease" leidde aldus tot grote problemen in de aan internationale concurrentie blootstaande sectoren. In reactie hierop transformeerde het industrialisatiebeleid zich tot een defensief industriebeleid. Individuele steun aan bedrijven liep op van vrijwel niets in 1973 tot 284 miljoen euro in 1977, terwijl ook de uitgaven aan sectorbeleid stegen tot 286 miljoen euro (Van Zanden & Griffiths 1989: 84). De *Nota inzake selectieve groei* onder EZ-minister Lubbers gaf hernieuwd accent aan sturing van de economische structuur en vormde de aanleiding voor de invoering van de Wet Investeringsrekening (WIR) in 1978, een ingewikkeld stelsel van investeringspremies aan bedrijven ter bevordering van een 'selectieve groei'. Vanaf 1979 werd onder EZ-minister van Aardenne gepoogd het industriebeleid op sectoren te richten, en niet op defensieve steun voor individuele bedrijven. (Knoester 1989: 154). Toch duurde het tot het RSV-debacle in 1983 tot de bakens fundamenteel werden verzet.

**Beleidsbeïnvloeding.** Hoewel de nodige beleidsmatige veranderingen maar moeizaam tot stand kwamen, was de ideevorming hierover vanaf het midden van de jaren zeventig behoorlijk in beweging. Toch was er gedurende de jaren zeventig zeker geen sprake van een nationale consensus over (de noodzaak van) een nieuwe economische receptuur. Uit een enquête onder wetenschappers aan economische faculteiten blijkt, dat de oorzaak van de crisis na 1979 voornamelijk werd gezocht aan de bestedingenkant (Rutten 1995: 53). Dit is ook niet zo verwonderlijk, gelet op het feit dat de gemiddelde econoom was opgegroeid temidden van de macro-economische schemata van Keynes, die je als beleids-econoom ook nog eens belangrijke sturende taken toedichtten. Tot diep in de jaren tachtig bleven veel economen weifelen over een andere aanpak (Vijlbrief 2001: 20).

In de jaren zestig speelde de SER een centrale rol. Gedurende de jaren zeventig namen de tegenstellingen binnen de SER echter toe, waardoor de raad aan invloed inboette. Tekenend is bijvoorbeeld dat de raad tussen 1972 en 1982 nooit

een unaniem jaarlijks advies heeft kunnen geven over de macro-economische vooruitzichten en het te voeren beleid (Visser&Van Hemerijck 1997: 156). Rutten (1995: 39) merkt terecht op dat 'bij het verzetten van de macro-economische beleidsbakens aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig de SER geen vernieuwende rol [heeft] gespeeld'.

De rol van de SER werd gedeeltelijk overgenomen door nieuwe adviesinstanties. De WRR, opgericht in 1972, kwam tot aan 1982 met tenminste 7 rapporten op sociaal-economisch gebied. Vooral het rapport uit 1980 (*Over de toekomst van de Nederlandse industrie*) leverde een belangrijke bijdrage aan de omslag in het denken over industriebeleid. De volgens Rutten (1995: 54) te complexe advisering in dit rapport deed de regering echter besluiten om op dit belangrijke terrein een onafhankelijke commissie in te stellen, de commissie Wagner. Deze commissie pleitte onder andere voor meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt en een actieve industriepolitiek: het zogenoemde aandachtsgebiedenbeleid. Het advies van de Commissie Wagner legde in het industriebeleid het accent op technologiebeleid en voorwaardenscheppend beleid. Innovatie werd het nieuwe kernthema.

De positie van het CPB veranderde in de jaren zeventig in twee opzichten. Met de introductie van het Den Hartog-Tjan model kwam de loonontwikkeling meer centraal te staan in de modelbouw van het planbureau (Visser 1993). Hoewel Passenier (1994: 197) stelt dat deze analyse 'het kabinet geen andere mogelijkheid biedt dan hun voorgenenom beleid te wijzigen', is de praktijk anders. Het kabinet Den Uyl oarmde de analyse tot op zekere hoogte, maar paste haar toe binnen de bestaande Keynesiaanse beleidslijn. De analyse speelde in de ambtelijke voorbereiding weliswaar een belangrijke rol en werd ook door de CEC overgenomen, maar het duurde tot aan Bestek '81 totdat de zienswijze ook door het kabinet werd aanvaard (Rutten 1995: 50), zonder dat dit overigens in de praktijk tot substantiële veranderingen leidde. Tegelijkertijd kwam het planbureau meer en meer onder druk te staan. Vooral de sterk vraaggeoriënteerde modelanalyse en de gebrekkige modellering van de invloed van de overheid op de economie maakten de modellen steeds minder toereikend voor de beleidsanalyse. In 1981 adviseerde het CPB bijvoorbeeld nog vanuit een sterk conjunctuurpolitiek perspectief (Toirkens 1984: 75). Onvrede over de modellering wordt treffend geïllustreerd in het CEC advies van 1982 voor de kabinetsformatie. Om positieve effecten van ombuigingen te laten zien moesten de berekeningen van het CPB of exogeen met de hand worden bijgesteld (CEC 1982: 14) of voor de zeer lange termijn worden doorgerekend. Tenslotte geldt dat in conjunctureel wisselvallige periodes het maken van prognoses extra lastig is. Hieruit heeft men lering getrokken en sindsdien wordt er behoedzamer geraamd.

Gedurende de jaren zestig is de invloed van EZ relatief beperkt. Geelhoed (1993: 86) beschrijft het EZ instrumentarium midden jaren zestig als volgt: 'Een degelijk beheerde winkel, met een weinig omstreden, maar, in vergelijking met de haute couture van het macro-economisch beleid, weinig opzienbarend assortiment'. Dat gold bijvoorbeeld het prijsbeleid, dat al flink aan invloed had verloren, maar nog steeds op de schappen stond. Ook de band van EZ met het bedrijfsleven was in die tijd nog niet zo sterk (Andriessen 1990). Het aandeel van de EZ-uitgaven in het BBP bleef tot aan het begin van de jaren zeventig ruwweg constant, terwijl gegeven de toenemende kosten van de sociale zekerheid het aandeel in de totale overheidsuitgaven afnam (figuur 2).

De EZ winkel nam in de jaren zeventig echter een behoorlijke vlucht met de uitbouw van het industriebeleid, het structuurbeleid en het regionaal beleid. Daartoe was onder EZ-minister Den Uyl in 1966 al een aanzet gegeven middels de *Nota inzake groei en structuur van onze economie*, waarvan de inhoud gedurende de jaren zeventig in de praktijk gebracht werden (Passenier 1994: 116). Hierdoor namen de uitgaven van het departement sterk toe (zie figuur 2). EZ ontwikkelde zich steeds meer tot een 'spending department' (Van Zanden&Griffiths 1989: 83). Keerzijde van de medaille was dat EZ als belanghebbende partij pas laat in de jaren zeventig de ommezwaai naar aanbodgerichte beleidsvernieuwing maakte. De veer die gelaten zou moeten worden om rechter in de neoklassieke leer te staan was immers aanzienlijk. Toirkens (1984: 43, 194) noemt bijvoorbeeld dat EZ midden jaren zeventig sterker pleitte voor stimulerende programma's dan voor bezuinigingen, hoewel dit onder het eerste kabinet Van Agt minder het geval was. Verder namen de contacten van EZ met het bedrijfsleven sterk toe. Directeur-generaal industrie J. Molkenboer kwam bekend te staan als 'de industriepaus van Nederland'. Ook dit had als keerzijde dat het in latere perioden nieuwe beleidstransities bemoeilijkte (bijvoorbeeld marktwerking in de jaren negentig).

Ook in andere opzichten breidde het EZ territorium zich uit. De energiecrisis legde de kwetsbaarheid voor energieschokken bloot, en zorgde voor een impuls voor energiebesparend beleid. Door het rapport van de Club van Rome kwam de ecologische kant van energieverbruik voor het voetlicht. Het facettenbeleid, dat economische groei als doelstelling centraal stelde, maar wel met inachtneming van andere facetten zoals het milieu, energieverbruik, ruimtelijke ordening en internationale arbeidsdeling, won aan terrein. Dit facettenbeleid behield echter een defensief karakter. Lubbers (2000: 17): 'Vanuit Economische Zaken gezien was er behoefte om weerwerk te bieden tegen het anti-groei virus, voortkomend uit het Club van Rome-denken'. Brouwers (1971: 5) liet zich begin jaren zeventig in zijn nieuwjaarsartikelen op vergelijkbare wijze uit: 'Hoe zeer de milieuhygiëne element is van het welzijn, men moet wel oppassen dat men niet door al fervent tegen de industrie te ijveren met het vuile badwater ook het wel-

vaartskind weggooit' In de nieuwjaarsartikelen van SG Rutten, die in 1973 Brouwers opvolgde, bleven milieuvraagstukken tot aan de jaren tachtig onaan-geroerd.

Door de genoemde uitbreidingen groeide de overlap tussen de werkgebieden van EZ en de andere departementen, met de nodige stevige discussies als gevolg. Daarnaast veranderde de insteek van het beleid. Andriessen stelde in 1990: 'Zo'n dertig jaar geleden was de macro-economie alles'. Nu drong een scala aan microterreinen zich op aan de EZ agenda. Juist het vinden van evenwicht tussen macro en micro beleid vormde een lastige opgave, mede door het aanblijvende 'overzicht van macro-economen binnen het ministerie' (Prakke 1997: 65). Tegenover de uitbreiding van het EZ-territoir stond de mandaatuitbreiding bij Sociale Zaken naar SZW (werkgelegenheid) in 1981. Werkgelegenheidsbevordering werd hierdoor minder expliciet doelstelling voor EZ.

De coördinerende invloed van EZ via de REA en de CEC bleef gedurende de jaren zestig nog beperkt. Door de economische voorspoed leek er – ondanks de loonstijgingen en de toenemende collectieve lastendruk – nog weinig reden tot ongerustheid of conflict. In die zin ging de CEC mee met de vigerende beleidsoriëntatie en liep niet pro-actief voor de troepen uit. Rutten (1998: 18) stelt zelfs dat de CEC in de jaren zestig in een 'lange winterslaap' verkeerde.

In het roeriger tij van de jaren zeventig onder Rutten (1973-1990) week de CEC in eerste instantie maar weinig af van dit stramien. Toirkens (1984: 194) geeft bijvoorbeeld aan hoe de CEC midden jaren zeventig nog sterk op de lijn van conjuncturele stimulering zat. Rutten toonde – evenals Brouwers – in zijn nieuwjaarsartikelen weliswaar een toenemende bezorgdheid over de stijgende loonkosten en benadrukte tussen 1975 en 1978 de noodzaak van lastenverlichting, maar bleef tot aan 1976 in belangrijke mate vasthouden aan conjunctuurbeleid. Pas vanaf 1977 (culminerend in Rutten 1982) werd duidelijk afstand genomen van de Keynesiaanse lijn, en verschoof het accent naar de noodzaak de overheidsfinanciën te saneren en de lasten te verlichten om de loon-prijs spiraal tegen te gaan. De CEC maakte een soortgelijke ontwikkelingsgang door. Waar de CEC het in het advies van 1976 nog verantwoord achtte het financieringstekort te vergroten, werd men hier later steeds terughoudender in (Toirkens 1988: 43; Rutten 1995: 51). Dit bleek ook uit de advisering naar aanleiding van het Bestek '81. De CEC was daarmee een voorloper in het signaleren van de structurele aard van de economische problematiek (Middelkoop 1990: 342). De CEC pleitte steeds sterker voor lastenverlichting en structuurversterking, en vanaf 1979 voort steeds omvangrijker ombuigingsplannen. Hoewel de minister van Financiën deze adviezen veelal opvolgde, werd hier door het kabinet vaak van afgeweken. Hierdoor bleef het effect van de CEC-adviezen beperkt, tot aan het unanieme CEC-advies voor de formatie in 1982 (Toirkens 1984: 85, 144).

