



Continuïteit en selectiviteit

De toch nog verschenen economische structuurnota, *Selectieve groei*, heeft twee belangrijke uitgangspunten. In de eerste plaats dient de industriepolitiek zodanig te worden gevoerd dat de continuïteit van de Nederlandse productiesector wordt gewaarborgd en in de tweede plaats dient de daarvoor vereiste economische groei selectief te zijn. Het streven naar continuïteit is vanzelfsprekend. Ter wille van een goed belegde boterham en volledige en volwaardige werkgelegenheid moet de economie draaiende worden gehouden. Het streven naar selectieve groei is niet zo vanzelfsprekend. Onder selectieve groei verstaat de nota een economische groei waarbij voldoende rekening wordt gehouden met behoud van het milieu, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie, en betere kansen voor de ontwikkelingslanden. Continuïteit en selectiviteit kunnen — vooral op korte termijn — tegenstrijdige uitgangspunten zijn. Ze vereisen daarom een beleid waarbij de diverse doelstellingen en de daarop afgestemde instrumenten zodanig tegen elkaar worden afgewogen dat aan beide optimaal wordt voldaan. Een dergelijk beleid valt uiteraard niet mee. Het vereist, zoals de nota stelt, een voldoende mate van overeenstemming in de samenleving over de wenselijkheid van de doeleinden.

Erkend moet worden dat de indieners van de nota duidelijk uiteenzetten waarom de industriepolitiek gericht moet zijn op continuïteit en selectiviteit. Ze zien de daarmee samenhangende problemen en willen pogingen doen de vereiste mate van overeenstemming te bereiken. Daartoe verdelen ze de industriepolitiek in twee delen: 1. economisch structuurbeleid, dat ten dienste staat van de continuïteit, en 2. het facettenbeleid, dat speciaal wordt gericht op de selectiviteit.

De nota *Selectieve groei* heeft echter naast de genoemde twee uitgangspunten nog een belangrijk uitgangspunt, dat zowel het structuur- als het facettenbeleid in grote mate beïnvloedt: de nota houdt zoveel mogelijk vast aan onze particuliere ondernemingswijze productiehuishouding. De samenstellers vatten dit samen onder de term georiënteerde markt-economie. Het mag wel eens worden vastgesteld dat deze economische orde een belangrijke randvoorwaarde is voor het economische beleid. Reacties op de nota hebben hierop vaak betrekking. Velen zien er angstvallig op toe dat deze randvoorwaarde niet wordt overschreden. Ik heb niet de indruk dat de nota onze orde geweld aandoet, al lijkt het er

soms wel op. Vooral het facettenbeleid, dat moeilijk past in een ondernemingsbeleid dat met veel pijn en moeite het rendementscijfer positief kan houden, kan collectieve ingrepen vereisen. Hieraan moet dan echter direct worden toegevoegd dat de nota in principe tegen dit soort van ingrepen is. Vandaar de pleidooien voor overleginstanties tussen overheid en bedrijfsleven, zodat door overtuiging het bedrijfsleven het noodzakelijke facettenbeleid accepteert.

Overleg is trouwens ook noodzakelijk voor het economische structuurbeleid. De nota pleit voor een structuurbeleid op basis van consultatie met het bedrijfsleven met behulp van door het Centraal Planbureau opgestelde indicaties en prognoses. Hierdoor moet het mogelijk worden dat de Nederlandse economie zich op die sectoren richt die de samenleving het meeste profijt geven. Ik zal niet ingaan op de vele in de nota genoemde voorstellen om dat profijt te maximaleren. Ik wil er wel op wijzen dat sommige van die voorstellen lijken op het door de COP ontwikkelde sectorale informatiesysteem, dat reeds veel aandacht in *ESB* kreeg.

Het zal een hele toer worden om het in de nota geëtaleerde structuurbeleid operationeel te maken. Er wordt namelijk nauwelijks kwantitatieve informatie verstrekt over de diverse bedrijfstakken (sectoren). Zonder die informatie zou het beleid wel eens kunnen falen. Het begint erop te lijken dat het Ministerie van Economische Zaken en het Centraal Planbureau er niet in slagen inzicht te verschaffen in de toekomstmogelijkheden van de diverse bedrijfstakken. De nota bevat alleen macro-economische prognoses en baseert haar beleidsconclusies daarop.

Zonder concrete gegevens over de bedrijfstakken steunt het structuurbeleid slechts op intuïtie. Ik ben ervan overtuigd dat macro-economische gegevens een goed inzicht kunnen verschaffen in globale tendenties. Een sectorbeleid is echter per definitie niet globaal. Dat macro-economische, globale gedoe past uiteraard in een georiënteerde markt-economie. Desondanks is ze een inbreuk op de ontwikkeling van die orde omdat ze een abrupt eind maakt aan de in het verleden gedane pogingen tot het verstrekken van steeds meer micro-economische informatie. De klok wordt dus eigenlijk teruggezet. Het lijkt erop dat de regering van de nood (problemen bij het zoeken naar informatie) een deugd (georiënteerde markt-economie) maakt. Daarvoor is echter nog geen reden.

Inhoud

<i>Drs. L. Hoffman:</i> Continuïteit en selectiviteit	657
Column Beheer met bijstand, door Prof. Dr. F. Rogiers	659
<i>Prof. Drs. C. J. van Eijk:</i> Economische structuurnota (I). De Nota over de selectieve groei	660
<i>Dr. D. van der Werf:</i> Het activiteitensysteem (II)	667
Boekennieuws	669
<i>Drs. H. Jager en Drs. G. J. Lanjouw:</i> Internationale monetaire hervorming. Een evaluatie van het hervormingsproces tot en met de overeenkomst van Jamaica van januari 1976	670
Toets op taak Middellange-termijnplanning gemeenten en provincies, door Drs. G. de Jong	677
Boekennieuws M. Darling: The role of women in the economy, door Drs. M. Bruyn-Hundi	679

„Ook het presenteren van dit soort opgaven op het examen veronderstelt dat z.i. de docent in de klassituatie de actuele discussie moet weergeven door het lezen van b.v. ESB en kranten. De instemming van de docenten is duidelijk. (Uit gesprekken later bij de koffie blijkt dat collega's dit als een normale vulling van hun lesprogramma zien)“.

Citaat uit het „Verslag EW I en Economie“ van Drs. N. Cohen in Didaktiek der sociale wetenschappen, nr. 3, 1976.

Willen docenten die nog geen „normale vulling“ van hun lesprogramma hebben, onderstaande bon invullen?

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

NAAM:

STRAAT:

PLAATS:

Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement):

Ingangsdatum:

Ongefrankeerd opzenden aan: ESB,
Antwoordnummer 2524
ROTTERDAM

Handtekening:

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 adresbandje
meesturen.

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

Abonnementsprijs: f. 119,60 per kalenderjaar
(incl. 4% BTW); studenten f. 78,-
(incl. 4% BTW), franco per post voor
Nederland, België, Luxemburg, overzeese
rijksdelen (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. 3,-
(incl. 4% BTW en portokosten).
Bestellingen van losse nummers
uitsluitend door overmaking van de hierboven
vermelde prijs op girorekening no. 122945
t.n.v. Economisch Statistische Berichten
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.

Advertentieverkoop:

Roelants/EPR
Postbus 7021
Den Haag
Telefoon (070) 23 41 03
Telex 33101.

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

Beheer met bijstand

Tijdens de recessie van 1966-1967 botste de Belgische regering voor de eerste keer op het complexe probleem van de „ondernemingen in moeilijkheden”, inzonderheid omwille van de weerslag op de werkgelegenheid. In het Nationaal comité voor economische expansie werd toen een nogal vage procedure ontworpen om tijdig bedreigde, maar levensvatbare, ondernemingen op te sporen. Door de onverzettelijke houding van de Hoge Raad voor de statistiek, die volgens de statistiekwet van 1962 de hoeder is van het statistisch geheim, konden de voorziene werkzaamheden niet op gang worden gebracht. In 1971 dook echter de gedachte opnieuw op, zonder dat merkelijke vooruitgang werd geboekt, hoewel toch hulp (in zeer diverse vormen) werd verleend aan enkele ondernemingen met een relatief belangrijke tewerkstelling.

