



## Autonome gemeenten

In de bundel *In gesprek met de overheid* stelt Drs. J. W. van der Dussen de vraag wat de waarde van de gemeente als zelfstandig rechtspersoon met eigen prioriteiten en verlangens is, indien zij niet meer zelf durft te kiezen en in feite anderen dwingt tot ingrijpen 1). Hij komt tot deze vraag na een interessante beschouwing over „De toekomst van de gemeenten”. In deze beschouwing toont hij aan dat het image van de gemeenten geleidelijk aan is vervaagd, zowel door toedoen van de centrale overheid als door toedoen van de gemeenten zelf.

We zouden ons moeten afvragen of dit vervagende image het gevolg is van de zich in versnellend tempo opvolgende maatschappelijke veranderingen, die het steeds moeilijker maken een grote organisatie efficiënt en effectief te besturen. Deze vraag stelt Drs. Van der Dussen niet, maar ze is wel uit zijn betoog af te leiden. Zo beschrijft hij hoe het komt dat het aantal taken en functies van de gemeenten gestadig afneemt en de centrale overheid een steeds grotere greep op de lokale werkzaamheden krijgt. Deze grotere greep is het gevolg van het feit dat gemeenten niet adequaat op de huidige problemen reageren, omdat zij over onvoldoende deskundigheid beschikken, omdat zij niet tot een afweging durven te komen en omdat vele problemen over de gemeentegrenzen heen reiken.

De vraag van Drs. Van der Dussen werd min of meer beantwoord voordat ze werd gesteld. In de eerste alinea van zijn beschouwing schrijft Drs. Van der Dussen namelijk dat de gemeenten helaas in de komende decennia een minder grote rol zullen gaan spelen dan in het verleden. Het woord „helaas” wordt niet toegelicht. Ik vermoed dat dit woord is ingevoegd voor ambitieuze deskundige gemeente-ambtenaren of omdat de auteur vindt dat de formulering en uitvoering van het overheidsbeleid zo dicht mogelijk bij de burgers dient plaats te vinden.

Deze laatste zinsnede voert ons naar het probleem van de optimale allocatie van middelen. Bij de formulering van een beleid moeten de belangen van de burgers en daardoor de beschikbare financiële middelen tegen elkaar worden afgewogen. Vooral in gemeenten met financiële tekorten is afweging van belangen en middelen van groot belang. Deze gemeenten komen er niet onderuit kwantitatief goed-gefundeerde prioriteitschema's vast te stellen, tenzij zij door een groter beroep op de doeluitkeringen aan de leiband van de centrale overheid willen lopen.

Het opstellen van een prioriteitschema vereist zowel politiek inzicht als politieke moed omdat iedere politieke partij per gemeente eigen wensen moet kunnen formuleren. Gemeenten moeten durven kiezen, schrijft Drs. Van der Dussen terecht. Het getuigt m.i. van weinig politieke moed, indien een raad eensgezind de problemen naar de centrale overheid afschuift, omdat de regering — zoals vaak wordt gesteld —

weinig middelen beschikbaar stelt. Ook centrale overheid en gezinnen, die van een karig inkomen moeten leven, ontkomen er niet aan te kiezen.

Drs. Van der Dussen besluit met de hoop uit te spreken dat de gemeenten niet zo onverstandig zullen zijn om door een gebrek aan begrotingsdiscipline hun bestaan verder in de waagschaal te stellen. Dit bestaan van de gemeente wordt ook aan de orde gesteld door Drs. R. Koppenberg die voor dezelfde bundel een artikel schreef over „De gemeentelijke autonomie, waar gaat dat heen?”.

Drs. Koppenberg lijkt zich erbij neer te leggen dat er aan deze autonomie wordt geknaagd door de steeds groter wordende samenwerkingsverbanden. Bovendien geeft hij de gemeenten een handvat om geen keuzen te maken, al zal dat niet zijn bedoeling zijn geweest. Zo schrijft hij dat het macro-economisch niet vereist is dat iedere gemeente een sluitende begroting heeft. Een dergelijke opmerking is voor iedere organisatie in een volkshuishouding te maken. Macro-economisch gaat het er immers om, de produktiemogelijkheden (middelen) in evenwicht te doen zijn met de gewenste bestedingen. De theoretische opmerking van Drs. Koppenberg kan slechts operationeel worden gemaakt indien van bovenaf wordt aangegeven welke gemeente een tekort mag hebben en hoe dat tekort mag ontstaan. Zou men hiertoe besluiten dan dreigt gemeentelijke politiek louter administratie ten behoeve van de centrale overheid te worden, waardoor de burgers nog verder van het beleid komen te staan dan nu reeds het geval is.

Alleen meerjarenplanning kan een ongewenst aantasten van de gemeentelijke autonomie voorkomen. Hierover schrijft A. van der Zijpp in de hier aangehaalde bundel. Van der Zijpp pleit voor het vaststellen van prioriteiten in de vorm van meerjarenplanning opdat een optimale benutting van de financiële middelen en de technische capaciteit kan worden bereikt. Van der Zijpp slaagt erin, duidelijk te maken dat deze planning niet moet worden uitgevoerd omdat dit administratief zo leuk is, maar omdat ze een dringende noodzaak is om de gemeenten in de huidige schaarste-economie zoveel mogelijk autonoom te laten.

L.H.

1) De bundel *In gesprek met de overheid*, voor f. 10 (excl. BTW en verzendkosten) verkrijgbaar bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten te Den Haag, werd samengesteld voor B. J. Thijssen, oud-gemeentesecretaris van Haarlem. Zie ook *De Nederlandse Gemeente* van 2 maart jl., waarin A. Venverloo deze bundel bespreekt en waarin Mr. A. Looten kritiek levert op het artikel van Van der Dussen.

# Inhoud

Autonome gemeenten .....	225
<b>Column</b>	
Bevolkingsgroei, door Drs. J. P. Pronk .....	227
<i>Dr. W. Winkelmanns:</i>	
Milieuverontreiniging, een economisch dilemma .....	228
<i>Drs. B. G. Zandstra-Andela:</i>	
De ontwikkeling van beleidsanalyse bij de rijksoverheid .....	232
<b>Maatschappijspiegel</b>	
De SER en het hoger personeel, door Dr. A. Peper .....	235
<b>Ingezonden</b>	
Brussel-Hoofdstad, door G. Deblaere met naschrift van Prof. Dr. F. Rogiers .....	236
<b>Mededelingen</b> .....	238/241
<b>Boekennieuws</b>	
H. Katzak: International Trade and the Balance of Payments, door Drs. A. Ketting .....	239

# Onderzoek

is nodig. Het NEI heeft zich daarop sinds 1929 gericht. Naast het pure onderzoekwerk houdt het zich bezig met het uitvoeren van opdrachten van overheden en bedrijfsleven in binnen- en buitenland. Het heeft thans ervaring op vele gebieden, in een spreiding over 50 landen. Er heeft in die periode een specialisatie plaatsgevonden, maar door de samenwerking in teams van economen, econometristen, wiskundigen, sociologen, sociaal-geografen, stedenbouwkundig ingenieurs en civiel-ingenieurs wordt een brede aanpak van de problemen gewaarborgd.

**Redactie**

*Commissie van redactie: H. C. Bos, R. Iwema, L. H. Klaassen, H. W. Lambers, P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck, A. de Wit.*  
*Redacteur-secretaris: L. Hoffman.*

**Adres:** Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016; kopij voor de redactie: postbus 4224.  
*Tel. (010) 14 55 11, toestel 3701.*  
*Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje meesturen.*

**Kopij voor de redactie:** in tweevoud, getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

**Abonnementsprijs:** f 78,00 per kalenderjaar (incl. 4% BTW); studenten f 46,80 (incl. 4% BTW), franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost).

**Betaling:** Abonnementen en contributies. (na ontvangst van stortings/giro-acceptkaart) op girorekeningno. 122945 t.n.v. Economisch Statistische Berichten te Rotterdam.

**Losse nummers:** Prijs van dit nummer f 2,50 (incl. 4% BTW en portokosten). Bestellingen van losse nummers uitsluitend door overmaking van de hierboven vermelde prijs op girorekeningno. 8408 t.n.v. Stichting het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam met vermelding van datum en nummer van het gewenste exemplaar. Abonnementen kunnen ingaan op elke gewenste datum, maar slechts worden beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

**Advertenties:** N.V. Koninklijke Drukkerijen Roelants - Schiedam, Lange Haven 141, Schiedam, tel. (010) 26 02 60, toestel 908.

Stichting  
Het Nederlands Economisch Instituut

**Adres:** Burgemeester Oudlaan 50, Rotterdam-3016; tel. (010) 14 55 11.

**Onderzoekafdelingen:**

Balanced International Growth

Bedrijfs-Economisch Onderzoek

Economisch-Sociologisch Onderzoek

Economisch-Technisch Onderzoek

Vestigingspatronen

Macro-Economisch Onderzoek

Projectstudies Ontwikkelingslanden

Regionaal Onderzoek

Statistisch-Mathematisch Onderzoek

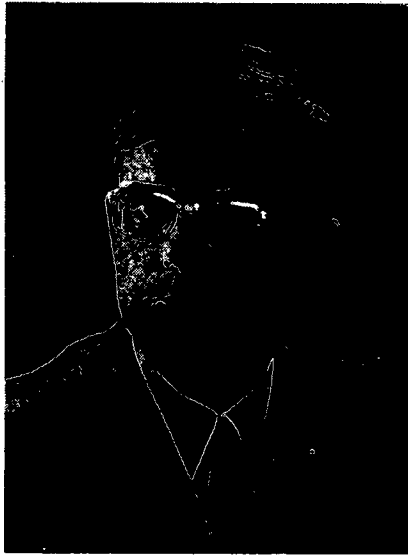
Transport-Economisch Onderzoek

# Bevolkingsgroei

Als het huidige groeipercentage van de wereldbevolking — 2%, een verdubbeling in 35 jaar — zich niet wijzigt, zal de wereldbevolking kort na het begin van de volgende eeuw tot 7 miljard mensen zijn gestegen. Zij zou daarna snel naderen tot een omvang waarbij het, gegeven de huidige stand van de techniek, bijna uitgesloten moet worden geacht dat alle mensen kunnen worden gevoed en minimaal noodzakelijk ontplooiingskansen kunnen krijgen. Van gelijke ontplooiingskansen wordt dan nog niet eens gesproken: die zijn er nu al niet, zij het dan dat die ongelijkheid op-dit moment minder het gevolg is van de snelle stijging van de wereldbevolking dan van de wijze waarop de economie in de wereld is georganiseerd. Recente schattingen (zoals die van de Club van Rome) van de grenzen van de groei der produktie, welke grenzen in belangrijke mate worden bepaald door de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, lijken echter iedere twijfel weg te nemen dat, zeker indien wordt uitgegaan van het huidige welvaartsniveau in de geïndustrialiseerde landen, gelijke ontplooiingskansen een utopie zullen blijven indien het wereldbevolkingsgroeipercentage binnen enkele decennia niet omlaag gaat.

Ook wanneer men afziet van die uiterst complicerende factor welke gelegen is in een verwachte absolute schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, vormt een hoge bevolkingsgroei een belangrijke hinderpaal voor een beleid dat gericht is op een snelle sociaal-economische ontwikkeling. Dat geldt zeker voor de ontwikkelingslanden, waar de achterstand in welvaart op de geïndustrialiseerde landen eerder toeneemt.

Juist in de ontwikkelingslanden voltrekt zich de geweldige bevolkingsgroei. Terwijl het bevolkingsgroeipercentage van de geïndustrialiseerde landen thans 0,9 per jaar bedraagt, wordt het in de ontwikkelingslanden geschat op 2,3 per jaar. De grote versnelling van de bevolkingstoename in de ontwikkelingslanden vindt zijn oorzaak in het feit dat zij nog hoge geboortecijfers behouden (momenteel ongeveer 4% per jaar, tegen gemiddeld 1,9% per jaar in de geïndustrialiseerde landen), terwijl hun sterftcijfer sterk is gedaald (tot thans minder dan 2% per jaar, tegen ongeveer 3% enkele decennia geleden, terwijl het sterftcijfer in de geïndustrialiseerde landen momenteel een kleine 1% bedraagt).



Deze verschillen zijn overigens van relatief recente datum. Tot ongeveer 1900 heeft de natuurlijke bevolkingsgroei in Europa en Noord-Amerika die in de overige gebieden overtroffen. Rond het begin van deze eeuw waren de bevolkingsgroeipercentages ongeveer gelijk (ruim 1%), zij het dan dat zij in de economisch meer ontwikkelde landen de resultante waren van zowel lagere geboorten- als sterftcijfers. Een verdere gelijkmatige daling van beide percentages in de economisch meer ontwikkelde landen, terwijl elders alleen het sterftcijfer terugviel, luidde het keerpunt in.

Dit betekent dat de hoge bevolkingsgroeipercentages in de ontwikkelingslanden wellicht beschouwd kunnen worden als karakteristiek voor een periode waarin de zogenaamde „demografische overgang” op een bepaalde manier plaatsvindt en nog niet is voltooid. Deze demografische overgang van hoge naar lage geboorten- én sterftcijfers zou kunnen plaatsvinden via kleine en geleidelijke dalingen van beide cijfers, doch vindt plaats, vooral tengevolge van de toepassing van de resultaten van de medische wetenschap, via een versnelde daling van het sterftcijfer, terwijl de vermindering van het geboortecijfer wordt vertraagd. (De daling van het sterftcijfer vindt vooral plaats in de jongere leeftijdsgroepen. De daardoor ontstane verjonging van de bevolking kan het geboortecijfer zelfs doen stijgen. Meer en betere medische voorzieningen betekenen bovendien dat de natuurlijke vruchtbaarheid toeneemt, en dat de zuigelingensterfte afneemt. Dit laatste kan echter de geboortefrequentie doen dalen).