Tenslotte hield de CEC gedurende de jaren zeventig vast aan haar macro-economische oriëntatie, hoewel micro-economische elementen ook bij het advies uit 1974 al aanwezig waren (Middelkoop 1990: 342). Van verbreding van het aandachtsgebied (zoals in de jaren tachtig) was nog weinig sprake.

In de jaren zestig is voor wat betreft de positie van AEP in veel opzichten sprake van continuïteit in vergelijking met de jaren vijftig. Onder de directeuren Miedema en Putter bleef de directie bestaan uit ongeveer tien man, en zou pas in de jaren zeventig in omvang verdubbelen. De directie hield een sterke directe band met de EZ-bewindspersonen. Voor minister Andriessen (1963-65), zelf oud directeur AEP, was AEP een vertrouwd instrument om in te zetten. Anderzijds kende Andriessen de parlementaire verhoudingen vanuit zijn AEP-verleden zo goed, dat hij de directie juist minder nodig had. Zijn opvolger, Den Uyl (1965-66) leunde bij het opstellen van zijn structuurnota sterk op AEP. De directie vormde een relatief ongebonden breekijzer dat door de top van het departement ten behoeve van noodzakelijk geachte vernieuwing en kwaliteitsverbetering werd ingezet. Toch bestonden op gezette tijden ook verschillen van inzicht. Voorstellen van minister Langman (1971-73) om via een investeringsheffing in de Randstad tot een betere regionale spreiding van economische activiteiten te komen stuitten bijvoorbeeld op tegenspraak. Ook lijkt het groeiende inzicht bij de directie dat structurele onevenwichtigheden een sterk risico voor economische groei vormden, nog weinig weerklank te vinden bij de top van het departement. Hetzelfde gold voor de toenemende overheidsuitgaven. Andriessen (1987: 193) formuleert dit als volgt: 'het was toch wel zuur dat, nadat de economen zoveel jaren zo zorgelijk op de winkel hadden gepast, nu de politici zich opeens op de kassa stortten'.

Rutten breidde AEP vanaf het midden van de jaren zeventig uit en gebruikte de directie steeds meer als zijn denktank en mobiele brigade binnen en buiten het departement. AEP kwam hiermee bekend te staan als de 'Rutten boys'. Tekenend is bijvoorbeeld het vacant laten van de directeurszetel van AEP midden jaren zeventig, waardoor de aansturing in veel opzichten door Rutten zelf plaats vond. Ook onder de AEP-directeuren Verberg en Van der Harst bleef deze gerichtheid op Rutten bestaan. De traditionele oriëntatie van AEP op de bewindspersoon leek hierdoor minder accent te krijgen. Binnen EZ zette Rutten AEP in als kwaliteitsbewaker op allerlei dossiers waarin hij sturend wil optreden. Waar het energiedossier een steeds belangrijker macro-economische betekenis kreeg, probeerde Rutten hierop door middel van AEP zijn grip te versterken. Net zo leverde de directie door het aanleveren van de projectleider een belangrijke bijdrage aan de nota selectieve groei in 1976. De WIR die hieruit voortkwam, werd beleidsmatig vanuit AEP aangestuurd. Wanneer - mede op instigatie van Rutten - de commissie Wagner wordt ingesteld, vervult AEP hier de secretariatsfunctie. Ook in het voorkomen van onwenselijk geacht beleid speelde de



directie een rol, bijvoorbeeld bij het tegengaan van de plannen voor vermogensaanwasdeling in het midden van de jaren zeventig. Het hiervoor beschreven toenemend accent bij Rutten op aanbodsgericht beleid sluit daarmee aan bij de veranderingen bij AEP. AEP sleep onder Rutten de messen voor de aanbodrevolutie zoals die zich vanaf het midden van de jaren tachtig langzaam begon te voltrekken.

De verbreding van het EZ-terrein had belangrijke repercussies voor AEP. Regionaal beleid werd bijvoorbeeld al in de jaren zestig een aandachtspunt. Ook Europese kwesties wonnen aan belang, mede vanuit de Europese gerichtheid van Brouwers. De herstructurering van de Nederlandse industrie vormde in toenemende mate een punt van zorg en discussie, hoewel industriebeleid in de jaren zestig en zeventig – ondanks het WIR-secretariaat – geen hoofdbestanddeel van de AEP-agenda vormde. Wel was AEP bijvoorbeeld betrokken bij de discussie rond de aanleg van een tweede Hoogovens. Ondanks het zich verbredende veld, bleef AEP zeker in de jaren zeventig echter voornamelijk macro-economisch georiënteerd.

Waar de interne rol van AEP binnen EZ versterkt wordt, blijft gedurende de periode 1963-1982 de effectiviteit van het externe interdepartementale optreden in een aantal opzichten beperkt. Deels is dit gerelateerd aan de hiervoor beschreven ontwikkeling van de CEC. Gedurende de jaren zestig bleef de invloed op de CEC echter beperkt, deels omdat de secretariaatsfunctie nog bij het CPB lag en deels door de voortdurende consensus in dit ambtelijke gremium. In de jaren zeventig werd de CEC voor AEP daarentegen steeds belangrijker. Het secretariaat van de CEC komt onder Rutten bij AEP te liggen. Daarmee werd een kanaal gecreëerd waarmee de toenemende bezorgdheid over overheidsfinanciën voor het voetlicht konden worden gebracht. De toenemende verdeeldheid binnen de CEC, en de "grote gevechten" die er geleverd werden, maakten de manoeuvreerruimte voor Rutten en AEP hierin paradoxaal genoeg eerder groter dan kleiner. Hoewel verdeeldheid soms tot minderheidsstandpunten binnen de CEC leidde, namen hierdoor de mogelijkheden om een stempel te drukken op de CEC advisering juist toe. De as tussen EZ, Financiën en AZ zorgde ervoor dat de uitkomsten vaak dicht bij de positie van EZ uitkwamen, zo kwam in de interviews naar voren. Omdat tot aan 1982 de politiek deze CEC adviezen maar zeer ten dele overnam is de conclusie dat AEP via de CEC weliswaar een nieuw kanaal vond om ideeën aan de man te brengen, maar dat de vertaling naar economisch beleid tot aan 1982 op zich liet wachten. Naast de CEC kwam de interdepartementale functie van AEP onder Rutten ook anderszins naar voren, bijvoorbeeld in de interventies richting de werkgelegenheidsplannen van SZW minister Den Uyl begin jaren tachtig.

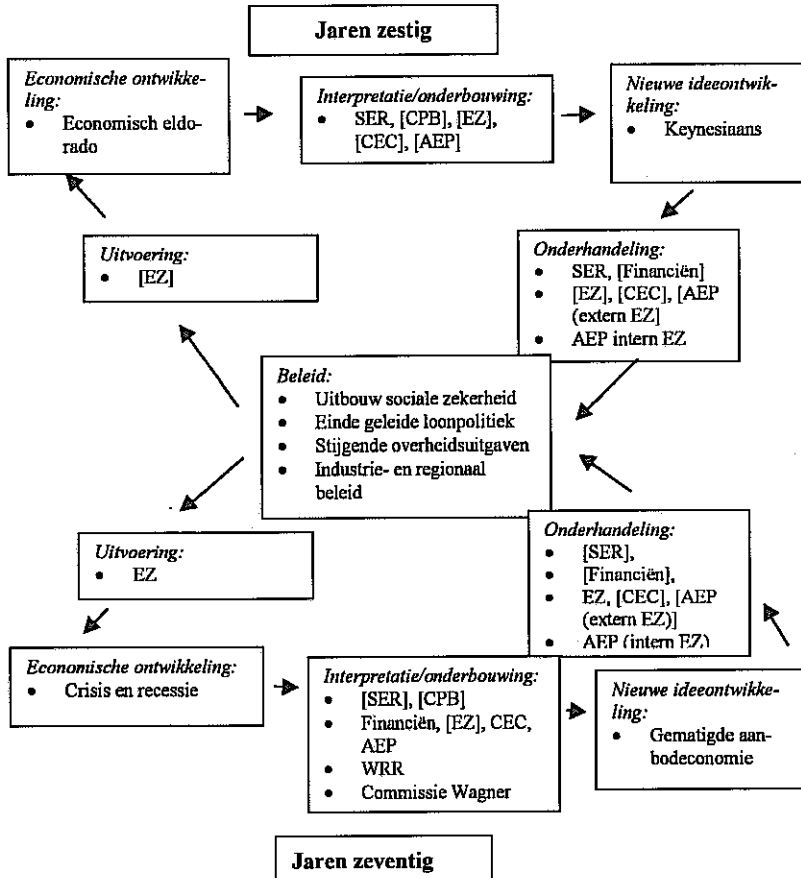
De versterkte ideefunctie van AEP vond onder Rutten ook op andere wijze plaats. Dit hield verband met Rutten's visie op het CPB. Rutten nam in zijn nieuwjaarsartikelen vanaf 1974 herhaaldelijk afstand van de ramingen en modellen van het CPB. Waar voorheen AEPers gedurende enige tijd stage liepen bij het CPB om hun wetenschappelijke kwaliteiten te versterken, werd dit nu in eigen hand genomen. Dit droeg er toe bij dat vanaf 1978 bij AEP een eigen onderzoeksafdeling wordt geformeerd, welke bij moest dragen aan een sterkere wetenschappelijke en kwantitatieve onderbouwing van de noodzakelijk geachte beleidsomslog. Daarmee ontstond een meer pro-actieve rol van AEP in de beleidsontwikkeling. De eerste publicaties zagen begin jaren tachtig het licht (Knoester en Van Sinderen 1980). Qua ideevorming werd daarmee op de trom geslagen, maar pas na 1982 werden deze ideeën ook gebruikt in de beleidspraktijk.

**Conclusie.** Om de beleidsbeïnvloeding in de periode 1963-1982 goed samen te kunnen vatten, kantelen we figuur 1, waarbij het bovenste deel van het schema de jaren zestig en het onderste deel de jaren zeventig weergeeft (figuur 4). Rode draad in beide blokken vormt de beleidsinvulling, die in veel opzichten een constante is. In de hoogconjunctuur van de jaren zestig blijft de SER centraal staan in zowel de ideevorming als het onderhandelingsproces over economisch beleid. Het Keynesiaans gedachtegoed wint hiermee ook in de beleidspraktijk aan terrein, bijvoorbeeld waar het gaat om de uitbouw van de sociale zekerheid. Het planbureau lijkt in de jaren zestig meer agendavolgend dan agendazettend. De machtspositie van Financiën neemt relatief af. Datzelfde geldt voor EZ, hoewel in dossiers rondom energiebeleid, regionaal beleid en industriebeleid de rol van het departement toe begint te nemen. Binnen de relatieve consensus van de jaren zestig blijft de CEC van beperkte betekenis. AEP is nog primair intern gericht, en relatief beperkt pro-actief qua ideevorming.

In de jaren zeventig verandert dit beeld door de zich aandienende recessie. De CEC, ondersteund door AEP, neemt in de ideeontwikkeling een steeds belangrijker positie in, waarmee de basis voor het latere gematigde aanbodbeleid wordt gelegd. Dat geldt ook voor andere adviesinstanties zoals de WRR en ad hoc commissies zoals de commissie-Wagner. De SER boet daarentegen aan invloed in. Het CPB zet begin jaren zeventig de problematische loonontwikkeling mede op de agenda, maar lijkt verder een relatief beperkte rol te spelen. Vanuit onderhandelingsperspectief duurt het echter tot aan het begin van de jaren tachtig tot deze ideeën ook doordringen in de beleidspraktijk. Het vigerend beleidsparadigma blijft daarmee in belangrijke mate Keynesiaans. Vanuit deze optiek kan de positie van de CEC, Financiën en AEP als beperkt worden aangemerkt. Hoewel dit tevens voor EZ geldt, neemt door het nieuwe industriebeleid de onderhandelende en uitvoerende taak van het departement juist toe. AEP krijgt gedurende de jaren zeventig een sterke positie binnen het departe-

ment en krijgt ook in de bredere economische beleidsontwikkeling en de ideeontwikkeling een steeds prominenter taak.

