



Nummer 3000

In nummer 1500 van *ESB* — 6 februari 1946 — werd medegedeeld: „Er verschijnt geen speciaal nummer. Problemen te over, doch papier te weinig”. Een gewoon nummer derhalve, dat intussen artikelen van G. M. Verrijn Stuart, Hennepman, Van Berkum en Lichtenauer blijkt te bevatten.

Waar staan we nu, na verdubbeling van de afgelegde weg? Problemen te over, doch papier te duur? Anders gezegd, dezelfde overvloed aan problemen, maar een beperkte verschuiving in de relatieve schaarste aan middelen. Het blijft maar moeilijk.

De redactie heeft zich daardoor niet laten ringeloren. Zij heeft nummer 3000, en het op komst zijnde zestigjarige bestaan, een eigen merkteken willen geven. Daarbij heeft zij het verleden met rust gelaten, zich geen zorgen gemaakt over het eigen kwaad van elke dag en de toekomst verkozen.

Gezien de nogal talrijke mislukte futurologieën op korte termijn zou het getal 3000 een aantrekkelijk, want veilig, uitgangspunt voor bespiegelingen over het jaar 3000 zijn geweest. Wij blijven echter economisten; daarvoor is het papier te duur.

Het thema werd derhalve dichterbij gezocht. Wat kunnen we zeggen over de mogelijkheden van wetenschappelijke benadering van een aantal kernvragen voor het komende decennium? Het bestendig beding was daarbij — zoals in nummer 1500 werd gezegd: de opvatting van de redactionele taak blijft onveranderd — dat er auteurs moesten worden gezocht, die de moed opbrachten.

Het is gelukt, endogeen en exogeen; het resultaat is de moeite — dat is het wel — van het overdenken waard. Met als gevolg, dat een doorgewinterde terugkijker in deze toekomstverwachtingen iets speurt van een achttiende eeuwse flaveur. Dezelfde greep naar de ratio en de daaruit voortvloeiende onverbiddelijke wetten; hetzelfde aandragen van cahiers met wensen over welzijn en bestuur. Maar vooral de veelheid van methodische invalshoeken, die een periode van onzekerheid kenmerkt. Joan Robinson heeft een paar jaar geleden een artikel geschreven: „The second crisis of economic theory”. De theoretische economie heeft

haar zelfstandige vaste gang verloren, zij zoekt ter revalidatie hulpstukken uit vele wetenschappen. Zo wordt een toekomstnummer een tijdsdocument.

Een inleider heeft makkelijk schrijven, hij hoeft niet van tevoren te denken over wat er later zal komen. Hij kan het gewoon met een verhaaltje afdoen.

Er is een echte Hollandse familie.

De grootmoeder, die naar leeftijd het jaartal vooruitloopt, is geboren en getogen op een dorp. Zij heeft aan twee wereldoorlogen en een depressie haar tol betaald. Haar grootvader en haar schoonvader en haar oudtante heeft zij in huis gehad, omdat hun inkomen te kort schoot. Zelf oud geworden, heeft zij één prioriteit, zelfstandigheid in geborgenheid.

De zoon, van rond de eerste wereldoorlog, is volwassen geworden in een stadswijk in de depressie. Hij heeft mannen horen vragen, of zij mee mochten doen aan een karweitje, niet om geld, maar om bezig te zijn. Van de tweede wereldoorlog kan worden gezegd, dat hij er levend uit is gekomen. Hij heeft twee prioriteiten, werkgelegenheid en internationale veiligheid.

De kleinkinderen, geboren na de tweede wereldoorlog, hebben de laatste trapveldjes onder kantoorpanden zien verdwijnen. Opgroeiende, hebben ze in ruil daarvoor de informatiestroom van de televisie gekregen. Hun prioriteiten zijn ruimte, milieu en internationale rechtvaardigheid.

Drie generaties, een drievoudige laag prioriteiten.

De achterkleinkinderen zijn er; ze zijn nog zo klein, dat ze nog naar alles grijpen, wat bereikbaar lijkt. Een te primitieve, hoewel historisch herkenbare, prioriteit om een toekomstvisie op te bouwen.

Maar ze zijn er wel en ze hebben recht op een zodanige beantwoording van de prioriteitenvraag door de mondige generaties, dat voor hen de kans blijft bestaan ooit een eigen prioriteit nog inhoud te kunnen geven. Dat is de kernvraag van de toekomst.

H.W.L.

Inhoud

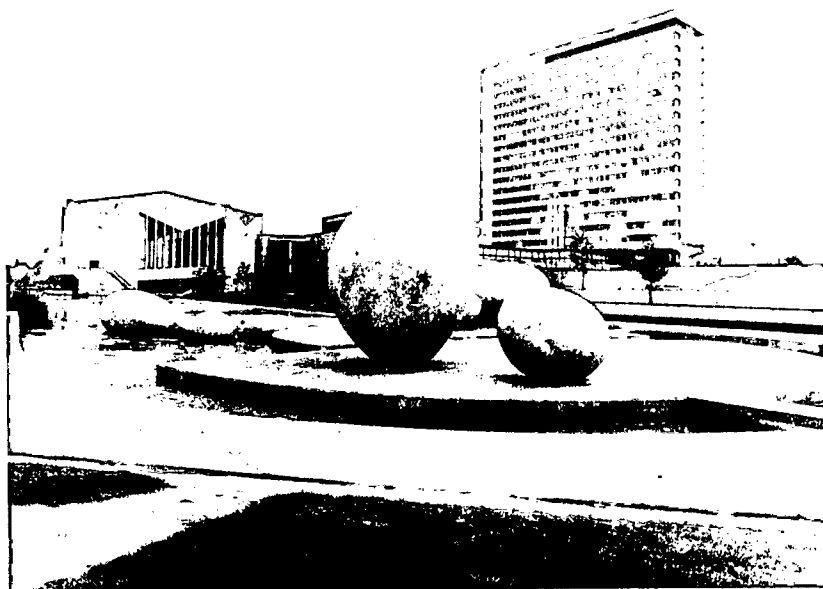
<i>Prof. Drs. H. W. Lambers:</i> Nummer 3000	401
<i>Prof. Dr. L. H. Klaassen en Prof. Dr. J. H. P. Paelinck:</i> Welvaartsgroei en welzijns-groei	403
<i>Prof. Dr. C. J. Rijnvos:</i> Inflatie als spanningsveld voor wetenschap en beleid	408
Mededeling	413
<i>Drs. J. A. M. Heijke:</i> Werken en welzijn	414
<i>Prof. Dr. W. Albeda:</i> Inkomensverdeling, arbeidsvreugde en vrije tijd	418
<i>Prof. Dr. L. H. Klaassen en Prof. Dr. J. H. P. Paelinck:</i> Ruimtelijke ordening. Een voorlopige oplossing?	421
<i>Prof. Dr. A. J. Hendriks:</i> Stadsvernieuwing	426
<i>Prof. Mr. W. G. Verkruijsen:</i> Herziening van de bestuurlijke organisatie. Maar hoe?	431
Boekennieuws	
A. A. Q. Kubbah: OPEC, past and present, door Drs. W. T. M. Molle	439
J. J. Sijben: Geld en economische groei, door Dr. M. M. G. Fase ...	439

Foto's: Afdeling Pers en Voorlichting van de Erasmus Universiteit Rotterdam (blz. 402) en Drs. F. A. J. van den Bosch (overige bladzijden).
Gewijzigde lay-out omslag: W. Cristofolletti.

Van dit 3000e nummer van ESB wordt een Engelse vertaling in boekvorm uitgegeven door de Universitaire Pers Rotterdam.

Het volgende nummer van ESB verschijnt op 14 mei a.s.

Kantoor ESB met bijgebouwen.



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-medewerkster: Mej. J. Koenen.

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 adreshandje meesturen.

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

Abonnementsprijs: f. 109,20 per kalenderjaar (incl. 4% BTW); studenten f. 67,60 (incl. 4% BTW), franco per post voor Nederland, België, Luxemburg, overzeese rijkdelen (zeepost).

Betaling: Abonnementen en contributies (na ontvangst van stortings/giro-acceptkaart) op girorekening no. 122945 t.n.v. Economisch Statistische Berichten te Rotterdam.

Losse nummers: Prijs van dit nummer f 6,- (incl. 4% BTW en portokosten).
Bestellingen van losse nummers uitsluitend door overmaking van de hierboven vermelde prijs op girorekening no. 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) 260 260, 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

Welvaartsgroei en welzijnsgroei

PROF. DR. L. H. KLAASSEN
PROF. DR. J. H. P. PAELINCK

Volgens de auteurs van dit artikel kan de huidige pessimistische wereldbeschouwing worden vervangen door een optimistische door ervan uit te gaan dat de in de wereld aanwezige kennis zich oneindig lang verder kan ontwikkelen. In deze visie worden de toekomstproblemen meer als een wetenschappelijke uitdaging dan als een bedreiging gezien. De auteurs tonen aan dat een verhoging van het kennisniveau tot een vergrote efficiency op alle gebieden zal kunnen leiden. Hierdoor zullen bijv. technieken worden ontwikkeld tot een efficiënter gebruik van grondstoffen en tot het vinden van nieuwe grondstoffen. Een dergelijke verhoging kan zowel autonoom plaatsvinden als worden geïnduceerd door prijsstijgingen. Aldus zullen zowel het welzijn als de welvaart kunnen blijven groeien. Onder welzijnsgroei wordt hier verstaan de verbetering van het milieu, de arbeidsomstandigheden, de medische verzorging, de recreatiemogelijkheden enz., plus de toeneming van het materiële inkomen (de welvaart). Prof. Klaassen en Prof. Paelinck zijn resp. president-directeur en directeur van het Nederlands Economisch Instituut.

1. Het groeibegrip 1)

Het ligt in de aard van de mens om te streven naar een verbetering van de situatie waarin hij leeft. Tot deze situatie rekent hij onder meer zijn woonomgeving, zijn medische verzorging, zijn werkomstandigheden, zijn opleidingsniveau, zijn inkomen en het welzijn van zijn echtgenote, kinderen en verdere familie. Nu dient een dergelijke uitspraak uiteraard niet al te letterlijk te worden opgevat. Naast degenen die met een zekere wellust hun eigen ondergang bewerkstelligen zijn er verscheidenen die een matige verslechtering van hun huidige positie niet als een zeer wezenlijk inbreuk op hun welzijn zouden beschouwen. Niettemin lijkt het een aanvaardbare hypothese ervan uit te gaan dat de gemiddelde mens streeft naar een verhoging van zijn welzijn door te trachten een ruimere beschikking over zaken, waarvan hij meent dat ze voor dat welzijn van betekenis zijn, te verkrijgen.

Zou men aan het begrip groei de interpretatie geven die hierboven eraan werd gegeven, dan kan er uiteraard geen enkel bezwaar bestaan tegen groei. Integendeel, meer recreatie, meer materiële goederen, een beter milieu, betere medische verzorging, een betere sociale verzorging, meer plezier in het werk enz. zijn alle zaken die nastrevenswaard zijn in de ruimste zin des woords. Dit geldt echter slechts voor zover een verbetering van de situatie op het ene gebied niet gepaard gaat met een zodanige verslechtering op een ander gebied, dat de verkregen winst in feite weer teniet wordt gedaan. Interpersoneel kan men dezelfde opvatting huldigen: groei van het „welvaartspatroom” van individu a dient niet ten koste te gaan van het „welvaartspatroom” van individu b.

Zo'n tegenwerkende invloed kan eruit bestaan dat een verbetering op één bepaald gebied (bijv. de voorziening met consumptiegoederen) een niet-toelaatbare verslechtering op ander gebied (bijv. het milieu) met zich meebrengt, doch het

kan ook zijn dat de verbetering van de positie van het ene individu (of de ene regio of het ene land) een zodanige verslechtering van de positie van een ander individu (regio of land) met zich brengt dat het totale welzijn er per saldo op achteruitgaat. De eerste mogelijkheid van „tegenvallende vooruitgang” 2) is die van het optreden van substitutie-effecten c.q. externe effecten, in de tweede komt het aspect van de welzijnsverdeling met eventueel externe effecten aan de orde.

De externe effecten en de verdelingsaspecten zijn derhalve van essentiële betekenis voor de mate waarin een bepaalde partiële welzijnsverbetering inderdaad als een verbetering van het totale welzijn mag worden beschouwd.

Het is van belang bij dit punt op te merken dat het spreken over welzijn in plaats van over inkomen impliceert dat ook gesproken moet worden over welzijnsverdeling en niet over inkomensverdeling. Naar de mening van de schrijvers is dit een zeer belangrijke zaak. De praktische politiek richt zich namelijk veel sterker op de laatstgenoemde dan op de eerste. Maatregelen bijv. ten behoeve van het Noorden des Lands genomen, zijn gericht op de verbetering van de inkomenspositie (c.q. werkgelegenheidspositie) van het Noorden. Daarmee wordt uiteraard beoogd een betere welzijnspositie van dit gebied te bereiken, maar het is van belang hier vast te stellen dat voor het aantonen van de noodzaak tot het voeren van een politiek van welzijnsverbetering van het Noorden argumenten worden gebruikt die betrekking hebben op *inkomens*verschillen en niet op *welzijns*verschillen. Van deze laatste is het bestaan ook nog

1) De auteurs danken Prof. Dr. A. J. Hendriks en Drs. R. Iwema voor hun stimulerend commentaar op de eerste versie van dit artikel.

2) Term van Prof. Dr. A. van Doorn.

steeds niet aangetoond. Het feit, dat in de reclame, die Friesland maakt voor vestiging van personen en bedrijven, de hoge kwaliteit van het milieu aldaar een centrale rol speelt, doet ons al twifelen aan de vraag of de Friezen zelf niet reeds thans van mening zijn dat in hun betere milieu een zeer belangrijke compensatie is gelegen voor het (overigens matige) inkomensverschil met het Westen des Lands. Spreken wij derhalve over de verdeling van het welzijn dan wordt daar dus bepaaldelijk niet mee bedoeld de verdeling van de inkomens alléén.

Een tweede aspect is van niet veel minder belang. Dat komt aan de orde indien we ons afvragen in welke mate wij mogen verwachten dat ons welzijn in de toekomst verder zal kunnen toenemen. Hoewel er reeds veel geschreven is over de grenzen die er aan de groei zijn, werd in deze publicaties de economie meestal gezien als de sector waarin de groei gestopt zou dienen te worden. In verband met de hier aangesneden problematiek lijkt het een zinnvollere vraag in hoeverre de toekomst ons in staat zal stellen het *welzijn* te doen toenemen. Het verschil tussen beide zaken ligt voor de hand. Indien over economische groei wordt gesproken, bedoelen we de groei van het nationale inkomen of van het bruto nationale produkt. Spreken we over welzijns groei dan bedoelen we de verbetering van het milieu, de arbeidsomstandigheden, de medische verzorging, de recreatiemogelijkheden enz. *plus* de toeneming van het materiële inkomen, kortom van alle elementen die, indien zij verbeteren, ceteris paribus een toeneming van het welzijn bewerkstelligen.

Daarbij komt dan overigens wel de belangrijke vraag aan de orde in hoeverre een bevordering van het aldus gedefinieerde welzijn mogelijk is zonder een verhoging van het nationale inkomen. Het valt immers aan te nemen dat vele van de opgesomde welzijns-elementen slechts in kwaliteit kunnen worden verhoogd indien daartoe financiële middelen ter beschikking staan. Op dit punt zal later worden teruggekomen. Voor het moment nemen we aan dat bevordering van het welzijn op verschillende punten mogelijk is zonder dat daarvoor een verhoogd inkomen noodzakelijk is.

Dit laatste is uiteraard van essentieel belang. De argumenten immers, die gebruikt worden om te betogen, dat de economische groei dient te worden afgeremd, behoeven dan namelijk niet noodzakelijk de argumenten te zijn die kunnen worden gebruikt om aannemelijk te maken dat ook de groei van het welzijn moet worden afgeremd. De argumenten voor de afremming van de economische groei hebben in hoofdzaak betrekking op het beperkte opnamevermogen van de natuur en de eindigheid van de wereldgrondstoffen-voorraad. Afgezien van de juistheid van deze argumenten, waaraan later nog aandacht zal worden besteed, moet ook hier worden vastgesteld dat het geenszins zeker is dat, indien men de argumenten als juist aanvaardt, daar dan ook noodzakelijk uit zou volgen dat er dus grenzen aan de welzijns groei zijn. Degenen die zo een conclusie zouden willen trekken, dienen daarvoor het bewijs alsnog te leveren en dus aan te tonen dat het welzijn toch in overwegende mate van de stand van de economie afhangt.

Er doet zich overigens bij de economische groei nog een merkwaardig probleem voor dat betrekking heeft op het waarden van de toekomst. Zouden wij bijv. in staat zijn de omvang van de wereldolievoorraad vast te stellen — hetgeen overigens door de auteurs van dit artikel wordt ontkend — dan moet het ook mogelijk zijn de consumptie van die olie zodanig over de tijd te verdelen dat de bijdrage tot het menselijk welzijn daarvan optimaal is. Gemeenlijk gebeurt dit via een bepaalde discontovoet. Stel deze is 4%. Dit impliceert dan dat een bepaalde olieconsumptie over 25 jaar *thans* op 37,5% gewaardeerd wordt van eenzelfde hoeveelheid in het lopende jaar. Zou de discontovoet 10% bedragen dan zakt dit percentage tot goed 9%. Die toekomst speelt derhalve in het proces van de verdeling over de tijd van de grondstoffen een geringe rol in verhouding tot het

heden, zelfs bij een relatief lage discontovoet. Het is de vraag of deze procedure rechtvaardig is, aangezien de beslissingen in het heden genomen ten bate van de thans levendigen een evengroot nadeel creëren ten laste van de in de toekomst levenden.

Zou men betogen dat de in de toekomst levenden een evengroot recht hebben op de huidige olievoorraad als de thans levenden en ervan uitgaan dat de mensheid oneindig lang zal bestaan, dan moet de olieconsumptie reeds thans tot een oneindig laag peil worden gereduceerd wil de voorraad oneindig lang meegaan. Deze oplossing lijkt echter weinig zinvol omdat er dan in feite niets meer geconsumeerd zou mogen worden.

Zou men een andere weg volgen en bijv. stellen dat een zeker minimum consumptieniveau per hoofd per jaar redelijk mag worden geacht, dan kan gemakkelijk worden uitgerekend hoelang de bestaande voorraad zal reiken. Daarna is er dan echter niets meer beschikbaar hetgeen strijdig is met het principe van de gelijke rechten van de op welk tijdstip dan ook levende menselijke wezens.

Een uitweg voor deze moeilijkheid kan uiteraard worden gevonden in het introduceren van de veronderstelling dat de vooruitgang van ons kennisniveau het beschikbaar komen van substituten of alternatieven zal bevorderen en dit wel des te sterker naarmate de resterende voorraad kleiner wordt. Daarmee is evenwel slechts een praktische en geen principiële oplossing gegeven. Het aanvaarden van deze oplossing betekent niettemin het vermijden van het dilemma dat in het voorgaande werd opgeworpen door te pomen dat voorraden eindig zijn en dat tevens gelijke rechten voor een ieder gelden, dit laatste dan als een uitbreiding van het principe dat een meer gelijkmatige verdeling van inkomens in het heden gewenst is. De uitbreiding die aan dit principe gegeven wordt is dat er dan ook een gelijkmatige verdeling van inkomen over nu levenden en in de toekomst levenden zou dienen te worden gerealiseerd. Nogmaals: aanvaardt men beide uitgangshypothesen dan dient het gebruik van ieder goed dat in eindige hoeveelheden beschikbaar is tot nul gereduceerd en dus de voorraad in het geheel niet gebruikt te worden; geschiedt dit niet dan wordt het principe van de gelijke rechten aangetast. Aangezien de eerste oplossing onzinnig is moet dus de oplossing ófwel worden gevonden in het aanvaarden van een positieve discontovoet óf in het laten vallen van de hypothese van de niet-vermeerderbaarheid van de voorraad. Dit laatste stelden wij reeds voor. Ten aanzien van de eerste mogelijkheid zou men het standpunt kunnen innemen dat wij ons niet of nauwelijks verantwoordelijk behoeven te voelen voor degenen die na een eeuw gerekend van nu leven, dus voor degenen die na 2075 de wereld zullen bevolken. Zulk een overigens aanvechtbaar standpunt voert echter evenmin tot een zinvol resultaat. Stellen wij het belang van de na 100 jaar levenden op 1% van dat van de gedurende de eerste eeuw levenden dan bedraagt de discontovoet 4,6%, hetgeen een redelijk aanvaardbaar getal lijkt. De keuze van de 1% is evenwel volstrekt willekeurig. Zou men immers de toekomst na 100 jaar in het geheel niet mee willen tellen dan zou de discontovoet oneindig hoog moeten zijn, hetgeen dan voorts impliceert dat de gehele voorraad in het lopende jaar geconsumeerd zou moeten worden. Stelt men het belang van „de toekomst” daarentegen op 10% in plaats van op 1% dan wordt de discontovoet 2,3% in plaats van 4,6%. De procedure is derhalve nogal wankel en geeft in feite geen enkele interessante aanwijzing over de te hanteren discontovoet. Het blijkt dat de zo mooi lijkende „inspraak” van degenen die nog geboren moeten worden nauwelijks in een zinvolle richtlijn voor het handelen in het heden kan worden vertaald. Het enige dat kan worden gezegd, is dat een beperking in het heden tot een gunstiger situatie in de toekomst zal leiden, doch voor deze conclusie heeft men bepaald geen computer nodig. Men kan echter voor een van nul tot oneindig verschillende discontovoet een andere verantwoording geven, namelijk aan de produktiezijde.

2. Kennis als produktiefactor

De conclusie uit het voorgaande komt inderdaad erop neer dat de toekomst er donker uit komt te zien indien de voorraden waarvan we spreken daadwerkelijk onvermeerderbaar zullen blijken te zijn. Zouden we derhalve kunnen aantonen, of beter, aannemelijk kunnen maken dat dit niet zo dodelijk zeker is als het op het eerste gezicht wel lijkt, dan openen zich nieuwe perspectieven die ook hun weerslag zullen hebben op de te hanteren discontovoet en daarmee op het huidige consumptieniveau.

Laten we eerst vaststellen dat het besef van de aanwezigheid van de energiegrondstoffen die we nu als conventioneel beschouwen, van betrekkelijk recente datum is. Toen in de twaalfde eeuw in het Luikse bekken steenkool werd gevonden sprak men van „terra nigra, ad focum utilissima”; daarbij is het zeven eeuwen gebleven. De elektriciteit is nog van veel jongere datum en werd lange tijd ook nauwelijks serieus genomen: „l'électricité, c'est quand on frotte”, zei men. Olie is niet veel langer dan een driekwart eeuw een factor van werkelijke betekenis al werd het voordien wel in petroleumlampjes gebruikt.

Wanneer we ons goed realiseren hoe kort eigenlijk de conventionele energiebronnen een rol van betekenis spelen, realiseren wij ons tevens hoe jong in feite het vraagstuk is op welke wijze(n) energie geproduceerd kan worden. Daarbij doet zich ondanks deze bijzonder korte periode bovendien het voor de enorme snelheid van de ontwikkeling typische feit voor dat we ons nu al reeds nauwelijks meer voor steenkool interesseren en haast uitsluitend over olie spreken; dit niettegenstaande het feit dat de wereld gigantische aangetoonde voorraden steenkool kent, die nagenoeg onberoerd blijven voortbestaan. Menige „Rio Negro” in Zuid-Amerika dankt zijn naam aan het feit dat de bedding uit steenkool bestaat. De interesse daarvoor is echter gering; het is slechts de olie die telt. De Nederlandse mijnen, eens behorend tot de nieuwste en daardoor meest efficiënte in Europa, zijn thans gesloten en de tijd dat Duitsland oorlog voerde met behulp van uit steenkool geproduceerde benzine is in onze gedachten die zich concentreren op olie, zodanig vervaagd, dat er eigenlijk alleen nog maar door wat wereldvreemde ingenieurs over wordt gesproken.

De vraag komt dus op of die steenkool nu tot de wereldenergiegrondstoffenvoorraad moet worden gerekend of niet. Het antwoord dient naar de mening van de auteurs bevestigend te luiden met het proviso dat de kosten van het gebruik van steenkool natuurlijk hoger liggen dan van olie, vooral indien steenkool tot vloeibare brandstof wordt omgevormd. Steenkool komt ook soms aan de aardoppervlakte voor, vaak echter op grote diepten. Dit is ook met olie het geval. Wanneer thans gesproken wordt over „bewezen” oliereserves wordt slechts gedoeld op de vastgestelde voorraad olie, voor zover die in voor verwerking gunstige vorm is gevonden. Andere vormen zoals de „shale oil” komen wel steeds meer in de belangstelling te staan doch tellen toch nauwelijks als volwaardig substituuat mee.

Dit overdenkende komen we tot de slotsom dat het spreken over een wereldvoorraad grondstoffen in feite niet mogelijk is. Er zijn zoveel stoffen waaruit energie kan worden opgewekt, en er zijn zoveel verschillende plaatsen en diepten waarop die stoffen voorkomen, dat een blote optelling daarvan eigenlijk iedere zin mist. Het enige dat we kunnen vaststellen is dat bij constante technische kennis de productie van energie in de loop van de tijd duurder zal worden omdat steeds ongunstiger gesitueerde resp. in ongunstiger vormen voorkomende energiegrondstoffenvoorraden moeten worden aangesproken. Van de op een bepaald moment geldende prijs hangt dan de definitie van de op dat moment aanwezige „nuttige” voorraad af. Is de prijs van de olie zo hoog dat hij bijv. benzineproductie uit steenkolen lonend maakt, dan stijgt de „nuttige” voorraad met een gigantische sprong. En dan spreken we nog niet eens over andere

grondstoffen die in de toekomst bij het dan geldende hogere kennisniveau voor energieproductie een nuttige functie zullen kunnen blijken te vervullen, die de juist vermelde sprong echter in economische termen teniet zou doen: het gaat dus om netto accessen.

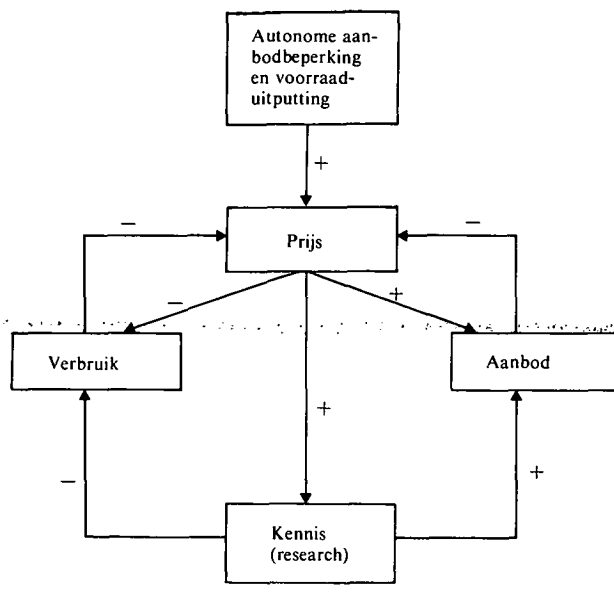
Wat de vraag naar energiegrondstoffen betreft, speelt niet alleen de prijs een rol. Ook bij constante prijs is er technologische vooruitgang die het mogelijk maakt eenzelfde produkt met een geringere hoeveelheid energie samen te stellen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de staalproductie. Uit gegevens, gepresenteerd door Walter Isard 3), blijkt dat het specifieke steenkoolverbruik per ton staal in een periode van 60 jaar tot op eenderde van het oorspronkelijk verbruik is gereduceerd. Aangezien het verschil tussen de „prijsgeïnduceerde” technologische vooruitgang en de autonome vooruitgang moeilijk te definiëren is, kunnen we algemeen stellen dat onze kennis op dit gebied in de loop der jaren op een steeds hoger niveau zal komen te liggen en het bovendien aannemelijk lijkt, dat een door schaarste veroorzaakte prijsstijging in versnelde mate tot nieuwe technische vindingen zal leiden die het specifieke gebruik beperken.

Daarnaast heeft een prijsverhoging bij constante techniek, uiteraard effect op het verbruik zelve. Een hoge benzineprijs leidt tot een relatieve verhoging van de vraag naar zuiniger auto's, lagere temperaturen bij verwarming, kouterende investeringen in woningen en overige gebouwen enz.

De aanbodverruimende effecten van een prijsstijging en van de technische vooruitgang leiden derhalve, te zamen genomen met het vraagbeperkende effect, dat ook gesplitst kan worden in een bezuinigende enerzijds en een door kennisvermeerdering geïnduceerd verminderd specifiek verbruik, tot een situatie die mogelijk zelfs tot een prijsdaling zou kunnen leiden. Deze mogelijkheid komt namelijk voort uit de invloed van de prijsverhoging op de kennisvermeerdering waarvan niet a priori vaststaat van welke omvang zij zal zijn. Een en ander is vereenvoudigd weergegeven in bijgaand schema.

Zien we even af van deze laatste mogelijkheid en beperken we onze ambitie tot de veronderstelling dat de prijs van

Schema betreffende de directe en indirecte invloeden van autonome aanbodbeperkingen en voorraauditputting van grondstoffen



3) W. Isard, Some locational factors in the iron and steel industry since the early nineteenth century, *Journal of Political Economy*, 1948.

een gegeven moment af verder reëel gezien constant zou blijven, dan houdt dit per definitie in dat de mate waarin energie in de toekomst beschikbaar is, constant zal blijven en we ons derhalve over de te hanteren discontovoet geen zorgen behoeven te maken, aangezien deze gelijk kan zijn aan die welke gemeenlijk wordt gehanteerd voor het evalueren van economische projecten 4).

Essentieel in het voorgaande betoog is het niveau van onze kennis. Hoewel het begrip wat moeilijk precies is te omschrijven, verstaan we er in het verband van dit artikel onder, de stand van de kennis van de toepassing van materialen en grondstoffen in de produktie van alle soorten van goederen en diensten (incl. milieugoederen). De hypothese is dat er naast een autonome toeneming van het aanbod van kennis ook een geïnduceerde toeneming bestaat, resulterend uit de toegenomen vraag die een afgeleide is van de als gevolg van grondstofprijsstijgingen toegenomen produktiekosten.

Zouden we van deze stelling uitgaan dan is het aannemelijk, gegeven de verdeling van grondstoffen over de wereld, dat deze kennis 5) in bepaalde omstandigheden een steeds schaarser goed zou gaan worden. Daarbij zal die schaarste zich in eerste instantie op het bovenaangeduide technologische gebied gaan demonstreren, doch indirect ook gaan ontstaan op het gebied van de planning. De eerste tekenen daarvan zijn reeds aanwezig. Kortgeleden werd door de Iraanse regering besloten de inkomens van de provincies in dat land te verhonderdvoudigen. Zoals de informatie nu luidt, is dit een tijdelijke maatregel die op korte termijn gevolgd zal worden door een vertienvoudiging, zodat verwacht mag worden dat het niveau van de provinciale bestedingen over ca. 5 jaar het duizendvoud zal bedragen van dat van 1974. Men heeft weinig verbeeldingskracht nodig om zich voor te stellen welk een effect dit zal hebben op de vraag naar competente krachten die door middel van integrale planning een zinvolle besteding dezer gelden zullen kunnen voorstellen en doen realiseren. Er zullen enorme aantallen deskundigen op technisch, economisch en sociaal gebied nodig zijn om op relatief korte termijn zinvolle plannen te maken, laat staan om die in een acceptabele werkelijkheid om te zetten.

Daar komt nog bij dat voor dit werk ook andere planningstechnieken en -methoden nodig zullen zijn dan de gebruikelijke. Niet geld is immers in deze situatie meer schaars, maar tijd. Huizen zullen moeten worden gebouwd, evenals wegen en gebouwen; hospitalen en universiteiten zullen moeten worden bemand. Constructietijden, opleidingstijden zowel als de snelheid van aanpassing zullen het tempo gaan bepalen waarin de in Iran bestaande kloof tussen kortgeleden rijk geworden zijn en ontwikkeld zijn zal kunnen worden overbrugd.

Er laat zich gemakkelijk naar aanleiding van de hierboven gesignaleerde toestand, ontstaan door de olieschaarste, die overigens op nogal wat landen van toepassing is, een analogie trekken voor andere landen die in het bezit zijn van andere grondstoffen als koper, fosfaten, tin enz., om van zonneshijn nog maar te zwijgen. De écht op lange termijn arme landen zullen die landen worden die nóch over deze grondstoffen nóch over kennis beschikken. Voor eerstgenoemde landen lijkt het erop dat de prijsstijging van grondstoffen een toeneming van de vraag naar kennis van een dusdanige omvang zal gaan uitlokken, dat de huidige omvang van de consultantsbureaus daarbij vergeleken in het niet zinkt.

Op tweeërlei gebied zal derhalve deze kennis een rol gaan spelen. In de grondstofvragende landen als resultaat van hun streven om de uitgaven aan grondstoffen te beperken en in de grondstofaanbiedende landen om de daaruit ontstane inkomens zinvol te besteden. Het moet van groot belang worden geacht dat de westerse landen zich op deze taak gaan voorbereiden: hún relatief minder schaarse grondstof is kennis, een vermeerderbare grondstof in de meest essentiële zin van het woord.

Op grond van het voorgaande mag worden verwacht dat de kwartaire sector in tegenstelling tot de secundaire in de westerse landen een periode van bloei te wachten staat, resulterend uit de behoefte om in bepaalde andere landen de primaire, secundaire en tertiaire sectoren op te bouwen met behulp van het geld door grondstoffenexport verkregen, zowel als uit de behoefte van de overige landen de afhankelijkheid van de grondstoffenexporterende landen te minimaliseren.

3. Kennis en welzijn

Keren we nu tot het thema van het welzijn terug en meer in het bijzonder tot de vraag wat een hoger kennisniveau voor onze welzijns groei zal inhouden. Na nadere beschouwing van de invloed van kennis komen we al spoedig tot de conclusie dat deze invloed in ieder opzicht als gunstig is te beschouwen. Meer kennis draagt bij tot het op peil houden van de grondstoffenvoorraden, resulteert in zuiniger grondstofgebruik en dus minder traditionele vervuiling, en resulteert in een beter milieubeheer door beter inzicht in reinigingstechnieken, samenhangen in en tussen ecologische systemen, biologische reinigingsprocessen enz. Meer behoefte aan kennis betekent voorts potentieel grotere werkgelegenheid voor hoger opgeleiden die op dit moment nauwelijks tot de schaarse arbeidskrachten kunnen worden gerekend en zal derhalve een heilzame invloed op dit deel van de arbeidsmarkt uitoefenen. Bij dit laatste dient overigens bedacht te worden dat export van kennis op het gebied van de planning en civiele en andere techniek althans gedeeltelijk een al dan niet tijdelijke export van personen impliceert waarin deze kennis is geïncorporeerd. Of dit laatste, wat de academici betreft, erg vlot zal gaan, valt met de huidige geringe geneigdheid bij deze groep om naar ontwikkelingslanden te gaan wel een beetje te betwijfelen. Zeker is echter dat het totaal aantal uitgezonden door de toeneming van de vraag aanzienlijk zal stijgen.