De invloed van de economische ontwikkeling op de bevolkingsgroei lijkt zich vooral te voltrekken via de toepassing van de preventieve en curatieve gezondheidszorg (die zelfs op de economische ontwikkeling vooruitloopt) waardoor de sterfte daalt, en via de met

deze ontwikkeling gepaard gaande veranderingen in sociale structuren en in normen- en waardenpatronen. Deze veranderingen beïnvloeden vooral de geboortecijfers. In veel traditionele samenlevingen huwen de vrouwen jong, terwijl het hebben van veel kinderen de familie aanzien en invloed verleent. Kinderen vormen tevens een belangrijke produktiefactor, vooral in de landbouw, op jonge leeftijd reeds, waardoor de toch al geringe vormings- en verzorgingskosten van het kind het karakter kunnen krijgen van een investering die aan de ouders zelf, en niet pas op latere leeftijd aan het kind, ten goede komt. Dat investeringskarakter wordt nog versterkt door de omstandigheid dat kinderen in samenlevingen waar buiten de verwantengroep om geen georganiseerde sociale zekerheid bestaat, een verzekering vormen voor improductiviteit op latere leeftijd. Een hoog geboortecijfer in samenlevingen die aan het begin — staan van hun sociaal-economische ontwikkeling kan dan ook verklaard worden uit een rationeel micro-economisch gedrag, en vormt geenszins een aanwijzing voor onverschilligheid tegenover die ontwikkeling. Wanneer die zich voltrekt, veranderen de structurele kenmerken van de samenleving vaak zozeer, dat stimulansen tot het hebben van veel kinderen verdwijnen.

Intussen wordt deze economische ontwikkeling echter juist door de bevolkingsgroei afgeremd. Een toename van de bevolking noodzaakt zowel tot meer consumptieve uitgaven als tot meer investeringen om het voorzieningspeil per inwoner in stand te houden. Beide zullen uit de groei van de produktie moeten worden gefinancierd. En de landen waar dit probleem het nijpendst is, de landen met de hoogste bevolkingsgroei dus, hebben dientengevolge (vanwege de druk op de investeringen) én omdat het tevens de armste landen zijn met structureel lage investeringspercentages, de geringste mogelijkheden tot produktievergroting.

De conclusie ligt voor de hand. Aanwending van middelen ter vertraging van de bevolkingsgroei levert een veel effectievere bijdrage tot economische ontwikkeling dan welke andere strategie ook: geboortenregelingsprogramma's kosten relatief weinig en vormen, indien succesvol, een zeer rendabele investering omdat zij zoveel middelen kunnen

(slot op blz. 242)

# Milieuverontreiniging, een economisch dilemma (I)

DR. W. WINKELMANS\*

*Het hoofdmotief is: de economische wetenschap is niet bij machte vanuit haar theoretische kader en met behulp van haar eigen instrumentarium het probleem van de milieuhygiëne in goede banen te leiden. Slechts in tweede instantie kan zij richtinggevend zijn, nl. wat betreft het minimaliseren van de kosten verbonden aan de concrete strijd tegen de milieuverontreiniging. Deze tweede instantie is evenwel van fundamenteel belang met het oog op de toekomstige welvaartsevolutie.*

## 1. HET KENTHEORETISCH DILEMMA

### 1.1. Stelling

De milieuverontreiniging is in vele aspecten een door en door expretiaal effect — niet zelden omvat zij effecten waarvoor zelfs geen „markt” KAN bestaan, zoals op het vlak van de gezondheid, de rust, het esthetisch genot enz. Doordat de „omgeving”, gratis, of meestal vrijwel kosteloos kan worden gebruikt (verbruikt), heeft de milieuverontreiniging verontrostende afmetingen aangenomen. De bestrijding van de milieuverontreiniging vergt dermate economische offers, dat we voor een *typisch economisch keuze-probleem* komen te staan: schaarse alternatief aanwendbare produktiemiddelen dienen aangewend te worden ter bevrediging van onderscheidbare behoeften. De economische theorie kan echter moeilijk economisch-gekwalficeerde en niet-economisch-gekwalficeerde effecten op één lijn behandelen. Zij staat dus voor een *principiële keuze*: óf zij blijft binnen haar historisch afgebakend werkterrein, met name de verklaring van het economische proces op basis van een marktgebeuren, of daarvan afgeleide redeneringen, op gevaar af van verkeerde welvaarts-theoretische conclusies en wordt meer en meer wereldvreemd, óf zij verbreedt haar werkterrein op risico van „oeverloos” te worden en te desintegreren. Dit dilemma is zeer ernstig, omdat de moderne economie de uitdaging op zich heeft genomen, de externe effecten in de theorie te integreren. Zij is daar echter (nog) niet in geslaagd 1).

### 1.2. Discussie

De economische problematiek die achter dit alles schuil gaat, zit vervat in het niet bestaan van een markt voor de (externe) effecten van de milieuverontreiniging. Vandaar dat velen de mogelijkheid onderzoeken, deze verschijnselen te „internaliseren” of aan het ruilverkeer te laten deelnemen. Voor Hueting 2) is het zelfs maar een toevallige omstandigheid, dat sommige goederen wel over de markt gaan en andere goederen niet. Wij betwijfelen dit. Economisch gezien zou het wezenlijke verschil tussen produktiegoederen en milieugoederen wel eens juist in dat marktverschijnsel kunnen liggen.

Hier stelt zich dus een probleem van een maatschappelijk-relevante onderscheiding tussen *economische goederen* en

*niet-economische goederen*. Concentreert men zich op het „schaarste-aspect” 3) dan ligt het voor de hand dat tal van milieugoederen economische goederen zijn (geworden) 4). Concentreert men zich op het „geldelijke aspect” of op een essentieel kenmerk van een goed 5) dan ligt zulks echter niet zo voor de hand.

Het is in ieder geval zinvol te beseffen, dat er een fundamenteel verschil blijft bestaan tussen „economische goederen” als voedsel, werktuigen, sportuitrustingen, . . . . en „milieugoederen” of „nieuwe economische goederen” als vrije ruimte (natuur), heldere lucht, schoon water, . . . . Hoe schaars deze laatste ook mogen worden, toch zullen of moeten zij „vrij” blijven, willen zij hun eigen aard bewaren. Immers, het is óf uitgesloten deze goederen „af te zonderen” met het oog op het economisch gebruik ervan (bijv. 1 m<sup>3</sup> lucht, 1 km<sup>2</sup> oceaan) óf het is uitgesloten ze „objectief” te waarderen (bijv. een vrij uitzicht op natuurschoon, stilte).

Het begrip *schaarste* t.a.v. milieugoederen is zeer relatief en staat niet objectief vast, omdat er geen „markt” voor deze goederen is. Dit laatste wordt door vele economen betreurd en pogingen worden ondernomen om d.m.v. „marktconstructies” (zie volgende paragrafen) hierin verbetering te brengen. Wij betwijfelen de reële zin hiervan, omdat ongeacht het *schaarste-aspect* de meeste van deze goederen een wezenlijk verschil blijven vertonen: zij zijn eerst na generaties repro-

\* Aspirant Belgisch Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

1) „. . . . Het is thans meer dan een halve eeuw geleden sinds Marshall en Pigou het leerstuk van de externe effecten ontwikkelden en dat, afgezien van veel gepraat en geschrijf hierover, het niet tot veel praktische resultaten is gekomen”. Zie R. J. P. van Glinstra Bleeker, Enkele economische benaderingen van milieuhygiënische problemen, *ESB*, 16 juni 1971, blz. 567.

2) R. Hueting, *Wat is de natuur ons waard?*, Baarn, 1970, blz. 109.

3) We denken in het bijzonder aan P. Hennipmans definitie van de economische wetenschap zoals ze door Hueting in het kader van de milieuverontreiniging wordt verdedigd: „Het kenobject van de economie omvat het keuzeprobleem uit schaarse alternatief aanwendbare middelen ter bevrediging van rangschikbare behoeften” (ibid. blz. 106).

4) Nauw hieraan verbonden is de gedachte aan het teloorgaan van de „vrije goederen” in economische zin van het woord. In het licht van de definitie van deze term kan men stellen dat lucht, water enz. geen vrije goederen meer zijn (een raffinaderij — gebruiker van lucht — meer in een bepaald gebied, houdt gevolgen in voor andere verbruikers van lucht); doch om ze gelijk te kunnen schakelen met de andere economische goederen is er o.i. meer vereist, nl. een karakterverandering, en dit is meestal onmogelijk.

5) Een voorbeeld hiervan vinden we Marshalls definitie van een economisch goed: „It includes all those things external to man which 1. belong to him, and do not belong equally to his neighbours and therefore are distinctly his; and which 2. are directly capable of a money measure” (Cf. A. Marshall, *Principles of economics*, Londen, 1949, blz. 47; cursivering van ons).

Ook Pigou vond de geldelijke maatstaf essentieel ter onderscheiding: „. . . . though no precise boundary between economic welfare and non-economic welfare exists, yet the test of accessibility to a money measure serves well to set up a rough distinction”; A. C. Pigou, *The economics of welfare*, Londen, 1960, 4e druk, blz. 11.

duceerbaar (als het zo ver komt); de schaarste verschilt zeer hevig op zeer korte tijd en zeer korte afstand. Daarbij is het dikwijls uitgesloten de diverse milieugoederen afzonderlijk te beschouwen, omdat bepaalde nadelige externe effecten zich eerst laten gevoelen in geval verschillende zaken tegelijk gebeuren. Anderzijds is deze groep van expretiale verschijnselen zo heterogeen (vervuiling, gezondheidsschade, landschapsvernietigingen, natuurverarming, . . . .) dat uiteraard de herleiding op één economische noemer (het geld, de prijs) ondoenlijk blijkt 6).

De kern van de economische problematiek t.a.v. de milieuverontreiniging zit dus uiteindelijk verscholen in de berekenbaarheid van de kosten en de baten. De totale kosten worden immers gevormd door de kosten van de voorzorgsmaatregelen (preventieve), de kosten van controle en organisatie (administratieve + operatieve), de kosten gemaakt én door overheid én door particulieren ter vermijding en/of opheffing van de geleden schade, dit alles vermeerderd met het welvaartsverlies ten gevolge van de niet verijdelde milieuverslechtering. Vooral dit laatste is het moeilijkst in geld uit te drukken, niettegenstaande het voor velen essentieel is in het kader van de milieuverontreinigingsproblematiek. De baten daarentegen zijn nog veel moeilijker in geld uit te drukken.

Hiervoor is het immers nodig de waarde van de diverse milieugoederen te kennen. Omdat er echter voor de meeste dezer goederen geen markt KAN bestaan, vallen we terug op louter subjectieve preferenties en waarderingen. Uiteindelijk belanden we hier op het vlak van de levensbeschouwing en -waardering 7). In het licht van deze problematiek zullen we nu nagaan hoe een aantal economen gepoogd hebben deze problematiek op te lossen.

## 2. DE PARETIAANSE COMPENSATIETOETS

Een *Paretiaans welvaarts optimum* bestaat wanneer één of meer personen er niet op kunnen vooruitgaan zonder niet minstens één persoon erop te laten achteruitgaan 8). Door toepassing van de theorie der gefingeerde compensaties op de problemen van het leefmilieu, (waardoor een neo-Paretiaanse welvaartsmaatstaf ontstond) 9), heeft vnl. Mishan gepoogd tot welvaartstheoretische conclusies te komen, die ons uit de economische „impasse” moesten halen, of uit het eerder aangehaalde economisch-kentheoretische dilemma t.a.v. de milieuverontreiniging.

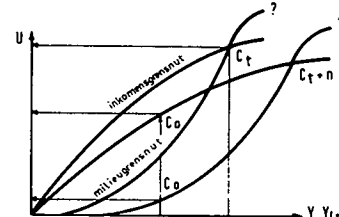
Met behulp van „compensating” en „equivalent variations” ( $V_i$ ) 10) geeft hij aan hoe de individuele welvaart en per slotsom de collectieve welvaart, behouden blijft of verhoogd wordt. Telkens wanneer bijvoorbeeld de som van de maximum bedragen ( $V_x$ ) die de milieuverontreinigers (zij die erop vooruitgaan), willen betalen groter is dan de som van de minimum bedragen ( $V_n$ ) die eventuele slachtoffers (zij die er slechter aan toe zijn, verlangen om vrede te nemen met de milieuverontreiniging is er sprake van een Pareto-welvaartsverbetering 11). Op die manier worden de externe effecten geïntegreerd in de Paretiaanse welvaartstheorie; de Pareto-optimaliteit verdraagt dus het voortbestaan van elk extern effect 12); de beslissing van wie wie vergoedt, beïnvloedt daarbij geenszins dit optimum.

Alvorens hierop kritisch in te gaan, zullen we deze redenering illustreren aan de hand van een grafische voorstelling van de *compensatietoets*.

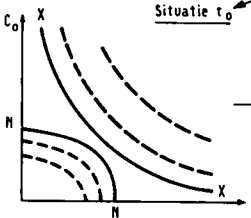
We beschouwen twee situaties:  $t_0$  = hedendaags;  $t_1$  = in de toekomst, met dien verstande dat, enerzijds de bevolking praktisch onverdeeld veel belang hecht aan de milieuhygiëne, ingevolge onderwijs, informatie, sensibilisatie enz., anderzijds de technologie „zuiverder” is.

In grafiek 1 wordt het effect van de voorlichting, de toenemende educatie en het stijgend inkomen afgebeeld aan de hand van een hypothetische nuttigheidsschaal. Waar er

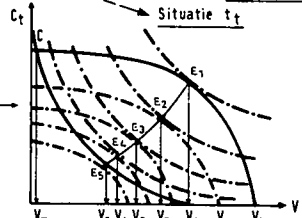
GRAFIEK 1



GRAFIEK 2.1



GRAFIEK 2.2



$C$  = compensatiehoogte ;  $V$  = verontreinigingsgraad  
 $U$  = nuttigheid ;  $Y$  = inkomen = welvaart ;  $Y, Y(t)$  = inkomen in functie van de tijd = productieverhogend = milieuverontreinigend

aanvankelijk ( $C_0$ ) geen denken aan is, dat het „nut” van het milieu opweegt tegen het „nut” van een stijgend inkomen (= productie), worden de milieugoederen met de tijd zo schaars dat hun grensnut sterk stijgt. Vanaf  $t+n$  is het milieugrensnut hoog genoeg opdat „compensaties” kunnen plaatsvinden. Dit alles wordt versneld teweeggebracht (bijv. vanaf  $t$ ) in geval van een „opvoedende” strijd tegen de verontreiniging 13).

De grafieken 2 geven weer wat onder beide hypothesen gebeurt: in  $t_0$  vinden geen compensaties plaats, omdat de minimumbedragen (lijnen NN) die de milieuverontreiniger vergt om de verontreiniging te verminderen groter zijn dan de maximumbedragen (lijnen XX) die de getroffensten willen betalen voor bijv. een productievermindering (c.q. vermindering in verontreiniging 14). In  $t_1$  ontstaat wel een onderhandelingsruimte ( $CV_x V_x$ ); de onderhandelingsresultaten zullen bij voorkeur op de lijn EE liggen (de zgn. „contractlijn”, cf. Edgeworth en zijn „box-diagram”). Belangrijker is evenwel vast te stellen, dat de mate van het terugdringen van milieuverontreiniging een groot vraagteken blijft (deze kan

6) Zie: B. Goudzwaard, *Ongeprijsde schaarste*, Den Haag, 1970, blz. 102. Ons inziens is het dus helemaal geen toeval dat deze goederen geen marktprijs hebben.