**Figuur 4: Beleidsbeïnvloeding 1963-1982**



#### 4. 1982-1994: Ombuigen en lastenverlichting

**Beleidsoriëntatie.** Vanaf 1982 werd geleidelijk afstand genomen van het naoorlogse economische gedachtegoed, dat plaats maakte voor een ‘no-nonsense’-beleid. De scherpe economische crisis in het begin jaren tachtig droeg hieraan bij. Het op orde brengen van de overheidsfinanciën door ombuigenen werd door het kabinet Lubbers als de hoofdprioriteit gezien. Het Bestek '81 had na-

melijk nog niet tot de gewenste verbetering van de overheidsfinanciën geleid. De tweede oliecrisis en de oplopende rente vanaf 1979 zetten de begroting zelfs nog meer onder druk. In eerste instantie stelde het eerste kabinet Lubbers zich 13 miljard euro aan ombuigingen ten doel. Uiteindelijk werden het 7 miljard euro. De teruglopende aardgasinkomsten in het midden van de jaren tachtig versterkten de problemen, en maakten dat de strenge hand van de minister van Financiën Ruding ook onder Lubbers II noodzakelijk was. Als onder Lubbers III de financiële huishouding gegeven de tegenvallende economische ontwikkeling nog steeds niet blijkt te kloppen worden opnieuw ombuigingen ter hand genomen. In toenemende mate worden de ombuigingen gemotiveerd vanuit de afspraken in het kader van de EMU en het verdrag van Maastricht.

In tweede instantie werd in ons land ook een lastenverlichting ingezet, die vooral in het begin van de jaren negentig haar beslag kreeg (de operatie Oort). Het aandeel van belastingen en premies in het BBP daalde in de periode 1982-1995 met meer dan 12% (Van Zanden 1997: 230). De arbeidskosten werden verder beperkt door nieuwe afspraken tussen werknemers en werkgevers in het Wassenaar akkoord van 1982. In ruil voor arbeidstijdverkorting gingen vakbonden akkoord met een aanzienlijke loonmatiging (Visser & Van Hemerijck 1998). De nominale loonstijging in de periode 1983-89 bedroeg slechts 1,7% per jaar (Van Zanden 1997: 229). Uitkeringen werden verlaagd of bevroren. Deze maatregelen tezamen droegen bij aan een vermindering van de werkloosheid van bijna 10% in 1983 tot 6,2% in 1990 en aan een verhoging van de arbeidsparticipatie. Het aantal WAO'ers bleef echter toenemen. De grote maatschappelijke weerstand in de vroege jaren negentig tegen herziening van de WAO en de politieke onmacht om de problematiek aan te pakken zorgden ervoor dat de zaak min of meer op zijn beloop gelaten werd. Pas in 1993 kreeg dit een vervolg in het rapport van de enquêtecommissie Buurmeijer, waarin vooral de omgang van de sociale partners met de WAO werd bekritiseerd. Dit vormde de aanleiding voor een hernieuwde focus op arbeidsmarktbeleid onder de kabinetten Kok na 1994.

Aanbodeconomie of niet, het accent lag in de jaren tachtig sterk op bezuinigingen, in mindere mate op lastenverlichting, en maar in beperkte mate op structuurbeleid. Gematigd aanbodbeleid is daarom een goed gekozen term. Grootscheepse privatisering en deregulering bleven uit (Rutten 1998: 13). Pas in het derde kabinet Lubbers werd gestart met het moderniseren van de mededingingswet. Hetzelfde geldt voor het structuurbeleid gericht op de infrastructuur. Gegeven het adagium van bezuinigen werden ook de uitgaven aan infrastructuur verminderd. Innovatie werd na het RSV-debacle het nieuwe toverwoord op

industriegebied.<sup>8</sup> Ook voor het innovatiebeleid gold dat de hiervoor beschikbare middelen in vergelijking met het oude industriebeleid beperkt waren. De daling in de uitgaven aan industriebeleid was mede het gevolg van de omzetting van de WIR in een verlaging van de vennootschapsbelasting. Op milieugebied werd met het rapport van de commissie Brundlandt in 1987 meer ruimte gecreëerd voor een gebalanceerde afweging van economische, sociale en ecologische doelstellingen, hetgeen mede leidde tot het eerste Nationale Milieubeleidsplan in 1988.

**Beleidsbeïnvloeding.** De rol van de SER werd in de jaren tachtig verder uitgebreid. De SER werd steeds vaker gebruikt als middel om moeilijke besluiten uit te stellen, aldus Visser en Van Hemerijck (1998: 130). Mede hierdoor werden ad hoc commissies van deskundigen (commissie Dekker, Simons, Buurmeijer) en onafhankelijke adviesraden als de WRR vaker ingeschakeld. Waar het kabinet behoefte had aan advisering, vermeed zij steeds meer de gebaande polderpaden.

De analyses van het CPB bleven op de achtergrond een leidende rol spelen (Van Zanden 1997: 231). Dit betrof zowel haar algemene analyses als de concrete toetsing en beoordeling van beleidsvoornemens en het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's. Met name voor het begrotingsbeleid hielden de prognoses van het bureau een belangrijke functie, met het aangeven van de toekomstige bestedingsruimte (Teulings 1993: 60). Omdat ombuigingen zo centraal op de economische agenda stonden, was deze rol des te belangrijker.

Toch ontkwam ook het CPB niet aan een afslanking en werd in toenemende mate afstand genomen van de CPB-prognoses. In de periode 1982-1994 lag met name het modelmatige kader waarbinnen de berekeningen van het CPB plaatsvonden onder vuur. Rutten (1992: 119): 'In beginsel kunnen voor de beleidsvoorbereiding die varianten het belangrijkste zijn, waarbij bepaalde overheidsuitgaven worden verlaagd en het overheidstekort gelijk blijft (de zogeheten 'balanced budget' varianten). De vraag is echter of de huidige in Nederland bij de beleidsvoorbereiding gehanteerde empirische macromodellen voor de berekening van dergelijke varianten geheel geschikt zijn.' In hetzelfde artikel leverde Rutten kritiek op het doorrekenen van de verkiezingsprogramma's: 'Modellen zijn geduldig en produceren zonder protesteren berekeningen op basis van wisselende veronderstellingen. Het gevaar is niet denkbeeldig dat bij het zoeken naar een samenstel van maatregelen waarvan het berekende effect beantwoordt

---

<sup>8</sup> Illustratief voor de desondanks bestaande scepsis over innovatie onder beleidsmakers is de tirade van Zijlstra (in Knoester 1989: 156). 'Innovatieve bedrijven! U weet zelf dat dat een kreet is. Helemaal een kreet! [...] En voor de werkgelegenheid doet het niet ter zake! Wat mij betreft maken ze veredelde muizenvallen! Als er maar mensen aan werken en de afzet gegarandeerd is.'

aan de geformuleerde doelstellingen, te zwaar geleund wordt op relatief zwakke onderdelen van een model' (Rutten 1992: 122). Meer algemeen stelt Rutten (1998: 11) dat het planbureau in de periode 1980-1985 geen erg 'creatieve' rol vervulde, met weliswaar veel oog voor de begrotingsdiscipline, maar een voortzetting van Keynesiaanse elementen in zijn modellen.

Voorts legde het CPB het accent sterker op kwalitatieve advisering en minder op kwantitatieve prognoses, zo meent Teulings (1993: 50). Met het rapport *Scanning the Future* bereidde het bureau bovendien de weg voor de toekomstgerichte verkenningen die onder Paars II zouden worden ingezet. Met de opkomst van de aanbodeconomie werd micro economie van grotere betekenis (Van Sinderen 1990). Hier stuitte het bureau op het probleem dat de grote CPB-modellen voor micro beleidsadviesing van beperkte betekenis zijn (Teulings 1993: 56). Pas met de opkomst van MIMIC in 1987 werd deze leemte opgevuld.

De WRR produceerde in de jaren tachtig steeds vaker rapporten met een directe economische relevantie. Net als bij het CPB stonden toekomstgerichte analyses hierbij centraal. De invloed van deze rapporten op het beleid bleef echter beperkt, mogelijk omdat de macro-economische beleidshervorming nog centraal op de landelijke agenda stond. De rapportages over werkgelegenheid en sociale zekerheid vormden hierop waarschijnlijk een uitzondering. In deze rapportages werden aanzetten gegeven tot het actieve arbeidsmarktbeleid van de jaren negentig. De rapportages van het SCP namen in aantal toe, maar lijken gegeven de economische beleidsoriëntatie nog van relatief beperkte invloed. Wim Kok (1987: 371) stelt zelfs dat in sommige opzichten beleidsmakers 'geen kennis wensen te nemen van SCP-onderzoek', waardoor effecten van bezuinigingsmaatregelen soms onbekend blijven.

De positie van EZ veranderde in de jaren tachtig op twee manieren. Enerzijds leidde de afbouw van het industriebeleid tot een sterke vermindering van de uitgaven van EZ (zie figuur 2). Van 1983 tot aan 1992 geven de uitgaven als percentage van het BBP een constante daling te zien. Mede door de versterkte Europese regelgeving op dit terrein zouden de uitgaven nooit meer de niveaus van eind jaren zeventig bereiken. Daarmee nam 'de feitelijke invloed op de economische gang van zaken van het ministerie van Economische Zaken [...] sterk af' (Prakke 1997: 77). Ook verminderde hiermee de rol van EZ als belangenbehartiger voor het bedrijfsleven (De Bruijn 1989: 119-121).<sup>9</sup> Dat zal er toe hebben bij gedragen dat – mede ingegeven door Europese regelgeving – onder Lubbers III de aanzet wordt gegeven tot het moderniseren van de mededingingswetgeving. Nieuwe impetus voor het structuurbeleid kwam vanuit de in-

<sup>9</sup> Zie hierover ook de bijdrage van Heemskerk e.a. in dit TPE nummer.

ternationalisering. Minister Andriessen stuurde in 1990 zijn op Porter gebaseerde nota *Economie met open grenzen* naar de kamer, waarin het belang van structuurmaatregelen voor het veilig stellen van de concurrentiepositie werd aangetoond. Dit uitte zich in een groeiende aandacht voor infrastructurele projecten, hoewel het door de conjuncturele dip in het begin van de jaren negentig tot aan de Paarse kabinetten duurde voordat dit zich vertaalde in hogere uitgaven.

Anderzijds maakte de afbouw van het industriebeleid mentale ruimte vrij voor een andere positionering van EZ binnen de economische beleidsvorming. Waar de positie van de minister van Financiën vanaf Ruding in aanzien steeg, kon EZ zich door haar verminderde industrie uitgaven eenvoudiger aan diens zijde positioneren.<sup>10</sup> Typerend voor de EZ-invloed is de uitspraak van minister van SZW Jan de Koning: 'SZW ging steeds meer de taal van de ministers van Economische Zaken en Financiën spreken' (Visser&Van Hemerijck 1998: 170). Waar EZ als instituut wellicht aan kracht inboette, kreeg haar analysekader steeds meer voet aan de grond. Dat uitte zich ook in de rol die EZ in interdepartementale commissies speelde. In de jaren tachtig was EZ koploper in het aantal zware interdepartementale commissies dat werd gecoördineerd (De Bruijn 1989: 95). Van zorg en sociale zekerheid tot infrastructuur en milieu, EZ werd bij de beleidsvoorbereiding betrokken. EZ werd daarmee gedurende de jaren tachtig steeds meer een institutioneel verankerd interventie-ministerie. Daarbij moet worden aangetekend dat het hier met name om interventies vanuit macro-economisch perspectief ging. De centrale doelstelling was om Nederland macro-economisch op orde krijgen, en in mindere mate het beïnvloeden van de feitelijke agenda van de collega departementen.

