



## Knelpunten

Eind oktober 1973 sloot de Commissie Zeehavenoverleg haar onderzoek *De ontwikkeling van de arbeidsmarkt in zeehavengebieden tot 1990 af*. Wegens de oliecrisis werd het rapport pas vorige maand door de minister van Verkeer en Waterstaat vrijgegeven. Het onderzoek diende voor het opstellen van regionale prognoses, zowel kwantitatief als kwalitatief, van de vraag naar en het aanbod van arbeid in de Nederlandse zeehavengebieden voor de jaren 1980 en 1990. Deze simpel geformuleerde opdracht veroorzaakte nogal wat problemen. Dit blijkt uit het feit dat er weinig kwantitatieve conclusies kunnen worden getrokken ondanks de vele tabellen die zijn afgedrukt. Door gebrek aan voldoende statistisch materiaal bleven zelfs de kwalitatieve aspecten van de arbeidsmarkt vrijwel buiten beschouwing.

De methode van onderzoek lijkt op het oog niet moeilijk te zijn. Het aanbod van arbeid is namelijk te berekenen uit de bevolkingsprognoses, terwijl de vraag naar arbeid kan worden afgeleid uit de diverse geplande investeringsprojecten. De werkloosheid of het tekort aan arbeid zou dan gelijk moeten zijn aan het aanbod minus de vraag. Nemen we bovendien de opleidingen van de beroepsbevolking in beschouwing en vergelijken we deze met de opleidingen die vereist zijn voor de geplande investeringen, dan krijgen we inzicht in het tekort of teveel aan arbeid van bepaalde kwaliteiten. Het rapport maakt evenwel duidelijk dat een en ander moeilijk te berekenen is.

In de eerste plaats bestaan er moeilijkheden aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. De Commissie Zeehavenoverleg ontweek deze door met alternatieven te werken:

1. stopzetting van de groei van de werkgelegenheid;
2. voortzetting van de groei van de werkgelegenheid bij ongewijzigd beleid (het zgn. centraal alternatief);
3. versterking van de groei volgens een laag uitbreidingsalternatief;
4. versterking van de groei volgens een hoog uitbreidingsalternatief.

De „meer-groei“-alternatieven zijn gebaseerd op de bestaande bestemmings-, streek- en structuurplannen. Het lijkt erop dat de regering vond dat er met te weinig alternatieven was gewerkt. Het rapport werd nl. op 7 januari jl. naar de samenstellers teruggezonden met het verzoek daarin tevens een korte uiteenzetting te geven over de gevolgen van de oliecrisis. Ik leid uit dit verzoek af dat de regering ook graag een alternatief in het rapport had willen zien, liggend tussen geen groei en voortgezette groei, misschien wel een alternatief met negatieve groei. Jammer dat ze dat niet zo heeft geformuleerd. Ze had dan immers kunnen voorkomen dat de com-

missie het rapport reeds op 11 januari retour zond met de opmerking dat de nationale werkgelegenheid op lange termijn op een redelijk niveau zal worden gehandhaafd, zelfs bij een langdurige schaarste aan olie.

In de tweede plaats bestaan er moeilijkheden aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt. Het is bekend dat het CBS zijn bevolkingsprognoses vaak herziet. De commissie is zelfs overvallen door de jongste prognose. Het aanbod is vooral moeilijk te schatten omdat de studie alleen betrekking heeft op de zeehavengebieden en op de projecten die hierin zijn gepland. Het aanbod kan gemakkelijk worden beïnvloed door migratie en pendel uit andere gebieden. Vandaar dat bij de hoogste twee alternatieven rekening wordt gehouden met eventuele migratiemaatregelen van de overheid. Het rapport bevat daarom geen werkloosheidscijfers.

Over dit laatste ontstaat gemakkelijk enige verwarring bij de lezer van het rapport. Bij de ramingen is namelijk gebruik gemaakt van het regionale arbeidsmarktmodel van het Centraal Planbureau. Dit model heeft als belangrijk kenmerk dat systematisch rekening wordt gehouden met ten eerste de paralleliteit die bestaat tussen de ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkten en van de nationale arbeidsmarkt en ten tweede met de specifieke eigenschappen van de verschillende zeehavengebieden, met name wat betreft hun demografische en economische structuur. Het model, waarvan een schema in het rapport is afgedrukt, geeft dan ook als „output“ de feitelijke regionale werkloosheid.

Zoals gezegd, het rapport bevat geen werkloosheidscijfers. Wel wordt vermeld dat de aanwezige of eventueel dreigende werkloosheid op lange termijn tendeert te verdwijnen, waardoor de geraamde werkloosheid geen goede indicator voor (ont-)spanning op de arbeidsmarkt is. Mij is ter ore gekomen dat om deze reden het Directoraat-Generaal van de Arbeidsvoorziening de publikatie van de werkloosheidscijfers in het rapport heeft tegengehouden. Daarentegen zijn er wel mutaties in de werkloosheid opgenomen bij de diverse alternatieven ten opzichte van het centraal alternatief.

Ik vind het jammer dat het rapport zo weinig informatie verschaft over de „output“ van het arbeidsmarktmodel. Er wordt slechts enig inzicht gegeven in de te verwachten pendel en migratie bij de „meer-groei“ alternatieven ten opzichte van het centraal alternatief. Meer inzicht in eventuele knelpunten kan evenwel worden verkregen door per alternatief en per regio de totale vraag naar en het aanbod van arbeid te vermelden.

L. Hoffman

# Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i>	
Knelpunten .....	185
<b>Column</b>	
Kredietbeheersing, door Prof. Dr. N. H. Douben .....	187
<i>Drs. S. E. Pronk:</i>	
Goede voornemens in de „Derde nota”; het eerste deel van de „Derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland” .....	188
<i>Prof. A. W. Coats en Drs. M. L. Bemelmans-Vidéc:</i>	
Economen en economische politiek; onderzoek naar de rol van de econoom in overheidsdienst .....	193
<b>Europa-bladwijzer</b>	
Maatregelen van economische politiek in de EG, door Europa Instituut Leiden .....	196
<b>Toets op taak</b>	
De verzuiling van de pers, door Drs. J. D. Hilferink .....	198
<b>Au courant</b>	
Crisis op de korrel, door A. F. van Zweeden .....	200
<b>Ontwikkelingskroniek</b>	
Chili (III); landhervorming in Chili, door Drs. A. Waarts .....	201
<b>Boekennieuws</b>	
Dr. N. Vanhove: Het Belgisch kusttoerisme, vandaag en morgen, door Dr. M. C. Tideman .....	204

## 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.  
*Redactie-medewerker:* W. D. Franckena.

**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. 83,20 per kalenderjaar (incl. 4% BTW); studenten f. 52 (incl. 4% BTW), franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost).

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

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

**Advertenties:** 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:**

Arbeidsmarktonderzoek  
Balanced International Growth  
Bedrijfs-Economisch Onderzoek  
Economisch-Technisch Onderzoek  
Vestigingspatronen  
Macro-Economisch Onderzoek  
Projectstudies Ontwikkelingslanden  
Regionaal Onderzoek  
Statistisch-Mathematisch Onderzoek  
Transport-Economisch Onderzoek

# Krediet-beheersing

Ruim een half jaar geleden heeft De Nederlandsche Bank — na overleg met de representatieve organisaties van de algemene banken, de landbouwkredietbanken en de PTT — een nieuw systeem van krediet-beheersing ingevoerd: de indirecte kredietbeheersing. De overgang van de directe naar de indirecte kredietcontrole is door velen als een vooruitgang in het monetaire beleid beschouwd. Dit vooral, omdat onder het nieuwe systeem de concurrentie om de toevertrouwde gelden tussen de verschillende geldscheppende instellingen bevorderd wordt. Maar juist deze concurrentiebevordering kan, dacht ik, ook zijn nadelen laten zien.

Het doel van de kredietbeheersing is ongetwijfeld het verstevigen van het monetaire instrumentarium in handen van de monetaire autoriteiten met het oog op de realisatie van de economisch-politieke doelstellingen. Voor één van die doelstellingen heeft de Bankwet van 1948 veel belangstelling. Artikel 9 van die wet begint namelijk met: „De Bank heeft tot taak de waarde van de Nederlandse geldeenheid te reguleren op zodanige wijze als voor 's lands welvaart het meest dienstig is, en daarbij die waarde zoveel mogelijk te stabiliseren”.

Het laatste deel van deze taakopdracht lijkt mij moeilijk verenigbaar met een van de uitwerkingen van het nieuwe systeem van kredietbeheersing. (Ik wil het nu niet hebben over de vraag of zo'n sterke reservering van het monetaire instrumentarium voor de stabilisatie van de waarde van de gulden wel zo gelukkig is; zowel theoretisch als praktisch is daar twijfel over mogelijk).

Bevordert het systeem van indirecte kredietbeheersing de stabilisatie van de koopkracht van de gulden méér dan het verlaten stelsel van de directe kredietcontrole?



Doordat zoals reeds gezegd, de indirecte kredietbeheersing ervoor zorgt dat in het „passieve” bankbedrijf de concurrentie toeneemt, heeft dit stelsel het in de hand houden van een stabiel prijspeil niet gemakkelijker gemaakt. Onder het nieuwe systeem heeft het aantrekken van creditgelden voor de banken nog alle zin, want de groei van de toevertrouwde middelen kan worden doorgegeven in een groei van de kredietverlening. En dit laatste is nog steeds een van de hoofdfuncties van de banken. Onder het stelsel van de directe kredietbeheersing had de concurrentie bij het aantrekken van toevertrouwde gelden praktisch geen betekenis voor de kredietverlening, omdat aan deze laatste door De Nederlandsche Bank grenzen waren gesteld die niet gekoppeld waren aan de omvang van de toevertrouwde gelden waarover een bank kon beschikken. Dit verschil in concurrentieverhoudingen gaat vooral een rol spelen indien op sociaal-economische gronden een afremming van de kredietverlening gewenst is. In zo'n situatie zal de individuele bank die over de grootste groei van de toevertrouwde middelen beschikt, het minste belemmerd worden in haar privaateconomische uitzettingenbeleid.

Wanneer de monetaire autoriteiten het raadzaam vinden de kredietverlening te beperken dan is veelal een economische situatie aanwezig waarin prijsstijgingen een grote omvang aannemen. Om deze koopkrachtaantasting van de gulden tegen te gaan wordt ook het monetaire instrumentarium ingezet. Onder de nieuwe verhoudingen betekent dit echter, dat de individuele

banken er gemakkelijk toe over kunnen gaan de gevolgen van het krappe monetaire beleid zoveel mogelijk te ontgaan door . . . hun prijzen te verhogen. Het aantrekken van vreemde middelen door het bankwezen gaat dan in de concurrentiestrijd gepaard met het tegen elkaar opbieden in de sfeer van de creditrente. Er is natuurlijk ook in het bankwezen wel sprake van „non price competition”, maar de verschillen in rentetarieven spelen hier toch een zeer belangrijke rol. Duidelijk blijkt dit uit de acties welke de concurrerende algemene banken, de landbouwkredietbanken en de PTT de laatste maanden op het terrein van de creditrente hebben gevoerd. Zelfs gaan sommige banken zover dat ze (potentiële) cliënten per brief benaderen om hen op deze wijze hun „voordelige tarieven” nog eens in herinnering te roepen.

Maar duurder creditgeld leidt ook tot hogere debetrentestanden en het systeem van de indirecte kredietverlening bevordert dit mechanisme. Daaruit vloeit misschien wel een structurele verhoging van de *nominaal* rente voort hetgeen op het prijspeil van niet-bancaire diensten en goederen ook zijn invloed zal uitoefenen. Met het oog op de doelstelling van De Nederlandsche Bank, zoals vermeld in artikel 9 van de Bankwet, en gegeven de ervaring dat prijsstabilisatie geen gemakkelijke opgave is gebleken, dient de overgang van de directe naar de indirecte kredietbeheersing met de nodige reserve te worden beoordeeld. Want elke stimulering van of verminderde aanval op de algemene prijsstijging, ook vanuit de monetaire hoek, betekent maatschappelijk een verlies.

# Goede voornemens in de „Derde nota”

Het eerste deel van de „Derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland”

DRS. S. E. PRONK

*Eind 1973 verscheen het eerste deel van de „Derde nota over de ruimtelijke ordening in Nederland”. Het is een oriënteringsnota, die de achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering scheist met betrekking tot de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Drs. S. E. Pronk, stafmedewerker van het Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam geeft in dit artikel een overzicht van wat er in het eerste deel van de „Derde nota” wordt behandeld. Aan dit overzicht voegt hij enige persoonlijke commentaren toe.*

Tussen Kerstmis en Nieuwjaar heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer de *Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening* aangeboden. Iedereen was toen met vakantie, in afwachting van het eerste TV optreden van Wim Kan of maakte zich druk over de oliecrisis. De bewindsman wenste evenwel zijn toezegging gestand te doen om in 1973 met zo'n nota te komen: een stiptheid welke steeds zeldzamer schijnt te worden en deswege bepaald te loven is. Het gaat trouwens om een stuk dat van meer dan gewone betekenis is. De nota is ondertekend door negen ministers en drie staatssecretarissen. Een hele club dus, deze „meest betrokken bewindslieden”, waarbij wel opvalt, dat zowel de handtekening van de minister als van de staatssecretaris van Economische Zaken onder het stuk voorkomen, maar dat bijvoorbeeld die van de staatssecretarissen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ontbreken. Mogelijk een dankbaar onderwerp voor Haagse „small talk” en grapjes.

De ruimtelijke ontwikkeling wordt in sterke mate beïnvloed door de dynamiek in onze samenleving, het is overbekend. Dat betekende tevens dat de in 1966 verschenen *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* steeds sterker aan eroderende krachten werd blootgesteld. Enkele jaren terug werd dan ook aangekondigd dat een „aanvulling” op die Tweede nota zou worden gemaakt. Zulks geschiedde waarschijnlijk in hoofdzaak uit tactische overwegingen. Door een formele aankondiging van een Derde nota in een vroeg stadium zou immers de Tweede nota nog sterker op de tocht zijn komen te staan. Voor de Rijksplanologische Dienst zou dat het interdepartementale overleg en het beraad met de provinciale besturen er niet gemakkelijker op hebben gemaakt. In de regeringsverklaring van 28 mei 1973 werd evenwel — zoals het in de Oriënteringsnota zo elegant is geformuleerd — definitief afstand genomen van de gedachte dat met een aanvulling zou kunnen worden volstaan. Daarnaast wordt

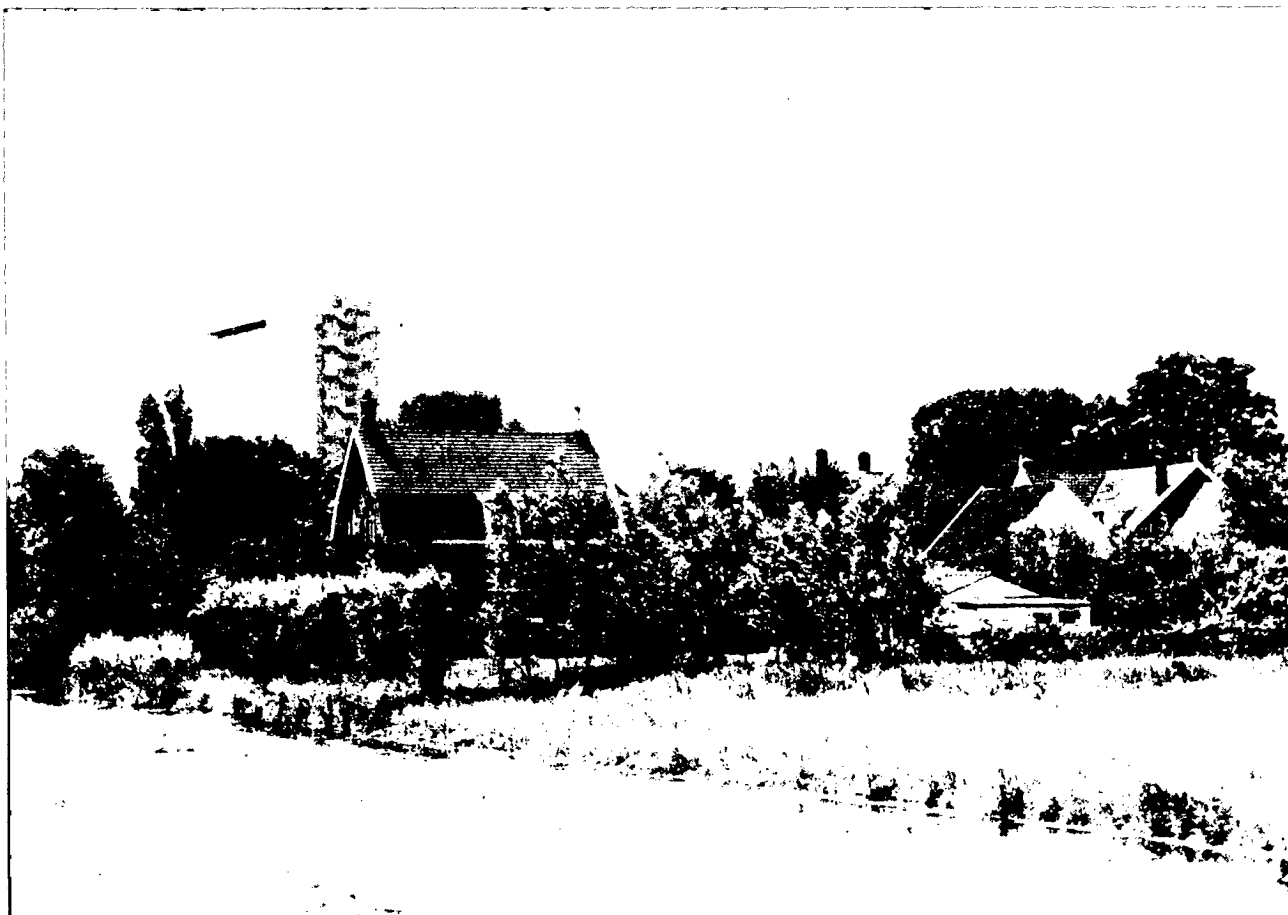
evenwel ook medegedeeld, dat bij de nieuwe, de Derde nota, geen volledige koerswijziging voor ogen staat. Ondanks het feit dat het vooruitgangsoptimisme uit de jaren zestig — ook wat de mogelijkheden van de ruimtelijke ordening betrof — getaand is, zal in menig opzicht op de Tweede nota kunnen worden voortgebouwd.