7) De waarde van de natuur hangt inderdaad af van de waarde van het „overleven”: „when we are evaluating the environment we are also evaluating man himself as part of a total system”. Zie K. E. Boulding in zijn discussie met A. V. Kneese, J. W. Carlson, R. W. Judy, M. J. Roberts, *Environmental pollution: economics and policy*, *American Economic Review*, mei 1971, blz. 168.

8) E. J. Mishan, *Cost-benefit analysis*, Londen, 1971, blz. 104.

9) Eigenlijk gaat de invoering van het compensatieprincipe om interindividuele welvaarts- of behoefte-bevredigingssituaties vergelijkbaar te maken terug op J. R. Hicks en N. Kaldor (1939).

10) E. J. Mishan, *Welfare economics*, New York, 1969, 2e druk, blz. 38 e.v., 63 e.v.; *Cost-benefit analysis*, blz. 114 e.v.

11) Klassieke voorbeelden van toepassing zijn de aanleg van een luchthaven, het gebruik van een lawaaierige grasmachine enz.

12) Niet alle externe effecten rechtvaardigen zelfs een compensatie; zij kunnen immers met een optimum verenigbaar zijn en bijgevolg Pareto-irrelevant zijn. Dit is ook het geval wanneer  $\sum V_i = 0$ ; gegeven

$V_x$  = positief,  $V_n$  = negatief.

13) In dat verband willen we even de opmerkingen van M. Dobb citeren i.v.m. het verlenen van een dynamisch perspectief aan welvaartstheorema's: „The individual and his structure of wants or preferences is a creature of a social milieu that continually undergoes historical change and changes individuals with it”. M. Dobb, *Welfare economics and the economics of socialism*, Cambridge, 1969, blz. 227. Vandaar dat op een bepaald ogenblik de veranderingen in gewoonten belangrijker kunnen zijn voor het welzijn van de mensen dan de maximale bevrediging van zijn individuele behoeften.

14) Elke indifferentiecurve weerspiegelt de veranderingen in compensatie bij één bepaalde productieomvang (c.q. milieuverontreiniging).

volgens de theorie van de „compensating variations” even- goed bij  $V_5$  als bij  $V_1$  liggen).

De relevantie én van het Pareto-optimum én van de compensatietoets kan sterk in twijfel worden getrokken 15).

1. De Paretiaanse optimaliteit stoelt op de volgende premissen:

- het individu weet wat best is voor zijn welvaart;
- de welvaart van de gemeenschap is afhankelijk van de welvaart van de individuen die deze gemeenschap samenstellen.

Volledige concurrentie wordt hierbij voorondersteld. De wereld waarin wij leven staat echter niet toe Paretiaans te denken, WANT:

- de prijzen zijn geen juiste signalen voor de optimale allocatie (cf. de ongecompenseerde effecten);
- er wordt geen rekening gehouden met de vraag of de bestaande welvaardsdistributie reeds optimaal is;
- in welke richting de compensatie plaats vindt, speelt hoe- genaamd geen rol, zelfs niet of ze gebeurt 16), want dan is zulks het bewijs dat er reeds een Pareto-optimum bestaat;
- de nodige kennis en/of het nodige inzicht ontbreken doorgaans opdat ex-ante reeds mag worden beweerd, dat het individu de beste beoordelaar is van zijn eigen welvaart;
- en zelfs al was dit zo, dan zou men in casu van de milieu- verontreiniging, wanneer het onomkeerbare processen betreft (bijv. uitsterven van een diersoort. . . .), ook de welvaart van de volgende generaties in ogenschouw moeten nemen, hetgeen uitgesloten is.

Het Pareto-optimum is dus een zeer beperkt optimum, met zeer beperkte geldigheid 17). Tenslotte, daar er wordt afge- zien van de wijzigingen in allocatie en distributie die uit de compensaties zouden kunnen voortvloeien is het totaal onmogelijk er voorschriften voor een economische politiek uit af te leiden.

2. De Paretiaanse compensatietoets toegepast op de milieuverontreiniging houdt naast vele ernstige tekort- komingen zekere gevaren in.

a. Om te beginnen wat de relevantie betreft. Ten einde de indifferentiecurven goed te kunnen weergeven heeft men zeer kunstmatige gevallen uitgedacht 18). Er wordt immers ver- ondersteld dat:

- de twee partijen — veroorzakers en getroffen — gelijke macht hebben;
- beide partijen geïnformeerd en gemotiveerd zijn;
- het eventuele vermogensverlies bekend is;
- reeds een optimale allocatie bestaat;
- de concurrentie volledig en volmaakt is.

In werkelijkheid ontmoeten we een veelheid van situaties 19), partijen 20) en verontreinigingen 21) die gepaard gaan met:

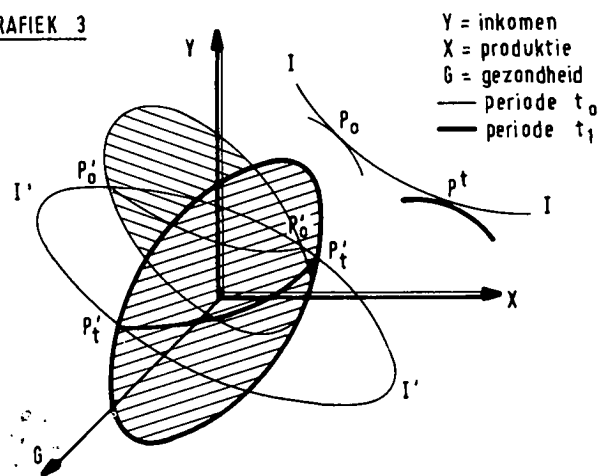
- ongelijke machtsverdeling;
- desinteresse;
- onwetendheid;
- misallocaties;
- hoge kosten van organisatie, controle, . . . .
- enz.

Kortom, zodra men overgaat op reële gevallen van milieu- verontreiniging, blijft niet veel meer over van de welvaarts- theoretische conclusies op basis van de gefingeerde compen- satietoets 22). Niet alleen omdat er in de grond toch inter- personele nutsvergelijkingen bij te pas komen 23), maar vooral omdat steeds belangrijke factoren niet in acht (kunnen) worden genomen. Een vrij eenvoudig voorbeeld zal de conse- quentie hiervan onmiddellijk verduidelijken.

Het is voldoende één aspect (dimensie) aan het preferentie- patroon toe te voegen, en de indifferentie kan heel anders komen te liggen (vgl. II met I'), terwijl preferentieverande- ringen in de ruimte en/of de tijd voortdurend conflict- situaties scheppen (vgl.  $P_0$  met  $P_t$  en  $P'_0$  met  $P'_t$ ); zie figuur 3).

Tenslotte wordt er nogmaals de aandacht op gevestigd,

GRAFIEK 3



dat gezien het ongelimiteerde rechtskarakter van de milieu- goederen niet gemakkelijk onderhandelingen ter compen- satie zullen plaats vinden, omdat in feite (en in rechte) niemand iets te „verkopen” heeft, terwijl nochtans de kosten van onderhandeling hoog zouden kunnen oplopen. Derhalve is het verkeerd de problemen van milieuvuiling in termen van groepen te stellen in plaats van in termen van de maat- schappij als één „levend” geheel (zie deel II).

b. Vervolgens wat de wenselijkheid van toepassing betreft. Vooreerst mag men niet uit het oog verliezen dat tal van externe effecten inzake milieuverontreiniging van een mondia- le omvang zijn en definitief schade kunnen veroorzaken 24). In zulke gevallen gaat het beslist niet op d.m.v. de com-

15) Mishan zelf heeft meermalen deze relevantie in twijfel getrokken. Dit komt o.m. duidelijk tot uiting in zijn „Pangloss on Pollution” (cf. Allen V. Kneese, Ralph C. d'Arge, W. J. Baumol, P. Bohm, E. Dahmén, L. B. Lave, E. Malinvaud, E. J. Mishan, K. G. Mähler en C. S. Russell, *The swedish j. of economics*, Environmental economics, maart 1971, blz. 115/120. Anderzijds verdedigt hij voort- durend institutionele veranderingen (cf. „Pareto Optimality and the Law”, in E. J. Mishan, *Welfare economics*, blz. 225/272) die de compen- satietoetsen zijns inziens beter zouden doen uitkomen.

16) Men spreekt namelijk desbetreffend van een *Pareto-symmetrie*, die helemaal geen weerspiegeling vindt in de ethica. Paretiaans is het best mogelijk dat de zwemmers zich verenigen om een bepaalde industrieel te compenseren voor de kosten van waterzuivering, doch ethisch maakt het een groot verschil uit, omdat de industrieel schade berokkent aan de zwemmers door het water te vervuilen; de zwem- mers berokkenen evenwel door hun activiteit geen rechtstreekse schade aan de industrieel, wel door hun aanwezigheid, doch dit is niet zonder meer vergelijkbaar.

17) Ook de moeilijkheden om bij verbetering van X's welvaart, Y's welvaart dezelfde te houden, mogen niet veronachtzaamd worden. Vebleniaanse effecten op gebied van consumptie bijvoorbeeld belet- ten zulks: „In this case we can no longer assume that more goods to one person with no less anyone else will necessarily be an improve- ment in welfare”. (M. Dobb, *Welfare economics and the economics of socialism*, blz. 21).

18) A. V. Kneese, Environmental pollution: economics and policy, *American Economic Review*, mei 1971, blz. 153/154.

19) Oude-nieuwe industrieën, in ontwikkelde en onderontwikkelde gebieden.

20) Industrie, overheid, consumptie, recreatie.

21) De ergste milieu-aantasting is het resultaat van een samenspel van activiteiten en beslissingen.

22) Cf. ook B. Goudzwaard, o.c., blz. 60.

23) Arrow heeft duidelijk bewezen aan de hand van de beper- kingen opgelegd aan zijn sociale welvaartsfunctie, dat als iedere individuele voorkeur moet worden geëerbiedigd (de zgn. consu- mentensovereiniteit), de overgang van individuele preferenties naar een sociale preferentie onmogelijk is. (Cf. K. J. Arrow, *Social choice and individual values*, New York, 1966, 2e druk, blz. 59, m.b.t. zijn „general possibility theorem”).

24) Klassieke voorbeelden zijn: de ophoping van persistente pestici- den in de natuurlijke keten, de klimatologische veranderingen inge- volge massale energieverstopping en een hogere concentratie van kool- dioxide en stof in de atmosfeer, de vervuiling van de oceanen door lozing van aardolie, zware metalen enz.

pensaties een optimale evolutie te bepalen 25). In dezelfde zin schreef Kneese 26): „I find it difficult to imagine that the social costs of forbidding the discharge of a heavy metal like mercury to watercourses could outweigh the social benefits”.

In praktisch alle gevallen van milieuverontreiniging doet men er het best aan de zaak *interdependent* te beschouwen, beter dan op grond van de causaliteit. Niet alleen is het meestal onmogelijk onvoorwaardelijk „schuldigen” aan te duiden 27) ook het milieu zelf, of de situatie, kan verantwoordelijk zijn voor de nadelige gevolgen. Een vestiging van een nieuwe petroleumraffinerij in Rijnmond, of in de Sahara is t.a.v. de milieuhygiëne niet helemaal hetzelfde. Het installeren van een groot waterreservoir kan stroomafwaarts de watervervuiling drastisch opdrijven hoewel geen van de aldaar gevestigde bedrijven meer lozen dan voorheen.

Zulks brengt ons tot een andere bedenking, die de Paretiaanse compensatietoets ook sociaal-economisch tot mislukken doemt. Het welvaarts optimum kan immers verstoord worden doordat de gebeurlijke „slachtoffers” medeverantwoordelijk zijn. Zij kunnen er nl. op uit zijn compensatiewinsten te maken door zich juist daar te vestigen waar zij schade ondervinden 28).

### 3. DE KWANTIFICERING (ECONOMISERING) VAN DE NATUUR

De basis-redenering is de volgende: de economische groei gaat gepaard met het al maar door „schaarser” worden van een hele reeks „common property resources” zoals water, lucht, bodem, stilte, natuurschoon, . . . . alsmede met een sterk toenemende „verontreiniging” en „labiliteit” van ons leefmilieu (zie ook par. 4). De projectie hiervan in de toekomst doet een waar „schrikbeeld” ontstaan: de wereld zal ineenkappen binnen vijftig jaar 29).

Ten einde het parallellisme tussen afbrokkeling van het leefmilieu en industriële expansie te doen ophouden, stellen verschillende economen voor het leefmilieu als een integrerend deel van de economische welvaart te gaan beschouwen. M.a.w. de diverse milieugoederen moeten een economische waardering verkrijgen, opdat zij mee worden verwerkt in het economische beslissingsproces. Volgens Klaassen, Hueting, Kneese, e.a. bestaat er trouwens vanuit economisch gezichtspunt geen verschil tussen deze nieuwe schaarse goederen en de goederen die ten koste hiervan geproduceerd worden. Er stelt zich dus voornamelijk de vraag hoe deze „goederen” te kwantificeren. Hierop antwoordt Hueting: „De waarde van een goed, dus ook van een omgevingsgoed, wordt ontleend aan de *functies* (gebruiksmogelijkheden) die het voor de mens heeft 30).

Dit lijkt zeer redelijk, maar biedt bij toepassing in de praktijk wederom een aantal onoverkomelijke *moelijkheden*.

a. Juist voor de milieugoederen zijn zeer veel functies te onderscheiden, die daarbij nog meestal in onderlinge concurrentieverhoudingen staan 31).

b. De waarde van milieugoederen is nooit in een continue functie vast te leggen: de menselijke gezondheid is afhankelijk van heel wat factoren, maar niet continu, d.w.z. binnen zekere grenzen, of boven zekere drempelwaarden verandert de waarde van het „natuurlijk goed” discontinu.

c. In de werkelijkheid kan men alleen uitgaan van het (eventuele) functieverlies, d.w.z. een raming maken van kosten van functieherstel ofwel van de kosten van alternatieve oplossingen, waarbij de nadelige effecten niet optreden. Deze kosten worden beschouwd als zijnde de (minimum) prijs van de (opgeofferde) milieugoederen. Niet alleen heeft men zodoende slechts zeer indirect de kostprijs berekend 32), maar deze kostprijs staat niet noodzakelijk in een juist (of evenredig) verband tot de waarde van het milieugoed met die bepaalde functie(s).