Deze interventie rol van EZ kreeg in hoofdzaak vorm via de CEC. Het belang van de macro-economische adviezen van de CEC nam gedurende de jaren tachtig sterk toe (Postma 1990). In de eerste plaats werd onder het eerste kabinet Lubbers de positie van de CEC en de REA versterkt. 'Sedert begin 1983 bereiden deze organen de hoofdlijnen van het beleid voor op het terrein van de financiële, economische en sociale politiek' (De Graaf 1984: 46). In de tweede plaats leidde de economische crisis ertoe, dat het economisch beleid een hoge prioriteit kreeg. Kosten-baten analyse vormde in toenemende mate het perspectief waarmee naar een breed scala aan beleidsonderwerpen werd gekeken. Vandaar uit bestond een goede voedingsbodem voor de adviezen van de CEC. Middelkoop (1990: 349): 'Een essentiële bijdrage van de CEC is dat [...] de CEC de belangrijke wijziging van het beleid in 1982 heeft geïnitieerd en voorbereid en het beleid in de moeilijke jaren '83-'84 ten volle heeft ondersteund.' De ad-

---

<sup>10</sup> Hoewel bij tijden de EZ-minister zich natuurlijk als hoeder over het eigen budget bleef gedragen (bijvoorbeeld bij de begrotingsonderhandelingen in 1986, Toirkens 1984: 131).

visering van de CEC werd na 1982 steeds scherper aangezet en was gericht op ombuigingen. Pas in 1989 nam de CEC vanwege een gebrek aan draagvlak enige afstand van verdere ombuigingen. Het aandachtsgebied van de CEC breidde zich ook uit naar andere beleidsterreinen, zoals de sociale zekerheid, de zorg en het milieu (Passenier 1994). De WAO-problematiek werd bijvoorbeeld door de CEC (en door de WRR) al in vroeg stadium onderkend (Rutten 1995). In de advisering rondom milieuvraagstukken, zoals het Nationaal Milieubeleidsplan, positioneerde de CEC zich vooral als behoeder van de concurrentiepositie (Rutten 1995: 60). Het aantal CEC-adviezen nam toe van 24 tussen 1973 en 1982 tot 54 tussen 1983 en 1990 (Middelkoop 1990: 346-348).

Logischerwijs waren de jaren tachtig met het toenemen van de coördinerende functie van EZ en de CEC ook voor AEP een bloeiperiode. In de transities van begin jaren tachtig zat de stafdirectie op het vinkentouw wat betreft de economische beleidsverandering (Rutten 1998). Dat gold allereerst interdepartementaal. Waar de interventies in de CEC begin jaren tachtig nog vooral gerelateerd waren aan de overheidsfinanciën – ‘wie weet er nog een ombuiging?’ – veranderde dit later van karakter. In de tweede helft van de jaren tachtig werd een nieuw offensief ingezet op lastenverlichting en het verlagen van de wig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nieuwjaarsartikelen van Rutten tussen 1987 en 1990. Meer algemeen werden fiscale kwesties voor AEP steeds belangrijker. Dit blijkt ook uit de onderzoeksagenda van AEP, die zich steeds sterker richt op de fiscaliteit en de sociale zekerheid. De sterke positie van AEP uitte zich ook in de betrokkenheid bij de formatiebesprekingen, zelfs los van het CEC-kanaal. In de jaren negentig lijkt deze functie meer naar Financiën te verschuiven.

Ook de positie van AEP binnen EZ veranderde. Het aantal formatieplaatsen werd gedurende de jaren tachtig onder de directeuren Zalm en Middelkoop tot ruim 20 medewerkers uitgebreid, hoewel in de praktijk vaak wel 30 medewerkers aangesteld waren. De directie bleef onder de zittende bewindslieden (Van Aardenne, De Korte en – wederom – Andriessen) en SG Rutten de functie van coördinator en kwaliteitsbewaker van het economisch beleid vervullen. In het door Andriessen geïnitieerde globaliseringsdebat in het begin van de jaren negentig speelde AEP bijvoorbeeld een centrale rol. Ook in het uitdijende EZ-instrumentarium op milieu en energiebesparingsgebied werd AEP begin jaren negentig ingezet. Waar financiële lijken uit de kast vielen (zoals bij de WIR of technolease) werd AEP ingeschakeld. Toch lijkt hier wel een verandering te zijn opgetreden. Gedurende de jaren tachtig kwamen steeds meer oud-AEPers op belangrijke posten binnen EZ terecht. Hiermee werd het voor Rutten wellicht minder noodzakelijk de AEP brandweer uit te laten rukken; deze was immers al institutioneel verankerd paraat. Bovendien lijkt Geelhoed bij zijn aantreden in 1990 AEP minder vaak interventionistisch binnen het departement in te zetten.



Hierbij speelde overigens ook de opstelling van AEP zelf een rol. Ondanks het toenemende aanboddenken bleef de focus op macro-economische vraagstukken gericht, waarvoor de competentie toch al bij AEP lag. Niet primair macro-economische themata (zoals het industriebeleid) boetten na RSV aan belang in. Dat met het afschaffen van de WIR ook de secretariaatsfunctie hiervan bij AEP verviel werd intern niet als een negatieve ontwikkeling gezien. Waar de WIR midden jaren zeventig ook door AEP vooral werd gezien als een passend instrument om de stagnerende investeringen omhoog te brengen, paste de substitutie van de WIR voor een verlaging van de vennootschapsbelasting beter in het denken van de jaren tachtig. Waar vanuit EZ sterker op technologiebeleid werd ingezet, werd de ongebonden coördinatie hiervan neergelegd bij een nieuwe stafdirectie (Algemeen Technologiebeleid), waar overigens ook oud AEP-ers voor werden ingeschakeld. AEP zag dit niet als een uitholling van haar algemeen coördinerende functie, maar veeleer als een welkome oplossing, die haar in staat stelde de volle energie op macro-economisch vlak te houden. Deze attitude – gericht tegen een verbreding van het aandachtsgebied – bleef in de jaren tachtig (en negentig) bestaan.

Tenslotte is voor deze interne oriëntatie de toenemende onderzoeksactiviteit van AEP relevant. In de jaren tachtig namen de onderzoeksactiviteiten van AEP sterk toe. Waar begin jaren tachtig ongeveer 5 publicaties per jaar verschenen, nam dit aantal toe tot 11 per jaar in de tweede helft van de jaren tachtig en tot 17 per jaar in het begin van de jaren negentig. Hierin kwam de groeiende link van AEP met de wetenschap tot uitdrukking. Tevens verschoof het accent in de interne functie van AEP van sturing in lopende beleidstrajecten naar het initiëren van nieuwe trajecten door de onderzoekspoot van de directie. Toch bestaat de indruk dat de onderzoeksactiviteit onder Rutten maar in beperkte mate was aangesloten op de werkzaamheden van de rest van AEP en EZ. Ook voor de CEC activiteiten werd het eigen onderzoek zelden gebruikt. Bovendien was de bruikbaarheid voor andere dienstonderdelen vanuit de macro-economische oriëntatie minder duidelijk. De waarde van het onderzoek lag met name in de toegevoegde waarde die dit bood bij de inhoudelijk ondersteuning van de SG.

Met het aantreden van Geelhoed werd de denktank functie van AEP voor EZ versterkt. Belangrijkste voorbeeld hiervan was het marktwerkingsdossier. Aspecten van vraagsturing en decentralisering doken al vroeg in de jaren tachtig als thema's in Rutten's nieuwjaarsartikelen op (bijvoorbeeld in het onderwijs en de sociale zekerheid). Het accent lag hierbij op de herinrichting van overheidsinstituties en het tegen gaan van misbruik van sociale verzekeringen, en niet zo zeer op concurrentieversterking in de marktsector. Rutten was echter terughoudend in het agenderen van marktwerking, vanwege zijn primaire bezorgdheid

over de macro-economische situatie.<sup>11</sup> Het duurde tot het begin van de jaren negentig tot marktwerking meer aandacht kreeg. De verbeterde economische omstandigheden en het aantreden van de Europees georiënteerde jurist Geelhoed in 1990 gaven het denken over marktordening een belangrijke impuls. Deels lag de aanleiding hiervoor in internationale ontwikkelingen, zoals de Europese Interne markt in 1992 en de toenemende noodzaak om in een internationaliserende wereldeconomie de eigen concurrentiepositie veilig te stellen. De toenemende internationale kritiek op de weinig marktconforme werking van Nederlandse instituties leverde een extra impuls. (Visser&Van Hemerijck 1998: 204). In de onderzoekspublicaties van AEP werd hierbij aangehaakt. Waar gedurende de jaren tachtig marktwerking nog nauwelijks aandacht had, kreeg dit thema begin jaren negentig een prominenter plaats op de onderzoeksagenda. Uit een overzicht van Van Gent (1997: 71) blijkt dat 11 van de 37 kwantitatieve studies over marktwerking in Nederland uit de pen van AEPers vloeiden. Daarnaast speelde het onderzoeksparapluproject 'Marktwerking in Nederland', dat in opdracht van EZ werd verricht door OCFEB, een belangrijke rol (Van Bergeijk 2002: 38). Vooral na 1993 ontstond hierdoor een hausse aan publicaties over marktwerking (Geelhoed 1996). Het accent in deze publicaties lag op de noodzaak van meer concurrentie. Daarmee werd munitie gecreëerd voor de herziening van de mededingingswet en voor de marktwerking gerelateerde programma's die vanaf 1994 geïmplementeerd zouden worden. Die munitie kon natuurlijk alleen effectief zijn, omdat hier binnen het departement en daarbuiten ook meer draagvlak voor bestond.

Wat de externe gerichtheid van AEP betreft verdient tenslotte aandacht dat AEP zich op instigatie van Rutten meer met eigen berekeningen en modelbouw ging bezig houden. Hiermee begaf de directie zich in het vaarwater van het planbureau. De modellen verschaften EZ tot op zekere hoogte een eigen rekenkader voor de beoordeling van beleidsdossiers en droegen mede bij aan de koerswijziging in de CPB-modellering vanaf 1987. Bovendien droegen gezamenlijke activiteiten van AEPers en CPBers er toe bij dat vernieuwing van de modellering meer momentum kreeg (Van Sinderen 2002). Verschillen van inzicht tussen AEP en CPB schoven hierdoor eind jaren tachtig meer naar de achtergrond. Gevolg (en oorzaak) hiervan was dat mobiliteit van personeel tussen het planbureau en AEP toenam.

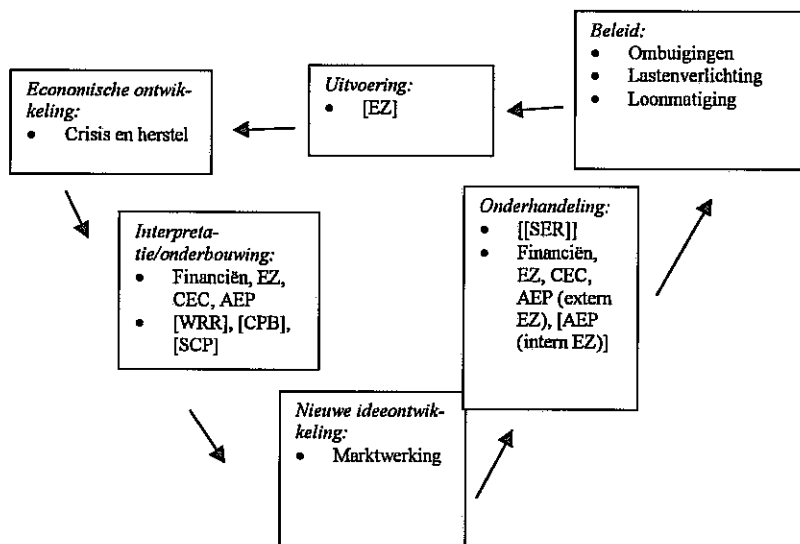
**Conclusie.** In de beleidsbeïnvloeding in de jaren tachtig speelden de CEC, Financiën en EZ, en ook AEP, een centrale functie in de ideeontwikkeling. De bijdrage van het CPB was vanuit de ombuigingen aanzienlijk, maar ondervond in toenemende mate kritiek. De WRR en het SCP waren minder goed aange-

---

<sup>11</sup> Hoewel in het nieuwjaarsartikel uit 1987 de noodzaak tot marktwerking ook door Rutten al wordt onderkend

sloten op het vigerende macro-economische discours. In de beleidsuitvoering verminderde de invloed van EZ, hoewel in plaats van het industriebeleid zich nieuwe taken op innovatiegebied ontvouwd. De positie van EZ verschoof hiermee meer in de richting van coördinator van economisch beleid (in samenspel met het steeds invloedrijker Financiën) en in het ontwikkelen van ideeën. AEP raakte minder intern op EZ gericht en meer extern op de algemene economische coördinatie.