Het is de huidige regering die bij Economische Zaken en bij de staatssecretarissen voor Streekeconomie (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) een dienst „knipperlichten” in het leven riep, ten einde „ondernemingen-in-moeilijkheden” op te sporen, en in de mate van het mogelijke, hulp te verstrekken. De pragmatische aanpak, via streekeconomie en meestal het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie, en in het kader van de wetten op de economische expansie (wat een geluk dat ze die interpretatie toelaten!), kan zowel positief als negatief worden beoordeeld.

Positief:

1. behoud van werkgelegenheid;
2. levensvatbare ondernemingen worden geholpen.

Negatief:

1. „quasi-dode” en zelfs dode bedrijven worden in leven gehouden;
2. mogelijke concurrentievervalsing of
3. pragmatisch = ontbreken van garanties van juridische objectiviteit.

Bovendien kan het als een nadeel worden beschouwd dat de „regeling” uitsluitend in handen is van de uitvoerende macht.

Op het strikte vlak van het handelsrecht staan nochtans de volgende mogelijkheden ter beschikking:



- het aanvragen van uitstel van betaling, waarvan de procedure evenwel uiterst omslachtig en traag is, waardoor het zelden wordt aangevraagd en/of toegestaan;
- het aanvragen van een gerechtelijk akkoord, al dan niet met boedelafstand, maar dat door de onderneming moet worden ingeleid en slechts met toestemming van de schuldeisers kan doorgaan;
- het faillissement op verklaring van de onderneming of ambtshalve door de rechtbank.

Deze „oplossingen” zijn evenwel te zeer juridisch, waarbij niet voldoende met de sociale en bedrijfseconomische en -financiële mogelijkheden rekening wordt gehouden. Dit heeft tot gevolg dat minister H. Vanderpoorten (Justitie), die juridisch-gezond verstand verbindt met sociaal-economische bekommernissen, niet hals-over-kop-remedies wil, maar wel een degelijke rechtsbedeling op het oog heeft, reeds begin 1975 een aantal uitgangsprincipes formuleerde waarop een aanvulling van het economisch recht mogelijk zou worden. Eregouverneur R. Vandeputte aanvaardde in september 1975 de opdracht met een werkgroep een voorontwerp van wet voor te bereiden, dat einde 1975 klaar kwam. Op 12 februari 1976 had de regering toch nog „twijfels”, die leidden tot de huidige versie van het wetsontwerp, dat aan de parlementaire bespreking wordt voorgelegd.

De bedoeling is een beheersprocedure voor ondernemingen (met minstens 50 personeelsleden) die financiële moeilijkheden kennen, die echter van tijdelijke aard en binnen de 3 jaar overwinbaar zijn, mits het voorleggen van een herstelplan, de bijstand in het beheer van één (of meer) deskundige(n) en een commissaris, en onder het toezicht van de rechtbank van koophandel. De

rechtbank kan ambtshalve optreden op verzoek van de onderneming, van de ministers van Economische Zaken en/of van Streekeconomie, van de ondernemingsraad of van de vakbondsafvaardiging. De schulden van de onderneming kunnen worden opgeschort (max. 3 jaar) en/of met 25% worden verminderd (maar de schuldeisers krijgen een aantal garanties). De experts en de commissarissen zullen door de rechtbank worden aangeduid en gekozen uit een lijst opgesteld door de Nationale investeringsmaatschappij en goedgekeurd door de ministerraad. Ook voor de ondernemingsbeheerders komen er waarborgen, dat zij enkel ontzet zullen worden uit hun beheersbevoegdheid, wanneer afdoende redenen (fouten, weigering van plan) aanwezig zijn.

Het lijkt mij duidelijk te zijn dat de bedoeling van deze nieuwheid-invoering uiterst belangrijk is. De derde weg die hiermede mogelijk wordt voor levensvatbare ondernemingen biedt gerechtelijke ingebouwde garanties, die niet voldoende aanwezig zijn in het huidige pragmatische optreden van de uitvoerende macht. Maar hoe zullen de interpretaties van de rechtbanken zijn: zal men in Antwerpen niet anders reageren dan in Brugge? Is de procedure wel snel genoeg? Welke experts en welke commissarissen kunnen worden aangehouden? (De oorspronkelijk voorziene staatsdienst is gelukkig opgedoekt!). Zullen de opschorting en de vermindering der schulden niet leiden tot bijkomende gevallen van „ondernemingen in moeilijkheden”? Vloeien hieruit geen distorsies van concurrentie voort? ...

Zou het niet voorzichtig zijn in een experimenteel tijdperk van 2-3 jaar te voorzien?

De Nota over de selectieve groei

PROF. DRS. C. J. VAN EIJK

De nota over de economische structuur is eindelijk verschenen. ESB hoopt er de komende maanden uitvoerig aandacht aan te besteden. Deze week behandelt Prof. Drs. C. J. van Eijk, hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, een aantal aspecten van de nota. Hij besteedt allereerst aandacht aan de voorstellen over de economische orde. Aangegeven wordt wat naar zijn mening de belangrijkste elementen zijn van de georiënteerde markteconomie die de bewindslieden voorstaan. Daarna bespreekt hij de voornaamste aspecten van de oriëntering die de regering voor de economische ontwikkeling wenst en de problemen die zich daarbij voordoen. Tot slot gaat de auteur in op de z.g. maatschappelijke toetsing van de investeringen.

Inleiding*

De nieuwe regeringsnota over de economische structuur 1) kan worden gezien in het perspectief van de acht structuurnota's die in vroeger jaren zijn verschenen. Het is van belang dit te doen omdat dan duidelijk wordt dat herstructurering van onze economie niets nieuws is. Gedurende de eerste vijftien jaren na de tweede wereldoorlog werd een grondige verandering in de economische structuur van ons land tot stand gebracht. Het spreekt echter vanzelf dat in een dynamische samenleving de noodzaak tot herstructurering na verloop van tijd opnieuw wordt gevoeld. Emotionele reacties over deze noodzaak zijn dus overbodig.

Het is echter ook van belang op te merken dat de huidige problemen anders zijn dan de vroegere. De nieuwe nota over de selectieve groei heeft dan ook een bredere strekking dan de voorgaande. Zij speelt in op de problemen van de industriële ontwikkeling die ons gedurende de laatste tien jaren duidelijk zijn geworden. Het gaat daarbij onder meer om de aantasting van milieufuncties door de externe effecten van de economische groei, om de congestie in de Randstad, om het besef dat er van veel grondstoffen slechts eindige voorraden zijn en om de noodzaak tot een andere internationale arbeidsverdeling te komen. Maar ook is opnieuw gebleken dat bepaalde endogene ontwikkelingen in het economisch proces, die voortvloeien uit de gebrekkigheid van de markt-signalen die dit proces zouden moeten sturen, kunnen leiden tot conjuncturele en structurele moeilijkheden die de continuïteit ervan op grote schaal doorbreken.

De nota heeft dan ook twee hoofdthema's: de continuïteit van ondernemingen en de selectiviteit van de economische ontwikkeling. De continuïteit moet worden hersteld en in de toekomst zoveel mogelijk behouden ter wille van een hoog niveau van volwaardige werkgelegenheid. Tegelijkertijd moeten de nieuwe doelstellingen betreffende het milieubehoud, de grondstoffen- en energiebesparing, de ruimtelijke ordening en de internationale arbeidsverdeling worden nagestreefd. Deze nieuwe doelstellingen, die zeker op lange termijn de ontwikkelingsmogelijkheden van de economie beïnvloeden, worden in de nota de facetten van de selectieve groei genoemd; het beleid gericht op de realisering ervan wordt aangeduid als het facettenbeleid. Deze probleemstelling: het simultaan realiseren van verschillende conflicterende doelstellingen, is niet nieuw. Zij wordt in de nota echter veel concreter uitgewerkt dan in vele discussies die hierover in de laatste jaren zijn gevoerd.