Een aanmerkelijke verandering kan in elk geval worden geconstateerd ten aanzien van de procedure. De Tweede nota werd indertijd direct in definitieve vorm in de openbaarheid gebracht. In de veel tijd vergende voorbereidingsperiode — eerst het opstellen van discussienota's door de stafmedewerkers van de Rijksplanologische Dienst, vervolgens het beraad over de hoofdlijnen en het eerste tot en met het laatste concept van de nota in de Rijksplanologische Commissie en tenslotte de behandeling in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening — werd van ambtelijke zijde het diepste stilzwijgen bewaard. De Derde nota daarentegen zal worden uitgebracht in de vorm van enkele deelnota's die te zamen het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening omvatten. De Oriënteringsnota is het eerste deel in deze reeks en hierin wordt het algemene kader geschetst voor de volgende deelnota's. Zoals in de ondertitel staat vermeld geeft de nota achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering. Daarnaast bevat de nota ook een beknopt hoofdstuk over het instrumentarium.

Natuurlijk is deze Oriënteringsnota niet in een paar achternamiddagen in elkaar geschreven. Ook aan deze nota is geruime tijd gewerkt en hij heeft in principe dezelfde ambtelijke gang doorgemaakt als de Tweede nota. En wederom is in die periode de grootste ambtelijke discretie betracht. Het verschil ligt in de bedoeling welke bij deze Oriënteringsnota voorzit. De regering ziet deze als een beleidsvoornemen in de zin van de *Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid*. Met de publicatie in een vroeg stadium van de gedachtenvorming — zo staat er — wordt beoogd een zo breed mogelijke discussie te bevorderen over de hoofdlijnen van dit beleid. De Oriënteringsnota ligt nu dus gedurende een periode van twee maanden ter visie. Een ieder kan zijn opvattingen en inzichten ter zake naar voren brengen. Daarna dient de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening binnen zes maanden een advies erover uit te brengen. Tenslotte volgt dan het gemeen overleg met de Tweede Kamer en kunnen de beleidsvoornemens definitief worden bepaald.

## Ontwikkelingen, hoofdlijnen en instrumentarium

Evenals in de Tweede nota wordt ook in de Oriënteringsnota een uitermate veelomvattende stof aan de orde gesteld. Dat gebeurt op uiterst gecompliceerde wijze in nauwelijks 100 bladzijden, waarbij tal van uiteenlopende onderwerpen met elkaar in verband worden gebracht. In dit kader kan daar geen verantwoorde samenvatting van worden gegeven:



*Ruimtelijk ordenen in Rotterdam*

de ministeriële voorlichtingsdienst had er ruim 25 bladzijden voor nodig. De hoofdstukken II en III van de nota — 25 pagina's — behelzen een beschrijving van de ontwikkelingen die voor de ruimtelijke structuur van belang zijn alsmede van de ontwikkelingen in de planningstechnieken en in het ruimtelijk beleid. Hoofdstuk IV — 55 pagina's — handelt over de hoofdlijnen van het te voeren beleid. In hoofdstuk V — 15 pagina's — wordt ingegaan op het instrumentarium. Uitgangspunten en beleidsvoornemens nemen in de nota de centrale plaats in.

Uit de hoofdstukken II en III kan het volgende worden aangestipt:

- de betekenis van veranderingen in waarden, normen en strevingen voor het ruimtelijk proces;
- het lagere geboorte-overschot en de sterke groei van de buitenlandse immigratie die relatief een steeds belangrijker aspect van de bevolkingsontwikkeling wordt;
- de moeilijke voorspelbaarheid inzake de vraag of arbeidsaanbod en werkgelegenheid gelijke tred met elkaar zullen houden, verbonden met een gerechtvaardigd gematigd optimisme dat het toch wel goed zal komen;
- de sterke individualisering en het grote ruimtebeslag bij het wonen, alsmede de uitwaaierende suburbanisatie ten gevolge waarvan het patroon van de gebundelde deconcentratie tot dusverre onvoldoende tot stand is gekomen;
- de spectaculair toegenomen mobiliteit van de bevolking en de invloed van de motorisering;
- de dreigende „planologische overbesteding” bij het gebruik van de schaarse ruimte;
- de verwevenheid van datgene — met name in economisch opzicht — wat buiten onze landsgrenzen voorvalt met wat hier te lande gebeurt en een eventuele verzwakking in onze verkeersgeografische positie;
- de herbezinning op verschillende ingeburgerde maatschappelijke doelstellingen zoals de economische groei en de notie van de betekenis van kringloop en geleidelijkheid bij het tot stand brengen van goede ruimtelijke verhoudingen;
- de toetsing van het planologisch beleid zoals dat in de Tweede nota werd geformuleerd aan de werkelijke ontwikkeling: een onomwonden vaststelling dat het instrumentarium om de doelstellingen te realiseren op vrijwel alle punten is tekort geschoten;
- de vaststelling van het politieke karakter van het kiezen tussen belangen van economische en ecologische aard, van huidige en toekomstige generatie, alsmede van individu en collectiviteit;
- de beschrijving van het in ontwikkeling zijnde Werkproces Ruimtelijke Ontwikkeling Nederland (WERON), waarin — verdeeld over zes onderdelen nl. stedelijke gebieden, landelijke gebieden, communicatie, openbare nutsvoorzieningen, landschapsbeeld en stadsbeeld alsmede natuurlijk milieu — de planning op systematische wijze wordt aangepakt;
- de verwevenheid van economische, sociaal-culturele en ruimtelijke planning;
- de moeilijkheden bij de toepassing van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Uit hoofdstuk IV handelende over de hoofdlijnen en de beleidsvoornemens kan het volgende worden aangestipt:

- het naar voren komen van de zorg voor het milieu, de beheersing van de groei en de vermindering van ongelijkheid en achterstand als centrale uitgangspunten;
- de formulering van de volgende doelstellingen van het ruimtelijk beleid:
  - betere spreiding van bevolking, werkgelegenheid en welzijnsvoorzieningen over het land;
  - gebundelde deconcentratie van de stedelijke bebouwing met een sterker accent op de bundeling;

- milieudifferentiatie;
- integratie van woon- en werkgebieden waar mogelijk ten einde de mobiliteit te beperken;
- versterking van de woonfunctie van de binnensteden;
- bevordering openbaar vervoer;
- garanderen van een redelijk afwikkelingsniveau van het verkeer op het autosnelwegennet;
- handhaving van de kwaliteiten van het natuurlijk milieu;
- veilig stellen van natuurgebieden en aantrekkelijke landschappen;
- instandhouding van de centrale open ruimte tussen de stedelijke zones van Holland en Brabant;
- handhaving van open ruimten tussen de stadsgewesten;
- bestrijding van lucht-, water- en bodemverontreiniging en geluidsoverlast;

- een bevolkingsbeleid gericht op een stationaire bevolking ten gevolge van een daling van de vruchtbaarheid en het afremmen van de immigratie;
- een spreidingsbeleid waardoor met name in het Noorden en Zuiden des Lands relatief een groter deel van de bevolking wordt gevestigd, volgens een model waarin het hoogste relatieve vestigingssaldo is opgenomen dat ooit in vreedstijd in een Nederlandse provincie werd waargenomen;
- een stedelijk inrichtingsbeleid dat sterk wordt bemoeilijkt door ontvolking, economische schaalvergroting, ontsluitingsproblemen en een tekortschieten aan stedenbouwkundige vormgeving, maar waarvoor de sterker gebundelde deconcentratie het richtsnoer blijft;
- een beleid met betrekking tot het landelijke gebied, waarin recht wordt gedaan aan de bestaansmogelijkheden van de agrarische bevolking, het leefklimaat van de plattelandsbevolking, de economie van het grondgebruik, de belevingswaarde van het landschap, de natuurwetenschappelijke en de ecologische betekenis van het landelijk gebied en het belang dat de stedeling heeft bij de open ruimte;
- een infrastructuurbeleid ten behoeve waarvan in totaal tien structuurschema's worden opgesteld, zoals bijv. voor verkeer en vervoer, zeehavens, vliegvelden, elektriciteitsvoorzieningen en drink- en industriewatervoorziening;
- het nastreven van een selectieve economische groei, waarbij het ruimtebeslag en de belasting van het milieu belangrijke selectie-criteria zijn, naast de betekenis welke de groei kan hebben voor een evenwichtiger spreiding van de werkgelegenheid.

Uit hoofdstuk V dat in beknopte vorm ingaat op het instrumentarium — Selectieve investeringsheffing, Landinrichtingswet enz. — kan de openingszin worden aangestipt: „Verwezenlijking van de in hoofdstuk IV gepresenteerde beleidslijnen vergt een aanzienlijke uitbreiding van het instrumentarium”. Enkele elementen daarbij zijn:

- de modernisering van de wetgeving op het grondbeleid ten einde een grotere slagvaardigheid bij het ruimtelijk beleid te verwerven;
- de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, het invoeren van een Wet op de stadsvernieuwing en een Landinrichtingswet en een aanpassing en uitbreiding van de wetgeving op het terrein van de milieuhygiëne.

## Procedure en systematiek

Van de Oriënteringsnota valt veel goeds te zeggen wat procedure en systematiek betreft. De thans geboden mogelijkheid tot het deelnemen aan de meningsvorming kan bepaald positief worden gewaardeerd. Niets is echter volmaakt; men mag daar nu ook weer niet te veel van verwachten. Ook hier zal zich het bekende verschijnsel

voordoen, dat slechts een kleine groep van de bevolking de lust kan opbrengen, dan wel bij machte is, te reageren. Stimulering van actieve participatie in de discussie zou zeer zijn toe te juichen. Hierdoor kan worden voorkomen dat slechts weinigen hun opvattingen formuleren, tengevolge waarvan het leven van velen min of meer wordt beïnvloed. Een belangrijk arbeidsterrein ligt hier voor de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening. Het zou voorts — zo dacht ik — erg welkom zijn, wanneer met name aan de discussie wordt deelgenomen door ambtenaren, die in de Rijksplanologische Dienst en in andere departementale afdelingen betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de nota. Zij hebben zich immers grondig verdiept in bepaalde aspecten en daar het nodige over op papier gezet. Met name hun zienswijzen en opvattingen voor zover die niet in de Oriënteringsnota zijn opgenomen — de ambtelijke procesgang werkt enorm selecterend — zouden best eens een extra dimensie aan de discussie kunnen geven. Activiteiten in dit opzicht behoren naar mijn mening door „het bevoegde gezag” dan ook niet te worden tegengewerkt, maar integendeel te worden bevorderd.

Toen de Tweede nota uitkwam hebben met name de economen kritiek uitgeoefend op de volgens hen onduidelijke definiëring van doelstellingen en instrumentarium van de ruimtelijke ordening. „Degenen die bij de voorbereiding van de nota nauw betrokken zijn geweest, hebben al die kritische notities natuurlijk met veel belangstelling gelezen en er, naar zij hopen, ook het nodige van geleerd” schreef Quené in 1969 1). Dat is inderdaad het geval geweest. De indeling van de nota is overzichtelijk, de doelstellingen zijn puntsgewijze geformuleerd, in een samenvatting bijeengebracht en gerangschikt in basisdoelen, hoofd- en subdoelstellingen. Een programma voor de volgende deelnota's wordt overigens niet gegeven, wel wordt medegedeeld dat deze mede zullen zijn gericht op de financiële consequenties. Bij de behandeling van de economische groei en het leefklimaat wordt verwezen naar het rapport *De ontwikkeling van Zuidwest-Nederland* dat in 1971 door de Rijksplanologische Commissie werd uitgebracht. Zoals bekend werd daarin een stringent onderscheid gemaakt tussen het economisch model, het sociaal-culturele model en het milieu-model, niet als beleidsalternatieven, doch om de verschillen zo systematisch mogelijk te beschrijven. Deze benadering is in de Oriënteringsnota evenwel niet toegepast.

Het is een goede gedachte geweest om in de nota een beschrijving op te nemen van de modelmatige benadering van het ruimtelijke planningproces. Weliswaar is hierover al eerder gerapporteerd door de Rijksplanologische Dienst, maar de opneming in deze beleidsnota onderstreept dat het de planners ernst was toen ze spraken van „de zware verantwoordelijkheid, dat ze vensters en deuren in hun gebouw moeten maken die inzicht en entree geven op de essentiële plaatsen” 2). Het blijkt, dat juist op dit punt van systeembenadering de laatste jaren veel is gebeurd. De ruimtelijke ordening is daarmee gekomen in een fase, welke enigszins is te vergelijken met die waarin de „moderne economie” drie à vier decennia geleden verkeerde. Er is een model ontstaan waarvan de hoofdlijnen duidelijk naar voren komen; het behoeft evenwel op diverse punten verdere uitwerking en verfijning en het bijeenbrengen van de nodige statistische gegevens vereist veel aandacht.

Juist over dit model zouden de meest betrokkenen openhartig hun eigen visie moeten kunnen geven met name op de zwakke kanten ervan. Licht kan immers de indruk ontstaan, dat men het analyseren en op de voet volgen van de ruimtelijke ontwikkeling goeddeels in de vingers begint te

1) Th. Quené, De Tweede Nota en de economen, *ESB*, 21 mei 1969.  
2) *Jaarverslag 1972 van de Rijksplanologische Dienst*, 's-Gravenhage, 1973, blz. 22.

Vgl. voorts: S. E. Pronk, Er is een enorme behoefte aan betere planning, *ESB*, 17 oktober 1973.

krijgen en dat de computer de rest wel doet. Voorzichtigheid is echter geboden. De minister voor Ontwikkelings-samenwerking heeft in de memorie van toelichting op zijn laatste begroting geschreven: „Het blijkt dat de analyses en modellen waarmee tot nu toe het ontwikkelingsvraagstuk te lijf werd gegaan ontoereikend zijn. Zo zijn bijvoorbeeld de machtsverhoudingen tussen de staten en de machtsrelaties binnen de landen in deze modellen onvoldoende aan de orde gekomen”. Naar het zich laat aanzien speelt de machtsfactor op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling eveneens een niet te verwaarlozen rol 3).

## Analyse en prognose

Een tijdje terug vond een gedachtenwisseling plaats over de relatie tussen onderzoek en beleid in de ruimtelijke ordening. Een van de deelnemers uit de bestuursfeer verklaarde toen onomwonden, dat het wel was voorgekomen dat onderzoeksrapporten werden terugverwezen naar de betrokken afdeling omdat de uitkomsten maar bar slecht in het voorgenomen beleid pasten. Er dienden andere — „betere” — resultaten te worden vervaardigd. Het was een uitspraak van een bestuurder die — na een eervolle staat van dienst — met pensioen was gegaan; dat zal niemand verwonderen. De vraag is derhalve niet overbodig of met name in hoofdstuk II de ontwikkelingen van belang voor de ruimtelijke structuur op verantwoorde wijze zijn weergegeven, of de prognoses niet werden beïnvloed door bepaalde beleids-overwegingen. Kennelijk is op een hoge graad van objectiviteit en precisie gemikt. Er wordt gesproken over „ramingen voor de toekomst op grond van een voortgezet, ongewijzigd beleid. Mede op basis daarvan zal het duidelijk worden, in welk opzicht een actiever overheidsbeleid noodzakelijk is”.

De kwantitatieve elementen hebben hoofdzakelijk betrekking op demografische gegevens. Daarvoor is het CBS verantwoordelijk, hetgeen een waarborg voor objectiviteit inhoudt. Voorts wordt op globale wijze enig kwantitatief inzicht gegeven in de verdeling van de werkgelegenheid over drie bedrijfssectoren en de behoefte aan een aantal infrastructuurle voorzieningen. Uiteraard zijn de vele kwalitatieve elementen hoofdzakelijk slechts op verbale wijze te benaderen. Toetsing op objectiviteit is dan erg moeilijk. Toch zegt het wel iets, dat bijvoorbeeld geruime aandacht wordt geschonken aan de argumenten welke tegen het regionale spreidingsbeleid worden aangevoerd: dat is een onderdeel van het ruimtelijk beleid omgeven door de geur van heiligheid en verzekerd van de instemming van het huidige kabinet.

Terecht wordt m.i. gewezen op de moeilijke voorspelbaarheid van allerlei ontwikkelingen op lange termijn. Illustratief in dit opzicht zijn de verwachtingen inzake de loop van de bevolking tot het jaar 2000. In zeven jaar tijds vielen die terug van 20 à 21 mln. inwoners tot 15 à 16 mln. Op grond van de nieuwe prognoses wordt nu o.a. voorzien dat de behoefte aan grotere woningen zal afnemen en dat het tempo van de veranderingen in waarden, normen en strevingen rond 1980 minder hoog zal worden dan dit in de jaren zestig was. Dat lijken mij erg vergaande conclusies, opgebouwd op de in wezen toch smalle basis van bevolkingsaantallen. Ik vind het ook een wankelende basis gelet op wat in de achter ons liggende jaren gebeurde. Ik hoop het niet, maar wie weet gaat over een aantal jaren — door welke oorzaak dan ook: gedrag van trend-setters, beschikbare woonruimte, nog betere Croma — de huwelijksvruchtbaarheid toch weer omhoog. Het zij overigens toegegeven, dat men voor planologische doeleinden nu eenmaal in sterke mate op dit soort cijfermateriaal is aangewezen.