**Figuur 5: Beleidsbeïnvloeding 1982-1994**



## 5. 1994-2002 Aanbodbeleid en Marktwerking

**Beleidsoriëntatie.** De economische bloeiperiode van de kabinetten Kok ging eind 1993 van start met een Wassenaar-achtig akkoord tussen werknemers en werkgevers (Nieuwe Koers), waarin de sociale partners opnieuw overeenstemming bereikten over loonmatiging na de uitbundige loongroei begin jaren negentig. Het akkoord bouwde voort op de aanbevelingen van de commissie Buurmeijer gericht op herziening van de sociale zekerheid. Het motto van het eerste paarse kabinet werd: werk, werk, werk. Vandaar ook dat er naast het beleid van loonmatiging speciale aandacht kwam voor specifiek arbeidsmarktbeleid. Misschien wel het bekendste voorbeeld zijn de zogenoemde Melkert banen. De organisatie van de sociale zekerheid werd ingrijpend gewijzigd (instellen CTSV en LISV). Uiteindelijk werd het motto waargemaakt. De officiële

werkloosheid daalde tot minder dan 3%. De WAO bleef echter een onopgelost dossier van verborgen werkloosheid.

Veel van de lijnen van de beleidsomslag na 1982 liepen versterkt door onder de Paarse kabinetten. De mede door de EMU geïnspireerde Zalm-norm, waarbinnen uitgavenstijgingen binnen de eigen begroting van de departementen moesten worden opgevangen, en meevallers half aan schuldaflossing en half aan lastenverlichting werden besteed, bleek strak en disciplinerend te werken. Daarnaast werd een nieuwe begrotingssystematiek geïntroduceerd met de nota van *Financiën Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) uit 1999. De VBTB beoogt ex ante de effecten en effectiviteit van beleid als integraal element in de beleidsontwikkeling te integreren (Ros 2000). De beoordeling van de doelmatigheid van overheidsuitgaven werd hiermee (potentieel) vereenvoudigd.

Daarnaast kende de Paarse periode een sterkere inzet op structuurbeleid, waarvan marktwerking en infrastructuurversterking de kern vormden. Wat Van Sinderen en Waasdorp (1994: 849) opmerken over Lubbers III geldt in versterkte mate voor de kabinetten Kok: 'Het gematigde aanbodbeleid liep niet primair via de kant van de lastenverlichting zoals in de tweede helft van de jaren tachtig maar via de verbetering van de infrastructuur en de sterkere nadruk op de verbetering van de economische dynamiek'. Lastenverlichting bleef belangrijk (bijvoorbeeld in de belastingherziening 2001), maar dat stond nieuwe uitgaven op andere beleidsterreinen niet in de weg. In het kader van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) werden aanzienlijke sommen geïnvesteerd in de verbetering van de fysieke en virtuele infrastructuur. Door het accent op infrastructuur kreeg ook het regionale beleid weer een nieuwe impuls. Binnen het innovatiebeleid, waar marktfalen steeds explicieter de legitimering vormde voor overheidsbeleid, werd ICT in toenemende mate aandachtspunt. De R&D faciliteit (WBSO), waarmee uitgaven aan R&D-personeel van de loon- en inkomstenbelastingsverplichtingen kunnen worden afgetrokken, vormde een centraal instrument. Met de Lissabon conferentie in de EU in 2000 waarin voorgenomen werd de EU in 10 jaar tot de meest competitieve regio ter wereld te maken, kreeg innovatie nog meer aanzien. In samenhang hiermee kwam ook de groei van de productiviteit weer hoger op de economische beleidsagenda te staan. Waar de economische groei onder Paars vooral voortkwam uit een toename van de werkgelegenheid, zal deze in de toekomst door de afnemende groei van het arbeidsaanbod met name de vrucht moeten zijn van een hogere productiviteitsgroei.

Wat marktwerking betreft, onder Lubbers II had EZ-staatssecretaris Van Rooij al een begin gemaakt met de aanscherping van het Nederlandse mededingingsbeleid. Dit resulteerde uiteindelijk in de nieuwe mededingingswet in 1997 en de

oprichting van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). In die zin is het vlaggenschip van EZ minister Wijers – de versoepeling van de winkeltijden-sluitingswet – meer een voortzetting dan een verandering van het beleid geweest. Daarnaast werd gepoogd te komen tot een effectievere marktordering in delen van de publieke dienstverlening (netwerksectoren, zorg). Door samenwerking van EZ, Justitie en andere departementen werden vanaf 1994 op een flink aantal terreinen MDW-operaties opgestart, gericht op het verbeteren van de marktwerking, deregulering en de wetgevingskwaliteit.

**Beleidsbeïnvloeding.** In een aantal opzichten verliep de ambtelijke beleidsbeïnvloeding in deze laatste periode moeizamer dan tevoren. En dat terwijl paradoxaal genoeg het Paarse beleid juist sterk voortborduurde op thema's die begin jaren negentig door de ambtenarij waren aangedragen. De verminderde ambtelijke beleidsinvloed had in de eerste plaats te maken met de smallere marges voor nationaal beleid binnen een integrerend Europa en een internationaliserende wereldeconomie.<sup>12</sup> In de tweede plaats kwam het voort uit de prominenter uitwerking van het politiek primaat in de politiek-ambtelijke verhoudingen (Nieuwenkamp 2001). Tenslotte verminderde de invloedsmogelijkheden doordat in de Paarse regeerakkoorden veel meer zaken werden vastgelegd (Geelhoed 2002; Van Sinderen 2002). Waar de beleidsomslog in 1982 een sterke achtergrond had in veranderende inzichten binnen ambtelijke instellingen die doorsijpelden naar de politieke agenda, werd de agenda onder Paars veel meer politiek geïndiceerd. In de laatste jaren onder Paars leek dit beeld te veranderen. Dit bleek met name uit de Verkenningen die in opdracht van het kabinet door verschillende departementen werden uitgewerkt, hoewel vooral de planbureaus hier centraal in stonden. Hier tekende zich een schijnbaar grotere ontvankelijkheid af van de politiek voor ambtelijke advisering, hoewel de vraag is in hoeverre de door Paars geïnitieerde Verkenningen bruikbaar zullen blijken voor het nieuw aangetreden kabinet.

Het CPB richtte zich gedurende de jaren negentig steeds meer op de micro-economische beleidsagenda. Daarmee ging het onderzoek van het planbureau steeds meer raakvlakken vertonen met dat van andere onderzoeksinstellingen en opereerde het planbureau nog nadrukkelijker op EZ-beleidssterreinen. Het CPB kreeg ook een centrale positie bij de beoordeling van de ingediende ICES voorstellen over infrastructuur, hoewel de praktijk leert dat de adviezen van het planbureau lang niet altijd werden opgevolgd. In breder perspectief speelde het CPB een belangrijke rol in het vragen van aandacht voor de achterblijvende productiviteitsgroei en de vergrijzing (Don 2001). In haar bredere macro-economische ramingen ontstond in toenemende mate concurrentie van andere

---

<sup>12</sup> Zie hierover ook de bijdrage van Geelhoed aan dit TPE nummer.

instellingen. Tenslotte had het planbureau een centrale functie in de eerder genoemde Verkenningen.

Het SCP was in belangrijke mate de inspirator achter de Verkenningen, en werd in die zin de vertolker van de Nederlandse variant van de derde weg filosofie onder Paars. Dit reflecteerde het verschuiven van het politieke discours van economische onderwerpen naar andere gebieden, hetgeen natuurlijk deels voortkwam uit de verbeterde macro-economische situatie. Tegelijkertijd ontstond in toenemende mate kritiek op het SCP, onder andere omdat het bureau de groeiende maatschappelijke ontevredenheid die zich uitte bij de verkiezingen in 2002 onvoldoende had gesignaleerd. De WRR, die door haar rapportages had bijgedragen aan het activerende arbeidsmarktbeleid onder Paars, hield vanuit de thematiek van zijn rapportages eveneens de vinger aan de pols van de nieuwe tijd (bijvoorbeeld bij thema's als participatie, vergrijzing, ICT, publieke belangen en duurzaamheid). Tegelijk kampte de raad (zoals ook in de recente evaluatie werd vastgesteld) met een relatief zwakke aansluiting op het beleidscircuit, hetgeen de effectiviteit verminderde.

Door de focus op marktwerking verschoof het werkkterrein van EZ in de richting van andere departementen. Marktwerking werd tot op zekere hoogte de nieuwe legitimering van EZ. Organisatorisch vond dit zijn weerslag in de oprichting van een DG voor Marktordening (en Energie) in 2001 en het op afstand plaatsen van uitvoerende diensten, zoals Senter, de NMA en de EVD. De rol van EZ in de beleidsuitvoering werd - geheel in lijn met het heersende gedachtegoed - hiermee steeds beperkter. De positionering als interventie ministerie maakte de idee- en onderhandelingsfunctie van het departement steeds essentiëler. En zelfs die onderhandelingsstaak boette aan waarde in aangezien andere departementen de marktwerkingsvisie steeds meer overnamen. In feite verschoof de EZ-functie in de richting van een AEP-achtige staffunctie voor de rijksoverheid op economisch gebied. Geen eenvoudige positie, aangezien het bestaansrecht van een separaat departement voor Economische Zaken in de ogen van sommigen afnam. Legitimering vanuit ideeontwikkeling is fundamenteel anders dan legitimering middels een financieel ruim bemeten industriënnota. Gedurende de jaren negentig bleven de EZ uitgaven als percentage van het BBP achteruitlopen.

De VBTB zorgde voor vergelijkbare dilemma's. In veel opzichten sloot deze nieuwe systematiek naadloos aan bij de EZ-opstelling, die is gericht op efficiëntieverbeteringen in het overheidsbeleid. Paradoxaal genoeg vond deze herorientatie plaats op het moment dat de beleidswaaier van EZ in termen van effectiviteit steeds lastiger te beoordelen werd. Hoe beoordeel je de effectiviteit van een ideeënministerie? Deze vraag is wat gechargeerd, maar ook de vraag naar de effectiviteit van marktwerkingoperaties, zeker wanneer deze op terreinen van andere departementen gestalte krijgen, is niet eenvoudig te beantwoorden.

Een nieuwe rol voor EZ werd ten dele gevonden op het gebied van de productiviteit. In de nieuwjaarsartikelen van de laatste twee jaar brak de huidige SG Oosterwijk (2001; 2002) een lans voor productiviteitsbevorderend beleid. Als gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie en de vergrijzing neemt de groei van het arbeidsaanbod af, waardoor welvaarts groei meer op productiviteit gestoeld moet worden. Een hogere groei van de productiviteit is dan ook een van de kernthema's voor EZ.<sup>13</sup> Innovatie en marktordening kunnen tot op zekere hoogte worden gezien als de belangrijkste beleidsinstrumenten om de centrale productiviteitsdoelstelling te verwezenlijken. Als logisch gevolg positioneert EZ zich als het departement dat de Lissabon doelstelling voor Nederland poogt te realiseren.