Het is de milieverslechtering (de kosten) die gemeten wordt aan het schaarser worden of het minder goed werken

van de oorspronkelijke functies van het milieu, niet de waarde van het leefmilieu zelf (de baten 33). En aldus zitten we weer te midden van het kentheoretische dilemma. Alleen de kosten van de milieuhygiëne kunnen relatief objectief worden bepaald, de baten van de milieuhygiëne zijn alleen subjectief te waarderen.

Hieruit volgt dat de kwantificering van de milieverslechtering in het kader van de economische evaluatie, in het bijzonder in een kosten-batenanalyse 34), slechts voorwaardelijk een oplossing biedt voor het economisch vraagstuk van het leefmilieu, en dan nog meestal slechts wanneer de prijs (waarde) van sommige milieugoederen „autonoom” op oneindig groot wordt gesteld 35). Zo niet, dan lopen we

25) „Gezien vanuit het criterium van de overschrijding van drempelwaarden (bedoeld wordt: minimum standaarden voor bepaalde verontreinigingen, Schr.ds.) is het nauwelijks interessant, of iemand er al dan niet in slaagt compensatie te krijgen voor de hem aangedane gezondheidsschade” (B. Goudzwaard, o.c. blz. 154). Interessant in dergelijke omstandigheden is bovenal de vermindering van het risico en/of het verlies.

26) A. V. Kneese, o.c. blz. 161.

27) Milieuverontreiniging is immers meestal het gevolg van een veelvoud van beslissingen en handelingen. Niemand afzonderlijk kan het resultaat — de vervuiling — dan ook voorkomen. Verder geldt de interdependentie ook tussen de diverse verontreinigingen onderling (cf. A. V. Kneese, o.c., blz. 156).

28) In die zin merkte Coase op: „People deciding to establish themselves in the vicinity of the factory will not take into account the fall in the value of production which results from their presence”. R. H. Coase, The problem of social cost, *The Journal of Law and Economics*, oktober 1960, blz. 1/44.

29) Cf. De MIT-prognose gemaakt door Forrester en Meadows.

30) R. Hueting, Kwantificering milieverslechtering, *ESB*, 7 april 1971, blz. 323. Als algemene functies van de natuur worden o.m. opgegeven: afvalverwerking; zuurstofproductie; verschaffing van recreatie; afwisseling en esthetisch genot.

31) Hueting (ibid. blz. 324) geeft alleen reeds voor „water” 11 functies op. Beslag leggen op één bepaalde functie gaat dikwijls ten koste van een andere functie (bijv. water als stortplaats van afval of als recreatief water).

32) Het markteffect is immers onrechtstreeks en „vertraagd” ingeschakeld: als de berekening van de waarde van de natuur in haar functie van recreatieverschaffer plaats vindt aan de hand van de optelling van verplaatsingskosten, bewakings- en onderhoudskosten voor natuurparken bijv., vakantiejutgaven enz., dan zal de prijs hiervan hoogstens gedeeltelijk in verband staan tot de schaarse van het milieugoed.

33) Nochtans wordt de verwarring dikwijls in de hand gewerkt door te schrijven dat men de waarde van 1 m<sup>2</sup> schoon oppervlaktewater, 1 m<sup>2</sup> schone bodem enz. heeft berekend. (Cf. H. J. van der Burg, De prijs van de schaarse, *ESB*, 6 januari 1971, blz. 7/8). Ook wanneer in Paretiaanse compensatietermen wordt geredeneerd, wordt al te licht vergeten dat de zgn. maximum-bedragen die de „verliezers” willen betalen geenszins de waarde weergeven die zij hechten aan het duingebied dat moet verdwijnen, de stilte die moet worden opgeofferd enz., omdat deze bedragen beperkt zijn door de actuele welvaart, het toekomstige inkomen en de bezittingen van deze verliezers. Bijgevolg zal ook al theoretisch niet gemakkelijk een compensatie (d.i. een Paretiaanse welvaartsverbetering) tot stand komen; hetgeen dan helemaal niet bewijst dat de waarde van de opgeofferde milieugoederen niet zou opwegen tegen de kosten van een alternatieve productie, te meer daar de zgn. minimum-bedragen die hiervoor zouden worden geveerd niet onderworpen zijn aan een dergelijke limitering! (Vgl. onze redenering in par. 2).

34) Een kosten-batenanalyse lost eigenlijk nooit iets op; de problemen waarvoor zij gemaakt worden, worden opgelost omdat een reeks vooronderstellingen gelden die het oplosbaar maken. „If we could find some benefit-cost analysis that would produce the best answer to social questions we would, in fact, have found utopia” (J. H. Dales, *Pollution, property and prices*, Toronto, 1968, blz. 39). De kosten-batenanalyse moet zich beperken tot de zgn. „tangible” kosten en baten, in welk geval de „benefit-cost-ratio” een indicatie geeft voor de minimum waarde van het ongekantificeerde (de „intangible effects” van het project bijv., die als pro-memorie-post zijn opgenomen). Want: „conversion into money figures may obscure important issues and may therefore lead to poor decisions” (Thillo E. Kuhn, o.c., blz. 25).

35) Men mag niet uit het oog verliezen dat sommige milieugoederen — in „cost-benefit”-termen — best als „single projects” zijn te beschouwen, omdat een alternatieve aanwending ervan uitgesloten is, althans binnen zekere grenzen. De waarde van verscheidene milieugoederen wordt daarom meer bepaald door het bevolkingsgetal dan door de functie(s) ervan. Met een exponentiële bevolkingsgroei stijgt de vraag naar milieugoederen eveneens exponentieel, en doet men beter de „prijs” op oneindig groot te stellen. (Vgl. E. J. Mishan, *Cost-benefit analysis*, blz. 58/59).

# De ontwikkeling van beleidsanalyse bij de rijksoverheid

DRS. B. G. ZANDSTRA-ANDELA\*

## Inleiding

In diverse landen werkt men reeds enkele jaren met methodieken en technieken, die ten doel hebben beleidsbeslissingen op meer rationele gronden te kunnen nemen. Vooral kan hier worden gewezen op de ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Reeds sinds 1961 is men daar bezig met het uitwerken van systemen en methoden om een duidelijker inzicht te verkrijgen in alle aspecten (d.w.z. economische, sociale, psychologische, bestuurlijke enz.) van het beleid. In 1961 startte men daar bij het ministerie van Defensie waarvan de doelstellingen werden onderzocht en in 1965 volgden andere agencies en departementen.

Aanvankelijk werd gepoogd een en ander snel door te zetten en ingang te doen vinden. Men heeft daarbij onvermijdelijke fouten gemaakt. Een van de belangrijkste was dat men het begrip voor de nieuwe methodieken zowel bij de beleidsambtenaren als bij de politici heeft onderschat. Thans is men in een langzamer tempo overgegaan en boekt men gestaag vorderingen op dit terrein.

In Canada en in Europa (o.a. in Zweden, Engeland, Finland, Frankrijk en Ierland) is het voorbeeld van de Verenigde Staten gevolgd met het voordeel van een latere start en daardoor de kans op aanloopfouten vermijgend.

Afhankelijk van de bestuurlijke situatie in een land en de meer of minder overzichtelijke begrotingsopstelling worden in deze landen 1) onderdelen van het zgn. „Planning, Programming and Budgeting System” 2) toegepast. Dit systeem houdt in dat de doelstellingen van het te voeren beleid worden geanalyseerd, alternatieven worden aangegeven ter realisering van deze doeleinden, een analyse wordt gemaakt van de effecten van de programma's ter bereiking van de doeleinden en dat vervolgens wordt nagegaan wat de kosten zijn voor ten-

---

voortdurend het risico, dat de kosten van functieberstel of van milieubehoud als veel te hoog worden ervaren; de juiste waarde van de „functie” is niet bekend. Deze benadering van de problematiek heeft alleszins een pluspunt t.o.v. de compensatietoets: met de tijd houdt zij wellicht een belangrijke stap in de richting van de minimalisering van de kosten van milieubehoud in 36). Voorlopig moet er voor worden opgepast, dat dergelijke minimalisering niet ten koste van dit milieubehoud gebeurt.

W. Winkelmanns

---

36) De econoom kan thans theoretisch wel bepalen hoe de sociale kosten van de milieuverontreiniging moeten worden geminimaliseerd, maar hij kan het vooralsnog niet in de praktijk omzetten. Wanneer één lid van de vergelijking niet bekend is (de waarde — prijs — van de natuur, of de menselijke welvaartsschade) kan zij niet operationeel worden gemaakt.

minste enkele jaren, d.w.z. de budgettaire consequenties voor 5 jaar van de huidige beslissingen en wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van deze beslissingen. De formulering van de doeleinden is toekomstgericht d.w.z. dat men zoveel mogelijk rekening houdt met de toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen.

Ook de evaluatie van het beleidsproces is een belangrijk onderdeel van deze nieuwe benadering. Het is niet moeilijk in te zien dat een dergelijk systeem niet in een klap kan worden gerealiseerd. Bovendien is het zelfs de vraag of alle aspecten via dit „systeem” moeten worden uitgewerkt. Zo kan een doeleindenanalyse waarbij men zich bezint op de vraag van het waarom van het beleid al zeer verhelderend werken.

Het gevaar van het invoeren van een dergelijk systeem is bovendien dat men wel het systeem gebruikt, maar dat men aan de essentiële problematiek voorbij gaat n.l. de doelstellingsanalyse en het zoeken naar alternatieve oplossingen.

## Ontwikkeling in Nederland

Hoewel men in Nederland zeker op de hoogte was van deze ontwikkelingen elders heeft men betrekkelijk lang gewacht daadwerkelijk iets in deze richting te ondernemen. Als een van de belangrijkste oorzaken hiervoor kan worden genoemd dat in Nederland de macro-economische planning alle aandacht kreeg. Pas in een later stadium realiseerde men zich dat een totaal plafond van overheidsuitgaven, aangegeven via de structurele begrotingsruimte, geen inzicht verschaft in de ontwikkeling van de diverse afzonderlijke uitgaven. Door het ontbreken van analyses was men onbekend met de betekenis en de mogelijke omvang van deze uitgaven voor langere perioden.

Bovendien is, in het algemeen gesproken, de begrotingsopstelling in Nederland overzichtelijker dan bijv. in de Verenigde Staten en Zweden. De laatste jaren wordt de behoefte aan een gecoördineerde aanpak in Nederland geleidelijk meer gevoeld, zowel bij de overheid als bij het parlement. In 1970 bij de behandeling van de ontwerp-Comptabiliteitswet, is door de Tweede Kamer uitvoerig aandacht besteed aan de mogelijkheden voor Nederland van een „Planning, Programming and Budgeting System”.

Mede op grond hiervan is in 1970 een interdepartementale ambtelijke werkgroep ingesteld. Deze werkgroep bracht in 1971 een rapport uit betreffende het karakter en de betekenis van de beleidsanalyse en de kosten-batenanalyse binnen de

---

\* De auteur is secretaris van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse.

1) Voor een overzicht van de ontwikkelingen in deze landen zie het artikel: „Rationalisatie van de Budgetbeslissing” door Drs. B.G. Zandstra-Andela in de bundel *Beleid belicht*, uitgeverij Samsom.

2) Zie o.a. C.L. Schultze, *The politics and economics of public spending*.



rijksoverheid 3). Behalve dit rapport heeft deze werkgroep aan de minister van Financiën een beleidsnota uitgebracht waarin zij aanbeveelt een interdepartementale adviescommissie op hoog ambtelijk niveau in te stellen, die als taak zal moeten hebben de systematische ontwikkeling van beleidsanalyse te stimuleren en te coördineren. De ministerraad heeft op 7 mei 1971 tot een dergelijke commissie besloten.

#### De Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA)

De COBA werd op 3 november 1971 door de minister van Financiën geïnstalleerd. Alle departementen zijn in deze commissie op hoog ambtelijk niveau vertegenwoordigd. Enkele departementen hebben meer dan één vertegenwoordiger, daar de onder het betreffende departement behorende diensten, zoals het Centraal Planbureau, de Rijksplanologische Dienst en de Directie Overheidsorganisatie en -Automatisering een zgn. „kwaliteitszetel” bezetten. Ook het nog in te stellen Sociaal-Cultureel Planbureau zal lid worden van de COBA. Het is mogelijk om niet-ambtelijke deskundigen bij de werkzaamheden te betrekken. De voorzitter van de commissie is de Directeur-Generaal van de Rijksbegroting. Het secretariaat van de commissie berust bij het ministerie van Financiën. (Voor de installatierede van minister Nelissen en de antwoordrede van de Voorzitter, Drs. A. J. Middelhoek, wordt verwezen naar *Beleidsanalyse*, 1, 1972).

De opdracht van deze commissie is vastgelegd in de Ministeriële Beschikking van 20 oktober 1971, nr. A 71/14227 (gepubliceerd in *Beleidsanalyse*, 1, 1972). Deze opdracht luidt:

- het desgevraagd of op eigen initiatief adviseren en rapporteren aan de regering omtrent de betekenis van de beleidsanalyse voor het beleid in het algemeen, de bruikbaarheid voor de verschillende toepassingsgebieden en de uitbreiding van het terrein waarover de analyses zich kunnen uitstrekken;
- stimulering van de toepassing van beleidsanalyse bij de ministeries door het verschaffen van informatie en documentatie en het aangeven van mogelijkheden tot verbetering van bestaande vormen van beleidsanalyse en het initiëren van de toepassing voor nieuwe gebieden;
- coördinatie van de ontwikkeling en uitbreiding van beleidsanalyse over de verschillende ministeries en vergelijking van de waarde van de analyses van de verschillende ministeries voor de praktijk;
- het ontwikkelen van geschikte methoden voor nieuwe te ontwerpen toepassingsgebieden voor de beleidsanalyse en het volgen van de ontwikkeling van de wetenschap op het terrein van moderne begrotingssystemen.

De Commissie, die driemaal per jaar vergadert, besloot in haar eerste vergadering een kwartaalbericht uit te geven. De COBA acht het belangrijk informatie te verstrekken, via dit tijdschrift, over de ontwikkelingen op het gebied van de beleidsanalyse in Nederland en in het buitenland. De onderwerpen die onder meer aan de orde zullen worden gesteld zijn: de methodieken en technieken van kosten-batenanalyses, doeleindenanalyses, programmastructuren, bestuurlijke aspecten van de beleidsanalyse, de mogelijkheden voor de lagere publiekrechtelijke lichamen op het terrein van beleidsanalyse en de problematiek van de zogenaamde „onmeetbare” factoren.

