

Zendeling

Kritiek op onze economische orde wordt zelden in dank afgenomen. De economische orde is een heilig ding; daar behoort geen kritiek op te worden geleverd. In de economische wetenschap wordt ze dan ook veelal beschouwd als één van de data bij de analyse. Daar is weinig op tegen. Economische analyses betreffen veelal een aspect van de heersende orde en het komt nauwelijks voor dat een analyse die orde zelf ter discussie stelt. Er lijkt echter een kentering te komen. Steeds meer actiegroepen (vnl. die met een neo-marxistische achtergrond) wijten de gebreken in onze maatschappij aan de economische orde, d.w.z. aan de vrije ondernemingsgewijze produktiestructuur.

Heeft het zin om kritiek op onze orde te leveren? M.i. wel. We mogen namelijk niet bij voorbaat aannemen dat de organisatie van onze maatschappij het meest effectief is. Ook ondernemingen worden soms gereorganiseerd; waarom de maatschappij dan niet? We moeten bij het leveren van kritiek en bij het propageren van een andere orde echter zeer subtiel te werk gaan. Onze produktiestructuur is immers door de eeuwen heen gevormd en velen geloven erin. Ze is als het ware een ideologie geworden. Het heeft weinig zin daar botweg een andere ideologie tegenover te stellen. Tegenstanders vertrouwen elkaar dan niet, begrijpen elkaar niet en willen elkaar niet begrijpen. Degene die van mening is dat een gewijzigde maatschappijstructuur beter aan onze maatschappelijke doelstellingen tegemoetkomt dan de huidige, moet daarom over het geduld en de overtuigingskracht van een zendeling beschikken.

De socioloog Prof. Dr. H. Hoefnagels (s.j.) schijnt deze eigenschappen niet te bezitten. Met opzet schrijf ik „schijnt”, want van een lid van „Societatis Jesu” zou je het tegendeel verwachten. In *Kritiek en tegenkritiek; de onderneming in de huidige maatschappij*, een uitgave van de Stichting Maatschappij en Onderneming, houdt hij een pleidooi voor een andere maatschappijstructuur¹⁾. Prof. Dr. P. Kuin die dit pleidooi van commentaar voorzagt, heeft weinig waardering voor Hoefnagels ideeën. Hoe luiden deze?

Prof. Hoefnagels wijst erop dat er een samenhang bestaat tussen een werkelijk vrije maatschappij en een werkelijk vrije onderneming. Beide zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Er zijn echter krachten die deze band trachten te verbreken. De ondernemersvrijheid wordt steeds meer betuigd: onrendabele activiteiten mogen niet worden afgestoten, werknemers mogen niet worden ontslagen, een bedrijf mag het milieu niet vervuilen enz. De ondernemer ontmoet een voortdurende stroom van voorschriften die van bovenaf worden opgelegd. Tot nu toe zal Prof. Kuin achter de ideeën van zijn collega staan. Dit wordt anders als Hoefnagels duidelijk probeert te maken waarom de ondernemersvrijheid aan banden wordt gelegd.

Prof. Hoefnagels heeft weinig vertrouwen in de werking van het prijsmechanisme. Hij gelooft niet dat dit mechanisme, dat gepaard gaat met het streven naar winst, in principe een optimale bijdrage aan de maatschappelijke doelstellingen levert. „De doorsnee-ondernemer, wat ook zijn persoonlijke

instelling moge zijn, heeft geen vrijheid om zich ernstig te bekommeren over de gevolgen van zijn handelen voor het maatschappelijk welzijn en voor ons aller maatschappelijke toekomst”, schrijft Hoefnagels. De ondernemer is slachtoffer van het systeem; zijn vrijheid wordt beperkt door de wetten van de concurrentie. Hij zal ervoor moeten zorgen dat er rendabel wordt geproduceerd en dat de kapitaalverstrekkers aan hun trekken komen. Ter wille van zijn voortbestaan zal hij steeds grotere bedragen moeten investeren in de produktie van goederen waarvoor gemakkelijk koopkrachtige particuliere vraag kan worden geschapen, aldus Hoefnagels. Hoefnagels komt dan ook tot de conclusie dat de onderneming „niet meer de verantwoording voor de effecten van haar handelen op zich kan nemen”.

Wat moet hiertegen worden gedaan? „Ons bestel zal zo veranderd moeten worden, dat de winst door de onderneming gemaakt, gelegitimeerd moet worden door werkelijke dienst aan de samenleving en dat de behoeften van de samenleving werkelijk de allocatie van het produktiekapitaal regelen”, schrijft Prof. Hoefnagels. Hij laat echter in het duister hoe dit moet worden verwezenlijkt.

Prof. Kuin, die bekend staat als een groot aanhanger van de vrije ondernemingsgewijze produktie, is het natuurlijk niet met Prof. Hoefnagels eens. De plicht tot steeds meer investeren wijst hij af. Hij vestigt er de aandacht op dat de investeringsquote in Nederland stabiel is en in het algemeen in socialistische landen niet groter is dan in kapitalistische landen. Dat onze economische orde steeds „socialer” wordt, maakt hij duidelijk met een grafiek waaruit blijkt dat de uitgaven van overheid en sociale verzekeringen de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Bovendien zorgt, aldus Kuin, de onderneming voor veel nuttige produkten en diensten, met als gevolg dat landarbeiders niet meer krom groeien, havenarbeiders aan minder gevaar blootstaan, huisvrouwen geen rugpijn meer krijgen van de was en 's nachts geen verstelwerk meer behoeven te doen en dat iedereen een beter voedselpakket heeft.

De velen die rotsvast geloven in de zegeningen van het vrije marktmechanisme maak je niet gemakkelijk duidelijk dat dit mechanisme niet de maatschappelijke doelstellingen dient. Daarvoor zijn scherpzinnige analyses nodig, liefst kwantitatieve. Alle maatschappelijke doelstellingen moeten hierbij geformuleerd worden en daar hoort ook de ondernemersvrijheid bij; Prof. Hoefnagels vergeet dit laatste. Zonder de subtiliteit van de zendeling begin je niets. Prof. Hoefnagels ondervindt dit bij Prof. Kuin, die hem enkele malen verwijt marxist te zijn. De Stichting Maatschappij en Onderneming doet er goed aan de discussie voort te zetten.

L. Hoffman

1) *Kritiek en tegenkritiek* bevat beschouwingen van Prof. Dr. C. de Galan en Prof. Dr. H. Hoefnagels (s.j.) met commentaar daarop van Prof. Dr. P. Kuin. De beschouwing van Prof. De Galan besprak ik in *ESB* van 25 juli.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i> Zending	701
Column Nonsens-produkten, door Prof. Dr. J. Wemelsfelder	703
<i>Prof. Dr. C. de Galan:</i> Sector-structuurpolitiek en economische orde	704
<i>Prof. Dr. N. Tiemstra:</i> Noordelijk perspectief (II); welk beleid?	708
<i>Drs. J. W. van der Dussen:</i> Lokale overheidsfinanciën	712
Bedrijfseconomie De organisatie, studie-object der bedrijfseconomie, door Prof. Dr. A. Bosman	716
Geld- en kapitaalmarkt Hoe schuldig is de overheid? door Drs. A. D. de Jong	719
Boekennieuws Anthony Jay: Corporation man, door Dr. H. M. H. A. van der Valk	720
Rectificatie	720

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. 8408 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: B.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

Nonsens- produkten

Het is tegenwoordig een ingeburgerd gebruik om wanneer een hoogleraar of een andere academicus uit de universitaire wereld leiders uit het bedrijfsleven toespreekt, moraliserend en kapittelend de vinger op te heffen en de zonden van het bedrijfsleven of de industrie breed uit te meten. Wanneer managers een sterk ontwikkeld schaamtegevoel hebben, moeten ze alleen al hierdoor een ondragelijk bestaan leiden (laat staan door wat ze daarnaast door het toch altijd grover werkende vormingswerk van de actualiteitenrubrieken van de vier televisiezuilen onderwezen krijgen). Zo vroeg onlangs een hoogleraar (geen econoom), die als feestredenaar op een jaarvergadering van managers was uitgenodigd, en dus volgens modern gebruik voor de feestgangers een soort uitvaartrede hield, ietwat retorisch aan het gehoor wat we nu aan moesten met de productie van de vele nonsens-artikelen waarmee de industrie ons overstroomt of liever hoe we daarvan af zouden kunnen komen.

Kritiek op de productie door de industrie van vele nonsens-artikelen is ook een geliefkoosd thema van maatschappij-kritici. Het hoort tot de vaste munitie van hen die graag de bestaande structuren zo snel mogelijk aan flarden schieten.

Intellectuele ondersteuning is — zo nodig — ruim voorhanden. Zo fulmineerde Marcuse — wiens boeken 3 à 4 jaar geleden even in de hitparade opdoken — tegen de valse en kunstmatige opwekking van behoeften. Ook Galbraith, waarvoor een duurzamere belangstelling lijkt te bestaan, heeft het thema in zijn kritisch repertoire.

Naarmate we verder afstaan van de vervulling van essentiële levensbehoeften, krijgt — zo is de redenering — de industrie meer speelruimte om de consumment te beïnvloeden en te manipuleren.



Men tast voortdurend de markt af om de afzet op te voeren en te verzekeren, hetzij met nieuwe produkten, hetzij door een vernieuwde product-design. De reclame-campagnes zorgen er dan wel voor dat het publiek koopt wat de industrie wil.

Wanneer men zich nu gaat afvragen wat eigenlijk nonsens-produkten zijn, stuit men op moeilijkheden. Kleuren-tv-televisie en elektrische tandenborstel worden nogal eens als voorbeeld genoemd, maar wanneer men meer voorbeelden gaat bedenken is het eind zoek. Tussen de elektrische tandenborstels, de kaasduimen, de popmuziek en de dipsausen ligt een onbeperkt aantal artikel-assortimenten die men naar eigen inzicht al of niet nonsens-artikelen kan noemen. De nonsens voor de een is daarbij het genot voor de ander.

Ingrijpen in de productie van deze artikelen zal dan ook niet anders dan als autoritaire willekeur worden ervaren. Het begrip nonsens-artikelen blijkt zelf nonsens te zijn.

Nu zou men de productie van alle bestaande assortimenten luxe en semi-luxe goederen de benefit of the doubt kunnen geven en kunnen redeneren dat het nu met de welvaart welletjes is en hoog tijd wordt om te voorkomen dat nóg meer nieuwe behoeften worden gecreëerd. Men is dan wel van het begrip nonsens-artikelen af, maar niet van het probleem. Ook dat zou namelijk heel vreemde consequenties hebben, want wat te doen met nieuwe produkten die werkzaamheden kunnen verlichten. Wie zou kunnen definiëren wat nieuwe behoeften zijn? Enz. En als men de productie van nieuwe produkten, die nieuwe behoeften zouden scheppen al zou verbieden, zou men — bij toenemend inkomen — toch weer méér

andere (oude)-nonsens-artikelen gaan kopen en dan maakt het niet veel uit of men zich ergert aan de verkoop van oude of aan die van nieuwe flutprodukten.

De clou is natuurlijk dat wie de industrie of de maatschappelijke structuren belast met de gesignaleerde kritiek aan het verkeerde adres is. Het juiste adres is de verbruiker zelf. Het probleem is een probleem van de ethiek van het koopgedrag van de verbruiker. Slechts wie bereid is om in een sub-cultuur van onthouders onder te gaan of zelf een toonbeeld van soberheid is, mag anderen de spiegel voorhouden. Wanneer gebruikers echter in beginsel geen zelfbeperking willen, zal ieder produktieverbod tot het zoeken van uitwijkmogelijkheden leiden en dus een slag in de lucht zijn.

In dit opzicht geven, wat het gedrag van de verbruikers betreft, de lessen uit de geschiedenis weinig redenen tot optimisme. Is er een essentieel economisch verschil tussen de sierstrips, die Lodewijk XIV in Versailles aanbracht en die welke we op brommers en automobielen aantreffen? Schreef Prediker al niet nadat hij zich blijkbaar eerst goed had voorzien van zilver, goud, kleinoden, zangers en zangeressen en de wellustigheden der mensenkinderen, naar het ons voorkomt nogal hypocriet: „Zie het was alles ijdelheid en kwelling des geestes en daaraan was geen voordeel onder de zon”.

Hoeveel hypocrisie bevat onze welvaartslitanie?

Sector-structuurpolitiek en economische orde

PROF. DR. C. DE GALAN*

In de serie sector-structuurbeleid verschenen reeds de volgende artikelen.

1. Drs. L. Hoffman, Sector-structuurbeleid, ESB, 23 mei jl.;
2. Drs. W. H. J. Tieleman, Het overheidsbeleid t.a.v. sector-structuuronderzoek, ESB, 23 mei jl.;
3. Drs. B. K. Tjioe, Bedrijfstaksgewijze structuuronderzoekingen en follow-up, ESB, 30 mei jl.;
4. Drs. C. A. M. Mul, Signaleren en stimuleren op bedrijfstaksniveau; COP-plan ter bevordering van structurele vernieuwingsprocessen in het bedrijfsleven, ESB, 6 juni jl.;
5. Prof. Dr. P. de Wolff, Sector-structuurpolitiek en planning, ESB, 20 juni jl.;
6. Prof. Dr. L. H. Klaassen, Regionale aspecten van sector-structuurpolitiek, ESB, 4 juli jl.;
7. Drs. E. A. V. Vermaas, Arbeidsmarktaspecten van sector-structuurpolitiek, ESB, 18 juli jl.

Inleiding

Kenmerkend voor een economische orde is de spreiding van en de coördinatie tussen de beslissingen over het economisch proces, dus over de schepping, verdeling en aanwending van welvaart. Vooral de mate van concentratie en centralisatie spelen een rol, met als nevenaspecten de eigendom van produktiemiddelen en het democratische gehalte van de beslissingscentra 1).

Elke vorm van economische politiek heeft enige invloed op de economische orde 2); de verdeling van economische macht verandert erdoor. Maar niet eenduidig; economisch beleid vergroot niet altijd of alleen maar de bevoegdheden van de overheid ten koste van de particuliere sector. Enerzijds kan door dit beleid de totale macht over het economische proces toenemen: het inzicht kan groeien, de greep op het gebeuren kan worden versterkt, het totale veld van beslissingen kan (door welvaartstijging) worden uitgebreid. Anderzijds kan de economische politiek binnen de particuliere sector tot verschuivingen van de macht leiden en bijvoorbeeld ook de invloed van het buitenland beperken ten voordele van binnenlandse producenten. Uit een en ander is te verklaren dat het beleid ten dele op verzoek en ter ondersteuning van private belangen wordt gevoerd.

In het groot gezien heeft de sinds de jaren '30 sterk verbrede en geïntensiveerde economische politiek in de westerse verzorgingsmaatschappijen een aantal kwalijke aspecten van het (neo-)kapitalistische stelsel geëlimineerd. Daardoor is dit stelsel veranderd, maar tegelijk versterkt, acceptabeler gemaakt. De bevoegdheden van de overheid zijn toegenomen, maar tevens op een aantal punten de mogelijkheden van producenten, pressiegroepen en consumenten. Met andere woorden, binnen onze economische orde zijn de verhoudingen verscho-

ven zonder dat het karakter van deze orde structureel is gewijzigd. Ingrijpende veranderingen zijn alleen op sommige terreinen (inkomenoverdrachten bijvoorbeeld) en in een enkele sector (landbouw) te constateren geweest.

Ook een sector-structuurpolitiek hoeft de economische orde niet diepgaand te veranderen. Wel is dit effect hier eerder te verwachten dan bij vele andere soorten beleid en wordt het ook eerder beoogd. Sector-structuurpolitiek heeft immers ten doel structurele wijzigingen te brengen in het produktiepatroon 3); zij is gericht op de allocatie van produktiemiddelen, op de wijze van produceren, op de verhoudingen tussen bedrijven en bedrijfstakken. Zoals uit een beschouwing van de achtergronden van deze politiek zal blijken, vormen gebreken in onze economische orde belangrijke redenen tot het voeren ervan.

Er zijn echter duidelijk uiteenlopende gradaties. Als extremen kunnen worden genoemd enerzijds een passief beleid, achteraf, fragmentarisch, met als doel ondersteuning van het bedrijfsleven (maar ook steun betekent uiteraard ingrijpen en beïnvloedt de allocatie); anderzijds een actief beleid, preventief, dwingend, algemeen. In hoeverre de economische orde wordt veranderd, hangt dus af van de intensiteit van het beleid, van de aard van de doelstellingen en de instrumenten. Ook deze komen daarom, na de schets van de achtergronden, ter sprake. Vervolgens komen enkele problemen van sector-structuurbeleid aan de orde en een voorlopige beoordeling van de te verwachten resultaten.

Achtergronden

Uit de literatuur over sector-structuurpolitiek komen verschillende redenen naar voren waarom een dergelijk beleid wordt (moet worden) gevoerd. De belangrijkste worden hier weergegeven; ze zijn wel te onderscheiden, maar niet te scheiden; ze overlappen elkaar.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de snelle wijzigingen die plaats vinden in de structuur van de voortbrenging, veroorzaakt door de groei van technologie en welvaart en door internationale herstructurering. Het particuliere bedrijfsleven kan en/of wil hierop niet altijd adequaat reageren of er vindt een harde sanering plaats, waarmee men geen vrede heeft. De overheid stuurt daarom bij, steunt, versoepelt de aanpassing.