Met het voorgaande betraden we al reeds enigszins het terrein van de overige welzijns elementen. Meer kennis zal resulteren in betere gezondheidszorg, een schoner milieu, een beter op elkaar aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt enz., alle elementen van essentiële betekenis voor ons welzijn.

Daarmee is een belangrijke stap gezet in de richting van het antwoord op de vraag of voor een verbetering van het welzijn een hogere produktie noodzakelijk zal zijn of niet. We constateerden namelijk dat een verhoging van het niveau van de kennis tot een vergrote efficiency op *alle* gebieden zal kunnen leiden. Een vergrote efficiency betekent hetzelfde resultaat met minder middelen bereiken, en in vele gevallen zelfs het bereiken van resultaten die vroeger uitgesloten moesten worden geacht (bijv. op medisch gebied). Doch dit impliceert dan dat het beschikbaar komen van minder grondstoffen in de fysieke zin van het woord niet

4) Deze situatie zou nog een ander belangrijk gevolg hebben, namelijk het weer kunnen hanteren van de stijging van het prijsniveau als indicator van inflatie. Een uit de toenemende relatieve schaarste van grondstoffen resulterende prijsstijging is geen inflatoire prijsstijging en derhalve ook niet compensabel. Geeft men toch compensatie dan stelt men de consument ogenschijnlijk in staat zijn consumptiepakket te handhaven. Door de schaarste is dit evenwel onmogelijk, worden nieuwe prijsstijgingen uitgelokt en wordt de betalingsbalans in moeilijkheden gebracht, hetgeen via devaluatie weer tot nieuwe prijsstijgingen zal leiden. Het zou interessant zijn eens na te gaan welke in West-Europa de invloed is geweest van de prijscompensatie van werknemers voor schaarse produkten op de mate van stijging van de index van consumentenprijzen.

5) En uiteraard daarmee alle kennisintensieve produkten.

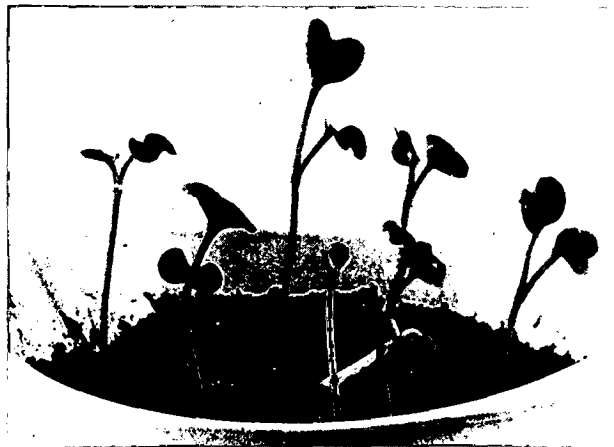
noodzakelijk tot een produktiedaling zal behoeven te leiden; het is zelfs onwaarschijnlijk dat dit gebeurt. Aan iedere econoom is bekend dat de Cobb-Douglas-produktiefunctie waarin kapitaalhoeveelheid en hoeveelheid arbeid de produktie-omvang bepalen de werkelijke produktiestijgingen niet kan verklaren. Slechts na de uitbreiding met een trend, als door Tiabergen voorgesteld, komen er redelijke resultaten uit de bus. Daarbij blijkt dan overigens dat de aanwezigheid van die „trend” (voor een belangrijk deel het gevolg van de toeneming van het kennisniveau) meer dan driekwart van de feitelijke produktietoename verklaart, m.a.w. dat de kennis toeneming in staat is op grote schaal kapitaal en arbeid te vervangen. Het lijkt redelijk aan te nemen dat dit ook voor vele grondstoffen geldt.

Bedenken we nu dat dezelfde kennis ook de andere welzijns-elementen kan versterken dan is er noch reden om aan te nemen dat deze welzijns-elementen in de loop der jaren geen hoger niveau zouden kunnen bereiken, noch reden te veronderstellen dat de grondstoffensituatie uiteindelijk tot een daling in de zuiver economische produktie zouden moeten leiden. Slechts zal deze produktie door de hogere kennisproduktie en hoge grondstoffenprijzen een wat andere structuur gaan aannemen, een structuur die in de literatuur wel eens aangeduid wordt als een structuur die opgebouwd is uit geselecteerde bedrijfstakken, te bereiken door z.g. selectieve groei. Hierbij dient overigens te worden beseft dat dit begrip selectieve groei toch een wat andere inhoud heeft dan wij er hier aan willen geven. Selectieve groei in bovenaangeduide zin is namelijk groei in, op grond van bepaalde criteria, geselecteerde bedrijfstakken; hier wordt er *tevens* onder verstaan de groei in bedrijfstakken waar betere produktietechnieken tot een zuiniger grondstofgebruik en dus tevens geringere afvalproduktie kunnen leiden. In deze zin zullen hogere grondstoffenprijzen via de daardoor geïnduceerde mutaties in de relatieve prijzen alsmede de erdoor opgeroepen kennisvermeerdering automatisch tot „selectieve groei” leiden.

4. Welzijnsverdeling

Wij constateerden reeds dat voor zover er een prijsstijging van grondstoffen optreedt, dit een gunstig effect heeft op de welvaarts- en vermoedelijk ook welzijnsverdeling in de wereld. De vraag rijst of dit ook het geval zal zijn op de welzijnsverdeling in *regionaal* opzicht. Dit is a priori moeilijk te beantwoorden. Stellen we dat het hogere kennisniveau leidt tot een verbetering van het milieu dan zal dit in hoofdzaak de stedelijke gebieden, die het meeste onder de milieuverontreiniging te leiden hebben, ten goede komen. Dit element veroorzaakt dus een relatieve verhoging van het welzijnsniveau in de economisch meer ontwikkelde, stedelijke regio's. De mate waarin de economische produktie zal kunnen blijven stijgen, zal in sterke mate bepalend zijn voor het antwoord op de vraag in welke mate de economisch minder ontwikkelde gebieden op dit punt een relatief betere toekomst tegemoet zullen gaan. Daarbij dient bedacht te worden dat wetenschappelijke activiteiten nodig voor het bereiken van een hoger kennisniveau zich naar alle waarschijnlijkheid wel in de stedelijke gebieden zullen concentreren. Het is waarschijnlijk dat juist deze gebieden als „kennisgroeipolen” een nieuwe ontwikkelingsimpuls zullen ontvangen.

Ervan uitgaande dat kennis inderdaad tot het waardevolste element in het totale produktieproces zal gaan worden, lijkt het niet onwaarschijnlijk dat de *personele* inkomensverdeling zich ten gunste van de „kennisbezittenden” resp. „tot kennisvermeerdering in staat zijnden” zal gaan wijzigen. Dit behoeft overigens geenszins in te houden dat de inkomensverdeling in zijn totaliteit ongunstiger zal gaan worden. Voor zover namelijk de gastarbeiders-„exporterende” landen tevens grondstoffenbezittende landen zijn, mag verwacht worden dat het aanbod van gastarbeid



Groei

uit die landen afneemt, waardoor het relatieve beloningsniveau van de ongeschoolde arbeider in de westerse wereld zal gaan stijgen.

Welke van de beide invloeden het sterkst zal zijn, valt moeilijk te voorspellen. Daarvoor zal nadere studie nodig zijn.

Het blijkt wel dat het niet eenvoudig is op alle punten precies aan te geven waarheen de te verwachten ontwikkelingen kunnen en zullen leiden. Dit was ook niet de bedoeling van dit artikel. Die bedoeling was om te filosoferen over de rol die de kennis in onze maatschappij speelt en de potentiële nieuwe mogelijkheden op alle gebieden die door kennisvermeerdering ontstaan (6). Het blijkt dan dat de pessimistische wereldbeschouwing waarvan velen zich de laatste tijd op overigens ontoereikende gronden schuldig maken door een meer optimistische kan worden vervangen zonder al te geforceerd te werk te gaan. De basis voor deze beschouwingen vormde de kennis die in de wereld aanwezig is en die zich oneindig lang verder kan ontwikkelen. In zulk een visie worden de toekomstproblemen meer als een wetenschappelijke uitdaging dan als een bedreiging gezien. Een uitdaging die, evenals alle eerdere uitdagingen, door de wetenschap zal worden aangenomen en, naar gehoopt wordt, op adequate wijze zal worden beantwoord. Inkrimping van bevolking, produktie, grondstoffengebruik enz. vormen zeker een antwoord op de vraag op welke wijze aan de groeiende grondstoffenschaarste het hoofd zal kunnen worden geboden. Het is evenwel kortzichtig te menen dat dit het enige en dus ook beste antwoord is. In het voorgaande hebben de schrijvers trachten aan te tonen dat er nog een andere weg is. De weg die de mens altijd bewandeld heeft sinds het begin van zijn bestaan, namelijk de gave gebruiken, die hen onderscheidt van alle andere levende wezens, het vermogen tot denken. Ook de verminderde bevolkingsgroei in de westerse landen is het resultaat van denken. Denken over een pil.

L. H. Klaassen
J. H. P. Paelinck

6) De schrijvers zijn zich ervan bewust dat sommige soorten van kennis ook ten kwade kunnen worden aangewend; dit mogelijk „kwade” gebruik is geen voldoende reden om bepaalde wetenschappelijke ontwikkeling te remmen.

*Laatst moest er een vergadering van
top-economen worden verdaagd.
De voorzitter had ESB nog niet gelezen.*

Inflatie als spanningsveld voor wetenschap en beleid

PROF. DR. C. J. RIJNVOS

Het monetaire beleid wordt onder andere gevoerd met de intentie bij te dragen tot stabilisering van het prijsniveau, één der sociaal-economische doeleinden. In hoeverre biedt de wetenschap daarbij op geschikte wijze de helpende hand? Deze beschouwing bevat een inleiding tot het antwoord op die vraag. Daarbij wordt aanvankelijk nagegaan welke betekenis een stabiel prijsniveau heeft binnen een theoretische evenwichtsanalyse. Die betekenis is gering en biedt de wetenschap onvoldoende mogelijkheden om te komen tot een goed monetair-politiek advies. Het is beter – in het kader van een methodologische heroriëntatie, welke past voor het economisch denken in het algemeen – praktisch na te gaan hoe het geld in het vervullen van zijn functies door de inflatie te kort schiet, aldus Prof. Rijnvos, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Die benaderingswijze is dan ook volgens de auteur vanuit wetenschappelijk gezichtspunt te prefereren.

Theoretische variaties

Het geld fungeert als reken-, ruil- en spaarmiddel. Of deze functies naar behoren worden vervuld, beschouwen wij hier vanuit de vraag of het prijsniveau een aanvaardbare hoogte heeft. Misschien is daarop een positief antwoord mogelijk met de aanduiding van dat prijsniveau, hetgeen nodig is voor het bereiken van theoretisch evenwicht, in die zin dat er geen aanleiding is voor de economische subjecten om verandering aan te brengen in hun beslissingen. Indien zo'n aanduiding mogelijk is zal waarschijnlijk de theorie ook aangeven welke monetair beleid dan in concreto past. De neoklassieke en keynesiaanse benaderingswijzen bieden tot zo'n monetair-politiek advies niet de mogelijkheid; het monetairisme in beginsel wel 1).

De neoklassieke kwantiteitstheoretische opvatting houdt in dat het prijsniveau afhankelijk is van de geldhoeveelheid los van het economisch evenwicht als bovenomschreven. Dit laatste heeft als kenmerk dat de prijs- en het omgekeerde van de grensnutverhoudingen gelijk zijn aan elkaar, terwijl elke produktiefactor wordt beloond conform zijn marginale in geld uitgedrukte produktiviteit. Dit is een micro-benadering, welke echter macro-evenwicht insluit, want voorgaand omschreven neoklassieke gedachtegang impliceert een maximale consumptieve behoeftenbevrediging en „full employment”. Voor dit alles zijn slechts de waarde-, prijs- en inkomensverhoudingen van betekenis; het prijsniveau en het monetaire beleid hebben geen beslissende invloed. Dit heeft tot strekking dat bij het streven naar evenwicht het geld nimmer verstrend zal werken, zodat de mogelijkheid voor een positieve formulering van een goede vervulling der geldfuncties niet aanwezig is. De herformulering van de orthodoxe kwantiteitstheorie („money-on-the-wing”) met de „cash balance theory” („money sitting”) hield in beginsel de strikte gescheidenheid van het geschetste economisch evenwicht en het prijsniveau, respectievelijk het monetaire beleid als „equally neoclassical”, intact. Bijgevolg biedt ook de kassaldo-theorie niet de mogelijkheid

een goede vervulling van de geldfuncties positief te omschrijven.

Hiermee is echter nog niet het laatste woord gezegd over de stabilisering van het prijsniveau als monetair-politieke doelstelling vanuit neoklassiek gezichtspunt. Tot nu toe was nog slechts de waarde- en prijsleer aan de orde; in neoklassieke denktrant biedt deze inderdaad — zelfs met enige normativiteit — een beeld van een optimaal verloopend economisch proces in die zin dat evenwicht voor consument en producent mogelijk is. Het voorgaande is echter onvolledig, want het vormt slechts één zijde van de dichotomie; als „andere kant” ontwierpen de neoklassieken nog een geldleer 2). Deze steunt niet op een strikt-eenzinnige omschrijving van middelen en doelstellingen als data, maar is — weliswaar uitgaande van een liberale maatschappijopvatting — in hoofdzaak descriptief.

Zij geeft daarbij informatie omtrent de herkomst, het gebruik en de functies van het geld. Hierop volgen theoretisch-geïntente beschrijvingen van geldstelsels en van het monetaire beleid met gaandeweg aandacht voor het prijsniveau. Dat gebeurt echter niet zó dat een noodzakelijk te brengen bijdrage voor het bereiken van het reële economische evenwicht wordt geformuleerd. De klemtoon ligt op het weg-nemen van ongewenste inflatiegevolgen, zoals vermogensverlies van de spaarders. Dit is — anders dan voorafgaand — een negatieve omschrijving, waarbij het geld zichtbaar te kort schiet in de functievervulling. Het een en ander mondde overwegend uit in een voorkeur voor de gouden

1) De volgende beschrijving van neoklassieke, keynesiaanse en monetairistische opvattingen steunt vooral op R. W. Clower (ed.), *Monetary theory*, Harmondsworth, 1969; S. W. Rousseas, *Monetary theory*, New York, 1972; H. J. Jarchow, *Theorie und Politik des Geldes - I Geldtheorie*, Göttingen, 1973; P. Kalmbach, *Der neue Monetarismus*, München, 1973; J. Siebke en M. Willms, *Theorie der Geldpolitik*, Berlin, 1974.

2) Vergelijk bijv. L. Mises, *Theorie des Geldes und der Umlaufmittel*, Leipzig, 1926.

standaard en toepassing van de daarbij behorende spelregels.

Voor onze beschouwing leidt het voorgaande tot het volgende dilemma:

- is de neoklassieke theorie misschien eenvoudig niet af? In dat geval is er behoefte aan een uitgebreider databepaling en bijgevolg een meeromvattende theorie, waarbinnen een positieve omschrijving van de vervulling van de geldfuncties wellicht — in die zin dat wordt aangegeven welk prijsniveau bij evenwicht is vereist — alsnog mogelijk is;
- of is zo'n uitgebreide data-omschrijving als basis voor een enigszins afgeronde theoretische schets van het economisch proces niet mogelijk? Dan beschrijft de theorie het economisch gebeuren slechts partieel en de kans is groot dat — wat de vervulling van de geldfuncties betreft — een negatieve omschrijving nodig blijft.

De keynesiaanse theorie bevat een kritiek op het neoklassieke evenwicht, waar dit tot strekking heeft dat steeds „full employment” wordt bereikt met een gelijkheid van besparingen en investeringen. Hierbij past een onderscheid tussen het reële en het monetaire evenwicht. De neoklassieken accepteerden een strikte scheiding daarvan. Keynes doorbrak deze en bracht een verbinding tot stand. Het reële evenwicht bevat de gelijkheid van besparingen en investeringen in afhankelijkheid van inkomen en intrest; in figuur 1 is dit met de IS-curven weergegeven. In concreto geven die lijnen een gelijkheid van besparingen en investeringen aan, oftewel een reeks van reële evenwichtsposities bij onderscheiden combinaties van nominale inkomens en intrestniveaus. Het monetaire evenwicht omvat de gelijkheid van de vraag (L) naar en het aanbod (M) van geld, waarbij — omdat $L = M$ wel steeds wordt bereikt — de aandacht vooral uitgaat naar achterliggende factoren. In de keynesiaanse theorie is, met het geldaanbod als gegeven, vooral de vraag nader beschouwd. Deze steunt op het transactie- en voorzorgmotief, resp. speculatieoverwegingen. Een gegeven geldhoeveelheid wordt over transactie- en speculatiekassen verdeeld, afhankelijk van inkomens en intrest. In figuur 1 is dit met de LM-curven weergegeven. Het snijpunt van een IS- en LM-lijn stelt het algemene evenwicht voor, waarbij slechts op de C-punten „full employment” wordt bereikt. Bijgevolg kunnen drie situaties worden onderscheiden:

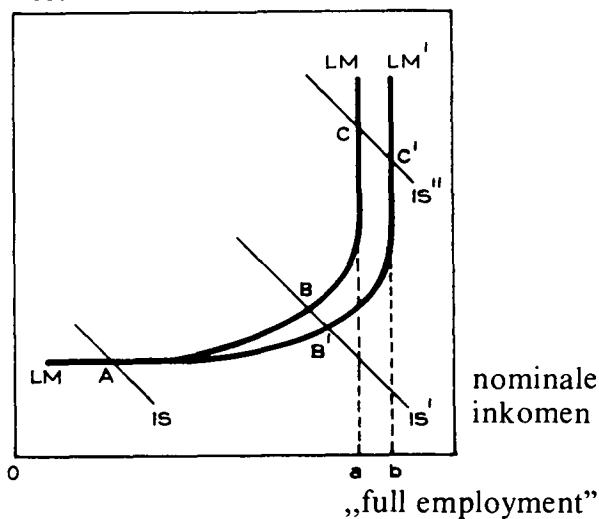
- A = keynesiaans met „under employment” en waarbij een vergroting van de geldhoeveelheid geheel in de speculatiekassen komt. De monetaire politiek is dan voor de oplossing van het werkloosheidsprobleem niet erg geschikt;
- B = tussen keynesiaans en neoklassiek. Een monetaire injectie leidt tot verschuiving van de LM-curve; de renteverlaging werkt stimulerend in op de investeringen en het nationaal inkomen. Het nieuwe evenwicht B' kent een toegenomen bedrijvigheid;
- C = neoklassiek met „full employment”. Vergroting van de geldhoeveelheid kan niet meer leiden tot productieuitbreiding. Het resultaat is slechts — met het nieuwe evenwicht C' — een vergroting van de transactiekassen, nominale inkomensgroei en een stijging van het prijsniveau.

In de keynesiaanse theorie is — met het nominale inkomen op de x-as van figuur 1 — methodologisch een plaats voor het prijsniveau. Maar het evenwicht stelt met betrekking tot dat niveau geen specifieke eisen, zodat andermaal de mogelijkheid ontbreekt voor een positieve formulering van een goede vervulling der geldfuncties.

De negatieve motivering van en de mogelijkheden voor een prijsniveaustabiliserend beleid ondergingen sinds Keynes een verzwakking door twee omstandigheden. Ten eerste had de geschetste overwinning van de dichotomie als schaduwkant dat in beginsel de geldleer met een pressie tot stabilisering van het prijsniveau — als „andere zijde” behorende tot de economische wetenschap — verviel. Echter, het bloed kruipert waar het niet gaan kan; dat geldt ook voor het

Figuur 1. Economisch evenwicht

Intrest



economisch denken. De bestrijding van de geldwaarde-daling werd wetenschappelijk niet prijsgegeven. Zo ontstonden o.a. niet-monetaire-kosten- en bestedingsinflatie-theorieën in een zeker verband met de leer van Keynes 3). Ten tweede werd het streven naar een stabiel prijsniveau in de praktijk verzwakt door de monetaire evolutie, waarbij de aard van de geldeenheid veranderde; deze werd geheel fiduciair. Een kwantitatief-eng monetair beleid is dan niet meer zo voor de hand liggend. Met een bepaalde vanzelfsprekendheid werd het monetaire beleid dan ook een van de instrumenten ter realisering van de bekende rij economisch-politieke doelstellingen. Weliswaar behoort daartoe een stabilisering van het prijsniveau; echter juist op dit punt zijn de resultaten teleurstellend.

Door de geschetste gang van zaken ontstond — indien men er van mag uitgaan dat de economische wetenschap zich ontplooit binnen één methodologisch kader — een keynesiaans dilemma:

- kunnen de niet-monetaire inflatietheorieën met de keynesiaanse gedachtengang methodologisch onder één dak komen, waarbij dan specifieke eisen met betrekking tot het prijsniveau bij evenwicht worden gesteld? Dat biedt dan in beginsel de mogelijkheid voor een positieve formulering van een goede geldfunctievervulling en voor het geven van een monetair-politiek advies;
- of blijven de niet-monetaire inflatietheorieën methodologisch buiten het domein van de evenwichtsanalyse, met als gevolg dat deze ook geen monetair-politieke raad geeft?

Het monetarisme is een koene poging om de twee dilemma's — het neoklassieke en het keynesiaanse — in één keer op te lossen, met als uitgangspunt een nieuwe verklaring van het geldgebruik. Deze houdt in dat het geld het inzicht in de ruilverhoudingen belangrijk verbetert en de handel vergemakkelijkt. Daardoor verminderen informatie- en transactiekosten met een verbetering van de consumptieve behoeftenbevrediging, plus efficiënter allocatie van de produktiemiddelen (micro-, resp. macrovoordeel) 4). De volgende schakel in de monetaristische gedachtengang houdt in dat het economisch proces een opmerkelijke stabiliteit zal vertonen wanneer het ruilverkeer, de arbeidsverdeling en de omwegproductie zich kunnen ontwikkelen

3) R. J. Ball, *Inflation and the theory of money*, Londen, 1970, blz. 63-78.

4) Karl Brunner en Allen H. Meltzer, The uses of money: money in the theory of an exchange economy, *The American Economic Review*, vol. 61, blz. 784-805.

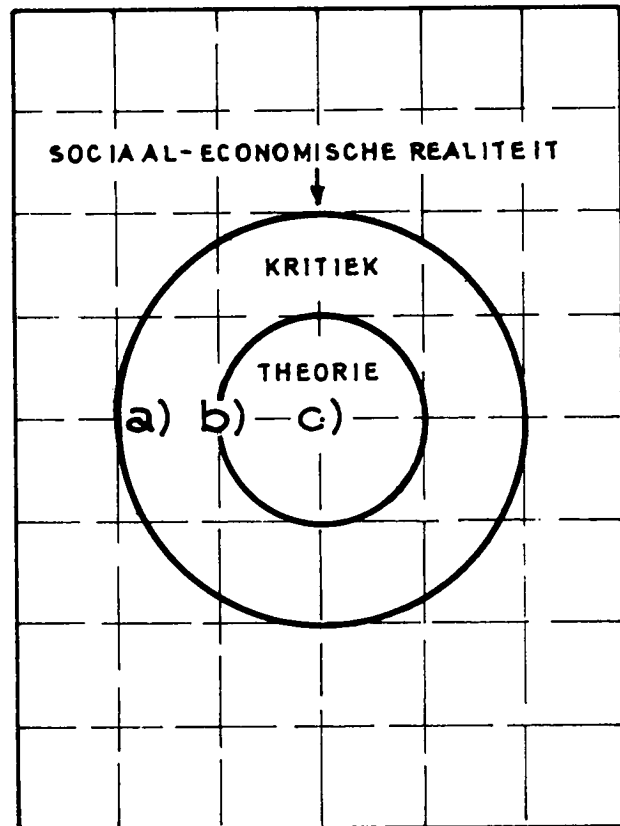
op basis van vrijheid voor eenieder. Dit dominerende monetairistische uitgangspunt heeft tot strekking dat een economisch proces op basis van een beheerst en verantwoord marktverkeer zal leiden tot een stabiel en evenwichtig geheel van prijs-, inkomens- en vermogensverhoudingen. Daarbij speelt het geld een rol welke de monetaristen — vergeleken met Keynes — beschrijven met een nieuwe formulering van het transmissiemechanisme. In het algemeen gaat het er daarbij om hoe het geld inwerkt op het economisch gebeuren.

De keynesiaanse theorie spreekt in dit verband over een zekere invloed via de intrestvoet. Nadien is er eenstemmigheid bereikt over een beïnvloeding via de prijsverhoudingen. Voor de monetaristen bood dat de mogelijkheid om hun ideeën over de transmissie direct te laten aansluiten op de gedachtegang omtrent de vermindering van informatie- en transactiekosten bij geldgebruik. Daarbij is naar voren gebracht — overigens op rudimentaire wijze — dat het geld een speciale vermogensvorm is, welke bij verandering invloed uitoefent op de consumptie, koersen, rendementen, prijzen van kapitaalgoederen en investeringen. In feite staat hierbij een vrijwel niet nader omschreven geheel van stabiele, evenwichtig-economische verhoudingen op de achtergrond — van monetairistische zijde „wird behauptet, dass die Dynamik des privaten Sektors im Grunde sehr stabil ist” (Brunner) — terwijl daarin het geld een essentiële rol speelt. Ter argumentatie hiervoor trachten de monetaristen empirisch stabiele verbanden op te sporen tussen de geldhoeveelheid en relevante macro-grootheden. Als zodanig heeft het onderzoek van Friedman en Schwartz, waarbij tot een nauw verband tussen de geldhoeveelheid en het nationale inkomen in de Verenigde Staten werd geconcludeerd, grote bekendheid gekregen. Hoewel deze relatie niet oorzaakelijk, doch slechts empirisch is vastgesteld, heeft zij geleid tot de opvatting dat de geldhoeveelheid door te grote of te geringe groei en vooral door stoetsgewijze veranderingen de stabiliteit van het economisch proces kan aantasten. De wens om dit te voorkomen inspireerde tot een nieuwe studie van het geldaanbod, welke resulteerde in de conclusie dat de monetaire autoriteiten door regulering van de „money base” en een juiste hantering van de monetair-politieke instrumenten de geldhoeveelheid zó zou kunnen en moeten beheersen dat geen verstoring van de stabiliteit plaatsvindt.

Anders dan de keynesianen, die veel energie steken in een uitgebreide modellenbouw, zijn de monetaristen dus voortdurend op zoek naar stabiele relaties, waarbij het geld een rol speelt. Op grond hiervan spreekt Kalmbach over een gewijzigde methodologische aanpak 5). Hierbij past echter een vraagteken. In feite volgen de neoklassieken, de keynesianen en de monetaristen dezelfde gedragslijn, in zoverre zij het economisch proces vóóronderstellen als een volkomen rationeel geordend geheel. Ter beschrijving hiervan is een eenzijdige bepaling van de data nodig met slechts strikt-rationele verbanden. Verder komen de drie richtingen met elkaar overeen dat zij niet het gehele economische gebeuren in bijzonderheden beschrijven. Elk kiest een deel met als strekking dat — wanneer daarin evenwicht is bereikt — dit het geval is binnen het gehele economische proces. Bij deze extrapolatie ontbreekt echter steeds zekerheid. De neoklassieken beperken zich tot de beschrijving van een micro-evenwicht voor producenten en consumenten. Enerzijds heeft dit een „overall”-karakter omdat daarbij ook het macro-evenwicht veilig is gesteld; anderzijds echter wordt aan de „andere zijde” van de dichotomie geconcludeerd tot de noodzaak om het prijsniveau te stabiliseren.

Keynes licht uit het neoklassieke evenwicht de gelijkheid van besparingen en investeringen; hij merkt op dat in het algemeen niet gelijktijdig „full employment” wordt bereikt. Wanneer met behulp van een gericht overheidsbeleid dat wel het geval zal zijn, is het prijsniveau nog niet eenzijdig bepaald, terwijl daaromtrent vanuit diverse inflatietheorieën wel eisen worden gesteld. De monetaristen schetsen het evenwicht minder duidelijk als een geheel van sta-

Figuur 2. Economische wetenschap



- a) Beoordelende benadering van de sociaal-economische realiteit.
- b) Eenzinnig-logische databeschrijving als basis voor theoretisch denken.
- c) Formulering logische wetmatigheden in het economisch handelen.

biele economische en monetaire verhoudingen waarbinnen het geld een sleutelrol speelt. De stabilisering van het prijsniveau komt daarbij als een zinvolle aangelegenheid binnen het domein van de economische wetenschap, hetgeen een overwinning is van het keynesiaanse dilemma. Vervolgens rijst de vraag hoe het „geheel van stabiele economische en monetaire verhoudingen” methodologisch moet worden geïnterpreteerd. Daarvoor zijn twee mogelijkheden en wel:

- als theoretische ideaaltoestand en als zodanig oriëntatiepunt voor het beleid. Dan past een positieve omschrijving van de vervulling der geldfuncties en is ook het neoklassieke dilemma doorbroken;
- of als praktisch in de recente geschiedenis gegroeide sociaal-economische en monetaire realiteit, welke concreet door de inflatie kan worden aangetast. In dit geval past een negatieve formulering van de geldfunctievervulling.

Dit is het monetairistische dilemma hetgeen nu nader de aandacht vraagt.

Methodologische overweging

De positieve en negatieve formulering van de goede vervulling der geldfuncties waren tot dusver alternatieven. Dit impliceert dat de theoretische aanduiding van een evenwichtig economisch proces — in het kader waarvan de positieve omschrijving plaats moet hebben — strikt gescheiden was van de sociaal-economische en monetaire realiteit, welke met de negatieve formulering wordt bekritiseerd.

5) Peter Kalmbach, *Der neue Monetarismus*, blz. 14-17.

Deze scheiding vloeit voort uit de gangbare wetenschappelijke methode met — in beginsel — een scherpe grens tussen theorie en praktijk. In toenemende mate wordt dit als onbevredigend ervaren. Dat is ook in deze beschouwing het geval, want waarom moeten de negatieve en positieve formulering alternatieven zijn? Een steekhoudend motief hiervoor — indien dat bestaat — is een methodologische aangelegenheid. Daarom noopt de gestelde vraag tot enkele fundamentele opmerkingen omtrent de aard van het economisch denken.

De beoefening van de economische wetenschap omvat steeds kritiek en theorie, hetgeen schematisch is weergegeven in figuur 2. De kritiek heeft tot doel om vanuit de sociaal-economische werkelijkheid te komen tot een eenzinnig-logische databepaling ten dienste van de theorie. Deze laatste heeft vervolgens tot taak om op basis van die data rationele wetmatigheden in het economisch handelen te ontdekken. In de concretisering hiervan heeft de economie nog altijd een neoklassieke strekking omdat de data direct op de grens van kritiek en theorie eenzinnig, met uitsluitend strikt-logische onderlinge relaties worden geformuleerd.

Deze werkwijze, die bijzonder geschikt is voor het ontwerp van een dichotomie, bevat de pretentie het economisch gebeuren tot in de diepste bijzonderheden — die hypothetisch steeds strikt-logisch van aard zijn — te kunnen beschrijven. Dit lukt echter nooit volledig, op grond waarvan een excuus voor „het abstracte beeld van de werkelijkheid” gebruikelijk is. De keynesiaanse benadering liet deze methode intact; slechts de vóóronderstelde neoklassieke evenwichtige regulering door de „invisible hand” werd vaarwel gezegd. Een actief overheidsbeleid vooral ten dienste van de werkgelegenheid kreeg daarbij een positieve waardering; het economisch proces met die strekking werd beschreven op basis van een uitdijende modellenbouw. De monetaristische positie is nog niet duidelijk, want er is een keuzemogelijkheid. Een interpretatie van „het stabiele geheel van economische en monetaire verhoudingen” als een te realiseren theoretisch ideaalbeeld betekenen een handhaving van de neoklassieke methode. De geneigdheid daartoe bij de monetaristen schijnt vrij groot te zijn. Met een interpretatie van het „geheel” als de sociaal-economische realiteit conform figuur 2 wordt een andere weg betreden, op basis van — in feite — een gewijzigde economisch-wetenschappelijke werkwijze. Met het oog daarop vraagt vanaf nu het monetaristisch dilemma vooral vanuit methodologisch gezichtspunt de aandacht.

Daarbij past inleidend de opmerking dat de neoklassieke methode steunt op die analytische sociale ideologie volgens welke een samenleving met een liberale signatuur exclusieve betekenis heeft. In deze denktrant heeft de maatschappijkritiek — als ontwerp van een sociale ideologie — nadrukkelijk een inhoudelijke strekking, waarbij op basis van levensovertuiging of wereldbeschouwing vrij concreet kan worden aangegeven hoe de maatschappij geordend moet zijn. Dit leidt — lettende op figuur 2 — tot de reeds vermelde databepaling direct op de grens van kritiek en theorie. Deze gedragslijn is gebruikelijk.

Recentelijk echter groeit, naast het inhoudelijke aspect, belangstelling voor de maatschappijkritiek als verschijnsel. Daarbij bleek dat die kritiek niet een schets kan zijn van de ideale samenleving los van plaats en tijd. Maatschappijkritiek is steeds een historische aangelegenheid, die inhoudelijk verandert als de samenleving wijzigt (6). Een erkenning hiervan heeft voor de economie als consequentie dat de data kritisch-denkend en waarderend uit de sociaal-economische werkelijkheid worden gelicht. In aansluiting hierop is de theorie niet meer nadrukkelijk gericht op de constructie van een evenwichtsmodel, maar op de logische uitwerking van een maatschappijkritisch geformuleerd probleem. Kritiek en theorie krijgen dan vooral betekenis door hun onderlinge verhouding. De kritiek heeft de theorie nodig voor het onderkennen der consequenties van standpuntbepalingen. Het aangeven van die consequenties is de zin



van de theorie. Daarvoor heeft zij niet steeds afgeronde evenwichtsmodellen nodig. Bij deze methode zijn de negatieve en positieve formulering van de goede geldfunctievervulling geen alternatieven; zij bestaan binnen kritiek en theorie met een zekere afhankelijkheid naast elkaar. Kritisch-negatief gaat het er dan om in hoeverre het geld — vooral door de inflatie — binnen de sociaal-economische werkelijkheid concreet te kort schiet in zijn functievervulling; theoretisch-positief kan daarop aansluitend worden gestreefd naar de formulering van de rol die het geld speelt in een evenwichtsmodel. Omdat dit model nu duidelijker dan bij de gebruikelijke methode slechts hypothetische betekenis heeft, is de behoefte aan een theoretisch-positieve formulering minder urgent. Voorts is het mogelijk dat de theorie het inzicht in het inflatieverschijnsel en achtergronden daarvan vergroot zonder de presentatie van een afgerond evenwichtsmodel. De rationele analyse van wetmatigheden in het economisch gebeuren behoeft niet steeds in het kader van een model plaats te hebben.