Over de economische ontwikkeling op lange termijn is nog moeilijker wat te zeggen. De werkgelegenheid wordt in belangrijke mate bepaald door de internationale economische ontwikkeling, door verschuivingen van de economische zwaartepunten in Europa en door herstructurering van de productie. Enerzijds wordt hiervan in de nota een

wat pessimistisch beeld gegeven: zekere verzwakking van de verkeersgeografische positie, gevolg van de tunnel tussen Engeland en het continent en van de onbereikbaarheid van ons land voor de allergrootste schepen, onze steden voorbijgestreefd door Brussel als Europees diplomatiek- en zaken-centrum, alsmede een relatieve verslechtering van het ondernemingsklimaat. Anderzijds wordt in de nota toch ook gesteld: „Gelet op de gunstige verkeersgeografische ligging van ons land, op de goede verbindingen met de grote bevolkingsconcentraties in de ons omringende gebieden en op de toenemende economische vervlechting van de Europese landen is echter een gematigd optimisme ten aanzien van de werkgelegenheidsperspectieven gerechtvaardigd”. Dat wekt de indruk van inconsistent koffiedik kijken. Een gematigd pessimisme is evengoed gerechtvaardigd als men aan de Europese eenwording denkt. Deze inslag valt op meer plaatsen in de nota te constateren. De uitspraak dat planologische overbesteding o.a. moet worden voorkomen door „voor zover mogelijk” de daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke ontwikkelingen te geleiden, kwam bij mij over als vrij moedeloos van toon. Een enigszins geforceerd optimisme is dan weer te vinden in uitspraken als „dat vrijwel overal in ons land nog wegen tot verbeteringen open staan en bijstellingen mogelijk zijn” en „in beginsel is de situatie meestal nog redelijk beheersbaar...”.

Laten we echter wel wezen: onze tijd wordt nu eenmaal gekenmerkt door grote veranderingen en soms beklemmende onzekerheden. De economische wetenschap heeft te kampen met gevoelens van onbehagen in verband met het onvermogen om een goede bijdrage te leveren in de oplossing van de grote vraagstukken waarvoor de mensen zijn geplaatst. De ruimtelijke en de milieuvraagstukken zijn zeker niet in laatste instantie daartoe te rekenen. Het is gewoon waar, dat we verkeren tussen hoop en vrees en dat de nota zulks weerspiegelt is geen reden tot teleurstelling, maar bezemt eerder vertrouwen in.

## Uitgangspunten en doelstellingen

De uitgangspunten en doelstellingen — welke hiervoor reeds zijn opgesomd — spreken mij persoonlijk bepaald aan. Bij de doelstellingen van het ruimtelijk beleid komt het voortbouwen op de Tweede nota duidelijk tot uiting, zij het dat enkele accenten anders zijn gelegd. De sterkere bundeling bij de verstedelijking en vooral de beperking van de mobiliteit vallen uiteraard het meest in het oog. In de Tweede nota werd de mogelijkheid van snelle verplaatsing van personen en goederen een verrijking van het menselijke bestaan genoemd, waarbij de voordelen van de eigen auto breed werden uitgemeten. De daaraan verbonden nadelen moesten worden opgevangen door infrastructuurle aanpassingen. Dat is nu ingeperkt tot „het garanderen van een redelijk ontwikkelingsniveau van het verkeer op het autosnelwegennet”. Rijkswaterstaat is een organisatie welke zich natuurlijk niet zo maar helemaal laat platwalsen.

Er zijn vanzelfsprekend verschillende andere kanttekeningen te maken. Zo zal er nog veel en diep moeten worden nagedacht over de positieve en negatieve relatie tussen het verminderen van ongelijkheid en het nastreven van milieudifferentiatie. „Een inkomensbeleid dat zich richt op het verminderen van individuele inkomensverschillen zal op wat langer zicht ook zijn stempel drukken op de sociale en ruimtelijke structuur van de Nederlandse samenleving en in het bijzonder van onze steden”, zo wordt heel terecht opge-

3) Ook in meer algemene zin 'ontmoet toepassing van de systeem-analyse in de planologie de nodige kritiek. De aandacht wordt hierop gevestigd door H. van der Cammen in een boekbespreking in *Stedebouw en Volkshuisvesting* van januari 1974.

merkt. Als verder met enige spijt geconstateerd wordt dat Brussel onze grote steden voorbij streeft, is het dan nog wel juist om door te gaan met de spreiding van de rijksdiensten? Meer in algemene zin: had dan niet meer aandacht moeten worden geschonken aan een planologische conceptie voor de Randstad als hoogwaardig urbaan element in het Europa van de toekomst? Het tegengaan van uitwaai-erende suburbanisatie, het bevorderen van grotere stedelijke compactheid en het mengen van woon- en werkgelegenheid zijn waarschijnlijk juiste ruimtelijke beleidslijnen als men gelooft in structurele energietekorten: er zal dan heel wat minder aardolie nodig zijn voor het personenvervoer. Ik moest daarbij wel denken aan de woonsituatie van enkele nauw betrokkenen — opstellers en ondertekenaars — van de nota: die hebben wel enige stenen bijgedragen aan uitwaai-ering en geringere stedelijke compactheid. In algemene zin wordt dat trouwens in de nota geconstateerd: „Treffend is verder het bijzonder grote verschil tussen meningsuiting en feitelijk gedrag (bijv. ten aanzien van autogebruik, woonplaatskeuze, beperking van het gebruik van energie en verontreiniging van het milieu)”. Heel treffend inderdaad.

De economische groei en het leefklimaat worden behandeld in paragraaf IV, 7. Dat is het enige onderdeel van het hoofdstuk waaraan geen sub-paragraaf „Te voeren beleid” is toegevoegd. Niettemin is wel duidelijk in welke richting de gedachten gaan. Er zal — zoals hiervoor reeds werd aangestipt — worden toegewerkt naar een selectieve groei. Zulks houdt niet a priori een keuze in voor een beperking van de groei, maar het kan wel tot gevolg hebben dat een zekere matiging van de groei optreedt. Ook onder die omstandigheden zal worden gestreefd naar een rechtvaardiger inkomensverdeling.

## Shit

Uit het voorgaande moet worden afgeleid, dat ik al met al toch bepaald veel waardering heb voor de Oriënteringsnota. Zulks overigens onder de aantekening, dat het me geen moeite kost de welig begroeide gezichten van sommige studenten voor de geest te halen, die na kennisneming ervan tot de kwalificatie „shit” komen. In die kring bedient men zich nu eenmaal niet van het gepolijste Nederlands dat op het Lange Voorhout opgeld doet. Zij zullen — ik hoop dat ik de boodschap goed overbreng — betogen dat er fundamentele wijzigingen nodig zijn bij de mensen en/of in de maatschappelijke instellingen, wil er iets terecht komen van een behoorlijk ruimtegebruik en een verantwoord omgaan met ons milieu en dat het daar in wezen om gaat. Marx, Marcuse, Hesse om eens wat namen te noemen; beter arbeidsethos, opheffing van de prestatiedwang en van het kunstmatig behoeften aanwakkeren om eens wat onderwerpen te noemen. En over dit soort dingen zegt de nota dan natuurlijk lang niet genoeg. Toch komt het woord vervreemding er wel in voor.

Ik kan voor die benadering best wat voelen en zulks bepaald niet uit overwegingen van lijfsbehoud. Tenslotte werkt de planologie met lange termijnen, er wordt ergens in de nota gesproken over het midden van de eenentwintigste eeuw. Dat wil zeggen dat we wel moeten denken aan het carillon der tijden. Daarbij mogen we dan niet vergeten, dat Amsterdam binnen het Singel ontstond door het Hanzeverbond, dat Amsterdam van de grachtengordel tegelijk betekent de VOC en dat Amsterdam van nu — en in het algemeen de huidige verstedelijking — wortelt in en geheel verweven is met massaproductie, massaconsumptie en multinationals. Al die eeuwen door leidden menselijke tekortkomingen tot onbevredigende toestanden, ook in ruimtelijk opzicht. En het is maar de vraag of een drastisch ingrijpen in de maatschappelijke instellingen tot verbeteringen zou leiden. Het is geen opwekkende gedachte, maar Pareto zou best eens gelijk kunnen hebben, dit te zien als de afwisseling

sinds 1917

sinds 1917

## STENOGRAFENBUREAU

W. STEMMER & Zn. B.V.

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

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

Wij leveren ook :

## notulen van directie- en aandeelhoudersvergaderingen

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

I.M.

van overheersing van de ene elite door die van een andere elite.

In dit kader kan men zich voorts afvragen wat er met de Oriënteringsnota gebeurt als er — nacht van Andriessen — een kabinet van gans andere signatuur zou komen. Dat geeft dan — zo stel ik mij voor — een leuke draai aan de vermindering van ongelijkheid, verder neemt het wat afstand van de spreiding van de bevolking op basis van Model IV, van de sterkere bundeling in de gebundelde deconcentratie en van de beperking van de mobiliteit en voor de rest heeft het niet veel moeite met het onderschrijven van de hoofdlijnen. Weliswaar zouden volgens *de Volkskrant* van 5 januari 1974 Gruijters en Quené het door de Rijksplanologische Commissie toegetakelde ontwerp van de nota grondig hebben omgewerkt tot een echte beleidsnota van het huidige kabinet. Dat is echter naar alle waarschijnlijkheid een wel erg overtrokken voorstelling van de gang van zaken. Algemeen aanvaarde hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid bestaan gewoon. Iets anders is natuurlijk of ze ook worden nagevolgd. Situaties als deze zijn overigens moeilijk te beoordelen. Niet alleen speelt de opvatting van de bewindsman een rol. Ook het positie kiezen van het lid van „de vierde macht” in zo'n duo is dan van belang. In de termen van Pen en Koopmans moeten we dan misschien denken aan zijn contract-ophelimititeit als potentieel lid van een toekomstig kabinet en aan zijn conflict-ophelimititeit als lid en secretaris van de Rijksplanologische Commissie. Zeg daar maar eens wat van 4).

## The beef of our own sacred cows

Vooruitgang — zo heeft Bury betoogd — is een vrij recent begrip dat geleidelijk aan op de voorgrond is getreden. Er kwam behoefte aan toen eerst was gebleken, dat de aarde niet het middelpunt van het heelal was en vervolgens de mensen moesten wennen aan de gedachte, dat ze — in plaats van „specially created to be the lord of the earth” — niet meer waren dan een fase in het evolutieproces. Dat gaf even een leeg gevoel, maar die leegte werd opgevuld door de vooruitgangsgedachte. Een begrip van grote betrekkelijkheid, dat te gelegener tijd zal worden opgevolgd door een nieuwe — de mensheid richting verschaffende — gedachte. „It will be the criterion by which Progress and all other ideas will be judged. And it too will have its successor” 5).

4) Vgl. S. E. Pronk, Een en twintig heren en een generaal: de Rijksplanologische Commissie, *Wonen*, TA/BK 23, 1973.

5) J. B. Bury, *The idea of progress, an inquiry into its growth and origin*, New York, 1960.



# Economen en economische politiek

## Onderzoek naar de rol van de econoom in overheidsdienst

PROF. A. W. COATS  
DRS. M. L. BEMELMANS-VIDEC

*Volgens de auteurs van dit artikel is er in Nederland nauwelijks onderzoek gedaan naar de invloed van de econoom op het proces van de beleidsvorming bij de centrale overheid. Daarentegen worden de ontwikkelingen in en om de Britse „Civil Service” vaak aandachtig bestudeerd o.a. door Prof. Coats. Hij verzamelde gegevens over het aantal economen, hun status, hun carrière-patronen en hun functies bij de overheid. Samen met mevr. Bemelmans begon hij vorig jaar eenzelfde onderzoek in Nederland. Dit artikel behandelt de doelstellingen en de opzet van dit onderzoek. Prof. A. W. Coats, M.Sc., Ph. D., is hoofd van het „Department of Economic and Social History” van de Universiteit van Nottingham in Engeland. Drs. M. L. Bemelmans-Videc is in dienst van ZWO.*

De ontwikkeling van de economische politiek in Nederland trekt reeds lang de belangstelling van buitenlandse onderzoekers en is daardoor vaak onderwerp van studie geweest. De belangstelling ging vaak uit naar de bijzondere ontwikkelingen op bepaalde terreinen van de economische politiek, met name die van de econometrische modellenbouw en de daarop gebaseerde planning, zoals die door het Centraal Planbureau onder leiding en inspiratie van vooraanstaande economen werd ontwikkeld 1).

Ook de Nederlandse literatuur die de beleidsvormingsprocessen op economisch terrein tot onderwerp heeft, belicht voornamelijk de economisch-technische kanten van de beleidsvoorbereiding; de werken van Tinbergen en Theil zijn sprekende voorbeelden.

Daarnaast is er materiaal dat aandacht besteedt aan de

institutionele context van de beleidsvorming en aan de politieke processen die de beleidsvorming in de sociaal-economische sfeer beïnvloeden. Een goed voorbeeld van dit laatste is de studie van Windmuller: *Labour relations in the Netherlands* 2).

### Weinig Nederlandse literatuur

De invloed van de econoom, als aanbieder van professionele en gespecialiseerde kennis, op het proces van de vorming van het beleid bij de centrale overheid, is daarentegen een terrein dat bepaaldelijk in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur verwaarloosd is 3); dit in tegenstelling tot de studie van de structuur en het functioneren der *institutes* waar economen werkzaam zijn.

Deze beperking in de Nederlandse literatuur valt vooral op, indien men de Engelse literatuur beziet, waarin de ontwikkelingen in en om de „Civil Service” vaak aandachtig werden bestudeerd door zowel betrokkenen als door personen die deze ontwikkelingen van afstand beoordeelden. Men vindt de weerslag hiervan in een zeer uitgebreide, bijna traditioneel geworden literatuur die over dit onderwerp verschijnt.

1) Vgl. de Engelse studie van R. L. Marris, *The position of economists and economists in the government machine*, *The Economic Journal*, december 1954.

2) In Nederlandse vertaling bij Aula, no. 449. Vgl. ook J. G. Abert, *Economic policy and planning in the Netherlands, 1950-1965*, Yale University Press, 1969. W. Singh, *Policy development: a study of the Social and Economic Council of the Netherlands*, Rotterdam, 1972.

3) Een gunstige uitzondering is het werk van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën.

Laten we evenwel nu aannemen, dat vooruitgang geen fictie is, maar echt iets werkelijks en dat het zal worden gediend door het nastreven van de beleidsvoornemens zoals die in de Oriënteringsnota zijn beschreven. Daar zullen dan nog de nodige woorden over moeten worden gezegd, de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse met haar vele werkgroepen zal er heel wat denk- en rekenwerk aan moeten besteden, en dat is dan allemaal erg nodig en nuttig en goed. Maar waar het uiteindelijk om gaat is of de nodige instrumenten ter beschikking komen. Terecht wordt in de nota gerept van de politieke aard van de keuze waarvoor we staan: tussen individuele belangen en belangen van de samenleving. Ook de toekomst — zei Mishan indertijd — is een zaak van kiezen. En daarbij kunnen we allerlei kanten uit.

In een tijd van grote woningnood, verkoos het Poolse communistische bewind veel mensen en materiaal in te zet-

ten voor de nauwgezette reconstructie van de historische stadskern van Warszawa. Dat project wordt nu afgerond met de herbouw van het Koninklijk Paleis: de nationale identiteit wordt er kennelijk als een groot belang van de collectiviteit gezien. Wat daar door een kleine elite-groep wordt bepaald, zal hier te lande moeten resulteren uit het democratische besluitvormingsproces. Zullen de mensen het toestaan „to be fed with the beef of their own sacred cows”? Zo mag inderdaad wel worden aangeduid de verkiezing van een beleid dat o.a. het overdadige gebruik van de particuliere auto wil terugdringen. De recente benzinedistributie heeft — zoals het in *NRC Handelsblad* van 26 januari 1974 werd genoemd — dienaangaande „een belangrijk en tegelijk huiveringwekkend gegeven” opgeleverd. Zou er werkelijk een tweede kabinet-Den Uyl komen en dan nog wel met een brede marge? Afwachten maar.

S. E. Pronk

Bovendien zijn er in Engeland veel ministeriële verklaringen, officiële rapporten, memoires van ex-ambtenaren (o.a. van economen op belangrijke posten bij de economische diensten), journalistieke commentaren enz., waaruit men zich een beeld van de ontwikkelingen kan vormen.

In Nederland is het materiaal dat specifiek betrekking heeft op de processen van beleidsformulering, gegeven de organisatorisch-technische context van het overheidsapparaat, zeer beperkt. Misschien wordt dit veroorzaakt door een verschil in traditie in beide landen.

### Fulton-rapport

Actualiteit verkreeg vóór, maar vooral na het verschijnen van het Fulton-rapport (1968) het thema van de verhouding tussen de *professional* en de *generalist*. Met „professional” of de specialist wordt aangeduid de academicus met een min of meer gespecialiseerd pakket aan kennis, zoals bijv. de econoom. De „generalist” of ook wel de „intelligent layman” is de meer algemeen georiënteerde, in de beleidssector werkzame administrateur, die geen specialistische opleiding heeft gehad, maar door zijn ervaring praktische kennis van elk probleem verkreeg.

De rol van de min of meer gespecialiseerde academicus breidde zich de laatste 25-30 jaar geleidelijk aan uit. Deze ontwikkeling riep weerstanden op die de discussie over de waardering van de inzichten der specialisten t.o.v. de kennis van de algemeen georiënteerde functionaris levendig hield. Deze discussie leidde ertoe dat het Fulton-rapport adviseerde tot een aanzienlijke uitbreiding te komen van het aantal specialisten, die bovendien meer carrièreperspectieven, naar vooral bestuurlijke topfuncties, zouden moeten krijgen.