Ten tweede (en dat is eigenlijk essentiëler) functioneert het prijsmechanisme onvoldoende als coördinator van economische beslissingen of heerst er onvrede met de uitkomsten van

* De auteur is hoogleraar aan de Rijksuniversiteit van Groningen.

1) Zie voor uitgebreide beschouwingen hieromtrent J. van den Doel, *Konvergentie en evolutie*, Assen, 1971.

2) Vgl. J. Zijlstra, *Economische orde en economische politiek*, Leiden, 1956.

3) Zie voor omschrijvingen de bijdrage van L. Hoffman in *ESB* van 23 mei 1973.

dit mechanisme, ook als het wel werkt. De gebreken zijn voldoende bekend 4): er zijn op zeer ruime schaal externe effecten, die in de private calculaties niet worden opgenomen, maar die zo essentieel zijn of worden dat ze niet langer mogen worden veronachtzaamd; machtsfactoren vormen een duidelijke „visible hand” en beïnvloeden het economische proces; er zijn collectieve en semi-collectieve voorzieningen waarvan de betekenis voor het welzijn steeds sterker wordt beseft en waarvan de allocatie niet door het prijsmechanisme kan worden gereguleerd; de inkomensverdeling is in haar primaire vorm uitvloeisel en basis van het economische proces en de onvrede met deze verdeling is groot, mede in verband met de al genoemde machtsverdeling; het vooruitzien en de planning van toekomstige ontwikkelingen zijn onvoldoende en te incidenteel. Dit alles noodzaakt tot ingrijpen van de overheid, niet alleen in globale zin, zoals via budgettair en monetair beleid, maar ook gericht en directer.

Als derde reden voor sector-structuurpolitiek kan worden genoemd de wenselijkheid de maatschappelijke ontwikkeling te sturen. Er zijn algemene, nationale doelstellingen die onvoldoende in private activiteiten (kunnen) worden verwerkt en die ertoe noodzakelijk de allocatie van produktiemiddelen te beïnvloeden. Te denken valt aan de groei van en de verhouding tot de ontwikkelingslanden; aan de regionale welvaartsverhoudingen; aan de arbeidsmarkt; aan het behoud en de verbetering van de natuur; aan nationaal prestige desnoods. In andere woorden gaat het erom gemeenschapsbelangen te laten prevaleren boven particuliere.

Alle genoemde overwegingen en enkele minder belangrijke leiden tot de noodzaak van een sector-structuurpolitiek. Deze is trouwens in onderdelen niet nieuw. Al lang bemoeit de overheid zich intensief met sectoren als landbouw en vervoer en meer recent ook met bedrijfstakken als scheepsbouw, textiel en energievoorziening. Ondersteuning van bedrijfstakken vindt in vele landen op ruime schaal plaats. Ook heeft de overheid zich al vanouds met de voortbrenging van bepaalde goederen en diensten rechtstreeks belast; men denke aan de openbare nutsvoorzieningen. Dit alles is echter incidenteel. De behoefte aan systematisering vormt een aparte achtergrond van een sector-structuurbeleid. Men zou kunnen zeggen dat de veralgemening van fragmentarisch ingrijpen nu juist het wezen van dit beleid uitmaakt.

Daar komt tenslotte nog een belangrijke factor bij. Tot op zekere hoogte is elke (economische) politiek tevens sector-structuurpolitiek. Dat wil zeggen dat elk beleid zich, zo goed als regionaal, ook steeds naar sectoren en ondernemingen laat verbijzonderen. Soms is dit erg pregnant, zoals bijvoorbeeld bij het aankoopbeleid ten behoeve van het overheidsapparaat en in de relatie conjunctuurpolitiek bouwnijverheid. Veelal is het verband minder opvallend, maar toch aanwezig. Naarmate de economische politiek in het algemeen omvangrijker wordt en de interdependentie tussen sectoren duidelijker, neemt de behoefte aan planmatigheid en systematisering toe.

Het zal echter duidelijk zijn, dat deze overweging de afbakening van wat sector-structuurpolitiek is er niet eenvoudiger op maakt. Elk economisch beleid is in zekere zin sectoraal beleid (sector op te vatten in de ruime zin, dus inclusief landbouw, mijnbouw en diensten); omgekeerd grijpt dit laatste beleid meestal tevens andere elementen aan, zoals de arbeidsmarkt en de regionale ontwikkeling 5). Van sector-structuurpolitiek kan pas worden gesproken als bewust, op enigszins ruime schaal en gesystematiseerd een beleid wordt gevoerd met betrekking tot de structuur van ondernemingen en bedrijfstakken.

Doelstellingen

De genoemde redenen voor het voeren van een sector-structuurpolitiek verwijzen tegelijk naar de potentiële doeleinden van een dergelijke politiek. Of deze doelstellingen metterdaad zullen worden nagestreefd, is een kwestie van politieke keuze. Het beleid kan meer of minder ambitieus zijn, het

kan zich meer of minder taken stellen, het kan sterker of minder sterk in de economische orde ingrijpen. Dit komt tot uitdrukking in het onderstaande beknopt geformuleerde lijstje van doelstellingen, waarvan de punten elkaar opnieuw enigszins overlappen.

- a. Het incalculeren van maatschappelijke kosten, zoals de benodigde infrastructuur, werkloosheid, aantasting van de natuur, verontreiniging. Het gaat er daarbij om alle kosten van de voortbrenging, dus alle opoffering van schaarse middelen, tot uiting te brengen.
- b. Het bewust richten van de produktie op maatschappelijke baten, zoals een evenwichtiger nationale en mondiale welvaartsverdeling, menselijke ontplooiing, benutting van regionaal potentieel.
- c. In het verlengde hiervan: bijdragen tot de realisering van de bekende algemene doeleinden van economische politiek: intern en extern evenwicht enz.
- d. Nog verder gaat herallocatie in verband met een gewenst pakket aan goederen en diensten. De overheid kan bewust een bepaald patroon van verbruik nastreven, allerlei goederen en diensten als merit- of demeritvoorzieningen beschouwen, paternalistisch opereren.
- e. Het sturen van de groeiomvang in een bepaalde richting met het oog op het veiligstellen van bepaalde voorzieningen, het behoedzaam omspringen met schaarse grondstoffen of het realiseren van een gewenste samenleving. Men denke aan de energievoorziening, aan research en ontwikkeling, aan de arbeidsmarkt. Ook de wijze van produceren is hier in het geding.
- f. Herstructurering van bedrijfstakken, afbouw of stimulering van sectoren. Dit kan zijn grond vinden in de vorengenoemde doeleinden, maar ook in gewenste of voorziene ontwikkelingen binnen die sectoren zelf.
- g. Wijziging van de marktform, van de machtsverdeling, naar gelang de omstandigheden in de richting van concentratie of deconcentratie.
- h. Eventueel ook wijziging van de aard van het werk of van de arbeidsverhoudingen binnen bedrijven. Het is waarschijnlijk nuttiger dit als een aparte vorm van beleid te zien, maar sector-structuurpolitiek kan ertoe bijdragen.

Uit dit summier lijstje blijkt hoe omvangrijk sector-structuurpolitiek kan zijn. Gewoonlijk beperkt men zich tot de onder c, f en g genoemde punten, maar ook de elementen a, b, e en h worden wel naar voren geschoven 6). In het algemeen kan men zeggen dat als vergroting van de welvaart (in de ruime zin) in heden en toekomst de centrale doelstelling vormt, het onjuist zou zijn de sector-structuurpolitiek te eng af te bakenen. Het gaat er dan immers om dat de maatschappelijke kosten-batenverhouding van de produktie wordt geoptimaliseerd, dat bewust een maatschappelijke nutsfunctie wordt nagestreefd. Dit brengt een breed en diep scala van doeleinden met zich mee.

Dit betekent overigens nog niet dat het ook zal lukken deze doeleinden te verwezelijken. Ten eerste kan het beschikbare instrumentarium tekort schieten, ten tweede kan de uitvoering gebrekkig zijn. En ten derde is het denkbaar dat een aantal doeleinden zich eenvoudig niet — tegelijk — laat realiseren.

4) Voor een helder overzicht zie J. Pen in het *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, oktober/november 1969. Met betrekking tot het sector-structuurbeleid zie de preadviezen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde over *De industriële sector structuurpolitiek*, 1971, in het bijzonder die van A. Heertje en A. A. T. van Rhijn; vgl. ook het Verslag van de algemene vergadering dezer Vereniging, Den Haag, 1972.

5) Zie de bijdragen aan deze reeks in *ESB* van L. H. Klaassen en E. A. V. Vermaas in *ESB* van 4 en 18 juli j.

6) Voor diverse standpunten hieromtrent zie de genoemde preadviezen. Vgl. ook mijn besprekingsartikel „Sectoren als onderdeel van het geheel” in *ESB* van 12 januari 1972.

ren. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden van het beleid. We komen daarop nog terug.

Instrumenten

Ook ten aanzien van de middelen die kunnen worden aangewend, is het aantal mogelijkheden groot. Opnieuw valt te constateren, dat de aard van het instrumentarium politiek moet worden bepaald. In feite is de keuze hier beslissender. Terwijl de doeleinden verbaal min of meer vrijblijvend kunnen worden geformuleerd, is de aanwending van de middelen in feite bepalend voor het karakter van de sector-structuurpolitiek. Juist hierbij komt ook naar voren in hoeverre de bestaande economische orde wordt aangetast: wil men de macht van de overheid vergroten ten koste van die van anderen, wil men binnen de particuliere sector de beslissingsbevoegdheden verschuiven of wil men in grote lijnen de bestaande verhoudingen handhaven? In het onderstaande lijstje wordt in een ongeveer opklimmende indringendheid een schets van de mogelijkheden gegeven. Uiteraard is de wenselijkheid van de aanwending der diverse instrumenten afhankelijk van de gestelde doeleinden. Het is echter over het algemeen niet zo dat er een directe relatie is tussen specifieke doelen en middelen.

a. Aan de basis staan onderzoek, informatie en voorlichting. Dit is een vorm van beleid die al lang bekend is en waaromtrent ook in Nederland voorstellen tot intensivering zijn gedaan ⁷⁾. Het is denkbaar dat structuuronderzoekingen leiden tot aanpassingen die later worden geëvalueerd. In het algemeen gaat het dan echter om beleid dat betrekking heeft op afzonderlijke sectoren en niet om een geïntegreerde structuurpolitiek, al worden door onderlinge relaties ook andere bedrijfstakken wel beïnvloed ⁸⁾.

b. Eveneens van oude datum zijn infrastructurele maatregelen. Deze kunnen echter meer of minder richtingbepalend zijn, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het vestigingspatroon. Een bewuste hantering van infrastructurele voorzieningen om bepaalde ontwikkelingen — primair in de vervoersector — te bevorderen of af te remmen, is betrekkelijk nieuw.

c. Evenmin onbekend is het mededingingsbeleid. Dit is uit zijn aard wel gericht op één der doelstellingen, namelijk beïnvloeding van de marktvormen. Het kan worden geïntensiveerd en meer of minder dwingend worden gemaakt: uitbreiding tot fusies, overnemingen enz. en overgang van misbruik tot verbodswetgeving.

d. Het uitgebreide instrument van het prijzenstelsel is uiteraard evenmin nieuw te noemen. Al lang zijn heffingen bekend, gevarieerde verbruiksbelastingen en subsidies. Het duurder of goedkoper maken van produkten is een beproefd middel om de samenstelling van het verbruik te beïnvloeden (al zijn er ook andere doelstellingen in het geding, bijv. vullen van de schatkist). Met name het streven tot incorporering van maatschappelijke baten en lasten vormt echter een tamelijk nieuw element in het prijzensysteem. Het kan een uitgebreid en ingewikkeld patroon van al of niet ruimtelijk gedifferentieerde heffingen en subsidies doen ontstaan, waarin het aanbrengen van systematiek dringend vereist is. Het is ook nog mogelijk hierbij bepaalde vergoedingen op te nemen, in het voetspoor van Mishan, ter compensatie van geleden schade, maar dat maakt de zaak er niet eenvoudiger op.

e. Vervolgens is er het aankoopbeleid van de overheid. Dit dient primair de uiteenlopende doeleinden van de verschillende „spending departments”, maar kan ook worden benut om het industriële patroon te beïnvloeden. Eigenlijk beïnvloedt de overheid met haar omvangrijke budget natuurlijk altijd de allocatie ook in de particuliere sector. Zo is de bouwrijverheid in sterke mate van dit budget afhankelijk, met inbegrip van de daaraan gekoppelde conjuncturele manipulaties.

f. In het verlengde hiervan liggen eigen activiteiten van de overheid, met name op het terrein van produktie en onderzoek. De prijszetting speelt daarbij opnieuw een rol.

g. Verder dan de voorgaande instrumenten gaan geboden en verboden. Deze kunnen het geografische vestigingspa-

troon betreffen (bijv. door middel van een investeringsvergunning), de uitstoting van afval, de aantasting van de natuur, de arbeidsmarkt (bijv. met betrekking tot buitenlandse werknemers) enz. De overheid kan ook proberen industriële processen te beïnvloeden door bepaalde fabricagemethoden te verbieden of gebieden, het laatste bijvoorbeeld ter bevordering van recycling. Kwaliteitscontrole vormt eveneens een onderdeel van dit punt.

h. Eveneens vergaand is het deelnemen in particuliere ondernemingen of zich anderszins zeggenschap verwerven, bijv. via door de overheid aangestelde commissarissen. Hierdoor kan de overheid de interne gang van zaken op de meest directe wijze beïnvloeden.

i. Nog ingrijpender zijn nationalisaties (ruim op te vatten, dus met inbegrip van gemeentelijke en provinciale ondernemingen). Vooral in voor de toekomstige leefbaarheid essentiële sectoren als energievoorziening liggen deze voor de hand. Overigens bestaat niet de garantie dat een genationaliseerd (en nog minder een provinciaal of gemeentelijk) bedrijf zich richt naar de algemene beleidsdoeleinden. Dit is afhankelijk van de mate van zelfstandigheid dezer bedrijven.

j. In zekere zin overkoepelend, maar toch apart te noemen, is het investeringsbeleid. Investeringszaken zijn uiteraard van grote betekenis voor de bestedingen en voor de richting, waarin de maatschappij zich beweegt. Ze kunnen zeer globaal worden beïnvloed, bijvoorbeeld langs fiscale weg, meer centraal worden beheerst via een greep op de kapitaalmarkt (waarbij het meest vergaand is nationalisatie van fondsen, verzekeringsmaatschappijen en banken) of specifiek worden aangepakt via de al genoemde vergunningen en stimulansen. In een land als Joegoslavië voert de overheid een zeker allocatiebeleid via de beheersing van de kapitaalmarkt.

k. Eveneens samenhangend met al genoemde elementen is het wetenschapsbeleid; dit heeft betrekking op eigen onderzoek van overheidsinstellingen, verlenen van opdrachten, financiële ondersteuning en eventueel het beïnvloeden van particulier onderzoek.

Uit deze opsomming, die nog erg globaal is en eigenlijk pas bij specificatie voldoende helderheid verkrijgt, blijkt opnieuw de veelvormigheid van de sector-structuurpolitiek. De instrumenten moeten selectief en soepel worden gehanteerd; elke sector vraagt om een eigen combinatie. Stuk voor stuk zijn de genoemde maatregelen vrijwel geen van alle nieuw te noemen; het is de coördinatie tussen en de diepgang van de instrumenten die doet spreken van een sector-structuurpolitiek. In feite gaat echter deze politiek nog verder, om een al genoemde reden. Elke vorm van economische politiek laat zich immers naar sectoren verbijzonderen. Zodoende kunnen bijvoorbeeld budgettair, inkomens-, regionaal en ander beleid tevens als partieel industriebeleid worden beschouwd. Aangezien de doeleinden hier primair op een ander vlak liggen, zou de inlijving bij de industriepolitiek oneigenlijk zijn. Toch vormt de interdependentie van het totale beleid een probleem van grote betekenis ⁹⁾, waarop nog iets nader moet worden ingegaan.

Problemen

Het spreekt wel vanzelf dat een zo complexe materie als sector-structuurpolitiek grote theoretische en praktische vraagstukken met zich meebrengt. Het is niet doenlijk al deze problemen hier te schetsen; ik beperk me voornamelijk tot hetgeen de economische orde raakt.

7) Hierover uitvoerig de COP-publikatie *Structurele vernieuwing in sectoraal verband*. Den Haag, 1972. Vgl. ook de artikelen van W. H. J. Tieleman, B. K. Tjioe, C. A. M. Mul en P. de Wolff in *ESB* van 23 mei, 30 mei, 6 juni en 20 juni 1973.

8) Zie over het probleem van de afbakening van sectoren P. de Wolff, t.a.p.

9) Hierop is ook gewezen door L. H. Klaassen, t.a.p.