Zo valt het op dat in de nota een standpuntbepaling ten aanzien van de gewenste economische orde niet uit de weg wordt gegaan. Concrete, maar genuanceerde uitspraken worden erover gedaan. Dat doet weldadig aan vergeleken bij de veelal vage formuleringen die door velen die aan de economische politiek mede gestalte moeten geven, worden gebruikt 2). De nota kan daardoor een belangrijk uitgangspunt worden voor een verdere, zinvolle, discussie over dit belangrijke vraagstuk. Naast deze principiële keuze in de discussie over de economische orde geeft de nota een uitvoerige behandeling van bestaande en nieuwe instrumenten van economische politiek die de overheid nodig zal hebben om de herstructurering van onze economie te begeleiden en richting te geven. Hieronder zijn er die demonstreren dat het kabinet niet bang is te sturen en te sturen daar waar het particuliere initiatief te kort schiet, het spoor bijster raakt en dientengevolge in moeilijkheden geraakt.

Ongetwijfeld zal blijken dat de verwachtingen over de inhoud en betekenis van de nota die bij sommigen leven niet zijn vervuld. Er zal teleurstelling zijn over het ontbreken van radicale voorstellen tot veranderingen in de economische orde en in de richting waarin het economisch proces moet worden gestuurd. Naar mijn mening wordt er in de nota echter terecht herhaaldelijk op gewezen dat wezenlijke veranderingen in de maatschappij gedragen moeten worden door brede

*De schrijver dankt Drs. W. Siddré en Drs. W. J. Zwezerijnen voor hun stimulerende opmerkingen over een eerder concept van dit artikel.

1) Ministerie van Economische Zaken, *Selectieve groei*, Den Haag, 1976. In het vervolg aangeduid als „de nota”. De paginanummering in de voetnoten heeft betrekking op de oorspronkelijke versie van de nota en niet op de onlangs door de Staatsuitgeverij verspreide gedrukte versie.

2) Zie bijvoorbeeld de befaamde toespraak van de minister-president, Drs. J. M. den Uyl, voor de ledenvergadering van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond op 1 oktober 1974, en ook het Beleidsprogramma 1976-1977 van het NVV, NKV, CNV. Ook andere publikaties zouden zijn te noemen. Het verwijt van vaagheid heeft onder meer betrekking op het gebruik van termen als „toetsing door de gemeenschap” of „democratisch getoetste gemeenschapsbeslissingen” waarbij dan in het midden wordt gelaten, wie onder het begrip „gemeenschap” vallen, hoe de gemeenschap zich zou moeten uitspreken en welke criteria zouden moeten gelden. Evenmin wordt onderzocht of de suggestie dat democratisering binnen de bedrijven in dit verband betekenis zou hebben, correct is. Het verwijt zou in die zin te hard kunnen zijn dat blijkens de hier te bespreken nota heel wat bladzijden druk nodig zijn om de problemen die hier liggen te onderzoeken.

lagen van de bevolking en niet kunnen worden afgedwongen door een kleine groep mensen die zich voorttrekkers en gidsen waant.

In het volgende zullen slechts enkele aspecten van de nota aan de orde kunnen komen. Er zal nog heel wat gestudeerd en geschreven moeten worden over de voorstellen die in de nota worden gepresenteerd eer hun betekenis voor de toekomstige economische ontwikkeling in alle opzichten duidelijk is geworden. In dit artikel wordt eerst aandacht besteed aan de voorstellen over de economische orde. Aangegeven wordt wat naar mijn mening de belangrijkste elementen zijn van de georiënteerde markteconomie die de bewindslieden geleidelijk aan tot ontwikkeling willen laten komen. Daarna zullen de voornaamste aspecten van de oriëntering die de regering voor de economische ontwikkeling wenst worden besproken. Vervolgens worden enkele onzekerheden in de onderbouwing van deze oriëntering aangewezen. Tot slot wordt nagegaan welke inhoud de nota geeft aan het begrip „maatschappelijke toetsing van investeringen” en hoe men denkt deze te kunnen realiseren.

Het is uitdrukkelijk niet mijn bedoeling in dit artikel in te gaan op de kwantitatieve voorspellingen voor 1980 die in de nota voorkomen. Van meer belang op dit moment lijkt mij wat de nota te bieden heeft aan verwachtingen over de mogelijkheden voor:

- een matige economische groei in de komende jaren die de werkloosheid tot op zekere hoogte zal terugdringen;
- het realiseren van de facetdoelstellingen;
- het toetsen van bepaalde categorieën investeringen aan criteria die meer inhouden dan bedrijfseconomische rendementseisen.

Het is nog te vroeg voor een werkelijke evaluatie van de voornemens die de regering heeft om dit alles te bereiken. Er moet nog veel wetgevende arbeid worden verricht en er kunnen dus nog allerlei amendementen op de voorstellen worden aangebracht. In de komende jaren zal moeten blijken of de voorgestelde maatregelen de gewenste gevolgen hebben en of vrijwillige samenwerking tussen werknemers werkgevers en overheid tot stand zal komen waardoor de op te richten overlegorganen zullen kunnen functioneren.

De economische orde

Zoals gezegd kiest de nota partij in de discussie over de vraag of, en zo ja hoe, de organisatie van het economisch proces in ons land moet worden gewijzigd. In recente discussies over de economische politiek in het algemeen en in die over het bestrijden van de werkloosheid in het bijzonder komt de wijze waarop de beslissingen over omvang en richting van de economische activiteiten worden genomen aan de orde. Herhaaldelijk wordt daarbij aangedrongen op maatschappelijke toetsing van investeringen. Niet alleen bewindslieden, maar ook functionarissen van werkgeversorganisaties en vakbonden laten zich over de voor- en nadelen hiervan uit. Het meewerken door de vakbonden aan een eventuele loonmatiging ter wille van herstel van rendementen, waaruit een opleving van de investeringsactiviteit en de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen zouden moeten volgen, wordt gekoppeld aan het realiseren van onder meer een steviger maatschappelijke greep op de investeringsbeslissingen. Ondanks het belang van dit aspect van de organisatie van het economisch proces beschikken wij tot nu toe niet over operationele voorstellen over de wijze waarop die maatschappelijke toetsing zou kunnen worden verwezenlijkt.

Zo is het niet duidelijk geworden of degenen die toetsing van investeringen aan maatschappelijke criteria voorstaan daarmee bedoelen dat er een einde moet komen aan de decentralisatie van de beslissingen over aard en richting van de investeringen, waar ons stelsel nog in hoge mate door is gekarakteriseerd, of dat zij alleen de speelruimte voor de on-

dernemers om deze beslissingen zelfstandig te nemen, willen verkleinen. Het is ook niet duidelijk hoe zij zich voorstellen tot een formulering van de criteria voor deze toetsing te komen; evenmin wie naast de ondernemers in de besluitvorming zouden moeten worden betrokken: de overheid of ook, dan wel uitsluitend, andere groeperingen. Wie zullen, als het draagvlak van de besluitvorming wordt verbreed, de verantwoordelijkheid voor de resultaten van de economische activiteiten, bijvoorbeeld in hun inkomen, dragen. Het is hier niet de plaats uitvoerig te illustreren dat die vragen in de discussies van de afgelopen jaren inderdaad zijn blijven liggen. Een beschouwing daarover zou beter in een ander tijdschrift passen. Mijn indruk is dat zij niet voldoende aan de orde zijn geweest, al zullen er hier en daar wel aanzetten te vinden zijn.