#### Werkgroepen van de Commissie

De Commissie heeft reeds diverse interdepartementale werkgroepen ingesteld. Naar de aard van de werkzaamheden kan een onderscheid worden gemaakt naar onderwerpen van algemene aard en onderwerpen die een bepaald beleidsproject betreffen.

sinds 1917

sinds 1917

### STENOGRAFENBUREAU

W. STEMMER & Zn. B.V.

Schiebroekseweg 22-24, telefoon (010) 22 38 66  
postbus 35007, Rotterdam

vervaardigt o.a. de officiële gemeenteraadsverslagen van Arnhem, Baarn, Best, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Hilversum, Maastricht, Rheden, Rotterdam, Tilburg en Veldhoven. Wij leveren ook:

### notulen van directie- en aandeelhoudersvergaderingen

De jarenlange gedegen ervaring van ons bureau, toepassing van moderne geluidsopnametechniek en vooral onze eerste-klas medewerkers garanderen snel en accuraat werk, uitgevoerd op uiterst betrouwbare en discrete wijze.

I.M.

Ten aanzien van de onderwerpen van algemene aard zijn drie werkgroepen ingesteld:

- de werkgroep „Beleidsdoelstellingen”; Inmiddels heeft deze werkgroep een interimrapport 4) uitgebracht. In dit rapport is een eerste aanzet gegeven tot een doeleindenanalyse bij de rijksoverheid. De werkgroep heeft een inventarisatie gemaakt van de departementale doelstellingen op hoog abstractieniveau en deze ingedeeld en gecombineerd aan de hand van een bepaald referentiekader. Deze hoofddoelstellingen van het overheidsbeleid zullen vervolgens per departement worden uitgewerkt en gespecificeerd. Bij het ministerie van Defensie, Landbouw en Visserij, alsmede onderdelen van de ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken heeft men hiermee een aanvang gemaakt;
- de stuurgroep „Opleiding voor beleidsanalysten” 5); Deze stuurgroep houdt zich bezig met de voorbereiding van een opleiding van beleidsanalysten bij de overheid. De cursus zal in het najaar van 1973 starten. Hierbij wordt gedacht aan een oriënteringscursus van een week voor de ambtenaren, onder wier verantwoordelijkheid de analyses moeten geschieden, en een trainingcursus voor de ambtenaren die de analyses moeten maken van (voorlopig) vier weken;
- de werkgroep „Normen en maatstaven voor kosten-batenanalyses” 5); De taak van deze werkgroep is het bestuderen van de diverse aspecten welke bij kosten-batenanalyses voorkomen. Het ontwikkelen van normen en maatstaven om op deze wijze te komen tot een eenduidige behandeling van deze aspecten in de praktijk bij alle departementen.

De projectgroepen bestuderen onderwerpen die een geheel verschillend karakter hebben. Deze werkgroepen 6) zijn:

- de Commissie „Onderzoek beheer terreinen Staatsbosbeheer”;
- de werkgroep „Beleidsanalyse stadsvernieuwing”;
- de werkgroep „Analyse van maatregelen ter beperking van het ziekteverzuim en blijvende voortijdige arbeidsongeschiktheid”;
- de werkgroep „Beleidsanalyse kinderdagverblijven”;
- de werkgroep „Methodiek wetenschapsbeleid”.

3) Gepubliceerd in *Beleidsanalyse*, 1, 1972.

4) Interimrapport van de werkgroep Beleidsdoelstellingen, gepubliceerd in *Beleidsanalyse*, 3, 1972.

5) Zie *Beleidsanalyse*, 1, 1973.

6) Voor een beschrijving van de werkzaamheden zie het Jaarverslag van de COBA (in het nog te verschijnen) *Beleidsanalyse*, 2, 1973.

De beleidsanalyse op de verschillende departementen wordt verricht onder de eigen verantwoordelijkheid van het betreffende departement en geschiedt op vrijwillige basis. Het secretariaat van de COBA neemt als lid van deze werkgroepen aan de werkzaamheden deel. Op deze wijze wordt de coördinatie van de beleidsanalyse in de diverse werkgroepen nagestreefd. Bij de algemene werkgroepen verzorgt het COBA-secretariaat de secretariaatswerkzaamheden.

### Karakter van de beleidsanalyse

Bij de beleidsanalyse worden de verschillende aspecten van het beleid bekeken en niet, zoals soms ten onrechte wordt gesteld, alleen de financieel-economische aspecten. Veel aandacht wordt geschonken aan o.a. de ecologische, sociale, culturele en bestuurlijke effecten van het te onderzoeken beleid. Bij de uitwerking van de complexe hoofddoelstelling in enkelvoudige (concrete) doelstellingen worden de doeleinden hiërarchisch gerangschikt. Dit is geen eenvoudige zaak, daar zoals Wildavsky zegt: „It cannot be emphasized too strongly that a (if not the) distinguishing characteristic of systems analysis is that the objectives are either not known or are subject to change”.

Men zal deze beleidsdoeleinden moeten opsporen en formuleren met behulp van de deductieve en inductieve methode. Dit houdt in dat men enerzijds zich gaat bezinnen op hoe het beleid zal moeten zijn in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, anderzijds tracht men de doeleinden op te sporen via een inventarisatie van het gevoerde beleid. Deze twee methoden geschieden simultaan en worden met elkaar geconfronteerd. Uiteraard speelt de analyse zich af binnen de bestuurlijke en politieke context. Het zou niet juist zijn hiervan te abstraheren. Het is echter niet alleen van belang de doelstellingen aldus op tafel te krijgen, maar tevens zal men moeten trachten te weten te komen van welke filosofie men bij de formulering is uitgegaan. Men moet als het ware achter de doelstellingen kijken om te zien of dit wel de juiste formuleringen zijn.

Met deze doelstellingsanalyse en het aangeven van alternatieven voor het bereiken van de doelstellingen is het mogelijk de „policymaker” zodanig te informeren, dat de consequenties van de te nemen beslissingen beter kunnen worden afgewogen. Hiertoe is het noodzakelijk niet alleen een kwalitatieve opsomming te geven van de vele aspecten van het beleid, maar deze maatschappelijke kosten en baten (effecten) zoveel mogelijk te kwantificeren.

Het meten zal in eerste instantie moeten geschieden in de eigen grootheden, bijv. het aantal doden en/of gewonden in het verkeer, reistijdwinsten of -verliezen in uren, geluidshinder in decibels, bijv. stad vernieuwing bijv. de opgeofferde monumenten enz.

Na het meten komt de fase van het waarderen. Hierbij tracht men de maatschappelijke kosten en baten zoveel mogelijk onder één noemer te brengen – meestal is dit de geldnoemer. Indien het onder één en dezelfde noemer brengen niet mogelijk blijkt, is een kosten-effectiviteitsanalyse een waardevol instrument.

Niet alleen deze voorbereiding van het beleid is van belang, maar ook de evaluatie, waarbij men de effectiviteit tracht te meten, d.w.z. de behaalde resultaten worden in verband gebracht met de doelstellingen. Evaluatie kan tot gevolg hebben, dat het beleid moet worden herzien, hetzij door andere instrumenten te kiezen, hetzij door de doelstellingen bij te stellen.

### Rationalisering en democratisering van het beleid

De bezorgdheid die door sommige politicologen 7) wordt geuit over de grote aandacht voor de rationalisatie van het beleid en daarom minder voor de democratisering lijkt ongegrond. Indien we in navolging van Prof. Hoogerwerf onder rationaliteit verstaan: de mate waarin het gedrag op het kiezen en bereiken van doeleinden is gericht, en de mate waarin het gedrag tot het bereiken van de gekozen doeleinden leidt, m.a.w. effectief is, zal de beleidsanalyse hierin een belangrijke bijdrage leveren.

Onder democratisering van het overheidsbeleid is volgens Prof. Hoogerwerf te verstaan: het vergroten van de mogelijkheden voor de burgers om het beleid van de overheid direct of indirect te beïnvloeden. In de laatste tijd staan ten aanzien van de democratiseringsgedachte twee opvattingen centraal: meer directe inspraak van de individuele burgers en meer openheid van het ambtelijke apparaat. Over inspraak zegt Arnstein: „the idea of citizen participation is a little like eating spinach; no one is against in principle because it is good for you” 8).

Aan de andere kant is het niet zo dat meer inspraak en een grotere openbaarheid op zich voldoende zijn om tot een grotere democratisering te komen. Inspraak heeft alleen effect indien men weet wat de essentie is van het probleem, en openbaarheid heeft alleen zin als dit geschiedt via overzichtelijke informatie. De ambtelijke geheimhouding is niet zozeer de bottleneck als wel de onoverzichtelijke overvloed 9).

Het gaat er bij de openbaarheid om dat een gestructureerde informatie beschikbaar komt. Alleen op deze wijze kan men (zowel aan de kiezer als aan het parlement) duidelijk maken welke alternatieven en mogelijkheden er zijn. Via de daarvoor benodigde rationalisatie van het beleid — zoals de COBA zich dat voorstelt — wordt het inzicht verkregen om de wens van inspraak van de burgers inhoud te verlenen en deze, met behoud van de verantwoordelijkheid van de daartoe bevoegden, op zinvolle wijze uit te oefenen.

### Slotbeschouwing

In het bovenstaande is uiteengezet op welke wijze men bij de Nederlandse rijksoverheid de internationaal toegepaste moderne technieken en methoden ten aanzien van de rationalisering van het beleid tracht toe te passen op de eigen situatie. Gezien de werkzaamheden van de Commissie en de belangstelling, zowel van het parlement, de universiteiten en de departementen zelf kan men constateren dat het instellen van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse een belangrijke en goede beslissing is geweest.

Het is wellicht overbodig te vermelden dat de verdere toepassing en uitwerkingen veel studie zullen vergen. Het knelpunt bij de beleidsanalyse is echter niet alleen het toepassen van de technieken. Het probleem is dat moet worden aangegeven wat „ought to be done, not simply how to do it – and honors go, to people who . . . find out what the problem is”, merkt hierover Quade 10) op.

**B.G. Zandstra-Andela**

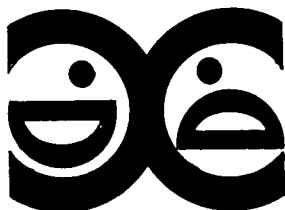
7) Prof. Dr. A. Hoogerwerf, *Politikologie en Beleid, Civis Mundi*, juni-juli 1972.

8) S.L. Arnstein, A ladder of citizen participation, *Journal of American Institute of Planners*, juli 1969.

9) Prof. Dr. G.H. Scholten, De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur, *Acta Politica*, V, 1969-1970.

10) E.S. Quade, *Analysis for Military Decisions*, Chicago, 1964.

**Indien u niet álles op economisch gebied kunt lezen,  
dan kunt u ESB onmogelijk missen.**



## De SER en het hoger personeel

DR. A. PEPER

Vlijtige lezers van de kolommen van dit blad zullen bekend zijn met mijn standpunt dat de Sociaal-Economische Raad (SER) van het sociaal-economische toneel zou moeten verdwijnen. Ik heb in een aantal artikelen proberen aan te tonen dat dit standpunt voortvloeit uit een analyse van de ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen en — in relatie daarmee — de positie van regering en parlement 1). Geconstateerd moet worden dat de laatste tijd steeds meer geluiden te vernemen zijn waarin twijfel wordt uitgesproken over plaats en functie van de SER. Kortgeleden heeft de vakbeweging gedreigd de SER te verlaten wanneer daar het besluit zou vallen om de Nederlandse Centrale van Hoger Personeel (NCHP) — een zgn. categorale organisatie — een zetel te verschaffen in de SER.

Een ander kritisch geluid viel op te vangen uit de mond van de leider van de PvdA, Drs. J. M. den Uyl, die op een studium-generale-bijeenkomst van de Universiteit van Groningen over de verhouding regering-parlement, het instituut van de SER en de kroonleden onder vuur nam. Hij heeft ernstige bedenkingen tegen het functioneren van geïnstitutionaliseerde adviesorganen als de SER. „Deze hebben bevriezend gewerkt. Er waren gevallen dat de Tweede Kamer nauwelijks iets anders kon doen dan instemmen. We zullen moeten overwegen naar welke andere structuren van overleg we toe moeten. Daarbij zullen we ons ook moeten afvragen of de kroonleden wel op hun plaats zijn in de SER. Zij kunnen niet ter verantwoording worden geroepen” 2).

De directe aanleiding tot de toenemende kritiek was het, al jaren op tafel liggende, verzoek van de NCHP om aan het georganiseerde overleg in de SER deel te nemen. Dit verzoek heeft opnieuw actualiteit gekregen nu bij de cao-onderhandelingen (o.a. bij Hoogovens) de vakbonden ook het hoger personeel onder een cao willen brengen. De organisaties van hoger personeel betwisten het recht van de bonden om ook voor het hoger personeel een collec-

tief contract te sluiten. Zij vinden dat weinig democratisch en eisen een plaats aan de onderhandelingstafel wanneer daar ook over hun arbeidsvoorwaarden wordt gesproken. De vakbeweging is van mening dat zij in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen nu eenmaal het exclusieve recht tot het afsluiten van collectieve contracten heeft gekregen, reden waarom zij zich zo fel verzet tegen een plaats van de NCHP in de SER. Bij toelating van de NCHP zou namelijk die exclusiviteit worden doorbroken. En dat is geen geringe zaak. Men dient zich namelijk te realiseren dat wanneer de NCHP een zgn. erkende vakbond zou worden, het tot dusver gegroeide systeem van de regeling van arbeidsverhoudingen op losse schroeven komt te staan. Is men voor de toelating van de NCHP, dan is men — gezien de verstrekkende consequenties — gehouden aan te geven wat dit betekent voor de structuur van ons arbeidsbestel (zoals bijv. in de sfeer van het arbeidsrecht, de vormen van overleg, de overleginstellingen e.d.). Ik heb de indruk dat de consequenties in deze nog onvoldoende over het voetlicht zijn gekomen.

Betrekken we deze hele affaire op de SER, dan valt daarover het volgende op te merken. De SER is een officiële adviesinstelling van het georganiseerde bedrijfsleven voor de regering; de regering is staatsrechtelijk zelfs verplicht de SER over een groot aantal vraagstukken advies te vragen alvorens zelf tot beleidsuitvoering over te gaan. In de SER zijn de zgn. erkende werkgevers- en werknemersorganisaties aangewezen als vertegenwoordigers van de desbetreffende groeperingen. Uit democratisch oogpunt zit hierin al een forse beperking van de rechten van diegenen die niet bij bovengenoemde organisaties zijn aangesloten. In strikte zin is de SER nooit representatief geweest. Men zou dit kunnen billijken m.b.t. die werknemers en werkgevers die zich in het geheel niet hebben georganiseerd, moeilijker wordt het wanneer zij wel georganiseerd zijn, maar niet zijn aangesloten bij de erkende organisaties. De SER-constructie is even simpel als statisch. Simpel, in zoverre zij

bepaalde, zij het wel de belangrijkste, groeperingen aanwijst als vertegenwoordigers van *alle* werkgevers en *alle* werknemers. Statisch, in zoverre zij geen ruimte laat voor het veroveren van een plaats door belangenorganisaties die in de loop der tijd aan betekenis hebben gewonnen, doch zich niet thuis voelen bij de eerder aangewezen organisaties. Dit statische past volledig in het corporatieve denken, waaraan de SER voor een belangrijk deel zijn ontstaan te danken heeft.