Het rapport beval ook aan, dat de traditionele, niet-gespecialiseerde hogere beleidsambtenaar „must in future also have or acquire the basic concepts of knowledge whether social, economic, industrial or financial relevant to his area of administration”. De cultus van het „amateurisme” in de „Administrative Class”<sup>4)</sup> werd afgekeurd; deze klasse werd tot dan toe voor een belangrijk deel gerecrueteerd uit de groep der academici, die in Oxford of Cambridge klassieke talen of geschiedenis hadden gestudeerd. Het Fulton-rapport vond het daarom noodzakelijk dat er een opleidingsinstituut zou komen met cursussen op specialistisch-technische terreinen binnen de overheidsdienst; dit voorstel werd gerealiseerd in het „Civil Service College”.

Deze aanbevelingen lokten veelsortige reacties uit. Er werd onder meer gewezen op de specialisatie van de „generalist” in „ministerial and parliamentary business”. Bovendien werd de vrees uitgesproken dat de coördinatie tussen verschillende terreinen van specialisatie in gevaar zou worden gebracht tegen de tijd dat de vervanging zou moeten plaatsvinden van de oude, algemeen-georiënteerde experts door gespecialiseerde jongeren.

### Onderzoek bij „Civil Service”

De ontwikkelingen met betrekking tot de rol van de econoom bij de Britse „Civil Service” sinds ca. 1940 worden bestudeerd door Prof. Coats. Zijn benadering daarbij is meer die van de sociologie van de professie dan van de economische geschiedenis. Hij verzamelt gegevens over het aantal economen, hun status en hun carrière-patronen. Tevens schenkt hij aandacht aan de ontwikkelingen in het aanstellingsbeleid van economen en aan de invloed van de organisatorische veranderingen in het overheidsapparaat op de plaats en de functies van de economische diensten.

Het aantal economen in Britse overheidsdienst is sedert het midden van de jaren zestig geleidelijk toegenomen, vooral met de komst van de Labour-regering in 1964. Door

deze groei was men in staat, zowel bij de „Treasury” als bij de andere ministeries, meer gelegenheid voor specialisatie te geven. In Engeland blijkt overigens een relatief groot aantal economen tijdelijk bij de overheid werkzaam te zijn zodat er een groot verloop is.

Een volgende fase van het onderzoek zal gewijd zijn aan een gedetailleerde studie van de functies die de economen sinds 1940 bij de overheid bekleedden. Na dit onderzoek verwacht men antwoord te kunnen geven op de volgende vragen.

- Wat is de aard van de inbreng aan specialistische kennis door de econoom?
- Wat zijn de typische (bureaucratische) kenmerken van economenfuncties (verantwoordelijkheid, verplichtingen, autoriteit enz.)?
- Hoe is de arbeidsverdeling tussen economen en andere ambtenaren?
- In hoeverre zijn de eventuele veranderingen in de rol van de econoom gedurende genoemde periode veroorzaakt door factoren van buiten de discipline zoals veranderingen in de visie op het economische beleid, veranderende politieke omstandigheden, wijzigingen in de nationale economische problemen enz.?
- In hoeverre zijn de veranderingen in de rol veroorzaakt door mogelijke invloeden vanuit de discipline zelf?

### Onderzoek in Nederland

Vóór het vergelijkend onderzoek dat verleden jaar door Prof. Coats bij de Nederlandse overheidsdiensten is gestart, en dat door M. L. Bemelmans zal worden voortgezet, vormt het vacuüm in de relevante literatuur een eerste te nemen hindernis. Dit vacuüm is er, zoals reeds toegelicht, niet zozeer op het terrein van de technische voorbereiding der economische politiek, maar meer op dat der sociale processen die binnen de technische en organisatorische context de beleidsvorming beïnvloeden.

De enige studie (voor zover ons bekend) van vergelijkend Engels-Nederlandse aard naar de invloed van de economen op de economische politiek was het eerder genoemde onderzoek van Marris, waarin deze het Centraal Planbureau vergelijkt met de organisatie van professionele economen in de „Economic Section of H.M. Treasury”. Marris wees onder meer op een opmerkelijke overeenkomst in een groot aantal Europese landen in de na oorlogse ontwikkeling in de betrekkingen tussen economen en andere overheidsfunctionarissen, ministers en parlement.

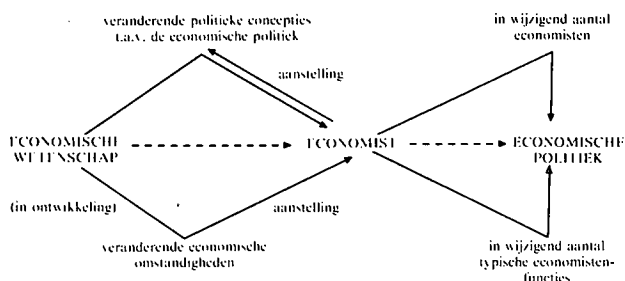
Als mogelijk verklarende factoren voor deze overeenkomst kunnen worden genoemd de overeenkomsten in de organisatie en inhoud van het onderwijssysteem, de politieke instituties en de economische situatie (met een toenemende overheidsinterventie). Hierbij zou kunnen worden aangenomen dat de ontwikkeling van de economische wetenschap een belangrijke rol speelt. Zo zijn er nieuwe ideeën en technieken ontwikkeld die een belangrijke bijdrage leverden aan de verzameling en analyse van gegevens en uiteraard aan de beleidsbeslissingen.

Gedurende de laatste decennia tenderde de opleiding van de economen naar grotere standaardisatie; hieraan droeg wellicht bij het gebruik van Engelstalige studieboeken. Bovendien was er belangstelling voor dezelfde economische onderwerpen: de problemen van de economische groei, de betalingsbalans en de binnenlandse liquiditeit.

We naderen hiermee tot dat wat we de kern van ons onderzoek zouden willen noemen: de ontwikkeling in de invloed door de economische wetenschap uitgeoefend op het

4) De hogere bestuursdienst waarin de beleidsformulering voornamelijk haar bestag krijgt.

## Schematische voorstelling van het onderzoekobject



overheidsbeleid. Het gaat hierbij om de problemen en processen bij de vorming van het beleid. De uitvoering van het beleid en de toetsing van de economisch-wetenschappelijke inbreng aan haar realisatie vormt geen onderwerp van dit onderzoek.

Het aantal economen in het overheidsapparaat (en de wijzigingen daarin in de tijd) zou bij de meting van de invloedsoontwikkeling als indicator kunnen gelden. Men zou ook kunnen stellen dat de feitelijke uitbreiding van de functies die om een specialistische economische kennis en ervaring vragen een betere maatstaf is. Hier stuiten we op een aantal methodologisch precaire implicaties van keuze, waarop we in dit artikel niet verder zullen ingaan.

### Punten van onderzoek

De belangrijkste doelstellingen van de huidige inleidende fase van het onderzoek zijn:

- het verkrijgen van inzicht in het overheidsbeleid t.a.v. de aanstelling van economen en hun vertegenwoordiging, status, professionele achtergrond en carrièrepatronen bij de centrale overheid en haar diensten;
- op welke functies en op welke hiërarchische hoogte treft men de economeer aan?;
- welke zijn zijn werkterreinen en verantwoordelijkheden?;
- in hoeverre is er sprake van een economisch-analytische aanpak bij de beleidsvoorbereiding?;
- hoe wordt de inbreng aan professionele kennis van de economeer gewaardeerd?

Bij de beantwoording van deze vragen dient rekening te worden gehouden met de achtergrond van de organisatorische wijzigingen van het overheidsapparaat en met de veranderingen der overheidstaken.

De vergelijking met de situatie in Engeland vraagt tevens om de identificatie van een „generalist”, voor zover hier een vergelijking mogelijk zal blijken. De jurist lijkt van oudsher de meest representatieve bekleeder van de beleidsfuncties met naast hem de „middelbare ambtenaar” die zijn carrière beëindigde in een functie in de beleidssector.

Meer kennis van de rol van de economeer in overheidsdienst en van zijn invloed op de beleidsprocessen is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

Inzicht in beïnvloedingsprocessen van het beleid door de vertegenwoordigers van de wetenschap is in de eerste plaats maatschappelijk een zaak van voortdurend toenemend gewicht. Daarnaast vraagt de ontwikkeling van alle maatschappelijke processen naar een toenemende complexiteit steeds dringender om een „interdisciplinaire” benadering. De bijdrage van de economische wetenschap hierbij te traceren, betekent een vergroot inzicht in de feitelijke en potentiële realisatie van deze benadering. Bovendien bestaat er een relatie tussen het onderwijssysteem en het beleidsvormingsproces: hoe kan bijv. het onderwijssysteem voorzien in de behoefte aan een bepaald type ambtenaar; hoe bepaalde in het verleden het onderwijs het aanstellingsbeleid voor de overheidsdienst en daarmee het wordingsproces van het overheidsbeleid?

De keuze van dit studie-onderwerp vindt wetenschappelijk haar rechtvaardiging in de bijdrage die het kan leveren aan o.m. de sociologie van het beroep. We kunnen de economie-beoefening zien als een professie en ons afvragen:

- in hoeverre deze te kwalificeren valt als „occupational professionalism” (afgezet tegen het „status-professionalism” van de traditionele professies) 5);
- in hoeverre zij de typische kenmerken van de moderne dan wel de traditionele professies vertoont (zo kent zij bijv. geen professionele gedragscode en geen disciplinaire procedures);
- in hoeverre de overheidsdienst de economeer mede de attributen voor zijn professionele rol verschaft 6).

Wanneer we de organisaties van deze professie bezien, dan zouden we met William T. Goode kunnen stellen, dat het meer „learned societies” dan „qualifying associations” zijn 7).

Er kan een bijdrage geleverd worden aan de sociologie van het staatsbestuur met haar belangstelling voor de factoren die de bestuursstructuren en -processen beïnvloeden en met thema's als: de intellectuele professional en de bureaucratie, de bureaucratische gezags- en machtsverdeling, de rol van de hogere ambtenaar enz.

De theorie der economische politiek zal zeker gebaat zijn bij een vergroot inzicht in de processen die van kennis naar toepassing leiden; dit niet alleen ten gunste van de instrumentele uitwerking van haar adviesverlening, maar ook ten bate van een praktische zaak als de opleiding van de economeer tot beleidsambtenaar.

De politieke wetenschap zou de kennis van het invloedspatroon der economen kunnen aanwenden ter vergroting van efficiency en effectiviteit in de besluitvormingsprocessen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het onderzoek een bijdrage tot de kennis van de geschiedenis van het economische en sociale beleid en tot de geschiedenis van de economische wetenschap, hoopt te leveren.

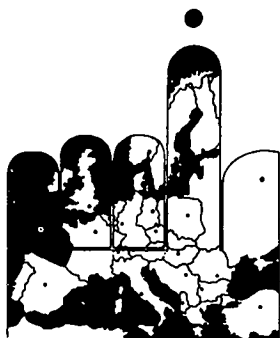
Dit alles bezien, reden genoeg tot hoop op vruchtbare arbeid.

A. W. Coats  
M. L. Bemelmans-Videc

- 5) „Status-professionalism”: de organisatie van en de cultuur rond de traditionele professies (arts, advocaat, e.d.) ontleenden veel van haar kenmerken aan de plaats welke deze professies innamen t.o.v. de andere klassen en statusgroepen in de maatschappij. „Occupational professionalism”: deze wordt in overwegende mate gekenmerkt door haar aandeel in de arbeidsverdeling en kennispecialisatie (hierdoor worden de moderne professies getypeerd). Zie: Ph. Elliot, *The sociology of the professions*, Londen, 1972.
- 6) Talcott Parsons ziet de invloed op het beleid door de wetenschap als een deel van het bredere proces van de „professionalisering van de kennis”, welke laatste hij karakteriseert als „the most important change that has occurred in the occupational system of modern societies”. (*International encyclopaedia of the social sciences*, Vol. 12, 1968, blz. 536). In de context van de overheid krijgt deze verandering natuurlijk een nog veel groter „public moment”.
- 7) W. T. Goode, *Encroachment, charlatanry and the emerging professions: psychology, sociology and medicine*, *American Sociological Review*, december 1960, blz. 906, 912-913.

*U reageert op annonces  
in ESB?*

*Wilt u dit dan steeds duidelijk  
tot uitdrukking brengen?*



# Maatregelen van economische politiek in de EG

Op 18 februari 1974 heeft de Raad van Ministers der Europese Gemeenschappen een aantal maatregelen getroffen op het terrein van de economische politiek. Deze maatregelen maken deel uit van de versterking van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten bij de overgang van de eerste naar de tweede etappe van de opbouw van de economische en monetaire unie. Aanvankelijk waren de voorstellen dan ook gekoppeld aan een ontwerp-resolutie m.b.t. deze overgang naar de tweede etappe. Op de vergadering van de Raad van 17 december 1973 bleek echter dat de meningsverschillen over de regionale politiek zo groot waren, dat geen besluit tot stand kon komen. Tijdens de raadszitting van 18 februari jl. heeft Italië echter de koppeling aan de resolutie m.b.t. de tweede etappe van de economische en monetaire unie losgelaten. Bijgevolg konden de maatregelen op het terrein van de economische politiek worden aanvaard. Ze betreffen de volgende onderwerpen:

- het bereiken van een hoge mate van convergentie van de economische politiek van de lidstaten (beschikking);
- de instelling van een Comité voor economische politiek (besluit);
- de stabiliteit, de groei en de volledige werkgelegenheid in de Gemeenschap (richtlijn);
- de monetaire steun op korte termijn (resolutie).

## Procedures van overleg

De beschikking 1) over convergentie van de economische politiek der lidstaten beoogt de coördinatie-procedures op het gebied van de algemene economische en van de monetaire politiek te versterken. Ze voorziet in een permanent overleg zowel voor de politiek op korte termijn als die op middellange termijn 2).

De Raad van Ministers bespreekt voortaan maandelijks op een vaste dag de economische en monetaire vraagstukken. Drie van deze vergaderingen zijn gewijd aan een onderzoek van de

economische toestand in de Gemeenschap, nl. het conjunctuur- en het begrotingsonderzoek en de vaststelling van het jaarverslag over de economische situatie 3).

Indien een lidstaat voornemens is om „de jure” of „de facto” de pariteit, de spilkoers of de interventiepunten van zijn munteenheid te wijzigen, los te laten of weer in te stellen, moet hij vooraf om overleg verzoeken. Deze bepaling betekent een uitbreiding van de op 14 december 1964 4) aangegane verplichting bij wijziging van de officiële valutapariteit te consulteren. Deze verplichting werd slechts in enge zin toegepast, zodat geen overleg werd gepleegd wanneer een lidstaat de spilkoers wijzigde (revaluatie van Nederland in september 1973) of op een zwevende valuta overging (Frankrijk op 19 januari jl.).

De centrale banken dienen, naast het overleg in het Monetair Comité en in de Coördinatiegroep voor het economische en financiële beleid op korte termijn, geregeld en veelvuldig overleg te plegen over de coördinatie van het monetaire beleid. Dit betreft met name de ontwikkeling van de liquiditeit van het bedrijfsleven en van het bankwezen, de voorwaarden van de kredietverlening en het niveau van de rentetarieven.

Het algemene economische beleid op korte termijn en de richtsnoeren voor de economische politiek der lidstaten zijn voortdurend onderwerp van overleg in de Coördinatiegroep voor het economische en financiële beleid op korte termijn. De Groep komt tenminste eenmaal per maand bijeen.

Elke lidstaat en de Commissie kunnen om overleg in de Raad van Ministers verzoeken, indien bij de hierboven genoemde consultaties blijkt dat de in een of meer lidstaten beoogde maatregelen of besluiten ernstige bedenking oproepen of indien de economische ontwikkeling in een lidstaat aanzienlijke gevaren inhoudt voor andere lidstaten of voor de Gemeenschap in haar geheel. In dat geval komt de Raad binnen acht dagen bijeen.

Indien de economische, monetaire of begrotingspolitiek van een lidstaat af-

wijkt van door de Raad vastgestelde beleidslijnen of voor de Gemeenschap als geheel nadelig werkt, kan de Commissie een aanbeveling richten tot de betrokken lidstaat. Deze verstrekt aan de Commissie binnen vijftien dagen na ontvangst van de aanbeveling alle voor een beoordeling benodigde gegevens. Bovendien kan een lidstaat of de Commissie verzoeken om een spoedvergadering van de Coördinatiegroep en eventueel om behandeling in de Raad.

Bij deze nieuwe opzet van de overleg-procedures is tevens een stroomlijning aangebracht. Bij Besluit van de Raad van 18 februari 1974 5) zijn drie Comités opgegaan in een nieuw *Comité voor economische politiek*. Het betreft het Comité voor de conjunctuurpolitiek 6),

1) Beschikking van de Raad van 18 februari 1974 betreffende de verwezenlijking van een hoge mate van convergentie van de economische politiek van de lidstaten der Europese Gemeenschap, nr. R/25/74 (FIN 9), gestencilde versie.

2) De beschikking codificeert een aantal vroeger genomen maatregelen, die door deze beschikking zijn ingetrokken. Het betreft:

• beschikking van de Raad van 17 juli 1969 betreffende de coördinatie van de economische politiek op korte termijn van de lidstaten (*Publikatieblad 1969* nr. L 183/41);

• beschikking van de Raad van 17 februari 1970 betreffende de procedure van overleg voorzien bij de beschikking van de Raad van 17 juli 1969 (Aanhangsel tot het verslag van de Handelingen der Tweede Kamer, Zitting 1969-1970, blz. 1579-1580);

• beschikking van de Raad van 22 maart 1971 betreffende de versterking van de coördinatie van de economische politiek op korte termijn van de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap (*Publikatieblad 1971* nr. L 73/12).