Een eerste knelpunt is dat van de afweging, de prioriteiten. Het aantal doelstellingen van sector-structuurpolitiek is zo groot, dat het noodzakelijk is keuzen te doen (6). Er zijn tegen-gestelde belangen en doeleinden, die zich niet laten verzoenen. Zo kan milieu in strijd komen met arbeidsmarkt, regio met schaarste, marktform met inkomensverdeling, het ene instrument met het andere. Uiteraard worden in elke economische ontwikkeling keuzen gemaakt, impliciet. Maar het explicite-ren noodzaakt tot openbare stellingnamen en detaillering en is, zodra het vlak van vrijblijvende beschouwingen wordt ver-laten, lastig en ondankbaar werk.

Dit houdt tevens in, dat sector-structuurpolitiek leidt tot ongelijke behandeling van sectoren, tot discriminatie. Nu geldt dat voor elke vorm van beleid wel enigszins (zo is bijv. conjunctuurpolitiek allerminst sector-neutraal), maar hier is dit expliciet het geval. Men wil bepaalde sectoren afbouwen of juist stimuleren om een aantal redenen en dat zal voor een deel der betrokkenen moeilijk te accepteren zijn.

Trouwens, het gehele ingrijpen zal weerstanden oproepen en ook leiden tot ontduiking en ontwijking. Het is zelfs de vraag of sommige maatregelen überhaupt realiseerbaar zijn zolang een aantal vrijheden van economisch handelen bestaan en positief worden gewaardeerd. Kan de overheid fabricage-procédés, wetenschappelijk onderzoek en investeringen werkelijk in de hand houden? Van sommige instrumenten zal noodgedwongen moeten worden afgezien. En ook is goed denkbaar dat de overheid ze niet wil hanteren, om ruimere poli-tieke doeleinden (zoals bepaalde vrijheden en ontplooiings-mogelijkheden) te ontzien. Het kan dus zijn, om bij ons on-derwerp te blijven, dat van sommige soorten beleid wordt afgezien ter wille van een ideologische voorkeur voor een be-paalde economische orde of — omgekeerd — een afkeur van overheidsingrijpen als zodanig.

Het zou natuurlijk mooi zijn als vormen van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven zouden ontstaan, dus als het sector-structuurbeleid mede zou worden „gedragen” door de particuliere sector. Ten aanzien van de in Nederland bekende structuuronderzoeken is dat het geval en men zou in dit ver-band op de Nederlandse economische politiek in het alge-meen kunnen wijzen of op de institutionalisering van het Franse planningsysteem (waarbij die van de middellange-ter-mijnplanning in ons land min of meer aansluit). Ook op ge-bieden als overheidsaankopen, research en vestigingsbeleid komen gezamenlijke activiteiten, vervlechtingen, wel voor. Toch valt te vrezen dat de weerstanden groter zullen worden naarmate het beleid dwingender en minder ondersteunend wordt.

Op het probleem van de beleidscoördinatie is boven al even gewezen. Wil van een sector-structuurpolitiek sprake zijn, die de genoemde doeleinden kan realiseren, dan moet de politiek ten aanzien van sectoren (bijv. landbouw, vervoer, energie, volksgezondheid) en ten aanzien van aspecten (arbeidsmarkt, regio, milieu) tot één geheel worden gemaakt. Bovendien moet het dan nog worden afgestemd op andere onderdelen van (economisch) beleid. Dit vormt een grote moeilijkheid, die mij voorsnog niet geheel oplosbaar lijkt en misschien met vallen en opstaan geleidelijk kan worden overwonnen. Bedacht moet bovendien worden, dat de hier bedoelde be-leidscoördinatie niet de enig noodzakelijke is. Om een paar voorbeelden te noemen: ook inkomens-, regionale, arbeids-markt-, EG- en conjunctuurpolitiek stellen hun eigen eisen ten aanzien van de onderlinge afstemming van vele soorten beleid, van vele departementen.

Voorlopig zullen we ons met een partiële aanpak moeten behelpen en bij een gebrek aan overkoepeling moeten neerleg-gen. Dit heeft overigens tot voordeel dat er steeds kan worden bijgeschaafd; maar de nadelen zijn duidelijker: tegenstrijdig-heden en leemten. Juist gezien de interdependenties en omdat elke bedrijfstak in relatie staat met de genoemde welvaarts-aspecten, hoort sector-structuurpolitiek totaal te zijn, alge-meen.

Tenslotte is er het vraagstuk van de internationalisatie van het beleid. Een sector-structuurpolitiek binnen de landsgren-

zen is te beperkt om haar eigen doeleinden te kunnen realise-ren; ze vervormt de internationale concurrentieverhoudin-gen; ze kan de machtige internationale particuliere onderne-mingen (multinationals) niet de baas. Het beleid moet op een zo „hoog” beslissingscentrum worden gevoerd als de externe effecten van de productie reiken en waar een werkelijke her-structurering is te realiseren. Sector-structuurpolitiek is ei-genlijk — op zijn minst — EG-politiek. Ook dat staat in di-recte relatie tot onze economische orde: de beslissingen wor-den op een ander niveau genomen. Voorlopig is de internati-onale eenwording nog niet toereikend.

Verwachting

Het zou in het licht van het voorgaande onjuist zijn te optimistisch te denken over de mogelijkheden en de effectivi-teit van een sector-structuurpolitiek. De doelstellingen laten zich formuleren, de aanpak kan globaal worden ontworpen, maar de praktische realisering scheidt problemen

Het is, met andere woorden, eenvoudiger de gebreken van de huidige economische orde op te noemen — ook met be-trekking tot te verwachten welvaartsontwikkelingen — dan een betere orde te schetsen, laat staan te verwezenlijken. Er is immers meer aan de hand dan de al vermelde veelzijdige pro-blematiek. Een politiek die aan de gestelde eisen kan beant-woorden, verandert het economische stelsel. De overheid (want een andere instantie voor het ontwerpen en tot gelding brengen van een collectieve welvaartsfunctie ontbreekt) gaat sterker optreden als centrale beslisser, waardoor de particu-liere organen een meer uitvoerende taak krijgen (10). Met an-dere woorden, het gaat om de totstandbrenging van een nieuw optimum in het „optimum regime”. Het niveau verschuift naar boven, zelfs naar internationale overheden, ten einde de voortbrenging van goederen en diensten te kunnen laten vol-doen aan noodzakelijke voorwaarden. Individuele beslissin-gen en het prijsmechanisme worden ten dele vervangen door centrale planning en overleg.

Dit roept het gevaar op van bureaucratie; van met elkaar strijdende departementen en afdelingen (de overheid vormt immers geen monolithisch blok); van onvoldoende afweging, maar juist cumulatie van eisen (waardoor bijv. de inflatiedreig-ing zou toenemen); van gebrek aan democratie in de besluit-vorming. De overheid functioneert niet in alles en altijd beter dan particuliere organen. Er is behoefte aan een nieuwe ove-rheid, aan een nieuw soort beleidsvoering, aan nieuwe proce-dures voor prioriteitenbepaling en inspraak, aan verhoogde efficiëntie.

Niet mis allemaal. Toch is het goed ons te hoeden voor overdrijving en pessimisme. Ten eerste wordt er aan verbete-ringen in bewindvoering gewerkt (11). Ten tweede behoeft niet alles tegelijk. Hoewel een sector-structuurpolitiek in de juiste zin des woords een systematische en gehele aanpak van de be-hoeftievoorziening betekent, kan zij voorsnog incidenteler en bescheidener worden opgezet. Ten derde zijn er ook nu vele problemen; het zijn juist de kwalen van de huidige orde, zoals de ongelijke machtsverdeling en dus een onevenwichtige pro-duktiestructuur, de gebrekkige afweging van baten en kosten, de aantasting van het leefmilieu, de dreiging van een catastro-fale toekomst, de ongelijke welvaartsniveaus, die de nood-zaak van een ander systeem oproepen. Het zou onjuist zijn van dit gewijzigde stelsel alleen de nadelen en niet de voorde-len te zien.

C. de Galan

10) Meer over deze problemen in mijn bijdrage aan *Kritiek en tegen-kritiek*, uitgave Stichting Maatschappij en Onderneming, 1973, met daarbij vermelde literatuur.

11) Voor enkele recente Nederlandse beschouwingen op dit terrein zie *Beleid belicht*, 2 delen, red. A. Hoogerwerf, Alphen a/d Rijn, 1972 en het tijdschrift *Openbare Uitgaven*, 1973, no. 1.

Noordelijk perspectief (II)*

Welk beleid?

PROF. DR. N. TIEMSTRA

Beleidsmodel en package deal

In het eerste artikel heb ik er mijn voldoening over uitgesproken dat de verdere ontwikkeling van het Noorden zal steunen op een integraal structuurplan, dat tot stand zal komen met een inbreng van dit landsdeel. Natuurlijk zal het CPB hierbij een belangrijke rol spelen. De wenselijkheden en mogelijkheden moeten passen in een nationaal kader. Zo'n vijf jaar geleden heb ik (en ik niet alleen) al aangedrongen op een realiseerbaar plan waarvan de lange-termijn-onderdelen eigenlijk een *lex specialis* vragen. Er zal meer op papier moeten komen dan bijv. een drietal alternatieve ontwikkelingen.

Allereerst moet het landsdeel (een visie per provincie, passend in het geheel, is daarnaast noodzakelijk) komen met niet-strijdige korte-, middellange- en lange-termijndoelstellingen: in welke periode wil men waar en wat (en hoe gefinancierd) bereiken ter zake van de werkgelegenheid (tewerkstelling natuurlijke aanwas eigen beroepsbevolking apart uitwerken), verder ter zake van de inkomens per belastingplichtige en per hoofd der bevolking. Welke bedrijfsstructuur en welke bevolkingsdichtheid en -spreiding realiseren deze doelstellingen? Welke restricties moeten worden ingevoerd? (inwoners per km², verloop urbanisatiegraad, plafond ter zake van de inbreuk op het milieu door de bedrijvigheid, aantal bereikbare kernen van een bepaalde voorzieningengraad, bereikbaarheid van hoeveelheden bos en woeste grond per inwoner, omvang en aard van het woningbestand enz.).

De variabelen in deze „mix” zijn niet simultaan te optimaliseren! Men zal een rangorde moeten aangeven en misschien enige blijvende inkomensachterstand moeten accepteren in ruil voor andere belangrijke zaken. Beleidsmensen-politici zullen wel een paar keer moeten slikken om de doelstellingen nu eens duidelijk te formuleren, maar het zal toch moeten. De definitieve doelstellingen zullen het resultaat zijn van een overeenstemming met Den Haag en andere belangengroeperingen. Bij de onderhandelingen doet het Noorden er goed aan een kosten/batenraming over de toebedachte migranten bij de hand te hebben.

De alternatieve ontwikkelingen en structuren kunnen in hoge mate worden berekend door de nieuwe Federatie van Noordelijke Economische Instituten. Het beleidsstuk zal daarop moeten berusten. Aparte beleidsmodellen voor de drie provincies zijn noodzakelijk. Zonder iets te willen afdoen aan het grote belang van nauwe(re) samenwerking in het Noorden, is dit landsdeel noch fysisch, noch demografisch, noch in economisch, noch in sociaal opzicht een eenheid 1).

De beschikbare gegevens zijn zeker nog niet ideaal, maar doorgaans beter en gedetailleerder dan in vele andere landen. Ik denk aan de regionale rekeningen en de inmiddels voor een veertigtal regio's verzamelde gegevens over bevolking, werkloosheid, inkomen, vermogen, huisvesting en energieverbruik. Het zou belangrijk zijn als de zgn. conjunctuurtest en de prijsindexcijfers der gezinsconsumptie zouden kunnen worden gegeven voor het Noorden apart. Omtrent de beste-

dingskant weten wij te weinig; te denken geeft bijv. al de volgende bevinding 2): in Nederland had in 1971 39,5% van de huurwoningen een huurwaarde van f 1.200 of meer; Groningen noteerde 33,5%, Friesland 27,5%, Drenthe 32,5%; Noord-Holland en Zuid-Holland noteerden resp. 45,0% en 41,0%. Als wij verder rekening houden met de waarschijnlijk iets evenwichtiger inkomensverdeling in het Noorden en de tendentie tot oververtegenwoordiging van belangrijke duurzame consumptiegoederen in de lagere inkomenscategorieën, zou het wel eens zo kunnen zijn dat op grond van goede gegevens de regio een stukje inkomensachterstand zou willen aanvaarden „in ruil” voor het behoud van nu nog aanwezige imponderabilia.

Eerst en vóór alles zullen voor een aantal gebieden de belangrijkste relaties moeten worden blootgelegd: de investeringen als functie van de verwachte, geaspireerde winst, lokale attractie en regionale spin-off; het aanbod van arbeid als functie van: bevolkingsgroei, in zekere zin het loonpeil in en buiten de regio, de migratie: enigermate afhankelijk van loonpeil, beschikbare: bereikbare m² bos en woeste grond, woningproductie en leegstand annex huurpeil, imago van het gebied, de mate van verstedelijking, de bereikbaarheid van een qua voorzieningen aantrekkelijke kern en carrièremogelijkheden (blijkend uit de bedrijfsstructuur: spreiding en grootteklassen-bezetting).

De gemiddelde winst per sector is uiteraard afhankelijk van prijs (gerelateerd aan afzet) minus alle kosten, maar vooral belangrijk zijn restricties met betrekking tot het beschikbare vermogen (en de vreemd-vermogen-oriëntatie) en de technologie (Lagrange multipliers). Welke zijn de communicatiekosten? Willen wij iets bereiken met de regio, dan moeten wij beschikken over dynamische lokale en regionale modellen. Gegeven de doelstellingen en middelen moeten wij komen tot een passende, voorshands „ideale” structuur der bedrijvigheid in t_n , waarbij vooral Gerfins 3) waarschuwingen actueel zijn (in mijn interpretatie): werk met een broodnuchter acquisitie- en saneringsplan, verwaarloos niet het bestaande bedrijfsleven, dat veelal goed geïntegreerd is in de regio en eens de motor van het gebied was, en menigmaal niet onherstelbaar ziek is; werk op een evenwichtige structuur, met niet te grote, maar gezonde, naar sector sterk gevarieerde footloose bedrijven; droom niet te veel van giganten waaraan half Europa trekt; bedenk dat soms het positieve effect van een nieuwe vestiging voor de regio na 10 à 15 jaar is uitgewerkt; accepteer niet te lichtvaardig vestigingen die op den duur *niet* in de beoogde

* Deel I, Noord-Nederland: oefenterrein voor profeten en schriftgeleerden werd afgedrukt in *ESB* van 1 augustus jl., blz. 688 e.v.
1) N. Tiemstra, Economische problematiek van Noord-Nederland na de tweede wereldoorlog, *Verslag Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen*, Deel 21, 1970, m.n. blz. 24-29.
2) CBS, Voorlopige uitkomsten Woningtelling 1971.
3) H. Gerfin, *Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung*, *Kyklos*, 1964.

structuur passen, misschien omdat ze nog voor een deel afkomen op arbeidsmarkt of (vermeend) lager loonpeil (vaak nomaden-vestigingen die soms weer snel verdwijnen). Wees voorzichtig met het spelen op de groei-industrieën, want ook die staan periodiek op de tocht (de chemie in Duitsland zit in ieder geval drie jaar in het slop). Houd er ook rekening mee dat de regio langer dan tot 2000 mee moet.

Bij de overeenkomst over doelstellingen en middelen zal de opstelling van andere regio's en groeperingen harder worden. Daarbij komt een hiërarchie van welzijnsfuncties (Tinbergen) aan de orde: waar belangen méér gebieden en bevolkingsgroepen raken, valt de beslissing op een hoger niveau. De leeglopende Randsteden (migratiesaldo van de grote vier in 1971: -37.354, CBS) en de aldaar geregistreerde arbeidsreserve (in november 1972 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en niet te vergeten Leiden: 25.076; Noorden: 14.122), waarbij het beeld in delen van de Randstad absoluut én relatief slechter is geworden, hebben nieuwe grote problemen opgeroepen.

Fricties bijleggen

Meer dan ooit zal het Noorden zich vereend en goed gedocumenteerd moeten presenteren. Het is jammer dat naast accentverschillen tussen de provinciale besturen (die toch waarlijk een stuk unieke samenwerking hebben opgebouwd) wat fricties tussen ETI's en het Industrialisatiebureau Noorden des Lands (IBN) in de publiciteit zijn gekomen. De ETI's hebben met weinig middelen en mankracht in een lange, moeilijke periode veel gedaan voor het Noorden, ze hebben het voordeel van erg veel regionale kennis en van de „familieband”; het IBN heeft een gezaghebbende leider en de volle steun van het Ministerie van Economische Zaken. Het Noorden kan ETI's én IBN goed gebruiken.