De vraag om toegang tot de SER door organisaties die nog niet in de Raad vertegenwoordigd zijn (of: zich vertegenwoordigd voelen), wordt vnl. gevoed door de *staatsrechtelijke* positie die aan de SER is toegekend. Op die gronden worden spelregels uit het staatsrecht (de politiek) van toepassing verklaard op dit orgaan. Het denken in termen van representativiteit kan hierop worden teruggevoerd. Niet slechts staatsrechtelijk, maar ook materieel heeft het functioneren van de SER dit soort denken aangewakkerd. Ten aanzien van een zeer omvangrijk deel van het regeringsbeleid is de voorbereiding feitelijk in handen gegeven van de SER (vgl. de hierboven geciteerde opmerkingen van Den Uyl, die met deze materie zeer goed op de hoogte is). In het wat modieuze jargon van vandaag: de SER functioneert als „alternatief” parlement. Zou de SER zich alleen hebben beziggehouden met de zaken die de directe belangen raken van werkgevers en werknemers, dan zouden aanspraken van allerlei groeperingen (o.a. de consumentenorganisaties) op vertegenwoordiging minder sterk staan.

1) Zie o.m.: De overgangsjaren van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, *ESB*, 13 januari 1971, blz. 28-36; De Nederlandse arbeidsverhoudingen: coalitiemodel in wording, *ESB*, 11 oktober 1972, blz. 960-977. Deze bijdragen en reacties hierop zullen — onder mijn redactie — eind van deze maand verschijnen in een bundel, getiteld: *De Nederlandse arbeidsverhoudingen, continuïteit en verandering*. Rotterdam, 1973.

2) Als geciteerd in *NRC Handelsblad* van 3 maart 1973.

Men kan stellen, dunkt mij, dat de SER qua constructie van het begin af dubieus is geweest. Aan de ene kant maar gedeeltelijk representatief, aan de andere kant een staatsrechtelijke functie — materieel nog versterkt door een proliferatie van activiteiten —, die uitnodigt de representativiteit te vergroten. Wie op het ogenblik zijn claim op een plaats in de SER argumenteert vanuit de representativiteitsformule heeft op het eerste gezicht geen slechte papieren, maar mis-

a. dat de representativiteit van de erkende organisaties in de SER altijd partieel is geweest, zij het dat in het arbeidsrecht de representativiteit wel is erkend doordat de collectieve contracten ook gelden voor de zgn. ongeorganiseerden. Er bestaan m.a.w. geen duidelijke criteria voor de vaststelling van de representativiteit van de organisaties. De erkende organisaties in de SER hebben een toegeschreven positie. In het geval van het hoger personeel kan de vakbeweging — met het bovenstaande als uitgangspunt — heel goed verdedigen dat er geen reden is de NCHP in de SER op te nemen. Zij heeft immers onder haar leden een, weliswaar bescheiden, groe-

pering die qua positie vergelijkbaar is met het NCHP. Het schermen met getallen (het aantal leden) heeft dan ook — bij het ontbreken van getalscriteria — weinig zin. Een oplossing zou kunnen zijn dat een hogere instantie (de regering) aan de NCHP een positie *toeschrijft*, een handeling die geen werkelijke oplossing biedt omdat de vakbeweging heeft aangekondigd dan de SER te verlaten. Een denkbare andere oplossing is — die overigens het afscheid betekent van de huidige SER — om organisaties van werkgevers en werknemers per x aantal leden (of welk ander getalscriterium men ook maar wil bedenken) 1 zetel in de (nieuwe) SER te geven (vgl. de Omroepwet);

b. het feit dat consequente doorvoering van de representativiteit leidt tot een waslijst van organisaties (niet uitsluitend werkgevers en werknemers!), die een plaatsje aan de SER-tafel willen hebben. Als er dan — terecht — aan deze organisaties democratische eisen (bijv. verkiezingen) worden gesteld, zijn we inmiddels bezig met verkiezingen voor het „alternatieve” parlement. Want we mogen immers van de „kiezers” eisen dat zij geen dubbele

stemmen (bijv. én als lid van een consumentenorganisatie én als werknemer, resp. werkgever) uitbrengen.

Het is te hopen dat de partijen in de SER inzien dat geen van de hierboven genoemde wegen begaanbaar zijn. De wijzigingen die zich in onze arbeidsverhoudingen (en in de politiek in het algemeen) voltrekken, maken de SER tot een steeds minder bruikbaar instrument. De feiten van de constructie waren minder zichtbaar in rustiger perioden in ons arbeidsbestel. In de meer geprofileerde tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers, krijgen de kroonleden plotseling een soortgelijk gewicht, dat zij niet kunnen ontlenen aan hun ongetwijfeld grote deskundigheid, op grond waarvan zij (in de meest gangbare visie) zijn „ingehoord”. Zij worden door de Kroon benoemde politici zonder partij, terwijl zij wel partij moeten kiezen. In het geval van de toelating van de NCHP waren zij het die door hun (wisselend) stemgedrag beslisten over de toelating. Trefender illustratie van het proces /van ontbinding waarin de SER zich bevindt, is nauwelijks denkbaar.

**Bram Peper**

**ESB**

Ingezonden

## Brussel-Hoofdstad

In *ESB* van 7 februari jl. verscheen een artikel van F. Rogiers over Brussel-Hoofdstad. Dit artikel lijkt mij ten zeerste vatbaar voor enkele correcties en preciseringen. Het artikel van Rogiers is niet helemaal duidelijk voor de gemiddelde Belg laat staan voor de lezers in Nederland.

Ofschoon de regionaliseringsidee geen unicum is voor België zijn toch bepaalde vormen ervan gekruid door onze specifieke „communautaire problemen” (in casu het bestaan van drie taalenteiten, nl. Vlaanderen: Nederlandstalig, Wallonië: Franstalig en Brussel: tweetalig).

### Economische decentralisatie

De heer Rogiers schrijft:

„Het recent in België afgesloten politiek regeerakkoord (...) voorziet onder meer dat

het gewest Brussel (voorzien in de Grondwet artikel 108 quater) zal worden beperkt tot de 19 gemeenten van de Brusselse agglomeratie voor de uitvoering van de economische decentralisatie”.

Drie correcties wil ik hierop aanbrenge.

1. De notie van de afbakening van het Brusselse gewest tot de 19 gemeenten van de Brusselse agglomeratie, staat niet in het regeerakkoord zelf, maar wel in een daarbij aansluitend protocol tussen de politieke partijen die deel uitmaken van de huidige regeringsformatie.

Dit protocol houdt in dat zo er geen meerderheid wordt gevonden voor een andere afbakening van het Brusselse gewest (ruimer dan 19 gemeenten dus) de regeringspartijen zich ertoe verbinden het Brusselse gewest te beperken tot de 19 gemeenten.

2. De afbakening van het Brusselse

gewest is voorzien in artikel 107 quater van de Grondwet i.p.v. 108 quater.

3. Deze gewestvorming houdt geen verband met de uitvoering van de economische decentralisatie (wet van 15 juli 1970), maar wel met de herziening van de Grondwet van 24 december 1970.

### Gewestraad

De heer Rogiers heeft het in de tweede kolom over een economische (sic) gewestraad. Tot vervelens toe wordt gesteld dat de drie gewesten in de zin van 107 quater van de Belgische Grondwet geen economische gewesten zijn, maar *politieke* gewesten die een veel ruimere bevoegdheid hebben dan alleen economische materies (cfr. werkgroep 28).

Het betreft hier politieke assemblés die in tegenstelling met Gewestelijke *Economische* Raden normatieve bevoegdheden hebben in plaats van consultatieve bevoegdheden en die samengesteld zullen zijn door rechtstreeks verkozenen in plaats van door aan te duiden leden uit de politieke en sociaal-economische milieus.

### Gewestelijke Economische Raad voor Brabant

De heer Rogiers heeft het verder over een socio-politiek overleg- en adviesorgaan namelijk de Gewestelijke Eco-

\* De auteur is adjunct secretaris-generaal van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant (België).

nomische Raad voor Brabant, zelf bijge-  
staan door een gewestelijke ontwikke-  
lingsmaatschappij. Hier past een ver-  
duidelijking.

De Gewestelijke Economische Raden,  
voortvloeiend uit de wet van 15 juli 1970  
betreffende de planning en de econo-  
mische decentralisatie, zijn inderdaad  
advies- en overlegorganen (dit in tegen-  
stelling met de Gewestraden — artikel  
107 quater — die een beslissingsbe-  
voegdheid hebben).

Brabant bestaat in feite uit drie enti-  
teiten: Vlaams-Brabant (de arrondisse-  
menten Halle-Vilvoorde en Leuven),  
Waals-Brabant (het arrondissement  
Nijvel) en Brussel-Hoofdstad (de 19 ge-  
meenten).

Daar waar de heer Rogiers schrijft:  
„In elk geval zal men door deze wette-  
lijke maatregel de invloedssfeer van  
Brussel niet limiteren tot deze grenzen  
(...)”, heeft de wetgever geoordeeld  
dat inzake de sociaal-economische pro-  
blematiek van Brussel een nauw overleg  
en coördinatie diende tot stand te komen  
tussen Brussel en de omringende gewes-  
ten zijnde resp. Vlaams- en Waals-  
Brabant. Vandaar de oprichting van niet  
een Gewestelijke Economische Raad  
voor Brussel, maar wel van een Gewes-  
telijke Economische Raad voor Brabant.

Hierbij valt te signaleren dat Vlaams-  
Brabant resp. Waals-Brabant *eveneens*  
onder de bevoegdheid valt van resp.  
de Gewestelijke Economische Raad voor  
Vlaanderen en de Gewestelijke Econo-  
mische Raad voor Wallonië. De regio-  
nale plannen voor de gebieden Vlaams-  
en Waals-Brabant zijn dus onderworpen  
aan een advies van enerzijds de Gewes-  
telijke Economische Raad voor Brabant  
en anderzijds aan de Gewestelijke Econo-  
mische Raad voor Vlaanderen resp.  
Wallonië.

Wat de Gewestelijke Ontwikkelings-  
maatschappijen betreft, heeft het  
Koninklijk Besluit van 2 augustus 1972  
bepaald dat er een Gewestelijke Ont-  
wikkelingsmaatschappij zal worden  
opgericht (op initiatief van de provincies)  
voor Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofd-  
stad (19 gemeenten) en anderzijds één  
enkele ontwikkelingsmaatschappij voor  
geheel Wallonië, met inbegrip van  
Waals-Brabant.

Waar de heer Rogiers het heeft over  
„Des Guten zuviel?...” voor Brussel-  
Hoofdstad slaat dit niet zozeer op het  
gelijktijdig bestaan van de Gewestelijke  
Economische Raad voor Brabant en de  
Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschap-  
pij voor Brussel, maar wel op het volgen-  
de fenomeen.

Vooraf dient echter duidelijk te  
worden gemaakt dat in België in het  
kader van de vernieuwing van de instel-  
lingen, de decentralisatie en de gewest-  
vorming er drie afzonderlijke wetten  
zijn, nl. die van 15 juli 1970 waarvan  
hierboven reeds sprake was, die van de  
wet op de agglomeraties en federaties

van 26 juli 1971 en die van de herziening  
van de Grondwet van 24 december 1970.  
Zonder hierop uitvoerig te willen in-  
gaan, beperk ik mij hier tot de toepas-  
sing van deze wetten voor de Brusselse  
regio.

Ik stelde reeds dat er in uitvoering  
van de wet van 15 juli 1970 een Gewes-  
telijke Economische Raad voor Brabant  
is (waarin de Brusselse regio is inbegre-  
pen) en er een Gewestelijke Ontwikke-  
lingsmaatschappij (GOM) voor Brussel-  
Hoofdstad zal worden opgericht  
(momenteel zijn de statuten van deze  
maatschappij ter discussie).

De Brusselse Agglomeratieraad,  
opgericht door de wet van 26 juli 1972,  
heeft een „Agentschap voor de Econo-  
mische Expansie van Brussel” in het  
leven geroepen. Dit is een adviesorgaan  
voor het Agglomeratiecollege. Dit laats-  
te is alleen gemachtigd de beslissingen  
te nemen op het vlak van de economische  
expansie.

Daarenboven werd door de vroegere  
minister van Economische Zaken, de  
heer H. Simonet, tevens burgemeester  
van één van de negentien Brusselse ge-  
meenten (nl. Anderlecht) aangekondigd  
dat een intercommunale zou worden  
opgericht voor de economische expan-  
sie van de Brusselse regio (negen à tien  
gemeenten van de 19 gemeenten zouden  
tot deze intercommunale toetreden.  
Deze intercommunale zou tevens ge-  
steund worden door de Provinciale  
Autoriteiten van de Provincie Brabant).  
M.a.w., waar vroeger voor de Brusselse  
agglomeratie geen enkel beleidsorgaan  
of uitvoeringsorgaan aanwezig was op  
het niveau van de negentien gemeenten  
staat men momenteel voor de moeilijk-  
heid van multiple organen die elkaar  
min of meer overlappen, hetzij in de  
bevoegdheid, hetzij qua werkgebied,  
nl. het Brussels Agentschap voor Econo-  
mische Expansie, de intercommunale  
van Brussel en tenslotte de nog op te  
richten Gewestelijke Ontwikkelings-  
maatschappij voor Brussel-Hoofdstad.  
(19 gemeenten).

Het Agentschap en de Gewestelijke  
Ontwikkelingsmaatschappij hebben  
een gemeenschappelijke studie, con-  
ceptie en promotie-opdracht. De Inter-  
communale (soms Intercommunale  
Simonet geheten) heeft samen met de  
Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschap-  
pij gemeen de taak van uitvoering op het  
terrein. In het licht van deze initiatieven  
die hetzij voorgeschreven zijn door de  
wet (GOM), hetzij berusten op een  
initiatief (Brussels agentschap → Agglo-  
meratiecollege en Brusselse Inter-  
communale → Gemeenten en Provincie  
Brabant), heeft de Gewestelijke Econo-  
mische Raad voor Brabant een Ronde  
Tafelconferentie georganiseerd ten einde  
een cohesie en een efficiëntie te reali-  
seren op het vlak van de instituties die  
zich inlaten met sociaal-economische  
zaken voor de Brusselse regio.