De nota kiest als uitgangspunt voor de organisatie van onze economie een systeem waarin zoveel mogelijk beslissingen gedecentraliseerd, d.w.z. op het ondernemingsniveau, worden genomen binnen door de overheid te stellen randvoorwaarden, die scherper moeten worden geformuleerd dan tot nu toe gebruikelijk was. Deze randvoorwaarden zullen op veel meer aspecten van het economisch proces betrekking (moeten) hebben dan voorheen. Zij zullen in zorgvuldig overleg met het bedrijfsleven moeten worden vastgesteld. Het op deze wijze verkleinen van de speelruimte waarbinnen ondernemers zelfstandig kunnen beslissen, tast het principe van decentralisatie van beslissingen op basis van marktsignalen niet aan tenzij die speelruimte geheel zou verdwijnen. Het verandert wel de omvang van de afzonderlijke productieprocessen en daarmee de samenstelling van het productiepakket. Deze wijze van ingrijpen in het economisch bestel is natuurlijk niet nieuw. De geschiedenis van de economische ontwikkeling in de laatste eeuw toont een voortdurende bijstelling van het kader waarbinnen individuele beslissingen over economische activiteiten kunnen worden genomen. Voorbeelden liggen voor het grijpen: de afschaffing van de kinderarbeid, het verkorten van de arbeidstijd, het introduceren van hinderwetten enz.

De keuze van dit systeem, dat in de nota een „georiënteerde markteconomie” wordt genoemd, wordt gemotiveerd door te wijzen op de voordelen die aan decentralisatie van beslissingen zijn verbonden: het openlaten van kansen voor de creativiteit van velen, de grotere vrijheid die het met zich kan brengen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan en de grotere flexibiliteit die het, vergeleken met een centraal geleid systeem, bezit in een wereld waarin de consumptieve wensen van de bevolking regelmatig aan veranderingen onderhevig zijn. Het aangeven van randvoorwaarden en het construeren van overlegstructuren schept de mogelijkheid ervoor te zorgen dat de economie zich ontwikkelt in een door de gemeenschap gewenste richting³⁾. Vaak wordt de keuze van een gedecentraliseerd systeem gemotiveerd met het argument dat het onmogelijk zou zijn de gedetailleerde blauwdruk van de gewenste economische ontwikkeling op te stellen die voor een centrale leiding van de economie nodig is. Hoewel de moeilijkheden die hier liggen in de nota breed worden uitgemeten, wordt dit bezwaar terecht niet als doorslaggevend aangemerkt. Het gebruik van dit argument zou zijn neergekomen op het ontlopen van een principiële discussie over de economische orde.

Natuurlijk wordt erkend dat ook na vernauwing van de speelruimte voor vrije beslissingen door de leiding van ondernemingen, de markteconomie gebreken blijft vertonen. De allocatie van productiefactoren zal niet Pareto-optimaal zijn. Sterke machtsconcentraties kunnen ontstaan en het kompas van de marktprijzen ontregelen. Door gebreken in de marktwerking zullen conjunctuurschommelingen niet te vermijden zijn. Het gebrekkige inzicht in de determinanten van de ontwikkeling op lange termijn kan leiden tot beslis-

3) Zie de nota, hoofdstuk 1, blz. 18.

singen waaruit structurele moeilijkheden voortvloeien. Het doet er daarbij niet toe of de marktssignalen misleidend zijn ten gevolge van het gebrekkig functioneren van het marktmechanisme dan wel door overheidsinterventie. Een voorbeeld is de te grote creatie van arbeidsplaatsen in de tweede helft van de jaren vijftig en de eerste helft van de jaren zestig, waarschijnlijk samenhangend met een te gematigde loonontwikkeling, de daaruit voortvloeiende loonexplosie in de latere jaren waaruit, althans ten dele, het tekort aan arbeidsplaatsen nu kan worden verklaard. Een ander voorbeeld is de onzekerheid bij ondernemers over plannen en verwachtingen van hun marktpartijen en over de verwachte technologische ontwikkeling, die kan leiden tot het ontstaan van overcapaciteiten of tot het achterwege blijven van activiteiten die voor de groei van de economie van belang zijn.

In de nota wordt gesteld dat centralisatie van de beslissingen bij de overheid lang niet altijd tegemoet kan komen aan deze bezwaren en andere kan oproepen. Bepaalde vormen van onzekerheid verdwijnen niet als de overheid het economisch proces gaat regelen of als ondernemer gaat optreden. Het vervangen van particuliere machtsconcentraties door die van overheidsdienaren behoeft geen vooruitgang te zijn: zij zijn vaak even oncontroleerbaar. Milieu-aspecten van productieprocessen worden niet altijd beter verzorgd als ze door overheidsbedrijven worden uitgevoerd. Dit is herhaaldelijk gebleken. Dit neemt natuurlijk niet weg dat produktie van overheidswege in een aantal gevallen noodzakelijk is. Naast de bekende voorbeelden van de openbare nutsbedrijven noemt de nota de mogelijkheid dat de overheid actief zal moeten zijn bij het ter hand nemen van bepaalde „speerpunten”: „veel belovende economische activiteiten die vanwege bijzondere risico's niet of zeer moeilijk door particuliere ondernemingen geïnitieerd zouden worden” 4).

De ministers spreken in de nota de verwachting uit dat althans een deel van de gebreken van een gedecentraliseerd stelsel, die overblijven nadat een zorgvuldig facettenbeleid tot ontwikkeling is gekomen, kunnen worden bestreden door een macro-economische politiek gericht op stabiliteit en een gezonde structurele ontwikkeling, mits deze politiek ondersteund wordt door een sterk sectoraal en regionaal structuurbeleid. Ook dit beleid zal zoveel mogelijk recht moeten doen aan de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en meer richtinggevend en stimulerend moeten zijn dan bestaan uit direct overheidsingrijpen. Niet ontkend wordt echter dat dit in een aantal gevallen onvermijdelijk zal zijn.

Het begrip „georiënteerde markteconomie” is niet nieuw. Het heeft in de discussie in het begin van de jaren zestig een grote rol gespeeld. Het wordt in de nota veel systematischer uitgewerkt dan tot nu toe het geval is geweest. Dat gebeurt in verschillende richtingen.

1. Veel aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden van verbetering van de informatie waarop de gedecentraliseerde ondernemingsbeslissingen moeten worden genomen.
2. Er wordt een uitvoerig financieel instrumentarium ontworpen waarmee richtinggevend stimulerend kan worden gerealiseerd.
3. Er worden verschillende overlegstructuren aangekondigd waarin de voor een georiënteerde markteconomie noodzakelijke uitwisseling van informatie, consultaties, overreding, coördinatie op vrijwillige basis en evaluatie van gevoerd beleid kunnen worden geïnstitutionaliseerd. Hierbij wordt niet vergeten dat ook het overleg en de coördinatie binnen de overheid sterk zullen moeten worden verbeterd.
4. Een regelmatige rapportage over de uitvoering van het facettenbeleid wordt aanbevolen.

Ad 1. Toen in het begin van de jaren zestig, min of meer naar Frans voorbeeld, geprobeerd werd de oriëntatie van de markteconomie te versterken bestond de verwachting dat al veel bereikt kon worden door het opstellen van naar be-

drijfstukken gedissaggreerde verkenningen op middellange termijn met als basis door het CPB, in samenwerking met vertegenwoordigers van die bedrijfstukken, uitgevoerde studies. Eén van de veronderstellingen daarbij was dat aldus een spreiding van informatie over verwachte ontwikkelingen, dreigende bottlenecks, of geplande overcapaciteit zou plaatsvinden die heilzaam zou zijn voor de besluitvorming binnen de bedrijven 5). Gebleken is wel dat de verwachtingen over de gunstige uitwerking van deze activiteiten, die toen bij sommigen bestonden, niet zijn uitgekomen.

In de nota worden nu verdergaande voorstellen over de verbetering van de informatieverbreiding gedaan. Naast de projecties van het CPB op de middellange termijn worden onder meer genoemd 6):

- de ontwikkeling van facetindicaties per bedrijfstuk;
- de ontwikkeling van kengetallen voor belangrijke aspecten van het bedrijfsgebeuren op basis van het grondmateriaal van het CBS;
- beter georganiseerde sectorstructuuronderzoekingen en perspectiefonderzoekingen;
- ontwikkeling van het door de COP voorgestelde branchefinformatiesysteem;
- de opzet van een Europees systeem van investeringsmeldingen voor basis-industrieën.