3) Zie over deze driemaal 's jaars plaatsvindende onderzoeken de Europa-bladwijzer „Economisch jaarverslag van de EG” in *ESB* van 5 december 1973, blz. 1060-1061.

4) Regeling door het Monetair Comité van 14 december 1964 van de procedure voor voorafgaand overleg bij pariteitswijzigingen binnen de Gemeenschap (EEG doc. nr. 14.380/11/64 F).

5) Besluit van de Raad van 18 februari 1974 tot instelling van een Comité voor economische politiek, gestencilde versie nr. R/26/74 (FIN 10).

het Comité voor begrotingspolitiek 7) en het Comité voor de economische politiek op middellange termijn 8).

Het nieuwe Comité neemt de taken van de opgeheven comités over. Het bestaat uit vier vertegenwoordigers van resp. de Commissie en elke lidstaat. Het advies van het Comité kan worden ingenomen door de Raad of door de Commissie. Bovendien kan het Comité uit eigen beweging advies of verslag uitbrengen. Het ligt in de bedoeling dat het Comité voltallig vergadert, wanneer vraagstukken van algemene aard worden behandeld, die zowel de begrotings- en de conjunctuurpolitiek als de economische structuur en de programmering op middellange termijn betreffen. Wanneer echter een specifiek probleem moet worden behandeld, dat op één van bovengenoemde gebieden ligt, kan het Comité in beperkte samenstelling bijeenkomen, omdat de aanwezigheid in elke delegatie van het ter zake bevoegde lid dan voldoende kan worden geacht. Een Bureau, bestaande uit een voorzitter en drie vice-voorzitters, wordt telkens voor twee jaar gekozen. Het Comité gaat per 1 maart 1974 functioneren.

#### Instrumenten van economische politiek

In de Richtlijn betreffende de stabiliteit, de groei en de volledige werkgelegenheid 9) worden de lidstaten verplicht een economisch instrumentarium tot stand te brengen. Het ligt in de bedoeling dat de doelstellingen van het economisch beleid, nl. stabiliteit, groei en volledige werkgelegenheid, op gemeenschapsniveau in het kader van de convergentie van de economische politiek in concreto worden vastgesteld.

Elke lidstaat moet zijn economisch beleid op korte en middellange termijn afstemmen op de beleidslijnen van de Raad van Ministers. De regeringen der lidstaten dienen zich te zamen met vertegenwoordigers van de voornaamste economische en sociale groeperingen over de hoofdlijnen van de economische politiek te beraden. Tevens stelt elke lidstaat prognoses voor de economische politiek op middellange termijn op, die bruikbaar zijn voor economische programma's op middellange termijn voor de Gemeenschap.

De richtlijn bevat een aantal maatregelen ter bevordering van de flexibiliteit van de conjunctuurpolitiek, die de lidstaten binnen 1 of 2 jaar moeten invoeren. Het betreft de volgende maatregelen:

- de overheid moet binnen maximaal 90 dagen en voor een beperkte periode het tempo van de overheidsuitgaven kunnen vertragen of versnellen en de directe of indirecte belastingen wijzigen (binnen 2 jaar invoeren);
- het opstellen van programma's voor overheidsinvesteringen, die zich uit-

strekken over een periode van vijf jaar en waarvan de uitvoering plaatsvindt volgens de eis van de conjuncturele begrotingspolitiek (binnen 1 jaar invoeren);

- de nationale overheid moet, zonder voortgaande goedkeuring van het parlement, in staat zijn tijdelijk het surplus van de geraamde belastingontvangsten of de opbrengst van leningemissies te bevrozen en deze middelen op een later tijdstip vrij te maken (binnen 1 jaar invoeren);
- het financiële beheer van de lagere publiekrechtelijke lichamen en eventueel van de organen van het stelsel van de sociale zekerheid moet bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen en de uitvoering van het economisch beleid, zoals in de beleidslijnen van de Raad vastgelegd. De nationale overheid voorziet zich van de noodzakelijke middelen om de schuldenlast van deze publiekrechtelijke lichamen en organen te kunnen beheersen (binnen 2 jaar invoeren);
- flexibele monetaire maatregelen, vooral ten aanzien van de liquiditeit van de volkshuishouding, de liquiditeit van het bankwezen, het krediet en de rentetarieven. In dit kader wordt o.m. gedacht aan hantering van reservecoëfficiënten m.b.t. de passiva der geldscheppende instellingen, mogelijkheid van een openmarktpolitiek en discontopolitiek;
- voor zover mogelijk naar het oordeel van de monetaire autoriteiten: voorwaarden voor kredietverlening aan consumenten; kwantitatieve en kwalitatieve beheersing van het krediet (binnen 1 jaar invoeren);
- voor zover de lidstaten dit dienstig achten treffen zij de benodigde maatregelen om zo nodig in staat te zijn onverwijld en tijdelijk, hetzij in het algemeen hetzij op selectieve wijze, een grens te stellen aan de verhoging van de lonen en prijzen.

#### Monetaire steun op korte termijn

In de Resolutie over de monetaire steun op korte termijn 10) verzoekt de Raad van Ministers, in afwachting van de besluiten over het Europees Fonds voor monetaire samenwerking, aan de Raad van Bestuur van het Fonds de voorwaarden voor de toepassing van de monetaire steun op korte termijn te wijzigen. Het bedrag van de steun die iedere Centrale Bank kan verkrijgen (debetquota) resp. waarvan iedere Centrale Bank de financiering op zich neemt (creditquota) worden verdubbeld en als volgt vastgesteld:

De som van de extra-creditbedragen, evenals van de extra-debetbedragen, mag ten hoogste 1.500 miljoen Europese monetaire rekenenheden belopen.

Tabel. Steun in miljoen Europese monetaire rekenenheden

	debetquota	creditquota
Deutsche Bundesbank . . . . .	600	1.200
Banque de France . . . . .	600	1.200
Bank of England . . . . .	600	1.200
Banco d'Italia . . . . .	400	800
Nationale Bank van België . . . . .	200	400
Nederlandsche Bank . . . . .	200	400
Danmarks Nationalbank . . . . .	90	180
Central Bank of Ireland . . . . .	35	70

#### Besluitvorming in de Raad

De Raad van Ministers heeft op 17 en 18 december 1973 en op 18 februari 1974 over de voorstellen van de Commissie vergaderd. Bij de behandeling van de richtlijn betreffende stabiliteit, groei en volledige werkgelegenheid heeft Nederland de wens naar voren gebracht, dat de lidstaten ook instrumenten ter beheersing van de loon- en prijsontwikkeling zouden invoeren. De andere lidstaten waren hier niet voor. Als compromis kwam een bepaling uit de bus, waarin zulks aan de lidstaten wordt overgelaten („voor zover de lidstaten dit dienstig achten”).

In de discussie over de beschikking betreffende het bereiken van een hoge mate van convergentie van de economische politiek van de lidstaten ging de strijd over de vraag of de monetaire consultaties in het Comité van presidenten van centrale banken zal blijven plaatsvinden, dan wel zal overgaan naar de Raad van Bestuur van het Europees Fonds voor Monetaire Samenwerking. Voorstanders van deze laatste wijze van consultatie waren de Commissie, Luxemburg en Italië. De tegenstanders trokken echter aan het langste eind, zodat de consultaties, die overigens meer intensief moeten worden, bij het Comité van presidenten van centrale banken blijft. De Commissie zal met nieuwe voorstellen komen, die worden ingepast in voorstellen tot vergroting van de taak van het Fonds.

Het merkwaardige is, dat de Commissie in december jl. reeds een voorstel

6) Ingesteld bij Beschikking van de Raad van 9 maart 1960 inzake de coördinatie van de conjunctuurpolitiek der lidstaten (*Publikatieblad* 764/60).

7) Ingesteld bij Besluit van de Raad van 8 mei 1964 betreffende de samenwerking tussen de bevoegde dienstvakken van de lidstaten op het gebied van de begrotingspolitiek (*Publikatieblad* 1205/64).

8) Ingesteld bij Besluit van de Raad van 15 april 1964 tot instelling van een Comité voor de economische politiek op middellange termijn (*Publikatieblad* 1031/64).

9) Richtlijn van de Raad betreffende de stabiliteit, de groei en de volledige werkgelegenheid in de Gemeenschap, gestencilde versie nr. R/24/74 (FIN 8).

10) Resolutie van de Raad van 18 februari 1974 nopens de monetaire steun op korte termijn, gestencilde versie nr. R/20/74 (FIN 6).

voor een verordening tot wijziging van het Europees Fonds voor monetaire samenwerking bij de Raad had ingediend. Dit behelste een herziening van het stelsel voor intracommunautair krediet op korte termijn en een samenvoeging van 10% van de monetaire reserves der lidstaten.

Volgens het voorstel van de Commissie (1) zou het Fonds moeten zorg dragen voor het goed functioneren van het communautaire wisselkoersstelsel dat berust op:

- de instandhouding, door middel van interventies in valuta's van de lidstaten, van koersfluctuatiemarges tussen deze valuta's binnen vooraf vastgestelde grenzen;
- het gebruik van een Europese monetaire rekeneenheid;
- de organisatie van het communautaire kredietstelsel;
- de geleidelijke samenvoeging van de monetaire reserves der lidstaten.

De debetquota voor monetaire steun op korte termijn lagen in het voorstel

op een niveau, dat vier maal zo hoog was als thans is vastgesteld. Het totale beloop zou niet hoger dan 7,2 miljard rekeneenheden mogen zijn. De monetaire steun op korte termijn zou voor een looptijd van 3 maanden worden toegewezen, waarna verlenging voor een even lange periode mogelijk zou zijn. Zo'n verlenging zou aanleiding tot een diepgaand onderzoek van de economische toestand van de betrokken lidstaat door het Monetair Comité zijn. De Raad van Bestuur van het Fonds zou vervolgens, na inwinning van advies van het Monetair Comité, de looptijd van het toegewezen krediet op door hem te stellen voorwaarden nogmaals met 6 maanden verlengen.

De Raad heeft deze voorstellen voor zich uitgeschoven. Er is een tijdschema aangenomen dat inhoudt:

- uiterlijk op 31 maart 1974 zullen de presidenten van de centrale banken en de Raad van Bestuur van het Fonds een rapport over de technische problemen indienen;
- uiterlijk op 30 april 1974 zal de Com-

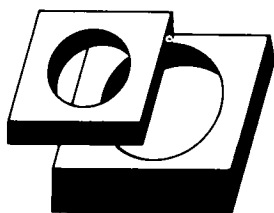
missie gewijzigde voorstellen bij de Raad indienen;

- uiterlijk op 30 juni 1974 zal de Raad deze voorstellen behandelen.

Het belang van de thans genomen beslissing tot verdubbeling van de steun op korte termijn is voornamelijk hierin gelegen dat deze steun thans niet langer berust op een overeenkomst van de centrale banken der lidstaten, maar in het Europees Fonds voor monetaire samenwerking is opgenomen. De overeenkomst op 9 februari 1970 tussen de centrale banken gesloten, is nooit door de Europese Gemeenschap gepubliceerd. Op deze duistere overeenkomsten wordt in een volgende Europa-bladwijzer nader ingegaan.

#### Europa Instituut Leiden

(1) Ontwerpverordening, door de Commissie bij de Raad ingediend, tot wijziging van Verordening no. 907/73/EEG van de Raad van 3 april 1973 tot oprichting van een Europees Fonds voor monetaire samenwerking (nr. COM (73) 1950 def./2).



### Toets op taak

## De verzuiling van de pers

DRS. J. D. HILFERINK

De beslissing van het kabinet-Den Uyl voor drie jaar een subsidie van totaal zes mln. gulden toe te kennen aan het in nood verkerende dagblad *De Tijd* heeft tal van pennen in beweging gebracht. Er zijn vele voorstanders, maar ook fervente tegenstanders van deze steunmaatregel. De argumenten pro en contra komen op belangrijke punten overeen met die welke in 1972 naar voren werden gebracht, toen de regering besloot een deel van de opbrengsten uit de STER-reclame — volgens een bepaalde verdeelsleutel — aan de dagbladen ten goede te laten komen. Een aantal van deze bladen was toentertijd in moeilijkheden geraakt als gevolg van een nogal abrupte teruggang in de advertenties door de invoering van de televisie-reclame. De overheidssteun beoogde voor een adempauze te zorgen, waarin men orde op zaken moest stellen. In het algemeen werd verwacht dat deze maatregelen voldoende soelaas zouden bieden zodat

de pers zich binnen enkele jaren kon herstellen van de door de STER opgevoerde problemen. Die opvatting werd in de herfst van 1973 nog eens bevestigd door de huidige minister van CRM, die in zijn memorie van toelichting op de begroting schreef dat het gevaar van het verdwijnen van kranten, door zuiver economische overwegingen, was gereduceerd. Deze stelling baseerde hij o.m. op het feit dat verschillende aanvragen om bijstand in de vorm van krediet, voornamelijk wegens beduidend gunstiger bedrijfsresultaten, na verloop van tijd, waren ingetrokken.

Maar de minister blijkt de situatie verkeerd te hebben beoordeeld, zoals de gebeurtenissen rond *De Tijd* aantonen. De steun die men in het verleden heeft verstrekt, was onvoldoende en de verschijning van sommige kranten kwam in gevaar. In verband hiermee voelde de regering zich genoopt een nogal ingrijpende wijziging in het beleid aan te

bringen: *De Tijd* werd een bijdrage à fonds perdu toegekend, zonder hieraan de tot dusver gebruikelijke voorwaarde te verbinden dat het bedrijf binnen een bepaalde termijn gezond moet worden gemaakt. In plaats daarvan worden andere eisen gesteld namelijk het verlies mag het maximum van f. 3 mln. per jaar niet overschrijden, terwijl de betaalde oplage niet beneden de 55.000 mag dalen.

#### Omroep als voorbeeld

Met deze, als *incidenteel* bedoelde, maatregelen wordt vooruitgelopen op de parlementaire behandeling van de zgn. *Medianota* die de regering voor deze herfst heeft toegezegd en waarin het standpunt inzake de massa-media uitvoerig zal worden uiteengezet. Naar aanleiding van deze discussie zullen de getroffen steunmaatregelen zo nodig worden herzien. De minister heeft

overigens nu al een tipje van de sluier opgelicht door in een brief aan de vaste Commissie voor CRM het principiële uitgangspunt van de regering te schetsen. Er zal voor worden gewaakt dat „een optimale pluriformiteit — dat wil zeggen een pluriformiteit die zo goed mogelijk beantwoordt aan de uiteenlopende informatiebehoefte die onder groeperingen van de bevolking leven — in de massa-media tot uitdrukking komt” 1). Als illustratie van de bedoelingen wordt de verzuiling van het omroepbestel als lichtend voorbeeld ten tonele gevoerd, wat niet zo verwonderlijk is voor een minister die uit deze wereld afkomstig is en hieraan zijn hart heeft verpand. Het voorgestelde getalscriterium voor de lezers doet trouwens denken aan de criteria die men bij de omroep hanteert. Misschien mogen we binnenkort dan ook A-, B- en C-kranten verwachten.

Dat de minister zich door de omroep laat inspireren, kan eveneens blijken uit bepaalde persberichten, die suggereren dat het plan bestaat een „leesgeld” (vgl. luister- en kijkgeld) te heffen, waarvan de opbrengst aan de dagbladen ten goede komt. Hierbij moet echter worden bedacht dat de bijdrage die radio- en televisiebezitters verplicht zijn te betalen, valt te rechtvaardigen, omdat het technisch niet goed mogelijk is de programma's van de omroeporganisaties te verdelen overeenkomstig de behoeften van luisteraars/kijkers tegen een bepaalde prijs. Het programma is er voor elke toestelbezitter, ongeacht of er behoefte aan bestaat en of men ervoor wil betalen. Bij kranten kan men daarentegen het gebruik ervan beperken tot hen die een prijs willen betalen. Dit economisch verschil tussen beide media wordt niet altijd voldoende onderkend. Zo is het merkwaardig dat in het rapport van de Commissie bedrijfsfonds voor de pers (commissie-Rooy) het vermoeden wordt uitgesproken dat het verschil in benadering van omroep en pers door de regering — actief bij de een, passief bij de ander — *alleen* uit historische gronden moet worden verklaard 2). De pers zou haar eerste bloeiperiode hebben beleefd in een tijd van angstvallige staatsont-houding, terwijl men zich bij de opkomst van de omroep inmiddels bewust zou zijn geworden van de overheidsverplichting ten aanzien van het verwezenlijken van de verscheidenheid van informatie. Daarbij wordt ten onrechte gesuggereerd dat het in beginsel mogelijk ware geweest de programma's van de omroeporganisaties, net als de kranten, tegen een bepaalde prijs op de markt te brengen 3).

### Waarom overheidsingrijpen

Men kan zich afvragen of de overheid — ondanks het feit dat voor de krant als individueel goed een kostendekkende prijs kan worden bedongen — zich met de pers en de lezers moet bemoeien door

subsidies te verstrekken. Als overheidsingrijpen plaatsvindt, bestaan daarvoor meestal twee motieven:

1. het marktmechanisme wordt niet in staat geacht die kranten voort te brengen en in stand te houden, welke de voorkeur van de lezers hebben of
2. de overheid aanvaardt de smaak van de lezers niet en probeert de consequenties van hun keuze te corrigeren.

Het is opvallend dat zowel de voorals de tegenstanders van perssubsidies zeggen dat hun houding uitsluitend wordt bepaald door het verlangen aan de wensen van het publiek meer kracht bij te zetten. Beide groepen verwerpen dus motief 2. De tegenstanders verwerpen bovendien het eerste motief, omdat het marktmechanisme h.i. geen blaam treft. De moeilijkheden waarin sommige bladen verkeren, zouden uitsluitend te wijten zijn aan de teruglopende belangstelling van de lezers. En hiervoor dient de overheid respect te tonen. De aanhangers van de subsidie-politiek menen evenwel dat het voortbestaan van de kranten wordt bedreigd door factoren, waarop de lezer geen invloed kan uitoefenen. De overheid dient volgens hun opvatting het effect van deze factoren ongedaan te maken ten einde de soeve-

---

Deze rubriek wordt verzorgd door het  
Instituut voor Onderzoek van  
Overheidsuitgaven

---

reiniteit van de lezer — en hierdoor de continuïteit van de kranten? — te beschermen.