Inflatie komt tot uitdrukking in een verandering van het prijsniveau, berekend als de index van een representatief goederenpakket. De statistiek hiervan valt buiten het kader van deze studie; wel lijkt het gewenst even in te gaan op de mogelijkheid van enige prijsniveauwijziging bij gedifferentieerde groei en substitueerbare consumptiegoederen. Dat kan aan de hand van tabel 1, waarbij — denkende aan een grafische weergave — is verondersteld dat de budgetlijn steeds in het midden raakt aan de hoogst bereikbare indifferencecurve, zodat de helft van het beschikbare bedrag voor c_1 , resp. voor c_2 wordt aangewend. Voorts is aangenomen, dat de monetaire autoriteiten de geldhoeveelheid wijzigen conform de mutatie van de eindproducten maal hun prijzen in de vorige periode. In situatie I neemt c_1 toe

Tabel 1. Prijsniveau bij economische groei

	Periode	Arbeidscoëfficiënten a)		Eindproducten		Prijzen		Arbeidspotentieel L	Geldhoeveelheid M
		c_1	c_2	c_1	c_2	P_{c_1}	P_{c_2}		
Uitgangssituatie	0	1	2	30	15	1	2	60	60
I. Comparatief-statisch	1	1/2	2	60	15	0,75	3	60	90
II. Dynamisch	1	2/3	2	45	15	0,833	2,5	60	75
	2	1/2	2	60	15	0,73	2,93	60	87,5

a) Deze coëfficiënt is een breuk met in de teller de arbeid die nodig is voor de productie van een in de noemer vermeld produkt.

6) Een nadere bespreking hiervan bevat onze studie: *Waardering van het economisch denken*, Leiden, 1972, speciaal hoofdstuk III.

met 30; de prijs van dit goed was 1, zodat de geldhoeveelheid stijgt met 30. Voor situatie II geldt dezelfde gedachtegang. Daarmee is in beginsel een afzet tegen constante prijzen mogelijk.

De differentiatie in de groei en de substitueerbaarheid leiden ertoe dat de prijsverhouding verandert. Uit het voorbeeld blijkt een verband tussen die verhouding en het prijsniveau in de loop van de tijd. Wanneer de groei plaats heeft binnen één periode wordt de geldhoeveelheid 90; in twee perioden is dat 87,5. Omdat uiteindelijk telkens hetzelfde goederenpakket wordt verkregen is in het laatste geval het prijsniveau lager. Zo blijkt het theoretisch-consumptieve evenwicht — aangevuld met de norm dat de geldhoeveelheid verandert in die zin, dat in beginsel afzet tegen constante prijzen mogelijk is — een lichte wijziging van het prijsniveau te vragen. De geldwaardedaling van de laatste jaren overschrijdt deze marge echter verre; daarom is het gewenst vanaf nu in plaats van theoretisch-positief de vervulling van de geldfunctie kritisch-negatief te schetsen.

Spaargelden en inflatie

Het geld schiet duidelijk te kort in de vervulling van de ruilmiddelfunctie als het door hyperinflatie niet langer als zodanig wordt aanvaard. Zover kwam het nog niet, ofschoon de laatste tijd diverse valuta's in internationaal verband gebrekkig als ruilgeld functioneren door de wisselkoersflexibiliteit 7). Daarop zal nu de klemtoon niet liggen; de aandacht gaat overwegend uit naar de ontoereikende vervulling van de spaarfunctie. Bijgevolg vormen het aanbod van en de vraag naar spaargelden — en ter beperking voor zover het daarbij gaat om belegging in, resp. verkrijging van middelen via obligaties en aandelen — het uitgangspunt.

Het aanbod van besparingen ter belegging steunt op verwachtingen omtrent toekomstige betalingen. Bij aankoop van obligaties omvatten deze contractuele aflossing en intrestbetaling met stabiliteit van de hoofdsomwaarde en een redelijk rendement. Het gaat er nu om of met de intrestuitkering na aftrek van het inflatieverlies op de hoofdsom aan de rendementsverwachting wordt voldaan. Tabel 2 biedt hieromtrent enig, weinig bemoedigend, inzicht. Ondanks de inflatie bleven, althans tot 1974, de besparingen in Nederland redelijk stabiel. Het inflatieverlies werd weliswaar globaal gecompenseerd, maar het reële rendement was praktisch nihil, resp. negatief als met het fiscale aspect rekening wordt gehouden.

De ondernemer werd, door de invloed van de inflatie op de rente, geconfronteerd met een sterk gestegen intrest. Voor zover hij leende ter financiering van reeds lopende produktieprocessen was het voor hem de vraag in hoeverre doorberekening mogelijk was. Met betrekking tot nieuwe investeringen betekende de hogere intrest een aanzienlijke kostenstijging. Meer algemeen leidde de grote geldwaardedaling van de laatste jaren — met andere verschijnselen — tot een verminderde afzet van vooral duurzame consumptiegoederen, tanende bedrijvigheid en stijgende werkloosheid.

Deze onaangename ervaringen met obligatiebelegging en

Tabel 2. *Besparingen, obligatierendement en prijspeil gezinsconsumptie a)*

Jaar:	1970	1971	1972	1973	1974
Spaarquote . 100	19,8	19,5	20,7	22,1	19,5
Rendement (procentueel) nieuwste drie langlopende staatsobligaties	8,1	7,3	7,0	7,8	9,6
Stijging (procentueel) prijspeil gezinsconsumptie	3,6	7,5	7,8	8,-	9,6

a) Volgens gegevens van het Centraal Planbureau; De Nederlandsche Bank en *Economisch kwartaaloverzicht* AMRO-bank.

-financiering gelden in nog sterkere mate met betrekking tot het aandeel. Voor de houder in doorsnee is dit niet meer dan een effect waarop toekomstig dividend wordt uitgekeerd. Daarbij gaat het er om of men voldoende ver in de toekomst kan kijken ter kapitalisering van komende dividenduikeringen ter bepaling van koerswaarde en rendement. Hierop is tweërlei antwoord mogelijk. In het eerste geval ligt de klemtoon op factoren die min of meer te voorzien en te kwantificeren zijn, zoals omzet en winst. Dan wordt een redelijk-betrouwbare analyse van de toekomstige koers mogelijk geacht. In de tweede benaderingswijze domineren onzekere factoren, welke niet a priori zijn te analyseren, zoals inflatie en politieke spanningen. Dan behoort een redelijk-betrouwbare berekening van de toekomstige aandeelwaarde niet tot de mogelijkheden. De opmerkelijke beweging en voornamelijk daling van de koersen sinds 1968-1969 stelt de aanhangers van de tweede richting overwegend in het gelijk, ofschoon een rationeel-getinte benadering van het koersverloop toch wel mogelijk is. Enerzijds betekent de koop van een aandeel een belegging op lange termijn, want voor een zinvolle koersbepaling moet het dividend over een reeks van jaren worden gekapitaliseerd. Echter, de grootte van het dividend over al die jaren is zó onzeker dat een enigszins betrouwbare berekening vrijwel niet mogelijk is. Daarom bestaat er een begrijpelijke neiging om een actuele situatie — die bemoedigend, maar ook somber kan zijn — te extrapoleren, met grote koersfluctuaties als resultaat. Bijgevolg kunnen vooral in perioden met conjuncturele neergang en structurele stagnatie grote verliezen ontstaan. Uiteraard is dat een rem voor het aanbod van spaargelden ter belegging in aandelen.

De vraag naar besparingen bij aandelenbelegging steunt op de wens om het eigen vermogen te vergroten. De feitelijke ontwikkelingen op dit punt zijn somber 8). Het eigen vermogen van ondernemingen met ter beurse genoteerde aandelen — uitgedrukt in een percentage van het totaal — liep terug van 42,7% in 1965 tot 28,9% in 1971. Wanneer de bank-, krediet- en verzekeringsinstellingen — die uiteraard met een relatief gering eigen vermogen werken — worden afgetrokken, zijn de desbetreffende percentages 58,5 en 46,5. Als vervolgens nog de internationale concerns uit de berekening worden gehaald, zodat de binnenslands werkende ondernemingen resteren, gaat de teruggang van 45,9% naar 37,2%. Deze gang van zaken is in hoofdzaak een gevolg van vier omstandigheden. Ten eerste zijn er relatief-gunstige fiscale omstandigheden in Nederland om met vreemd vermogen te financieren, omdat op uit te keren winsten vennootschaps- én inkomstenbelasting drukt. Ten tweede leidden dalende winstmarges tot afnemende rendementen; mede daardoor was het plaatsen van aandelen moeilijk. Ten derde had de inflatie invloed, want bij een omvangrijke geldwaardedaling stijgen de financieringsbehoeften; op grond van de reeds omschreven overwegingen en de mogelijkheid inflatiewinst te kunnen maken, is er dan een neiging om met vreemd vermogen te financieren. Tot slot bevorderden verwachtingen omtrent de hefboomwerking de financiering met vreemde middelen.

De geschetste gang van zaken bracht met zich mee, dat bij aandelenbelegging op de vragen naar een redelijk rendement en het intact laten van de hoofdsomwaarde in feite geen goed antwoord kan komen; het aanbod van spaargelden voor deze vorm van belegging was bijgevolg gering. Dit betekende voor de ondernemer dat vanuit de kapitaalmarkt slechts een kleine bijdrage kwam tot de vorming van risicodragend kapitaal, met als gevolg dat de vermogensverhoudingen verslechterden. Er is weinig perspectief voor

7) Vergelijk voor een nadere bespreking van dit onderwerp onze studie: *Zwevende koersen sporen aan tot stabiliteitspolitiek, Bank en Effectenbedrijf*, december 1974.

8) A. Bothof, *Financiering van de onderneming in de toekomst, ESB*, 20 maart 1974.

verbetering. Meer in het algemeen kwam, vooral door het verslechterde economische klimaat, de vraag naar voren hoe het aandeel structureel als beleggingsobject moet worden beoordeeld.

Het voorgaande is slechts een begin tot een kritisch-negatieve beschrijving van de onvoldoende geldfunctie-ervulling door de inflatie. Daarmee moge worden volstaan omdat ernstige tekorten bij de vervulling van de spaarfunctie reeds bleken, terwijl de richting waarin de kritisch-negatieve benadering zich beweegt duidelijk werd. Zij is beschouwend en beoordelend, met een bepaald theoretisch inzicht wat begrippen en samenhangen betreft, gericht op het economisch proces in het algemeen. Zo bleek concreet de samenhang van kritiek en theorie, alsmede hun wederzijdse inspiratie. Want op de kritisch-waarderende schets past nu een theoretisch vervolg, in die zin dat abstraherend rationale verbanden worden geanalyseerd. Bij wijze van voorbeeld kunnen uit het voorgaande drie onderwerpen worden gelicht, die in aanmerking komen voor een nadere theoretische beschouwing:

- de verhouding tussen het prijsniveau, de prijsverhoudingen, de sectoraal-gedifferentieerde technische vooruitgang en het monetaire beleid. Daarbij kan concreter dan voorafgaand worden nagegaan, welke beweging van het prijsniveau ongeveer past bij reëel en monetair evenwicht, hetgeen instructief is voor een beoordeling van de prijsniveaubeweging in de loop van de tijd. Dit is een toevoeging aan de zes voorstellen die Sijben onlangs deed voor de verdere ontwikkeling van de monetaire groeitheorie 9);
- de inflatie en de obligatierente. In dit verband trekken drie recente Nederlandse studies de aandacht, waarbij een positieve correlatie tussen obligatierente en geldontwaarding is vastgesteld 10). Daarbij concluderen Fase en Driehuis tot een grotere inflatiecomponent dan Nieuwenburg en Leemreize, omdat laatstgenoemden een uitgebreider vergelijkingstelsel hanteren. Dit laatste is aantrekkelijk omdat dan de aandacht gericht blijft op vrij veel rentebepalende factoren, terwijl het illustreert hoe vlug bij een theoretische analyse blikversmalling optreedt. Intussen zijn de desbetreffende studies van belang omdat concreter dan met tabel 2 ermee wordt aangegeven hoe de inflatie de rente beïnvloedt;
- het aandeel als beleggingsobject, resp. als financieringsmiddel. Daarbij kan met meer theoretische diepgang dan voorafgaand worden nagegaan of het aandeel in zijn huidige vormgeving die twee functies op acceptabele wijze kan uitoefenen.

Conclusie

De theoretische verdieping als hier bedoeld, kan het kritische denken positief stimuleren. Voorts biedt het voorgaande de mogelijkheid voor een goede oplossing van de drie dilemma's, die de wetenschap met betrekking tot het

monetaire beleid tot dusver heeft opgeleverd. Uit de kritisch-negatieve beschrijving van de spaargeldfunctie — hoewel onvolledig — moge zijn gebleken hoe verstoring de inflatie in feite is. Zij leert ook dat op zo'n benadering, aangevuld met theoretische analyses, de economische en monetaire wetenschap in dienstbaarheid aan het beleid ter stabilisering van het prijsniveau momenteel de nadruk moet leggen. Een theoretisch-positieve formulering van de geldfunctie-ervulling in het kader van een evenwichtsmodel is vrijwel vruchteloos.

Deze gedachtengang brengt de stabilisering van het prijsniveau methodologisch binnen het werkgebied van de economische wetenschap, zodat het een oplossing van het keynesiaanse dilemma bevat. Voorts bevat het de wens tot een uitgebreider databepaling dan met de dichotomie binnen de neoklassieke theorie gebruikelijk is. Wanneer daartoe wordt overgegaan is een positieve formulering van de vervulling der geldfuncties in beginsel mogelijk en dat betekent een overwinning van het neoklassieke dilemma. Veel betekenis heeft dat echter niet, want de wetenschap gaat eerst dan het beleid, gericht op stabilisering van het prijsniveau, constructief ondersteunen als zij voor het monetairistische dilemma een juiste oplossing heeft gevonden. Een interpretatie van „het geheel als stabiele en economische verhoudingen” als een theoretische ideaaltoestand verdient daartoe niet de voorkeur. Het is beter dat geheel te beschouwen als de recentelijk gegroeide sociaal-economische realiteit, die nu concreet door de inflatie kan worden aangetaast. Dit passen van het monetairisme in de gewenste methodologische ontwikkeling van het economisch denken in het algemeen biedt de mogelijkheid voor kritiek en theorie om constructief inzichten te formuleren voor een geldwaardestabiliserend beleid. Als resultaat daarvan komen wetenschap en beleid in het spanningsveld dat de inflatie voor hen oproept op een juiste wijze tegenover elkaar.

Deze beschouwing is van inleidende aard. Bij de uitwerking gaat op de eerste plaats de aandacht uit naar het stabiele prijsniveau in het geheel van monetair-politieke doelstellingen. Daarna is het gewenst in te gaan op de aard en de samenstelling van de liquiditeitenmassa, alsmede op het doseren en hanteren van de monetair-politieke instrumenten. Als sluitstuk komt de beoordeling van het monetaire beleid vanuit wetenschappelijk gezichtspunt in aanmerking.

C. J. Rijnvos

9) J. J. Sijben, *Geld en economische groei*, Leiden, 1974, blz. 384-389.

10) — M. M. G. Fase, Bond yields and expected inflation - A quantitative analysis of the Dutch experience, *Economic Quarterly Review*, AMRO-bank, september 1972.

— W. Driehuis, Diagnosis and prognosis of cyclical fluctuations on behalf of government and business, *Economic Quarterly Review*, AMRO-bank, juni 1973;

— C. K. F. Nieuwenburg en H. J. Leemreize, The capital market interest rate in the Netherlands: an empirical study, *Economic Quarterly Review*, AMRO-bank, maart 1974.

Ook na het lezen van dit 3000e ESB-nummer bestaan er vier mogelijkheden: 1. u bent reeds abonnee; 2. u vult onderstaande bon in; 3. u wilt deze pagina niet verminken en schrijft de bon over; 4. u belt gewoon het nummer (010) 14 55 11 (tst. 3701).

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM:

ADRES:

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):

Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan: ESB,

Antwoordnummer 2524
ROTTERDAM

Handtekening:

ESB

Mededeling

Lonen, investeringen en werkgelegenheid

Op dinsdag 20 mei a.s., 19.30 uur, organiseert Panta Rei, de Kring van Afgestudeerden der EUR een openbare bijeenkomst over: „Lonen, investeringen en werkgelegenheid”. Inleiders zijn: Prof. Dr. Th. van de Klundert, Drs. F. Muller en E. Broekema.

Plaats: Erasmus Universiteit Rotterdam, Burg. Oudlaan 50, zaal D-5. Inlichtingen: Drs. J. Hartog, tel.: (010) 14 55 11, tst. 34 94.

Werken en welzijn

DRS. J. A. M. HEIJKE

Traditioneel gezien, wordt onder arbeidsmarkt verstaan de functionele plaats waar arbeid wordt gevraagd en aangeboden. In dit artikel maakt Drs. J. A. M. Heijke, hoofd van de Afdeling Arbeidsmarktonderzoek van het Nederlands Economisch Instituut, duidelijk dat deze definitie voor een bespreking van de welzijnsproblematiek met betrekking tot de arbeid niet adequaat is. Immers, de arbeidskracht fungeert niet alleen als aanbieder van arbeid, maar ook als vrager van een aantal materiële en immateriële middelen ten behoeve van zijn welzijn. Bovendien is de ondernemer niet alleen vrager, maar ook aanbieder. Aldus bestaan er spanningen tussen hetgeen de partijen op de arbeidsmarkt verlangen en de feitelijke situaties. Drs. Heijke geeft eerst een verbale omschrijving van die spanningen. Aan het eind van zijn artikel construeert hij een aantal indicatoren ten behoeve van een doeltreffend arbeidsmarkt-beleid, waarmee die spanningen kunnen worden gemeten.

Welzijn

Het is verleidelijk om in een periode van grote werkloosheid het ontstaan en het karakter van, alsmede de remedie tegen de werkloosheid als thema van een artikel over de arbeidsmarkt te kiezen. Veel van wat thans en op lange termijn van belang is voor de welzijnspositie van hen die werken, zou dan echter buiten beschouwing blijven. Daarom wordt in dit artikel dit welzijnsaspect als thema gekozen. De rechtvaardiging daarvan ligt dus in het feit, dat *dit* ook onder de huidige omstandigheden het centrale vraagstuk is van de arbeidsmarkt. De werkloosheid vormt een facet van deze wijdere problematiek, en zal slechts als zodanig ter sprake komen.

Voor onze beschouwing over werken en welzijn is het noodzakelijk het begrip welzijn nader te definiëren. In navolging van Pigou stellen wij dat iemands welzijn wordt bepaald door de mate waarin zijn verlangens zijn vervuld ¹⁾. Maar als we streven naar welzijnsverhoging, om wiens welzijn gaat het dan en welke verlangens moeten worden vervuld?

Het streven naar welzijnsverhoging is uiteraard uiteindelijk gericht op het welzijn van individuen. Acties daartoe kunnen worden ondernomen door de individuen zelf of door de groeperingen (collectiva) die zich met hun belangen bezighouden, zoals overheden, vakbonden enz. Door collectiva ondernomen acties behoeven niet direct gericht te zijn op de verbetering van de positie van individuen, maar zullen vaak voortvloeien uit collectief geformuleerde verlangens en zullen maatregelen betreffen die de positie van groepen als zodanig beogen te verbeteren. In verband met de arbeidsmarkt kan in dit laatste geval worden gedacht aan zaken als collectieve arbeidsovereenkomsten, arbeidswetgeving en loonsubsidies.

Verlangens die men wil vervullen zijn er velerlei; te veel om op te noemen. Men kan ze echter wel rubriceren. Een indeling naar verlangens in de consumptieve sfeer (bijv. met betrekking tot de voeding, de recreatie en het wonen) en verlangens in de sfeer van het arbeidsleven (bijv. met betrekking tot het uit te oefenen beroep, de arbeidstijd, de

carrièreperspectieven en het loon) is voor de gang van ons betoog voldoende.

Men kan trachten zijn verlangens te vervullen door acties te ondernemen, zoals de aanschaf van verbruiksgoederen, het veranderen van woonplaats of het veranderen van baan. Het zal niet steeds mogelijk zijn de bevrediging van zowel consumptieve verlangens als die met betrekking tot het verrichten van arbeid te maximaleren. Beperkingen worden immers opgelegd door de goederenvoorziening, het beschikbare inkomen, de geografische afstanden en de tijd. Dit dwingt het individu tot het afwegen van zijn wensen, zowel binnen de arbeids sfeer en binnen de consumptieve sfeer, als tussen beide sferen. Zo beperkt de arbeidstijd de beschikbare tijd voor consumptieve activiteiten en is het vaak niet mogelijk een fraaie woonomgeving te combineren met een aantrekkelijke baan in de onmiddellijke nabijheid.

Beperkingen ten aanzien van de keuzemogelijkheden worden ook opgelegd door allerlei institutionele regelingen — bijv. regelingen over de arbeidstijd —, welke een neerslag vormen van normen en waarden in onze maatschappij.

Bij het streven naar welzijnsverhoging zal het individu niet alle effecten van zijn handelen in beschouwing nemen. Het bestaan van een arbeidsverdeling en de gedeeltelijke loskoppeling van inkomens van het verrichten van arbeid leiden ertoe, dat bij verminderde individuele arbeidsprestatie weliswaar de totale goederenvoorziening wordt verkleind, maar dat het betrokken individu hiermede slechts in beperkte mate wordt geconfronteerd. Immers, hij verbruikt de zelf voortgebrachte „produkten” nauwelijks en bij volledige handhaving van zijn inkomen kan hij een onverminderde claim op goederen blijven uitoefenen.

Behoeft het voorgaande voor het individu geen problematische aangelegenheid te zijn, voor de maatschappij als geheel is dit wel degelijk het geval. Ter verduidelijking van dit laatste zullen wij hiervan een tweetal voorbeelden geven,

1) A. C. Pigou, Some aspects of welfare economics, *American Economic Review*, vol. XLI, juni 1951, blz. 288.

die ieder voor zich nopen tot een kritische houding met betrekking tot de consistentie van het geheel van normen en waarden in de maatschappij.

Het eerste voorbeeld betreft de toepassing van het door arbeidsbureaus gehanteerde begrip „passend werk”. Heeft de definitie van „passend werk” een zodanige inhoud of wordt het zodanig toegepast dat het in feite aan werklozen zelf wordt overgelaten te beoordelen welk werk voor hen geschikt is, dan aanvaardt men het risico dat openstaande arbeidsplaatsen niet worden bezet en potentiële produktieve mogelijkheden onbenut blijven. Dit zou strijdig zijn met het maatschappelijke verlangen de produktie op te voeren ten einde aan allerlei consumptieve verlangens te kunnen voldoen, die overigens uiteraard ook gericht zullen zijn op een verbetering van de welzijnspositie van minder bedeelde groepen.

Zou een schaarste aan energie of grondstoffen of de voortschrijdende vervuiling van het natuurlijk milieu leiden tot de maatschappelijke wens om de produktiedoelen lager te stellen, dan zou men in conflict kunnen komen met het streven steeds meer en meer aantrekkelijke banen te creëren voor arbeidskrachten die méér geschoold werk willen verrichten en die zich ten volle willen ontplooiën.

Nu impliceren deze voorbeelden beslist geen dilemma's. Oplossingen zijn mogelijk. Het is daarbij wel een kwestie van afwegen, een kwestie dus van plussen, minnen en waarde-oordelen.

Met het voorgaande hopen we aannemelijk te hebben gemaakt dat met betrekking tot de arbeid een pakket verlangens te onderscheiden is, dat zijn plaats heeft naast de wensen met betrekking tot andere maatschappelijke deelgebieden. De posities van de individuen op de arbeidsmarkt maken derhalve deel uit van de sociale welzijnsfunctie. In het nu volgende, waar we zullen ingaan op de bevestiging van verlangens voor zover deze *direct* voortvloeit uit de situatie op de arbeidsmarkt, beperken we ons derhalve tot een partiële welzijnssituatie.

Evenwicht

Traditioneel gezien, wordt onder „arbeidsmarkt” de functionele plaats verstaan waar arbeid wordt gevraagd en aangeboden. Men kan zich afvragen of deze definitie voor een bespreking van de welzijnsproblematiek met betrekking tot de arbeid geheel adequaat is.

Het begrip arbeid is multidimensioneel. Een persoon die arbeid aanbiedt, biedt in feite een complex vaardigheden en kennis aan en heeft tevens een aantal verlangens, niet alleen met betrekking tot het loon, maar ook met betrekking tot de aard van het werk, de werkomstandigheden, de woon-werkafstand, de arbeidstijd en de promotiekansen. De vrager naar arbeid wil een aantal verlangens met betrekking tot de kennis en vaardigheden van arbeidskrachten, en hun persoonlijkheidsstructuur vervuld zien. Daarnaast fungeert hij ook als aanbieder van een arbeidspositie op een bepaalde geografische plaats, waaraan gekoppeld is een aantal aantrekkelijke en onaantrekkelijke taken, een bepaalde loonshoogte en een zekere status.

Omdat aan de arbeid meerdere dimensies te onderkennen zijn, blijkt bij nader inzien het begrip arbeid niet geheel duidelijk te zijn. Voorts fungeert de arbeidskracht niet alleen als aanbieder, maar ook als vrager (bijv. naar loon, zelfstandig werk) en vervult de ondernemer niet louter de rol van vrager, maar hij is tevens aanbieder (van een arbeidspositie). Hierbij komt nog, dat door het optreden van collectiva met eigen verlangens het aantal marktpartijen niet altijd tot twee beperkt blijft. In het kader van het welzijnsstreven zou misschien moeten worden gesproken van de arbeidsmarkt als het maatschappelijke deelgebied, waar gestreefd wordt naar een bevrediging van behoeften voor zover deze behoeften door het verrichten of laten verrichten van arbeid kunnen worden bevredigd.



Een baan per radio

Deze definitie brengt duidelijk tot uitdrukking dat de centrale probleemvelden van de arbeidsmarkt worden gevormd door de spanningen tussen de gewenste en de feitelijke situatie en door de mogelijkheden voor arbeidskrachten, ondernemers en collectiva, deze spanningen te verkleinen. Immers, deze spanningen bepalen de mate van behoeftebevrediging (dus het welzijn in de zin van Pigou), terwijl ze kunnen worden verkleind door het aanpassen van de verlangens of van de arbeidssituatie.

Laten we de collectiva buiten beschouwing, dan zijn een drietal spanningsverhoudingen op de arbeidsmarkt te onderscheiden:

1. de verhouding tussen de wensen van arbeidskrachten en de voor arbeidskrachten relevante arbeidsmarktsituatie, gekenmerkt door factoren als verdiend inkomen, woon-werkafstand en het vervulde beroep;
2. de discrepantie tussen de wensen van ondernemers en de voor ondernemers relevante situatie op de arbeidsmarkt, gekenmerkt door factoren als het betaalde inkomen en de functievervulling;
3. de discrepantie tussen de verlangens van de arbeidskracht met betrekking tot zijn arbeidssituatie en hetgeen de ondernemer wenselijk acht.

De hier onderscheiden discrepanties zijn onmiddellijk gerelateerd aan de welzijnspositie van arbeidskrachten en ondernemers, waarbij men — met enige goede wil — de positie van de laatsten als een afgeleide kan beschouwen van de welzijnseisen van de uiteindelijke afnemers van de door hen vervaardigde produkten, derhalve de consumenten. Worden de onder 1 en 2 genoemde discrepanties kleiner, dat wil zeggen, komen wensen en feitelijke situatie dichterbij elkaar te liggen, dan is de mate van bevrediging — en dus ook het welzijn — hoger. Het welzijn is dus omgekeerd evenredig met de omvang van de discrepanties tussen verlangens en feitelijke situatie.

De verlangens van arbeidskrachten en ondernemers en daarmee de discrepanties kunnen op tal van zaken betrek-

king hebben, die voor een deel reeds in het voorgaande terloops zijn genoemd. Willen we trachten een opsomming van categorieën te geven, dan zou dit kunnen leiden tot een indeling naar factoren betreffende de organisatiestructuur (bijv. het aantal geleidingen en posities daarin); de te verrichten taken (routinekarakter, prestatieniveau enz.); de werkomstandigheden (bijv. lawaai, stank, verlichting); de arbeidsduur (dagelijkse werktijd) en de arbeidsperioden (perioden van de dag, dagen in de week, spreiding over het jaar); de financiële beloningen (bijv. het loon, overuren, tantième); de woon-werkafstand; het toekomstperspectief (bijv. de mogelijkheden om „vooruit” te komen, kansen op ontslag en relatieve inkomensdaling); het bedrijf als sociale gemeenschap (bijv. relaties met collega's).

Aangenomen mag worden dat bovengenoemde discrepanties aanleiding kunnen geven tot acties van arbeidskrachten en ondernemers om hun situatie te verbeteren en daarmee hun welzijn te verhogen. Arbeidskrachten kunnen onderhandelingen openen met de werkgever om hun situatie te verbeteren. Een arbeidskracht kan ook trachten zijn relatieve positie te verbeteren door werk te zoeken bij een andere produktiehuishouding. De discrepanties kunnen voor hem zo groot zijn (bijv. bij werkloosheid), dat hij zelfs bereid is te solliciteren naar een positie buiten het beroep waarvoor hij indertijd is opgeleid. Lukt het hem niet door deze acties zijn verlangens te bevredigen dan blijven spanningen bestaan die aanleiding kunnen geven tot verschijnselen als om- en herscholing, absentieïsme, frustraties en verminderde arbeidsprestaties.

Ondernemers kunnen hun discrepanties bijv. verkleinen door posities waarvoor moeilijk arbeidskrachten te krijgen zijn op te heffen via mechanisatie of door ze voor arbeidskrachten aantrekkelijker te maken via een herindeling van functies in het bedrijf. Ook voor hen zal gelden dat de situatie nooit geheel bevredigend wordt.

De aard der verlangens met betrekking tot het vervullen van een arbeidspositie zal uiteraard verschillend zijn naar het beroep, het opleidingsniveau, de leeftijd, het geslacht en de woonregio van de arbeidskracht. Een nadere bestudering van spanningsverhoudingen tussen verlangens en arbeidssituatie kunnen weer andere indelingen noodzakelijk maken, bijv. naar gezinssituatie. De wensen van ondernemers zullen variëren naar bedrijfstak.

Voor een goed inzicht in bestaande discrepanties dient men uiteraard rekening te houden met verschillen in arbeidssituatie. Dit maakt voor arbeidskrachten en ondernemers (m.b.t. de bezette arbeidsposities) minstens een indeling van hun arbeidssituatie naar functie, bedrijfstak en werkregio gewenst. Daarnaast zou men voor arbeidskrachten nog de extreme situatie „werkloos” en voor ondernemers de extreme situatie „vacature” moeten onderscheiden.

Kornai 1) definieert economisch evenwicht als een toestand waarin geen der deelhebbers aan het economisch leven er belang bij heeft zijn gedrag te veranderen en daarmee het evenwicht te verstoren. Dit zal naar onze mening het geval zijn indien deze deelhebbers geen mogelijkheden meer zien hun situatie te verbeteren. Deze evenwichtstoestand kan door gebrek aan mogelijkheden een compromissituatie inhouden, waar nog steeds spanningen bestaan tussen behoeften en feitelijke situatie (label evenwicht). Er zal pas sprake zijn van een stabiel evenwicht op de arbeidsmarkt als zowel voor arbeidskrachten als voor ondernemers de discrepanties gelijk aan nul zijn.

De onder 3. genoemde discrepantie brengt ons op een verdere nuancering van het evenwichtsbegrip. Indien de verlangens van arbeidskrachten en ondernemers met elkaar overeenstemmen, zou gesproken kunnen worden van arbeidsmarktevenwicht *ex ante*. Arbeidskrachten en ondernemers, eventueel met behulp van anderen, behoeven dan nog slechts hun arbeidssituatie aan te passen ten einde ieders bevredigingspeil te maximaleren. Zijn de door arbeidskrachten en ondernemers ervaren spanningen tussen ver-

langens en arbeidsmarktsituatie verdwenen, dan zou kunnen worden gesproken van arbeidsmarktevenwicht *ex post*.

In de praktijk zal nooit een aldus gedefinieerde stabiele evenwichtssituatie worden bereikt. Exogene invloeden kunnen bijv. beletten dat de arbeidssituatie bevredigend wordt aangepast. Bovendien kunnen tijdens het proces van aanpassing van de arbeidssituatie de behoeften zodanig zijn veranderd, dat geen overeenstemming meer bestaat tussen de wensen van arbeidskrachten en die van ondernemers.

Men zal zich afvragen welke betekenis dan nog aan het evenwichtsbegrip moet worden toegekend. Een goede definitie van de evenwichtstoestand, dus van de toestand die door arbeidskrachten en ondernemers als geheel bevredigend wordt ervaren, geeft de mogelijkheid deze te vergelijken met de feitelijke toestand. De „afstand” tussen beide toestanden van de arbeidsmarkt kan dan worden uitgedrukt in discrepanties, die aangeven in welke richting en in welke mate arbeidsmarktgrootheden moeten veranderen om de evenwichtstoestand zo dicht mogelijk te kunnen benaderen. Tevens kan dan worden vastgesteld in hoeverre voortgaande verbeteringen voor een van beide partijen, ten koste gaan van de welzijnspositie van de ander.

Indicatoren

Een doeltreffend arbeidsmarktbeleid, dat gericht is op een verbetering van de welzijnspositie van de bij het arbeidsproces betrokkenen, vereist, dat een duidelijk inzicht bestaat in de spanningsverhoudingen die in het voorgaande zijn besproken. Cijfers van werkloosheid en onbezette arbeidsposities geven de evenwichtstoestand op de arbeidsmarkt slechts ten dele weer. Wij zouden de ontwikkeling van een indicatorensysteem willen bepleiten, waarin de spanningsverhoudingen tussen verlangens en feitelijke arbeidssituatie, zoals deze worden onderkend door de groeperingen die bij het arbeidsproces zijn betrokken, beter tot uitdrukking worden gebracht. Dit vereist een nader inzicht in de factoren die de aantrekkelijkheid van een arbeidspositie bepalen en in de mate waarin zij daartoe bijdragen, alsmede in de samenhang tussen discrepanties en een aantal — statistisch gemakkelijker te verifiëren — gevolgen van min of meer geslaagde aanpassingen aan ervaren onevenwichtigheden, zoals veranderingen van arbeidspositie, absentieïsme, vrijwillige werkloosheid, bedrijfsmigratie enz. 3).

We zullen nu een eerste theoretische aanzet geven voor de ontwikkeling van een systeem van indicatoren voor de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt.

In eerste aanleg beperken we ons tot het geografisch-ruimtelijke aspect van de arbeidsmarkt.

We geven de aantrekkelijkheid van een arbeidspositie in regio i voor een *arbeidskracht* die in regio h woont aan met a_{hi} . Voorts nemen we aan dat de aantrekkelijkheid van deze positie een dalende functie is van de afstand tussen i en h . Deze afstand geven we aan met d_{hi} .

Een simpele functie die de genoemde eigenschap heeft is

$$a_{hi} = e^{-\alpha d_{hi}} \quad (1)$$

De coëfficiënt α geeft de mate aan waarmee de aantrekkelijkheid van een arbeidspositie afneemt naarmate de afstand toeneemt. De afstand d_{hi} moet worden opgevat als de generaliseerde verkeerskosten (geldkosten, tijd en moeite),

2) J. Kornai, *Anti-equilibrium; on economic systems theory and the tasks of research*, Amsterdam/Londen, 1971, blz. 25.