Bij de bespreking van deze voorstellen wordt er de nadruk op gelegd dat de informatiestromen zo gedetailleerd moeten zijn dat individuele bedrijven er met vrucht gebruik van kunnen maken. De bedrijfstukramingen van het CPB moeten een verbindende schakel vormen tussen de macro-economische verkenningen van dat bureau en deze informatiestromen. Op deze wijze zou een consistent geheel van gegevens beschikbaar komen ten behoeve van gedecentraliseerde beleidsbeslissingen.

Hoewel de noodzaak om tot verbetering van informatieverstrekking tot velen is doorgedrongen en er nu van vele kanten aan wordt gewerkt, is niet met zekerheid te zeggen dat de aangekondigde plannen ook tot het gewenste doel zullen leiden. De desbetreffende passages in de nota wekken de indruk dat er serieus over wordt nagedacht en dat de overheid bereid is veel steun te verlenen bij de uitwerking. Het is echter heel moeilijk nu al aan te geven onder welke omstandigheden bedrijven bereid zullen blijken er werkelijk aan mee te doen. Heel wel zijn er omstandigheden denkbaar waarin dat nauwelijks van ze kan worden gevraagd. Gedacht kan worden aan bedrijfstukken waarin felle concurrentie bestaat en bij snelle technologische ontwikkelingen de kosten van informatieverbreiding de baten overtreffen.

Ad 2. Vernieuwing van de pogingen een georiënteerde markteconomie tot stand te brengen blijkt ook uit de keuze van een systeem van investeringssubsidies als instrument van structuurpolitiek, dat in de plaats zal komen van de nu bestaande fiscale investeringsfaciliteiten. Dit instrument, dat gericht is op verhoging van het niveau van de investeringen en van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen kan zowel regionaal als sectoraal worden gedifferentieerd. Het kan daardoor ook als instrument van de sectorstructuurpolitiek worden gebruikt. De „indicatieve planning” uit de jaren zestig ontbeerde zo'n instrument, in tegenstelling tot de Franse planning, waarin deelneming in de financiering van bedrijven door of namens de overheid een belangrijk onderdeel was van de implementatie van de plannen. In de naaste toekomst zal de regering dus over zo'n instrument beschikken. Het is de bedoeling de differentiatie naar bedrijfstukken vooral te richten op de creatie van arbeidsplaatsen. Daarnaast zullen de stimulansen ook gelden voor investeringen

4) T.a.p., hoofdstuk 1, blz. 20.

5) Zie bijv. C. J. van Eijk, *Econometrische modellen en georganiseerd overleg in de economische planning*, Haarlem, 1963.

6) Zie de nota, hoofdstuk 4, blz. 118.

gericht op onderzoek en ontwikkeling, op milieuzuivering en energiebesparing. Extra steun kan worden verleend aan grote projecten — meer dan f. 10 mln. — die veel arbeidsplaatsen scheppen. Op den duur zal hiervoor de vorm van investeringsovereenkomsten tussen de ondernemingen en het Ministerie van Economische Zaken kunnen worden gekozen waarin afspraken over aantal en kwaliteit van de arbeidsplaatsen en over de consequenties voor het facettenbeleid zullen worden vastgelegd. Uiteraard zijn met het bovenstaande slechts enkele aspecten van de subsidieregeling aangegeven.

Het is, nu alleen nog maar de plannen over deze regeling bekend zijn, nog te vroeg vast te stellen of en in welke mate het op deze wijze richting geven aan de investeringsactiviteiten in overeenstemming is te brengen met de decentralisatie van de besluitvorming hierover die, zoals gezegd, gekozen wordt ter wille van slagvaardigheid en flexibiliteit. Het zal afhangen van de grootte van de speelruimte die de ondernemers zal worden gelaten voor zelfstandige beslissingen, of er al dan niet slechts in formele zin sprake zal zijn van decentralisatie. Mijn indruk is dat het niet de bedoeling is van de bewindslieden de beleidsruimte zozeer te verkleinen dat er slechts een enkele mogelijkheid overblijft met als enig alternatief afzien van investeren in Nederland. De verdere uitwerking zal het moeten leren.

De sectorstructuurpolitiek beperkt zich in het kader van de georiënteerde markteconomie niet uitsluitend tot richtinggevend stimuleren met behulp van investeringssubsidies. Vele vormen van overheidssteun ter verbetering van de financiële structuur van bedrijven worden genoemd. Dat gebeurt niet alleen in het kader van de herstructurering van in moeilijkheden geraakte bedrijfstakken, maar kan ook gelden voor gezonde en goed geleide bedrijven. Het is hier niet de plaats alle activiteiten die worden aangekondigd op te sommen. Wel is het van belang nog enige aandacht te schenken aan het zogenaamde speerpuntenbeleid. Het gaat hier om economische activiteiten die beloven renderend te zijn, werkgelegenheid te creëren, gunstig te zijn voor het facettenbeleid, maar ook, door uitstralingseffecten, voor de ontwikkeling van de gehele economie. Als daarbij, door onzekerheid over de uiteindelijke resultaten, aarzelingen bestaan bij particuliere ondernemingen ze aan te vatten, kan onder bepaalde voorwaarden op steun van de overheid worden gerekend. De nota besteedt aandacht aan de criteria en aan de wijze van selecteren, maar geeft slechts bij wijze van voorbeeld enkele mogelijke speerpuntactiviteiten in een voetnoot. Het zou ook niet in een georiënteerde markteconomie passen de overheid de speerpunten te laten aanwijzen. Ook hier worden initiatieven van het bedrijfsleven verwacht. Een belangrijk probleem daarbij blijft natuurlijk hoe een toch gelimiteerd bedrag dat voor de uitvoering van het speerpuntenbeleid beschikbaar is, moet worden verdeeld over de aangemelde aanvragen als dat bedrag kleiner is dan hetgeen gemoeid zou zijn met de aanvragen die aan alle criteria voldoen. Een toewijzingssysteem gehanteerd door het Ministerie zou in strijd zijn met de gewenste gedecentraliseerde economische orde. Wellicht zijn betere systemen te bedenken.

Ad 3. Een derde element in een georiënteerde markteconomie wordt gevormd door de overlegstructuren. Zij zijn nodig om tot de oriëntatie te komen en om die te laten doordringen tot de organen, zoals de besturen van bedrijven, die de besluiten over omvang en richting van de economische ontwikkeling moeten nemen. In de nota worden er een aantal opgesomd. Het is voor het inzicht in de bedoelingen van de bewindslieden van belang een beeld te krijgen van hun voornemens op dit punt. Herhaaldelijk wordt in de nota gesproken over het ontwikkelen van een beleid op basis van consultatie met het bedrijfsleven. De aandacht hiervoor is karakteristiek voor het uitgangspunt dat veranderingen in de structuur van de economie, maar ook in de organisatievorm, alleen tot stand kunnen komen als ze aanvaard en gedragen worden door brede lagen van de belanghebbenden.

Zonder naar volledigheid te streven worden hier enkele van de te creëren overlegorganen genoemd.