Laten we ons nu bezighouden met bedoelde factoren die het functioneren van het krantenbedrijf op onaantvaardbare wijze zouden beïnvloeden. Ik heber met enige moeite drie kunnen ontdekken. Zowel de minister van CRM als sommige kamerleden zijn van oordeel dat de ontwikkeling van de technologie in de grafische industrie tot zulke hoge investeringen in apparatuur e.d. noodzaakt, dat de middelen van bepaalde krantenbedrijven ontoereikend zijn om deze ontwikkeling bij te kunnen houden, waardoor zij in de concurrentie-strijd ten onder gaan. Dit argument wordt echter niet nader toegelicht, zodat de importantie ervan moeilijk is te schatten. De strekking is wel duidelijk: de toepassing van moderne technieken zou de monopolievorming in de hand werken. Voorts is tijdens de parlementaire discussie over de perssubsidies (februari 1974) gewezen op de „problemen rond het transport en de bezorging” van landelijke dagbladen. Het is mij niet duidelijk geworden wat hiermee wordt bedoeld, maar ik neem aan dat eventuele problemen op dit gebied voor al deze kranten gelden, zodat hierin geen motief ligt voor subsidiëring van de een, met uitsluiting van de ander. Het valt overigens te betreuren dat de pleitbezorgers van steun aan de pers zo weinig moeite hebben gedaan hun argu-

menten met feiten te staven. Daardoor is de discussie ten dele verzand in politiek gehakketak tussen „links” en „rechts”, waarbij de zaak waarom het ging wel eens uit het oog werd verloren.

### Reclamekosten

Dit bezwaar geldt eveneens voor het zwaarste geschut dat in stelling is gebracht tegen de werking van de markt: de ongewenste afhankelijkheid van het dagblad van de reclame-inkomsten. „In het algemeen is het zo, dat de abonnee of koper van de krant slechts een deel van de werkelijke kostprijs betaalt; voor het overige drijft de exploitatie op inkomsten uit advertenties. Dalen deze inkomsten beneden een zeker peil en is het niet mogelijk dat op te vangen door een verhoging van de inkomsten uit abonnementen en verkoop van losse nummers — hetgeen slechts in beperkte mate toepasbaar is — dan komt de exploitatie in gevaar. In zoverre bepalen de adverteerders in belangrijke mate mede, of een dagblad kan verschijnen” 4). De reclame-inkomsten bedragen de laatste jaren gemiddeld ca. 55% van de totale inkomsten van kranten. De bedoeling van de regering en haar medestanders in het parlement is de exploitatieresultaten — zo nodig — minder afhankelijk te maken van de reclame door subsidies te verstrekken en daarmee tevens de positie van de lezers te versterken.

Aan deze redenering ligt de gedachte ten grondslag dat de moeilijkheden van de dagbladen in sterke mate *veroorzaakt* zijn door de adverteerders. Men kan deze redenering echter ook omkeren: het verlies van lezers heeft tot gevolg gehad dat de advertenties teruglopen. De adverteerders zoeken immers lezers. Als de krant geen lezers kan houden, wordt de belangstelling van de adverteerders automatisch minder. Maar ook in dit geval kan de juistheid van de argumenten niet worden beoordeeld, omdat weinig onderzoek is verricht naar de oorzaken van het verval van sommige landelijke dagbladen en de groei van andere. Deze onzekerheid heeft aanleiding gegeven tot interessante speculaties. Zo stelt Drs. L. Metzemaekers in *Het Financieel Dagblad* van 19 - 21 januari jl. dat lezers de

---

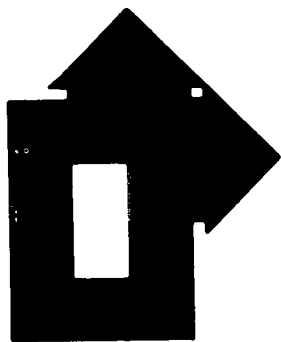
1) Zitting 1973 - 1974: 12600, Hoofdstuk XVI, nr. 7.

2) Geciteerd door het kamerlid Roethof, Handelingen der Tweede Kamer 1973 - 1974, blz. 2223.

3) Het is wel zo geweest dat voor 1940 de radio uit vrijwillige bijdragen werd gefinancierd. Dit systeem moest echter worden vervangen door een wettelijke regeling, omdat zonder dwang de inkomsten niet toereikend waren.

4) Aldus de minister van CRM in antwoord op schriftelijke vragen uit de Tweede Kamer. Zie het Verslag van de Handelingen 1973 - 1974, blz. 1627.





## Crisis op de korrel

A. F. VAN ZWEEDEN

In het stukje „project-journalistiek” dat de sociale faculteit van de Erasmus Universiteit heeft verricht met de publicatie van een bundel opstellen over de crisispolitiek van het kabinet-Den Uyl, stellen de meeste auteurs zich kritisch op tegenover de verre gaande bevoegdheden die het kabinet zich heeft toegemeten.

Prof. Dr. J. A. A. van Doorn zet zijn aanval zelfs voort in *NRC Handelsblad* met een goed gedocumenteerd betoog waarin hij zijn „verbazing over een progressief bewind dat onder de vlag van radicale democratisering aan de macht kwam en tegelijk een uitzonderlijk sterke concentratie van bevoegdheden heeft geëist bij uitoefening van die macht”, nog wat dieper uitspit.

Van de Braak analyseert de reactie van het kabinet op de oliecrisis als een „overreactie” in de vorm van „hamstern van bevoegdheden”, omdat de regering niet voldoende geanticipeerd zou hebben, zoals de oliemaatschappijen wel hebben gedaan.

Van Schendelen ziet die reactie in een politieke context: aangezien beleids-successen niet waren te verwachten

en de verkiezingsbeloften niet konden worden ingelost, was er alle aanleiding om zich in een crisis-situatie te voelen, want die kon het cement leveren voor het bij elkaar houden van de wankle coalitie. Hij ziet de Machtigingswet niet als een breuk in het beleid, maar veeleer als symptoom van al langer bestaande veranderingsprocessen in het Nederlandse politieke systeem.

Van Maarseveen betreurt het dat op de traditionele manier de hiërarchie bevelslijnen werden versterkt, wat hij in lijnrechte tegenspraak acht met de ontwikkeling van meer eigen verantwoordelijkheid bij de lagere organen en de mensen zelf en met de spreiding van macht in de samenleving, zoals in het regeringsprogramma zelf als doel wordt gesteld.

Er worden de ploeg van Den Uyl heel wat hete kolen op het hoofd gestapeld. Vooral wat Van Doorn te beweren heeft is niet gering. Hij gaat een beschuldiging als het manipuleren met een crisis-situatie ten bate van eigen machtswelust niet uit de weg.

Alleen Albeda kan begrip opbrengen voor het beleid. Hij beschouwt de Mach-

tigingswet als een juiste reactie op de crisistoestand, die, ook volgens de crisis-definitie van Van Doorn zelf, wel degelijk aanwezig was. Albeda plaatst de wet ook in het beperkte kader waarvoor zij bedoeld is: de sociaal-economische besluitvorming.

De Machtigingswet richt zich eerder tot de maatschappelijke organisaties dan tot het parlement, dat op sociaal-economisch gebied nu eenmaal de tweede viool speelt.

Albeda zet een vraagteken bij de doeltreffendheid van de geconcentreerde bevoegdheden bij het kabinet om alle inkomens te beheersen. In het bijzonder interesseert het hem in hoeverre de inkomens van de vrije beroepen onder controle kunnen worden gehouden. De verstrekkende bevoegdheden waarover de minister van Sociale Zaken beschikt om de lonen te beheersen doen denken aan de loonpolitiek van de jaren 1950-1959 die niet langer aanvaardbaar was voor de vakbeweging, omdat het gevoel van een nationale noodsituatie toen was verdwenen. Voor een inkomensbeleid biedt de Machtigingswet nauwelijks aanknopingspunten, omdat doelstellingen op lange termijn ontbreken.

Ik heb de neiging Van Doorns spitwerk in de vermeende ambities van de socialisten „met hun Januskop” minder relevant te achten dan de vraag hoe het crisisbeleid zelf wordt uitgevoerd. Misschien kan een onderzoek naar de invloed op de besluitvorming van het ambtelijke apparaat en vooral van de oliemaatschappijen nuttige informatie opleveren voor het zichtbaar maken van de werkelijk verborgen krachten in het spel — in hoeverre is de regering zelf gemanipuleerd door de oliemaatschappijen? —, van groter belang is een onderzoek naar de vraag hoe het komt dat ondanks de volmachten de bestuurskracht van het kabinet zo weinig overtuigend overkomt.

Wat er tegen de Machtigingswet als ad hoc-beleid kan worden aangevoerd is dat het korte-termijnperspectief met telkens verschuivend focus het uitzicht beneemt op de structurele problematiek.

Op het ogenblik tracht de regering met

---

laatste jaren op drift zijn geraakt door de maatschappelijke veranderingen die zijn opgetreden. „Kerken, politieke partijen en maatschappelijke welstandgroepen werden door elkaar gegoooid. De scheidslijnen vielen van de integratie van de maatschappij maakte de oude indelingen irrelevant . . .”. In dit verband vraagt *NRC Handelsblad* (7 februari 1974) zich af of het dogma van de pluriformiteit niet de façade is waarachter de verzuiling schuil gaat.

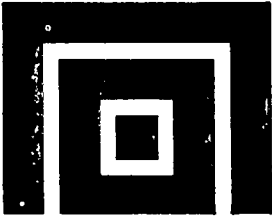
Voorts zal de functie van het dagblad zijn gewijzigd door de komst van de televisie, die dagelijks nieuws en achtergrond-informatie verstrekt over onderwerpen, die tot voor enige jaren tot het domein van de pers behoorden. De kranten moeten om de concurrentie met de televisie vol te houden, naast nieuws, andere dingen brengen, waardoor ze attractief blijven voor het pub-

liek. Sommige bladen zijn daarin geslaagd. Maar dat is uiteraard geen reden om de minder succesvolle concurrenten blijvende overheidssteun te verlenen.

Wat hiervan ook waar moge zijn, het is duidelijk dat de continuïteit van een krant ernstig bedreigd kan worden door de bestaande koppeling van aantal en samenstelling van de lezers met het peil van de relatief belangrijke reclame-inkomsten. Bij een dalende interesse van het publiek komt men daardoor sneller dan de meeste andere bedrijven in financiële moeilijkheden. Dit is m.i. aanleiding om kranten die — om welke reden dan ook — met dergelijke problemen te kampen hebben, tijdelijke steun te verlenen, opdat de gelegenheid bestaat een nieuwe lezerskring te zoeken, die het bedrijf een financiële basis kan verschaffen.

J. D. Hilferink





## Chili (III)

### Landhervorming in Chili

DRS. A. WAARTS\*

De transformatie van de landbouwsector was één van de centrale elementen in het proces van opbouw van het socialisme in Chili onder de volksfront-regering van Allende. In deze laatste aflevering over Chili wordt de landhervorming in Chili wat nader bekeken. Het is echter onmogelijk dat te doen zonder enige aandacht te besteden aan de historisch gegroeide situatie binnen de landbouwsector.

#### Landbouw in Latijns-Amerika; dominantie van grootgrondbezit

Er zijn een aantal structurele elementen die men — met uitzondering van enkele landen waar speciale omstandigheden gelden — steeds aantreft in de landbouw van Latijns-Amerika. Die structuur is in de jaren zestig geanalyseerd door internationale organisaties en individuele auteurs 1).

De autochtone indiaanse bevolking kende op ruime schaal het gemeenschappelijk grondbezit. In de koloniale periode, maar ook gedurende het tijdperk van staatsrechtelijke onafhankelijkheid zijn de eigendomsverhoudingen drastisch gewijzigd: de grond is voor een groot deel in handen gekomen van een

kleine groep grootgrondbezitters. Deze landoligarchie heeft meestal ook „stedelijke” belangen in handel en industrie en politieke functies, zodat absentisme een veel voorkomend verschijnsel is. Het landgoed heeft in die constellatie veel meer de functie van prestige-object en basis van economische en politieke macht dan van landbouwbedrijf. Voor de arme boeren echter, betekent de beschikking over grond bestaanszekerheid, een minimum levensniveau. Dat niveau is uiteraard sterk afhankelijk van de bedrijfsomvang. In dit verband en om de problemen rond de Chileense landhervorming beter te begrijpen is het belangrijk dat niet kan worden gesproken van arme boeren als homogene klasse met identieke belangen. Een gedeelte van de boeren zou men niet *direct* afhankelijk van de grootgrondbezitters kunnen noemen, namelijk voor zover ze land van voldoende omvang en kwaliteit in eigendom hebben om hun gezin te onderhouden en om al hun beschikbare arbeid op het eigen bedrijf productief te kunnen gebruiken. Omdat de landheren belangrijke institutionele factoren — zoals afzetkanalen, beschikbaarheid van inputs, kredietfaciliteiten — beheersen, kunnen machtereelaties indirect niettemin een rol spelen. Een

groot deel van de boeren is voor werkgelegenheid en inkomen direct afhankelijk van de grootgrondbezitter. Een veel voorkomende relatie tussen patroon en landarbeider is die, waarbij de laatste op het landgoed mag wonen en een stukje grond in vruchtgebruik krijgt, in ruil voor zijn arbeid — al of niet tegen loon — op het land van de patroon. Een andere groep boeren heeft als pachters of deelhouders beschikking over een stuk grond tegen een of andere vorm van betaling, bijv. met arbeid op het landgoed. Landloze arbeiders kunnen in vaste ofwel tijdelijke dienst bij het werk op het landgoed betrokken zijn. De laatstgenoemde groep (*afuerinos*) pleegt rond te trekken op zoek naar werk en is er van alle categorieën boeren het slechtst aan toe.

De grote landeigenaren zijn meestal goed georganiseerd — in Chili bijv. in de *Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)* — en heeft aanzienlijke politieke macht, ook op landelijk niveau. De relaties met de elite uit industrie, handel en bankwezen versterken die macht nog. Met de organisatie van de boeren is het daarentegen meestal droevig gesteld. In sommige landen zijn boerenbonden zelfs bij de wet verboden. Bij conflicten op het platteland zullen de grootgrond-

---

conjunctuurmiddelen uit de instrumentendoos van Keynes een onderbestedingscrisis te bestrijden. Hoewel een pakket van maatregelen om tegelijk de inflatie in te dammen en de bedrijvigheid te stimuleren het juiste antwoord op de gegeven situatie lijkt, vraagt zulk een beleid om meer in plaats van minder overleg met parlement en georganiseerd bedrijfsleven. De laatste ombuiging van het beleid zou tot herstel van de normale overlegstructuren kunnen leiden, zeker ook met het parlement dat nu eenmaal het onvervreembare recht heeft om het laatste woord te spreken over belastingvoorstellen.

Concentratie van bevoegdheden op het gebied van de inkomenspolitiek was gemotiveerd, omdat de tegenstellingen

tussen werkgevers en werknemers de regering geen enkele garantie boden voor een doeltreffende inflatiebestrijding. Toch moet de Machtigingswet niet te lang van kracht blijven, wil het overheidsgezag niet nog meer aan geloofwaardigheid verliezen.

Met het verdwijnen van het geloof in een nationale noodsituatie is overigens de behoefte aan een beleid dat is ingesteld op een door blijvende schaarste en duurte van energie en grondstoffen verminderde groeikracht van de economie en aan een inkomensbeleid dat mikt op een rechtvaardige verdeling van de kleinere ruimte, niet minder geworden.

A. F. van Zweeden

---

\* De delen I en II verschenen in *ESB* van 16 januari en 13 februari jl. De auteur, medewerker bij het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van Erasmus Universiteit Rotterdam, schreef zijn bijdrage à titre personnel.

1) Met name moet hier het baanbrekende werk worden genoemd van de CIDA, de Inter-Amerikaanse Commissie voor Agrarische ontwikkeling, die wordt gevormd door een aantal internationale organisaties. Haar studies zijn samengevat door Solon Barraclough en Arthur Domike, *Agrarian Structure in seven Latin American Countries, Land economics*, vol. XLII nr. 4, 1966. Een excerpt van dat artikel is te vinden in Nisbet (redacteur), *Latin America: problems in economic development*, New York/Londen, 1969. Ook genoemd kunnen worden: ECLA, *Agriculture in Latin America, Economic survey of Latin America 1966*, New York, 1968; Ernest Feder, *The rape of the peasantry: Latin America's landholding system*, New York, 1971.

bezitters niet vaak tevergeefs een beroep op het staatsapparaat doen om hun rechten, desnoods met geweld, te beschermen. Galjart concludeert, dat in landen waar de boeren niet georganiseerd zijn de overheid verweten kan worden dat zij de boeren onderdrukt. De macht van de grondbezitters alleen is daartoe niet toereikend 2). In veel gevallen lijkt het onderscheid tussen „overheid” en „macht van de grondbezitters” trouwens nogal fictief.