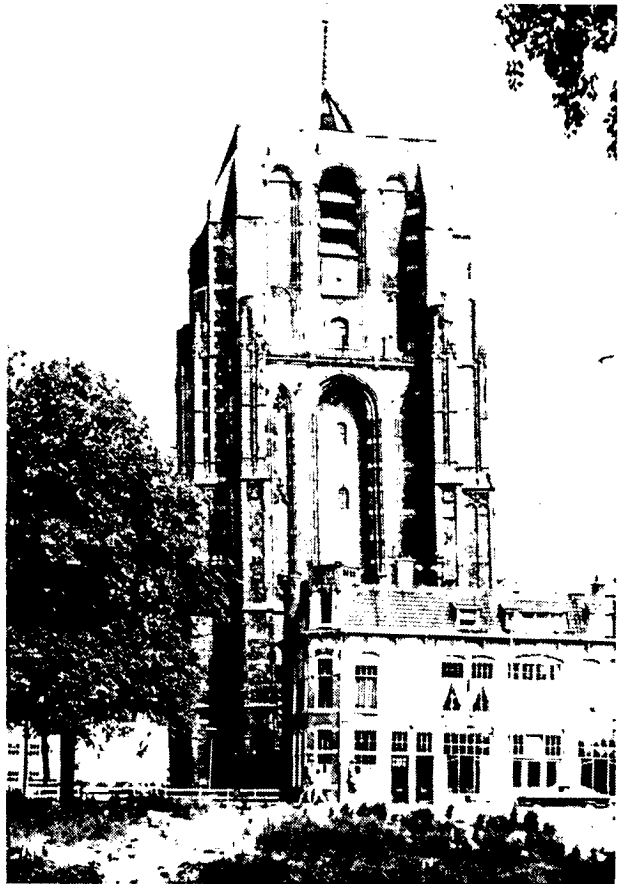
Veel problemen zijn voortgekomen uit de onvolmaakte start (taken en activiteiten van instellingen in het Noorden die zich voordien met de ontwikkeling der bedrijvigheid hadden beziggehouden, bleven onverlet). In zo'n situatie zijn vooral de coöperatieve instelling van de „oude” en „nieuwe” promotors van belang alsmede de égarde die zij in acht nemen ten aanzien van elkaars prestaties (hamvraag: wie trok nu het eerst aan een nieuwe vestiging?). Veel frictie is voortgevloeid uit de vrij algemene verwachting dat het IBN uitsluitend „acquisitie van formaat” zou bedrijven (en daarbij snel sprekende resultaten zou boeken), terwijl de ETI's reeds lopende contacten (m.n. van wat geringere importantie) ter zake van vestigingen en uitbreidingen zouden voortzetten en daarnaast het eigen, in moeilijkheden verkerende bedrijfsleven zouden bijstaan.

Spectaculaire vestigingen bleven echter voorlopig uit en in de praktijk werd de (eveneens belangrijke) patiëntenzorg een zeer gemeenschappelijk arbeidsveld. Het lijkt mij dat het Noorden ermee gebaat is wanneer er enige rust rondom dit vraagstuk komt en het vooral zelf, in eigen kring oplost.

Bevolkingsverdichting of beter onderwijs?

Ter zake van het (deels) inlopen van de inkomensachterstand blijkt in de *Nota Noorden des Lands* een accentverlegging naar bevolkingsverdichting: de in de traditionele opvatting wat „volgzame” tertiaire sector demarreert; over te plaatsen Rijksdiensten en te langten leste op gelijke voet met de industrie te premiëren stuwende dienstverlenende vestigingen moeten de ontwikkeling in belangrijke mate trekken. Een moeilijk voetstoots te onderschrijven beleidsoriëntatie; het Noorden is al dicht bevolkt, een vergelijking alleen met de Randstad is onjuist. Er zijn talloze regio's, minder dicht bevolkt dan het Noorden, aan te wijzen die het in economisch opzicht goed doen. (En hoe denkt het Noorden hier zelf over?)

Met enige reserve kan worden gesteld dat *tot een bepaald punt* toeneming van de bevolkingsdichtheid *kan* leiden tot een



Leeuwarden: Oldehove

hoger BNP per inwoner (het deelnemingspercentage van de beroepsbevolking, het aandeel der beroepsmatig werkende vrouwen, het maatschappelijke stelsel, de evt. inschakeling van gastarbeiders, fysisch-geografische data, gemiddelde ouderdom der kapitaalgoederen enz. spelen een rol!). Nederland zag in de tweede helft der jaren zestig met ca. 375 inwoners/km² zijn BNP per inwoner sterk overtroffen door landen als België (311 inw./km², BNP/inw. + 11%), de Bondsrepubliek (238, + 22%), Denemarken (112, + 32%), Frankrijk (89, + 21%), Zwitserland (140, + 29%), Zweden (17, + 73%), en de Verenigde Staten (21, + 148%). De Zeeuw 4) (die in zijn recente analyse overigens eenzelfde schaalvariabele voor beide assen gebruikte) houdt er rekening mede dat Nederland bedoeld punt al is gepasseerd; te onzent is de hectareweerstand zeer groot (voor nieuwe bestemmingen moeten zeer hoge offers worden gebracht).

Ik blijf het dan ook belangrijker vinden de inkomens omhoog te stuwen door verhoging van het onderwijspeil bij veel bredere lagen der bevolking. Bovendien kan dan ooit een kwart tot omstreeks de helft der inkomensverschillen worden weggewerkt (aantasting der schaarste-inkomens). Met name de onderwijsadviesdiensten hebben hier een belangrijke taak.

Integratie

Ik begin zo langzamerhand toch wel erg nieuwsgierig te worden naar een geïntegreerde en economisch voldoende onderbouwde visie op stimulerings- én spreidingsbeleid voor Randstad plus periferie plus tussengebied. Het nog regelmatig uit de mottenballen gehaalde stepping-stone-principe is politiek niet haalbaar en in Nederland is bijna alles politiek bepaald. De periferie zal het natuurlijk niet nemen eerst aan

4) J. W. de Zeeuw, Welvaart en bevolkingsdichtheid, *Intermediair*, 6 april 1973.

de beurt te zijn wanneer de beoogde migratiestroom eens uitgesprongen raakt in het tussengebied. Wie de *Nota Noorden des Lands* legt naast de plannen voor bijv. Almere, Dronten en Lelystad en ziet naar een stuk werkelijkheid (het Groene Hart loopt ondanks onze planologen in eentonig fragmentarisme vol; Purmerend en Groot-Alkmaar zien wel slapers — potentiële, zeer kostbare wegfloren —, maar weinig bedrijven komen), moet wel zeldzaam goedgevoelig zijn om te denken dat dit alles nog simultaan past en kan.

Aanvankelijk was Zwolle een „tussenpositie” toebedacht op de weg naar het Noorden (het bracht zijn bevolkingsprognoses voor 2000 al terug van 235.000 tot 135.000). Daarbij moest Zwolle (en al wat daarachter ligt) wel een verwachte uitgroei accepteren van Dronten (nu ca. 13.000) tot 50.000 en van Lelystad (thans ca. 6.000) tot 100.000 inwoners. Wie Lelystad één dag bezoekt en er zijn oor goed te luisteren legt, ziet de vraagtekens al op zich af komen. Maar nu komt er in het kader van de uitdijende Randstad op zo'n 20 km. van Amsterdam misschien nog Almere bij (minimum 125.000 en maximum 250.000 inwoners!). De naam zelf is al symbolisch voor het denkwerk erachter. Het is niet uitgesloten dat wij nog in dit decennium in Almere ca. 8 mrd. gaan investeren. In persgesprekken is al een zeer agressief industrialisatiebeleid aangekondigd. Het ruimtelijke gebeuren in Nederland doet mij wat denken aan een (muzikale) suite waarvan de delen nagevoelbaar verband met elkaar houden; Händel, bijv., hield ze tenminste nog in dezelfde toonsoort. Misschien wil het nieuwe kabinet nog niet te laat (terecht) het accent meer leggen op renovatie, op kwaliteitsverbetering van de reeds gebouwde ruimte.

De lange mars

De beoogde volksverhuizing zie ik niet in die mate gerealiseerd, ook niet wanneer een verbeterde individuele verhuis- en herinrichtingskostenvergoeding in werking treedt (hoewel deze, met een slagvaardig woningbouwprogramma wel wat zoden aan de dijk kan zetten). Het legt alles bij elkaar ook een te zware claim op onze middelen. Hoewel de Gasbel-huishoudens hun overgang naar het Noorden (achteraf!) doorgaans hebben gewaardeerd, zullen ook de te verplaatsen ambtenaren zich nog wel gaan roeren. (En daarmee Den Haag, met in de hand een aanbeveling van het verse NEI-rapport — motto „planning for decline” — om aldaar de vestiging te bevorderen van hoogwaardige informatie-verzamelande en verwerkende prestatie-eenheden om tenminste iets te doen aan de al meer dan 100.000 m² leegstaande kantooruimte).

Ik herinner eraan dat het in het Noorden (onder „acquisitie-technisch” betere omstandigheden) 20 jaar vroeger om de personeelsbezetting in de industrie met ca. 42.000 personen te doen toenemen. Inmiddels gaat het op het Europese acquisitieslagveld heet toe; in Schotland bijv. kan de overheidssteun zodanig zijn dat een bewust aancoersen op een faillissement al problematisch gaat worden. De eerste tijd sláágt een vestiging er. Zelf geloof ik meer in tweërlei beleid: a. Noorden: verlaging der communicatiekosten ten aanzien van alle economische relaties (bereikbaarheid, openlegging enz.), brede opstuwning van het onderwijspeil, verdere verbetering der leefbaarheid, uitbouw naar functies der deelgebieden; b. Randstad: vermindering (zoals Lambooy ook al heeft betoogd) van de groei van het ruimtebeslag per economische activiteit, duidelijke kwaliteitsverbetering van het 200 km² grote verpauperde stedelijke gebied, een stringent milieubeleid.

De delen

Ik zou willen pleiten voor voldoende inzicht in de structuur en mogelijkheden van bepaalde delen van Drenthe, Friesland en het Groningse ZW-kwartier. Oost-Groningen gaat op weg en heeft daarbij veel te danken aan het feit dat daar, na alles

wat er is gebeurd (en niet is gebeurd), een brede beweging is ontstaan, waarbij aanvankelijk Fré Meis een belangrijke rol speelde (tijdens de Groninger bijeenkomst met fractievoorzitters op 24 april 1970 was Mellema de enige die desgevraagd ruiterlijk een relatie legde tussen Meis' activiteiten en enkele Haagse toezeggingen, hetgeen Mellema door politieke collega's niet in dank werd afgenomen). De visie en methodiek van Meis heeft het bedrijfsleven enige tijd met zorg vervuld. Belangrijk is overigens dat het gebied *nu* via een intergemeentelijk samenwerkingsverband op grond van gedocumenteerde plannen duidelijk aangeeft hoe het moet. En dat spreekt (terecht) aan. Rest overigens nog de idee van het oefenterrein definitief af te voeren 5). Een beleid dat enerzijds de economische ontwikkeling van een regio wil bevorderen door een militaire impuls en tegelijkertijd in internationaal verband actief is om de militaire inspanningen van Oost en West sterk te verminderen, is innerlijk strijdig.

De stad Groningen wens ik veel wijsheid toe bij de beoogde uitbouw. De nieuwe woongebieden zullen er sterk moeten concurreren met de aantrekkelijke omgeving. Het vervelende is dat ook hier de maquettes met de ten onzent zo hardnekkig geprefereerde bouw op (globaal) drie niveaus, er wel aardig uitzien, maar dat het wonen erin een andere zaak is. Ik blijf geloven in de op moderne leest geschoeide tuinstad met een minimum aan horizonvervuiling (slechts een enkel opgaand accent, bijv. vanuit een winkelcentrum). De bewoners vliegen heus niet dagelijks over hun woongebied. Groningers kracht ligt in het zorgvuldig omgaan met zijn binnenstad, die een haast ideale structuur heeft. Verder geloof ik in zoiets als een optimale stadsgrootte: voorbij het punt waarbij een (bijna) volledig voorzieningspakket kan worden geboden, gaat leegloop ontstaan, de eentonige nieuwbouwwijken met (te veel) hoogbouw worden steeds moeilijker bemand (of snel verlaten), grondprijzen stijgen, verkeersaders slibben dicht. Groningen kan met het huidige aantal inwoners overigens al autonome groeiimpulsen op zijn omgeving uitzenden — 250.000 inwoners lijkt mij een goede streefwaarde — de praktijk zal het getal niet gemakkelijk hoger stellen.

Kernen

Van het kernenbeleid ben ik geen voorstander. Niemand zal kunnen ontkennen dat een aantal van 26 kernen in het Noorden in strijd is met de inhoud van het begrip stimuleringskern. In slechts enkele zullen de agglomeratietendensen zich (kunnen) voortzetten. Oele en Wieringa dachten enkele jaren geleden al in termen van industriezones (ORI-plan). Aangezien het politiek (!) al weer erg moeilijk is kernen af te voeren, laten wij de zaak maar zoals die is en werken wij, door premies en andere faciliteiten te richten op een paar dozijn kernen verbrokkeling van economische activiteiten en voorzieningen in de hand. Ik meen dat een uitgesproken kernenbeleid de terecht sterk op de tocht staande verhouding centrum-periferie, stad-platteland raakt. In beginsel moeten nieuwe activiteiten in het gehele gebied faciliteiten kunnen genieten.

Geïnteresseerden die buiten een kern niet-milieubelastende bedrijvigheid willen starten, moeten een kans krijgen daar wat gezond leven in de brouwerij te brengen. De meesten zullen overigens toch wel contact opnemen met een kleine agglomeratie. Beter is het aan de hand van een taakstelling omtrent de wenselijke bedrijfsstructuur op de wat langere termijn per deelgebied (bevattende enkele kernen mét hun omgeving), bepaalde geïnteresseerden in de eerste plaats te leiden naar die gebieden waarvoor de komst van een dergelijk bedrijf een welkome vervolmaking van de structuur zou betekenen. Met dorpen waar men alleen mag slapen, pendelen en afscheid nemen van de laatste middenstanders heb ik altijd wat moeite. Het Chinese vestigingsbeleid — hoezeer ook te plaatsen in een

5) Zie mijn kritiek in het NETO-Jaarverslag 1970, blz. 114-120.

andere ideologische, sociale en juridische context — zit m.i. op een ander en fundamenteel beter spoor.

De faciliteiten

Het geheel van bestaande faciliteiten voor vestiging en uitbreiding is gevarieerd genoeg, maar onderzoek heeft aangetoond dat m.n. de investeringspremies niet vestigingsplaatsfactor nr. 1 zijn 6); hoger genoteerd staan het beschikbaar komen van adequate arbeid, de communicatieve factor en veelal de leefbaarheid van de regio en de bestuurskracht der autoriteiten. Een uitbreiding van formaat moet als nieuwe vestiging worden gepremieerd. Het hele premiebeleid (vaste activa! Zie ook de aangekondigde selectieve investeringsheffing in het westen) speelt te veel op *bepaalde typen* bedrijven, ademt nog te veel de eenzijdig gedefinieerde en (qua verwachte impulsen) te weinig regio-gespecificeerde groeifilosofie van Economische Zaken (bepaalde groeiers zijn lelijk in de kou komen te staan). In het slotartikel zullen wij nog zien dat een kapitaal-intensieve gigant regionaal-economisch lang niet altijd aantrekkelijk is. De veelgehoorde stelling dat premiëring van investeringen in vaste activa kostprijsverlagend werkt (de investering minus premie wordt geactiveerd; het bedrijf schrijft „daardoor” minder af) is bedenkelijk. De vervangingswaarde der installaties vraagt de premie als een gebonden deel der vermogensaanwas te beschouwen.

Veel meer zou moeten worden gewerkt met het instrument der rentesubsidie (max. 3% gedurende max. 15 jaar); een onderneming kan aldus snel reageren op een gat in de markt door meer vreemd vermogen in te zetten. Een eigen-vermogensbuffer hierbij van 40% is redelijk, hoewel een te starre hantering van dit criterium moet worden vermeden (zie de regelingen voor het midden- en kleinbedrijf). De faciliteiten moeten verder wel neutraal zijn; een tegemoetkoming gedurende de aanloopperiode ter zake van de loonsom voor *gezonde* arbeidsintensieve bedrijven ware uit te werken. Voor fiscale faciliteiten gedurende bedoelde periode (naar verluit grondwettelijk ontoelaatbaar zolang andere instrumenten om de bedrijvigheid te bevorderen ter beschikking staan) zijn wij ten onrechte in Nederland erg bang. Overigens heeft de in juni 1973 gepubliceerde enquête van de Junior Kamer Amsterdam onder 46 aldaar (nog!) gevestigde buitenlandse bedrijven weer eens het grimmige fiscale klimaat in Nederland aangetoond. Met premiëring van vlottende activa (die wel 70% van het balanstotaal kunnen uitmaken) moeten wij voorzichtig zijn. Ze kan (wellicht alleen op de korte termijn) zinvol zijn, maar het zal erg moeilijk blijken manipulaties uit te sluiten. In het algemeen is het wenselijk het pakket faciliteiten nog eens te doen nalopen op de eigenaard van bedrijfstypen en -klassen en op de betekenis voor land en regio.