3) Een dergelijk indicatorensysteem zou een welkome aanvulling betekenen op het door de Commissie Opvoering Produktiviteit voorgestelde sectoraal informatiemechanisme dat voor het bedrijfsleven zou moeten worden ontwikkeld. Zie voor deze voorstellen: Commissie Opvoering Produktiviteit/SER, *Structurele vernieuwing in sectoraal verband, basisplan voor de ontwikkeling van een sectoraal informatiemechanisme*, Den Haag, 1972.

waarvan de hoogte mede afhangt van het transportmiddel waarover de arbeidskracht de beschikking heeft.

De minimumwaarde die a_{hi} kan aannemen, is nul. Deze waarde wordt bereikt voor $d_{hi} \rightarrow \infty$. De maximumwaarde

van de aantrekkelijkheid van een positie is één, welke wordt bereikt voor $d_{hi} = 0$.

De coëfficiënt a zal van individu tot individu verschillen. Het zal echter mogelijk zijn groepen samen te stellen waarbinnen de a 's weinig verschillen. Bij deze indeling naar groepen kan aan de eerder genoemde indeling naar sociale groep, leeftijd en geslacht worden gedacht.

De aanboddiscrepancie werd gedefinieerd als de verhouding tussen de verlangde situatie en de feitelijke situatie. Arbeidskrachten zullen streven naar een zo aantrekkelijk mogelijke arbeidspositie. Als de feitelijke situatie wordt aangegeven met a_{hi} , behorend bij een bepaalde d_{hi} , dan is de discrepantiecoëfficiënt voor een individu

$$T_h^s = \frac{\max(a_{hi})}{a_{hi}} \quad (2)$$

Omdat $\max(a_{hi}) \equiv 1$ (de woon-werkafstand is dan nul), is de discrepantiecoëfficiënt gelijk aan

$$T_h^s = \frac{1}{a_{hi}} = e^{ad_{hi}} \quad (3)$$

In het voorgaande werd slechts aandacht besteed aan het geografisch-ruimtelijke aspect van de arbeidsmarkt. Er zal nu tevens op het beroepsaspect worden ingegaan. Hierbij zal het mogelijk blijken dezelfde benadering toe te passen als bij de woon-werkafstand. Daartoe wordt het begrip „beroepenafstand” ingevoerd 4). Dit begrip kan voorlopig worden gedefinieerd als de reciproke van de neiging van het ene beroep naar het andere over te stappen, ceteris paribus.

De afstand tussen twee beroepen wordt aangegeven met δ_{jm}^s . Het superscript s geeft aan dat de afstand wordt gezien vanuit het standpunt van de arbeidskracht. De indices j en m geven respectievelijk aan het beroep waarvoor men is opgeleid en het beroep dat men in feite uitoefent. De aantrekkelijkheid van het vervullen van een arbeidspositie in beroep m voor iemand die opgeleid is voor j neemt toe naarmate δ_{jm}^s kleiner is. Een eenvoudige functie die hieraan voldoet is

$$a_{jm}^s = e^{-\delta_{jm}^s} \quad (4)$$

Omdat de afstand tussen beroepen nog geen duidelijke dimensie heeft, is δ_{jm}^s niet van een coëfficiënt voorzien. Ook de waarde van a_{jm}^s ligt tussen nul en één.

De aantrekkelijkheidsfunctie waarin zowel het geografische als het beroepsaspect is opgenomen, kan worden geschreven als

$$a_{hi}^{jm} = e^{-ad_{hi}} \cdot e^{-\delta_{jm}^s} = e^{-a\left(\frac{\delta_{jm}^s}{a} + d_{hi}\right)} \quad (5)$$

De term $\frac{\delta_{jm}^s}{a} + d_{hi}$ is een optelling van de elementen $\frac{\delta_{jm}^s}{a}$ en fysieke afstand. Het element $\frac{\delta_{jm}^s}{a}$ heeft dus de dimensie fysieke afstand.

De discrepantiecoëfficiënt voor de arbeidskracht die opgeleid is voor beroep j en in regio h woont, wordt nu

$$(T_h^s)^j = e^{ad_{hi}} + \delta_{jm}^s \quad (6)$$

Voor de betrokken arbeidskracht is sprake van evenwicht

als de woon-werkafstand en de beroepenafstand gelijk aan nul zijn (dus als $d_{hi} = 0$ en $\delta_{jm}^s = 0$). In dat geval is $(T_h^s)^j = 1$.

Is geen sprake van evenwicht, dan is $(T_h^s)^j > 1$.

We zullen nu de discrepantiecoëfficiënt afleiden voor een ondernemer. Men zou ervan uit kunnen gaan, dat ondernemers indifferent staan tegenover de woon-werkafstanden die hun arbeidskrachten afleggen. Met betrekking tot het beroep zal de ondernemer „afstanden” onderkennen tussen het beroep dat vereist wordt en het beroep waarvoor de arbeidskracht die de positie vervult is opgeleid. De door ondernemers ervaren beroepenafstanden behoeven niet gelijk te zijn aan de afstanden zoals deze door de arbeidskrachten zelf worden onderkend. In de aantrekkelijkheidsfunctie voor ondernemers met betrekking tot de bezetting van arbeidsposities in beroep m in regio i is de beroepenafstand dan ook van een superscript d voorzien. De aantrekkelijkheidsfunctie luidt

$$c_i^{jm} = e^{-\delta_{jm}^d} \quad (7)$$

De discrepantiecoëfficiënt voor de ondernemer met betrekking tot de vervulling van een arbeidspositie in regio i luidt

$$(T_i^d)^m = \frac{1}{c_i^{jm}} = e^{\delta_{jm}^d}$$

Voor de ondernemer is sprake van evenwicht als $\delta_{jm}^d = 0$, dan is $(T_i^d)^m = 1$ (8)

Door aggregatie van deze coëfficiënten over arbeidskrachten, arbeidsposities en ondernemingen kunnen voor groepen, bedrijfstakken en regio's indicatoren worden afgeleid, die een meer bevredigend inzicht geven in de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt, dan werkloosheidscijfers en cijfers van onbezette arbeidsposities alleen 5).

De verdere ontwikkeling van het indicatorensysteem zal moeten gaan in de richting van het opnemen van nieuwe variabelen in de aantrekkelijkheidsfuncties en het maken van onderscheidingen naar groepen en bedrijfstakken. We hebben hiervoor reeds een aantal suggesties gedaan. Met betrekking tot de aanboddiscrepancies kunnen aanknopingspunten worden gevonden bij verrichte arbeidssatisfactiestudies 6). Ook zal meer inzicht moeten worden verkregen in de meest geschikte mathematische vorm van de op te stellen aantrekkelijkheidsfuncties. Vervolgens is empirisch onderzoek noodzakelijk om de hoogte van de coëfficiënten vast te stellen 7).

Na succesvolle resultaten bij het empirische onderzoek zal niet alleen een indicatorensysteem van spanningen op de arbeidsmarkt zijn verkregen, maar zal ook het inzicht in de factoren die ten grondslag liggen aan de reeds genoemde aanpassingsprocessen op de arbeidsmarkt, zoals migratie, herscholing en verschijnselen als absentisme en verminderde werklust, aanzienlijk zijn verdiept.

J. A. M. Heijke

4) Naar een idee van Prof. Dr. L. H. Klaassen.

5) Vgl. hiervoor J. A. M. Heijke, L. H. Klaassen en C. J. Offereins, *Naar een arbeidsmarktmodel*, Groningen, 1975 (verschijnt binnenkort), alsmede Leo H. Klaassen en Hans Heijke, *Some indicators of regional labour-market equilibrium*, Series: *Foundations of empirical economic research*, Netherlands Economic Institute, Rotterdam, 1975/2. In beide publicaties worden regionale spanningsindicatoren afgeleid waarin ook werkloosheid en openstaande vraag expliciet zijn opgenomen.

6) Vgl. de overzichtsstudie J. Berting en L. U. de Sitter, *Arbeidsatisfactie; theorie, methodiek, feiten*, SISWO, Assen, 1971.

7) Een aanzet voor een empirische verificatie van de aantrekkelijkheidsfuncties wordt gegeven in Leo H. Klaassen en Hans Heijke, t.a.p., blz. 12-15.

Inkomensverdeling, arbeidsvreugde en vrije tijd

PROF. DR. W. ALBEDA

Uit de recente discussies over de inkomensverdeling mag worden afgeleid dat een rechtvaardige inkomensverdeling een zeer belangrijke sociaal-economische doelstelling is. In dit artikel beweert Prof. Albeda, rector van de Stichting Bedrijfskunde te Delft, dat de inkomensverdeling niet los mag worden gezien van de arbeidstijd, de arbeidsvreugde en de mate waarin de verschillende bevolkingsgroepen profiteren van de collectieve voorzieningen. En wel vooral omdat er altijd een zekere inkomensongelijkheid zal blijven bestaan. De auteur komt tot de conclusie dat zelfs indien de inkomensverdeling tegelijk met de vorenstaande factoren wordt beschouwd, de verdelende rechtvaardigheid niet het enige en allesbeheersende beginsel kan zijn. Er blijven verschillen die zich nooit geheel laten nivelleren.

Inkomensverdeling

Naarmate het pessimisme ten aanzien van de groei sterker wordt, neemt de belangstelling voor de inkomensverdeling toe. Groei en herverdeling van inkomens zijn immers tot op zekere hoogte alternatieven. Bij een redelijke economische groei is de redenering geloofwaardig, dat een paar jaar groei aan de laagst betaalden meer inkomen kan toespelen, dan welke herverdeling ook. Omdat herverdeling risico's inhoudt voor de efficiency en dus ook voor de groei, is het verstandig kalm aan te doen met de herverdeling zolang de groei zeker is. Anders wordt het op het moment, dat de groei in gevaar komt. Wanneer men de groei niet meer wil of niet meer aandurft, omdat ze risico's inhoudt in verband met milieu, grondstoffenschaarste e.d., komt de gehele problematiek anders te liggen. Twijfel aan de groei en herverdeling horen bij elkaar.

Toch blijft de redenering dat herverdeling risico's in zich heeft, waarde behouden. Juist wanneer de groei niet langer vanzelfsprekend is, wordt efficiency een belangrijke eis. Elke redenering die vóór afremming of selectieve beheersing van de groei pleit, zal ook pleiten voor efficiency bij de produktie. Uiteraard tenzij men met alle geweld minder produktie wil, een houding die weliswaar voorkomt, maar die mij niet zo relevant schijnt bij wat ik begrijp van de mogelijkheden. Een redenering, die uit welke motivering ook voorzichtigheid bepleit ten aanzien van de groei, moet leiden tot de conclusie, dat men met de beschikbare arbeid, energie en grondstoffen een maximale produktie moet zien te bereiken. De hypotheek die op de herverdeling rust, komt er, althans bij mijn veronderstellingen, niet vanaf bij een vertraagde groei.

Wie de huidige inkomensverdeling te ongelijk acht, zal dan wel streven naar spreiding der inkomens, maar zich daarbij voortdurend moeten blijven realiseren, dat men met inkomensverschillen die een wezenlijke economische functie hebben, voorzichtig moet omspringen.

Er blijft verschil van mening over de vraag of en in welke mate de inkomensverdeling werkelijk meer gelijk wordt naarmate de ontwikkeling voortschrijdt. Terwijl er op den duur een neiging schijnt te bestaan, dat dividend, pacht en ook winst, als onderdeel van het inkomen in totaal in bete-

kenis afnemen (tabel 1), blijkt dat de onderlinge verhouding tussen de verschillende loongroepen minder aan verandering onderhevig is 1).

Tabel 1. Bestanddelen van het overig inkomen in % van het nationale inkomen tegen factorkosten

	1930	1938	1948	1958	1968
Dividenden	13,5	10,5	1	2,5	1
Rente-inkomens	1,5	1	1,5	1,5	1,5
Netto huren	6,5	8	1,5	2	2
Pachten	4	3	1	0,5	0,5
Totaal „passief“ inkomen	25,5	22,5	5	6,5	5
Primair inkomen van nv's en overheids- bedrijven	5	9	9,5	10	9
Overig winstinkomen	2,5	1,5	3	8,5	7
Totaal overig inkomen	33	33	17,5	25	21

(Bron: Nota over de inkomensverdeling, Bijlage 15, Miljoenennota 1970).

Men krijgt de indruk dat de druk van vakverenigingen in het verleden geen of weinig nivellerende werking heeft uitgeoefend op de verhoudingen, zelfs niet van die lonen en salarissen die onder een c.a.o. of loonregeling (bijv. het Bezoldigingsbesluit) vallen.

Guy Routh 2) vond voor Groot-Brittannië een soortgelijke stand van zaken. Hij vraagt zich af:

„Is er één of andere onveranderlijke wet, die zegt dat 10% van de volwassen mannen minder dan 69% van het mediaanloon moet krijgen, terwijl 10% er 43% boven blijft, een wet die ongeschokt is door alle grote sociale veranderingen die ons land doormaakte sinds grootvaders' tijd!“

Het blijft te bezien of de huidige neiging bij de vakverenigingen, te komen tot nivellering van lonen en salarissen op den duur effect zal hebben. Het streven naar inkomensnivellering en de openbaarmaking der inkomens kan tweërlei gevolgen hebben. In de eerste plaats het zo-

1) Zie Nota over de inkomensverdeling, 1969.

2) In *Journal of Social Economics*, vol. 1, 1974.

genaamde proces van bewustwording wakker roepen bij de lager betaalden, dat het één en ander scheef zit. Maar in de tweede plaats uiteraard eenzelfde proces ontketenen bij de hoger betaalden, die zich gaan realiseren dat, wat zij als collectieve jaloezie zien, hun geld zou kunnen kosten. Terwijl de eerstgenoemde factor de vraag om nivellering kan stimuleren, zal de tweede factor het verzet tegen de nivellering oproepen en vervolgens organiseren. Daarmee is de kans van een voortdurende patsituatie met alle onrust daaromheen en een blijvende stabiliteit daarbinnen, niet uitgesloten. Zoals ik reeds eerder in dit weekblad schreef 3), is het nu eenmaal zo, dat inkomensverhoudingen sociale structuren zijn die wellicht beter door vormingsleiders dan door economen kunnen worden geattaqueerd.

Het gevaar lijkt niet denkbeeldig, dat de nivelleringsbeweging de arbeidsvrede meer bedreigt dan de inkomensverhoudingen. Wellicht is dit al te somber. Tenslotte zal de nivelleringsbeweging de steun ondervinden van de explosieve ontwikkeling van het hoger onderwijs, waardoor met name de schaarsteverhoudingen tussen enerzijds vaklieden en anderzijds academici in het algemeen (en dus die lagen der beroepsbevolking die net beneden de top liggen), zich gaan wijzigen. Het lijkt onvermijdelijk, dat deze gewijzigde schaarsteverhoudingen zich ooit uitwerken in de inkomensverhoudingen. Een grotere inkomensgelijkheid in Zweden dan in Nederland zou uit de voorsprong van Zweden op dit terrein kunnen worden afgeleid. Een beeld geeft Stoléru in tabel 2 4).

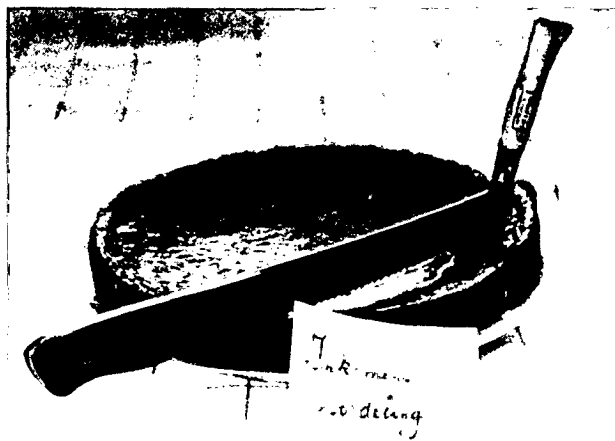
Tabel 2.

	Deel van het totale inkomen dat gaat naar:		Ongelijkheidscoëfficiënt
	1. de 30% van de bevolking met de laagste inkomens	2. de 10% van de bevolking met de hoogste inkomens	
Noorwegen - 1963	9,8	24,9	2,54
Denemarken - 1963	9,7	27,1	2,79
Groot-Brittannië - 1964	9,3	29,3	3,15
Zweden - 1963	8,5	27,9	3,28
Nederland - 1962	8,2	33,8	4,12
West-Duitsland - 1964	10,0	41,4	4,14
Finland - 1962	5,9	32,5	5,51
1956	6,2	34,1	5,50
Frankrijk - 1962	4,8	36,8	7,67

Daarbij ware op te merken, dat Zweden ook de hierboven gesignaleerde mobilisering der midden en hogere groepen te zien heeft gegeven, via de organisatie in aparte vakverenigingen van beampten in het algemeen, maar ook van academici. Men kan dus aannemen, dat er waarschijnlijk wel een zekere nivellering onderweg is.

Toch is het zeer de vraag of de mate van nivellering, die langs deze weg in de komende 10 jaar, om maar een periode te noemen, kan worden bereikt, de wakker gemaakte verwachtingen zal kunnen bevredigen. Enerzijds zullen de tegenkrachten met de tijd sterker worden, anderzijds blijft er het écart tussen inkomens van de afhankelijke beroepsbevolking en een deel der onafhankelijke beroepsbevolking. (Er is immers ook een deel der onafhankelijke beroepsbevolking dat beduidend minder verdient dan de afhankelijke beroepsbevolking, zoals het geval is bij vele kleine boeren, middenstanders enz.).

Het verschil tussen mensen die een winstinkomen hebben (indien zij het hebben uiteraard) en de mensen met een vast inkomen, blijft natuurlijk bestaan. Het winstinkomen is wezenlijk voor onze maatschappelijke orde. Een groot deel van het winstinkomen komt niet aan natuurlijke personen ten goede, maar er blijft voldoende opeenhoping van inkomen over om, met name bij volledige inkomensopenbaarheid voor de nodige frustratie garant te staan. Wil men deze orde handhaven, dan kan men hopen op de verdere ontwikkeling in de richting van institutionele winst-



ontvangers, maar zal men zich moeten neerleggen bij het bestaan van een betrekkelijk klein aantal nogal hoge inkomens en vermogens. Hoewel met erfrechten, vermogensbelasting, vermogensaanwasbelasting en wat al niet, deze inkomens wel onder druk gezet kunnen worden, is volledige eliminatie niet te verwachten. Wie zoals ik, deze orde om haar andere eigenschappen waardeert en totaal andere alternatieven wantrouwt, zal hierin een onvermijdelijke „Schönheitsfehler“ zien. Anderen, die toch al van het systeem af zouden willen, zullen daar anders over denken.

Een zekere inkomensongelijkheid zal ons wel blijven vergezellen. Het Bijbelwoord, dat de armen altijd bij ons zullen zijn, zal althans in relatieve zin, niet gemakkelijk zijn waarde verliezen. Daarom kan het van belang zijn, ook andere verdelingsaspecten te bezien. Ik noem er twee: arbeidstijd en arbeidsvreugde en de mate waarin de verschillende bevolkingsgroepen profiteren van de collectieve bestedingen.

Arbeidstijd en arbeidsvreugde

Er is weinig twijfel aan dat de arbeidstijd en de vrije tijd zeer ongelijkmatig over de verschillende sociale groepen zijn verdeeld. Er bestaan verschillende studies over de werktijden van zakenlieden (de onafhankelijke beroepsbevolking) en professionele werkers (wetenschappelijke werkers) en leidinggevend personeel. In al deze gevallen kan men twee dingen vaststellen. In de eerste plaats ligt de lengte van de arbeidsdag bij deze mensen beduidend hoger dan bij andere groepen, al zijn er onderling grote individuele verschillen. In de tweede plaats bevat het werk elementen, die bij andere groepen alleen in de vrijetijdsbesteding voorkomen (zakenlunches, cocktailparties, „entertainment“ van relaties enz.). Dit houdt ook verband met de erg moeilijk te trekken scheidingslijn tussen arbeid en vrije tijd voor deze groepen 5), waardoor de vergelijking moeilijk wordt.

Het is duidelijk dat het onderwerp arbeidsvreugde niet los van de arbeidstijd kan worden behandeld. Het voor sommigen moeilijk te vinden onderscheid tussen arbeid en vrije tijd en soms van werk en hobby, duidt reeds op aanmerkelijke verschillen in arbeidsvreugde. Parker vermeldt, dat er twee verschillende basisrelaties zijn tussen arbeid en vrije tijd.

1. *Voortzetting.* Er is geen duidelijke scheiding tussen arbeid en vrije tijd. Werk en geen werk, arbeid en hobby gaan geleidelijk in elkaar over. De mogelijkheid van het ervaren

3) Economen of vormingsleiders?, *ESB*, 26 juni 1974.

4) L. Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Parijs, 1974.

5) Stanley Parker, *The future of work and leisure*, Londen, 1971, blz. 64 e.v.

van arbeidsvreugde is groter dan in andere typen van functies.

2. *Scheiding*. Er is een scherpe scheiding tussen arbeid en vrije tijd. Werk en hobby zijn twee verschillende zaken. De arbeid bevat weinig elementen, die ook in de vrije tijd voorkomen. In dit geval onderscheidt Parker dan weer:

a. *neutraliteit*. De arbeid wordt als een noodzakelijkheid ervaren, die noch als prettig, noch als bijzonder onprettig wordt ondervonden.

b. *oppositie*. De arbeid wordt gezien als een noodzakelijk kwaad, waar men nu eenmaal niet omheen kan. Maar het wordt als duidelijk negatief ervaren.

De onder 1. genoemde houding is duidelijk die van intellectuele werkers, zakenlieden, veel zelfstandigen en leidend personeel. De onder 2a. genoemde houding is die van veel beampten en geschoolde arbeiders, terwijl de onder 2b. vermelde attitude met name die is van ongeschoolden met kortcyclische taken.

In het algemeen kan worden gesteld dat de gemiddelde arbeidstijd voor de eerste groep hoger ligt dan voor de tweede en de derde, ook wanneer men de gemiddeld wat langere vakantietijden meerekent. Daartegenover staat, dat de kans op arbeidsvreugde zoals die wordt bepaald door de elementen: autonomie bij de uitvoering van het werk, creativiteit die de arbeid vraagt, ontplooiingsmogelijkheden door het werk, contact met collega's e.d. bij de eerste groep veel groter is.

De groep, die wij kwalificeren met „voortzetting” staat op dit punt scherp tegenover de groep, die veeleer door de oppositie tussen arbeid en vrije tijd wordt gekenmerkt. De groep die als „neutraal” werd gekarakteriseerd, neemt een middenpositie in. Voor deze mensen geldt, dat wellicht inkomen en vrije tijd een zekere compensatie kunnen vormen voor het niet zo opwindende karakter van de dagelijkse arbeid. De laatstgenoemde groep, die toch al een relatief laag inkomen heeft, is wat dit betreft het minst te benijden.

Zou vanuit dit gezichtspunt een beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van de arbeid niet een minstens zo hoge prioriteit behoren te hebben als een programma voor inkomensnivellering? Wellicht kunnen overigens „jobenrichment” en nivellering programmapunten zijn die zich tegelijkertijd laten verwezenlijken.

De rijke landen hebben overigens een mogelijkheid zich van deze gehele problematiek af te maken door de minst aantrekkelijke arbeid over te laten aan „gastarbeiders”. Afgezien van het feit dat het verschijnsel op zich zelf een indicatie is van een falende wereldarbeidsverdeling, kan worden gesteld dat dit niet de fraaiste oplossing is van deze problematiek, maar wel veruit de gemakkelijkste.

Vrijtijdsbesteding

Men kan over het bovenstaande redenerend bijna ongemerkt in de problematiek van het ongelijk profiteren van collectieve uitgaven van verschillende groepen verzeild geraken, wanneer het beleid met betrekking tot vrijtijdsbesteding aan de orde wordt gesteld. Mag men stellen, dat de vrije tijd elementen van compensatie bevat voor de ongelijkheden die hierboven zijn gesignaleerd? Het is zeer de vraag. Mag men stellen, dat de overheid door haar subsidiebeleid met betrekking tot vrijtijdsbesteding hier corrigerend kan optreden? Ook op deze vraag is geen positief antwoord te geven. In de woorden van het *Sociaal en cultureel rapport 1974*:

„Culturele voorzieningen worden disproportioneel veel gebruikt door de bevolkingscategorieën, gekenmerkt door hogere opleiding, hoger beroep en hoger inkomen (de amateuristische kunstbeoefening in verenigingsverband vormt hierop een belangrijke uitzondering)”.

Is er eigenlijk een overheidsbeleid, gericht op vrije tijd? Als aparte categorie niet. Er bestaat wel een jeugdbeleid,

een sportbeleid, een kunstbeleid enz., maar een vrijetijdsbeleid met een enigszins integraal karakter ontbreekt, zegt het rapport. En in hoeverre zou zo'n beleid, gesteld dat het er komt, ongelijkheden kunnen corrigeren? Slechts in beperkte mate.

Sommige vrijetijdsbestedingen worden door de overheid gesubsidieerd, andere niet. De mate van subsidiëring hangt af van de waarde die „men” hecht aan de betrokken „vrijtijdsbesteding”. De „men” waarover hier gesproken wordt, is uiteraard de groepering met een hogere opleiding en dus meestal ook een hoger inkomen. Het ligt dus niet voor de hand, dat deze subsidies corrigerend kunnen werken op ongelijkheden, zoals die de wereld van de arbeid kenmerken. „Een groter aandeel van de overheid in de kosten van een voorziening wordt beter verdedigbaar, naarmate de voorziening er beter in slaagt brede lagen uit de bevolking van dienst te zijn”. Dit criterium is, zou men kunnen zeggen, „a-cultureel”. Sommige culturele manifestaties zouden verdwijnen, als zij niet enige subsidie zouden ontvangen. Het feit, dat zulke subsidies (van sommige vormen van opera, ballet, toneel) voornamelijk aan bepaalde lagen der bevolking toekomen, worden daarom maar voor lief genomen. Scherper wordt de problematiek geschetst op blz. 18 van het rapport:

„Het dilemma waar het overheidsbeleid t.a.v. kunst en cultuur voor staat, is evident; zij steunt die culturele voorzieningen die steun nodig hebben, ondermeer omdat ze weinig gebruikt worden. Dankzij deze steun kunnen — onafhankelijk van afname-overwegingen — aanbiedingen worden gedaan, die waarschijnlijk een verlijnd stelsel van maatschappelijke verscheidenheid in stand houden en stimuleren als spiegelbeeld van een sociale ongelijkheid waarin de overheid als één van haar centrale doelstellingen verandering wil aanbrengen”.

Het subsidiëren van toneel, opera, ballet, muziek heeft zin, want zonder die subsidie zijn de betrokken gezelschappen niet goed te financieren. Het subsidiëren van zaken die de belangstelling hebben van achtergebleven groepen heeft niet zoveel zin, omdat „de producenten van die zaken, die nu in de meeste gevallen op massale en winstgevend wijze werden voortgebracht een extra voordeel zouden binnenhalen”.

Vrijtijdsbeleid is echter wat anders dan een optelsom van het beleid dat zich richt op cultuur, recreatie en sport. Het zonder meer optellen van de bedragen, die de overheid aan deze zo verschillende zaken ten laste legt, om ze dan toe te delen aan sociale groeperingen, lijkt mij misleidend.

Verdelende rechtvaardigheid kan geen uitgangspunt zijn voor een „vrijtijdsbeleid”. Misschien moet men wel stellen, dat dit principe ook niet goed mogelijk is voor één terrein van overheidsbeleid afzonderlijk. Het is onvermijdelijk, dat sommige beleidsvormen vooral aan de achtergebleven groepen, en andere veel meer aan de culturele en economische elite ten goede komen. Het gaat erom, dat in het beleid als een geheel die rechtvaardigheid aanwezig is.

Cultuurbeleid kan er niet op gericht zijn elke groep eenzelfde bedrag toe te spelen. Veeleer zal zo'n beleid erop gericht moeten zijn culturele faciliteiten te scheppen voor iedereen, en daarbij vooral streven naar gemakkelijke toegankelijkheid voor alle groeperingen. Voor zover dit gepaard gaat met een onvoldoende toeloop van de culturele achterhoede, zal dit onvermijdelijk inhouden dat er geen sprake is van „verdelende rechtvaardigheid”.

De conclusie is niet zo moeilijk te trekken: op dit terrein kan net zo min als op dat van de arbeid, de verdelende rechtvaardigheid het enige en allesbeheersende beginsel zijn. Er blijven verschillen die, wellicht omdat zij samenhangen met verschillen in aanleg, maar ook in te beïnvloeden zaken als onderwijs en opvoeding, nooit geheel te elimineren zijn, zich nooit geheel laten nivelleren.

Ruimtelijke ordening

Een voorlopige oplossing?¹⁾

PROF. DR. L. H. KLAASSEN
PROF. DR. J. H. P. PAELINCK

Onder ruimtelijke ordening wordt in dit artikel verstaan het naar behoren inrichten van de ruimte. Dat inrichten kan op twee manieren plaatsvinden: 1. volgens een directe ordening en 2. volgens een indirecte ordening. Bij de directe ordening wordt de orde op min of meer aprioristische gronden gedefinieerd en vervolgens nagestreefd. Bij de indirecte ordening wordt rekening gehouden met maatschappelijke samenhangen; er worden instrumenten gebruikt die het gedragspatroon in een gewenste richting beïnvloeden. De auteurs pleiten voor deze tweede benadering. Zij zien de ruimtelijke structuur daarbij als één van de elementen van de na te streven welzijnsstructuur. Hierdoor is de ruimtelijke ordening volgens hen een onderdeel van integrale planning, waarbij maatschappelijke doeleinden met behulp van een interdisciplinair model worden nagestreefd. De praktijk wijst echter uit dat een dergelijk model nog niet operationeel kan worden gemaakt en dat er institutionele belemmeringen bestaan. Prof. Klaassen en Prof. Paelinck zijn resp. president-directeur en directeur van het Nederlands Economisch Instituut.

1. Inleiding

Ordenen betekent volgens Van Dale onder meer „in orde plaatsen, geregeld rangschikken” en „naar behoren inrichten, goed regelen”. Alvorens tot ordening over te kunnen gaan, dienen derhalve volgens de eerste omschrijving een tweetal zaken vast te staan. Ten eerste dat men kan ordenen in de zin van daartoe in staat zijn, de macht hebben tot ordenen. Ten tweede dat men een eenduidig oordeel heeft over wat „in orde plaatsen” of „geregeld rangschikken” is. Dit impliceert het kennen van regels die bij de ordening in acht dienen te worden genomen, volgens welke men dus ordent.

De tweede omschrijving van Van Dale is wat minder stringent. Hoewel onverminderd blijft gelden dat men moet kunnen ordenen, is het ordenen zelf wat afgezwakt. Het betekent dan „naar behoren inrichten”, „goed regelen”, m.a.w. op een aanvaardbare wijze regelen. Ook hier dient men uiteraard de regels te kennen die bij de ordening in acht dienen te worden genomen, maar zij hebben niet de absolute betekenis van „in orde plaatsen” alsof er één en niet méér dan één orde dankbaar zou zijn. Er wordt slechts verlangd dat de bereikte orde behoorlijk is, aanvaardbaar is. Aanvaardbaar dan in tegenstelling tot een andere orde die niet aanvaardbaar is, doch niet noodzakelijk gelijk is aan de ideale orde, indien men die al mocht kennen.

2. De directe ordening

Het lijkt redelijk in het volgende ervan uit te gaan dat ordening opgevat moet worden in de tweede betekenis, dus als het naar behoren inrichten, het goed regelen. Zoals gezegd houdt dit niettemin in dat men moet kunnen ordenen en dat men de regels kent volgens welke dient geordend te worden.

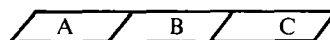
Nu is het van betekenis op deze laatste voorwaarden nader in te gaan omdat zij in feite het essentiële probleem van de ordening vormen. Allereerst de vraag of men wel of niet kan ordenen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, dienen we

ons te verdiepen in de wijzen waarop geordend zou kunnen worden omdat de voorwaarden die voor het kunnen ordenen voor de verschillende wijzen van ordening anders kunnen liggen.

Bij de *directe positieve* ordening worden de elementen die onderwerp van de ordening uitmaken zelve „in orde geplaatst”. Dit gebeurt bij het inrichten van een kamer. Daar worden de voorhanden zijnde meubelen zodanig geplaatst dat van een zekere orde kan worden gesproken. Hoewel uiteraard in dit geval de orde subjectieve elementen inhoudt, is hier duidelijk sprake van een *directe* ordening. Het scheppen van orde geschiedt direct door de elementen volgens een bepaald gewenst patroon te rangschikken.

In beginsel kan echter het resultaat van directe ordening, zoals in het voorgaande beschreven, waarbij dus de ordenaar zelve alle voor het bereiken van de gewenste orde noodzakelijke handelingen verricht ook op negatieve wijze worden bereikt. Het volgende voorbeeld moge dit verduidelijken.

Stel er zijn 3 elementen A, B en C „in orde te plaatsen”. De beschikbare ruimte bestaat uit 3 cellen. Stel voorts dat de „ideale orde” is A in de eerste cel, B in de tweede cel en C in de derde cel. Dus:



Eenzelfde resultaat had men uiteraard kunnen bereiken door het hanteren van een andere orderingsregel, namelijk:

1. A, B en C moeten in de drie cellen 1, 2 en 3 worden geplaatst;
2. B en C mogen niet in de eerste cel voorkomen;
3. A en B mogen niet in de derde cel voorkomen;
4. A en C mogen niet in de tweede cel voorkomen;

Het resultaat is bij deze *negatieve* ordening, plaatsvindend

¹⁾ De auteurs danken Prof. Dr. A. J. Hendriks en Drs. A. C. P. Vers-ter voor hun kritische opmerkingen.

door middel van het hanteren van randvoorwaarden, exact gelijk aan dat bij de positieve benadering, hoewel uiteraard het uitgangspunt volledig anders is.

Het zal duidelijk zijn dat de tweede procedure veel dichter bij de praktijk van de ruimtelijke ordening ligt dan de eerste. De eerste veronderstelt namelijk de macht om positief direct te ordenen. De tweede gaat ervan uit dat de ordenaar die macht niet bezit, doch wel de macht te verhinderen dat bijv. A in de tweede cel wordt geplaatst. Hij heeft in het eerste geval óf de directe macht over de plaatsing van de elementen, óf de macht een ander te gebieden deze overeenkomstig zijn wensen te plaatsen. In het tweede geval wordt het resultaat bereikt door verbodsbepalingen in plaats van gebodsbepalingen, hetgeen impliceert dat de macht over de plaatsing bij een ander berust.

In de praktijk van de ruimtelijke ordening komen beide vormen voor, doch overweegt de tweede. De directe positieve ordening geschiedt door de overheid als ordenaar met de door haar beheerste elementen als wegen, overheidsbedrijven, universiteiten enz. De *directe* negatieve ordening geschiedt in bestemmingsplannen waar bijv. een bepaald terrein als industrieterrein wordt aangewezen. Deze bestemming betekent in feite dat de realisatie van industrieën op dat terrein niet verboden is. Niets meer en niets minder. De beslissing óf daar een industrie zal komen, is slechts in overheidshanden indien en voor zover het staatsbedrijven betreft. In andere gevallen ligt die bij het bedrijfsleven.