De eigendoms patronen, die de economische en sociale relaties in zo beslissende mate bepalen, hebben consequenties voor de ontwikkeling van de landbouwsector en voor de ontwikkeling van de Latijns-Amerikaanse landen als geheel. Voor de grootgrondbezitters heeft verhoging van de productie op hun land niet zo'n hoge prioriteit. Het bedrijfsbeheer moet liefst zo eenvoudig mogelijk zijn en om hun economische en sociale macht te handhaven, is het belangrijk de behoefte aan arbeid zoveel mogelijk te beperken. Er is derhalve een sterke neiging om het land *extensief* te bebouwen; grote delen blijven braak liggen. De arme boeren daarentegen zullen hun stukjes grond zo *intensief* mogelijk gebruiken ter verhoging van de levensstandaard van hun gezin. Op de *latifundios* wordt de produktiefactor land onvoldoende benut, terwijl op de *minifundios* veel meer arbeid beschikbaar is dan zelfs intensieve cultivatie vereist 3). Het extensieve landgebruik op de *latifundios* betekent in veel gevallen dat het geïnvesteerde kapitaal onvoldoende wordt gebruikt. Ook kapitaal lijkt voor de landheren nauwelijks een schaarse produktiefactor. Als ze al niet direct de kredietkanalen beheersen dan is het op basis van hun landbezit gemakkelijk om aan krediet te komen. Voor de kleine boeren is van kredietbeschikbaarheid nauwelijks sprake: ze zijn te arm om kredietwaardig te zijn. En als ze krediet krijgen is het tegen exorbitant hoge rente.

De in de CIDA-studies geschatte efficiency-indicatoren weerspiegelen de verschillende produktiepatronen: de produktie per ha is op de *minifundios* hoger dan op de grote landgoederen, ook al beschikken ze meestal over grond van slechtere kwaliteit. Door het overschot aan arbeidskracht en de gebrekkige technologie (tekort aan kapitaal) is de arbeidsproductiviteit op de *minifundios* daarentegen lager.

Óngelijke verdeling van het landbezit impliceert ook een ongelijke verdeling van het landbouwwinkomen. Toen Barraclough en Domike in 1966 de CIDA-studies samenvatten, verdiende de bovenste 3% van alle boerengezinnen in Chili 37% van het landbouwwinkomen en de onderste 71% niet meer dan een derde. De auteurs trekken de conclusie dat het voor de grote massa boeren, die een marginaal bestaan leiden, onmogelijk is hun

condities te verbeteren via investeringen; die kunnen ze niet financieren. Het inkomen van de landheren kan groot genoeg worden geacht voor het doen van omvangrijke investeringen in landbouw en industrie. Maar ze blijken een groot deel van dat inkomen te besteden aan luxueuze consumptie. Hun relatief geringe besparingen worden gebruikt voor beleggingen in „veilige” activa, zoals land en buitenlandse aandelen.

De conclusie ligt voor de hand, dat de ontwikkeling van de landbouw sterk wordt geremd door de semi-feodale verhoudingen op het platteland. Landhervorming lijkt een noodzakelijke — zij het niet voldoende — voorwaarde om die ontwikkeling op gang te brengen. Internationale organisaties zoals de Alliantie voor de vooruitgang, de organisatie van Amerikaanse staten en VN-organen hebben de noodzaak van landhervorming ingezien. Waarschijnlijk mede door de Cubaanse revolutie groeide het besef dat de situatie op het platteland steeds onhoudbaar werd en er ontstond in het begin van de jaren zestig een ware landhervormingsstemming. Het resultaat was een hausse in de wetgeving op het gebied van de landhervorming; in vrijwel alle landen van Latijns-Amerika werd zo'n wet aangenomen, zelfs waar landhervorming voordien taboe was. Men verschilde echter van mening over de methode van hervorming: directe landverdeling of niet. Er werden ettelijke substituten voor directe hervorming uitgedacht, zoals belastingen op land, minimum loonregelingen en voorschriften voor arbeidscontracten. In de praktijk werd er in de meeste gevallen slechts lippendienst aan hervorming bewezen. Directe verdelingen vonden nauwelijks plaats 4). Ook de internationale organisaties verloren gaandeweg weer hun aandacht; hervorming werd meer en meer gezien als *nóg* een instrument voor, dan als integraal onderdeel van ontwikkeling.

#### De Chileense landbouw en de hervormingen van Frei

Naar gebruikelijke maatstaven is Chili niet zo onderontwikkeld meer. Het bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking bedroeg in 1970 ca. 720 US\$. De landbouwsector droeg slechts voor ongeveer 8% bij aan dat BNP; van de totale beroepsbevolking was nog zo'n 22% werkzaam in de landbouw. Het beeld dus van een semi-geïndustrialiseerd land.

Niettemin vertoonde de situatie op het Chileense platteland vóór er van hervorming sprake was alle kenmerken van het geschetste Latijns-Amerikaanse patroon. Uit de CIDA-studies van zeven landen kwam Chili naar voren als één van de landen met de sterkste concentratie in het landbezit (tabel 1). De 77% van

Tabel 1. Aantal bedrijven, landbouw-areaal en landbouwproductie in procenten van het nationale totaal; Chili, 1950.

Bedrijfsomvang naar geboden werkgelegenheid in manjaren	Aantal bedrijven	Beschikbaar landbouw-areaal	Landbouwproductie
minder dan 2 (sub-familial)	37	— a)	4
2 - 3,9 (gezinsbedrijven) ...	40	7	16
4 - 12 (middelgroot multi-familial) .....	16	12	23
meer dan 12 (groot multi-familial) .....	7	81	57
Totaal .....	100	100	100

a) 0,2%

Bron: Barraclough en Domike.

de bedrijven in Chili die te klein of juist groot genoeg waren om de arbeidskracht in een boerengezin te gebruiken beschikten over niet meer dan ruim 7% van de landbouwgrond, terwijl het grootgrondbezit 81% van het areaal besloeg. Van alle boeren kon volgens de CIDA ongeveer 48% beschouwd worden als landloze arbeiders. De groei van de landbouwproductie ligt sinds de jaren dertig beneden die van de bevolking (1,8% tegenover 2,5%) en in 1942 werd Chili van netto-exporteur tot netto-importeur van landbouwprodukten.

In 1964 wordt de Christendemocrate Eduardo Frei president met een voor Chili vooruitstrevend programma van „Revolutie in vrijheid”, waarin landhervorming een essentiële plaats inneemt. Vanwege verzet van de landheren weet Frei pas in 1967 de wet op de landhervorming door het congres te halen. Essentiële bepalingen zijn, dat alle land van één en dezelfde eigenaar boven 80 basishectaren (HBR) 5) tegen shade-loosstelling onteigend kan worden; dat onteigening ook daar beneden kan plaatsvinden als er sprake is van „slecht beheer” en dat op de onteigende domeinen een overgangsvorm van landbezit (*asentamiento*) van drie tot vijf jaar geldt vóór eigendomstitels worden uitgegeven. Alleen *permanent* op het landgoed werkende arbeiders mogen in principe deel uitmaken van *asentamientos*.

Na aanvaarding van de wet ontdoken een groot aantal eigenaren de bepalingen

2) Benno Galjart, *Solidariteit onder boeren, een bijdrage tot de theorie over politieke mobilisering en samenwerking gebaseerd op veldonderzoek in Chili*, Landbouw Hogeschool Wageningen, september 1973.

3) Latifundio: groot landgoed; minifundio: klein stukje grond dat niet groot genoeg is om het boerengezin een minimaal bestaansniveau of volledig gebruik van arbeidskracht te garanderen.

4) Voor een overzicht van landverdelingen zie Feder op.cit. (1971) en Herman Kreckel, *Agrarreformen in Latin-amerika*, in *Entwicklung und Zusammenarbeit*, oktober 1973.

5) Geïrrigeerde hectaren van de kwaliteit van de Santiago-regio; per landgoed tot een daaraan gelijke produktiecapaciteit om te rekenen en dan vaak vele honderden hectaren omvattend.

gen door vrijwillige verdeling van hun landbezit onder familieleden. Er is geschat dat daardoor het voor onteigening in aanmerking komend areaal werd teruggebracht van meer dan 55% van het land tot ongeveer 35% 6).

De landhervorming was in de visie van de christendemocraten een middel om enerzijds de produktie en produktiviteit in de landbouwsector op te voeren en om anderzijds — door het geven van land aan boerenfamilies — de boeren deel te laten hebben aan de nationale ontwikkeling. De produktiestijging zou ook de chronische inflatie tot staan moeten brengen.

Frei's politieke programma stelde dat tijdens zijn regeringsperiode 100.000 families, ofwel zo'n 40% van de landloze boerenbevolking, de beschikking zouden krijgen over land. Uiteindelijk werd van die doelstelling niet zoveel gerealiseerd: in 1970 was een totaal van 25.000 families door de landhervorming begunstigd, via de onteigening van 1.408 *latifundios* met ongeveer 290.000 ha geïrrigeerd en meer dan 3 mln. ha onbevoeid land.

Aanvankelijk boekte Frei, economisch gezien, successen. De landbouwproduktie steeg beduidend, met ongeveer 4% per jaar en het inflatietempo werd teruggebracht; dit alles ondanks (of dankzij?) een politiek van progressieve herverdeling. Na de droogte van 1968 valt het groeicijfer weer terug tot het oude niveau en over zijn gehele ambtsperiode wordt een gemiddelde jaarlijkse stijging van de landbouwproduktie van 2,8% gerealiseerd.

Er zijn een aantal kritische kanttekeningen bij de uitgangspunten en de uitvoering van de landhervorming onder Frei te plaatsen. Het tempo van uitvoering was aan de voorzichtige kant. De hervorming was ook erg duur — tussen de 6.000 en 10.000 USA \$ per familie — omdat niet goed onderscheiden werd welke bestedingen essentieel zijn voor de *beginfase* van een landhervorming (beschikbaarheid van kredieten, inputs, marketingfaciliteiten voor de hervormde sector) en welke niet (zoals nadruk op verbeterde huisvesting). Fundamentele kritiek is mogelijk op de aard van de hervorming. De christendemocraten leken die voornamelijk te willen beperken tot het verdelen van land uit grootgrondbezit onder de permanent op die landgoederen werkende landarbeiders. Na de overgangperiode zouden deze de grond in eigendom ontvangen. In de praktijk bleken deze *asentados* zich al gauw als een nieuwe klasse van landeigenaren te gaan gedragen. Dit was zeker in overeenstemming met de bedoeling van de christendemocraten om, ten einde de produktiviteit van de landbouwsector sterk te verhogen, de feodale aspecten van het grootgrondbezit te elimineren en een meer kapitalistische vorm van produktie te bevorderen. Het gevolg was dan wel dat niet-permanente landarbeiders geen toegang tot landbezit zouden krij-

gen en dat er nauwelijks aandacht was voor de grote groep boeren met een te kleine hoeveelheid grond voor een redelijk gezinsinkomen (*minifundistas*). Beide groepen liepen de kans er niet alleen relatief, maar zelfs absoluut op achteruit te gaan als de hervormde sector inderdaad efficiënt zou gaan werken (eventueel lagere prijzen voor produkten; meer grondverwerving en mechanisatie in de hervormde sector). Overigens waren niet alle christendemocraten het met deze gang van zaken eens. Voorstanders van kansen voor *alle* boeren traden later uit de partij.

De landhervorming en het stimuleren van boerenbonden leidden tot een grote bewustwording en mobilisatie onder de boeren. Was er in de periode 1961 - 1964 sprake van 74 gevallen van het stellen van eisen aan patroons, 97 stakingen en 5 landbezettingen, in 1967 - 1968 waren die cijfers respectievelijk 3.026, 1.341 en 21; in 1970 vonden enkele honderden landbezettingen plaats 7). De hervorming ging de boeren duidelijk te langzaam en niet ver genoeg. Labrousse stelt dat de christendemocraten hadden gekozen voor een progressieve transformatie van de landbouw met vooral economische doelstellingen boven een massale hervorming die voor alles politieke doelen zou dienen. De economische doelstellingen werden echter niet bereikt en de hervormingen veroorzaakten een hevige politieke strijd 8).

#### De landhervorming van de volksfront-regering

De verkiezing van Salvador Allende tot president van Chili betekende onder meer dat landhervorming niet een op zichzelf staande politiek zou zijn, maar onderdeel zou moeten uitmaken van een proces van „overgang tot het socialisme”, de centrale doelstelling van de Unidad Popular (UP). Niet alleen de concentratie in het landbezit, maar de gehele machtsstructuur die ermee samenhang zou moeten worden doorbroken 9).

Ondanks kritiek op de wet van 1967 zag de UP zich genooddaakt om haar politiek op die wet te baseren. Gewenste veranderingen in die wet (bijv. terugbrengen van de „reserve” voor de eigenaar tot 40 HBR) zouden immers niet door de oppositionele meerderheid in het congres worden geaccepteerd. De UP trachtte echter uit de wet te halen wat erin zat en zag vooral in het moeilijk te definiëren onteigeningscriterium van „slecht beheer” mogelijkheden om eigen wensen te realiseren.

Het meest in het oog springende aspect van de landhervorming onder de regering Allende was de — voor een situatie waaraan geen revolutie voorafging — ongekende snelheid waarmee werd onteigend. De UP had zich ten doel gesteld eind 1972 een einde gemaakt te hebben aan het *latifundismo*. Tot maart 1972

werden 2.300 landgoederen onteigend, bestaande uit 210.000 ha geïrrigeerd en bijna 3 mln. ha onbevoeid land. Midden 1972 waren er nog maar een 200 *latifundios* boven de 80 HBR. Eind maart 1973 waren ruim 3.600 *latifundios* met een totaal van 5,6 mln. ha onteigend; éénderde van deze onteigeningen had plaats gevonden onder Frei in de periode 1965-1970. Het grootgrondbezit, volgens de interpretatie van de wet van 1967 (meer dan 80 HBR) was dus vrijwel geëlimineerd.

Maar die 80 ha vormen natuurlijk een nogal arbitraire grens, die volgens velen binnen de UP te hoog was. Ex-minister Chonchol gaf bijv. de voorkeur aan onteigening van alle landgoederen boven de 40 HBR met „slecht beheer” (een juridisch moeilijke weg, terwijl nieuwe wetgeving later die bovengrens zou kunnen bekrachtigen. Die 40 HBR valt ongeveer samen met de CIDA-definitie van grootgrondbezit op basis van de produktieve capaciteit om 12 of meer mensen werk te kunnen verschaffen. Definieert men *latifundios* als grote landerijen met traditioneel beheer, dus extensief landgebruik en semi-feodale arbeidsrelaties, dan viel er ook op kleinere bedrijven nog heel wat te hervormen. Fysieke omvang van de eigendommen behoeft namelijk niet precies parallel te lopen met sociale karakteristieken en problemen. De boerenmassa is er op kleine of middelgrote bedrijven vaak juist slechter aan toe. Illegale landbezettingen en stakingen kwamen dan ook bij deze bedrijven relatief veel voor. Er was sprake van een zekere spanning tussen de wens om het hervormingsproces via onteigening van grote bedrijven te versnellen en de behoefte om aan de druk van de boeren te beantwoorden, die onteigening vroegen van kleinere bedrijven, waar de sociale strijd heviger was.

Waar deze laatste onteigeningen plaatsvonden (op grond van „slecht beheer”) deed de oppositie haar best het voor te stellen alsof het de bedoeling van de UP was niet alleen de grote, maar ook de kleine boeren te onteigenen. Ook op het platteland was er sprake van een welbewuste poging van grote eigenaren om de middenklasse en kleine eigenaren tot een alliantie tegen Allende te bewegen; en ook daar niet zonder succes.

6) Barraclough en Affonso, *Critical appraisal of the Chilean agrarian reform, november 1970-june 1972*, Vienna Institute for development, occasional paper 73/12.

7) Affonso, *Sindicato campesino: Agente de cambio*, geciteerd in Labrousse, *L'expérience Chilienne; reformisme ou revolution?*, Parijs, 1972.

8) Op. cit., blz. 113.

9) Deze paragraaf berust op de reeds genoemde werken van Labrousse en Kreckel en op: Barraclough, *Agrarian reform and structural change in Latin America: The Chilean case*, *Journal of development studies*, januari 1972; *The structure and problems of the Chilean agrarian sector*, in J. Ann Zammit, *The Chilean road to socialism*, Sussex, 1973.

Barraclough schat dat medio 1972 36% van het land behoorde tot de hervormde sector. Tabel 2 geeft een schatting van de verdeling van land, arbeid en productie over de belangrijkste sectoren. De structuur van de landbouw is vergeleken met die van voor de hervorming drastisch gewijzigd. De Chileense landbouw bevond zich op hetzelfde punt als die in Mexico omstreeks 1940 en de Cubaanse in 1963. In Mexico domineerden middelgrote particuliere producenten daarna al gauw de landbouwproductie; in Cuba absorbeerde de hervormde sector de andere. Hoe het met de Chileense landbouw zou gaan, was bij de staatsgreep tegen Allende nog niet duidelijk.

Tabel 2. Geschatte verdeling per sector van land, arbeidskrachten en productie in de landbouw in juli 1972 (procenten van totaal)

Sector	Hoeveelheid land (HBR)	Hoeveelheid arbeid	Waarde van de totale productie
Hervormde sector	36	18	29
Klein bedrijf (minifundios en bedrijven kleiner dan 20 HBR)	22	60	28
Middelgrote en grote bedrijven	42	22	43
Totaal	100	100	100

Bron: Barraclough en Alfonso

Bezwaren tegen de vorm van de *asentamientos* — niet tegen het principe van een overgangperiode van landbeheer — uit de tijd van Frei bracht de UP ertoe nieuwe organisaties op te richten, waarvan met name de CERA's (centra van landhervorming) genoemd moeten worden. Deze combineerden verscheidene voormalige landgoederen, waardoor het voeren van een regionale landbouwpolitiek werd vergemakkelijkt, boden meer gelegenheid voor deelname van de boeren in het bedrijfsbeheer en stonden meer open voor *afuerinos*. Om de participatie van de boeren te bevorderen, werden regionale boerenraden gevormd.