Dat een investeringsheffing (evt. „voor de goede orde” aangevuld met loonsom*faciliteiten* en demping van nadelige effecten voor toeleveranciers) in het Westen duidelijk vestigingen naar het Noorden zal jagen, betwijfel ik. Genoemde kersverse Amsterdamse enquête signaleert de tendentie dat bijna de helft der ondervraagde vestigingen overweegt zich bij een verdere uitbreiding buiten de (voor het bedrijfsleven in vele opzichten nu toch wel moeilijke) hoofdstad (evt. buiten Nederland) te vestigen. Het Noorden komt als alternatief bijna niet aan de orde. De Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam berichtte dat in de jaren 1969/1971 van 852 bedrijfsverplaatsingen in het rayon Rotterdam er 14 in het Noorden terecht kwamen (Limburg: 23). Men blijft duidelijk aan de Randstad vastkleven met een lichte tendentie tot uitwaaiëring langs de Veluweranden en de Brabantse stedenrij. De ondernemingsleiding maakt nu eenmaal uit waar vestiging zal plaatshebben, evt. buiten Nederland. Als negatieve factoren voor Nederland verneemt men al enige tijd fiscale lasten en loonpeil; de laatste tijd blijkt een zekere bezorgdheid voor toenemende sociale instabiliteit.

Terugkomend op de selectieve investeringsheffing: in de ag-

glomeratie Londen bijv. is het Location of Offices Bureau er door middel van voorlichting en gratis adviezen in geslaagd in 10 jaar tijds 1.156 kleinere vestigingen (vnl. tertiaire sector) uit Londen weg te krijgen. Verder wordt de selectie aan het prijsmechanisme (zeer hoge grondprijzen) overgelaten. Een bedrijf die dat kan „mannen” moet dan maar in Londen blijven (of komen). Vestiging in de agglomeratie Parijs is voor bedrijfsruimten boven 1.500 m² en kantoorruimten boven 1.000 m² aan een vergunning gebonden. Dat lijkt mij reëler, zij het dat in Parijs de bij toestemming op te leggen heffing per m² van ca. 7% van de grondwaarde volstrekt niet prohibitief werkt. Buiten de niet te stimuleren gebieden in Frankrijk zijn er drie zones waarvoor faciliteiten gelden; de investeringspremie varieert er van 12 tot 25% (plafond frs. 15.000 per *arbeidsplaats!*) en er zijn ook belastingfaciliteiten. Aardig is dat onder zekere voorwaarden (minimum investering, minimaal 100 te creëren permanente arbeidsplaatsen) vestiging van het hoofdkantoor in een ontwikkelingszone ruim wordt gepremieerd. Wij kunnen stellig nog wat schaven aan ons pakket faciliteiten door nog eens goed de regelingen in de landen om ons heen te bestuderen.

Maar nogmaals: de stimulantia zijn een (niet dé) vestigingsplaatsfactor op een turbulent internationaal acquisitieslagveld. Vooral het minnekozen met giganten is een druk beoefend spel en de verwachtingen voor vestiging van die kant zijn in de regio doorgaans veel te hoog gespannen. Bovendien hoef je een „reus”, zou die zich in het Noorden vestigen, niet zelf meer op die gedachte te brengen, wel deskundig verder te begeleiden en te informeren.

Zelf zie ik voor het Noorden veel meer in de verdere opbouw van een naar vestigingsplaatsen en bedrijfsklassen sterk gespreid geheel van hooguit middelgrote gezonde vestigingen; ook in conjunctureel opzicht een aantrekkelijke ontwikkeling. Het gevestigde bedrijfsleven moet zo mogelijk nieuwe kansen krijgen mee te komen. Niet iedere gegadigde moet bij voorbaat met een harmoniecorps worden binnengehaald; de vestiging moet passen in de beoogde structuur. De ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten moet rustig en evenwichtig geschieden.

Ook in Zuid-Limburg, waar na de mijnkrach snel forse overheidssteun en een deskundig ontwikkelingsbureau werden gemobiliseerd, zijn nog projecten in moeilijkheden gekomen (bijv. in Brunssum, Heerlen, Kerkrade). Ook daar is niet alles gegaan zoals gehoopt was; weliswaar zijn inmiddels ca. 10.000 nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd, maar daarvan worden ruim 6.000 niet bezet door gewezen mijnpersoneelsleden; van de 35.000 in zeven jaar afgevloede mijnwerkers heeft nog geen 10% in de regio vervangende werkgelegenheid gevonden; als een zwaard van Damocles hangt een landsgrensoverschrijdende pendel van 15.000 à 20.000 werkers boven de regio (voor de provincie kan dit aantal eind 1973 zelfs 25.000 à 30.000 bedragen — Limburgse Raad voor de Arbeidsmarkt). Een goede zaak lijkt mij dat het gemiddelde aantal werkers van de 74 sinds 1966 gevestigde bedrijven ca. 130 is; misschien teleurstellend dat er nóg niet één extra gigant is gekomen, maar ik ben geneigd tegen zo'n gemiddelde toch enigszins positief aan te kijken.

Claims

Bij de door mij bepleite realistische aanpak van de verdere ontwikkeling van het Noorden (de verwachtingen niet te hoog spannen) behoort een zich rekenschap geven van het feit dat de komende jaren in Nederland tal van groeperingen en regio's eveneens zwaar met hun claims zullen rammelen. In de sfeer van middelen en bestemmingen zal veel worden gewikt en

6) N. Tiemstra, *Theorie en praktijk van de industriële vestigingsplaatskeuze in een perifeer gebied*. H. E. Stenfort Kroese, Leiden, 1971, blz. 32 e.v.

Lokale overheidsfinanciën

DRS. J. W. VAN DER DUSSEN*

Dit artikel is geschreven naar aanleiding van het achtentwintigste congres van het Institut International de Finances Publiques dat van 12 tot 15 september 1972 plaatsvond te New York over „Issues in Urban Public Finance”. In onderstaande beschouwing wordt kort en globaal aandacht geschonken aan enige van de meer dan vijftig inleidingen die op dit congres werden besproken, terwijl ook andere recente literatuur is verwerkt.

Inleiding

In de literatuur over het leerstuk van de openbare financiën wordt veelal (nog) uitgegaan van volkshuishoudingen met één overheid c.q. bestuurslaag. Deze observatie geldt met name de macro-economische theorie van de openbare financiën; in de welvaartstheorie is men al een stapje verder. Daar is ook alle reden voor, want het is nogal moeilijk een volkshuishouding te vinden waar slechts één overheid de gemeenschapstaken in handen heeft. Met name in de grote stedelijke concentraties — maar ook bij andere overheden onder het nationale niveau — is sprake van een zeer intensief samenspel van verschillende overheden.

Hoewel de literatuur thans nog geen aanleiding geeft te veronderstellen dat een „algemene theorie” van de openbare financiën met betrekking tot *alle* bestuurslagen spoedig

gewogen. Er moet geld komen voor verdere verbetering van het onderwijs, voor meer ontwikkelingshulp, voor afronding van het pakket volksverzekeringen, voor stadsrenovatie, voor Almere, maar ook bijv. voor de Schiphollijn (kosten in gl. van 1972 f. 590 mln. excl. rente); in Zuid-Limburg moeten vóór 1975 de laatste 10.000 mijnwerkers afvloeien (misschien worden er aan het eind van deze eeuw toch weer kolen gedolven in Limburg), tot 1985 moeten er in het herstructureringsgebied alleen al voor mannen 47.000 arbeidsplaatsen worden gecreëerd (ETIL), door verplaatsing van Rijksdiensten krijgt Zuid-Limburg er binnen vier à vijf jaar 2.000 arbeidsplaatsen bij, en bovendien op wat langere termijn nog eens 3.000 7).

Een zeer onvolledige opsomming, maar toch wel voldoende om, wat de mogelijkheden en verwachtingen voor één regio betreft, met de benen op de grond te blijven. Er moet voor het Noorden onweerlegbaar nog veel gebeuren, maar de middelen zijn beperkt. Veel zal er moeten gebeuren in en door het Noorden, uitgaande van wat er nu *is* aan bedrijvigheid en denkkracht. Dat denken kan niet nuchter genoeg zijn. Hoezeer de werkelijkheid geweld kan worden aangedaan indien een regio zich in illusies stort, kunt U lezen in het slotartikel.

N. Tiemstra

7) *Nota Herstructurering Zuid-Limburg* dd. 22 september 1972 door de minister van Economische Zaken ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

voorhanden zal zijn, kunnen toch een tweetal belangrijke theoretische impulsen worden gesignaleerd. In het midden van de jaren vijftig publiceerde Charles M. Tiebout 1) een artikel dat tot veel discussie 2) aanleiding heeft gegeven. Een tiental jaren later verscheen een bijdrage van James M. Buchanan 3) dat eveneens nogal wat theoretische stof deed opwaaien 4). Dit alles is niet zonder uitwerking gebleven: een reeks van publikaties, met een merendeels steeds verfijnder welvaarts-theoretische inslag, is het zichtbare (en niet altijd even leesbare) resultaat. De praktische betekenis van deze — in hoofdzaak in de Verenigde Staten geïnspireerde literatuur — lijkt vooralsnog gering. Dit laatste is echter van minder belang naarmate, ongeacht de in het beleid ervaren dringende behoefte aan verbeterde theoretische funderingen, de bereidheid groter is om de ontwikkeling van dergelijke nieuwe theoretische inzichten meer tijd van rijping te geven.

Drie visies op het lokale bestuur

Zowel uit de meer theoretische als uit de meer op de praktijk gerichte literatuur 5) blijkt dat — globaal en daarom enigszins gechargeerd — drie visies op het lokale bestuur zouden kunnen worden onderscheiden.

In de eerste plaats de *Amerikaanse* visie. Daarin heeft het bestuur van de lokale gemeenschap vooral tot taak om, door middel van een maximale beleidsmarge, de belangen van de eigen inwoners te bevorderen, waarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met de gevolgen van het eigen handelen

* De schrijver, Directeur Financiën Publiekrechtelijke Lichamen bij het Ministerie van Financiën, is Drs. V. Halberstadt erkentelijk voor zijn bijdragen m.b.t. de Angelsaksische literatuur over het onderhavige onderwerp. In de voetnoten wordt ten dele verwezen naar congresbijdragen die merendeels in de loop van 1973 worden gepubliceerd in de serie *Travaux de l'Institut International de Finances Publiques*.

1) Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, blz. 416-424.

2) Bijv. recent: James M. Buchanan en Charles J. Goetz, Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, blz. 25-43.

3) James M. Buchanan, An Economic Theory of Clubs, *Economics*, februari 1965, blz. 1-14.

4) O.a. Michell Polinsky, *Public goods in a setting of local governments*, Working Paper 705-777, The Urban Institute, Washington DC, oktober 1970.

5) Een heldere en recente samenvatting geeft Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, 1972, 256 blz.

voor subjecten buiten de lokale gemeenschap. Een gemeentebestuur zou een dergelijke opvatting omtrent het beleid natuurlijk in praktijk brengen door te trachten als het ware blindelings de via verkiezingen en referenda bekende preferenties van de eigen kiezers zo veel mogelijk te verwezenlijken. Indien een subject niet tevreden is met het gerealiseerde beleid dan kan dit bij het stemmen blijken.

Het staat hem en haar echter tot op zekere hoogte ook vrij een andere vestigingsplaats te kiezen. M.a.w. verhuizing naar een andere eenheid van lokaal bestuur waar het niveau van de gemeenschapsvoorzieningen (en de daarbij behorende druk van belastingen, andere heffingen en retributies) het meest overeenstemt met zijn of haar eigen voorkeuren. In de Amerikaanse literatuur wordt in dit verband gesproken van „voting on foot”. Uitgaande van de veronderstelling dat een dergelijke mobiliteit wederkerig zou zijn, komt op deze wijze een oplossing tot stand analoog aan die welke zou resulteren via het marktmechanisme. Aldus zou het meest juiste antwoord worden gegeven op de vraag naar de optimale niveaus van lokale gemeenschapsvoorzieningen.

Deze gedecentraliseerde bestuursvorm heeft als kenmerk dat verschillen in collectieve behoeftenvoorzieningscapaciteit toegestaan zijn, waardoor productiefactoren doelmatiger kunnen worden aangewend bij het bevredigen van de voorkeuren van consumenten.

Recht tegenover deze Amerikaanse visie staat de opvatting in het merendeel van de Oosteuropese landen. Hoewel de mate van centralisatie onderling nogal eens verschilt, spelen in deze centraal geleide volkshuishoudingen de voorkeuren van de subjecten en niet-centrale overheden nog slechts een kleine rol in de bepaling van omvang, samenstelling van het pakket gemeenschapsvoorzieningen dat door de lokale bestuursseenheid wordt geleverd.

Tussen de beide genoemde visies in kan men de Westeuropese opvatting situeren: het lokale bestuur vervult een belangrijke rol in de bepaling van omvang en/of samenstelling van het pakket plaatselijke gemeenschapsvoorzieningen. De centrale overheid voelt zich — zij het per land in opmerkelijk verschillende mate — verantwoordelijk voor een bepaald minimum niveau van lokale voorzieningen, soms ook voor vermindering of nivellering (Nederland) van verschillen in collectieve behoeftenvoorzieningscapaciteit 6). De lokale bestuursseenheid is verplicht dit beleid uit te voeren, maar draagt daarvoor slechts zeer ten dele financiële verantwoordelijkheid.

De Amerikaanse visie nader bezien: het Tiebout model

In de Verenigde Staten zijn de overheidsfinanciën sterk gedecentraliseerd 7). Onder invloed van onder meer J. K. Galbraith 8) leidde dit gegeven in de loop van de jaren zestig tot een opvallende intensivering van de belangstelling voor vraagstukken van financiële verhouding tussen de verschillende overheden. Daarbij stuitte men al spoedig op de hiervoor reeds gesignaleerde „traditionele” fundering van de leer der openbare financiën waarin hoofdzakelijk werd uitgegaan van volkshuishoudingen met één overheid. Eenzelfde eenzijdigheid wordt ook aangetroffen in het — in de jaren vijftig m.n. door P. A. Samuelson 9) verfijnde en korte tijd later door R. A. Musgrave 10) in de theorie der openbare financiën verder geïntegreerde — leerstuk met betrekking tot de collectieve goederen. Ten aanzien van bepaalde goederen — de zgn. zuiver collectieve — geldt dat zij niet via het marktmechanisme geleverd kunnen worden omdat de resulterende baten aan allen toevallen, onafhankelijk van individuele geldelijke bijdragen, waarbij uitsluiting van het gebruik niet mogelijk is.

Daarnaast is het binnen de categorie individuele goederen mogelijk dat er sprake is van aanwijsbaar individueel profijt, maar dat deze goederen op grond van tegelijkertijd resulterende gemeenschapsbaten — of op grond van paternalistische overwegingen: merit-goods of bemoeigoederen —

toch buiten het marktmechanisme om geleverd worden; in de Nederlandse literatuur worden deze aangeduid als quasi-collectieve goederen. Dit laatste impliceert inschakeling van het zgn. budgetmechanisme, waarvan de beslissingen niet getoetst kunnen worden met behulp van de Paretiaanse optimumvoorwaarden omdat deze laatste alleen van toepassing is op goederen die individueel kunnen worden gebruikt. F. Hartog 11) constateert in dit verband dat voor overwegingen van collectief nut, hetzij met betrekking tot individuele goederen als correctie op de individuele welvaartsfunctie, hetzij met betrekking tot rechtstreeks collectieve goederen, geen plaats is in de Paretiaanse benadering.

Tiebout 12) constateerde in 1956 dat er een belangrijk verschil is tussen centrale (nationale, federale) en lokale voorziening met zuiver collectieve én quasi-collectieve goederen, indien althans wordt afgezien van een aantal institutionele barrières. Deze analyse vormde als het ware een (gedeeltelijk) maar positief antwoord op de negatieve benadering van Samuelson, dat „... with non-excludable public goods, there exists no means of using market-like decentralisation to attain tolerably efficient results” 13).

Men mag aannemen dat de subjecten (= consumenten = kiezers) een vestigingsplaats kiezen die overeenstemt met hun preferentieschema voor beide categorieën (hierna aan te duiden als gemeenschapsvoorzieningen) collectieve goederen. Op het centrale niveau zijn de preferenties van de subjecten een gegeven en de regering zal trachten zich aan te passen aan deze preferentieschema's, terwijl op het lokale niveau besturen ternauwernood invloed kunnen uitoefenen op hun patroon van inkomsten en uitgaven. De subjecten zullen hun vestigingsplaats dus daar kiezen waar het lokale bestuur meer dan elders in staat is hun preferenties te bevredigen. Hoe groter het aantal eenheden van lokaal bestuur en hoe groter de onderlinge verschillen, des te meer zal het subject in staat zijn, zijn voorkeuren volledig te realiseren.

De hier gevolgde redenering impliceert, aldus Tiebout 14), een aantal veronderstellingen, zoals een groot aantal eenheden van lokaal bestuur, volledige mobiliteit van de subjecten, volledig inzicht bij alle subjecten in het patroon van inkomsten en uitgaven van de onderscheiden eenheden van lokaal bestuur, ontbreken van werkgelegenheidsbarrières en tenslotte het ontbreken van externe effecten tussen de eenheden van lokaal bestuur.