Ook de CEC boette als ambtelijk voorportaal aan invloed in. De CEC was in 1994 bij de kabinetsformatie nog succesvol in het aandragen van de MDW-operaties en het op de agenda krijgen van lastenverlichting, maar daarna lijkt in de jaren negentig de invloed allengs af te nemen. Dat is deels het logische gevolg van het feit dat Nederland macro-economisch beter op orde raakte. Daarnaast waren het vertrek van Rutten, en de mindere gerichtheid van de Paarse bestuurders op de CEC debet aan de afnemende CEC-invloed. Dit uitte zich onder meer in de aanzienlijke terugloop van het aantal CEC-adviezen.<sup>14</sup> Ook werden door de CEC aangedragen oplossingen voor slepende problematische dossiers maar beperkt overgenomen. Dat de CEC al tijden hamerde op krachtige aanpak van de WAO bleek niet voldoende. Er werden adviezen van onafhankelijke commissies (Donner) of de SER gevraagd, de voorheen geijkte route voor problematische dossiers in polderland. Ook de sterkere overheidsinterventies op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld de Melkert banen), werden maar in beperkte mate gesteund door de CEC of het CPB. Dat het nieuw aangetreden kabinet afstand neemt van dergelijke maatregelen ligt in lijn met de advisering van de CEC voor de afgelopen formatie. Datzelfde geldt voor het accent dat wordt gelegd op de kwaliteit van de publieke sector, hoewel de CEC hiermee wellicht meer volgend is in de maatschappelijke discussie. Opvallend is tenslotte dat de CEC-adviezen in toenemende mate betrekking hadden op Europese thema's.

Waar de CEC als instrument aan invloed verloor, nam de interne gerichtheid van AEP binnen het departement toe. De staf bleef onder de directeuren Van Dijkhuizen, Oudshoorn en Vijlbrief uit een kleine 30 medewerkers bestaan. Onder Geelhoed en zijn opvolgers Van Wijnbergen, Bruinsma en Oosterwijk

---

<sup>13</sup> Interessant is dat daarmee in vijftig jaar economisch beleid 'de cirkel rond is'. Productiviteit vormde immers ook begin jaren vijftig een centraal aandachtspunt, waarvoor destijds minister Albrechts verantwoordelijk was, gesecondeerd door de latere AEP-directeur Pen.

<sup>14</sup> In de periode 1994-2002 worden minder dan 20 adviezen uitgebracht, afgaande op de registratie in het EZ-archief, meer dan een halvering ten opzichte van de vorige periode.

veranderde de gerichtheid van AEP op de SG van karakter. Waar Rutten AEP in veel opzichten zelf aanstuurde, maakte dit zeker onder Geelhoed en Oosterwijk plaats voor een meer interactieve verhouding. Natuurlijk, de SG bleef een zeer voornaam aanspreekpunt voor AEP (te denken valt bijvoorbeeld aan de verhouding van de onderzoekshoek van AEP met Geelhoed), maar hiernaast raakte AEP in sterkere mate op de bewindspersonen georiënteerd. Dat was ten dele een natuurlijk uitvloeisel van de mate waarin bijvoorbeeld Geelhoed of Oosterwijk zelf in vergelijking met Rutten op de bewindspersonen gericht lijken te zijn. In andere gevallen was het wellicht meer een noodzaak, waar de interactie van de directie met de SG niet soepel verliep.

De versterkte aansluiting van AEP op de EZ-bewindspersonen uitte zich op verschillende vlakken. Onder Wijers kreeg dit bijvoorbeeld invulling door het opstellen van de *Concurrentietoets*, een periodieke internationale benchmarkstudie naar de concurrentiekracht van Nederland. Ook het MDW-proces, had zijn wortels in het door AEP voorbereide CEC advies van 1994. AEP werd door Wijers eveneens ingeschakeld bij onderwerpen zo divers als de analyse en onderbouwing van de mogelijkheden voor een offensiever clusterbeleid ter bevordering van de innovatiekracht, de economische gevolgen van de varkenspest en de herijking van het buitenlands beleid. Ook *employability* als nieuw aandachtsgebied in arbeidsverhoudingen, kreeg onder Wijers bij AEP nieuw accent. Onder Jorritsma ging de 'nieuwe economie' onderdeel uitmaken van het werkerterrein. Ook de parlementaire coördinatiefunctie van AEP ten behoeve van de minister, die al onder Andriessen was versterkt, kreeg onder Wijers een sterkere aandacht.<sup>15</sup>

De interne gerichtheid van AEP werd in de recente reorganisatie op EZ bekrachtigd. AEP gaat hiermee meer los van de AEP fungeren als stafdirectie voor het gehele departement. Een begrijpelijke, maar ook lastige taakverbreding gezien de omvang van de directie. Het vraagt immers nog nadrukkelijker van AEP om zich naast met de 'eigen' thema's (lees vooral macro-economie) sterker met de micro thema's van de totale EZ agenda bezig te houden. De directeur AEP schuift vanaf het begin van het nieuwe millennium ook aan bij de vergaderingen van de bestuursraad, het hoogste ambtelijk overlegorgaan in het departement. Dit is eveneens een teken van de verdere verankering van AEP binnen EZ. Dat in de bestuursraad van het departement oud AEPers nog steeds sterk vertegenwoordigd zijn vergemakkelijkt de aansluiting.

Naar buiten toe was AEP zoals gezegd onder Wijers en Jorritsma een belangrijke aanjager van de marktwerkinggedachte (Van Bergeijk 2002). AEP participeerde in tal van trajecten die de uitwerking van marktwerking en vraagsturing

---

<sup>15</sup> Zie ook de bijdrage van Nieuwenkamp en Schmieman aan dit TPE nummer.



tot doel hadden (netwerksectoren, zorg, onderwijs). Naar mate de jaren negentig vorderden bleek het noodzakelijk de beleidsadvisering rondom marktwerking steeds specifiekere vorm te geven ('Marktwerking is maatwerk'). Waar het algemene verhaal rond het nut van marktwerking stond, vergde de uitwerking en vormgeving hiervan in individuele sectoren een veel gedifferentieerdere en preciezere opstelling dan de mantra's ten behoeve van het macro-economische herstel in de jaren tachtig. Dit noopte AEP (en EZ) tot een veel meer in detail uitgewerkte beleidsadvisering op de diverse dossiers. Voor relatief kleine beleidsunits als AEP bleek dit een lastige opgave, waarmee de neiging bestond om vast te houden aan marktwerking als algemeen containerbegrip (bijvoorbeeld, het formuleren van afwegingskaders rondom marktordening). Recentelijk wordt binnen AEP het marktwerkingdossier meer gepositioneerd in termen van het zoeken naar de meest efficiënte marktordening ten behoeve van het zeker stellen van publieke belangen, waarmee tegemoet wordt gekomen aan het afnemend maatschappelijk draagvlak voor marktwerking *per se*.

De fiscaliteit en de sociale zekerheid bleven belangrijke aandachtspunten. Vanuit de directie werd voortdurend gewezen op de noodzaak tot verlichting van de lastendruk. Daarbij werd aangegeven dat enkel het verschuiven van lasten tussen verschillende fiscale categorieën geen effectief substituut is voor lastenverlichting (Van Bergeijk 1994). De vanuit Financiën ingezette belastingherziening 2001 haakte hier in belangrijke mate bij aan. De armoedeval – de mate waarin diverse subsidies de overgang naar betaald werk vanuit een uitkering minder aantrekkelijk maken – werd terugkerend thema in de nieuwjaarsartikelen en op de AEP agenda. Ook in het debat over de uitvoering van de sociale zekerheid, met als kernwoorden privatisering en versterkte prikkels, roerde de directie zich interdepartementaal. Tenslotte, bij de introductie van de WBSO, een fiscale regeling ten behoeve van innovatie, lijkt AEP een rol te hebben gespeeld.

Ook in de ideeontwikkeling treedt verandering op. In de eerste plaats verschoof de focus van het AEP-onderzoek steeds meer naar micro-onderwerpen. De onderzoeksactiviteiten van AEP lijken af te nemen. Het aantal publicaties daalt naar ongeveer 10 per jaar. Naast marktwerking wordt met name aandacht besteed aan innovatie en aan ontwikkelingen binnen Europa. Dit sloot aan bij de groeiende aandacht voor – en scepsis over – de zogenoemde nieuwe economie en de ICT-revolutie. Aanvankelijk waarschuwde de directie vooral tegen het over boord gooien van de macro-economische behoedzaamheid, die in de politieke interpretatie van de nieuwe economie wel eens de boventoon voerde. Meer recentelijk biedt het thema aanleiding voor een nader onderzoek naar de betekenis van ICT voor de productiviteitsgroei.

In de tweede plaats is de rol van AEP bij de aan het einde van Paars II ingezette reflectie middels de Verkenningen van belang. De secretariaatsfunctie van de Verkenning Economische Structuur kwam bij AEP te liggen. Parallel daaraan werd vanuit de directie een breed kennisverwervend project geïnitieerd over noodzakelijke institutionele aanpassingen op economisch gebied als gevolg van een aantal brede maatschappelijke trends (Ministerie van Economische Zaken 2000; Winsemius e.a. 2001). In meer algemene zin sloten de Verkenningen aan bij de aandacht voor trendmatige veranderingen vanuit een institutionele optiek, zoals die in de tweede helft van de jaren negentig een belangrijk bestanddeel van de ideevorming binnen AEP gingen vormen. Daarmee is het misschien juist te concluderen dat de ideeontwikkeling van AEP niet zo zeer afnam, maar meer in het kader van de EZ brede oriëntatie van AEP plaatsvond en meer betrekking had op bredere institutionele vraagstukken. Niet voor niets veranderde de naam van de onderzoeksafdeling van AEP in 'strategische beleidsontwikkeling'.

Tenslotte vond een verschuiving plaats in het soort economen dat bij AEP werkt. Waar voorheen de nadruk sterk lag op algemene economen met een macro oriëntatie, neemt nu de invloed van institutionele economen en micro-economen toe. Dit is het logische uitvloeisel van het toenemend belang van institutionele vraagstukken. Tegelijkertijd nam de aandacht bij AEP voor eigen modelbouw steeds verder af, mede als gevolg van de verbeterde relatie met het CPB.