Hoewel duidelijk is, dat economische doelstellingen een veel minder centrale rol speelden dan onder Frei — eliminatie van traditionele repressieve structuren, verheffen van marginale groeperingen en boerenparticipatie werden sterk benadrukt — werd verhoging van productie en produktiviteit toch als een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de UP-politiek over de gehele linie gezien. Maar het is natuurlijk heel wel mogelijk, dat in de beginfase van een landhervorming van de proporties als de Chileense de productie stagneert of afneemt. Dat behoeft dan niet aan slecht beleid te liggen; het is moeilijk in te zien waarom de door landhervorming begunstigde boeren minder efficiënt of minder gemotiveerd zouden produceren dan de

*latifundistas* (gezien de cijfers uit tabel 1, is er het tegendeel te verwachten).

Maar zo'n hervorming brengt natuurlijk onzekerheden en grote belangen tegenstellingen met zich, die op korte termijn de productie kunnen verlammen. De UP heeft verder steeds beweerd, dat haar landbouwpolitiek grondig werd gesaboteerd door landeigenaren en andere oppositiegroepen. Zo werden direct na Allende's verkiezing gehele veestapels naar Argentinië verplaatst en graanvoorraden verbrand. De stijging van de landbouwproductie wordt door Barraclough voor 1971 op 4,6% geschat (akkerbouw 6%; de veeteeltproductie — vanouds een activiteit van *latifundistas* — stagneerde). De productie begon medio 1972 te dalen. Daaraan was ook debet het slechte weer in de jaren 1972 en 1973, dat het tijdig inzaaien van veel gewassen verhinderde (10). Maar ongetwijfeld droeg ook het klimaat rond het realiseren van de landhervorming bij tot deze daling. Het gevolg was dat — omdat er bij de slechte betalingsbalanssituatie niet ongelimiteerd kon worden ingevoerd — de inflatie steeg; sommige produkten moesten worden gerantsoeneerd en er ontstonden zwarte markten.

Barraclough, die ondanks al zijn kritiek vertrouwen had in de afloop van de landhervorming, verweet de UP vooral het gebrek aan een duidelijke strategie met betrekking tot de landbouwontwikkeling en dientengevolge ook een gebrek aan planning. Er was een voorkeur bij sommige partijen van de UP voor staatsboerderijen en coöperaties, maar geheel eens was men het niet. Collectivisatie vereiste ook een wijziging van de wet. Met de bestaande wet zou slechts een deel van de boeren van de landhervorming kunnen profiteren. Met het vormen van staatsbedrijven zou men de problemen

van de *afuerinos* kunnen verlichten, terwijl oprichting van coöperaties onder *minifundistas* ook voor deze een betere positie kon betekenen.

## Tenslotte

De landhervorming van de UP kon zich zeker beroepen op partieel succes: het grootgrondbezit in de zin van de wet werd vrijwel geëlimineerd en de mobilisatie onder de boeren sterk vergroot. De UP hield zich steeds aan de wet van Frei, wat haar ter linkerzijde werd verweten, bijv. door de radicale MIR die zeer actief was bij het mobiliseren van de boeren.

Wat de militaire junta met de landbouw wil, is nog niet uitgesproken duidelijk. Het is de vraag of ze zal durven overgaan tot het geheel of gedeeltelijk terugdraaien van de hervormingen door oude eigenaars land terug te geven (11). De ervaring — bijv. in Guatemala — leert dat een terugschroefde landhervorming een sterke impuls geeft aan het daadwerkelijke verzet onder boeren. Er ligt een verklaring van de junta, dat alle tot nu toe onteigende grond definitief aan de *asentados* in eigendom zal worden gegeven (12). Daarvan zou maar een deel van de boeren profiteren en de bezitsverhoudingen zouden opnieuw bevroren zijn.

Ton Waarts

10) Edmond Missiaen, Agricultural production in Chile caught in a downspin, *Foreign agriculture*, 18 juni 1973.

11) Sommige berichten spreken inderdaad over dergelijke restitutie, bijv. Sjaloom, *Chilinformatedienst*, nr. 21, 11 januari 1974.

12) *De Volkskrant*, 8 december 1973.



Dr. Norbert Vanhove: Het Belgisch kusttoerisme, vandaag en morgen. WES, Brugge, 518 blz., Bfr. 477.

Omdat de wetenschappelijke benadering van het verschijnsel „toerisme” in de Beneluxlanden nog maar in de kinderschoenen staat, vooral bij onze partners, trekt een gedegen Belgische studie als de onderhavige des te meer de aandacht. Dat deze aandacht voor dit boekwerk van de adjunct-directeur van het Westvlaams Economisch Studiebureau in Brugge gerechtvaardigd is, moge ook blijken uit de bekroning met de „Prijs

Pro Civitate 1972 voor Recht en Lokale Economie”.

Het omvangrijke werk (518 pagina's) vormt in zekere zin een samenvatting en een evaluering van 10 jaar toeristisch-economisch onderzoek door de schrijver als hoofd van de desbetreffende afdeling van het Westvlaams Economisch Studiebureau verricht. Maar zowel de synthese als de evaluering zijn voor de weinige Nederlanders die zich weten-

schappelijk met het toerisme bezighouden, zeer boeiende studiestof. Niet gemakkelijk uiteraard, want dat zijn statistisch-economische studies zelden, maar wel zeer gedegen. Het WES te Brugge is met de systematische analyse van het toerisme reeds ver gevorderd en dat dankt het niet in de laatste plaats aan het wetenschappelijk niveau van de auteur van dit boek.

Allereerst geeft Dr. Vanhove een historische schets van het Belgische kusttoerisme. Daarna vindt een nauwkeurige analyse van het toeristische aanbod van de kust plaats. Nadat de toeristische vraag nader is uitgediept, volgt een bijzonder interessante verhandeling betreffende de vakantiemotivatie. Vervolgens komen aspecten als toeristische consumptie, toeristische publiciteit, de sociaal-economische betekenis van het kusttoerisme, beleidsaspecten en aspecten van ruimtelijke ordening aan de orde. Dr. Vanhove eindigt met een voorstel tot een vernieuwd competitief toeristisch product.

Het is ondoenlijk om in het kader van dit artikel aan veel facetten van dit meer dan 500 pagina's tellende werk aandacht te besteden. Bijzonder interessant is de paragraaf betreffende de verklaring van de binnenlandse toeristenstromen naar de kust.

Uit de analyse van de herkomst van de binnenlandse vakantiegangers aan de Belgische kust blijkt dat vijf (Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi) van de 34 onderscheiden arrondissementen 56,4% van de binnenlandse vakantie-markt vertegenwoordigen; het overeenkomstige bevolkingsaandeel van deze gebieden bedraagt slechts 36,7%.

Dr. Vanhove drukt de herkomst per arrondissement uit in een oriëntatiegetal:  $\frac{\text{marktaandeel}}{\text{bevolkingsaandeel}} \times 100$ .

In verhouding tot het bevolkingsaandeel is de concentratie vooral groot in Brussel (oriëntatiegetal van 224) en in mindere mate in Antwerpen (159). Het marktaandeel van Charleroi blijft echter beneden het overeenkomstig inwonerspercentage (79). Op deze wijze werd bij de analyse van de geografische marktstructuur van de binnenlandse vakantie-markt per onderscheiden arrondissement een ongelijke gerichtheid van de bevolking op de kust vastgesteld. Dr. Vanhove heeft nu getracht deze ongelijke oriëntatie te verklaren aan de hand van een zestal factoren: 1. de afstand tot de kust, 2. het inkomen, 3. de bevolkingsconcentratie, 4. de woningstructuur, 5. de gezinsgrootte en 6. de leeftijd.

De kwantitatieve toetsing van deze verklarende factoren geschiedde met behulp van een meervoudige regressie-analyse. Hierbij werd de toetsing niet alleen doorgevoerd voor de totale markt (appartement-villa, hotel-pension en camping te zamen), maar ook voor deze drie logiesvormen afzonderlijk. In het kader



Voor boeken op het gebied van economie, sociologie, recht, medicijnen en techniek:

#### WETENSCHAPPELIJKE BOEKHANDEL ROTTERDAM B.V.

Waarin opgenomen:  
De Wester Boekhandel  
Stamboekhandel Rotterdam

Rochussenstraat 223, Rotterdam 3003  
Tel. (010) 76 11 88

Vestiging in de Erasmus Universiteit, Complex Woudestein. Tel. (010) 14 55 11, toestel 31 15.

(Buiten openingstijden neemt onze automatische telefoonbeantwoorder uw bestellingen op, onder nr. (010) 23 46 92).

(I.M.)

van dit artikel worden alleen de uitkomsten van de totale markt behandeld.

De volgende theoretische regressievergelijking werd nu voor het Belgische kusttoerisme ontwikkeld:

$$Y_1 = a_0 - a_1 A + a_2 I - a_3 K + a_4 W - a_5 G - a_6 L + \Sigma$$

waarin:

$y_1$  = De oriëntatiegraad van de bevolking van elk arrondissement op de kust.  $y_1$  betreft de logiesvormen appartement-villa, hotel-pension en camping te zamen.

De oriëntatiegraad is bepaald als het verhoudingscijfer:

$\frac{\text{vakantiegangers uit arrondissement } Z \text{ aan de kust}}{\text{bevolking arrondissement } Z} \times 1.000$

A = Afstand tot de kust.

I = Gemiddeld netto-belastbaar inkomen per hoofd.

K = Concentratiegraad van de bevolking of het aandeel van de inwoners van gemeenten van 10.000 inwoners of meer in het totaal bevolkingscijfer per arrondissement.

W = Aandeel van de meergezinswoningen in de totale woningvoorraad. Dr. Vanhove stelt dat er een sterke intercorrelatie zou kunnen bestaan tussen de concentratiegraad en de woningstructuur. Immers, beide fenomenen gaan uit van de basisfactor verstedelijking. Uit een test bleek echter dat beide begrippen elkaar geenszins volledig dekken. Het relateren van beide veranderlijke grootheden leverde slechts een correlatie-coëfficiënt op van 0,52, zodat opname van beide factoren in de regressievergelijking aanvaardbaar is.

G = De gemiddelde gezinsgrootte.

L = Aandeel van de leeftijdsklassen van 50 jaar en ouder.

Hierbij moet gewezen worden op twee tegenstrijdige tendensen die zich openbaren bij deze variabele. Enerzijds is bekend dat de vakantie-intensiteit afneemt naarmate de leeftijd toeneemt. Daarentegen is een toenemende aantrekkingskracht van de kust geconstateerd naarmate de leeftijd van de vakantiegangers toeneemt.

$a_0, a_1, a_2, a_3, a_4, a_5, a_6$ , zijn parameters, terwijl  $\Sigma$  de storingsterm voorstelt. Het teken van de parameters geeft de theoretische verwachting van de richting waarop de onafhankelijke verklarende factoren de oriëntatiegraad van de bevolking op de kust zullen beïnvloeden.

De regressievergelijking voor de drie onderscheiden logiesvormen te zamen leverde voor 1969 het volgende beeld op:

$$Y_1^{69} = 77.115 - 0.230 A + 0.562 I + 1.073 W + 0.268 K - 8.377 G + 0.111 L$$

(0.055) (0.414) (0.231) (0.163) (16.711) (1.212)

Beschouwen wij per variabele de regressiecoëfficiënt en de standaardfout, dan moeten de variabelen gezinsgrootte en leeftijdsstructuur worden afgewezen. Dr. Vanhove beperkt zich in een tweede toetsing dan ook tot een drietal verklarende factoren, nl. de afstand, het inkomen en de woningstructuur. Dit resulteerde in de volgende regressievergelijking:

$$Y_1^{69} = 56.941 - 0.295 A + 0.886 I + 1.329 W$$

(0.040) (0.380) (0.194)

De drie verklarende factoren zijn statistisch significant. Deze tweede toetsing leidde tot een hoge verklaringsgraad. De correlatiecoëfficiënt bedraagt nl. 0,936, dat wil zeggen dat 65% van de variaties in  $Y_1^{69}$  worden verklaard door de drie onderscheiden factoren. In 1966 had de factor inkomen nog de grootste invloed op  $Y_1$ , maar in 1969 komt deze op de derde plaats en heeft de factor woningstructuur de grootste invloed. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er een afnemende invloed van de variabele inkomen op de oriëntatiegraad van de bevolking op de kust is. In 1967 stelde Dr. Vanhove op basis van een cross-sectionanalyse een inkomenselasticiteit van de bruto vakantie-intensiteit van de volwassen Belgische bevolking van 0,95 vast. Onder bruto vakantie-intensiteit wordt hier verstaan het totaal aantal genomen vakanties per 100 ingezetenen. Wat betreft de oriëntatiegraad van de

vakanties van de Belgische bevolking op de kust in 1969 komt Dr. Vanhove hier tot een veel lagere inkomenselasticiteit, nl. 0,44.

Dr. Vanhove heeft met deze kwantitatieve toetsing willen bewijzen dat de ongelijke oriëntatiegraad van de bevolking van elk arrondissement op de kust in hoge mate verklaarbaar is. Hij komt zodoende tot een toeristische wetmatigheid, waarin hij stelt dat: zolang in de gebieden, waaruit thans weinig toeristen worden betrokken, de verstedelijking zich niet verder ontwikkelt, het inkomen niet voldoende stijgt en de mobiliteit van de inwoners niet toeneemt, een intensieve reclamecampagne weinig effect zal sorteren. Deze praktische resultaten van een wetenschappelijke analyse maken dit boek ook waardevol voor toeristische instanties, belast met promotionele taken; deze moeten dan echter wel de beschikking hebben over econometristen met kennis van het toerisme om dergelijke analyses uit te voeren.

Daar ik veel internationale wetenschappelijke literatuur over het toerisme ken, mag ik stellen dat dit boek van Dr. Vanhove enig in zijn soort is.

**M. C. Tideman**

**J. Hasper: Rotterdam tweëndertig jaar met de tijd mee.** Uitgeversmaatschappij

Ad. Donker N.V., Rotterdam, 1973, 189 blz., f. 9,50.

De drie ambtelijke levens, waarvan 8 jaar als gemeentesecretaris van Rotterdam, van de heer J. Hasper, resulteerden in de samenstelling van het boekje *Rotterdam tweëndertig jaar met de tijd mee*.

Zonder gebruik te maken van ambtelijke stijl beschrijft de heer Hasper o.a. het komen en gaan van burgemeesters Zimmerman, Wytema, Drooglever Fortuyn, Oud, Müller en Van Walsum. Anecdootisch behandelt de heer Hasper de onderwerpen overheids-efficiency, tentoonstellingen en bestuursexperimenten. Door de korte verteltrant gaat de heer Hasper direct op de kern van de zaken af. Mede door het achterin geplaatste namenregister is het boekje dan ook voor hen die zich interesseren voor de Rotterdamse geschiedenis een prettig leesbaar en informatief boekwerkje.

**J.L. van Hedel: De zelfstandige ondernemer en de fiscale oudedagsreserve.** Uitgave in samenwerking met Koninklijk Verbond van Ondernemers, Nederlands Christelijk Ondernemers Verbond, Nederlands Katholiek Ondernemers Verbond en Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, Kluwer BV, Deventer, 1973, IX + 92 blz., f. 9,50.

Deze uitgave, die voorzien is van een voorwoord van de staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Th. M. Hazekamp, bevat nuttige informatie over de fiscale oudedagsreserve voor zelfstandige ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en in de agrarische sector.

**Prof. Dr. J.A. Geertman en Drs. A.H. Geertman: Economisch technische verschijnselen.** Deel 2, zesde, geheel herziene en uitgebreide druk, Agon Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1973, 307 blz., f. 34,50.

Inleidend boek over macro-economie met opgaven en hun uitwerkingen. Behandeld worden: 1. het nationale inkomen; 2. de dynamiek van het nationale inkomen; 3. het geld; 4. geld- en kapitaalmarkt; 5. De Nederlandsche Bank; 6. algemene banken; 7. gespecialiseerde instellingen die op de geld- en de kapitaalmarkt opereren; 8. gespecialiseerde instellingen die vooral op de kapitaalmarkt opereren; 9. internationale handelspolitiek; 10. Europese economische integratie; 11. vrij internationaal betalingsverkeer; 12. gebonden internationaal betalingsverkeer; 13. de internationale geld- en kapitaalmarkt. Het boek is bruikbaar bij de opleiding SPD, MO handelswetenschappen en boekhouden, accountancy en HEAO.

## ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

FACULTEIT DER ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

In de vakgroep Commerciële Beleidsvorming en Commerciële Economie van de Economische Faculteit is plaats voor een

# WETENSCHAPPELIJK (HOOFD) MEDEWERKER

die in het bijzonder zal worden belast met vraagstukken met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf.

Zijn taak zal bestaan uit:

- het verrichten van onderzoek
- het begeleiden van doctoraal scripties, praktijkopdrachten en literatuuropdrachten
- en na verkregen ervaring, het voorbereiden en geven van caput colleges.

De door deze medewerker te verrichten werkzaamheden vormen een voortzetting en uitbreiding van een sinds enkele jaren bestaande functie. De nauwe samenwerking met het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (E.I.M.) te 's-Gravenhage, welke daarbij heeft bestaan, zal worden bestendigd doordat de nieuwe functionaris tevens zal worden ingeschakeld bij de research-werkzaamheden van het E.I.M.

Praktijkervaring in de problemen van kleine en middelgrote ondernemingen strekt tot aanbeveling.

Nadere inlichtingen over deze vacature kunnen ingewonnen bij: Drs. J. Bunt, tel. 010-14 55 11, toestel 3047 en bij: Dr. P. M. van Nieuwenhuyzen, tel. 010-24 53 50.

De aanstelling geschiedt in het rangenstelsel der wetenschappelijke medewerkers en de honorering is afhankelijk van opleiding en ervaring.

Schriftelijke sollicitaties, onder vermelding van vacaturenummer 1954 te richten aan het Hoofd van de afdeling Personeelszaken van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Postbus 1738 te Rotterdam.