De betekenis van Tiebouts model is beperkt, onder meer omdat hij ervan uitgaat dat er geen ruimtelijke externe effecten zijn, directe noch indirecte, hoewel migratie deze juist teweeg brengt 15). Niettemin heeft Tiebouts beschouwing veel aandacht gekregen, waarbij de beperkende betekenis van de veronderstellingen niet zelden niet of te weinig in het oog werd gehouden.

6) Voor een uitvoeriger beschouwing hierover C. Goedhart, De lokale financiën in de theorie van de openbare financiën, *Maandblad Gemeentefinanciën*, december 1971, blz. 230-236.

7) Richard A. Musgrave, (ed.), *Essays in Fiscal Federalism*, Washington DC, 1965, blz. 2.

8) J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, Londen, 1959, blz. 205: „Thus we currently find by far the most serious imbalance in the services performed by local governments”.

9) Paul A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954, blz. 387-389.

10) Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959, blz. 9-27. Een recente „bijgeschaafde” versie van deze gedachtegang in R. A. Musgrave, *Provision for Social Goods*, in J. Margolis en H. Guitton (ed.), *Public Economics*, Londen, 1969, blz. 124-144.

11) F. Hartog, *Toegepaste Welvaartseconomie*, Leiden, 1963, blz. 22.

12) Tiebout, t.a.p. blz. 418.

13) Buchanan en Goetz, t.a.p. blz. 26.

14) Tiebout, t.a.p. blz. 419.

15) Voor een korte en kritische uiteenzetting hierover: Alan Williams, *Local Autonomy and Inter Community Spillover Effects*, in *Essays in Honour of Antonio de Viti de Marco*, Bari, 1972, blz. 623-641 en ook Paul A. Samuelson, *Aspects of public expenditure theories*, *Review of Economics and Statistics*, 40 (november 1958), blz. 337-338.

In de relaties tussen steden en hun regio zijn er vele (negatieve en positieve) ruimtelijke externe effecten. Het zou stellig vereenvoudigend werken indien ervan zou kunnen worden uitgegaan dat gemeenschapsvoorzieningen die voor een gehele regio van belang zijn voor verantwoordelijkheid van het regionale bestuur zouden kunnen komen, terwijl voorzieningen die uitsluitend van betekenis zijn voor een stad, door haar eigen bestuur verzorgd zouden worden.

Niet ten onrechte maakt bijv. M. V. Pauly 16) bezwaar tegen een dergelijke simplificatie omdat een zodanige afscherming van gevolgen van stedelijk en regionaal verzorgingsbereik wereldvreemd is. Maar dan blijft het dilemma, dat gemeenten enerzijds klein moeten zijn om goed in te kunnen spelen op de voorkeuren van de subjecten en anderzijds groot omdat de ruimtelijk externe effecten over de gemeentegrens heen reiken terwijl er bovendien „economies of scale” zijn. Dit zou echter kunnen worden opgelost door iedere gemeente gemeenschapsvoorzieningen te laten kopen bij andere gemeenten of bij bedrijven en instellingen. In werkelijkheid is het natuurlijk niet zo eenvoudig om overeenkomsten af te sluiten waarbij gemeenten of bepaalde bedrijven mede bepaalde taken voor andere gemeenten verrichten, o.a. door het dientengevolge ontbreken van directe gemeentepolitieke invloed op deze produktie 17).

Naast vrijwillig aangegane overeenkomsten zijn er uiteraard ook vele baten en lasten die gemeenten elkaar ongevraagd ten goede en ten laste doen komen, m.a.w. de ruimtelijke externe effecten dus die voortkomen uit het uiteenlopende profijtgebied van gemeenschapsvoorzieningen die door gemeenten geleverd worden. De vraag is dus bijv. of er een voor- of een nadelig saldo is in de relatie tussen een grote stad en een aangrenzende gemeente. Muller en Scott 18) hebben de afgelopen jaren gepoogd deze stromen van baten en lasten nader te kwantificeren op basis van veelal aanvechtbare hypothesen en toerekeningsmethoden.

Grenzen aan de mobiliteit

Op grond van de door Tiebout aangenomen veronderstellingen (zie hiervoor, waaronder volledige mobiliteit van de subjecten) komt zijn analyse tot „voting on foot” als de optimale oplossing voor bepaling van omvang en samenstelling van lokale gemeenschapsvoorzieningen. Latere schrijvers, zoals o.a. Vardy 19) hebben geconcludeerd dat vrije migratie niet leidt tot een optimale verdeling van de bevolking over het beschikbare grondgebied.

In de praktijk tracht men door discriminatoire belastingen en door regels met betrekking tot het gebruik van grond en onroerend goed (als „zoning” betiteld in de Angelsaksische literatuur) de ongewenste effecten voor de reeds aanwezige bevolking van de vrije migratie zoveel mogelijk tegen te gaan. Over de achtergronden en gevolgen van „zoning” is inmiddels een uitgebreide literatuur ontstaan, waarin o.a. aandacht wordt gegeven aan de relatie met inkomensherverdelende maatregelen.

Wieszkowski 20) merkt hierover op dat „the use of zoning to exclude low income-groups so as to minimize income redistribution is well known”. Binnen een agglomeratie leidt dat niet slechts tot grote onderlinge verschillen omdat nieuwe vestiging van minder draagkrachtigen wordt tegengegaan doch meestal ook tot relatief zware lasten op oudere bevolkingscentra.

Afkeer van het Tieboutisme

De stimulansen die van Tiebouts analyse zijn uitgegaan, hebben stellig nut gehad voor vergroting van de aandacht binnen de economische theorie voor de goederen en diensten die door lokale overheden worden geleverd. Daarbij is tot voor kort voorbij gegaan aan de extreme veronderstellingen die aan dit model ten grondslag liggen. Daardoor werd ten

onrechte niet ingezien dat het hier om niet meer gaat dan een poging „... to describe the adjustment process in an essentially nonspatial world of voluntary clubs” 21). M.a.w. verre van zelfs de gestileerde realiteit.

De toenemende belangstelling, ook in de puur theoretische benaderingen, voor de mede-verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het lokale voorzieningsniveau toont nettemin dat men ook in de Verenigde Staten langzaam tot de slotsom komt dat „... the city, however large and primate it may be, is too small an arena for the solution of the great domestic issues of a modern complex urban society. Most such issues are truly national or, at least, regional; politicians, civil servants and scholars deceive themselves with their rhetoric if they believe and act otherwise” 22).

De Oosteuropese visie heel kort nader bezien

Waar in de Amerikaanse theorie en praktijk een duidelijk waarneembare stroming is die bij de analyse van de problemen en oplossingen met betrekking tot de financiën van lokale overheden meer dan voorheen rekening wil houden met de betekenis en rol van de centrale overheid, blijkt in het merendeel van de Oosteuropese landen meer ruimte te ontstaan voor een eigen beleidsmarge voor de lokale overheden. Uit de schaarse en moeilijk toegankelijke Oostduitse 23), Hongaarse 24) en Poolse 25) literatuur kan worden afgeleid dat — met onaanzienlijke onderlinge verschillen — de lagere overheden (m.n. de steden) eigen belastingcapaciteit verkrijgen. De lokale overheid krijgt een duidelijker belang bij het financiële welzijn van de op haar grondgebied gevestigde bedrijven, doch kan harerzijds ook weer een gunstige invloed uitoefenen op de resultaten van de bedrijven. Een achtergrond van deze ontwikkeling zou kunnen zijn dat meer dan voorheen wordt gepoogd een duidelijke relatie te leggen tussen onderdelen van de overheidsproduktie en de voor de financiering daarvan benodigde overheidsinkomsten.

De Westeuropese visie nader bezien

De Westeuropese literatuur met betrekking tot de theorie en praktijk van de financiële verhouding tussen centrale en

16) Mark V. Pauly, *Urban Public Finance Theory: Some recent Developments and some unanswered Questions*, congresbijdrage.

17) Dennis R. Young leverde in zijn congresbijdrage over *Evaluation of organizationed change: the case of performance contracting in education* een interessante beschrijving van een experiment waarbij een contract is gesloten met-onafhankelijke bedrijven en instellingen (om onderwinstaken te vervullen) en waarbij de hoogte van de betaling mede afhankelijk is van de mate waarin bepaalde doeleinden worden bereikt. De resultaten bleken in de praktijk wat tegen te vallen — hoewel de periode voor een goede evaluatie wat kort lijkt — doch van de gemaakte fouten zou men kunnen leren om op andere gebieden meer succes te boeken. De aanbeveling om instellingen die een deel van de overheidstaken verrichten — zoals in ons land door vele gesubsidieerde instellingen geschiedt — te beoordelen en te betalen op grond van de werkelijke geleverde prestaties lijkt ons overigens nuttig.

18) Thomas J. Muller en Claudia D. Scott, *The Role of Fiscal Flow Studies in Exploring Metropolitan Fiscal Relations*, congresbijdrage. Zie ook Claudia D. Scott, *Forecasting local government spending*, Washington DC, 1972.

19) David A. Vardy, *Population Mobility and Efficiency in the Provision of Regional Public Goods*, congresbijdrage.

20) Peter Mieszkowski, *Notes on the economic effects of land-use regulation*, congresbijdrage.

21) Buchanan en Goetz, t.a.p. blz. 27.

22) Dick Netzer, *Problems of Urban Fiscal Administration*, congresbijdrage.

23) Erhart Knäuthe en Heinz Spiller, *Probleme der Verwaltung der Städtischen Finanzen in Sozialistischen Staaten*, congresbijdrage.

24) Ivan Dobrovits, *Some Financial Aspects of Providing the Public Services*, congresbijdrage.

25) Natalia Gajl, *Problèmes du financement des villes en Pologne populaire*, congresbijdrage.

lagere overheid is traditioneel aanmerkelijk meer op de realiteit gericht dan elders. Een treffende illustratie daarvan wordt geleverd door Dieter Bös 26). Nog recenter is de bijdrage van Goedhart 27) waarin een duidelijke op de algemene economische theorie gebaseerde verklaring wordt gegeven voor de diverse systemen van financiële verhouding.

Centraal in Goedharts betoog staat de intra-nationale solidariteit. Ter voorkoming van een situatie dat er binnen een volkshuishouding te grote verschillen in voorzieningenniveau ontstaan, kan men de lagere overheden verplichten tot een zekere nivellering van inkomsten door een systeem van horizontale overdrachten bijv. tussen gemeenten onderling óf tot een systeem waarbij een hogere overheid inkomsten tot zich trekt en daarna verdeelt over de gemeenten. In dergelijke systemen van financiële verhouding kunnen, aldus Goedhart 28) drie uiteenlopende nationale aspiratieniveaus inzake de vermindering van ruimtelijke verschillen in collectieve voorzieningscapaciteit, worden onderscheiden:

- vermindering van verschillen in inkomstencapaciteit;
- vermindering van verschillen in collectieve behoeften-voorzieningencapaciteit;
- nivellering van collectieve behoeftenvoorzieningencapaciteit, met inachtneming van ruimtelijke externe effecten.

Naarmate in een land de sociale integratie is voortschreden en naarmate de mobiliteit van de subjecten groter is, des te minder worden verschillen in belastingstructuur, belastingdruk en niveau van gemeenschapsvoorzieningen aanvaard. Nochtans blijft — ook bij het bereiken van het laatstgenoemde aspiratieniveau — wenselijk een beperkt eigen belastinggebied voor lagere overheden te garanderen, waardoor én de lokale beleidsmarge én de lokale beleidsverantwoordelijkheid (begrotingsbeheersing) worden bevorderd.

Tenslotte

In het voorgaande is aanmerkelijk langer stilgestaan bij enige achtergronden van de ontwikkeling in theorie en praktijk met betrekking tot de lokale overheidsfinanciën in de Verenigde Staten, dan bij die in West- en Oost-Europa. Niet zonder reden, want het ontbreken van kennis over gegevens en theoretische grondslagen van de Oosteuropese stelsels van financiële verhouding is geen onverwacht verschijnsel voor degenen die kennis nemen van de beschikbare literatuur 29), terwijl ten aanzien van de achtergronden van de Westeuropese ontwikkelingen gezegd kan worden dat zij helder en kort in de beschikbare Nederlandse literatuur zijn uiteengezet. Daarentegen is de evolutie in de Amerikaanse visie met betrekking tot theorie en praktijk van de lokale overheidsfinanciën nauwelijks in de Nederlandse literatuur terug te vinden.



Alle bankzaken
70 vestigingen
in Nederland
Affiliatie te New York



(I.M.)

Uit de kennisneming van de literatuur, vooral van de meer op de praktijk gerichte publikaties, maar nóg meer uit de discussies blijkt steeds weer dat theoretische concepties met betrekking tot lokale overheidsfinanciën eigenlijk slechts kunnen worden begrepen wanneer de feitelijke achtergronden worden toegelicht 30). Alleen dan kan worden overzien in hoeverre bepaalde constructies in wezen stoelen op ideologische opvattingen over de inrichting van de samenleving. Voor de wenselijke relativering bij de oordeelsvorming is dat een noodzakelijk gegeven.

J. W. van der Dussen

26) Dieter Bös, *Eine oekonomische Theorie des Finanzausgleiches*, Wenen, 1971.

27) Cornelis Goedhart, *Local Public Finance in the Theory of Public Finance*, congresbijdrage. Deze bijdrage is in het Nederlands gepubliceerd in *Openbare Uitgaven*, april 1973.

28) Als in voetnoot 6, blz. 233.

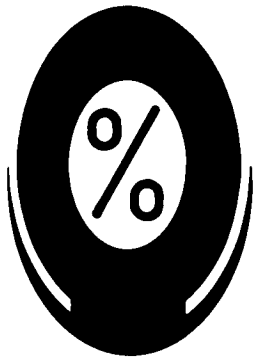
29) Knauthe en Spilner (zie voetnoot 23) brengen ons niet veel verder met opmerkingen als: „Die Leitung und Planung der materiellen und finanziellen Prozesse bildet eine dialektische Einheit, die mittels ständiger wechselseitiger Abstimmung und Stimulierung auf Sicherung und Ueberfüllung der gestellten Aufgaben bei optimaler gesellschaftlicher, insbesondere volkswirtschaftlicher Effektivität gerichtet ist”.

30) Dit werd voorbeeldig geïllustreerd door de discussie op dit congres n.a.v. de bijdrage van J. W. G. Floor over zijn *Dynamische kostprijsuur*. Ook hier bleek dat drie visies kunnen worden onderscheiden. In de Oosteuropese visie regelt de overheid de bouw en de huurprijs en bepaalt tevens wie waar mag wonen. In de Amerikaanse opvatting wordt daarentegen eerst de vraag aan de orde gesteld of de overheid wel een taak heeft op het gebied van volkshuisvestings- en huurbeleid. Na enige aarzeling constateerde men dat er bij stadsanering en reconstructie problemen rijzen die men zonder hulp van de overheid niet kan oplossen. Tussen deze twee opvattingen beweegt zich ook hier een heel scala van Westeuropese opvattingen.

Schakel bij vacatures voor leidende functies steeds ESB in: in vrijwel elk groot bedrijf wordt dit blad veelvuldig gelezen.

Advertentie-opdrachten te richten aan:

ADVERTENTIE-AFDELING ESB, POSTBUS 42, SCHIEDAM, TELEFOON (010) 26 02 60



De organisatie, studie-object der bedrijfseconomie

PROF. DR. A. BOSMAN

1. Toegepast of verklarend

In de economie is het gebruikelijk een onderscheid te maken tussen toegepaste en verklarende wetenschap 1). De laatste oefent de uiteindelijke taak van de wetenschap uit, nl. het verklaren (van een aspect) van de werkelijkheid. De eerste zou dan, veelal mede op basis van resultaten gevonden door de laatste, richtlijnen moeten aangeven voor het aanbrengen van veranderingen in de werkelijkheid. In een bepaald methodologische opvatting van de verklarende wetenschap, nl. het positivisme, wordt de toegepaste wetenschap als normatief, of niet-waardevrij getypeerd, terwijl een verklarende wetenschap dit wel zou zijn 1). Wij zijn het met deze opvatting om principiële redenen niet eens. Het zou te ver voeren aan dit punt in deze serie opnieuw uitgebreid aandacht te besteden 2). Toch willen wij twee redenen noemen omdat die voor de verdere opzet van onze serie van belang zijn.

1. Het onderscheid tussen verklarend (waardevrij) en toegepast (niet-waardevrij) interpreteert één van de belangrijkste problemen in het wetenschappelijk onderzoek, nl. de constructie van een representatief beeld van de werkelijkheid, op een zeer specifieke wijze. Men vooronderstelt nl. dat het veranderen van de werkelijkheid niet waardevrij kan plaats vinden, terwijl men t.a.v. het waarnemen van die werkelijkheid uitgaat van de vooronderstelling dat dit wel waardevrij kan geschieden. Een dualisme dat de beoefening van de wetenschap op een niet logische wijze in tweeën deelt. Een standpunt dat bovendien de nekslag betekent voor elke constructie van onderzoeksmethoden voor het construeren van beelden. Het betekent in concreto dat men niet erkent dat er zoiets bestaat als niet gedefinieerde problemen 3).