Afgezien van het resultaat van dit  
overleg tussen de diverse bovengenoem-  
de initiatiefnemers zal er dus ook nog  
een Gewestraad voor Brussel worden  
opgericht.

### Brussel, industrieel centrum?

Wat nu de economische functies be-  
treft die Brussel vervult, schrijft de  
heer Rogiers in zijn bijdrage dat Brussel  
„... het eerste *industriële* centrum van  
het land is...”. De heer Rogiers baseert  
zich hierbij op de officiële tewerkstel-  
lingsgegevens zoals medegedeeld  
door het Rijksmaatschappelijk Instituut  
voor Sociale Zekerheid (RMZ, afgekort).

Het komt mij voor dat tegen deze  
constatering ruime reserves dienen te  
worden geuit. De RMZ-gegevens inzake  
tewerkstelling ingedeeld volgens econo-  
mische sectoren (nl. primair, secundair,  
tertiair) versluieren de werkelijk-  
heid. Het zou fout zijn Brussel te zien  
als tewerkstellingscentrum nummer één  
van België inzake industriële tewerk-  
stelling. In Brussel zijn hoofdzakelijk  
de *hoofdkwartieren* aanwezig van de  
industriële sectoren waarvan de fabri-  
cage-units zich verspreiden zowel over  
het Vlaamse als het Waalse gebied. Brus-  
sel is niet zozeer het produktiecentrum,  
maar herbergt wel de beslissingscentra.

Dit fenomeen heeft juist aanleiding  
gegeven tot een stellingname zowel van  
de vakbonden als van de werkgevers-  
organisaties uit Brussel, eisende dat er  
een beter evenwicht dient tot stand te  
komen tussen de zogenaamde secundaire  
en tertiaire sector in Brussel.

Deze organisaties zijn immers van oor-  
deel dat een evenwicht tussen secundaire  
en tertiaire sector geboden is en dat  
momenteel de secundaire sector in Brus-  
sel is ondervertegenwoordigd. Vandaar  
het idee om in Evere (één van de  
negentien gemeenten in de Brusselse  
regio) een industriepark op te richten  
om speerpuntbedrijven aan te trekken  
die in enigerlei mate dit evenwicht kun-  
nen herstellen.

In het Rijnmondgebied daarentegen,  
hoofdzakelijk in Rotterdam, noteren wij,  
de verzuchting om een zeker evenwicht  
te houden tussen de evolutie op het  
secundaire en tertiaire vlak. De Rot-  
terdamse regio meent dat de huidige  
evolutie van het Rijnmondgebied te  
sterk is toegespitst op de secundaire  
sector (de verwerkende nijverheid) en  
er een onevenwicht is ontstaan op het  
vlak van de tertiaire bedrijven.

Tenslotte stelde de heer Rogiers het  
probleem van de deconcentratie van de  
industriële bedrijvigheid in Brussel  
met het oog op de roeping van het Brus-  
selse gewest op het vlak van de interna-  
tionale functies die Brussel te vervullen  
heeft.

Iedere nauwkeurige observator van het  
economische gebeuren te Brussel weet

dat tal van *industriële* en *distributieve bedrijven* (zeker op het vlak van de groot-handel) zo niet reeds de beslissing hebben genomen, dan toch overwogen hebben om een nieuwe inplanting te voorzien hetzij in de onmiddellijke periferie, hetzij op een andere plaats in België. Expansieve bedrijven worden immers geconfronteerd met vele moeilijkheden: te hoge grondprijzen, urbanistische remmen, evenals congestieverschijnselen.

Tenslotte ligt het keuzeprobleem van Brussel niet zozeer op het vlak van het evenwicht tussen secundaire en tertiaire, als wel op het vlak van het evenwicht tussen tewerkstellingspool en residentiële pool.

Immers, elke verdere uitbreiding van de tewerkstellingsfunctie, zij het nu nationaal of internationaal, brengt met zich mee een herallocatie van de ruimte (het residentiële wijkt voor het tertiaire — dienstencentrum). Dit brengt weer een toeneming van de vervoersstromen naar het centrum met zich mee, ergo de behoefte aan een betere verkeersinfrastructuur zowel op het gebied van wegen als op dat van het openbare vervoer. Dit draagt op haar beurt verder bij tot een exodusbeweging van de Brusselse bevolking naar de perifere gebieden. Sinds enkele jaren constateert men reeds dat de actieve Belgische bevolking de Brusselse regio verlaat voor meer attractieve residentiële gebieden in de periferie.

De hoge mate van import van gastarbeiders versluiert enigszins in kwantitatieve termen het fenomeen van de exodus van de Belgische bevolking. Desalniettemin blijft het fenomeen toch reëel. Hier sluit zich dus duidelijk aan enerzijds de keuze, de optie tussen verdere concentratie te Brussel van activiteiten en het stopzetten van de bevolkingsafvloeiing en anderzijds de verzuchting van zowel de Vlaamse als de Waalse regio tot een gebundelde deconcentratie van de economische activiteiten vanuit Brussel naar Vlaanderen - Wallonië.

**G. Deblaere**

### Naschrift

Het commentaar van de heer G. Deblaere, brengt enkele aanvullingen en preciseringen op mijn column in *ESB* van 7 februari 1973, waarop ik toch nog even zou willen inspelen. Vooreerst, een column biedt niet altijd de gelegenheid een onderwerp *volledig* uit te diepen, maar moet zich beperken tot het essentiële; de bedenkingen van G. Deblaere gaan meer naar het detail dan naar de kern. Maar ja, details kunnen ook belangrijk zijn.

1. Ad 1. Het aansluitend protocol maakt toch deel uit van het regeerakkoord tussen de politieke partijen der

coalitie, maar er is wel een subtiel onderscheid.

Ad 2. Inderdaad, het betreft art. 107 quater (108 is een niet verbeterde tikfout).

Ad 3. Dat de gewestvorming geen verband zou houden met de economische decentralisatie moet ik, tot mijn spijt, tegenspreken, want in het verslag van de Senaatscommissie over de inlassing van art. 107 quater in de Grondwet wordt uitdrukkelijk gesproken over de economische gewestvorming. Trouwens, de werkzaamheden van de „werkgroep der 28” bieden een zekere sleutel tot de zaken die voor regionalisering vatbaar zijn, en deze behoren tot het sociaal-economische domein (voor de culturele zaken hebben we de cultuurraden). De (economische) Gewestraden zouden *normatieve* bevoegdheden hebben (naar gelang het geval uitsluitende, of concurrerende of aanvullende bevoegdheid) met betrekking tot:

- stedebouw, ruimtelijke ordening en grondbeleid;
  - gewestelijke politiek inzake economische expansie en tewerkstelling;
  - sommige aspecten van de nijverheidswetgeving en van het energiebeleid;
  - huisvesting;
  - gezins- en demografische politiek;
  - hygiëne en volksgezondheid;
  - beroepsopleiding en -omscholing;
  - toerisme en onthaal (het culturele aspect is materie voor de cultuurraden);
  - visserij, jacht en bosbeheer.
- Eventueel zouden daaraan nog kunnen worden toegevoegd:
- de maatschappelijke zekerheid;
  - de grote infrastructuur;
  - de buitenlandse economische betrekkingen, maar hiervoor was slechts een minderheid.

2. Indien er een Gewestelijke Economische Raad voor Brabant werd opgericht, moet zulks niet worden gezien als: „Heeft de wetgever geoordeeld dat inzake de sociaal-economische problematiek van Brussel een nauw overleg en coördinatie diende tot stand te komen tussen Brussel en de omringende gewesten” (dat is ook zo voor de andere), maar kan veel beter worden uitgelegd door het feit dat op *dat* ogenblik de begrenzing tot Brussel-Hoofdstad politiek (nog) niet haalbaar was. Trouwens de wet van 15 juli 1970 werd niet zo snel in uitvoering gesteld!

3. Dank aan G. Deblaere voor zijn aanvullingen met betrekking tot „des Guten zuviel?” waardoor de ingewikkeldheid en de overlappingsen nog veel beter tot uiting komen. Dit werd ook in Brussel, resp. Brabant, ingezien omdat de GER Brabant een rondetafelconferentie organiseerde voor meer „cohesie en efficiëntie”. Inmiddels is de beslissing genomen tot vereenvoudiging: één Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij met overname van de activi-

teiten van het Agentschap en de Intercommunale. Dit wees toch wel op „des Guten zuviel”, zou ik menen.

4. Ik blijf erbij dat Brussel het eerste industriële centrum van het land is. Inderdaad baseerde ik mij op de gegevens van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (en niet op het Rijksmaatschappelijk Instituut voor Sociale Zekerheid), en ik overzag niet het feit dat te Brussel de zetels of hoofdkantoren der grote vennootschappen zijn gevestigd (zie 3e kolom). Zelfs indien men slechts rekening houdt met de handarbeiders der industrie, dan nog hebben we te Brussel een aandeel van 10% van het rijkstotaal (91.606 t.o.v. 917.187) en voor het bouwbedrijf bijna 15% van het totaal voor het rijk. Weliswaar zijn er ook in de hoofdkwartieren der industriële ondernemingen handarbeiders, maar in een dergelijke verhouding toch niet, hoop ik. (Terloops, op een totaal van 246.659 bedienden zijn er in Brussel 56.076 personen werkzaam, of ca. 23%)

5. De heer R. Hendrickx, Voorzitter van het Nationaal Verbond van het Belgisch Hotelwezen, doet mij terecht opmerken dat in tabel 2 de bedrijfstak „Horeca” moet luiden „Horeca en persoonsverzorging”.

6. De deconcentratie van Brussel mag inderdaad niet alleen gezien worden in verband met de tertiaire en internationale functies, maar ook ter wille van de problemen „verkeer, leefbaarheid en sociaal klimaat” (zie column blz. 126), maar dit kwam wel onvoldoende uit de verf en G. Deblaere vulde dit aan.

**F. Rogiers**

**ESB**

Mededeling

### **Bedrijfs-sociologische studiedagen**

Het Sociologisch Instituut van de Erasmus Universiteit te Rotterdam organiseert van 26 t/m 28 april 1973 in „Holiday Inn” te Leiden de bedrijfs-sociologische studiedagen 1973 over „reorganiseren en saneren: organisaties onder druk”.

Vijftien inleiders zullen eraan meewerken over dit onderwerp een samenspraak tot stand te brengen tussen wetenschap- en praktijkmensen.

Kosten: f. 325 per persoon (incl. logies — tweepersoonskamer — en maaltijden; voor een eenpersoonskamer f. 35 extra).

Aanmelding voor 5 april a.s. d.m.v. een formulier, dat verkrijgbaar is bij het secretariaat Bedrijfs-sociologische studiedagen, Sociologisch Instituut, Erasmus Universiteit, Burg. Oudlaan 50, Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.

**H. Katrak: International Trade and the Balance of Payments.** Wm. Collins/Fontana, Londen 1971, 172 blz., f. 6,75.

Hoewel Katrak (lector aan de Universiteit van Surrey) een groot aantal onderwerpen heeft willen bestrijken, is hij zo verstandig geweest zich daarbij toch zodanige beperkingen op te leggen dat hij niet het slachtoffer is geworden van een eventuele ambitie om in netto 157 bladzijden tekst een complete inleiding te geven in zowel het „pure” (micro-) als het monetaire (macro-) deel van de leer der internationale economische betrekkingen.

Het boekje doet inhoudelijk wel denken aan een soort syllabus: op zichzelf zijn de behandelde onderwerpen voldoende duidelijk beschreven, maar er zijn even zo vele aangrijpingspunten om wat dieper in de stof te duiken waar de zaken wat summier zijn afgedaan, of om aanvullingen in de breedte te geven waar een alternatieve en/of meer geavanceerde benadering verhelderend kan werken. Wat het boekje echter beslist niet met de meeste syllabi gemeen heeft, is de schrijftrant. Katrak verstrekt zijn informatie op een onderhoudende manier, zodat de tekst zeer „leesbaar” is geworden.

De stof is duidelijk van „kandidaats”-niveau. Van de bestaande literatuur komt het boekje, wat vorm en inhoud betreft, nog het meest in de buurt van Ingrams *International Economic Problems* (John Wiley, 1970), dat echter veel beknopter is.

In afwijking van de „gebruikelijke” indeling in een half boekdeel „puur” resp. „monetair” (al of niet in deze volgorde), wisselt Katrak de stof af per hoofdstuk. Het resultaat is, mede omdat ervoor is gezorgd dat ieder van de zeven hoofdstukken ongeveer een even groot aantal bladzijden telt, een plezierige, evenwichtige opbouw.

Het boek begint met het hoofdstuk „International Trade and Resource Allocation”. Ik vind dit niet het sterkste deel. De comparatieve kostenverschillen in het klassieke model drukt Katrak meteen reeds in geld uit, terwijl de loonvoet niet expliciet wordt gemaakt, zodat de onderlig-

gende produktiviteitsverschillen (arbeidscoëfficiënten) niet herkenbaar zijn. Buitengewoon verwarrend is hier Katraks terminologie. Als hij spreekt van „absolute cost differences” bedoelt hij hiermee de nominale geldkosten, terwijl hij met „comparative cost” ook wel de „opportunity”-kosten aanduidt. Dat dit alles niet tot enorme misverstanden leidt, is slechts te danken aan het feit dat om de zojuist genoemde reden het onderscheid tussen een situatie van absolute kostenverschillen (conform Smith) resp. comparatieve kostenverschillen (conform Ricardo) is weggefallen (wat ik overigens een „vereenvoudiging” van de stof vind waarmee ik het niet eens kan zijn); de inconsistentie met het algemene spraakgebruik in de overige literatuur blijft echter.

De beperking die de auteur zich oplegt, zien we impliciet in het vermijden van het gebruik van consumptie-indifferentiecurven, en expliciet bijv. in een zin (blz. 19) als „The mechanism by which the equilibrium price is determined is not discussed here since it requires rather more advanced theoretical tools 4” (de noot verwijst naar Kindleberger; voor dit doel zijn er echter nu wel geschiktere handboeken te vinden).

De achterliggende filosofie van een dergelijke inperking van de stof acht ik een goed uitgangspunt. Niet voor niets zijn spreekwoorden als „beter een half ei dan een lege dop”, „beter één vogel in de hand dan tien in de lucht” en „beter één keer fijs dan twee keer niks” spreekwoorden (om maar te zwijgen over „in de beperking toont zich de meester”, want spreken is zilver, maar zwijgen is goud, nietwaar).