In het voorgaande zijn nu impliciet twee veronderstellingen gemaakt die nadere beschouwingen behoeven. De eerste is dat de orde die in feite tot stand komt onafhankelijk is van de vraag of de ordening positief of negatief is en de tweede dat de verbods- en/of gebodsbepalingen volledig exogeen zijn, beter gezegd, onafhankelijk zijn van het feitelijke gebeuren.

Gaan we ervan uit dat de volgorde ABC de ideale is vanuit een aprioristisch overheidsstandpunt, doch bedrijfseconomisch de vestiging van B in cel twee niet mogelijk is omdat het rendement van element B daar onvoldoende is, dan komt B niet tot stand. Het element B valt dus weg uit de ordeningsprocedure. De vraag rijst echter of de ordening AOC nog wel de „beste” orde is of niet, m.a.w. of het bijv., gegeven de afwezigheid van belangstelling van bedrijven om zich op het geplande industrieterrein te vestigen, nog wel verstandig is om de woonwijk A en de infrastructuur C zo te plannen als was voorzien, omdat immers verondersteld was dat B tot stand zou komen. Zou dat niet het geval zijn, dan wordt de gehele ordeningsprocedure op losse schroeven gezet. De „orde” komt niet tot stand omdat de verbodsbepalingen (randvoorwaarden) de verzameling te ordenen elementen heeft gewijzigd en daarmee de na te streven orde.

Deze gang van zaken kan in vele gevallen leiden tot een herziening van de verbodsbepalingen namelijk indien en voor zover de orde AOC inferieur blijkt te zijn aan bijv. de orde BAC in welke situatie wordt aangenomen dat het industrieterrein wél als zodanig zal worden gebruikt. Daaruit blijkt dat de „orde” die aan het begin van de procedure als ideaal werd aangenomen slechts dan in feite een „ideale” orde is, als de elementen A, B en C inderdaad in de resp. cellen 1, 2 en 3 levensvatbaar zijn. Het bedrijfsleven zal voldoende bedrijfsresultaat dienen te behalen, het openbaar vervoerssysteem zal een bepaald tekort niet mogen overschrijden, een school zal een acceptabel aantal leerlingen moeten hebben enz. M.a.w., de orde die wordt nagestreefd door de verbodsbepalingen (resp. gebodsbepalingen) dient zodanig te zijn dat een reeks randvoorwaarden niet wordt overschreden. gebeurt dit toch, dan verliest de ideale orde haar praktische betekenis omdat zij niet realiseerbaar is.

Hoewel we later terug zullen komen op de vraag welke regels t.a.v. de na te streven orde dienen te worden gehanteerd, is het hier toch wel de plaats vast te stellen dat in het algemeen deze orde aan de eis van realiseerbaarheid dient te voldoen. Dit impliceert dat a priori voldoende kennis over de voorwaarden waaraan de orde dient te voldoen, opdat zij praktische betekenis hebben, aanwezig dient te zijn. In het alge-

meen lijken voorgestelde ordes niet steeds aan dit criterium te voldoen.

Met het voorgaande is de vraag beantwoord of de gehanteerde gebods- en/of verbodsbepalingen onafhankelijk zijn van de feitelijke ontwikkelingen. Het antwoord blijkt ontkenkend te luiden. Indien en voor zover zij namelijk zijn opgesteld met het doel een bepaalde orde te bereiken en zij voor dit doel in de praktijk ongeschikt blijken, kunnen zij niet worden gehandhaafd en dienen zij te worden bijgesteld.

Dit in de praktijk ongeschikt blijken, kan ook nog een andere betekenis hebben. In het voorgaande werd aangenomen dat de bepalingen aangepast werden omdat zich een bepaald element niet op een bepaalde plaats realiseerde. Een negatieve reden als het ware om de bepalingen te wijzigen. Het kan echter ook voorkomen dat er zich een positieve reden voordoet, als de druk op de ordenaar om een bepaald verbod op te heffen zó sterk wordt, dat het dan ook daadwerkelijk wordt opgeheven.

Stel in een bepaalde regio wordt een oppervlakte x^F ingenomen door een bepaalde voorziening. Er is evenwel de neiging tot toeneming van deze oppervlakte tot x^{POT} . De orderende instantie acht deze toeneming slechts ten dele gewenst en besluit dat de maximale oppervlakte slechts $x^M \leq x^{POT}$ mag zijn. Komt deze oppervlakte in feite tot stand, dan bestaat er daarna een spanning tussen x^{POT} en x^M die bepalend is voor de kracht waarmee aan de drang tot verdere uitbreiding weerstand dient te worden geboden.

We kunnen dit uitdrukken door de voorwaarde:

$$x^M \geq \Gamma x^{POT}$$

of

$$\Gamma \leq \frac{x^M}{x^{POT}}$$

In deze uitdrukking is Γ de planologische beperking. Is $\Gamma = 0$, dan is er een volledig verbod, is $\Gamma = 1$, dan wordt de ontwikkeling aan zich zelf overgelaten. Het geval $\Gamma < 1$ zou in feite stimulering betekenen, doch wordt hier buiten beschouwing gelaten. Een autonome groei van x^{POT} resulteert in een omgekeerd evenredige afneming van Γ en zal dus een steeds zwaardere weerstand moeten bieden aan de drang van buitenaf. Verlichting kan in deze situatie worden gebracht door x^M te verhogen. Dit zal in feite plaatsvinden indien de bezwaren, verboden aan het steeds toekennen van kleinere waarden aan Γ , groter zijn geworden dan die verbonden aan het vergroten van x^M , dus aan de vergroting van de voor de voorziening in kwestie maximaal toelaatbaar geachte oppervlakte.

Ter illustratie van het voorgaande volgen een tweetal voorbeelden. In de wegenbouw is het motto tot voor kort steeds geweest dat de vraag diende te worden gevolgd. Op grond van bepaalde aangenomen ontwikkelingen werden toekomstige verkeersstromen geschat en werd op basis hiervan een wegennet met een bepaalde capaciteit ontworpen. Dit geschiedde al dan niet met behulp van optimaliseringsmethoden, maar dit is niet essentieel. Aangezien men in de constructie van de wegen steeds vooruit placht te zien, was de capaciteit van de gereedgekomen weggedeelten meestal aanzienlijk groter dan het verkeer op het moment van gereedkomen vereiste. Dit betekent dat de wegeaanleg-niet slechts vraagvolgend was, doch tevens vraagscheppend. De overcapaciteit schiep nieuw verkeer dat vervolgens dan weer mede aanleiding vormde voor nieuwe wegeaanleg in een later stadium. Uit verscheidene regeringsuitspraken blijkt dat deze gang van zaken vooral in bepaalde regio's ongewenst moet worden geacht. Een dergelijk standpunt lijkt rationeel. De vraag is echter of het kan worden gehandhaafd. Dit hangt namelijk af van de vraag in hoeverre de verkeerstoename wel of niet autonoom is. In het voorgaande werd aangenomen dat de verkeerstoename mede voortspoot uit de verbetering van de infrastructuur. Zonder dit aan te tasten kan evenwel worden gesteld dat er in het verkeer ook een autonome groei zit, die uiteraard niet het verkeer kan doen uitstijgen boven de capaciteit van het wegennet, doch wel aanleiding kan zijn tot het optreden van gigantische congesties indien het wegennet niet

wordt aangepast. De koelbloedigen zullen zich hierdoor niet laten beïnvloeden en stellen dat het juist de bedoeling is dat de wal het schip keert. Of een minister het zich kan veroorloven zo koelbloedig te zijn, hangt echter niet alleen van hem zelf af, maar ook van de andere leden van het kabinet, van de leden van het parlement, van de kiezers, van de invloed die de betrokken gemeenten kunnen uitoefenen enz. De consequenties van het niet-bouwen van wegen zijn bovendien niet zo erg duidelijk. De modellen die ons daarover inzicht moeten verschaffen, behoren niet tot de „fine fleur” van ons ruimtelijk-economisch arsenaal, al wordt er wel hard aan gewerkt. Al deze pressies, de onzekerheden en de daaruit ontstane twijfel zullen er waarschijnlijk wel toe leiden dat in een aantal gevallen van het oorspronkelijke standpunt wordt afgeweken. Is dit zo, dan blijkt de randvoorwaarde niet meer autonoom te zijn, doch afhankelijk van feitelijke ontwikkelingen. Het beleid wordt daarmee tot een endogene factor, de door de randvoorwaarde te beheersen grootheid tot een endogene variabele in het model.

Een tweede voorbeeld betreft de winkelvestiging „op de groene weide”. Om wederom zeer begrijpelijke redenen wordt van overheidszijde op dit gebied met de grootst mogelijke voorzichtigheid te werk gegaan. De nadelen voor de bestaande binnensteden, de invloeden op het verkeer en het ruimtegebruik zijn zodanig groot dat er een zekere communis opinio is gaan heersen, dat dergelijke vestigingen alleen dan maar mogen worden gerealiseerd indien daarvan geen nadelige effecten van enige omvang in bovenaangeduide zin zullen optreden. Ook hier is het weer de vraag in hoeverre dit standpunt haalbaar zal blijken te zijn. De voordelen, in feite de korte-termijnvoordelen, zijn voor de consument aanzienlijk. In zijn ogen zijn het gemak van het parkeren en het alles in de buurt hebben, het geringe tijdverlies en de vaak lagere prijzen zeer wezenlijke voordelen, die hem worden onthouden, als deze ook bedrijfseconomisch zo rationele voorzieningen niet tot stand mogen komen. Voorts valt het met de nadelen toch wel mee, redeneert hij, als er bijv. maar één zo'n vestiging in de buurt van een grote stad komt. De omgeving is daar meestal toch niet zo kwetsbaar, de infrastructuur kan op de tijden dat hij wil winkelen nogal wat hebben en de invloed op het centrum is toch ook maar marginaal. Omdat het regeringsstandpunt in deze ook weer niet al te absoluut is, lijkt het dan ook geenszins uitgesloten, dat onder deze druk, die waarschijnlijk een in de tijd sterk toenemende druk is, ook al door de ervaringen door de eigen consumenten in het buitenland (bijv. België en Duitsland) opgedaan, niettemin toch wel een aantal van deze vestigingen tot stand zullen komen. Waar dan precies de grens komt te liggen, valt moeilijk te voorspellen. Als de deur eenmaal op een kiertje is geopend en de aan drang stijgt, gaat zij misschien toch nog wel wat verder open. Ook in dit geval is dan weer het beleid, althans ten dele, afhankelijk geworden van autonome ontwikkelingen, buiten het beleid, in de maatschappij plaatsvindend.

3. De indirecte ordening

Accepteert men in beginsel de in het voorgaande gepresenteerde gedachtegang, dan komt men als het ware vanzelf op de vraag of de indirecte ruimtelijke ordening dan niet de voorkeur verdient boven de directe. Verstaat men onder indirecte ruimtelijke ordening namelijk de ordening die tot stand komt indien men met behulp van bepaalde instrumenten het consumenten- en producentengedrag beïnvloedt — zodanig dat zij overeenkomstig een bepaald gewenst geacht ruimtelijk patroon handelen — dan worden immers de in het voorgaande als autonoom bestempelde ontwikkelingen, althans ten dele, weer endogeen gemaakt. Zouden er zulke instrumenten bestaan, die dan uiteraard ook effectief moeten zijn, dan is de ruimtelijke ordening tot een indirect proces geworden dat niet betrekking heeft op het ordenen in directe zin, doch ordening als *uiteindelijk* doel heeft dat tot stand komt via een proces van wederzijdse beïnvloedingen, waarvan de kennis een voorwaarde is voor het kunnen hanteren van de instru-

menten. Deze indirecte benadering van het ruimtelijke orderingsproces verschilt méér van de directe benadering, dan in de wijze van benadering alleen.

In de directe benadering wordt de orde op min of meer aprioristische gronden gedefinieerd en vervolgens nagestreefd. De mate van realiseerbaarheid daarvan blijkt dan achteraf. Via het aan de indirecte ordening verbonden denkproces en daaruit resulterende kennis wordt een aantal denkbare ordes uitgesloten aangezien deze onverenigbaar blijken te zijn met maatschappelijke samenhangen. De tweede vorm is daarom efficiënter dan de eerste indien en voor zover dit denkproces in operationele kennis van die maatschappelijke verbanden resulteert.

Dit houdt echter in, zoals nog verder zal worden betoogd, dat de doelstellingsposities bijzonder algemeen zullen worden. Hiervóór werd betoogd, dat men consumenten en producenten volgens een „gewenst ruimtelijk patroon” wil laten handelen; blijft dan te bezien *wie* deze wensen mag blijven uitdrukken en hoe conflictsituaties tussen de producenten en consumenten worden opgelost. Hierop wordt straks teruggekomen. Het moge echter reeds hier worden aangestipt, dat op een of andere manier een soort compromis dient te worden afgesloten.

4. Zijn er orderingsregels?

Het voorgaande zou ons tot de vraag kunnen brengen of er a priori iets gezegd zou kunnen worden over de regels die gehanteerd dienen te worden bij het ontwerpen van een bepaalde orde, m.a.w. of er criteria bestaan volgens welke een bepaalde ruimtelijke orde superieur of inferieur aan een bepaalde andere orde zou kunnen worden geacht. Het lijkt echter alsof we door deze vraag zo te stellen op de verkeerde weg zijn. Wat we in feite willen, is een bepaalde welzijnsstructuur, hoe deze ook in feite gedefinieerd zou moeten worden. Van deze welzijnsstructuur is de ruimtelijke structuur één dimensie. De tweede dimensie is de tijdsdimensie. Beide dimensies zijn van toepassing op de economie, de sociale structuur en het milieu (of beter het natuurlijk kapitaal), die geen afzonderlijke werelden vormen, doch door vele banden nauw met elkaar zijn verweven. Bovendien, indien we spreken van de ruimtelijke dimensie, bedoelen we veel meer dan alléén de ruimtelijke ordening van *fysieke* elementen die vanouds het eigenlijke terrein van de ruimtelijke ordening is geweest. De benamingen „*physical planning*” en „*aménagement du territoire*” wijzen zeer duidelijk in deze richting. Niettemin heeft ook bijv. de sociale structuur een ruimtelijke dimensie, die weliswaar wordt beïnvloed door de fysieke ruimtelijke structuur, doch daarmee uiteraard geenszins identiek is. De plaats van de ruimtelijk fysieke structuur is derhalve die van één aspect van de maatschappelijke structuur inclusief haar niet-fysieke ruimtelijke aspecten.

We stellen nu als algemene doelstelling voor het overheidsbeleid het in de tijd zodanig ontwikkelen van de maatschappelijke structuur dat daarvan op lange termijn een maximale bijdrage tot het menselijk en niet-menselijk 2) welzijn kan worden verwacht. Om aan deze doelstelling te beantwoorden, dient iedere variabele die een rol in het systeem speelt op een bepaald tijdstip of in een bepaalde periode én in een bepaalde ruimte een waarde te bezitten die past in deze maatschappelijke doelstelling. Indien en voor zover die waarde een bepaalde ruimtelijke fysieke structuur vereist, dient deze tot stand te komen (en kan deze ook tot stand komen, gegeven het model waaruit niet-realiseerbare structuren al bij voorbaat zijn uitgesloten). Daarmee wordt de ruimtelijke fysieke structuur impliciet in het systeem bepaald te zamen met de andere structuren. Een procedure die ook in moderne streekplannen in beginsel wordt nagestreefd.

Op deze wijze redenerend blijkt, dat de ruimtelijke structuur in het systeem simultaan met de andere onderdelen

2) Het niet-menselijk welzijn met het oog op de eisen van het natuurlijk milieu.

daarvan wordt vastgelegd als een functie van wat men de echte instrumentvariabelen zou kunnen noemen. Daaruit volgt dan tevens dat de directe ruimtelijke ordening slechts mag worden bedreven indien en voor zover de oplossing van het systeem daardoor niet wordt beïnvloed, dus bijv. op kleine schaal.

Uit het voorgaande volgt dat de gedachte dat de ene ruimtelijke fysieke structuur te prefereren is boven de andere op grond van puur fysieke overwegingen en daarom ook zou dienen te worden verwezenlijkt, onjuist moet zijn. Deze fysieke overwegingen zijn immers in het optimaliseringsproces opgenomen. Is de uitkomst een fysieke structuur die op grond van zuiver fysieke overwegingen inferieur is aan een andere fysieke structuur, dan komt dit omdat de maatschappelijke doeleinden, dus de doeleinden van hogere orde, die z.g. inferieure structuur prefereren op grond van de daarmee verbonden voordelen op andere gebieden.

De *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening* noemt als algemeen beginsel van het ruimtelijke beleid:

„Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities, dat:

- a. de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
- b. de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd” 3).

Hieruit zou blijken dat de ruimtelijke ordening van wezenlijke betekenis is aangezien zij een autonome invloed heeft op het maatschappelijke welzijn. Dit zou echter strijdig zijn met de eerder gepresenteerde analyse waaruit zou blijken dat de ruimtelijke fysieke structuur simultaan met de andere aspecten van de maatschappelijke structuur wordt bepaald en dus een *weerslag* vormt van een optimalisatieproces in wijder verband.

In de laatste opvatting passen dan ook nauwelijks specifieke doelstellingen van het ruimtelijke beleid. Er zijn in deze benadering slechts maatschappelijke doeleinden die door middel van algemene instrumenten dienen te worden nagestreefd. Lambooy 4) raakt dit punt ook aan indien hij zegt:

„Nu komen er bij de doeleinden van het ruimtelijk beleid allerlei zaken binnengeslopen waarvan voor de bespreking een veel breder kader nodig is dan het ruimtelijk beleid. De maatschappelijke (of ethische of politieke) achtergronddoeleinden worden nu verdoezeld terwijl juist daarvandaan de keuze moet komen wat dan wel de „wezenlijke strevingen” uit het basisdoel zijn”.

Zijn betoog vervolgend komt Lambooy dan op:

„Vele doeleinden die wel degelijk liggen op het vlak van het ruimtelijk beleid, bijv.: Subdoelstelling 3.19, „streven naar verscheidenheid van woonmilieus op stadsgewestelijke schaal” Hoofddoelstelling 7.2, „streven naar beperking van de mobiliteit”. Subdoelstelling 7.7, „streven naar matiging autoverkeer”.

Hoewel men niet kan ontkennen dat hier doelstellingen worden genoemd die een ruimtelijk aspect hebben, valt het wat moeilijk ze als doelstellingen van een ruimtelijk beleid te zien. Streven naar beperking van de mobiliteit en naar matiging van het autoverkeer zijn zulke fundamentele zaken voor ons maatschappelijke bestel dat zij als doelstelling, nooit als het monopolie van de ruimtelijke ordenaar mogen worden beschouwd. Indien en voor zover de verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen bijv. een geringere woonwerkafstand tot gevolg zal hebben, zal de pendel vanzelf verminderen. Indien verwezenlijking van deze doelstellingen echter een verruiming van het potentiële arbeidsmarktgebied van de individuele werkgever vereist, zal de mogelijkheid tot pendel moeten toenemen. Wat in de ruimtelijke beleidsdoelstelling gebeurt, is de mobiliteit veroordelen zonder de consequenties van een beperking daarvan op alle relevante terreinen te hebben onderzocht en vooral ook, zonder zich te hebben afgevraagd of deze beperking nu een logisch gevolg zal zijn van een algemeen maatschappelijk optimalisatieproces of niet.

We komen blijkbaar steeds weer terug op de vraag of de gepresenteerde doelstellingen nu doelstellingen van het ruimtelijke beleid moeten zijn of van het maatschappelijke beleid

in zijn totaliteit en daardoor komen we ook steeds weer terug op de reeds meermalen getrokken conclusie dat in feite geen enkel beleid eigen doelstellingen mag nastreven, doch steeds zijn doelstellingen moet ontleenen aan die welke in de maatschappelijke ontwikkeling prioriteit hebben verkregen. Maar dan is het ook meteen duidelijk dat er in de economische politiek ook niet uitsluitend economische doeleinden mogen zijn, in de sociale politiek niet slechts sociale doeleinden en in de milieupolitiek niet alleen milieudoeleinden. Als we immers de maatschappij als één systeem zien, waarin *dus* alle instrumenten in beginsel op *alle* doeleinden inwerken, dan moeten de instrumenten simultaan in hun uitwerking worden gezien en is er geen plaats voor zelfstandige groepen van doelstellingen noch van instrumenten, op welk gebied dan ook. Bezien we de ruimtelijke ordening als de handelingen die betrekking hebben op de beïnvloeding van de fysieke ruimtelijke structuur, dan geldt bovendien nog dat die handelingen een belangrijke dimensie van alle grootheden die er in het systeem voorkomen *rechtstreeks* raken. Er is dan voor de ruimtelijke ordening wellicht nog meer dan voor andere handelingen aanleiding om haar in een groter systeem in te passen en niet zelfstandig te laten opereren. Daarmee is dan ook de vraag beantwoord of de ordening volgens bepaalde regels dient te geschieden of niet. Indien de nagestreefde orde op maatschappelijk niveau superieur is aan die op fysiek ruimtelijk niveau, dient de ruimtelijke ordening te opereren in opdracht van de maatschappelijke ordening volgens regels op dat laatste niveau vastgesteld en dus ook binnen het kader van wat maatschappelijk realiseerbaar is. De voordelen van de ene fysieke orde boven de andere zijn daarmee irrelevant geworden.

Dit stelt dan de vraag naar de uiteindelijke maatschappelijke doelstellingen. Er bestaat een mogelijkheid deze uitermate vaag te houden. Men kan zich dan afvragen met behulp van welke unieke variabele deze doelstelling moet worden opgesteld, indien, zoals betoogd, de beleidsmensen zich aanpassen aan bepaalde toestanden die ontstaan uit het spontane, „endogene” maatschappelijke proces.

Een mogelijke oplossing kan zijn dat de beslisser uiteindelijk een beslissingsregel dient te hanteren die, zoals eerder betoogd, er in feite sterk op gericht zal zijn *conflictsituaties* op te lossen. Producenten en consumenten bijv. hebben tegenstrijdige afspraken op de ruimte (industrieterreinen versus leefbare woonwijken en recreatiegebieden). Er moet daarom worden gezocht naar een „optimale compromis” waarin doelstellingen, instrumenten, gereleveerde preferenties van actiegroepen, veronderstelde wensen van stille meerderheden en wat dies meer zij, worden verwerkt.

5. De praktijk

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van wat men met een beetje goede wil integrale planning zou kunnen noemen. In de integrale planning worden via het beschikbare instrumentarium maatschappelijke doeleinden nagestreefd met behulp van een interdisciplinair model waarin zowel de ruimtelijke als de tijdsdimensie volledig tot hun recht komen. In dit model spelen alle disciplines hun rol. Het model is interdisciplinair omdat alle dwarsverbindingen tussen variabelen, die tot het terrein van verschillende disciplines worden gerekend, dezelfde aandacht genieten als de betrekkingen tussen de variabelen binnen iedere discipline afzonderlijk. Zonder een dergelijk model is volledige integrale planning een fictie.

Nu is het vervelende dat zo'n model nog niet bestaat en het de vraag is of we, als het zou bestaan, het ooit eens zullen wor-

3) *Oriënteringsnota ruimtelijk ordening; achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoorname van de regering*. Den Haag, 1974, blz. 99.

4) Prof. Dr. J. G. Lambooy, *Doelstellingen van het ruimtelijk beleid en het ruimtelijk systeem in de Oriënteringsnota, ESB*, 13 november 1974, blz. 1020 e.v.

den over het gebruik ervan; beter gezegd, het ooit zullen gebruiken.

Laten we eerst het model bezien 5). Hierin komen in grote lijnen zes submodellen voor: een woonplaatskeuzemodel, een arbeidsmarktmodel, een kapitaalmarktmodel, een bedrijvenvestigingsmodel, een milieumodel en een transportmodel. Ieder van deze submodellen valt weer uiteen in een aanzienlijk aantal deelmodellen. Zo treft men in het woonplaatskeuzemodel aan: een onderwijsmodel, een recreatiemodel, een winkelmodel, een bevolkingsmodel, een migratiemodel enz. In het transportmodel vindt men een modal-split-model, een infrastructuur-optimalisatiemodel en een ongevalmodel enz. enz. Al deze submodellen en deelmodellen zijn met elkaar verbonden tot één groot interdependent systeem waarvan het niet a priori vaststaat wat exogene grootheden zijn en wat endogene. Dit laatste impliceert dat ook niet vaststaat welke grootheden als echte instrumenten kunnen worden beschouwd 6).

Het is een illusie, te menen dat dit model op korte termijn operationeel zou kunnen worden gemaakt. Zeer zeker worden er aan de lopende band modellen geproduceerd, die soms zelfs pretenderen operationele totaalmodellen te zijn. Wanneer ergens de computer een nuttige functie vervult, dan is het wel bij deze modellen, namelijk door te bewijzen dat de eraan ten grondslag liggende veronderstellingen niet in staat zijn feitelijke ontwikkelingen te verklaren. Misschien is dit wel de oorzaak ervan dat velen een voorliefde voor simulatiemodellen bezitten. Onder de verschillende vormen waarin deze modellen voorkomen zijn er immers zeer vele die niet-verwerpbaar zijn omdat ze wegens het ontbreken van statistisch materiaal niet aan stringente statistische toetsen kunnen worden onderworpen.

Als we nu zouden beginnen toe te geven dat we zelfs nog geen volledig getoetste deelmodellen hebben, laat staan submodellen, dan is het wel duidelijk dat het algemene model nog zo verschrikkelijk ver weg is dat er voorlopig van een daarop gebaseerde politiek nog helemaal geen sprake kan zijn.

Voorts lijkt het waarschijnlijk dat, als we het model eenmaal bezitten, er nog heftig gediscussieerd zal moeten worden over de weging van de doelstellingen en over het hanteren van bepaalde instrumenten die niet alle in gelijke mate politiek gewenst zijn. Als men bijv. met behulp van het model zou kunnen bewijzen dat belastingverlaging voor de rijken op lange termijn méér tot een gelijkmatige inkomensverdeling zou bijdragen dan een belastingverhoging voor de rijken, dan wil dat nog helemaal niet zeggen dat dat instrument dan ook gehanteerd zal worden, aangezien het instrument strijdig kan zijn met een korte-termijndoelende.

Het hoofdbezwaar blijft echter het ontbreken van het model. Er moet worden toegegeven dat er overal hard aan wordt gewerkt, ook door planologen waarvan velen thans hetzelfde enthousiasme en vertrouwen in modellen ten toon spreiden als econometristen in de jaren vijftig, maar men mag toch niet verwachten dat dit streven op relatief korte termijn tot een operationeel maatschappelijk model zal leiden.

Als dit waar is, dan wordt daarmee tevens een groot deel van het hiérvóór geleverde betoog ontkracht. Men mag dan immers de ruimtelijke ordenaar niet verwijten dat hij in het verleden eigen doelstellingen en instrumenten gebruikt heeft en hem zeggen dat hij in breder maatschappelijk verband met behulp van algemene modellen zou dienen te werken. Een dergelijk verwijt is, als die modellen er niet zijn, zinledig. Het is het verwijt aan een blinde dat deze zijn ogen niet gebruikt. Het breder maatschappelijke verband wordt door een ieder erkend 7), het model echter ontbreekt.

Zouden we het werk van de planologen waarvan bovendien niet kan worden ontkend, dat zij de maatschappelijke visie veel eerder hebben opgebracht dan bijv. economen, in dit licht bezien, dan kunnen we er voor een belangrijk deel vrede mee hebben dat er ruimtelijke ordening bedreven wordt zoals dat, ondanks de veel bredere basis waarop bijv. nieuwe streekplannen nu vaak rusten, in feite nog steeds gebeurt.

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.

De conclusie luidt dan verder dat, voor zover we er geen vrede mee hebben we er vanuit onze eigen discipline in nauwe samenwerking met andere disciplines voor dienen te zorgen dat die onvrede verdwijnt door het opstellen van operationele modellen die rationelere beslissingen mogelijk maken, dan tot nu toe.

6. Institutionele factoren

Uit het voorgaande volgt dat het een interdisciplinaire en derhalve tevens interdepartementale aangelegenheid is ervoor te zorgen dat integrale planning tot stand komt. Hoewel interdisciplinair onderzoek vrijwel steeds in multidisciplinair onderzoek dreigt te ontaarden, ligt hier toch misschien niet de grootste moeilijkheid. Natuurlijk zijn er barrières te overwinnen die gevormd worden door het taalgebruik, de eigen tijdschriften, de eigen verenigingen, de geïsoleerde opleidingen, maar er is bij velen in ieder geval de wil tot samenwerking en de neiging andere wetenschapsbeoefenaars op het eigen terrein toe te laten. Bij de instituties liggen deze zaken duidelijk moeilijker aangezien deze toch voor een niet onbelangrijk deel vreemd staan tegenover het gebruik van kwantitatieve modellen en bovendien in vele gevallen het gevoel zullen hebben van een stuk competentie te worden beroofd. Dit zal te meer gelden indien de gebruikte modellen een sterke regionale dimensie zullen hebben. In dat geval is het niet ondenkbaar dat nationale instrumenten eveneens een regionale dimensie zullen krijgen en daardoor de verantwoordelijkheid voor de hantering daarvan naar autoriteiten van lagere orde zal verschuiven. Dit kan de noodzaak tot een decentralisatie van macht met zich meebrengen, doch vereist in ieder geval een sterke coördinatie tussen verschillende bestuurslagen.

Het lijkt om al de bovengenoemde redenen uitermate gewenst dat de opbouw van modellen niet uitsluitend geschiedt in geïsoleerde wetenschapskringen doch in nauw overleg met de betrokken ambtenaren. Deze ambtenaren zullen daardoor niet alleen meer begrip opbrengen voor de uiteindelijke resultaten, doch ook zelve door dit contact vertrouwd raken met modellen, hun angst voor de computer verliezen en leren zien dat het de basishypotheses zijn waarop het model in feite berust. Voor die hypothesen bezitten zij vaak meer gevoel dan de wetenschapsbeoefenaars. Mogen wij de ruimtelijke orde-naars vragen intussen hun werkzaamheden voort te zetten?

**L. H. Klaassen
J. H. P. Paelinck**

5) Vgl. L. H. Klaassen, *SPAMO, a spatial model*, NEI, Rotterdam, 1973.

6) Vermoedelijk zijn dat er niet veel.

7) Vgl. Streekplan Rijnmond.

Stadsvernieuwing

PROF. DR. A. J. HENDRIKS

Van oudsher worden in de stad een groot aantal maatschappelijke functies geïntegreerd. De laatste jaren neemt, vooral in de grote steden, dit aantal functies evenwel af. Volgens Prof. Dr. A. J. Hendriks, buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg en hoofd van de afdeling Regionaal Onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut, zijn er twee factoren die de achteruitgang van de stad als centrum van welzijn veroorzaken: 1. de verminderde woonattractiviteit van de stad ten opzichte van haar omgeving; 2. de verplaatsing van florerende bedrijven naar de omgeving van de stad. Beide factoren versterken elkaar waardoor, volgens de auteur, de dynamiek van de stad bergafwaarts verloopt. In dit artikel wordt aangegeven hoe dit proces kan worden omgebogen in een bergopwaartse beweging. Nadat de auteur heeft aangegeven waarom een stadsvernieuwingsbeleid een dergelijke beweging kan verwezenlijken, besteedt hij aandacht aan de beleidsinstanties die de stadsvernieuwing moeten realiseren, aan de gebieden waarop het stadsvernieuwingsbeleid zich moet richten en aan de methoden die daarbij een belangrijke rol spelen.

Verontrusting over de stad

Een van de drijfveren achter de toenemende belangstelling voor stadsvernieuwing is de verontrusting over de dynamiek, waaraan de stad als maatschappelijk verschijnsel onderworpen lijkt. Ten einde in kort bestek een in beginsel toepasselijk inzicht in de aard van deze dynamiek te geven, is het bij een complex fenomeen als de stad wenselijk een en ander te vereenvoudigen en te schematiseren.

In ruimtelijk opzicht kan worden onderscheiden tussen een binnenstad, waar de woonfunctie gepaard gaat met een betrekkelijk sterke concentratie van economische, sociale, culturele, recreatieve en andere activiteiten, en een deze binnenstad omgevend woongebied, waar de mate van concentratie van andere dan woonfuncties veel geringer is, soms nagenoeg nihil. Deze gebieden met een aaneengesloten bebouwing zijn dan omgeven door een in beginsel onbebouwde ruimte, het „ommeland”, dat altijd in de geschiedenis een functie voor het stedelijk samenleven heeft gehad en die vandaag nog heeft.

Tussen de in het voorgaande onderscheiden gebieden, binnenstad, woongebied en ommeland, treden bepaalde stromen op. Hierbij wordt niet gedacht aan pendelstromen, goederenstromen of informatiestromen. Inderdaad zijn dit ook stromen, die aan het stedelijk samenleven de nodige problemen verschaffen, maar het zijn niet de stromen die in directe zin wijziging brengen in de ruimtelijke spreiding van activiteiten over de onderscheiden gebieden, maar eerder het gevolg daarvan zijn.

Bedoeld worden de stroom van bedrijfshuishoudingen, die de binnenstad verlaten en de stroom van gezinshuishoudingen, die de binnenstad en het woongebied verlaten en welke zich richten op de ruimte buiten de stad. Klaarblijkelijk zijn er attractieverschillen tussen de onderscheiden gebieden welke tot deze verschuivingen aanleiding geven.

Concentreren we onze aandacht op de gevolgen van dit uitstromingsproces voor de stad, dan is er aanleiding te spreken van twee neerwaartse spiralen.

De ene spiraal heeft als start de verminderde woonattractiviteit van de stad ten opzichte van de omgeving. Deze verminderde woonattractiviteit geldt voor alle bevolkingscategorieën en niet alleen voor hen die de stad verlaten. De laatsten vormen de meest mobiele groepen die het zich uit hoofde van hun inkomen kunnen veroorloven de stad te verlaten en voorts groepen, voor wie de huisvesting een zodanig urgent karakter heeft gekregen onder alle bestedingscategorieën, dat zij op hun budget daarvoor de nodige ruimte maken. In concreto: het zijn vooral hogere inkomensgroepen en jonge gezinnen, welke de stad verlaten. Als resultaat van deze ontwikkeling domineren onder hen, die achterblijven vooral de lagere inkomensgroepen en de personen van oudere leeftijd.

Het tweede gedeelte van de eerste spiraal begint bij de relatieve verarming en vergrijzing van de stad. Verarming en vergrijzing betekenen geringere mogelijkheden voor onderhoud, instandhouden en verbeteren van de stedelijke woningvoorraad. Het zijn de financieel zwakkeren welke de minste mogelijkheden voor en de ouderen welke het minste belang hebben bij de verbetering van de woning. Verarming en vergrijzing hebben voorts ook gevolgen voor het stedelijk samenleven in zijn totaliteit. Als samenleving is een stad een hoogontwikkeld, complex organisme met een bijna eindeloze variëteit aan instellingen, organisaties en groepen. In deze veelvormigheid komt de grote betekenis van de stad als centrum van het geestelijk, sociaal-cultureel en economisch gebeuren tot uitdrukking. Om al deze organisaties goed te laten functioneren is „kader” nodig. Dit kader komt voor een belangrijk gedeelte uit de bevolkingsgroepen, die de stad verlaten. Het is in toenemende mate een probleem om belangrijke functies kwalitatief bevredigend te bezetten.