2. Alhoewel wij het onderscheid verklarend — toegepast in relatie met dat tussen waardevrij — niet waardevrij verwerpen, erkennen we wel dat het onderscheid verklarend — toegepast zin heeft, en wel om twee redenen: a. Het verklarende onderzoek zal meer algemeen zijn, minder ver in details willen treden.

b. Het toegepaste onderzoek heeft een ander uitgangspunt, dat ertoe kan leiden dat men afwijkt van de resultaten, gevonden in het verklarende onderzoek. Immers, indien die resultaten, om welke redenen dan ook, niet acceptabel zijn, zal juist het toegepaste onderzoek trachten andere uitkomsten te bereiken. In dat geval is het zeer goed mogelijk dat een benadering voor de oplossing van een probleem wordt gekozen die in de verklarende wetenschap onbekend is. Immers, indien het probleem op deze wijze in de werkelijkheid niet zo wordt opgelost, of zich in die vorm in het geheel niet voordoet, kan een verklarende wetenschap, althans overeenkomstig onze definitie, er moeilijk een verklaring van geven 4). Het onderscheid tussen verklarend — toegepast is, naar onze mening, een uitvloeisel van verschillen in probleemstelling en gebruikte onderzoeksmethoden.

Deze rubriek wordt verzorgd door de afdeling Bedrijfseconomie van de Rijksuniversiteit in Groningen

In de voorafgaande artikelen hebben we ons voornamelijk beziggehouden met de problematiek van de organisatie gezien vanuit een verklarende wetenschap 5). We hebben getracht de lezer een beeld te geven van de wijze, waarop naar onze mening uit een oogpunt van verklaring de organisatie door de bedrijfseconoom moet worden beschouwd. Niet ontkend kan echter worden dat de bedrijfseconomie van oudsher een toegepaste wetenschap is en dat de toepassing, welk methodologisch standpunt men dan ook inneemt, een belangrijke plaats zal blijven innemen. Gezien ons standpunt t.a.v. het onderscheid tussen toegepast en verklarend behoeft het beklemtonen van de een of de andere nauwelijks problemen op te leveren. Desalniettemin willen wij de relatie tussen beide, zoals wij die zien, expliciet leggen.

2. Proces en structuur

Het gedrag van een organisatie is een variabele die kan worden beschreven door twee grootheden, nl. proces en structuur. Deze twee grootheden zijn afhankelijk van elkaar, d.w.z. het proces wordt beïnvloed door de structuur, omgekeerd kan het proces de structuur beïnvloeden. Het begrip proces wordt in twee betekenissen gebruikt, die we het proces in enge en in ruime zin zullen noemen. Het *proces in enge zin* (p.e.z.) geeft een beschrijving van het functioneren van een beslissingselement 7). Het *proces in ruime zin* (p.r.z.) geeft

1) In de bedrijfseconomie is het gebruikelijk toegepast en normatief als synoniemen te hanteren. Uit methodologisch oogpunt gezien is dit onjuist. In het positivisme valt het onderscheid samen, waardoor in de economie waarschijnlijk de verwarring is ontstaan dat het twee termen voor hetzelfde begrip zouden zijn.

2) Zie voor een uiteenzetting over een aantal punten, A. Bosman, J. G. van Helden en J. C. Reuijl, Theorie van de onderneming, (I), (II), en (III), *ESB*, 10, 17 en 24 januari 1973.

3) De laatste jaren ziet men een enorme uitbreiding van het onderzoek naar niet gedefinieerde (ill-structured) problemen. We noemen enkele van de belangrijkste publicaties. A. Newell, Heuristic Programming: Ill-structured Problems, in *Progress in Operations Research*, Vol. III, ed. J. Aronofsky, New York, 1969; *Theoretical Approaches to Non-Numerical Problem Solving*, eds. R. Barneji en M. D. Mesarovic, New York, 1970; N. J. Nilsson, *Problem-Solving Methods in Artificial Intelligence*, New York, 1971; A. Newell en H. A. Simon, *Human Problem Solving*, Englewood Cliffs, 1972; L. Uhr, *Pattern Recognition, Learning and Thought*, Englewood Cliffs, 1973; *Artificial and Human Thinking*, eds. A. Elithorn en D. Jones, Amsterdam, 1973.

4) Uiteraard kan er tussen beide een wisselwerking bestaan. Een voorschrift uit de toegepaste wetenschap, bijv. calculeren op basis van vervangingswaarde, kan algemeen worden geaccepteerd. De verklarende wetenschap zal het verschijnsel dan moeten verklaren. Echter dan wel op een andere manier dan als postulaat van een „algemene” waardetheorie.

5) In *ESB*, resp. van 17 januari, 21 februari, 11 april en 11 juli van dit jaar.

6) Op beide begrippen komen we in een tweetal volgende artikelen nog terug.

7) Zie het artikel, met name figuur één in dat artikel, in *ESB*, 21 februari 1973, blz. 166.

een beschrijving van het functioneren van de verzameling van beslissingselementen-B. De uitvoer van beide processen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de relaties tussen de elementen in elk van deze processen. In het geval van de p.e.z. zijn dat de relaties tussen de doelstellingen, de beslissingsprocedures en de probleemspecificatie. In het geval van de p.r.z. zijn dat de relaties tussen de beslissingselementen. Deze relaties kunnen worden beschreven en gespecificeerd met behulp van het begrip structuur. Beide begrippen hebben een sterk beschrijvend karakter. Door van deze begrippen gebruik te maken is nog geen uitspraak gedaan over de achterliggende oorzaken, tenzij deze laatste impliciet of expliciet in de variabelen noodzakelijk voor de beschrijving zijn ondergebracht. Wij menen dit laatste voor het geval van de organisatie te moeten betwijfelen. In onze voorafgaande artikelen hebben wij aangegeven hoe variabelen uit andere wetenschappen, d.w.z. variabelen die worden verklaard in andere wetenschappen, van invloed kunnen zijn op het functioneren van een p.e.z. Wij hebben echter nog niet aangegeven hoe de elementen van een beslissingselement zijn geordend. Nog anders gesteld, de structuur van een beslissingselement is nog onbepaald. Wij zijn aan dit probleem overigens niet stilzwijgend voorbijgegaan. In ons artikel over het menselijk handelen hebben wij aan het slot drie punten genoemd die zouden kunnen bewerkstelligen dat er een integratie ontstaat tussen de S-R theorie en die van de cognitieve psychologie. Wij merken daarbij op: „dat juist in een organisatie stappen kunnen worden genomen om deze integratie een inhoud te geven” 8).

Wij zullen, om het probleem van de ordening van de elementen in een beslissingselement op te lossen, gebruik maken van *bedrijfssysteem*. Dit begrip is ontleend aan de informatica, maar het heeft ook een duidelijke analogie met bepaalde theorieën uit de kunstmatige intelligentie 3). Het bedrijfssysteem is het element dat de relaties met de andere elementen in een beslissingselement regelt. Aannemende dat er per beslissingselement een dergelijk bedrijfssysteem kan worden onderscheiden, dan rijst de vraag hoe deze bedrijfssystemen zelf onderling zijn geordend. Met andere woorden van belang is hoe de elementen in de verzameling B zijn geordend. Ook hier zouden we, in analogie met de constructie voor het beslissingselement, de vraag kunnen stellen naar de inhoud van het *centrale bedrijfssysteem*, d.w.z. het systeem dat de elementen van B ordent. Dit probleem is in de economie en in de systeemtheorie bekend onder de naam van het *coördinatieprobleem*. Indien we een organisatie analyseren met het oogmerk te verklaren, kunnen we de in die organisatie

gehanteerde oplossing voor het probleem van de coördinatie als een gegeven accepteren. Als dat mogelijk is, zijn per definitie de bedrijfssystemen van de beslissingselementen geordend. Ze kunnen dan van een inhoud worden voorzien. Dat is, in het merendeel van de gevallen, relatief eenvoudig, omdat het begrip beslissingselement dan vrijwel altijd samenvalt met een taak behorende bij een bepaalde functie. Het beslissingselement is daarmee ook gekoppeld aan een persoon. Indien we een organisatie willen voorschrijven hoe te handelen, kunnen we niet uitgaan van één oplossing van het coördinatieprobleem en daarmee van een gegeven ordening van de beslissingselementen. We hebben in dat geval in principe de mogelijkheid om andere oplossingen van het coördinatieprobleem te onderzoeken en daarmee in bepaalde gevallen wellicht een andere ordening tussen de beslissingselementen te bewerkstelligen en vooral ook een andere allocatie van beslissingselementen aan functies (personen) te realiseren. Aangezien er in dat geval een wisselwerking tussen beide ordeningen, c.q. structuren bestaat, kan men stellen dat het probleem alleen kan worden opgelost door verschillende structuren en de daarbij noodzakelijke veranderingen in p.e.z. te proberen. Als uitgangspunt voor het onderzoek vullen we één van de twee onbekenden in de vergelijking in. In ons geval betekent dat, dat we uitgaan van een bepaalde oplossing van het coördinatieprobleem. Gegeven die oplossing kan het beslissingselement worden gedefinieerd, zonder dit direct aan een functie te verbinden. Indien de beslissingselementen zijn gedefinieerd moet, rekening houdende met de onderscheiden relaties, een ordening worden aangebracht. Daarna kan worden nagegaan of die ordening kan worden afgebeeld op functies. Op dit laatste punt krijgen we de expliciete confrontatie tussen toegepast en verklarend onderzoek. Impliciet kan die confrontatie reeds eerder hebben plaats gevonden. Dat zal vooral afhankelijk zijn van de aard van de onderscheiden relaties per beslissingselement.

3. Het probleem van de coördinatie

Het coördinatieprobleem ontstaat indien een verzameling personen of beslissingselementen beslissingen neemt, waarbij het resultaat van één beslissing mede afhankelijk is van de beslissingen door anderen genomen. Dat betekent dat, wil men de mogelijkheid voor het ontstaan van strijdige beslissingen uitsluiten, alle beslissingnemers simultaan moeten beslissen overeenkomstig vooraf vastgestelde regels en aan de hand van dezelfde gegevens. Aan beide voorwaarden wordt in de praktijk, zeker simultaan, nooit voldaan.

In zowel de theorie als in de praktijk

kan men een aantal benaderingen onderscheiden, waarmee men heeft getracht het probleem van de coördinatie op te lossen.

1. De bekendste is die van de zgn. holistische conceptie van de organisatie. Vatten wij deze conceptie ruim op, dan betekent dit dat er één beslisser is die alle beslissingen neemt en de uitkomsten in de vorm van opdrachten aan de uitvoerders in de organisatie doorgeeft 9).

Theoretisch kan men dit nauwelijks een oplossing noemen. Men heeft het probleem door de keuze van het uitgangspunt weggewerkt. Praktisch heeft deze conceptie wel grote invloed. Immers, de praktijk tracht het probleem op te lossen door het nemen van een aantal maatregelen die alle uitgaan van het feit dat de structuur in de organisatie er één is van een boom, of de elementen in die organisatie zijn hiërarchisch geordend. In dat geval past men veelal de volgende maatregelen toe.

- De verschillende niveaus in de organisatie worden getypeerd naar de aggregatiegraad van de data die er worden gebruikt. Dat betekent dat de belangrijkste beslissingen, die van het topniveau, in sterk geaggregeerde grootheden luiden en daarmee meer algemeen van aard zijn. Naarmate men verder afdaalt in de structuur zijn de beslissingen meer gericht op de details. Men kan ook zeggen dat de algemene beslissingen worden vertaald in detailbeslissingen.
- Door de aggregatie wordt het mogelijk op de topniveaus een relatief groot aantal kenmerken van een probleem te overzien. Aggregatie is onder meer noodzakelijk om het negatieve effect van een teveel aan gegevens te verminderen.
- Door toepassing van onzekerheidsvermijding (uncertainty avoidance) op de lagere niveaus wordt het mogelijk het vertaalproces een inhoud te geven, zeker voor zover het de laagste niveaus in de structuur betreft 10).
- Er wordt een soort terugkoppeling voorondersteld, waarmee de hogere niveaus kunnen controleren of de uitvoering geschiedt overeenkomstig de plannen. Zou dit niet het geval zijn dan zou men kunnen ingrijpen.

Het is gemakkelijk om aan te tonen dat al deze maatregelen alleen een garantie geven voor het oplossen van het coördinatieprobleem als er wordt voldaan aan de vooronderstelling dat de probleemspecificatie op alle niveaus juist is. Aan deze vooronderstelling wordt veelal door de bezigde aggregatieprocedures niet voldaan. Met name

8) Zie *ESB*, 11 april 1973, blz. 333.

9) Zie voor deze ruime conceptie, *ESB*, 21 februari 1973, blz. 166.

10) Zie voor het begrip uncertainty avoidance R. M. Cyert en J. C. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, 1963.

het feit dat in de bedrijfseconomie dikwijls gebruik wordt gemaakt van een aggregatie d.m.v. standaardisaties, begrippen als normale bedrijfsdrukke en normale voorraad zijn daarvan voorbeelden, is in overeenstemming met het genoemde vertaalprincipe, maar tevens in strijd met de voorwaarden die de probleemspecificatie stelt. In het algemeen kan men stellen dat het vertaalprincipe en de eisen voor de probleemspecificatie bij gegeven hiërarchische structuren strijdigheden zullen opleveren 11).

2. De tweede benadering, die overigens alleen theoretisch enige betekenis heeft, tracht onder het probleem van deze strijdigheid uit te komen door het centrale bedrijfssysteem te beschouwen als een soort marktmechanisme. Gegeven een bepaalde probleemspecificatie kunnen we de beslissingselementen beschouwen als vragers en aanbieders van produktiefactoren. Gezien vraag en aanbod kunnen er prijzen, schaduw- of transferprijzen, worden vastgesteld. Op basis van deze prijzen kunnen mutaties in vraag en aanbod worden aangebracht. Men hoopt dan dat op deze wijze via convergentie een oplossing wordt gevonden 12). Het voordeel van deze benadering is dat het centrale bedrijfssysteem zich niet hoeft bezig te houden met de probleemspecificatie van alle beslissingselementen. Wel moet er een probleemspecificatie van de organisatie zelf zijn, terwijl tevens mag worden aangenomen dat de beslissingselementen zijn geordend. Zou dat laatste niet het geval zijn, dan kunnen deze elementen onmogelijk als marktpartijen optreden 13). Wat deze richting zich in wezen vooral tot doel stelt is het voorkomen dat centraal opgestelde plannen niet op de lagere niveaus zouden worden geaccepteerd, omdat ze niet uitvoerbaar zijn, onjuiste probleemspecificatie, of in strijd met de op die niveaus gebezigde doelstellingen.

Voor zover het het eerste punt betreft is deze methode binnen bepaalde grenzen bruikbaar. In de recente operationele onderzoekliteratuur wordt het principe in deze methode dan ook regelmatig besproken. Voor zover het het tweede punt betreft, hebben wij een probleem van afstemming van doeleinden. Hiervoor kunnen een aantal maatregelen worden gehanteerd die wij gedeeltelijk in de voorgaande artikelen reeds hebben genoemd.

3. Een derde, zeer recente benaderingswijze, is die van de systeemtheorie. Dit ligt, gezien de probleemstelling, voor de hand. Zoals we reeds opmerkten, gaat het om een probleem waarbij relaties, veelal wederzijdse relaties, een grote invloed op de oplossing kunnen uitoefenen. Toepassing van de systeemtheorie bij het verklarend onderzoek, zoals door ons beschreven in een van de voorafgaande artikelen, en bij het toegepast onderzoek geeft een nieuwe mogelijkheid om beide onderzoekingen

op elkaar af te stemmen 14). We zullen aan de mogelijkheden van toepassing van de systeemtheorie en daarmee aan het vinden van een oplossing voor het coördinatieprobleem niet direct aandacht besteden. De reden daarvoor is dat we eerst uitvoerig willen stilstaan bij de hulpmiddelen, of instrumenten zoals wij ze zullen noemen, die een organisatie ter beschikking staan om problemen op te lossen. Eerst als we die instrumenten hebben besproken, zullen we aan toepassing van de systeemtheorie en de oplossing van het coördinatieprobleem weer aandacht schenken 15). De lezer wordt erop gewezen dat in alle gevallen, ook indien dit niet expliciet wordt gesteld, bij de bespreking van bepaalde instrumenten een oplossing voor het coördinatieprobleem wordt verondersteld.

4. De instrumenten

In het toegepast onderzoek trachten we methoden te ontwikkelen, waarmee we het proces in een organisatie kunnen beheersen. Deze methoden omvatten in het merendeel der gevallen de volgende variabelen.

1. *Endogene* of *uitkomstvariabelen*. In het kader van de probleemstelling zijn dat de afhankelijke variabelen. We willen de waarden van die variabelen bepalen.