- Een adviescollege, samengesteld uit mensen afkomstig uit werkgevers- en werknemerskringen die daarin op persoonlijke titel zitting hebben, dat de minister van Economische Zaken moet adviseren over de ontwikkeling van de economische structuur 7).
- Een college van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en van kroonleden — wellicht een SER-commissie — dat adviseert over de criteria voor de investeringssubsidie-regeling. Over de uitgangspunten van de regeling die in de wet moeten worden vastgelegd, zal advies van het bedrijfsleven gevraagd worden 8).
- Organen op sectorniveau ten behoeve van het overleg tussen de bedrijven die deel uitmaken van een bedrijfstak en voor het overleg tussen bedrijfstak en de overheid. In de nota wordt nog niet gekozen uit de verschillende mogelijkheden die hiervoor genoemd zijn. Men wil de ontwikkeling afwachten en de organen van onder op laten groeien 9).
- Voor heel grote investeringsprojecten — meer dan f. 100 mln. — zullen ten behoeve van het facettenbeleid kaderovereenkomsten moeten worden uitgewerkt door commissies bestaande uit vertegenwoordigers van het betrokken bedrijf en de centrale en lagere overheden. In die overeenkomsten worden beginselen en handelwijzen vastgelegd, bij wijze van intentieverklaringen, waardoor het mogelijk zou moeten worden uitvoering van bepaalde aspecten van het facettenbeleid en van infrastructurale voorzieningen, goed getimed, in overeenstemming te brengen met de behoeften van de investerende bedrijven 10).

Het is te begrijpen dat er over de voorstellen voor de verschillende organen al kritische geluiden te horen zijn geweest. Men zal zich echter moeten realiseren dat de wezenlijke kenmerken van een georiënteerde markteconomie niet tot leven te brengen zijn zonder overleg en dat dat overleg geïnstitutionaliseerd moet worden, wil men tot bindende afspraken kunnen komen en vermijden dat onzekerheid over de afspraken met de overheid nog grotere moeilijkheden gaat opleveren dan in het recente verleden al is gebleken. Anderzijds kan men zich afvragen of deze overlegorganen wel zullen kunnen werken en of dan toch de decentralisatie van de beslissingen intact kan blijven. Op macro-economisch niveau behoeven hierover niet veel twijfels te bestaan: het gaat om algemene adviezen. Moeilijker wordt het als aan een commissie — van de gebruikelijke SER-samenstelling — gevraagd wordt criteria voor gerichte stimulering uit te werken. Zal men het daarin eens kunnen worden over de richting waarin de economie zich moet ontwikkelen? Er kunnen dilemma's ontstaan als gekozen moet worden tussen projecten die relatief veel arbeidsplaatsen scheppen en die welke, door middel van substitutie van arbeid door kapitaal een goede bijdrage leveren aan de groei van de produktie per man. Nog meer scepsis past ten aanzien van de organen op sectorniveau. Het is moeilijk voorstelbaar hoe in bedrijfstakken met snelle technologische ontwikkelingen bereidheid tot samenwerken kan worden opgewekt, vooral in opgaande conjunctuur. Gelukkig is de nota zeer terughoudend waar het gaat om de mogelijkheid publiekrechtelijke bevoegdheden toe te kennen aan de sectorale organen.

Het lijkt mij echter nog veel te vroeg nu al kritiek uit te oefenen en te suggereren dat de voorstellen zullen leiden tot te grote overheidsinmenging en tot het doden van initiatieven. Maar het is ook te vroeg nu al zoveel zekerheid over het succes ervan ten toon te spreiden als de nota op sommige plaatsen doet. Overigens wordt in de nota duidelijk gesteld dat de ver-

7) De nota, hoofdstuk 4, blz. 4.

8) De nota, hoofdstuk 2, blz. 51.

9) De nota, hoofdstuk 4, blz. 123.

10) De nota, hoofdstuk 4, blz. 16.

antwoordelijkheid van de overheid afneemt naarmate het beleid verschuift van het macro-economische niveau, via het meso-niveau naar het niveau van de bedrijven. Naar mijn mening verdienen de nieuwe pogingen om langs deze weg tot richtinggevende begeleiding van de ontwikkeling te komen kritische, maar positieve aandacht.

Ad 4. Vergeleken met vroegere opvattingen wordt een heel nieuw element aan het begrip georiënteerde markt-economie toegevoegd waar gesproken wordt over de noodzaak verantwoording af te leggen over het gevoerde richtinggevende beleid. Dat heeft in de nota vooral betrekking op het facettenbeleid. Aangekondigd wordt dat in het Centraal Economisch Plan regelmatig rapportering over dit beleid zal plaatsvinden. De bewindslieden hopen dat het bedrijfsleven er in zijn jaarverslagen toe zal overgaan aan te geven in welke mate is bijgedragen tot het realiseren van de doeleinden van het facettenbeleid 11).

De oriëntatie

In een georiënteerde markteconomie kunnen de doelstellingen van economische politiek alleen globaal worden aangegeven. In zo'n systeem passen geen a priori vastgestelde sectordoelstellingen. Deze moeten gedurende de geschetste overlegprocedures zowel aan de overheid als aan degenen die in het bedrijfsleven beslissingen moeten nemen duidelijk worden. Alleen op macro-economisch niveau kunnen doelstellingen zoals extern en intern evenwicht en de doelstellingen van het facettenbeleid kwantitatief en kwalitatief worden geformuleerd.

In de nota wordt als macro-economische doelstelling gekozen volledige en volwaardige werkgelegenheid die aan de eisen van het facettenbeleid voldoet, en een bevredigende ontwikkeling van het reële inkomen per hoofd van de bevolking. Aan de uitwerking van de eisen die het facettenbeleid stelt, wordt in hoofdstuk drie van de nota veel aandacht besteed. In de loop van de tijd zullen zij door middel van intensieve gesprekken met het bedrijfsleven steeds beter en nauwkeuriger gestalte moeten krijgen. De ontwikkeling van de facetdoelstellingen zal parallel moeten verlopen met de technische mogelijkheden. In die gevallen waarin de overschrijding van redelijke normen nu al ernstig is en geen uitzicht bestaat op geleidelijke verbetering zal tot het stoppen van de desbetreffende productieprocessen kunnen worden overgegaan.

De algemene doelstelling van het milieubeleid is „het bereiken dan wel behouden van een optimale kwaliteit van het fysieke milieu en het bevorderen van de ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen” 12). Deze doelstelling zal worden geconcretiseerd door middel van een gefaseerde normstelling. Hierbij zullen de eisen tijdig moeten worden bekend gemaakt om het bedrijfsleven de gelegenheid te geven op de ontwikkeling in te spelen. De bedrijven zullen in het algemeen verplicht zijn „best practicable means” toe te passen hetgeen inhoudt dat de vervuiling moet worden teruggedrongen tot op het niveau dat gegeven de beschikbare zuiveringstechnieken technisch-economisch haalbaar is. Bij nieuwe activiteiten zal de bewijslast moeten worden omgekeerd waardoor bedrijven verplicht worden aan te tonen dat ze niet vervuilen. De milieunormen zullen een plaats krijgen in het wettelijk kader van het milieubeleid waardoor de wetgevende instanties zich erover zullen kunnen uitspreken.

Rekening houden met de uitputbaarheid van een aantal grondstoffen houdt volgens de nota niet in dat de productie van energie- en grondstofintensieve producten in Nederland zou moeten worden verminderd. Het afstoten of inkrimpen van deze bedrijfstakken zou er alleen toe leiden dat andere landen de productie overnemen. Er is nu eenmaal een algehele verbondenheid van de verschillende bedrijfstakken die niet uit het oog mag worden verloren. De doelstelling van dit deel van het facettenbeleid is „een gewaarborgde voorzie-

ning van de vraag naar (grondstoffen en) energie die uit een zo efficiënt mogelijk verbruik resulteert, tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten; vraag en aanbod dienen te passen in een op meer evenwicht gericht systeem van internationale arbeidsverdeling en inkomensverdeling en moeten zijn afgewogen tegen de eisen die de inpasbaarheid, de veiligheid en de werkgelegenheidssituatie stellen” 13). Alweer, concrete uitwerking zal in de loop van de tijd en na veel overleg met het bedrijfsleven moeten plaatsvinden. Enkele aanwijzingen over de richting waarin men thans denkt, worden nog wel gegeven:

- er zal spreiding over verschillende energiedragers moeten plaatsvinden;
- het rendement van het energieverbruik zal moeten worden verhoogd;
- het onderzoek naar mogelijkheden tot herverbruik zal moeten worden gestimuleerd;
- verwachte toekomstige schaarste zal in de prijzen door middel van heffingen tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Wat betreft de doelstellingen van het facet van de ruimtelijke ordening wordt in hoofdzaak volstaan met het aanduiden van de belangrijkste doelstellingen die in de z.g. *Oriënteringsnota* worden aangegeven 14). Het lijkt niet nodig hierop in dit artikel nader in te gaan. Gememoreerd zij dat in de nota aandacht wordt gegeven aan de wensen ten aanzien van de integratie van woon- en werkgebieden ten einde de verkeersmobiliteit te beperken.