Op blz. 25 stelt Katrak, bij de behandeling van de factorproporties-theorie: „An interesting way of developing the theory would be to recognise that labour consists of various categories and skills, and then to distinguish those industries that use large amounts of skilled labour from those industries that rely large-

ly on unskilled labour”. Of dit werkelijk een belangwekkende uitbouw van de theorie is, betwijfel ik. Geschoolde arbeid is meestal complementair met relatief veel kapitaal, dan wel: in geschoolde arbeid is reeds relatief veel kapitaal aanwezig in de vorm van investeringen in onderwijs, zodat het onderscheid relatief geschoolde-/ongeschoolde-arbeidsintensief in grote lijnen wel parallel zal lopen aan de traditionele dichotomie relatief kapitaal-/arbeidsintensief.

Voorts heb ik moeite met het door Katrak op één lijn stellen van de volgende drie (alternatieve, elkaar uitsluitende) verklaringen van het ontstaan, en de richting, van internationale handel (Katrak spreekt van „all three explanations”, blz. 27): niet-beschikbaarheid van specifieke produktiefactoren, verschillen in comparatieve kosten, produktdifferentiatie.

Hoofdstuk 2 geeft alle elementaire technische en analytische wetenswaardigheden over de valutamarkt (vraag en aanbod; loco- en termijnmarkt; speculatie en arbitrage) en de betalingsbalans (boekhouding; autonome en accommoderende posten). De analyse van de wisselmarkt vond ik een beetje lastig leesbaar waar Katrak uitgaat van de landen A en B met als valuta resp. „dollars” en „pounds”. Omdat ik geen enkele associatieve voorkeur heb voor het ene of het andere, moest ik me steeds weer uitdrukkelijk herinneren bij welk land welke valuta hoort. Waarom niet bij landen A en B als valuta-eenheid „a” resp. „b” gekozen, dan wel bij de valuta \$ en £ de landen US en UK?

In hoofdstuk 3 („Trade Barriers and Economic Welfare”) zien we weer het opzettelijk achterwege laten van een bepaald aspect: „An analysis with the help of the production possibility curve would be a *general equilibrium analysis*... The use of supply and demand curves would permit a *partial equilibrium analysis*... Each method... is useful, depending on the purpose in mind. A partial equilibrium analysis will be used here because...” (blz. 54).

Niet bevredigend vind ik Katraks explicatie bij dit partieel diagram. Enerzijds wil hij kennelijk de begrippen producenten- en consumenten-surplus vermijden, maar door termen te hanteren als „production cost” en

„consumption cost” raakt hij de achterliggende hypothesen nog niet kwijt! Het resultaat is een wat halfslachtige redenering met bijv. een uitspraak als „Recall a proposition in consumer's demand theory which states that the utility maximising consumer will adjust purchases until the marginal utility... is just equal to its price” (blz. 57). Om op basis van een in geld uitgedrukte vraagcurve iets te willen zeggen over „economic welfare” (blz. 56) moet je nu eenmaal nut in geld transformeren; waarom dan een dergelijke kardinale ondergrond heimelijk verbergen? Juister is het om de analyse te geven in termen van producenten- en consumentensurplus, en daarbij uitdrukkelijk de beperkende veronderstellingen te noemen.

Kenmerkend voor het boekje is dat van de argumenten voor tarieffheffing er slechts twee worden besproken, maar dan ook goed: het ruilvoet- en „infant industry”-argument. Dit zijn dan ook, economisch gezien, de meest respectabele. Vooral aan het „infant industry”-argument wordt veel aandacht geschonken.

De onderwerpen „economische integratie” en „effectief tarief” worden

vervolgens kort en begrijpelijk beschreven.

Om in de 24 bladzijden die hoofdstuk 4 telt de onderwerpen „Balance of Payments Adjustment and Reform of the International Monetary System” voldoende tot hun recht te laten komen, is geen geringe opgave. Toch weet Katrak ook hier weer de essentiële zaken naar voren te halen.

Niet geheel correct is de mededeling „The... policies may be classified into two groups: expenditure-reducing and expenditure-switching policies”. In zijn algemeenheid moet men natuurlijk spreken van de categorieën „expenditure-changing” en „switching”. Soms schrijft Katrak (bijv. blz. 93) „expenditure reducing (or increasing)”. Johnson bezigde in zijn artikel destijds (1958) inderdaad niet de term „changing”, maar analyseerde expliciet slechts een deficit-situatie, zodat alleen het „reducing” relevant was.

Bij het Swan-diagram had toch wel even ingegaan moeten worden op het belangrijke verschil tussen een positie in een zone (die „de realiteit” ons geeft) en in een kwadrant (die we nodig hebben voor de economische politiek). Katrak ver-

deelt het diagram weliswaar in acht sectoren (die hij, enigszins verwarrend, „zones” noemt), maar dat is nu ogenschijnlijk geheel zinloos.

Van het gedeelte „internationaal monetair stelsel” mag men natuurlijk niet meer verwachten dan in een dergelijk bestek mogelijk is.

Hierna volgt een hoofdstuk over institutionele zaken als GATT, E(E)G, EFTA en Kennedy-ronde.

De nationaliteit, of in ieder geval de lokatie, van de auteur lijkt mee te gaan spreken bij hoofdstuk 6: „The United Kingdom Balance of Payments”. We vinden hierin, naast een analyse van de Britse betalingsbalansproblematiek, ook beschouwingen rond de rol van het pond sterling, en de banden van Engeland met de Commonwealth en EFTA in het licht van een eventuele aansluiting bij de EG.

Het laatste hoofdstuk is gewijd aan de ontwikkelingslanden.

Samengevat: een overzichtelijk ingedeeld en vlot geschreven boekje, samengesteld door een auteur die zich bondig en begrijpelijk weet uit te drukken, en de kundigheid en „feeling” heeft om onnodige (dat wil zeggen: nauwelijks méér tot het in-

## CREDIETEN ten behoeve van ACADEMICI

voor o.a.

- Het kopen van een huis (eventueel tot meer dan 100% van de koopsom)
- Praktijkovername en associatie
- Vrije vestiging

I.V.A.



POSTBUS 23  
BARENDRECHT

Instituut voor  
Verzekerings- en financie-  
ringszaken voor  
Academici

Dir. Mr. R. G. DEN HOLLANDER

TELEFOON 01806-2500\*

ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT



A new series of comparative figures on general government revenues of OECD countries has been published:

**REVENUE STATISTICS OF OECD MEMBER COUNTRIES  
1968-1970**

A standardized classification

Tax revenues and social security contributions represent roughly 90% of government revenues and it is on these that OECD's work has focussed.

A new breakdown of general government revenues of each OECD country has been worked out; it gives more details than any hitherto available on an international basis and provides the maximum comparability possible between countries having different systems of taxation or differing emphases in their taxation policies. (134 pages, f.8,50)

Send your order to

OECD Publications Sales Agent for the Netherlands:

W.P. VAN STOCKUM B.V.  
International Booksellers



Buitenhof 36, The Hague  
Tel. 65 68 08 Telex 31214



zicht bijdragende) dingen weg te laten. Het boekje vormt een afgerond geheel, maar kan tevens goed gebruikt worden als referentiekader bij voortgezette studie.

#### A. Ketting

**Gillian A. Burrington, F. L. A.: How to find out about statistics.** Pergamon Press, Oxford, 1972, 153 blz., £ 2,75.

Dit boek bevat informatie over functies voor statistici, opleiding van statistici, statistische bibliotheken, organisaties die zich met statistiek bezighouden, statistische literatuur enz.

**S. A. J. Parsons: How to find out about economics.** Pergamon Press, Oxford, 1972, 228 blz., £ 2,50.

Bevat informatie over functies voor economen, opleiding en studie voor economie, economische bibliotheken, organisaties die zich met economie bezighouden, economische literatuur enz.

**G. A. Sneep: Ziekenfondswet.** Editie Schuurman & Jordens 95; tweede druk, Tjeenk Willink NV, Zwolle, 1972, 354 blz., f. 17,50.

Tekst van de wet van 15 oktober 1964. Stb. 392, houdende regelen met betrekking tot de geneeskundige verzorging door middel van ziekenfondsverzekeringen, waarin verwerkt de wijzigingen tot 1 oktober 1972. Het geheel is door G.A. Sneep van aantekeningen, ontleend aan de officiële kamerstukken, voorzien.

„Legal aspects of European Integration”.

Inlichtingen kunnen worden verkregen bij de NUFFIC, Molenstraat 27, Den Haag, tel. (070) 63 05 50, toestel 148.

De cursus is bestemd voor juristen met praktijkervaring, die in hun werkring regelmatig geconfronteerd worden met problemen rond de interpretatie van het EEG-verdrag.

#### Permanente opleiding van volwassenen

Op 19 april a.s. organiseert de Commissie Opvoering Produktiviteit van de SER een congres over het onderwerp: permanente opleiding voor volwassenen in het bedrijfsleven. Het congres, dat in de kleine zaal van de Doelen in Rotterdam wordt gehouden, staat onder voorzitterschap van Drs. J. W. de Pous.

In de ochtendbijeenkomst zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

- ontwikkelingen met betrekking tot

**ESB**

#### Mededelingen

#### Juridische aspecten van de Europese eenwording

De Stichting der Nederlandse Universiteiten voor Internationale Samenwerking (NUFFIC) organiseert van 20 t/m 31 augustus a.s. een zomercursus voor juristen over het onderwerp:



**STEDENBAND  
TWENTE**

Twente is een dynamisch, zich herstructurend gebied met 500.000 inwoners. Door de gespreide bebouwing met vele woonkernen is er een vrijwel unieke combinatie van wonen en werken ontstaan. Mede door de uitstekende onderwijs- en culturele voorzieningen, de in aanleg zijnde snelwegverbindingen en de zuivere lucht ontwikkelt Twente zich tot een gebied met aantrekkingskracht voor hoogwaardige werkgelegenheid.

#### Het Samenwerkingsorgaan Stedenband Twente

vraagt voor spoedige indiensttreding

## STAFFUNCTIONARIS DIENSTEN PROMOTION

**Taak:** Het op basis van beleidsaanwijzingen bevorderen en aantrekken van activiteiten en werkgelegenheid in de dienstensector

**Eisen:** - academische opleiding bedrijfswetenschappen of gelijkwaardig kennisniveau  
- bedrijfservaring in dienstverlenende bedrijven  
- goede contactuele eigenschappen  
- zelfstandige werkhinstelling  
- hoog werktempo en goed verbaal uitdrukkingsvermogen

**Salaris:** Afhankelijk van leeftijd en ervaring tussen f25.000,— en f30.000,— bruto per jaar, exclusief 7% vakantietoeslag. De premie A.O.W. is voor rekening van de werkgever.

Het dienstverband wordt aangegaan met de gemeente Enschede. De gebruikelijke gemeentelijke rechtspositieregelingen zoals IZA-ziektekostenregeling en het verplaatsingskostenbesluit zijn dan ook van toepassing. Aan de toewijzing van een woning zal eventueel medewerking worden verleend.

Een psychologisch onderzoek maakt deel uit van de selectieprocedure. De resultaten hiervan worden — desgewenst direct na afloop met de sollicitanten besproken.

Belangstellenden voor deze functie kunnen binnen een week na het verschijnen van dit blad een sollicitatieformulier aanvragen bij het bureau Personeelskeuze van de Secretarie (postbus 20, Enschede) onder vermelding van vacaturnummer 16.

permanente opleiding in het bedrijfsleven door Ir. L. C. M. Touw;

- om- en bijscholing in de grafische industrie en de toegepaste systematiek in een omscholingsproject voor volwassenen in de mijnstreek door A. Koningsveld;
- permanente opleiding en vorming in een maatschappelijk perspectief door W. Kok;
- overheid en voortgezette educatie door Mr. F. H. A. M. Kruse;
- psychologische en organisatorische aspecten van permanente opleiding door Prof. Dr. J. J. A. Vollebergh;
- korte toelichting op binnen- en buitenlandse ontwikkelingen door Dr. J. van Vucht Tijssen.

Daarna zal een forumdiscussie plaatsvinden onder leiding van Dr. J. van Vucht Tijssen.

Voor nadere inlichtingen over het congres kan men zich wenden tot de heer B. H. J. Kerkhoff, secretariaat COP, tel. (070) 81 43 41.

(slot van blz. 227)

### Bevolkingsgroei

vrijmaken ten behoeve van een grotere kapitaalgoederenvoorraad per hoofd van de bevolking. Toch dient men zich niet tot te gemakkelijke conclusies te laten verleiden. De vruchtbaarheid van een bevolking is mede een functie van de sociale en economische structuur van een samenleving. Die structuur zal zo gewijzigd moeten worden — en dat kan nu eenmaal niet via family-planning-programma's — dat daardoor voor mensen in ontwikkelingslanden een reëel perspectief ontstaat op sociaal-economische ontwikkeling: werkgelegenheid, onderwijs, inkomen, gezondheid, sociale zekerheid e.d., waardoor het rationeel wordt het kindertal te verminderen. Dat perspectief ontstaat niet alleen door middel van een verhoging van het nationale inkomen. Een gelijkere welvaartsverdeling is zeker zo belangrijk.

Het gaat er immers om juist de armste inwoners van de ontwikkelingslanden, met ook op hun beurt vaak het grootste kindertal, een perspectief op structurele welvaartsverbetering te bieden.

Meer gelijkheid als voorwaarde voor de verwezenlijking van een daling van de bevolkingsgroei. Maar dit geldt ook voor de wereld als geheel. Ontwikkelingshulp die bij uitstek gericht zou zijn op een verlaging van de bevolkingsgroei in de ontwikkelingslanden zou getuigen van een miskenning, niet alleen van de wezenlijke structurele oorzaken van de onderontwikkeling, maar ook van de structurele factoren die de bevolkingsgroei zelf bepalen.



# GEMEENTE 's-HERTOGENBOSCH

Bij het gemeentelijk Energie- en Waterbedrijf vacceert de functie van

## BEDRIJFSECONOOM

Het bedrijf is belast met gas- water- en elektriciteits-distributie en heeft een eigen waterwinning.

Van deze funktionaris wordt een belangrijke bijdrage verwacht voor het totale bedrijfseconomische beheer, waartoe hij rechtstreeks de directeur adviseert.

Het bedrijf telt 225 werknemers.

Vereist is enige jaren bedrijfservaring, benevens doctoraal examen economie.

Sollicitaties te richten aan de chef van de afdeling personeelszaken, Stadhuis, 's-Hertogenbosch.