2. Om endogene variabelen van een waarde te kunnen voorzien, moeten we beschikken over variabelen waaraan we die waarden kunnen ontlenen. We noemen deze variabelen *exogene* variabelen. In het algemeen zijn het variabelen, waarvan we aannemen dat ze de endogene variabelen wel beïnvloeden, maar omgekeerd door deze niet worden beïnvloed. De exogene variabelen kunnen worden onderscheiden in twee groepen:

a. de *toestandsvariabelen*, dit zijn exogene variabelen die de beslissingsnemer zelf niet kan veranderen of beïnvloeden, voorbeelden zijn het weer en de inkomensverdeling;

b. de *instrumentele* variabelen, dit zijn exogene variabelen die de beslissingsnemer wel kan beïnvloeden, voorbeelden zijn de prijs, de leveringstijd en in sommige gevallen de produktiecapaciteit.

Uiteraard hangt in vele gevallen het onderscheid tussen deze variabelen af van de probleemstelling. Zo kan in bepaalde gevallen een variabele een instrumentele en in andere gevallen een endogene variabele zijn.

3. *Doel- of criteriumvariabelen*, dit zijn variabelen die het effect van een bepaalde methode, d.w.z. de relaties tussen de onder 1 en 2 genoemde variabelen representeren.

We kunnen voor het beheersen van het proces in een organisatie twee verzamelingen van methoden onderschei-

den, die we planningmethoden en de stuurmethoden zullen noemen. We zullen enkele van de belangrijkste kenmerken van de planningmethoden bespreken. Een verdere uitwerking van deze methode, mede in relatie met de stuurmethoden, wordt in één van de volgende artikelen gegeven. Een van de merkwaardige zaken rond het begrip planning is dat in de literatuur definities over de inhoud ervan, verdergaande dan een verwijzing naar een toepassingsgebied, doorgaans ontbreken. Zo spreekt men van globale en detailplanning, van financiële en produktieplanning en van lange-termijn-, middenlange-termijn- en korte-termijnplanning. Zou men niet beter weten, dan zou men aannemen dat planning een zgn. primitieve term is, die niet behoeft te worden gedefinieerd. Planning bestaat, naar onze mening, uit drie onderdelen.

a. Het centrale onderdeel bevat de procedure(s), waarmee we een oplossing genereren, d.w.z. waarden toe-kennen aan endogene variabelen. We kunnen dit deel van de planning definiëren als het oplossen van een impliciet of expliciet geformuleerd model. Elke techniek, waarmee we een dergelijke oplossing kunnen vinden, kan worden beschouwd als een techniek van planning.

b. Planning vooronderstelt het doen van een keuze uit alternatieven die op de toekomst betrekking hebben. Voordat we een oplossing kunnen vinden, moeten we in staat zijn een probleem te specificeren in toekomstige alternatieven. Deze probleemspecificatie moet

11) Wij kunnen deze stelling in dit artikel niet verder uitwerken. We komen er aan het einde van deze serie, indien we de constructie van een informatiesysteem bespreken en in het volgende artikel, op terug. Zie ook: A. Bosman, *Ill-structured problems and information systems*, seminar over Strategic Problem Solving, Approaches to Planning in an Ill-Structured Environment, Groningen, 1973.

12) Men kan bewijzen dat onder bepaalde voorwaarden convergentie zal optreden. Een vraag die, voor zover wij althans weten, nog niet is opgelost, is de snelheid waarmee convergentie optreedt in het geval van grote problemen. Zou deze snelheid laag zijn, dan is de methode waarschijnlijk daarom reeds praktisch niet bruikbaar.

13) In de literatuur wordt aan deze benadering vrij veel aandacht besteed. Wij noemen enkele publikaties: Management Controls, eds. C. M. Bonini, R. K. Jaedicke en H. P. Wagner, New York, 1964; W. J. Baumol en J. Fabian, *Decomposition, Pricing for Decentralisation and External Economics*, *Management Science*, Vol. 11, 1961, nr. 1; A. Whinston, *Price Guides in Decentralized Organisations*, in *New Perspectives in Organization Research*, eds. W. W. Cooper, H. J. Leavitt en N. W. Shelly II, New York, 1964.

14) Zie *ESB*, 21 februari 1973, blz. 168/169.
15) Lezers die belangstelling hebben voor het oplossen van het coördinatieprobleem m.b.v. de systeemtheorie, verwijzen we naar: M. D. Mesarovic, D. Macko en Y. Takahara, *Theory of Hierarchical, Multilevel, Systems*, New York, 1970, zie ook voor een korte samenvatting: F. W. Unback, *A general systems model concept*, *Annals of Systems Research*, Vol. 2, 1972.

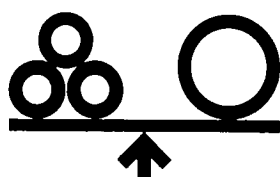
luiden in relaties tussen de hiervoor genoemde variabelen. Er zal veelal een wisselwerking bestaan tussen de beide genoemde delen. In dit verband zou men in navolging van Emery kunnen spreken van een wet van Gresham wat de planning betreft 16). In ons geval betekent dat, dat de procedures de neiging zullen hebben om de probleemspecificatie te overheersen. Wij achten dit in principe onjuist. Een organisatie zal dan ook maatregelen moeten treffen om deze overheersende positie in te dammen. In het algemeen is dat moeilijk, omdat we niet beschikken zoals bij de procedures, over technieken, waarmee we kunnen aantonen dat optimale probleemspecificaties worden geleverd.

c. Een middel om vast te stellen dat de probleemspecificatie onjuist is, is tijdens de uitvoering van het plan de ontwikkeling van de exogene variabelen te vergelijken met de noodzakelijke schattingen die daarvan zijn gemaakt bij de opstelling van het plan. Deze vergelijking is noodzakelijk om zowel de probleemspecificatiemethoden te verbeteren, als om tijdens de uitvoering van het plan correcties te kunnen aanbrengen. Deze laatste zijn noodzakelijk indien blijkt dat tijdens de uitvoering bepaalde exogene variabelen zich dusdanig anders gedragen dan was geschat zodat het plan, achteraf gezien, onjuist moet worden genoemd. We zullen dan in het algemeen opnieuw moeten plannen.

Het sterke punt van planning is dat doorgaans slechts relatief weinig exogene variabelen zodanig van belang zijn dat ze op significante wijze de endogene variabelen beïnvloeden. Het zijn uiteraard deze exogene variabelen die moeten worden gecontroleerd. Welke variabelen dat zijn moet d.m.v. *gevoeligheidsanalyse* worden vastgesteld. Gevoeligheidsanalyse behoort dan ook tot de standaardonderdelen van planning, evenals de administratieve methode om het proces van controle mogelijk te maken.

A. Bosman

16) J. C. Emery, *Organizational Planning and Control Systems*, Londen, 1969.



Geld- en kapitaalmarkt

Hoe schuldig is de overheid?

DRS. A. D. DE JONG*

Enkele weken geleden is verschenen het *Algemeen verslag van de stand der staatsschuld op 31 december 1972*. Een goede aanleiding om eens wat nader in te gaan op de staatsschuld, de ontwikkeling ervan in de afgelopen jaren, de verschillende vormen en de verschuivingen daarin. Ook wordt gekeken naar de schuld van de provincies en gemeenten, die samen met de staatsschuld de overheidsschuld vormen. We zullen hier echter niet ingaan op de problematiek van de gewenste omvang en samenstelling van de overheidsschuld. Ook de vraag, of deze schuld een last is, en op welke generatie (de huidige of de toekomstige) deze last dan drukt, blijft buiten beschouwing. In dit artikel zal gekeken worden naar de feitelijke ontwikkeling van de overheidsschuld.

Staatsschuld

Het verslag van de staatsschuld verschijnt jaarlijks en is een keurig verzorgd boekwerkje van meer dan honderd pagina's. Het bestaat hoofdzakelijk uit tabellen en is verlucht met enkele — dit jaar oranjekleurige — grafieken. De staatsschuld wordt op alle mogelijke manieren onderverdeeld (binnenlandse en buitenlandse schuld, gevestigd en vlottend, op naam en aan

toonder, naar looptijd en naar rentevoet).

In het verslag wordt de bruto staatsschuld vermeld, d.w.z. zonder aftrek van de liquide middelen en de vlottende vorderingen. De bruto staatsschuld (de tabellen spreken van „nationale schuld”) bedroeg ultimo 1972 f. 36.567 mln. wederom een naoorlogs record. De buitenlandse schuld is de laatste 10 jaar te verwaarlozen: er resteert slechts een schuld van f. 60 mln. aan Canada, die nog extra afneemt door de koersdaling van de Canadese dollar ten opzichte van de gulden.

sterke prijsstijgingen uiteraard een handje geholpen. Het nationale inkomen neemt hierdoor immers extra toe, maar de reeds bestaande schuld niet. Interessant is de verschuiving van vlottende naar vaste schuld. Was de totale schuld direct na de oorlog voor bijna 75% vlottend, vijftien jaar later zijn de rollen omgedraaid en beweegt de gevestigde schuld zich constant op een niveau van ongeveer 70%. In 1972 is de vlottende schuld van het rijk zelfs absoluut gedaald, waardoor het percentage van de wél toegenomen gevestigde schuld zelfs op 73 kwam. De af-

Staatsschuld (bruto, in mln. guldens per ultimo).

Jaar	Binnenland		Buitenland		Totaal
	Gevestigd	Vlottend	Gevestigd	Vlottend	
1945.....	5.767	17.475	576	463	24.281
1950.....	8.418	13.806	3.089	265	25.578
1955.....	10.987	6.584	2.013	—	19.584
1960.....	12.523	5.012	1.321	207	19.063
1965.....	15.015	6.613	367	—	21.995
1970.....	23.462	9.410	98	—	32.970
1971.....	24.598	10.467	74	—	35.139
1972.....	26.651	9.856	60	—	36.567

Nu is de absolute grootte eigenlijk geen goede indicator, want als percentage van het nationale inkomen is de staatsschuld sinds 1945 fors gedaald van ongeveer 200% tot 27% per ultimo 1972. Bij deze teruggang hebben de

name van de vlottende schuld in 1972 was het gevolg van een daling van het

* De auteur is medewerker bij het Economisch Bureau van de AMRO bank te Amsterdam.

uitstaande schatkistpapier met f. 2 mrd. en een stijging van de overige korte schulden met f. 1,4 mrd.

Bij de staatsschuld kan men verschillende vormen onderscheiden. De binnenlandse gevestigde schuld bestaat uit schuld op naam (grootboeken, schuldregisters en onderhandse leningen) en schuld aan toonder (obligatieleningen, schatkistcertificaten). De schuld aan toonder neemt de laatste jaren relatief af (ultimo 1972: 29%) als gevolg van de sterke groei van de onderhandse leningen. De vlottende schuld is onder te verdelen in schatkistpapier, de muntbiljetten in omloop, schuld aan de PTT, de voorinschrijfrekeningen, overige korte schulden (w.o. oorlogs- en watersnoodschade). Het opnemen van de voorinschrijfrekeningen onder de vlottende schuld is enigszins arbitrair, omdat deze gelden gestort zijn in anticipatie op een uit te geven vaste lening. De Nederlandsche Bank rekent deze post (ultimo 1972: f. 2,2 mrd.) dan ook onder de vaste schulden.

Ter illustratie van de stijging van de kapitaalmarktrente moet worden vermeld dat in 1946 de gehele binnenlandse gevestigde schuld minder dan 4,5% rente droeg; ultimo 1972 gold dit slechts voor een kwart van het totale bedrag. Daarentegen maakten de 8% leningen (tot nu toe het hoogste percentage, maar voor hoe lang?) eind vorig jaar al 15% van het totaal uit. Ook bij de gemiddelde (resterende) looptijd is sprake van een verandering. Leningen met een looptijd langer dan 40 jaar maakten in 1946 nog 10% van de binnenlandse gevestigde schuld uit; in 1972 was dit slechts 1% (dit zijn zgn. „eeuwigdurende” grootboekschulden). De categorie 25-30 jaar (in 1946: 30%) verdween geheel, terwijl de groep van 10-15 jaar sterk steeg van 2 naar 50%. Bij de andere groepen was de verandering gering. De gemiddelde looptijd van alle leningen (waarbij de „eeuwigdurende” uiteraard niet zijn meegerekend!) daalde van 17 tot 12 jaar.

Provincies en gemeenten

Naast de staatsschuld mag de schuld van provincies en gemeenten bepaald niet vergeten worden. Hoewel aanvankelijk veel kleiner, is de schuld van de lagere overheid zo sterk gegroeid dat de staatsschuld al tien jaar geleden werd geëvenaard en de stand ultimo 1972 bedraagt f. 55.198 mln., dat is anderhalf maal zoveel. Gegevens over de schuld van staat, provincies en gemeenten worden uitgebreid vermeld in een bijlage van het jaarverslag van De Nederlandsche Bank. In het volgende wordt steeds uitgegaan van de netto schuld cijfers (d.w.z. na aftrek van de vlottende vorderingen). In tegenstelling tot de staatsschuld, die voortdurend is gedaald in verhouding tot het natio-

nale inkomen, is de schuld van provincies en gemeenten aanvankelijk zelfs gestegen, maar de laatste jaren blijft het percentage rond de 40.

Bij de verhouding tussen de vaste en vlottende schuld van de lagere overheid is geen duidelijke trend aanwezig. Het percentage vaste schuld ligt hoog (meer dan 90%). In 1972 steeg het zelfs van 91% naar 95%, als gevolg van de consolidatie van de vlottende schuld.

De vaste schuld is te splitsen in obligatieleningen, onderhandse leningen en rijks- en provinciale leningen 1). Laatstgenoemde groep, die hoofdzakelijk bestaat uit rijksleningen voor de woningbouw, maakt een steeds groter gedeelte van de vaste leningen uit (bijna 40%). Het feit dat de gemeenten sinds 1965 als gevolg van de centrale financiering niet meer zelf mogen lenen wordt geïllustreerd door de absolute teruggang van de obligatieleningen vanaf dat jaar. Eind 1972 bedroegen de obligaties nog slechts 2% van de vaste schuld. De vlottende schuld bestaat voor het overgrote deel uit kasgeldleningen, die verstrekt worden door banken en institutionele beleggers. Ook de schuld aan derden van de Amsterdamse gemeentegiro valt onder de vlottende schuld.

De schuld van de overheid als geheel is aanzienlijk minder dan de som van de schulden van rijk, provincies en gemeenten, omdat de onderlinge schulden hierbij niet worden meegeteld. De netto totale overheidsschuld was eind 1972 f. 68.590 mln. Hoewel deze schuld vanaf 1952 tot 1972 in absolute zin voortdurend is gestegen (in totaal met bijna 200%), is er in verhouding tot het nationaal inkomen elk jaar sprake van een daling. Eind 1952 was de overheidsschuld 112% van het nationaal inkomen, ultimo 1972 was dit nog maar 48%.

Concluderend kunnen we stellen dat het rijk, de provincies en de gemeenten in relatieve zin steeds minder „schuldig” zijn. De absolute omvang van de overheidsschuld zal ook de komende jaren wel verder toenemen, maar dat is op zich weinig verontrustend. Op de overheid is nu eenmaal niet het vermanende woord van Pythagoras van toepassing: „Onthoud u van liefdadigheid, zolang u nog schulden hebt te vereffenen”!

A. D. de Jong

1) Eigenlijk moeten de provinciale leningen hier niet meegeteld worden, maar het bedrag daarvan is niet apart vermeld.



Anthony Jay: Corporation Man. Meulenhoff-Bruna, Amsterdam, 1972, 269 blz., f. 26,50.

Jay heeft een voorliefde om historische analogieën te vinden van moderne verschijnselen. In zijn boek, *Management and Machiavelli*, verschenen in 1968, vergeleek hij de moderne ondernemingen met de staten in Europa van vóór 1800; hij vond interessante parallellen. In dit boek gaat hij uit van de kleine groep als een sleutel tot succes in het ondernemingswezen. Daarvoor gaat hij terug naar de jachtgroepen in primitieve gemeenschappen die het meest efficiënt werkten bij tien mannen, die onder elkaar een sterke band vormden. Het gehele boek draait om de „groep van tien” aan de top van de onderneming, een groep die gelijk is aan de jachtgroep in omvang en doelstelling. De vorming van groepen van tien heeft ook in bepaalde ondernemingen op lagere niveaus ingang gevonden. De schrijver vermeldt in dit verband Japan, maar geeft ook enkele voorbeelden uit Amerikaanse ondernemingen. De schrijver maakt veel gebruik van voorbeelden uit zijn werk bij de BBC

en het Britse leger, overigens organisaties die niet uitblinken door grote efficiency.

Jay is een vlot schrijver en weet zijn stof uitstekend te groeperen en te presenteren. Daarom is *Corporation Man* een prettig leesbaar boek. Of het in belangrijke mate bijdraagt tot verrijking van de kennis van de deskundige op dit gebied, is te betwijfelen.

V.d.V.

RECTIFICATIE

In *ESB* van 18 juli jl. is in de boekbespreking van *Th. Shabad: China's changing map; national and regional development* een storende opmaakfout geslopen. Voor de alinea die met: Mantsoerij vormt... begint (blz. 659), hadden de alinea's beginnende met: De breuk met de Sowjetunie... en: De ontdekking van de grote olievelden... (blz. 660) moeten worden geplaatst.