De vraag is echter in hoeverre door AEP in de ideevorming goed genoeg bij nieuwe veranderingen werd aangehaakt. De introductie van meer marktwerking in Nederland is verbonden met de derde weg filosofie, zoals die ook elders in de OESO ingang vond. Eind jaren negentig lijkt het maatschappelijk draagvlak hiervoor echter af te nemen. Organisaties als het SCP leken met deze verandering meer feeling te hebben. Desondanks waren veranderingen zichtbaar binnen de directie. Zoals gezegd wordt marktwerking bijvoorbeeld steeds meer gepositioneerd als efficiënte marktordening, waarmee publieke belangen worden veilig gesteld (Oosterwijk 2002). Ook duurzaamheid is binnen de directie en EZ als geheel een thema dat steeds meer aandacht krijgt.<sup>16</sup>

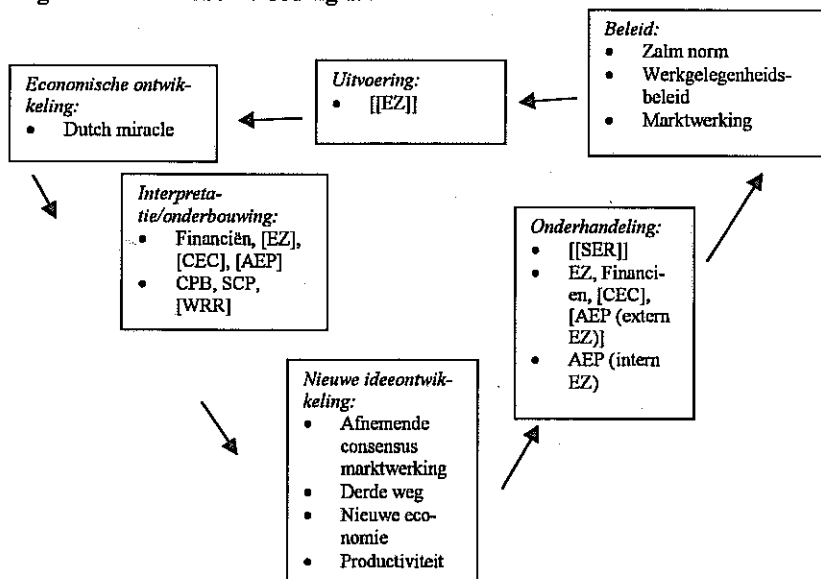
**Conclusie.** De beleidsbeïnvloeding lijkt in deze laatste periode steeds minder effectief te worden. Centraal staat het op de agenda plaatsen van de in het begin van de jaren negentig ontwikkelde ideeën rond marktwerking en liberalisering. Pas in de afgelopen paar jaren wordt bijvoorbeeld middels de Verkenningen en het productiviteitsthema de ideevormende rol van het ambtelijk apparaat weer

---

<sup>16</sup> Zie voor de uitdagingen waar EZ voor staat bij de economische beleidsagenda ook de bijdrage van Bovenberg en Gelauff aan dit TPE nummer.

versterkt. Hierbij spelen gegeven de verbrede thematiek ook niet primair economisch georiënteerde instanties een belangrijke rol. EZ is als interventie-ministerie steeds actiever in het agenderen van marktwerking bij andere departementen. Als interventie-ministerie wordt EZ echter in toenemende mate geconfronteerd met andere ministeries die het marktorderingsgedachtengoed al deels hebben omarmd. Tegelijkertijd neemt de rol van EZ in de concrete beleidsuitvoering steeds verder af. De CEC lijkt, mede gezien de meer florissante macro-economische situatie, als interventie-medium minder invloedrijk. De positie van Financiën blijft desondanks sterk. AEP raakt mede door de mindere invloed vanuit de CEC meer intern gericht.

**Figuur 6: Beleidsbeïnvloeding 1994-2002**



## 6. Conclusie

Geelhoed (1993: 84) stelt dat er in de economische beleidsvoorbereiding tussen midden jaren zestig en begin jaren negentig maar weinig veranderd is. In dit betoog wordt desondanks geprobeerd de mutaties in de ambtelijke beïnvloeding van het economische beleid in vier brede periodes inzichtelijk te maken. Tabel 1 geeft een samenvatting van de belangrijkste resultaten en veranderingen.

Uit dit overzicht kan een drietal centrale conclusies worden getrokken, die aansluiten bij de in de inleiding geformuleerde hoofdvragen van dit betoog:

Tabel 1: Beleidsbeïnvloeding bij economisch beleid (1952-2002)

	1952-1963	1963-1982	zeventig	1982-1994	1994-2002
Economische ontwikkeling	Wederopbouw	Economisch eldorado	Crisis en recessie	Crisis en herstel	Dutch miracle
Interpretatie/ onderbouwing	SER, CPB, EZ, [CEC], [AEP]	SER, [CPB], [EZ], [CEC], [AEP]	[SER], [CPB], Financiën, [EZ], CEC, AEP, WRR, Commissie Wagner	Financiën, EZ, CEC, AEP, [WRR], [CPB], [SCP]	Financiën, [EZ], [CEC], [AEP], CPB, SCP, [WRR]
Nieuwe idee-ontwikkeling	Keynesiaans geïnspireerde overheids-interventie	Keynes	Gematigd aanbod-economie	Globalisering, liberalisering, marktwerking	Afemende consensus marktwerking, derde weg, nieuwe economie, productiviteit
Onderhandeling	SER, EZ, Financiën, [CEC], [AEP (extern EZ)], AEP (intern EZ)	SER, [EZ], [Financiën], [AEP (extern EZ)], AEP (intern EZ)	[SER], [Financiën], EZ, [CEC], [AEP (extern EZ)], AEP (intern EZ)	[SER], Financiën, EZ, CEC, AEP (extern EZ), [AEP (intern EZ)]	[SER], Financiën, EZ, [CEC], [AEP (extern EZ)], AEP (intern EZ)
Economisch beleid	Voorwaarden-schepende industrialisatie, loonmatiging, gematigd begrotingsbeleid	Uitbouw sociale zekerheid, einde geleide loonpolitiek, stijgende overheidsuitgaven, industrie- en regionaal beleid	Ontbuigingen, lastenverlichting loonmatiging	Zalm norm, werkgelegenheidsbeleid, marktwerking	
Uitvoering	EZ	[EZ]	EZ	[EZ]	[EZ]

- Allereerst blijkt dat nieuwe ideeën zich pas met een vertraging van 5 à 10 jaar vertalen in nieuw beleid. Deze vertraging is begrijpelijk, maar niettemin problematisch, omdat hierdoor noodzakelijke oplossingen voor nieuwe beleidsproblemen pas vertraagd ter hand kunnen worden genomen. Dit pleit er voor om de cyclus van nieuwe ideeën naar nieuw beleid te bekorten door een efficiënte en inhoudelijk goed wetenschappelijk ingebedde strategieontwikkeling bij de overheid.<sup>17</sup>
- Voor EZ is de afnemende rol in de beleidsuitvoering het meest manifest, met het industriebeleid van de jaren zeventig als intermezzo. Daarmee wordt de onderhandelingsfunctie van EZ steeds belangrijker. Deze is in hoge mate gebaseerd op de kracht van de ideeën die vanuit EZ ingebracht worden. Aansluiting houden bij veranderende trends en inzichten, en op grond hiervan goed beslagen ten ijs blijven komen in de interdepartementale verhoudingen lijkt hier de opgave voor de komende jaren. Uit het overzicht spreekt ook het sterke adaptatievermogen van EZ, om in wisselende economische omstandigheden een nieuwe rol voor zich op te eisen. Met het voltooien van de wederopbouw, wordt een nieuwe legitimatie gevonden in het industrie- en structuurbeleid, hetgeen op zijn beurt weer plaats maakt voor marktwerkingsbeleid. EZ is daarmee de feniks van het economisch beleid, die vanuit de continuïteit van de economische coördinatie telkens weer in een nieuwe vorm uit de as herrijst en een nieuwe bijdrage weet te leveren aan de economische beleidsagenda.
- De rol van AEP is mede door de wisselende positionering van EZ eveneens aan verandering onderhevig. Zowel qua ideeontwikkeling als onderhandelingsinvloed lijkt vooral de periode 1975 tot aan 1995 erg vruchtbaar. In die tijd werd een bijdrage geleverd aan het agenderen van het gematigd aanbodbeleid en de versterking hiervan door marktwerking in het begin van de jaren negentig. De CEC vormt de centrale route voor de beïnvloeding van het beleid, hoewel ook de eigen onderzoeksactiviteit een niet te onderschatten bijdrage leverde. In zowel de periode voor 1975 als vanaf 1995 lijkt de rol van de directie meer intern binnen EZ georiënteerd te zijn. Deze interne oriëntatie staat overigens een effectieve en gefundeerde beleidsbeïnvloeding niet in de weg – in tegendeel, in veel opzichten zal hiermee de synergie in de totaliteit van het EZ-optreden geoptimaliseerd worden. Het vinden van de juiste balans tussen interne en externe oriëntatie, tussen onafhankelijke kennisontwikkeling en aansluiting bij de beleidspraktijk, tussen macro- en micro-economie vormt echter wel de kern van de opgave waar AEP voor staat. Een goede inbedding binnen het departement is hiervoor een voorwaarde. Dat sluit aan bij een slotopmerking van Zalm (1990: 30) in zijn oratie: op AEP 'bleek [...] de paradox dat de marktwerking het best kan worden bevorderd

---

<sup>17</sup> Zie hierover ook de bijdrage van Borstlap aan dit TPE nummer.

vanuit een sfeer van saamhorigheid en solidariteit'. Dat geldt binnen de directie, maar ook binnen EZ als geheel.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat de ambtelijke beïnvloeding van beleid ook langs andere kanalen kan lopen dan hierboven uiteen gezet. De invloed van een directie als AEP komt bijvoorbeeld ten dele tot uitdrukking in de uitwaaiering van oud AEPers in de hogere regionen van de economische beleidsontwikkeling. AEP is door de tijd heen een jonge directie geweest, waar recentelijk afgestudeerden hun eerste of tweede ervaring opdoen met de beleidspraktijk, om daarna elders emplooi te vinden. Voor velen lijkt de AEP-tijd daarmee een veelbetekenende fase in de professionele volwassenwording, terwijl andersom de sterk inhoudelijke analyselijn die binnen AEP gemeengoed lijkt wellicht het belangrijkste exportproduct van de directie vormt. Wat het feit dat het nieuw aangetreden kabinet voor het eerst in 12 jaar geen oud AEPers herbergt precies impliceert, zal de tijd echter moeten leren.

**Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen**

J.E. Andriessen  
R. Bemer  
P.A.G. van Bergeijk  
C. van Dijkhuizen  
G.M.M. Gelauff  
P.G. van der Graaf  
M. van der Harst  
L.A.Ph. Van der Leij  
S. Miedema  
J.W. Oosterwijk  
C. Oudshoorn  
J. Pen  
A. Putter  
T.J.A. Roelandt  
G.H.B. Verberg  
J.A. Vijlbrief  
S.P.R.A. van Weyenberg  
R.W. van Zijp

**Bijlage 2: Personenregister**

<b>Kabinet</b>	<b>MEZ</b>	<b>SG EZ</b>	<b>Directeur AEP</b>
Drees II '52-'56	J. Zijlstra	G. Brouwers '48-'73	J. Pen '52-'56
Drees III '56-'58	J. Zijlstra		A.W.F. Bakker '57-'59
Beel II '58-'59	J. Zijlstra		J.E. Andriessen '60-'60
De Quay '59-'63	J.W. de Pous		J.A. Links '61-'64
Marijnen '63-'65	J.E. Andriessen		S. Miedema '65-'68
Cals '65-'66	J.M. den Uyl		A. Putter '69-'74
Zijlstra '66-'67	J.A. Bakker		
De Jong '67-'71	L. de Block R.J. Nelissen		
Biesheuvel I '71-'72	H.J. Langman		
Biesheuvel II '72-'73	H.J. Langman		
Den Uyl '73-'77	R.F.M. Lubbers	F.W. Rutten '73-'90	Vacant '75-'76
Van Agt I '77-'81	G.M.V. van Aardenne		G.H.B. Verberg '76-'81
Van Agt II '81-'82	J.C. Terlouw		M. van der Harst '81-'84
Van Agt III '82-'82	J.C. Terlouw		G. Zalm '85-'88
Lubbers I '82-'86	G.M.V. van Aardenne		
Lubbers II '86-'89	R. de Korte		
Lubbers III '89-'94	J.E. Andriessen	A. Geelhoed '90-'97	W.C. Middelkoop '88-'91
Kok I '94-'98	G.J. Wijers	S. van Wijnbergen '97-'99	C. van Dijkhuizen '92-'96
Kok II '98-2002	A. Jorritsma	D.J. Bruinsma (a.i.) '99-2000	C. Oudshoorn '97-2001
		J.W. Oosterwijk 2000-heden	J.A. Vijlbrief 2001-heden

Bron: Staatsalmanak (diverse jaren); Knoester (1989)