Bij de bespreking van de doelstellingen van het beleid ten aanzien van de ontwikkelingsamenwerking komen de bekende hoofdpunten van de discussie over de nieuwe internationale economische orde ter sprake. Geconstateerd wordt dat het herstructureringsbeleid in Nederland daar rekening mee zal moeten houden. De nota sluit aan bij de inhoud van de in 1974 aan de Staten-Generaal aangeboden *Nota inzake de herstructurering van de Nederlandse economie en de ontwikkelingsamenwerking* en de later verschenen aanvullende nota over dit onderwerp, waarin wordt aangegeven hoe de herstructurering ten behoeve van de ontwikkelingslanden kan worden uitgewerkt. Sommige passages in het deel van de nota dat over dit facet handelt, doen wat utopisch aan. Bijvoorbeeld daar waar het gaat om de mogelijkheid bepaalde ontwikkelingslanden te waarschuwen dat activiteiten in bepaalde sectoren van de Nederlandse economie zullen worden ingekrompen en deze landen voor te bereiden op het overnemen ervan inclusief de bestaande afzetkanalen. Hoe men zich voorstelt dit uit te voeren is niet duidelijk.

Tot zover de oriëntatie van het facettenbeleid. Binnen dit kader zal, zoals gezegd, gestreefd moeten worden naar volledige en volwaardige werkgelegenheid en naar een bevredigende ontwikkeling van het reële inkomen per hoofd van de bevolking. De regering heeft herhaaldelijk de opvatting verworpen dat een volledige inschakeling van allen die bij het geldende loon willen en kunnen werken niet meer nodig zou zijn gezien het al bereikte welvaartsniveau. In de nota wordt als argument gebruikt dat het nationale inkomen per hoofd van de bevolking relatief laag is vergeleken met dat in de ons omringende landen. Hieruit leiden de opstellers van de nota af dat het streven van grote groepen van de bevolking naar een hoger niveau van particuliere consumptie niet noodzakelijkerwijs als onredelijk van de hand moet worden gewezen. Er volgt ook uit dat wanneer de productie-groei weer op gang komt erop kan worden gerekend dat er voorlopig voldoende vraag naar consumptiegoederen zal zijn om de afzet van de vergrote productie te waarborgen.

11) De nota, hoofdstuk 3, blz. 15 en volgende.

12) De nota, hoofdstuk 3, blz. 21.

13) *Energienota*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1974-1975, 13122, blz. 62.

14) *Oriënteringsnota ruimtelijke ordening*, Eerste deel van de derde nota over de ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1974.

De regering verwerpt ook de vaak gehoorde mening dat vergroting van de productie zal afstuiten op de „grenzen van de groei”. De nota zegt: „De noodzakelijke produktiegroei is middels het beleid gericht op selectiviteit in overeenstemming te brengen met het streven naar een schoner milieu en een betere ruimtelijke ordening”. En even verder: „Ook staat deze produktiegroei niet in de weg dat ons land een bevredigende bijdrage levert aan de internationale inspanning op het gebied van grondstoffenbeheer en van de ontwikkelingssamenwerking” 15). Verdere produktiegroei is dus volgens de nota niet alleen gewenst, maar ook mogelijk, althans niet noodzakelijk in strijd met het facettenbeleid.

De regering denkt de noodzakelijke produktiegroei te kunnen bereiken door stimulering van de investeringen en subsidiëring van de arbeidskosten. Het eerste moet dan gebeuren door middel van het eerdergenoemde systeem van investeringssubsidies. Uit de keuze van deze instrumenten blijkt dat de vergroting van de werkgelegenheid niet alleen gezocht wordt in de collectieve sector, maar ook in de sector bedrijven. Dit in tegenstelling tot de aanbevelingen die de laatste tijd herhaaldelijk van bepaalde zijde te horen zijn 16). Blijkbaar is de regering er niet van overtuigd dat het Nederlandse volk bereid zou zijn door vrijwillige aanvaarding van een hogere belasting- en premiedruk ruimte te maken voor extra vergroting van de collectieve sector.

Hoewel, zoals gezegd, de sectorstructuurpolitiek in een georiënteerde markteconomie niet kan worden gebaseerd op een blauwdruk van de gewenste sectorale ontwikkeling en zelfs niet op een rangorde van ontwikkelingsprioriteiten, wordt in de nota wel een opsomming gegeven van mogelijke sterke punten in onze economie waarvan verwacht zou kunnen worden dat ze in onze ontwikkeling een belangrijke rol gaan spelen. Geconstateerd wordt dat de particuliere dienstensector in het recente verleden veel arbeid heeft opgenomen en dat dit in de naaste toekomst zo zal blijven. In deze sector zijn belangrijke ontwikkelingen aan de gang in de richtingen van een kennisindustrie die gestimuleerd kan worden en die aansluit bij het hoge scholingsniveau van ons arbeidsaanbod. Verder wordt gewezen op de gunstige ligging van Nederland als internationaal transportknooppunt. Al eerder is erop gewezen dat in de sectorstructuurpolitiek het speerpuntenbeleid een belangrijk element zal worden. Ook van dit beleid wordt in de nota geen blauwdruk gegeven. Het zal in nauw overleg met het bedrijfsleven moeten worden ontwikkeld. Zoals al is aangeduid worden er wel enige voorbeelden van mogelijke speerpunten gegeven. Om er enkele te noemen: het ontwikkelen van alternatieve energiebronnen en van recycling van gebruikte materialen en afvalstoffen; het ontwikkelen van intermediaire technologie ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking; de milieu-zuiveringstechnologie en de stadsontwikkeling 17).

Onzekerheden

Uit de hierboven gegeven citaten blijkt dat de bewindslieden er nogal zeker van zijn dat de oriëntering van de economische ontwikkeling die zij wensen gerealiseerd kan worden. Waarop is deze zekerheid gebaseerd? De motivering van de keuze van de macro-economische stimuleringsmaatregelen is duidelijk en zorgvuldig binnen de grenzen van ons theoretisch en econometrisch kunnen. De berekeningen waarop de beleidsconclusies zijn gebaseerd, zijn uitgevoerd met een macro-economisch model waarin zowel de ontwikkeling van de productiecapaciteit als die van de vraag naar eindproducten wordt beschreven. De consequenties van de voorgestelde maatregelen kunnen dus voor beide grootheden onderzocht worden. Een beter model is op dit moment niet beschikbaar. Bij de keuze van de instrumenten is nauwkeurig te werk gegaan. Om tot een goed oordeel te komen over de efficiency van de verschillende mogelijkheden voor het bereiken van de belangrijkste doelstelling is de grootte van de impuls voor ieder van de instrumenten ge-

standaardiseerd, in die zin dat ze alle een gelijke invloed op het financieringstekort van de overheid hebben. Dit vergemakkelijkt het gebruik van de cijferopstellingen die de consequenties van de verschillende alternatieven aangeven. Vervolgens is ervoor gezorgd dat de beide gekozen beleidsmaatregelen te zamen een gelijke invloed hebben op de groei van de productiecapaciteit en de productie (= vraag) zodat het creëren van overcapaciteit en van onderbezetting vermeden wordt 18).