Voorts worden vele organisaties en instellingen geconfronteerd met een versmalling van de basis, waarop hun activiteiten stoelen, doordat bestaande en potentiële gebruikers van hun diensten de stad verlaten. En dat terwijl kostenstijgingen vergroting van het draagvlak wenselijk ma-

ken. De in het voorgaande bedoelde ontwikkeling leidt tot een verdere vermindering van de woonattractiviteit van de stad, waarna een nieuwe cyclus zich inzet.

De tweede neergaande spiraal is die van de verplaatsing van bedrijfshuishoudingen uit de stad. Ook hiervan kan worden gesteld dat het meestal de meer florierende bedrijfshuishoudingen zijn, welke zich de kosten van verplaatsing naar buiten kunnen veroorloven.

Voor zover het expulsieproces niet in evenwicht wordt gehouden door een instroming van nieuwe bedrijven, veroorzaakt dit wegtrekken een verzwakking van de concentratievoordelen, verbonden aan vestiging in de binnenstad. In vele steden ligt de binnenstad ongeveer in het geografisch centrum van het stadslichaam. De afstanden vanuit alle delen van de stad zijn daar het kleinst. Theoretisch zou dan ook de bereikbaarheid in de binnenstad het grootst moeten zijn. Stagnaties in de verkeersstromen verminderen evenwel deze bereikbaarheid. Niet alleen de levering van eindprodukten, maar ook de toelevering van intermediaire goederen en diensten ondervinden hiervan de nadelen. Het samenhangend complex van economische binnenstadsactiviteiten wordt hierdoor verzwakt. Naar gelang binnen deze samenhang sleutel-activiteiten de stad verlaten, is het niet alleen de afnemende bereikbaarheid, maar ook het afbrokkelen van de urbanisatievoordelen voor het individuele bedrijf, welke de attractiviteit van de binnenstad als vestigingsplaats vermindert. Dit leidt dan weer tot nieuwe verschuivingen, waarmede ook de tweede spiraal aan een nieuwe neerwaartse cyclus begint.

Ter afronding van het voorgaande moet erop worden gewezen dat beide beschreven processen niet los van elkaar staan, maar elkaars invloed versterken. Vestiging van gezinshuishoudingen buiten de stad betekent voor vele verzorgende bedrijven dat hun afzetmarkt zich in aanmerkelijke mate verplaatst en dat zij er beter aan doen mee te verhuizen. Andere bedrijven ervaren dat vestiging buiten de stad hun betere mogelijkheden geeft de geschoolde en hoger geschoolde arbeidskrachten aan te trekken, die zij nodig hebben. Voor het aanbod van arbeidskrachten impliceert verplaatsing van het bedrijf, waar deze arbeidskrachten werkzaam zijn, uit de stad, dat de bereikbaarheid van hun werkplaats kan afnemen, waardoor de aantrekkelijkheid van het wonen buiten de stad kan worden gecombineerd met de mogelijkheden de dagelijkse pendeltijd te verkleinen.

Alles te zamen genomen, lijkt de dynamiek van de stad er één bergafwaarts. De vraag waarom en hoe die dynamiek te stoppen en om te zetten in een beweging bergopwaarts is dan ook zeer actueel.

Waarom de stad vernieuwen?

Een van de meest wezenlijke kenmerken van de stad is de verdichting van functies in de ruimte. Deze functies worden uitgeoefend door mensen die wonen, werken, inkopen doen, zich ontspannen, studeren, cultureel bezig zijn enz.; zowel individueel als in groepsverband (gezinnen, bedrijven, scholen, instellingen).

Ruimtelijke concentratie leidt tot besparingen o.a. in verplaatsingstijd en -energie en in het algemeen tot vermindering van communicatiekosten, wanneer men de informatie-aspecten van sociale interacties bij de beschouwingen betreft. Tegelijk betekent ruimtelijke concentratie dat, telkens wanneer bepaalde minimum-drempels worden overschreden, er nieuwe functiedragers ontstaan en nieuwe functies gaan bijdragen tot een grotere gevarieerdheid van de stedelijke samenleving. Men pleegt hier te spreken van agglomeratie- of urbanisatievoordelen.

Technologische ontwikkelingen in de verplaatsings- en informatiesystemen hebben de werking van deze urbanisatievoordelen gedurende een bepaalde periode krachtig versterkt, zoals eveneens in de productie en consumptie de technologie aan grote veranderingen debet is en daar-



mede in aanzienlijke mate tot het differentiatieproces heeft bijgedragen.

Ruimtelijke concentratie gaat gepaard met omvangrijke investeringen, o.a. in gebouwen en communicatiestructuren. Deze investeringen kenmerken zich door hun historische bepaaldheid, tot uitdrukking komende in de stand van techniek en economie en de in de maatschappij ten tijde van hun constructie levende opvattingen ten aanzien van bouwstijl, ruimtelijke indeling en dergelijke. Een stad kan dus verouderen, niet alleen door de tand des tijds, maar evenzeer door verschuivingen in maatschappelijke opvattingen zowel als door de toepassing van nieuwe technische vindingen en de toeneming van de welvaart. Dit proces van veroudering kan worden versneld door bepaalde gedragingen van mensen en bedrijven, waarbij hun verlaten van de stad de situatie voor de blijvers verslechtert. Waarom nu niet die stad aan haar lot overgelaten en elders op meer eigentijdse wijze opnieuw begonnen?

Er zijn hiertegen meer argumenten aan te voeren dan het enorme kapitaalverlies. Genoemd kan worden de betekenis van de open ruimte en van het natuurlijk milieu daarin, juist voor de stad en juist in landsdelen met hoge regionale woondichtheden. Deze open ruimte, toch reeds schaarser geworden, zou bij nog massalere migratie exponentieel in prijs stijgen en voor zover opgeofferd als kostenfactor gevoegd moeten worden bij het reeds aangegeven kapitaalverlies. Steden met een cultuurhistorische achtergrond voegen hier nog een schier onmeetbare kostenpost aan toe.

Een van de meest belangrijke argumenten pro stadsvernieuwing is gelegen in criteria ontleend aan beginselen van sociale rechtvaardigheid. De concentratie van activiteiten in steden heeft namelijk niet alleen positieve effecten, maar ook negatieve. Bij deze laatste kan worden gedacht aan geluidshinder, luchtverontreiniging, verkeersoverlast, criminaliteit, sociale conflicten enz. Deze negatieve gevolgen zijn niet gelijkelijk over alle inwoners van de stad verdeeld. Sommige wijken worden hiermede sterker gecon-

fronteerd dan andere en in de geschiedenis van de stedelijke ontwikkeling werden het meestal de armere wijken welke van deze gevolgen de zwaarste last gingen dragen. Het zou een gigantische operatie worden ter wille van de sociale rechtvaardigheid in een kort tijdsbestek alle stedelingen in een nieuwe stad onder te brengen, nog afgezien van extra kostenstijgingen als gevolg van de hoge energiecontent van de benodigde bouwmaterialen. Het illusoire karakter van een dergelijke opzet voert eens te meer tot de consequentie van een op de bestaande stad gericht beleid, waarbij men positieve effecten van ruimtelijke concentratie in hun doorwerking tracht te bevorderen en negatieve effecten tegen gaat.

Componenten van het stedelijk beleid

De *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening* noemt als hoofddoelstelling van het stedelijke beleid: „het bloeiend voortbestaan van de bestaande stedelijke structuren waarborgen; verarming van de stad tegengaan”. In het licht van het voorgaande is duidelijk dat het bloeiend voortbestaan van stedelijke structuren waarschijnlijk beter valt te waarborgen, indien de gedachte dat een stad in inwonertal en arbeidsplaatsen dient te groeien, wordt losgelaten. Het kan niet worden ontkend dat deze groeigedachte in het verleden nog wel eens een duidelijk stempel heeft gezet op stedelijke plannen. Stapt men af van de gedachte dat het de kwantiteit is van inwoners en arbeidsplaatsen, welke de stad haar betekenis geeft, ten aanzien van de maatschappelijke dynamiek is het de kwaliteit welke sterk naar voren komt. Men maakt zich dan niet zo zeer zorgen over het feit dat mensen de stad verlaten, maar wie dit doen. Vervolgens gaat het er dan niet in de eerste plaats om, dat men in de stad werkt, maar wat men daar verricht. Tenslotte komt dan in het licht de onderlinge samenhang tussen de verschillende componenten van het ten aanzien van de stad gevoerde overheidsbeleid.

In verband met de eerstgenoemde neerwaartse spiraal zou de overheid moeten trachten een beleid te realiseren, waarbij mogelijkheden gecreëerd worden voor oudere en lager betaalde bevolkingsgroepen om zich buiten de stad te vestigen. Dit impliceert een migratiebeleid, dat hoge financiële barrières wegneemt. Een dergelijk beleid vereist een complementair beleid in gebundelde deconcentratiekernen en overloopgemeenten, waar opvangmogelijkheden voor de bedoelde bevolkingsgroepen inderdaad aanwezig dienen te zijn. Tegelijk zouden in het kader van het stadsvernieuwingsbeleid de woonmogelijkheden in de stad zodanig verbeterd en gevarieerd moeten worden, dat de meer mobiele daarvoor behouden, dan wel daardoor opnieuw aangetrokken worden.

Richten we ons op de tweede neerwaartse spiraal, dan heeft het streven naar het bloeiend voortbestaan van stedelijke structuren consequenties voor het planologisch beleid ten aanzien van de binnenstad. Selectiecriteria ten aanzien van het grondgebruik door andere dan woonfuncties moeten worden ontwikkeld. Voorbeelden van zulke criteria kunnen zijn: geen vijandigheid ten aanzien van woonactiviteiten; georiënteerd zijn op bezoekers uit alle delen van de stad; passend in de ruimtelijke schaal van de binnenstad; de sociaal-culturele of economische structuur van de binnenstad completerend; direct en indirect een gunstige invloed uitoefenende op het stedelijk inkomen; aansluitend op de behoeften van de stedelijke arbeidsmarkt.

Dit planologisch beleid zou dan moeten worden aangevuld met een beleid, dat het mogelijk maakt bedrijven, waarvan verplaatsing wenselijk is, maar die niet de mogelijkheden hiertoe hebben, hulp te verlenen. In de groep midden- en kleinbedrijven zijn er vele, die met enige aandacht en hulp, op een nieuwe vestigingsplaats wellicht nog goede kansen hebben dan wel een waardevolle functie kunnen vervullen in de stedelijke structuur. Kernrecon-

structie en vestigingsbeleid vertonen een onmiskenbare samenhang.

Samenhang is er ook met het verkeersbeleid. Het verkeer verzorgt voor een belangrijk deel de communicatie, welke noodzakelijk is voor het voldoen aan de behoefte aan sociale interacties. Zoals eerder werd gesteld zijn deze sociale interacties een noodzakelijke voorwaarde voor het optreden van zinvolle impulsen van geestelijke, sociaal-culturele en economische aard. Diffuse decentralisatie houdt in zich het gevaar van desintegratie van het stedelijk systeem. Een op de communicatie tussen hoofd- en subcentra en tussen stadsdelen afgestemd vervoerssysteem kan desintegrerende tendensen tegengaan.

Met de voorgaande gedachtengang zij de samenhang tussen de verschillende componenten van overheidsbeleid ten aanzien van de stad in het licht gesteld. Stadsvernieuwingsbeleid is één van deze componenten, hetgeen impliceert dat gebrek aan coördinatie tussen de verschillende beleidscomponenten ook de doeltreffendheid van het stadsvernieuwingsbeleid reduceert.

Actoren 1) van stadsvernieuwingsbeleid

Bij nadere uitwerking van hetgeen onder stadsvernieuwingsbeleid wordt verstaan, dient aandacht te worden geschonken aan de actoren van dit beleid, aan de gebieden, waarop het zich richt en aan de methoden die daarbij worden toegepast. In dit artikel zullen wij ons tot deze aspecten beperken.

Indien, zoals in het voorgaande, het stadsvernieuwingsbeleid gezien wordt als één van de samenstellende delen van het totale, op behoud van de maatschappelijke functie van de stad gerichte, stedelijke beleid, vloeit hieruit voort dat de primaire verantwoordelijkheid voor het stadsvernieuwingsbeleid ook daar behoort te worden gelegd waar de primaire verantwoordelijkheid voor het totale stedelijke beleid berust, in casu bij de stedelijke overheid. Slechts op deze wijze is een geïntegreerde aanpak met behulp van de verschillende beleidsonderdelen in beginsel verzekerd. De stedelijke overheid is derhalve de primaire actor van het stadsvernieuwingsbeleid. In de Nederlandse verhoudingen is dit ook een door hogere overheden erkend beginsel. Deze primaire verantwoordelijkheid sluit de betrokkenheid van andere overheidsorganen bij het stadsvernieuwingsbeleid evenwel niet uit. Steden functioneren niet alleen ten behoeve van hun inwoners, maar ook ten opzichte van elkaar en van inwoners in rurale gebieden. Dit komt bijv. tot uitdrukking in specifieke functies die steden kunnen ontwikkelen, bijv. een havenstad, een universiteitsstad, een industriestad enz. Er is dus ook, bij de ene stad meer en de andere minder, een nationale betrokkenheid bij herstel en vernieuwing van een concrete stad. Men kan zelfs van sommige steden, die een omvangrijk onderdeel van het Europese cultuurbezit in zich bergen stellen, dat van een internationale betrokkenheid sprake is (Venetië, Parijs). Deze positieve externe effecten van steden rechtvaardigen hulpverlening vanaf nationaal niveau; in sommige gevallen vanaf internationaal niveau.

Een tweede argument voor hulp vanaf nationaal niveau is gelegen in het in sommige landen vigerende belastingregime. Bij een sterk centraal georganiseerde belastinginning als in Nederland geschiedt de toewijzing van middelen aan de lagere overheden volgens daartoe opgestelde regels vanuit fondsen, die centraal worden gevoerd (Gemeentefonds, Provinciefonds).

Een derde argument ten gunste van de betrokkenheid van hogere overheden bij het stedelijk beleid is de coördinatie van het in de verschillende steden gevoerde beleid. Dit

1) Een actor is een persoon of instantie die beleidshandelend optreedt.

coördinatieprobleem is in het algemeen kleiner naarmate de afstand tussen de steden groter is. Om deze reden ligt het zwaartepunt van de coördinerende taak binnen de Nederlandse verhoudingen op sub-nationaal, dat wil zeggen provinciaal niveau.

Er zijn in Nederland derhalve drie actoren van stadsvernieuwingsbeleid: de stedelijke, de rijks- en de provinciale overheid.

Uiteraard is het aantal bij stadsvernieuwing belanghebbenden vele malen groter. Men kan denken aan: huurders en verhuurders van woningen; beheerders van collectief woningbezit; bedrijven, grote maar vooral ook kleine; sociaal-culturele instellingen; vanuit een specifiek gezichtspunt geïnteresseerden zoals architecten, historici enz.

Stadsvernieuwing laat zich in een bepaald opzicht vergelijken met ingrepen in een in de natuur aanwezig ecologisch systeem. Zoals de aanleg van een autoweg door een natuurgebied of de constructie van een dijk ingrepen in het systeem van een lokale flora en fauna betekenen, zo hebben fysieke ingrepen in een woonwijk gevolgen voor het sociale systeem in de woonwijk. De reactievormen zijn in beide gevallen echter totaal verschillend. Stelt men als stedelijke overheid zich op de juiste wijze op ten opzichte van menselijke reactievormen, dan krijgt stadsvernieuwingsbeleid het karakter van het leiden en begeleiden van een proces.

Het stadsvernieuwingsproces

Zag men voorheen stadsvernieuwing als een zuiver fysiek gebeuren, in toenemende mate wordt onderkend dat ook het niet-fysieke stedelijke milieu kan worden gewijzigd. In globale zin kan men het stadsvernieuwingsproces omschrijven als het planmatig wederzijds aanpassen van het fysieke en het sociale en economische milieu van de stad. In dit planmatige proces kunnen een aantal fasen worden onderscheiden.

De eerste fase is die van oriëntatie en initiatief. Zowel door middel van sociologisch, economisch of technisch onderzoek als door overleg met hen, die in het stedelijke milieu verkeren, kan het stedelijke bestuur nagaan waar zich spontane ontwikkelingen voordoen, die ongewenst worden geacht, dan wel waar wenselijk geachte spontane ontwikkelingen uitblijven. Op basis van deze oriëntatie kan het stadsbestuur, eventueel met betrokkenen, het initiatief tot stadsvernieuwing in bepaalde gebieden nemen.

De tweede fase is die van het vaststellen van de uitgangspunten en doelstellingen van de stadsvernieuwingsactie. Ook hiervoor is zowel onderzoek als overleg noodzakelijk.

De derde fase is die van het planontwerp en de planvaststelling. Het plan geeft een aanduiding van de gewenste ontwikkeling en de maatregelen die tot een dergelijke ontwikkeling bijdragen. Na overleg met de betrokkenen, eventueel over een aantal alternatieven, neemt de gemeenteraad de beslissing.

Deze beslissing moet uiteraard passen in het kader van het coördinerende beleid van de provincie en de opvattingen op rijksniveau ten aanzien van stadsvernieuwing, aangezien de medewerking van hogere overheden bij de uitvoering van het stadsvernieuwingsplan onmisbaar is.

Het voorgaande vereenvoudigde beeld van het stadsvernieuwingsproces mag niet worden opgevat in de zin van *puniplanning*; het uitwerken van een welomschreven te bereiken eindsituatie. Het gaat integendeel om zogenaamde *proces-planning*, waarbij voortdurende mogelijkheden aanwezig zijn voor een herformulering van uitgangspunten en doelstellingen alsmede voor de uitwerking hiervan. Naarmate de tijdsperiode waarover het stadsvernieuwingsproces zich uitstrekt groter is neemt de kans op veranderingen in wensen en mogelijkheden toe. Een flexibele planning betekent enerzijds ruimte voor tussentijdse aanpassingen, maar kan anderzijds voor de betrokkenen in het stadsvernieuwingsbeleid een voortdurende bron van onzekerheid

vormen. Deze gang van zaken impliceert de noodzaak van een duurzame regeling van het overleg en de samenwerking: *institutionalisering van de inspraak*.

Ten einde de noodzakelijke organisatorische verbanden tot stand te brengen gaan stadsbesturen in toenemende mate over tot toepassing van de projectgewijze aanpak bij stadsvernieuwing. In de projectgroepen, welke per stadsvernieuwingsgebied kunnen worden ingesteld, wordt het samenspel tussen stedelijke diensten en afdelingen, belanghebbenden en externe deskundigen bevorderd. De aanspreekbaarheid van het bestuurlijke apparaat en de participatie vanuit de betrokken bevolking wordt erdoor in de hand gewerkt; overigens afhankelijk van de communicatie tussen de vertegenwoordigers in de projectgroep en de vertegenwoordigden.

De stadsvernieuwingsgebieden

In het voorgaande was enkele malen sprake van stadsvernieuwingsgebieden. De aanwijzing van een stedelijk grondgebied tot stadsvernieuwingsgebied schept, volgens het in 1974 door de regering aan de Tweede Kamer aangeboden Voorontwerp van wet op de stadsvernieuwing, de mogelijkheid tot een verkorte planologische procedure en het vaststellen van uitvoeringsbesluiten ter zake van maatregelen voor de verbetering van het woon-, werk- en leefmilieu in het betrokken gebied. Voorts verkrijgt de stedelijke overheid het zogenaamde voorkooprecht, op grond waarvan tussenbeide kan worden gekomen in een reeds tussen derden gesloten contract tot vervreemding van onroerend goed. Tenslotte betekent aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied door de Kroon dat de betrokken gemeente in beginsel mag rekenen op financiële steun van rijkswege voor de uitvoering van plannen en andere maatregelen. Aangezien aan de aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied derhalve belangrijke consequenties verbonden zijn, dient de aanvraag door de gemeenteraad te geschieden op grond van een uitgewerkt en gedocumenteerd stadsvernieuwingsplan en vergezeld te zijn van een advies van het provinciaal bestuur.

Uiteraard duikt hierbij op de problematiek van de doeleinden van stadsvernieuwing op rijksniveau en de daarbij te hanteren prioriteiten. Deze problematiek heeft ten minste twee dimensies. Uitgaande van de gedachte dat de meest wezenlijke betekenis van de stad gelegen is in haar bijdrage tot de verschillende aspecten van de nationale ontplooiing (geestelijk-intellectueel, sociaal-cultureel, wetenschappelijk, artistiek, nationaal-economisch enz.), zullen in de steden die vernieuwingsacties de voorrang genieten, welke deze bijdrage het meest bevorderen. In het algemeen lopen hierbij de grote steden voorop. Behalve dat voorlopig de vraag nog niet is opgelost hoe men in concreto bijdrage-verschillen tussen steden kan meten (zeer belangrijk in discutabele gevallen), stuit men vervolgens op de verhouding tussen het stadsvernieuwingsbeleid en andere beleidscategorieën op rijksniveau. Zo laat de vraag zich stellen in hoeverre het stadsvernieuwingsbeleid mede dienstbaar moet zijn aan het ruimtelijke-ordeningsbeleid, bijv. waar dit zich richt op een verstedelijkingspatroon van Nederland volgens principes, neergelegd in de Structuurschets bij de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*. Indien men van mening is dat het stadsvernieuwingsbeleid ondergeschikt dient te zijn aan het streven naar spreiding van kennis, inkomen en macht, of ook aan het verschaffen van grotere ontplooiingsmogelijkheden aan zogenaamde kans-arme bevolkingsgroepen in de samenleving, zal dit eveneens consequenties hebben voor de aanwijzing van stadsvernieuwingsgebieden. Omgekeerd is het eveneens denkbaar dat, zoals woningnood in het verleden leidde tot een onderschikking van andere beleidscategorieën als ruimtelijke ordening en bejaardenbeleid aan het volkshuisvestingsbeleid, stadsvernieuwing na enige tijd een zodanige urgentie verkrijgt in het nationale

doelindepakket, dat andere beleidscategorieën daaraan ondergeschikt worden gesteld. Uiteraard is de uiteindelijke keuze de resultante van het democratisch-politiek gebeuren, maar het zal nog veel nadenken en onderzoek vereisen constructieve bijdragen te leveren voor een keuzeproces, dat meer is dan een sprong in het duister.

De tweede dimensie van het keuzevraagstuk is de aanwijzing van het stadsvernieuwinggebied binnen het stadslichaam in zijn totaliteit. Niet elk stadsgebied valt dezelfde functie toe. Behalve verschillen tussen binnenstad en woonwijken, verschillen ook woonwijken onderling in geografische ligging, ouderdom, sociale structuur, voorzieningsstructuur en potentiële mogelijkheden. Voorts speelt ook op dit niveau de noodzaak de verhouding van het stadsvernieuwingbeleid te bezien tot andere componenten van stedelijk beleid zoals ruimtelijke deconcentratie, woningmarktbeleid, binnenstadsbeleid, het beleid ten aanzien van kleine bedrijven, verkeersbeleid enz. Ook op stedelijk niveau is de wenselijkheid van een goed voorbereid en begeleid keuzeproces duidelijk, indien men een grotendeels door toeval of door het recht van de sterkste bepaalde ontwikkeling wil ontgaan.

De aan het voorafgaande verbonden theoretische en praktische moeilijkheden versterken de neiging tot het nemen van ad-hoc-beslissingen. Ad-hoc-beslissingen geven evenwel alleen ad-hoc-oplossingen, waarvan de nadelige effecten op min of meer lange termijn zichtbaar worden, hetzij op hetzelfde beleidsterrein, hetzij op andere beleidsterreinen. En nadelige effecten hebben meestal de nare eigenschap zich in de tijd te vergroten.

De methoden van stadsvernieuwing

Met betrekking tot de methoden van stadsvernieuwing kunnen worden onderscheiden: afbraak en nieuwbouw, vernieuwbouw alsmede de, verder onbesproken gelaten, provisorische verbetering. Welbewust wordt vanwege de niet onaanzienlijke spraakverwarring hier afgezien van het gebruik van termen als reconstructie, sanering, rehabilitatie en instandhouding. Aan technische aspecten voorbijgaande, zal in het vervolg over de onderscheiden methoden gesproken worden vanuit de reeds eerder geciteerde doeleinden van stadsvernieuwing: „het bloeiend voortbestaan van stedelijke structuren” en „het tegengaan van verarming”.

Gebruik makende van het eerder gehanteerde eenvoudige schema van de ruimtelijke structuur van de stad kan worden gesteld dat vooral in de binnenstad de doelstelling „het bloeiend voortbestaan van stedelijke structuren” in het geding is. Dit hangt samen met de effecten van het gebeuren in de binnenstad op de overige delen van de stad, de omgeving, en op andere steden. De grootte van deze effecten hangt voor een belangrijk gedeelte samen met de aanpassing van de binnenstad aan de potentiële mogelijkheden tot het voortbrengen van deze effecten. De mate van deze aanpassing kan worden beperkt door de aard van de bebouwing. De aanwezigheid van potentiële mogelijkheden wordt beïnvloed door de schaal van het complex van binnenstadsactiviteiten. Er mag niet worden gesteld dat de grootte der effecten proportioneel toeneemt met de schaal van dit complex. Door de economisch-technische ondeelbaarheid van de onderdelen van het complex en de aanwezigheid van bepaalde drempelwaarden kan er sprake zijn van sprongsgewijze toeneming der effecten. Het voorgaande impliceert dat in concrete omstandigheden uit een oogpunt van de aangegeven doelstelling in de ene stad het toepassen van afbraak en nieuwbouw tot zeer grote positieve effecten aanleiding kan geven en in een andere stad tot zeer beperkte.

Wat betreft de kostenzijde van het vraagstuk moet worden gesteld dat de kosten, ceteris paribus, zullen samenhangen met de mate van aanpassing. Van vernieuwbouw kan worden gesteld dat de kosten hiervan geringer zullen zijn dan de kosten van afbraak en nieuwbouw, maar dat de

mogelijkheden tot aanpassing ook geringer zijn. Bij vermoedelijk beperkte positieve effecten kan vernieuwbouw ook in de binnenstad verre te prefereren zijn boven afbraak en opbouw. Toepassing van kwantificerende technieken zal tot de oplossing van dergelijke optimaliseringsvraagstukken kunnen bijdragen.

De doelstelling „het tegengaan van verarming” zal van toepassing zijn met name in die stadsgebieden, waar de woonfunctie overweegt. In het in het voorgaande gehanteerde schema van de stedelijke structuur zijn die gebieden gelegen in het stadslichaam om de binnenstad. Van de eigenaar kan worden gesteld dat kwaliteitsverbetering van zijn woning voor hem aantrekkelijk is indien de daaruit resulterende waardevermeerdering groter is dan de kosten van deze kwaliteitsverbetering. (Hierbij wordt afgezien van de complicatie der huurprijsbeheersing). Overheidsnormen ten aanzien van het te bereiken kwaliteitsniveau kunnen de verbeteringskosten zodanig doen toenemen dat de eigenaar van verbetering afziet.

In vele gevallen zal overheidssubsidie nodig zijn om de gewenste kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Die subsidie zal groter zijn naarmate in de omgeving van de woning de voorzieningen ontbreken, die de waarde van de woning na kwaliteitsverbetering verhogen. Om deze reden zal vernieuwbouw in vele gevallen gepaard gaan met eveneens door de overheid gefinancierde verbeteringen van het woonmilieu in ruimere zin. Uitgespaarde subsidieverhogingen worden dan op andere wijze besteed. Tegelijk is duidelijk dat een beleid, waarbij de overheid overgaat tot het aankopen van woningen, om deze daarna op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen, een oplossing is die relatief kostbaar is, indien deze niet gepaard gaat met verbetering van het ruimere woonmilieu. Het is de vernieuwbouw in deze zin, welke als methode van stadsvernieuwing in woongebieden moet worden vergeleken met afbraak en nieuwbouw. Doordat geen afbraak plaatsvindt en de bouwkosten worden toegevoegd aan iets dat al reeds waarde heeft, zullen de kosten van vernieuwbouw in het algemeen geringer zijn. Aan de andere zijde zijn bij vernieuwbouw de mogelijkheden om in de woonomgeving nieuwe vormen van grondgebruik, die voor de kwaliteit van het wonen in de stadswijk van belang zijn, tot stand te brengen geringer dan bij afbraak en nieuwbouw. Men denke aan het creëren van ruimte om de woning, groenvoorzieningen, parkeer-gelegenheid enz.

De afstand tussen de feitelijke kwaliteit van woning en woonomgeving en de gewenste kwaliteit kan nu zo groot zijn, dat het verschil in verbeteringskosten volgens de vernieuwbouwmethode met de verbeteringskosten volgens de methode afbraak en nieuwbouw kleiner wordt dan het voordeel, verbonden aan de grotere mogelijkheden van afbraak en nieuwbouw. De strekking van deze conclusie is dat naarmate het proces van verval verder is voortgeschreden de kans dat aan afbraak en nieuwbouw de voorkeur zal worden gegeven groter is.

Aan de draagwijdte van deze slotsom zijn evenwel beperkingen te stellen. Afbraak en nieuwbouw zijn als methode veel ingrijpender in het sociale systeem van de wijk dan vernieuwbouw. Naarname in een wijk dit sociale systeem zich duidelijker manifesteert zal de beslissing ten gunste van vernieuwbouw verschuiven. Dezelfde invloed kan uitgaan van historisch waardevolle stadsgezichten. Het kan dus in vele gevallen zeer wenselijk zijn in plaats van traditionele kosten-batenanalyses, bij de evaluatie van alternatieve stadsvernieuwingmogelijkheden multiplex-criteria-technieken toe te passen. Een bijkomend voordeel van deze technieken is dat zij zich in beginsel ertoe lenen, niet alleen de stedelijke en hogere overheid, maar ook particuliere belanghebbenden bij het afwegingsvraagstuk te betrekken, waardoor zij een belangrijk hulpmiddel bij de begeleiding van het stadsvernieuwingproces kunnen zijn.

A. J. Hendriks

Herziening van de bestuurlijke organisatie. Maar hoe?

PROF. MR. W. G. VERKRUISEN

In dit artikel wordt ingegaan op de aan de gang zijnde discussie over de noodzakelijke herziening van onze bestuurlijke organisatie. Allereerst worden de maatschappelijke ontwikkelingen gesignaleerd, die hebben geleid tot knelpunten in het functioneren van het openbaar bestuur, waarna die knelpunten worden beschreven. Vervolgens wordt nagegaan hoe gemeenten hebben getracht zelf oplossingen voor die knelpunten te creëren en welke andere oplossingen van verschillende zijden zijn geformuleerd. In de ontwikkeling van de gedachten over dit vraagstuk worden drie fasen onderscheiden. In elke fase blijkt de voorkeur voor één model te overheersen. Prof. Verkruisen formuleert een aantal eisen waaraan z.i. een bestuursorganisatie moet voldoen en toetst daaraan de drie voorgestelde modellen. Het op vrijwillige samenwerking berustende gewest-van-onder-op wijst hij af, omdat het nauwelijks aan de geformuleerde eisen voldoet. Het onlangs voorgestelde model met provincies-nieuwe-stijl leidt z.i. evenmin tot de gewenste oplossingen. Het resulteert per saldo in een versterkte centralisatie en is een te gesimplificeerd antwoord op een complexe vraag. Zijn voorkeur gaat uit naar een organisatie waarin gewesten een belangrijke rol spelen. Op de taakverdeling tussen gewest en gemeente en de wenselijkheid beide in een niet-hiërarchische verhouding t.o.v. elkaar te laten werken, gaat hij dieper in. Prof. Verkruisen is hoogleraar in het Staats- en bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Er is alle reden om in een nummer van *ESB*, waarin een aantal verdelingsvraagstukken aan de orde komt, de bestuurlijke organisatie in ons land wat nader te bezien. De vraag is namelijk actueel of de huidige bestuurlijke organisatie nog voldoet als kader waarbinnen de voor het overheidsbeleid geformuleerde doelstellingen nog redelijk kunnen worden verwezenlijkt en, zo nee, hoe zij door een hergroepering en herverdeling van bevoegdheden daartoe weer beter geschikt gemaakt zou kunnen worden.

Over de noodzaak van een herziening van onze bestuurlijke organisatie bestaat nauwelijks meer verschil van mening. Minder eenstemmigheid is er over de vraag hoe de toekomstige bestuursorganisatie zal moeten zijn opgebouwd en op welke wijze en in welk tempo zij zal moeten worden ingevoerd. Aan voorstellen tot herziening van de bestuurlijke organisatie heeft het de afgelopen jaren niet ontbroken ¹⁾. Zij hebben alle gemeen dat de noodzaak tot een meer of minder ingrijpende reorganisatie tot uitgangspunt wordt genomen en verschillen alle in meerdere of mindere mate in de keuze van de voorgestelde oplossingen.

Nu is het aantal denkbare varianten voor een systeem dat erop gericht is op centraal niveau te doen beslissen wat centraal moet worden beslist, doch overigens zoveel mogelijk op lager niveau te laten uitwerken en uitvoeren wat niet noodzakelijk op een centraal punt behoeft te worden uitgewerkt en uitgevoerd, betrekkelijk gering, indien men beneden rijksniveau met een beperkt aantal bestuurslagen wil volstaan. Mijn indruk is dan ook, dat de denkbare varianten wel ongeveer bedacht zijn. De tijd waarin nog verrassend nieuwe bestuursmodellen konden worden geformuleerd is voorbij. Het gaat er nu om, dat regering en parlement aan de hand van de aangedragen keuzemogelijkheden een aantal beslissingen nemen.

In deze bijdrage zal ik dan ook geen poging doen om aan de bestaande reeks alternatieven nog nieuwe toe te voegen. Zinvoller lijkt het me in dit stadium een confrontatie tussen de gedane voorstellen te beproeven en deze te toetsen aan de uitgangspunten die naar mijn mening bij de herziening van ons bestuursbestel in acht dienen te worden genomen. Het spreekt vanzelf dat de toegestane omvang van dit artikel geen ruimte laat voor de gedachte aan volledigheid.

De situatie van dit ogenblik

De situatie waarin de bestuurlijke organisatie zich op dit moment bevindt, zal bij de meeste lezers van dit blad wel ongeveer bekend zijn. Ik volsta er dan ook mee haar globaal te schetsen.