## Literatuur

- Andriessen, J.E., 1987, 'Het economisch eldorado 1955-1965', in Knoester, A. (red.), *Lessen uit het verleden; 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 189-197
- Andriessen, J.E., 1990, 'Het ministerie van Economische Zaken in een veranderende omgeving', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 75-84
- Beld, C.A., van den, 1987, 'Het Centraal planbureau; un peu d'histoire, in Knoester, A. (red.), *Lessen uit het verleden; 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 213-225
- Bemelmans-Vidéc, M.L., 1984, *Economen in overheidsdienst; bijdragen van Nederlandse economen aan de vorming van het sociaal-economisch beleid*, proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen
- Bergeijk, P., van, 1994, Op zoek naar een gratis lunch, *ESB*, 9-11-1994
- Bergeijk, P., van, 2002, 'Economisch onderzoek en marktwerkingsbeleid, in Roelandt, Th.J.A., Th.R.A. Grosveld (red.), *Afscheid van de beleidseconomie?*, Beschouwingen over de rol van de beleidseconomie bij het afscheid van prof.dr. Jarig van Sinderen bij het Ministerie van Economische Zaken, Groningen, Wolters-Noordhoff, 29-48
- Bergh, H. van de, G. Both, P. Basset (red.), 1993, *Het Centraal Planbureau in Politieke Zaken*, Amsterdam (Wetenschappelijk bureau Groen Links)
- Brouwers, G., 1971, Onbestendig, *ESB*, 6-1-1971, 4-6
- Brouwers, G., 1972, Schemering, *ESB*, 5-1-1972, 4-6
- De Bruijn, J.A., 1989, *Economische Zaken; profiel van een ministerie*, Departementale Studies, nr. 1, 's Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV
- Dankbaar, B., F. Becker, 1997, 'Sociaal-democratie, economisch beleid en ondernemerschap', in F. Becker, B. Dankbaar (red.), *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*, Houten/Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum, 14-46
- Don, F.J.H., 2001, *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB Document 1
- Donders, J.H.M., A. Knoester, 1995, Economische politiek van een kleine open economie in een grote wereldeconomie, *Maandschrift Economie* jrg. 59, februari, 5-28
- Geelhoed, L.A., 1993, 1993: meer dynamiek gevraagd, *ESB*, 6-1-1993, 4-8
- Geelhoed, L.A., 1993, 'Bezuidenhout revisited', in Geelhoed, L.A., P.A.G. van Bergeijk, J. van Sinderen (red.), *Met distantie; J.E. Andriessen en het economisch bestuur*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 83-101
- Geelhoed, L.A., 1996, 'Markt, ordening en sturing: schuivende posities', in *Markwerking versus coördinatie*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde

- Geelhoed, L.A., 1998, 'Jarig van Sinderen: beleidseconoom', in Roelandt, Th.J.A., B.A. Vollaard, A.P. de Boer (red.), *Jarig van Sinderen: Twee decennia tussen wetenschap en politiek*, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken), 7-8
- Geelhoed, L.A., 2002, 'Beleid en economische wetenschap', in: Roelandt, Th.J.A., Th.R.A. Grosveld (red.), *Afscheid van de beleidseconomie?*, Beschouwingen over de rol van de beleidseconomie bij het afscheid van prof.dr. Jarig van Sinderen bij het Ministerie van Economische Zaken, Groningen, Wolters-Noordhoff, 11-28
- Gent, C., van, 1997, 'New Dutch competition policy: a revolution without revolutionaries', in Van Bergeijk, P., A.L. Bovenberg, E.E.C. van Damme, J. van Sinderen (red.), *Economic Science: art or asset?; the case of the Netherlands*, Rotterdam, OCFEB, 59-72
- Graaf, T., van de, 1984, 'Van driehoek naar vijfhoek', in *Beleid in de tijd*, afscheidsbundel voor Van der Leij, Den Haag, 43-50
- Graaf, T., van de, 1990, 'Interdepartementale ambtelijke advisering over financiën en economie: herinneringen en waarschuwingen', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. Dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 332-338
- Harst, M.C., van der, 1990, 'Ontwikkelingen in het industriebeleid', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. Dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 234-246
- Harst, M.C., van der, J. van Sinderen, 2000, 'De nieuwe zakelijkheid in het industrie- en dienstenbeleid', in Lenderink, R.S.C., A.P. Ros, J. van Sinderen (red.), *Langs lijnen van geleidelijkheid; aanbodeconomie en marktwerking in Nederland*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 101-120
- Klamer, A., 1990, *Verzuilde dromen; 40 jaar SER*, Amsterdam, Balans
- Knoester, A., 1989, *Economische politiek in Nederland*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese BV
- Kok, W., 1987, 'Het bestuurlijke in de economie; een kritiek op de nieuwe zakelijkheid', in Knoester, A. (red.), *Lessen uit het verleden; 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 367-374
- Korte, R.W., de, 1990, 'Minder overheid, een betere economie', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 62-74
- Lubber, R.F.M., 1990, 'De economische politiek in Nederland vanaf de jaren '60', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 14-19

- Middelkoop, W.C., 1990, 'Het functioneren van de Centrale Economische Commissie in de jaren '70 en '80', in Van Sinderen, J. (red.) *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. Dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 339-351
- Ministerie van Economische Zaken, 2000, *Bloei door kennis en keuze; de economie van de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag
- Nieuwenkamp, R., 2001, *De prijs van het politiek primaat; wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, Eburon
- Oosterwijk, J.W., 2001, Nieuwe bronnen van welvaarts-groei, in: *ESB*, nr.4289, 5-1-2001, 4-7
- Oosterwijk, J.W., 2002, Kerend tij: de economie op de proef gesteld, in: *ESB*, 4-1-2002, 4-7
- Passenier, J., 1994, *Van planning naar scanning: een halve eeuw Planbureau in Nederland*, Groningen, Wolters-Noordhoff
- Pen, J., 1984, 'Van economisch onderzoek naar algemeen beleid', in Raven, A.B., R. Ruiter, G.J.M. de Vries (red.), *Beleid in de tijd*, afscheidsbundel voor Van der Leij, Den Haag, 87-94
- Pen, J., 1994, Bazen en baasjes, *Hollandsch Maandblad*, nummer 4, 7-12
- Postma, J.K.T., 1990, 'Elementen van het begrotingsproces (1945-1990)', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. Dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 295-309
- Prakke, F., 1997, 'Het Nederlands economisch stimuleringsbeleid in perspectief', in Becker, F., B. Dankbaar (red.), *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*, Houten/Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum, 47-81
- Roelandt, Th.J.A., B.A. Vollaard, A.P. de Boer, 1998, *Jarig van Sinderen: Twee decennia tussen wetenschap en politiek*, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken)
- Ros, A.P., 2000, 'Naar een marktgerichte rijksbegroting', in Lenderink, R.S.C., A.P. Ros, J. van Sinderen (red.), *Langs lijnen van geleidelijkheid; aanbod-economie en marktwerking in Nederland*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 81-97
- Ruding, H.O.C., 1990, 'Er moet meer gebeuren', in Van Sinderen, J. (red.) *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W. Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 52-61
- Rutten, F.W., 1975, Macro-economische opmerkingen over de werkgelegenheid, *ESB*, 1-1-1975, 4-6
- Rutten, F.W., 1976, Economie in mineur, *ESB*, 7-1-1976, 4-6
- Rutten, F.W., 1977, Over herstel van de noodzakelijke prijsstabiliteit, *ESB*, 5-1-1977, 4-7
- Rutten, F.W., 1982, Het keren van de afbraak, *ESB*, 6-1-1982, 4-7

- Rutten, F.W., 1984, 'Onder collega's in de Centraal Economische Commissie' in Raven, A.B., R. Ruiter, G.J.M. de Vries (red.), *Beleid in de tijd*, afscheidsbundel voor Van der Leij, Den Haag, 153-160
- Rutten, F.W., 1987, Voortgang met de nieuwe zakelijkheid, *ESB*, 1-1-1987, 4-10
- Rutten, F.W., 1995, *Verval, herstel en groei; lessen voor het economisch beleid gelet op het leergeld van twintig jaar*, Utrecht, Lemma BV
- Rutten, F.W., 1998, 'Impressies voor een schoonzoon', in Roelandt, Th.J.A., B.A. Vollaard, A.P. de Boer (red.), *Jarig van Sinderen: Twee decennia tussen wetenschap en politiek*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 9-20
- Sinderen, J., van, 1990, *Belastingheffing en economische groei*, Groningen, Wolters-Noordhoff
- Sinderen, J., van, 1992, *Over pre-economen, beleidseconomen en wetenschappers*, oratie, OCFEB, Rotterdam
- Sinderen, J., van, 1993, Tien jaar aanbodbeleid, *ESB*, 27-1-1993, 76-79
- Sinderen, J., van, P.M. Waasdorp, 1994, Het aanbodbeleid van drie kabinetten-Lubbers, *ESB*, 22-8-1994, 848-852
- Teulings, C., 1993, 'De terugweg van rekenmeester naar econoom', in Bergh, H. van de, G. Both, P. Basset (red.), *Het Centraal Planbureau in Politieke Zaken*, Amsterdam (Wetenschappelijk bureau Groen Links), 50-62
- Toirkens, J., 1988, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Deventer, Kluwer
- Vijlbrief, H., 2001, *Economische politiek: van sturing naar ordening*, Oratie, VU
- Visser, W., 1993, 'De macht en onmacht van CPB-modellen', in Bergh, H. van de, G. Both, P. Basset (red.), *Het Centraal Planbureau in Politieke Zaken*, Amsterdam (Wetenschappelijk bureau Groen Links), 15-34
- Visser, J., A. Hemerijck, 1998, *'Een Nederlands mirakel'; beleidsleren in de verzorgingsstaat*, Amsterdam, AUP
- Zalm, G., 2000, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, Oratie, VU.
- Zanden, J.L., van, R.T. Griffiths, 1989, *Economische geschiedenis van Nederland in de 20<sup>ste</sup> eeuw*, Utrecht, Het Spectrum
- Zanden, J.L., van, 1997, *Een klein land in de 20<sup>e</sup> eeuw; economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht, Het Spectrum
- Zijlstra, J., 1990, 'Het belang van beleidsbakens', in Van Sinderen, J. (red.), *Het sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Opstellen aangeboden aan prof. dr. F.W.Rutten, Groningen, Wolters-Noordhoff, 387-394

# Over strategie in het overheidsbeleid: een persoonlijke impressie van de rol van AEP

*Hans Borstlap\**

*De strategieontwikkeling bij de overheid vertoont mankementen, mede als gevolg van de departementale indeling. De auteur geeft aan dat een bescheiden maar hoogwaardige strategievoorziening onder het ministerie van Algemene Zaken dit probleem zou kunnen verhelpen. Op economisch gebied lijkt de rol die de directie AEP gespeeld heeft in strategisch opzicht sterker in de jaren tachtig dan de jaren negentig.*

Wanneer vertrouwde beleidslijnen niet meer zo vertrouwd blijken te zijn ontstaat er ongenoegen bij de kiezers en daarna, dikwijls met enige en soms aanzienlijke vertraging, ook bij de gekozenen. De recente verkiezingsuitslag is hiervan een illustratie. Op zulke momenten kan er een zoektocht ontstaan naar wat onder de Haagse 'kaasstolp' kennelijk gemist werd. Waarom heeft men de trend niet aangevoeld? Is er voldoende kritische zelfreflectie geweest teen aanzien van de vertrouwde beleidslijnen? Is geprobeerd een voorstelling te maken van wat de nieuwe thema's zijn, of heeft men eenvoudig de bestaande voortgezet met wat marginale aanpassingen?

Deze momenten zijn een goede voedingsbodem voor een roep om strategie. Dit verlangen kan uitgroeien tot het zoeken naar een magische formule: strategie als wondermiddel tegen de dikwijls te laat onderkende 'geest van de tijd'.

---

\* De auteur was tot voor kort directeur-generaal strategie en arbeidsmarkt bij het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en is momenteel verbonden aan de Raad van State. Met dank voor commentaar op een eerste concept van dit artikel van drs. P. Van Leeuwe en dr. G. De Vries.