Sinds de jaren twintig wordt in ons land in afnemende mate geaccepteerd dat er van gemeente tot gemeente manifeste verschillen bestaan in de mate waarin allerlei voorzieningen voor een ieder bereikbaar en toegankelijk zijn. Tot na de eeuwwisseling werd het vrijwel geheel aan de vrije keuze van de gemeentebesturen overgelaten of zij al dan niet bepaalde maatregelen ten behoeve van hun ingezetenen wilden treffen of bepaalde voorzieningen in het leven wilden roepen. In negentien van de twintig gevallen betekende dit,

¹⁾ Voor een vrijwel volledig overzicht van alle voorstellen en andere literatuur, tot 1972 verschenen, moge ik geïnteresseerden verwijzen naar: *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, deel I, literatuurrapport, Instituut voor Bestuurswetenschappen, Rijswijk (ZH), 1972. De belangrijkste nadien verschenen literatuur wordt in de loop van dit artikel aangehaald.

dat besloten werd niets te ondernemen c.q. niet besloten werd iets te ondernemen.

Het gevolg was dat een grote mate van ongelijkheid ontstond tussen enerzijds de inwoners van een klein aantal gemeenten die de noden en behoeften van hun inwoners onderkennen en trachten daarin op creatieve wijze te voorzien en anderzijds de inwoners van die gemeenten waarvan de bestuurders meenden dat men „vooral niets moest overhaasten”. In al die gevallen trok geleidelijk de wetgever de verantwoordelijkheid voor het treffen van allerlei maatregelen aan zich en wel in die zin, dat het minimum-niveau van maatregelen en voorzieningen en verdere essentiële spelregels door of namens de nationale wetgever werden bepaald, terwijl de detaillering van de norm (soms) en de uitvoering (vrijwel altijd) aan de gemeenten werden opgedragen.

Wanneer uitvoering van door het rijk vastgestelde niveau-normen aan anderen wordt opgedragen, vaak nog voor rekening van het rijk, dan ontstaat de begrijpelijke behoefte aan een zekere mate van bewaking van het gedrag van de met uitvoering belaste gemeenten. In toenemende mate is dan ook een netwerk van inspecties, consulentschappen, bureaus, directies, dienstkringen, districts-bureaus, stations, divisies en rayons ontstaan 2), alle bemand door rijksambtenaren die mede of uitsluitend tot taak hebben het gedrag van gemeenten door advisering, stimulering, voorlichting en controle in overeenstemming te houden met door het rijk geformuleerde spelregels.

Men begrijpe mij goed: al deze gedeconcentreerde rijksdiensten doen merendeels niet weg te denken goed werk en uit de wijze waarop zij hun taak opvatten, valt mede het hoge peil van allerlei voorzieningen, dat wij door gewenning als normaal zijn gaan beschouwen, te verklaren. Maar het effect van deze zeer geconcentreerde gedeconcentreerde aandacht van het rijk is natuurlijk wel, dat een flink stuk van de ruimte die, door de wetgever aan de gemeenten was gelaten voor concretisering in de beleidsbepaling en eigen vormgeving aan de uitvoering, *de facto* bij het rijk is komen te berusten.

Een tweede ontwikkeling die tot de huidige ongenoegzame bestuurlijke situatie heeft bijgedragen, laat zich als volgt schetsen. Van lieverlede zijn de meeste gemeenten tot het inzicht gekomen dat zij te klein zijn om bepaalde voorzieningen naar behoren te kunnen verzorgen. Daarbij kan het gaan om voorzieningen waarvan de wetgever heeft uitgesproken dat zij in beginsel overal en voor iedereen beschikbaar moeten zijn, maar waarvan het aantal gebruikers per gemeente te gering is om die voorziening per gemeente mogelijk te maken (buitengewoon onderwijs, scholings- en arbeidsmogelijkheden voor gehandicapten enz.), voorzieningen waarvoor de wetgever nog geen niveau-norm heeft bepaald, maar soms wel door het opnemen van een subsidiepost op een van de hoofdstukken van de rijksbegroting impliciet te kennen heeft gegeven de totstandkoming van voorzieningen toe te juichen (bijv. schooladviesdiensten, muziekscholen, vormingsactiviteiten voor werkende jongeren) en om voorzieningen waarvan iedereen het erover eens is, dat ze er moeten zijn, doch die pas bij een vrij groot aantal consumenten zonder onevenredig hoge kosten kunnen worden aangeboden (bijv. inzameling en verwerking van huisvuil, brandbestrijding, gebitsverzorging bij de schoolgaande jeugd, distributie van gas).

In al die gevallen hebben gemeenten, meer vervuld door zorg om een hoog voorzieningenniveau voor hun ingezetenen dan om het behoud van eigen exclusieve vrijheid van beslissen, een uitweg uit hun ontoereikendheid gezocht door samenwerking met andere gemeenten. Het is vandaag heel normaal als een gemeente partner is in 15, 20 of 25 gemeenschappelijke regelingen. Deze ontwikkeling is nog aanmerkelijk versterkt door de hoge kwaliteitseisen die, vooral sinds het begin van de jaren zestig, in toenemende mate aan voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke taken worden gesteld. Op gemeenschappelijke regelingen geba-

seerde diensten voor bouw- en woningtoezicht, sociale diensten, sociografische bureaus waren het gevolg.

Al deze gemeenschappelijke regelingen hebben gemeen dat de daarbij ingestelde lichamen rechtspersoonlijkheid bezitten en één of meer eigen bestuursorganen hebben, die zijn samengesteld uit raadsleden of leden van colleges van b en w van de aangesloten gemeenten en dat zij als regel buiten de openbaarheid vergaderen.

Afstanden zijn door de snelheid waarmee we ons kunnen verplaatsen of — zelfs zonder ons te verplaatsen — kunnen communiceren sterk verkleind. Men zou ook kunnen zeggen dat gemeenten — niet in afstand gemeten, maar in tijd, benodigd om die afstand te overbruggen — heel dicht bij elkaar zijn komen te liggen. Het gevolg is o.a. dat vrijwel alles wat een gemeente nalaat, doet of toelaat effecten in naburige gemeenten kan hebben. En ook, dat de burger dat, wat hij in de ene gemeente niet vindt, zonder al te grote moeite in een andere gemeente kan zoeken. Dit verschijnsel wordt nog versterkt, doordat hetgeen aan elkaar grenzende gemeenten te bieden hebben vaak sterk uiteenloopt en in aantrekkelijkheid verschilt. De als gevolg hiervan opgetreden verruiming van de actieradius van miljoenen, die zich o.a. manifesteert in de inmiddels ver voortgeschreden suburbanisatie, behoeft ik hier niet te beschrijven. Anderen hebben dat reeds uitvoerig gedaan. Voor ons onderwerp mag ik ermee volstaan het verschijnsel te memoreren en te signaleren dat het tot het ontstaan van de huidige knelpunten in het functioneren van het bestuur heeft bijgedragen.

Samengevat zijn er dus drie dingen gebeurt:

- een flink stuk van de verantwoordelijkheid voor vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid is *de facto* op rijksniveau terechtgekomen;
- de totaliteit van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor afweging en prioriteitsbepaling op lokaal niveau is uiteengespat. Brokstukken ervan draaien (als gemeenschappelijke regelingen) in een eigen, nauwelijks gecontroleerde, baan om groepen aan elkaar grenzende gemeenten heen;
- een regionaal coördinatiepunt voor in zelfstandigheid genomen gemeentelijke beslissingen, met gevolgen die over de gemeentegrenzen gaan, ontbreekt in belangrijke mate; de provincies proberen met meer of minder succes dit vacuüm enigmate op te vullen.

De verstoringen waartoe deze ontwikkelingen hebben geleid, de tekortkomingen in het functioneren van onze bestuurlijke organisatie die zij hebben blootgelegd, zijn niet gering. Ik signaleer de belangrijkste:

• De ruimte die de wetgever, telkens als hij een niveau-norm bepaalde en gemeenten bij de effectuering inschakelde, heeft willen inruimen voor gemeentelijke detaillering in vormgeving en uitvoering, is in vele gevallen illusoir gebleken als gevolg van zeer intensieve bemoeiingen, óók met de uitvoering, van rijkswege. Het overheidsbeleid is daardoor centralistischer geworden dan in een gedecentraliseerde eenheidsstaat noodzakelijk is. Ik laat de vraag of dit alles uitsluitend een gevolg is van een al te sterk ontwikkelde drang tot beheersen aan rijkszijde, dan wel of hier ook sprake kan zijn geweest van een wisselwerking tussen onkunde en onmacht aan gemeentelijke zijde en bezorgdheid aan de zijde van het rijk. Het feit ligt er.

• De gemeenschappelijke regelingen, uitgerust met eigen bestuursorganen, zijn min of meer een eigen leven gaan leiden met eigen prioriteiten, die niet meer jaarlijks bij de behandeling van de gemeentebegroting worden afgewogen tegen andere prioriteiten en hun aanspraken op de beschik-

2) Zie voor een volledig overzicht van alle gedeconcentreerde rijksdiensten: Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen*. Rapporten aan de regering, nr. 6, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975, blz. 166 e.v.

bare financiële ruimte. De — vaak relatief snel stijgende — uitgaven van deze lichamen zijn voor de gemeenten verplichte uitgaven geworden, die, te zamen genomen, de marges in de bestedingsruimte van de afzonderlijke gemeenten telkenjare vrijwel geheel in beslag nemen. Sterker nog: niet zelden overtreffen de door de gemeenschappelijke regelingen voor een bepaald jaar gepresenteerde kostenstijgingen te zamen het voor hetzelfde jaar verwachte totale accres aan middelen. De gevolgen laten zich raden: de niet in gemeenschappelijke regelingen ondergebrachte taken en voorzieningen hebben automatisch een lage prioriteit, de gemeenteraden hebben een belangrijk verlies aan functie ondergaan doordat zij een van hun specifieke taken, het stellen van prioriteiten, óók in financiële zin, hebben verloren. De democratische controle op al deze van oorsprong gemeentelijke voorzieningen is verloren gegaan. Het bestuurlijke gebeuren is voor de burger een onoverzienbaar geheel geworden, niet in de laatste plaats omdat elke gemeente aan een wisselend aantal regelingen met een vaak van geval tot geval verschillende geografische begrenzing deelneemt.

Het feit dat talloze besluiten van gemeenten effecten hebben tot ver over de eigen grenzen heeft de roep om een betere coördinatie van de gemeentelijke besluitvorming doen ontstaan. Het besef, dat in de eerste plaats op regionaal niveau behoeften dienen te worden bepaald en middelen tot voorziening in die behoeften dienen te worden beraamd, waarna kan worden besloten hoe de binnen die regio gelegen gemeenten op gecoördineerde wijze het beste hun bijdrage aan de voorziening in die regionale behoeften kunnen leveren, mag thans wel vrij algemeen heten. Niettemin ontbreken regionale besturen, die een planning van de regionale ontwikkeling niet alleen kunnen ontwerpen, maar ook doorzetten, gedeels in ons land.

In vele gevallen hebben, zoals reeds gezegd, provincies naar beste kunnen getracht dit bestuursvacuüm op te vullen door het opstellen van streekplannen, door middel van het toezicht op gemeentelijke bestemmingsplannen en langs vele andere wegen. Ten volle zijn zij daarin niet geslaagd. Het zou zeker de moeite waard zijn een nader onderzoek in te stellen naar de vraag waarom provincies die coördinatie maar ten dele hebben volbracht. Er zouden misschien lessen uitgetrokken kunnen worden inzake de effectiviteit van een gewijzigde bestuurlijke organisatie!

Men kan zeker niet stellen, dat op het zichtbaar worden van deze tekortkomingen in organisatie en functioneren van ons bestuur niet is gereageerd. Enerzijds is een stroom van voorstellen voor meer of minder ingrijpende wijzigingen in de Nederlandse bestuursorganisatie tot ontwikkeling gekomen, anderzijds hebben groepen gemeenten, regionaal verenigd, getracht oplossingen te creëren, die althans een deel van de hierboven geschetste knelpunten zouden kunnen wegnemen.

Gemeenten gaan vrijwillig samenwerken: pre-gewesten

Om met dit laatste te beginnen: gemeenten konden sinds 1931 op grond van een aantal bepalingen in de Gemeentewet en kunnen sinds 1950 op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een gemeenschappelijke regeling aangaan „ter behartiging van bepaalde belangen dier gemeenten” 3). Voor de uitvoering van zo'n regeling kunnen een of meer organen worden ingesteld 4) en kan een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam worden gevormd 5). Bevoegdheden van de deelnemende gemeenten kunnen aan de bestuursorganen van zo'n nieuw bestuurslichaam worden opgedragen 6). Wij zagen reeds dat voor de behartiging van bepaalde belangen veelvuldig van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt.

Intussen werd de behoefte aan regionale planning en beleidscoördinatie zó sterk, dat groepen gemeenten op zoek gingen naar mogelijkheden om ook voor die planning en

coördinatie een geïnstitutionaliseerd kader te scheppen. Ver kwamen zij daarmee aanvankelijk niet. Aan pogingen, daarvoor lichamen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen in het leven te roepen, werd door hoger gezag goedkeuring onthouden, omdat daaraan bij die regelingen niet de behartiging van bepaalde belangen, doch van belangencplexen werd toevertrouwd. Het bleef aanvankelijk dus bij informele afspraken om over een aantal zaken van gemeenschappelijk belang overleg te plegen.

Een ommezwaai in het goedkeuringsbeleid, nu ongeveer tien jaar geleden, maakte het alsnog mogelijk regionale samenwerkingsverbanden op voet van de Wet gemeenschappelijke regelingen in het leven te roepen. In de *Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling* 7), onlangs door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gepubliceerd, worden deze samenwerkingsverbanden „pre-gewesten” genoemd. Een mooi woord is het niet. Het is echter wél duidelijk en wél plezierig kort en ik zal het daarom verder ook bezigen. Sinds evengoemde ommezwaai in het goedkeuringsbeleid zijn vijftig pre-gewesten door gemeenten in het leven geroepen, plus nog vier samenwerkingsverbanden in stichtingsvorm, die te zamen royaal de helft van ons grondgebied beslaan.

Al deze pre-gewesten hebben een min of meer uitvoerig geformuleerde opdracht om onderzoek te verrichten, ontwikkelingsplannen op te stellen en de coördinatie in planning en uitvoering tussen de afzonderlijke gemeenten te bevorderen.

Negatieve aspecten van deze ontwikkeling

Aan deze ontwikkeling zitten enige negatieve kanten. De bestuursorganen van deze pre-gewesten, de raden en de dagelijkse besturen, worden vrijwel zonder uitzondering getrapt samengesteld en wel door aanwijzing uit en door de gemeentelijke bestuursorganen. Bovendien kunnen de pre-gewesten geen bevoegdheden uitoefenen, indien die hun door de deelnemende gemeenten niet uitdrukkelijk zijn verleend. Volstreekte vrijwilligheid is het uitgangspunt van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De kracht van pre-gewesten wordt dus bepaald door de minst tot samenwerking geneigd zijnde en de minst tot overdracht van bevoegdheden bereid zijnde gemeente.

De feitelijke stand van zaken is dan ook deze, dat vrijwel geen van de thans bestaande 54 lichamen in staat is de regionale beleidslijnen om te zetten in regionale beleidsdaden. Zij hebben onvoldoende bevoegdheden om het beleid van de gemeenten beslissend te beïnvloeden en evenmin om zelf tot uitvoering over te gaan. Debet aan deze situatie is, naast de al genoemde vrijwilligheid waar de Wet gemeenschappelijke regelingen van uitgaat, zonder twijfel ook het feit dat de besluitvormende organen van pre-gewesten vrijwel steeds uit gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters bestaan, bij wie het gemeentelijke hart toch meestal wat sneller klopt, niet in de laatste plaats als gevolg van een gevoel van gebondenheid aan de eed, die zij bij de aanvaarding van hun gemeentelijke ambt aflegden. Negatief werkt ook de omstandigheid dat deze pre-gewesten in de meeste gevallen voor de benodigde financiële middelen geheel van de gemeenten afhankelijk zijn.

Positieve aspecten van deze ontwikkeling

Er zijn echter ook enkele positieve aspecten aan deze

3) Art. 3.1.

4) Art. 4.1.

5) Ibid.

6) Art. 4.

7) *Concept-structuurschets van de bestuurlijke indeling*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974, voorwoord.

ontwikkeling aan te wijzen, die m.i. wel eens onvoldoende aandacht krijgen.

In de eerste plaats valt niet te ontkennen, dat bijna tweederde van de Nederlandse gemeenteraden door tot deelname aan een pre-gewest te besluiten heeft getoond zich bewust te zijn van het feit dat een goede aanpak van een aantal taken een regionale aanpak vereist. En onder die gemeenteraden zijn er ook vele, die wel beseffen dat de pre-gewesten over meer bevoegdheden zullen moeten beschikken dan nu het geval is. Indien echter één gemeente binnen een pre-gewest daar anders over denkt, vindt geen overdracht van bevoegdheden plaats en die ene gemeente is in vrijwel elk pre-gewest wel aanwezig. De bereidheid van de andere is er echter niet minder om.

Vervolgens mag niet onderschat worden dat het bestaan van deze pre-gewesten heeft geleid tot een veelheid van regionaal onderzoek, onderzoek dat op zijn beurt heeft geleid tot een aanzienlijke verdieping van het inzicht in de aard van allerlei regionale problemen en in de mogelijkheden om die problemen te beïnvloeden. Er ligt bij elk pre-gewest een grote hoeveelheid kennis opgeslagen, gedeeltelijk vertaald in beleidsvoorstellen, die in korte tijd in beleidsbeslissingen kunnen worden omgezet, indien de wetgever de daarvoor nodige institutionele voorzieningen zou treffen. Tien jaar geleden was daarvan geen sprake.

Tenslotte is het niet zonder betekenis dat een aantal pre-gewesten kans heeft gezien door stimulering, overleg en advisering daadwerkelijk tot een betere onderlinge afstemming van het beleid van de afzonderlijke gemeenten te komen.

Voorstellen voor andere oplossingen

Het is niet alleen bij concrete stappen van gemeenten gebleven. Er is ook een denkproces op gang gekomen, gericht op het formuleren van meer blijvende oplossingen voor de hierboven genoemde knelpunten. Dat denkproces kan, na een periode van tasten en zoeken, van het formuleren van probleemstellingen en suggesties voor partiële oplossingen, globaal in drie fasen worden onderscheiden, door mij gemakshalve aangeduid als de gemeentelijke, de gewestelijke en de provinciale.

De „gemeentelijke” fase

In deze fase worden de problemen primair als gemeentelijke problemen gedefinieerd. De schaal van de meeste gemeenten is te klein geworden in verhouding tot de schaal waarop zich een belangrijk aantal maatschappelijke processen afspeelt. Wil het de gemeenten weer mogelijk worden de volheid van hun verantwoordelijkheid voor die processen uit te oefenen, dan dienen oplossingen vooral gericht te zijn op versterking van het lokale bestuur. Districts- of gewestvorming wordt in die fase als mogelijkheid geformuleerd. Op grond van hun functie ter versterking van het lokale bestuur doen aanduidingen als „samengesteld lokaal bestuur” 8) en „lokaal bestuur op gewestelijke schaal” 9) hun intrede. Instelling zal in de eerste plaats van de gemeenten moeten uitgaan, het pakket van taken en bevoegdheden zal — zeker voorlopig — door de gemeenten moeten worden bepaald. Voorstellen, op dit patroon geënt, zijn (uiteraard met onderlinge verschillen in de nadere uitwerking) tussen 1960 en 1969 met een zekere regelmaat door politieke partijen 10), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 11) en wetenschapsbeoefenaars 12) gelanceerd. In de meeste van deze voorstellen wordt van het rijk gevraagd dat een beter wettelijk kader voor gewestvorming-op-gemeentelijke-grondslag wordt geboden dan de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt.

De regering, die zich laat in de discussie heeft gemengd, legde eind 1969 een *Nota bestuurlijke organisatie* 13) aan het parlement voor. Het was een ronduit teleurstellend stuk, waarin voor de „vorming van grotere eenheden van lokaal

bestuur” 14) twee wegen werden gewezen: samenvoeging van de allerkleinste gemeenten en instelling van gewesten, eventueel gecombineerd met samenvoeging van gemeenten. Een uitzondering wordt gemaakt voor Rijnmond en Groot-Amsterdam. Daarvoor wordt een afzonderlijke wettelijke voorziening nodig geoordeeld.

Uitgangspunt voor de gewestvorming blijft de vrijwilligheid waarvan ook de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgaat. In de visie van de bewindslieden is het gewest „niet een grootheid van andere orde dan de vergrote gemeente, zijn taken zijn evenals die van de gemeente van lokale aard” 15). De verantwoordelijkheid van de centrale overheid gaat niet verder dan te zorgen voor een goed juridisch kader. Zij opteren daarom voor een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Op 7 april 1971, drie weken voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer, diene zij een ontwerp van wet „houdende voorschriften met betrekking tot de gewesten” 16) in, dat inderdaad de verantwoordelijkheid voor de instelling en de vormgeving van gewesten bij de gemeenten legt. Het Voorlopig Verslag dat de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer op 22 maart 1972 uitbracht was zó duidelijk afwijzend, dat het wetsontwerp niet verder is behandeld. Het is inmiddels ingetrokken. Daarmee was nog eens duidelijk gemaakt dat de bewindslieden die het wetsontwerp hadden ondertekend in hun denken nog in de „gemeentelijke” fase vertoefden, doch dat velen in ons land, onder wie de meerderheid van de Tweede Kamer, zich allang bevonden in de gewestelijke fase.

De „gewestelijke” fase

Deze fase onderscheidt zich van de vorige, doordat in de analyses van de problematiek en in de voorgestelde oplossingen niet meer in de eerste plaats wordt uitgegaan van het bestaan van een probleem van lokaal-bestuurlijke aard, doch veeleer van het ontbreken van een adequate bestuursvoorziening op regionaal niveau. De opvatting dat de verantwoordelijkheid voor het scheppen van deze voorzieningen niet bij de gemeenten mag worden gelaten, doch een verantwoordelijkheid van de wetgever, althans van de centrale overheid is, heeft in deze fase het pleit gewonnen. De wetgever dient in deze opvatting niet alleen de inrichting en de begrenzing aan te geven, doch ook vast te stellen welke taken en bevoegdheden aan de besturen van de gewesten dienen te worden gegeven, willen zij de hun toebedachte functie naar behoren kunnen vervullen. Aanzetten voor deze opvatting zijn reeds te vinden in het rapport dat de door de minister van Binnenlandse Zaken in november 1946 ingestelde commissie-Koelma in 1947 heeft uitgebracht en in een rapport 17) dat het College van Advies der Anti-revolutionaire Partij in 1960 publiceerde.

Verder doorgedacht en meer in detail uitgewerkt is deze

8) *Bestuurlijke organisatie*, Blauwe reeks nr. 43, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, 1969, blz. 38.

9) *Nota bestuurlijke organisatie*, Gedrukte stukken, zitting 1969-1970, 10310, nr. 2, blz. 15, linker kolom.

10) Zie o.a.: *Bestuurlijke vormgeving*, preadvies van een werkgroep van het College van Advies der Anti-Revolutionaire Partij en het Verband van Verenigen van Antirevolutionaire gemeente- en provinciebestuurders, uitg. Antirevolutionaire Partij-Stichting, 's-Gravenhage, 1969. *Bestuursvoorzieningen voor stedelijke concentraties*, Geschrift no. 126 van het Centrum voor Staatskundige Vorming, 's-Gravenhage, z.j. (1963).

11) Zie het in voetnoot 9 genoemde rapport *Bestuurlijke organisatie*.

12) O.a. H. A. Brasz, *Modern geleed sireekbestuur*, Samsom N.V., Alphen a/d Rijn, 1966.

13) Gedrukte stukken, zitting 1969-1970, 10310, w.z.

14) Blz. 7 e.v.

15) Blz. 9, linker kolom.

16) Gedrukte stukken, Zitting 1970-1971, 11246, nrs. 1 t/m 3.

17) *Het district als bestuursvorm voor agglomeraties*, Rapport van het College van Advies der Anti-revolutionaire Partij, uitg.: Antirevolutionaire Partij-Stichting, 's-Gravenhage, 1960.

benadering door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening 18) en door een studietoelichting, ingesteld door het Instituut Contact Randgemeenten 19). De Wiardi Beckmanstichting (WBS) 20) werpt, ook in 1969, de gedachte aan het gewest als bestuurslaag tussen gemeente en provincie en bepleit voor de stedelijke agglomeraties de instelling van stadsgewesten, waaraan alle tot dan gemeentelijke taken en bevoegdheden worden toevertrouwd. Buiten de grote stedelijke agglomeraties beveelt de WBS een systematische gemeentelijke herindeling aan, die moet leiden tot de instelling van streekgemeenten. Zowel stadsgewesten als streekgemeenten zullen naar binnen sterk moeten decentraliseren. Of *de facto* bij verwezenlijking van de voorstellen van de WBS een situatie zou ontstaan die fundamenteel afwijkt van de andere oplossingen, die in deze fase zijn bepleit, is twijfelachtig. De verschillen schuilen vooral in de wijze waarop het reorganisatieproces zou moeten verlopen en minder in het resultaat van dat proces. Zoals al werd gesteld, werden de in deze fase overheersende opvattingen ook door een meerderheid in de Tweede Kamer gedeeld.

Deze en andere voortekenen leken er dan ook op te wijzen, dat 1975 het jaar van de beslissingen zou kunnen worden. Eind 1974 kwam het Instituut voor Bestuurswetenschappen gereed met een studie over de toekomstige positie van provincie, gewest en gemeente, waarvoor het in 1970 van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie opdracht had ontvangen. Deze studie zal medio 1975 in druk verschijnen. Eind 1974 ook publiceerden de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de hierboven reeds genoemde concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling, waarvan de voorbereiding enkele jaren in beslag had genomen. Deze structuurschets, waarin 44 ruimtelijke kaders voor gewesten of streekgemeenten worden aangegeven, dient te worden beschouwd „als een aankondiging van hetgeen de gemeentebesturen van de centrale overheid hebben te verwachten”, aldus de toelichting 21), en zal daarom bij wet dienen te worden vastgesteld. De minister van Binnenlandse Zaken had aangekondigd dat tegelijk met deze concept-structuurschets een nieuw ontwerp voor een gewestwet zou worden ingediend. Dit is niet gebeurd. Alras bleek de verklaring daarvoor: wij bevinden ons inmiddels in fase 3.

De „provinciale” fase

Bij de voorbereiding van een nieuw ontwerp voor een gewestwet heeft de minister van Binnenlandse Zaken de alleszins verstandige beslissing genomen niet eerst een afgerond ontwerp op zijn departement te laten voorbereiden en dat dan ter beoordeling aan de Ministerraad voor te leggen, doch de Ministerraad te vragen eerst een aantal principebeslissingen te nemen, die dan in het ontwerp zouden kunnen worden verwerkt. Daartoe heeft de Ministerraad een onderraad-ad-hoc gevormd, die inmiddels een aantal beslissingen schijnt te hebben genomen. Hoe die precies luiden is nog niet bekend gemaakt, doch uit verspreide informatie 22) is wel een redelijk duidelijk beeld op te bouwen. Gekozen is voor een model dat sterke gelijkenis vertoont met een model waarvoor een voorkeur is uitgesproken in het onlangs verschenen rapport aan de regering nr. 6 van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het regeeringsbeleid. Het wordt in dat rapport 23) als volgt getypeerd:

„Met de provinciale nieuwe stijl beoogt men niet alleen een verschuiving van een aantal gemeentelijke taken naar het provinciale niveau, maar tevens een schaalverkleining, zulks door uitbreiding van het aantal provincies en door vervanging van taken en bevoegdheden, door provinciale taken en bevoegdheden. Gewesten als bestuurslaag tussen gemeenten en provincies zouden hun historisch verklaarbare zwakke positie verliezen en een belangrijke bestuurslaag worden waaraan een aantal uitvoerende gemeentelijke taken, zoals brandweer, politie, hulpverleningsdiensten, gezondheidszorg e.d., en een aantal thans door het rijk gedeconcentreerde taken worden toegekend.

Ook zouden de provincies meer in staat moeten worden gesteld zich bezig te houden met een effectieve beheersing van toekomstige maat-

schappelijke ontwikkelingen (ordenende taken) en coördinatie van gemeenten. Zo zouden meer nog dan thans bevoegdheden op terreinen als ruimtelijke ordening, milieubeheer, industrialisatiebeleid, openlucht recreatie, woningbouwbeleid e.d. wezenlijke bestanddelen zijn van het provinciale takenpakket. Wanneer het proces van hervakeling van taken en bevoegdheden voltooid is, zou er een indirecte financiële verhouding kunnen ontstaan tussen rijk en gemeente, met de provincie als tussenschakel. Daarbij zouden algemene uitkeringen aan de gemeenten moeten zijn gewaarborgd. Het meest genoemde aantal provincies nieuwe stijl is 20 à 25. Gevolgen voor de andere bestuurslagen zijn in dit model een verdere uitbreiding van coördinerende bevoegdheden van de centrale overheid ten aanzien van provincies nieuwe stijl en enige verschuiving van toezichthoudende en beroepstaken van provincies naar rijk. Voor zover provincies nieuwe stijl gezamenlijk niet in staat zijn in voldoende mate de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen te beheersen, die over hun grenzen reiken, zal de taak van de centrale overheid ook ten aanzien van deze ontwikkelingen versterkt moeten worden”.

Het belangrijkste verschil tussen de hier ontwikkelde visie en die van de Ministerraad schijnt te schuilen in het feit dat de Ministerraad heeft gekozen voor 28 provincies nieuwe stijl.

Welk model verdient de voorkeur

Thans rest de vraag welke van de drie modellen die in de drie achtereenvolgende fasen overheersend zijn geweest, naar mijn mening de voorkeur verdient. Bij de beantwoording van die vraag zal ik aldus de werk gaan, dat ik allereerst een uitspraak doe over de uitgangspunten die m.i. bij het ontwerpen van een reconstructieplan voor de bestuursorganisatie in acht dienen te worden genomen, dan de geschetste modellen daaraan globaal toets, vervolgens eigen voorkeur wat nader gestalte geef, om dan te eindigen met enkele opmerkingen over het reorganisatieproces.

Criteria voor een bestuurlijke organisatie

Wie een bouwwerk wil doen verrijzen, zal, alvorens een ontwerp daarvoor te kunnen laten maken, nauwkeurig moeten bepalen aan welke functionele en technische eisen het dient te voldoen. Zonder een duidelijk program van eisen kan geen luchthaven, geen kinderspeelplaats en geen woning worden ontworpen. Dat geldt evenzeer voor het ontwerpen van een ingewikkeld multifunctioneel bouwwerk als een bestuursorganisatie.

De discussie over de verschillende voorstellen voor dat bouwwerk zijn in zoverre zindelijk verlopen, dat dat in de meeste studies 24) getracht is eerst eisen of criteria te formuleren. Ik vat ze, eigen woorden gebruikend en ze onderwijl hier en daar aanvullend, als volgt samen.

18) *Advies over de bestuurlijke organisatie in Nederland*, 7 november 1968, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1969 en *Advies over de gewestvorming*, 28 december 1973, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974.

19) *Bestuur in agglomeraties, vraagstukken en oplossingen*, Rapport uitgebracht door de studietoelichting van het instituut Contact Randgemeenten, z.j. 1969.

20) *Streekgemeenten en stadsgewesten*, uitg. Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, z.j. 1969.

21) Blz. 21.

22) Zie o.a.: Nieuwe conceptie met beperkt aantal gewesten, een verslag van het bezoek van een VNG-delegatie aan de bewindslieden van Binnenlandse Zaken, *De Nederlandse Gemeente*, jrg. 29, no. 10, (7 maart 1975), blz. 117.

23) Blz. 90.

24) O.a. in: de WBS-studie, *Streekgemeenten en stadsgewesten*, blz. 9 e.v.; het VNG-rapport, *Bestuurlijke organisatie*, blz. 20 e.v.; Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening, adviezen van 1968, resp. 1973, blz. 8 resp. blz. 2; Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport nr. 6, blz. 94 e.v.; H. A. Brasz, a.w., blz. 5 e.v.; rapport van het instituut Contact Randgemeenten, blz. 41 e.v.; L. J. Giebels, *Mini-provincies of maxi-gemeenten? Regionaal bestuur of lokaal bestuur? Socialisme en democratie*, jrg. 32, nr. 3, maart 1975, blz. 125 e.v.; P. C. W. M. Bogaers, *Is de problematiek van het openbaar bestuur in de randstad oplosbaar?*, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 26, nr. 5, september 1972, blz. 344 e.v.

Aan een bestuursorganisatie mag de eis gesteld worden dat zij *democratisch* is, d.w.z. dat:

- besluitvorming en controle op de uitvoering ervan berusten bij rechtstreeks verkozen vertegenwoordigende lichamen en daaruit verkozen dagelijkse besturen;
- beraadslaging en besluitvorming openbaar zijn;
- een veelzijdig en onderling samenhangend pakket verantwoordelijkheden op een bepaalde schaal bij één bestuurslichaam berust, zodat een reële afweging en bepaling van prioriteiten mogelijk is; beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en verantwoordelijkheid voor de uitvoering zich in één hand bevinden;
- besluitvormingsprocessen ter wille van de overzichtelijkheid ervan over een zo klein mogelijk aantal bestuursniveaus lopen;
- beleidsvorming en uitvoering niet op een hoger niveau worden gelegd dan ter bereiking van de gestelde beleidsdoelinden noodzakelijk is;
- communicatie tussen burgers en bestuur feitelijk mogelijk is, wat onder meer inhoudt dat het bestuur in geografisch en psychologisch opzicht bereikbaar is;

effectief is, anders geformuleerd: dat zij in staat is de gestelde beleidsdoelen te verwezenlijken. Daarvoor is nodig dat zij:

- in geografische begrenzing niet is gerelateerd aan de historie, maar afgeleid is van de belangrijkste taken die naar verwachting in de komende decennia binnen een bepaald territorium moeten worden verricht;
- niet minder bestuurslagen heeft dan ter bereiking van de beleidsdoelen nodig is;
- voldoende mogelijkheden tot differentiatie in schaal en bevoegdheden bevat;
- opgebouwd is uit eenheden die voldoende groot zijn om hun taken op deskundige wijze te vervullen;
- opgebouwd is uit eenheden die toegerust zijn met de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die op hun niveau nodig zijn;
- eenheid in beleid waarborgt binnen de schaal waarbinnen de besluiten van de eenheid effecten hebben;

efficiënt is, d.w.z. dat:

- de gestelde doelen met een minimum aan offers maximaal bereikt kunnen worden;

herkenbaar is voor de inwoners, d.w.z. dat:

- de grenzen van de eenheden samenvallen met het territorium waarbinnen de bewoners deelnemen aan belangrijke aspecten van het maatschappelijk leven of met bepaalde gemeenschappelijke problemen geconfronteerd worden;
- de organisatievorm op de verschillende niveaus en binnen eenzelfde niveau gelijk is.

Het is noodzakelijk op drie punten te wijzen. Ten eerste dat bovenstaande rubricering in zekere mate willekeurig is; verscheidene van de deelaspecten, die onder één hoofdaspect zijn genoemd, zouden ook onder een ander hoofdaspect gerangschikt kunnen worden.

De rubricering is met geen andere pretentie gegeven dan om de aan de bestuursorganisatie te stellen eisen overzichtelijk te groeperen, ten einde toetsing van de aangedragen oplossingen aan die eisen te vergemakkelijken.

Ten tweede: er is, als ik het goed zie, geen bestuursorganisatie te ontwerpen, die aan alle genoemde eisen ten volle voldoet. Sommige zijn flink met elkaar in tegenspraak. Ik moet er binnen de voor dit artikel gestelde grenzen van afzien expliciet aan te geven wat het relatieve gewicht is dat ik persoonlijk aan elk van die eisen toeken.

Ten derde: een van de aardigste vragen die bij de genoemde eisen gesteld zou kunnen worden is het *waarom* van deze eisen. Ik zou echter ver buiten het bestek van dit stuk gaan, als ik hier zou trachten die vraag te beantwoorden en zie daar daarom, zij het met spijt, van af.

Toetsing van de in de verschillende fasen geformuleerde varianten aan de hierboven genoemde eisen leidt tot de volgende conclusies.

De „gemeentelijke” variant

De in de „gemeentelijke” fase geformuleerde variant, waarbij vrijwillige vorming van „eenheden van lokaal bestuur op gewestelijke schaal” voorop staat, doorstaat een toetsing aan de criteria niet. De variant voldoet nauwelijks aan de eisen van democratie, evenmin aan die van effectiviteit. Slechts gedeeltelijk is zij in overeenstemming met de eis van herkenbaarheid: de begrenzing van de tot nu toe ontstane pre-gewesten valt wel in belangrijke mate samen met regionale samenlevingsverbanden, doch aan de herkenbaarheid wordt weer afbreuk gedaan, doordat de burger met verbazing zal constateren dat op dat niveau wel veel gezegd en geschreven, doch vrijwel niets beslist wordt.

De „provinciale” variant

Van de in de „provinciale” fase geformuleerde variant van de provincie nieuwe stijl, zoals die is getypeerd door de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, kan worden gezegd dat zij voldoet aan een aantal aspecten van de eis van democratie, doch met het eerste aspect krachtig in botsing komt en met de laatste twee zelfs frontaal.

Terwijl zij in de typering van de WRR geïntroduceerd wordt als een mogelijkheid tot decentralisatie (nl. van rijk naar provincie) roept zij in de verdere uitwerking het beeld op van de omvangrijkste centraliserende operatie, ooit in eenmaal voorgesteld. Er vindt een grote opwaartse verschuiving plaats: een aantal zeer wezenlijke taken en bevoegdheden die nu bij de gemeente liggen gaan over naar de provincie. Nu zou men daarmee in beginsel vrede kunnen hebben omdat in *elk* model dat men ontwerpt voor het oplossen van de huidige knelpunten in de bestuursorganisatie essentiële gemeentelijke taken naar een hoger niveau moeten worden overgebracht, terwijl de vergroting van het aantal provincies, althans in het westen van het land, waar sommige gemeenten al erg groot zijn, leidt tot verkleining van de provincies. Doch daarnaast verspricht een aantal taken in de sfeer van de coördinatie, het toezicht en het administratief beroep naar het rijk. Dat betekent de facto dat deze taken verschuiven van een niveau, waarop gekozen vertegenwoordigende lichamen in het openbaar verantwoording van het gevoerde beleid kunnen vragen, naar ambtelijk rijksniveau. Bij de uiterste beperkte mate waarin de parlementaire controle op ministers (en dus op de ambtenaren die namens hen handelen) functioneert 25), moet hier van een uiterst bedenkelijk, zo niet onaanvaardbaar voorstel worden gesproken.

Er is een ander ernstig bezwaar tegen dit voorstel: de intermediaire functie, die de provincie nu vervult tussen gemeente en rijk, zal grotendeels verloren gaan. Een verlies, dat men niet mag onderschatten. Fricties tussen rijk en gemeenten worden nu vaak door tussenkomst van de provincie opgelost, terwijl door diezelfde tussenkomst vaak grotere aandacht wordt gegeven aan bepaalde problemen in bepaalde steden of streken, die tot dan te weinig aandacht van het rijk ontvingen.

Dat bij een reorganisatie, waarbij over de gehele linie een opschuiving naar boven van grote pakketten verantwoordelijkheden plaatsvindt, de communicatie tussen de burger en zijn overheden er niet gemakkelijker op zal worden, behoeft ik niet te adstrueren.

Ook de effectiviteit van dit model is twijfelachtig. Er valt bij doordenken van dit voorstel niet aan de indruk te ontkomen, dat de wens een zo klein mogelijk aantal eenheden met zo min mogelijk verschillende inwoneraantallen te creëren, én de wens een gewestelijke laag tussen provincies en gemeen-

25) O.a. omdat de sanctie in een dualistisch stelsel als het onze vrijwel altijd op het hoofd van het parlement zelf zal neerkomen in de vorm van een kabinetscrisis.

ten te voorkomen, overheersend zijn geweest en de vraag naar de effectiviteit van het model hebben verdrongen. Naar ik vrees zijn in dit voorstel in onvoldoende mate consequenties getrokken uit het feit dat problemen in verschillende van het land zeer verschillend van omvang en van aard zijn. Door bij die verschillen te streven naar een uniforme bestuursorganisatie loopt de effectiviteit daarvan gevaar ernstig in het gedrang te komen. Zo zullen de voorgestelde provincies als eerste laag onder het rijk veelal óf te groot óf te klein zijn.

Voor Rijnmond en Den Haag, die beide sterk uitstralen in de richting van Gouda, zullen de voorgestelde provincies Gouda, Rijnmond en Den Haag al dadelijk te klein zijn. Hetzelfde geldt voor Amsterdam. De oplossing van o.a. de binnenstadsproblemen van Amsterdam is slechts denkbaar als een nauwe coördinatie gewaarborgd is met de wijze waarop de overloop naar Purmerend, Alkmaar, Hoorn en Almere gestalte krijgt. De voorgestelde provincies Alkmaar en Amsterdam zullen voor het waarborgen van de samenhang bij voorbaat te klein zijn. Een ander voorbeeld biedt het Noorden des lands. Daar zullen de komende reeks van jaren in elk geval twee grote operaties worden verricht: de besluitvorming over en de uitvoering van het Integrale structuurplan voor het Noorden des lands en de herinrichting van Oost-Groningen en de Drents-Groningse Veenkoloniën. Beide operaties zullen alleen kunnen slagen bij aanwezigheid van aan de schaal van die operaties aangepaste bestuurlijke kaders. Maar voor de uitvoering van de eerste operatie zijn de voorgestelde provincies (die nagenoeg samenvallen met de bestaande provincies) te klein en voor de tweede operatie is de provincie Groningen te groot.

Deze voorbeelden bedoelen slechts te illustreren dat bij de effectiviteit van dit model grote vraagtekens op hun plaats zijn. Te vrezen valt dan ook dat de overzichtelijkheid ervan snel zal worden aangetast, doordat daar, waar provincies *tussen* twee met het oog op de toekomst relevante niveaus worden geplaatst het daardoor geschapen luchtledige evenals thans weer zal worden opgevuld door onduidelijke, op vrijwillige basis in het leven geroepen lichamen. Veel gemeenschappelijke regelingen voor *bepaalde* voorzieningen zullen bovendien gewoon blijven bestaan doordat — óók bij het scheppen van gemeenten met minimaal 20.000 inwoners — de gaping tussen provincies en gemeenten vaak te groot zal zijn. En tenslotte zal, als gevolg van het „optrekken” van het inwonertal naar tenminste 20.000, binnen de gemeenten de behoefte toenemen aan een sterkere decentralisatie naar het niveau van dorp en buurt. Het is dan ook allerminst ondenkbaar, dat binnenkort een afwisselende opeenstapeling van geïnstitutionaliseerde (O) en meer informele (+) niveaus het resultaat zal zijn:

- O rijk
- + landsdeel (bijv. Bestuurscommissie Noorden des Lands)
- O provincie
- + regionale samenwerkingsvormen
- O gemeente
- + buurt, dorp, deelgemeente

Van effectiviteit van het model van de provincie nieuwe stijl kan misschien in zekere zin worden gesproken waar het gaat om het voorkomen van *ongewenste* ontwikkelingen. Maar als kader voor de formulering en realisering van *gewenste* ontwikkelingen is het ontoereikend.

Het voorstel gaat mank aan een elementaire denkfout. Er is wel eens gezegd dat ons land te klein is voor meer dan twee bestuurslagen beneden rijksniveau. De stelling is een miskenning, zelfs een omkering van de werkelijkheid. Juist in een land met 13,6 mln. inwoners, dat zó klein is, zijn de bestuurlijke verhoudingen complexer en liggen de noodzakelijke coördinatie-niveaus als een groter aantal concentrische cirkels om elkaar heen dan in een groot, dun bevolkt land. Dit model is dan ook een te simpel antwoord op een complexe vraag, hoogstens geschikt om een regering op snelle en effectieve wijze van een slepend probleem af te helpen, doch niet om Nederland met een bestuursorganisatie toe te rusten, die

aan een minimaal aantal eisen voldoet en weer een poosje meekan.

Geen provincies nieuwe stijl dus. Wat dan wel?

Voorkeur voor gewesten

Zelf verwacht ik voor de oplossing van de huidige knelpunten in het functioneren van het bestuur het meeste van een organisatie, waarin gewesten, naast gemeenten en provincies, een belangrijke rol spelen. Welke rol en hoe, hoop ik dadelijk in enkele grote lijnen aan te geven. Eerst wil ik even ingaan op een tegenwerping die sommige lezers nu stellig zullen maken en die luidt: dus tóch vier bestuurslagen?

Naar mijn mening heeft de vraag of met drie bestuurslagen (rijk — provincie of gewest — gemeente) moet worden volstaan, dan wel of vier lagen (rijk — provincie — gewest — gemeente) aanvaardbaar zijn de discussie over de herziening van onze bestuursorganisatie vaak sterker beheerst dan voor die discussie goed was. Zó gesteld heeft die vraag vertroevelend gewerkt, omdat daarbij stilzwijgend werd aangenomen dat toeneming van het aantal bestuurslagen vanzelf zou moeten leiden tot het ingewikkelder worden van bestuursprocessen 26). Dat gevolg is echter niet noodzakelijk. Uitgangspunt voor een bestuurlijke reorganisatie dient m.i. te zijn dat er evenveel bestuurslagen komen als er niveaus aanwijsbaar zijn waarop continu pakketten beslissingen genomen en gecoördineerd moeten worden. In de huidige Nederlandse situatie zijn er vier duidelijk aanwijsbaar: het rijk — het landsdeel — de regio — de gemeenten. Indien deze bestuurslagen alle hiërarchisch aan elkaar ondergeschikt zouden worden gemaakt, zou inderdaad de mate van ingewikkeldheid recht evenredig zijn aan het aantal bestuurslagen.

Maar wat bepaalt nu eigenlijk of er een hiërarchie tussen bestuurslagen bestaat? Dat is dunkt mij het geval als een groter lichaam belast is met toezicht op een kleiner, als tegen besluiten van dat kleinere lichaam beroep openstaat op het grotere en als dat grotere lichaam van dat kleinere kan eisen dat het meewerkt aan de uitvoering van de besluiten van het grotere. Zo bezien is de bestaande verhouding tussen rijk, provincie en gemeente hiërarchisch. Maar dat het bestaande hiërarchisch is, behoeft nog niet te betekenen dat het komende ook noodzakelijk zo moet worden! Wat mij nu, tegen de achtergrond van het zoëven gezegde, voor ogen staat is het volgende.

Het rijk stoot taken af, die evengoed of beter door de provincies kunnen worden gedaan.

De provincies worden omgevormd tot eenheden op een schaal waarop hun coördinerende en intermediaire rol het hardst nodig is en het best tot volle ontplooiing kan komen (bijv. de zuidvleugel van de Randstad). Dit betekent dat hun aantal zal dalen.

Gewesten komen daar, waar regionale samenlevingsverbanden om een bestuurlijk complement vragen, bestuurlijke samenhangen tussen gemeenten het grootst zijn en effecten van besluiten van afzonderlijke gemeenten om coördinatie vragen. Daarbij kan worden aangesloten bij de reeds bestaande pre-gewesten, indien het territorium daarvan de gebieden blijkt te dekken waarin in de toekomst de sterkste maatschappelijke en ruimtelijke samenhangen zijn te verwachten. Voor zover dat niet het geval is, zal correctie nodig zijn. Tussen de gewesten zullen grote verschillen in inwonertal bestaan, omdat niet het inwonertal het criterium voor de gebiedsafbakening mag zijn, maar de verwachte samenhangen die om een bestuurlijk antwoord vragen.

De vierde laag zal bestaan uit *gemeenten*. Hun omvang zal niet onaangeroerd mogen blijven. Daar zij een deel van hun taken zullen afstaan aan het gewest kan dat een extra aanleiding zijn om de allerkleinste samen te voegen. De bewoners

26) Dan zou nóg de vraag gesteld moeten worden wat het zwaarst moet wegen: een wat gecompliceerder, maar effectief bestuur of een ongecompliceerd bestuur dat niet voor zijn taken berekend is.

van kleine gemeenten zijn sterk bevoorrecht ten opzichte van hun medeburgers in de grote steden waar het gaat om het bereikbaar zijn van hun gemeentebestuur. Alleen al daardoor hebben zij — individueel en collectief — meer mogelijkheden om het handelen van hun gemeentebestuur te beïnvloeden. De mate waarin tot nu toe daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de mogelijkheden om in de grootste gemeenten binnengemeentelijk te decentraliseren, is bepaald niet indrukwekkend. Ik begeef mij niet in een verklaring van de oorzaken, doch constateer slechts. Van de op handen zijnde hervormingen in ons bestuur zou m.i. gebruik moeten worden gemaakt om, tegelijk met de instelling van gewesten in grootstedelijke agglomeraties, over te gaan tot opheffing van de centrumgemeente en opdeling daarvan in een aantal zelfstandige deelgemeenten.

Een belangrijke vraag dient nog te worden beantwoord: hoe moet de verdeling van taken tussen gewesten en gemeenten tot stand worden gebracht? Bij nadere beschouwing blijkt dat de vraag tot twee andere vragen is te herleiden, namelijk, welke criteria moeten bij de takenscheiding gehanteerd worden? en: welke methode wordt bij de taakverdeling toegepast?

De eerste vraag zou ik aldus willen beantwoorden. Door slaggevend is m.i. dat door het gewest al die verantwoordelijkheden worden uitgeoefend die bepalend zijn voor de toekomstige maatschappelijke en ruimtelijke situatie in een gebied én dat zoveel mogelijk afgeronde taakgebieden aan gewest en gemeente toevallen ten einde bestuursprocessen in hun verloop niet gecompliceerder te maken dan zij vaak toch al zijn. Enkelvoudige overheidstaken bestaan nauwelijks meer. Wie spreekt over „de woningbouw” als overheidstaak op gewestelijk en gemeentelijk niveau, spreekt in feite over een lange reeks van opeenvolgende bestuursverrichtingen, waarin beslissingsmomenten en uitvoeringshandelingen elkaar afwisselen, beginnende met het formuleren van een opdracht voor een regionaal woningmarktonderzoek en eindigend met de laatste controle van bouw- en woningtoezicht op een in aanbouw zijnd complex woningen.

Welnu, sommige „taken” bestaan uit een duidelijk opeenvolgende reeks verrichtingen. In een dergelijke reeks zal als regel vrij gemakkelijk aan te geven zijn, waar het overwegend regionale karakter van de beslissingen omslaat in het overwegend gemeentelijke. Op dat „keerpunt” kan dan de scheiding tussen gewestelijke en gemeentelijke deeltaken worden gelegd. Om bij het voorbeeld van de woningbouw te blijven: regionaal woningmarktonderzoek, het opstellen van meerjarenprogramma's naar omvang, type huurniveau en subsidiëringwijze, het bepalen van het aandeel van elke gemeente in de realisering van het programma, zouden dan aan het gewest toevallen, terwijl overleg met plaatselijke corporaties en andere opdrachtgevers, het overleg met nutsbedrijven, het verzorgen van aanvragen om rijkssteun enz. enz. aan de gemeente zouden kunnen worden gelaten.

Andere „taken” hebben een veel grilliger en veel minder procesmatig verloop en zijn of in het geheel niet deelbaar of slechts onder de voorwaarde van continue, ingewikkelde overlegsituaties. Bij die „taken” zou het beslissende toedelingscriterium kunnen liggen bij de vraag of het gemeentelijke dan wel het regionale karakter ervan overheerst. Afhankelijk van het antwoord op die vraag wordt de taak dan in zijn geheel bij gewest of gemeente gelegd.

Op de tweede vraag: welke methode wordt in concreto bij de taakverdeling toegepast, zijn tot nu toe 3 antwoorden als mogelijkheid gegeven. Het eerste luidt: de gewestwet noemt een aantal taken die in elk geval en altijd gewestelijke taken zijn, terwijl daaraan bij instellingsbesluit uitbreiding kan worden gegeven; de rest is en blijft dan gemeentelijk. Het tweede luidt: de gewestwet bevat én voor gewest én voor ge-

meenten een minimum takenpakket, terwijl wat tussen deze minima ligt bij instellingsbesluit wordt verdeeld. Het derde luidt: de gewestwet somt alle taken op, die een gewest maximaal zou kunnen krijgen, bij instellingsbesluit wordt daaruit per gewest een keuze gemaakt. De tweede oplossing heeft dit op de eerste voor, dat de wetgever duidelijk houvast geeft, óók aan de gemeenten. De eerste én de tweede methode hebben beiden het nadeel dat — als gevolg van de zeer uiteenlopende situaties in de verschillende delen van ons land — de in de gewestwet gegarandeerde minimum-pakketten onvermijdelijk erg minimaal zullen uitvallen. Dat pleit dan voor de derde oplossing, die bovendien het voordeel heeft dat het onderzoeks- en denkwerk over te splitsen en niet te splitsen taakgebieden, verricht is als een ontwerp-wet wordt ingediend, zodat de wetgever zich over het resultaat kan uitspreken.

Op de hierboven beschreven wijze zouden naar mijn mening gewesten en gemeenten naast elkaar kunnen functioneren, zonder dat bestuursprocessen verlengd en gecompliceerd worden. Voorwaarde is dan wel, dat het gewest geen toezicht op gemeenten opgedragen krijgt, doch dat gewest en gemeente aan het toezicht van de provincie onderworpen zijn en dat tegen besluiten van beide beroep op de provincie opengesteld wordt. Dat voorkomt een tot complicerend overleg leidende hiërarchie tussen gewest en gemeente en biedt gewest, gemeente en burger de garantie van een onpartijdige scheidsrechter.

Nog één opmerking ter verduidelijking: indien bij de instelling van een gewest daaraan taken en bevoegdheden worden opgedragen, impliceert dat m.i., dat de gemeente zich van optreden op die gebieden heeft te onthouden. Dat behoeft echter de mogelijkheid niet uit te sluiten dat het gewest bevoegdheden delegeert aan een gemeente, indien de gewestraad de overtuiging heeft dat een gemeente die bevoegdheid zeer wel kan uitoefenen. Een voorbeeld ter verduidelijking. In mijn zienswijze m.b.t. de taakverdeling tussen gewest en gemeente zal een vrijwel ondeelbare verantwoordelijkheid als die voor het ruimtelijk beleid, incl. de vaststelling van bestemmingsplannen, toevallen aan het gewest. Indien nu bijvoorbeeld een gewest Drenthe zou worden ingesteld zou het denkbaar en m.i. ook toelaatbaar zijn dat het gewest het voorbereiden en vaststellen van bestemmingsplannen voor Emmen aan de gemeente Emmen delegeert, die die taak al jaren op voortreffelijke wijze vervult. Daarmee zou het gewest de *verantwoordelijkheid* van die bestemmingsplannen nog niet hebben prijsgegeven. Bij het besluit tot delegatie zou die verantwoordelijkheid door het geven van „spelregels” tot uitdrukking kunnen komen. Door een aanpassing van art. 8 Besluit ruimtelijke ordening zou het verplichte overleg, dat aan de vaststelling van een bestemmingsplan vooraf moet gaan, tot het gewest kunnen worden uitgebreid. GS zullen dan bij de hantering van het goedkeuringsrecht in de gelegenheid zijn op grond van het resultaat van het overleg te beoordelen of Emmen zich aan de gewestelijke spelregels heeft gehouden. Duidelijk en eenvoudig dunkt mij.

De grote opgave waarvoor wij in ons land momenteel staan is het vorm geven aan een bestuurlijke organisatie die zo goed mogelijk aan een aantal uiteenlopende criteria voldoet en die het mogelijk maakt binnen een uniform kader ongelijksoortige oplossingen te creëren voor zeer ongelijksoortige situaties.

Ik hoop erin geslaagd te zijn in het bovenstaande enkele indicaties te hebben gegeven van de hoofdlijnen van een betrekkelijk eenvoudig organisatie-model, dat niettemin een van regio tot regio genuanceerd en per regio op de daar actuele problemen toegespitst antwoord mogelijk maakt.

W. G. Verkruijsen

Boeken nieuws

A. A. Q. Kubbah: *OPEC, past and present*. Petro Economic Research Centre, Wenen, 1974, 185 blz., f. 25,—.

Nu de storm van de z.g. energiecrisis weer geluwd is, lijkt meer begrip te ontstaan voor de factoren, welke het plotselinge opsteken van deze storm bepaald hebben. Zulk een klimaat kan slechts gunstig zijn voor de ontvangst van het onderhavige werk *OPEC; past and present*; een boekje dat met de opzet geschreven is de „information-gaps” te sluiten die er ten aanzien van de aanschijnster van de storm: de „Organisatie van olie-exporterende landen” bestaat.

De schrijver, die zes jaar op het OPEC-secretariaat in Wenen gewerkt heeft, heeft daarbij volgens zijn voorwoord gestreefd naar een zo objectief mogelijke beschrijving, en af willen zien van persoonlijke interpretaties.

In relatief kort bestek (46 blz.) worden de ontstaansgeschiedenis (hfst. 1) de status en doelstellingen (hfst. 2) de structuur (hfst. 3) en de eerste successen (hfst. 4) van de organisatie behandeld. Een volgend hoofdstuk (hfst. 5) is gewijd aan het ontstaan van de „Sellers market” en de reacties van de olie-exporterende landen op deze situatie, (ofwel vanuit westerse ooghoek gezien de energiecrisis). Daarop volgen dan 2 hoofdstukken, waarin de vraagstukken worden uitgewerkt, die constant het handelen van OPEC en haar lidstaten hebben bepaald: te weten de verslechtering van de ruilvoet (hfst. 6) en de eigendom van de bodemschatten (hfst. 7).

Het boek gaat verder met een beschouwing over de huidige en toekomstige rol van OPEC (hfst. 8). Eigenlijk is hiermee het werk van de schrijver afgelopen. De hoofdstukken die daarna nog volgen bestaan namelijk uit bloemlezingen uit politieke redevoeringen van vooraanstaande personen uit OPEC-landen of van het OPEC-secretariaat, en tenslotte uit een beschrijving van de olie-industrie in elke lidstaat. Deze laatste drie hoofdstukken hebben vanwege hun illustratieve karakter eigenlijk meer het karakter van bijlagen.

Bezien wij allereerst dan de eerste acht hoofdstukken, om de hoofdstukken met een bijlagekarakter later te behandelen. Bij het ontbreken van enig toetsingscriterium is het moeilijk te stellen dat de schrijver is geslaagd in zijn poging om „objectieve” informatie te verschaffen. Wel kan worden gesteld dat het boekje, door de sobere wijze van uitdrukken en de zakelijke toon die erin worden gebezigd, ieder verwijt van propaganda gemakkelijk kan afslaan.

Het boekje is verder door het strikt aanhouden van de grote lijnen voor grote groepen interessant, te meer daar in het algemeen weinig technische uitweidingen gegeven worden. Daar staat echter tegenover, dat met name in de hoofdstukken welke over oliepolitiek handelen, nogal wat technische termen worden gebruikt, waarvan de kennis niet bij iedereen mag worden verondersteld. Ondanks dit bezwaar blijft het een goede algemene inleiding, welke de behandeling van specifieke facetproblemen vermijdt.

Politologen, die het fijne van de machtsverhoudingen binnen OPEC, of specialisten op het gebied van internationaal recht die precies de beslissingsbevoegdheden, of economen die de details van de berekeningswijze van de componenten van de olieprijs willen weten, zullen dan ook bij andere publikaties te rade moeten gaan.

Het lijkt echter niet uitgesloten dat desondanks de lezing van dit boekje ook voor hen allen nuttig is, omdat het referentiekader waarin deze detailpunten moeten worden gesteld, in dit werkje goed wordt gekenschetst.

Een informatiebulletin is echter niet

compleet met feiten, maar bevat ook meningen. Het prettige in dit boekje is dat de meningen duidelijk afzonderlijk van de feiten zijn gegroepeerd (hoewel natuurlijk ook in de eerste „feitelijke” hoofdstukken bij tijd en wijlen enkele meningen worden gegeven). Dit wordt nog verstrekt doordat bovendien de meningen van vertegenwoordigers van OPEC-landen gescheiden zijn van die van de vertegenwoordigers van de organisatie als zodanig.

De hoofdstukken 9 en 10 geven zo mogelijk nog beter dan de feiten uit de hoofdstukken 1-8 weer wat de achtergronden zijn van het recente energieconflict: te weten het sterke gevoel in de olie-exporterende landen van een voortdurende relatieve welvaartsachteruitgang, gepaard gaande met uitputting van natuurlijke hulpbronnen.

Voor velen, die voor hun beoordeling van de situatie tot nog toe slechts op krantencommentaren konden afgaan, zal het zeer verhelderend zijn om hier te lezen hoe de leiders van de olie-exporterende landen deze situatie beoordeelden, en hoe zij dachten door verantwoord gebruik van de machtspolitiek deze situatie voor hun landen ten goede te keren. Opvallend is daarbij het sterke besef van de noodzaak tot samenwerking met de olie-importerende landen. Door deze situatieschetsen wordt mijns inziens in sterke mate de informatieve waarde van het boekje verhoogd.

Als conclusie zou ik willen stellen dat de schrijver met het publiceren van dit boek geslaagd is in zijn opzet, te weten „to contribute to a better understanding of OPEC and its work”.

W. T. M. Molle

J. J. Sijben: *Geld en economische groei*. Stenfert Kroese, Leiden, 1974, 439 blz., f. 40.

Dat investeringen of technische vindingen groeibevorderend kunnen zijn, is een waarheid die zonder ingewikkelde analyse reeds aannemelijk klinkt. Meer verbeeldingskracht is nodig om geld en groei met elkaar in verband te brengen. Welnu, het boek van Sijben, dat in november 1974 in Tilburg tot proefschrift heeft gediend, biedt een overzicht van de pogingen uit de economische literatuur van de laatste 15 jaar om het verband tussen geld en groei metterdaad te leggen. Hiermede is dan tevens het overheersende kenmerk van Sijbens dissertatie genoemd: het boek vormt de neerslag van ongetwijfeld noeste leesarbeid en een uitgebreide kennis van de monetair literatuur. Deze literatuur is door de schrijver op verdienstelijke wijze vastgelegd en geordend. Uitbreiding van de bestaande kennis of empirische verificatie komt men daarentegen in dit boek vrij weinig tegen. De Babylonische lijfspreuk van Jerome L. Stein, door wie

Sijben zich in zijn studie onmiskenbaar heeft laten inspireren, dat „the rivalry of scholars increases wisdom” heeft dan ook weinig weerklink gevonden bij de schrijver. Dit is jammer, want het onderwerp verdient het.

Het boek bestaat uit drie gedeelten. Het eerste gedeelte (de hoofdstukken I en II) behandelt de klassieke dichotomie, de neutraliteit van het geld en de evolutie van de rol van het geld van ruilmiddel tot vermogensactivum. De aangesneden kwesties zijn bekend, maar worden door Sijben op prijzenswaardige wijze samengebracht. Het kenmerk van dit gedeelte is dat het zich beweegt op het terrein van de comparatieve statica, uitlopend in een IS-LM-schema.

De economische groei en de rol van het geld daarbij komt in het tweede gedeelte (de hoofdstukken III t/m VII) aan de orde. In dit gedeelte wordt een schets gegeven van de invoering van het geld in de neoklassieke monetaire groei-

theorie waaraan namen als Tobin, Johnson, Patinkin en Levhari verbonden zijn, alsmede van de z.g. Keynes-Wicksell-benadering verbreid door vooral Stein. Het verschil tussen beide benaderingswijzen is vooral dat het Keynes-Wickselliaanse denkschema onevenwichtigheden op de goederenmarkt toelaat, waardoor de analytische ruimte ontstaat om inflatoire processen te bestuderen. Voorts wordt uitgegaan van drie activa i.p.v. het neoklassieke twee-activa-model, zodat een rijker transmissieproces mogelijk is. In navolging van Stein wordt vervolgens een synthese geschetst met o.m. een belangwekkende theoretische excursie naar de samenhang tussen nominale rente en inflatie. Het tweede deel wordt besloten met een beschouwing over de optimale groeivoet van de geldhoeveelheid. Deze wordt bereikt als de toename van de geldhoeveelheid per hoofd gelijk is aan de evenwichtswaarde van de inflatievoet.

Het derde gedeelte bestaat uit een slothoofdstuk (hoofdstuk VIII) dat een samenvatting en waardering geeft van de voornaamste bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken. De aspirant lezer kan, dunkt me, het beste met dit hoofdstuk beginnen; na lezing zal hij gemakkelijker zijn weg in dit lijvige boek vinden. Dit hoofdstuk bevat bovendien een aantal uitstapjes in de richting van de feitelijke economische praktijk bezien vanuit het beschreven theoretische kader. Het boek wordt afgesloten met een viertal wiskundige appendices en een lijst met symbolen. Jammer genoeg ontbreekt een register en is de literatuur-opgave niet volledig alfabetisch gerangschikt.

Hierboven stelden we reeds vast dat de bijdrage van Sijben allereerst compilerend is. De geïnteresseerde lezer zal soms het gevoel krijgen dat de schrijver daardoor niet toegekomen is aan voor de hand liggende uitbreidingen. Zo is de analyse van Sijben, in de trant van een voornamelijk Amerikaanse traditie, uitgevoerd voor een gesloten volkshuishouding. Het is van betekenis na te gaan in hoeverre de conclusies veranderen, wanneer de gesloten economie wordt geopend. Deze wijziging van onderzoekstrategie wordt nog belangrijker wanneer men bovendien parallellen wenst te trekken tussen theoretische analyse en feitelijk economisch gebeuren. Een voorbeeld hiervan bieden de korte beschouwingen over de Gibson-paradox, wanneer deze zich toespitsen op de Nederlandse situatie. Het feit, dat de inflatieverwachtingen slechts een betrekkelijk kleine invloed hebben op de nominale rente, is niet zo verrassend meer als men bedenkt dat de binnenlandse rente niet te zeer kan afwijken van de buitenlandse waardoor de invloed van de inflatie wordt gematigd 1).

Een enigszins verwante kwestie betreft, wat Sijben noemt, het „Fisher-effect”. Sijben doet het voorkomen of dit



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.

(I.M.)

effect van dezelfde soort is als bijv. het Pigou-effect of het reële kaseffect, d.w.z. reacties beschreven door structuurvergelijkingen. Men kan op eenvoudige wijze laten zien (zie de bijdrage uit de voetnoot) dat bij een samenhang tussen investeringen en reële rente, zoals bijv. wordt gepostuleerd in het Keynes-Wicksell-model van Sijben, de z.g. Fisher-vergelijking verschijnt als herleide-vormrelatie van het stelsel. Ook hier heeft de auteur zich te zeer vastgeklampt aan de literatuur.

M.i. gaat de schrijver enigszins de mist in, wanneer hij de Baumol-Tobin-analyse van de optimale kasvoorraad gaat inpassen in zijn beschouwingen over de productieve diensten van reële kasvoorraden (blz. 172). Bevreemdend vind ik de mening van Sijben (blz. 292) dat De Nederlandsche Bank de geldhoeveelheid als beleidsinstrument gebruikt. Het komt me voor dat deze instelling desgewenst juist instrumenten hanteert om de geldhoeveelheid (liquiditeitsquote) te beïnvloeden. Overigens is het mogelijk dat de schrijver zich hier alleen maar wat ongelukkig heeft uitgedrukt.

Op verschillende plaatsen geeft de schrijver een verbale weergave van wat hij eerder algebraïsch heeft aangetoond. Dit leidt er soms toe, dat een zinvol resultaat onbedoeld neerslaat in een weinig zeggende formulering. Een voorbeeld treft men aan op blz. 198 waar staat:

„Concluderend kan gesteld worden dat het neo-klassieke monetaire groei-model steeds asymptotisch stabiel is, indien de aanpassingscoëfficiënt een zodanige waarde aanneemt dat de economische subjecten met de nodige vertraging de verwachte inflatiegraad zullen herzien”.

„Close reading” van de tekst brengt meer van dergelijke voorbeelden aan het licht, bijv. de voetnoot op blz. 225.

De bovenvermelde kanttekeningen doen geen afbreuk aan de verdiensten van dit boek een bruikbare inleiding te geven tot de monetaire groeitheorie, die soms wordt opgesierd met tal van uitstapjes naar kleine controverses zoals rentevergoeding op geld of de betekenis van para-monetaire instellingen. In hoeverre de theoretische inzichten een richtsnoer kunnen bieden voor prak-

tisch monetair beleid of empirisch onderzoek wordt niet zo duidelijk. Duidelijk is wel dat de auteur op het punt van het beleid optimistisch is.

M. M. G. Fase

1) Vgl. ook M. M. G. Fase en M. van Nieuwkerk, *Anticipated inflation and interest rates in an open economy: a study of the Gibson paradox for the Netherlands*, opgenomen in een binnenkort door de Banca d'Italia te publiceren bundel.

Begrotingsruimte en begrotingstekort.
Van Gorcum en Co BV, Assen, 1974,
129 blz., f. 23,50

Rapport van de studiegroep Begrotingsruimte met een ten geleide van de minister van Financiën. Tot nu toe was een volledige beschrijving van zowel de grondslagen en de methodiek van het trendmatige begrotingsbeleid als van de analyse ter bepaling van de uitgangspunten van dat beleid niet voorhanden. Dit rapport voorziet in deze behoefte. Het is een uit de praktijk geschreven overzicht van het in 1961 in Nederland toegepaste begrotingsbeleid. Het boek biedt aan geïnteresseerden en betrokkenen een bron van informatie en is, mede door de aandacht die het geeft aan de theoretische achtergrond, geschikt voor onderwijsdoeleinden. Ruime aandacht wordt besteed aan de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort, de achtergrond waartegen dit moet worden beoordeeld en de wijze waarop de omvang kan worden bepaald. Tevens komen aan de orde: de berekening van en de toetsing aan de begrotingsruimte, een schets van de bij de begrotingsvoorbereiding 1975 toegepaste methodiek van de totale ruimte en een analyse betreffende de samenhangen in de nominale sfeer (o.a. de relatie tussen loon- en prijsstijgingen en de betekenis daarvan voor de overheidsfinanciën). Een onderdeel van dit rapport, de methodiek van de totale, nominale begrotingsruimte werd in *ESB* van 3 juli 1974 besproken door Prof. Dr. Th. A. Stevers. Zie ook het ingezonden stuk n.a.v. deze bespreking van Drs. H. Burger in *ESB* van 28 augustus 1974.