In de verkenningen die met het model zijn uitgevoerd, zijn ook de investeringen verwerkt die, blijkens vroegere CPB-studies, nodig zijn voor een „grote schoonmaak” van het milieu en daarna voor een „schone groei” 19). Volgens deze berekeningen zou er dus geen strijdigheid tussen groei en milieubehoud behoeven te zijn als de benodigde investeringen kunnen worden uitgelokt. Geldt dat ook voor de andere facetten? Hoogstwaarschijnlijk niet of in veel mindere mate. Het is althans mij niet duidelijk op welke wijze bijvoorbeeld de randvoorwaarden van de ruimtelijke ordening verdisconteerd zouden kunnen zijn. In ieder geval spreekt de nota hier niet over. Zou het niet mogelijk zijn dat een serieuze aanpak van bepaalde elementen van het desbetreffende facettenbeleid, bijv. van het terugdringen van het woon-werkverkeer, zou moeten leiden tot het toekennen van een hoge prioriteit aan de ontwikkeling van de „speerpunt” stadsvernieuwing? Als dat zo zou zijn wordt een alternatief instrumentenpakket waarin meer ruimte is ingeruimd aan renovatie van woningen in de grote steden node gemist. We tasten nu in het duister over de consequenties ervan voor de werkgelegenheid en het financieringstekort van de overheid.

Hetzelfde geldt voor de heffingen die toekomstige schaarste van grondstoffen en energie tot uitdrukking moeten brengen. Of dit laatste verzuim ernstig is, is moeilijk te zeggen. Het zou heel wel mogelijk kunnen zijn dat de invloed hiervan op macro-economisch niveau niet belangrijk is. Dat had dan wel aangegeven moeten worden.

Maar er zijn meer problemen. Zoals gezegd is het facettenbeleid bedoeld om de speelruimte voor de zelfstandige beslissingen van de leiding van de bedrijven te verkleinen ten einde de richting van de economische ontwikkeling in overeenstemming te brengen met de wensen die in de maatschappij leven. De vraag kan worden gesteld of dat niet in bepaalde opzichten zover zal gaan dat de econometrische vergelijkingen die, tot nu toe, op redelijke wijze het gedrag van ondernemers beschreven, te kort gaan schieten. Waarschijnlijk gaat het daarbij zowel om veranderingen in de specificatie van deze vergelijkingen, de investeringsfunctie bijvoorbeeld, als om wijzigingen in de grootte van bepaalde coëfficiënten.

15) De nota, hoofdstuk 1, blz. 8.

16) Zie bijv. Prof. Dr. H. Hoefnagels S. J., Het werkgelegenheidsvraagstuk en de grenzen van de groei, *ESB*, 13 augustus 1975.

17) De nota, hoofdstuk 4, blz. 137.

18) In sommige discussies over het jaarklassenmodel van het Centraal Planbureau wordt te veel gesuggereerd dat door het gebruik ervan de factoren die de finale vraag bepalen op de achtergrond zouden raken. Bij deze opvatting past de zich herhalende, uitzichtsloze strijd over de vraag of de werkgelegenheid moet worden hersteld door middel van stimulering van de bestedingen dan wel door middel van matiging van de arbeidskosten. Dit is een valse tegenstelling. In het oog moet worden gehouden dat vergroting van de werkgelegenheid niet alleen vraagt om creatie van vraag naar eindproducten, maar in de huidige situatie ook om creatie van arbeidsplaatsen. Als, zoals in de nota, het onderzoek naar de beste combinatie van instrumenten wordt uitgevoerd met een model waarin capaciteitscreatie, de ontwikkeling van de vraag en de relaties tussen die twee tot hun recht komen, mag niet meer de vraag gesteld worden of een arbeidskostenmatiging ons niet brengt in de sfeer van de maatregelen uit de jaren dertig, omdat vergeten zou zijn dat arbeidskosten ook inkomens zijn. Gelukkig zijn in de vakliteratuur dit soort discussies aan het wegebben. Natuurlijk blijven de algemene vragen naar de correcte specificatie van de econometrische vergelijkingen en naar de nauwkeurigheid van de coëfficiënten legitiem.

19) Centraal Planbureau, *Economische gevolgen van bestrijding van milieuverontreiniging*, Monografie no. 20, Den Haag, 1975. Zie ook: Centraal Planbureau, *Een macro-economische verkenning van de Nederlandse economie in 1980*, Den Haag, 1976.

Vanuit de neoklassieke investeringstheorie is het nauwelijks denkbaar dat het ontwikkelen van het facettenbeleid geen invloed op de structuur van onder meer de investeringsvergelijking zou hebben. Er is echter nog geen materiaal waarop nieuwe specificaties van vergelijkingen kunnen worden getoetst. Gebruik van de oude relaties voor het opstellen van verkenningen van de toekomst kan tot onnauwkeurigheden leiden die op dit moment helaas moeilijk te vermijden zijn omdat aanpassingen van deze relaties een speculatieve bezigheid is. Dit had aanleiding kunnen zijn de stelligheid van bovenbedoelde uitspraken iets af te zwakken.

Niet alleen ten aanzien van de macro-economische veronderstellingen en relaties kunnen relativerende kanttekeningen gemaakt worden. Ook al zou de uitspraak correct zijn dat vergroting van de produktie wenselijk is mogelijk is binnen het kader van het facettenbeleid, dan staat daarmee niet vast dat de toeneming van de consumptieve vraag die uit de groei van het inkomen voortvloeit, wat samenstelling betreft, overeen zal stemmen met die van de toeneming van de produktie. Detaillering van de voorspellingen zou daarom van belang zijn geweest. Niet om tot een oordeel te komen over de wenselijkheid van bepaalde consumptiepatronen; terecht wijst de nota in dit opzicht alle paternalisme af. Ook niet om een blauwdruk van de gewenste ontwikkeling op te stellen, maar wel om te weten of er bij een verhoging van het inkomen per hoofd van de bevolking ontwikkelingen in het consumptiepatroon te verwachten zijn die afwijken van tendensen die in het verleden zichtbaar waren. Hierover wordt de laatste tijd veel geschreven en gesproken. Een discussie hierover in de nota zou welkom zijn geweest en een eerste aanzet hebben kunnen vormen voor latere gesprekken in de overlegorganen, over de gerichte stimulering van de investeringen. Nu het materiaal hiervoor nog ontbreekt kunnen de uitspraken over de wenselijkheid en de mogelijkheid van verdere groei niet in details worden geverifieerd.

De maatschappelijke toetsing van investeringen

Zoals eerder werd opgemerkt, is één van de punten in de discussie over de herstructurering van onze economie de vraag of onze economische orde in die richting moet worden gewijzigd dat beslissingen over investeringen niet meer in hoofdzaak worden genomen met het oog op verwachte private rendementen, maar of daarbij ook maatschappelijke toetsingscriteria moeten worden toegepast. In het kort zal hieronder worden nagegaan in hoeverre de aangekondigde maatregelen en overlegstructuren stappen in deze richting zijn. Vooraf zij opgemerkt dat het naar mijn mening van grote onzorgvuldigheid getuigt als wordt gesuggereerd — wat soms gebeurt — dat er tot nu toe geen enkele maatschappelijke toetsing plaatsvindt.

Beschouwen we eerst het facettenbeleid. Het milieubeleid zal zijn gericht op het behoud van milieufuncties en uit dien hoofde eisen stellen aan de aard van de investeringen en aan de richting waarin wordt geïnvesteerd. Het kan zelfs bepaalde investeringen of investeringen in een bepaalde sector onmogelijk maken, al dan niet door middel van directe verbodsbepalingen. Afhankelijk van de wijze waarop de doeleinden zullen worden gekozen, geformuleerd en nagestreefd, zal er wel of niet sprake zijn van „democratisch getoetste gemeenschapsbeslissingen”. Globale richtlijnen op dit gebied worden — of zijn reeds — in de desbetreffende wetten neergelegd. Het parlement zal hier dus mede invloed kunnen uitoefenen. Als dit beleid tot ontwikkeling komt zal er dus sprake zijn van door het parlement getoetste normen die bij het kiezen van investeringsprojecten in acht moeten worden genomen.

Uit het voorgaande is al gebleken dat over de doelstellingen met betrekking tot het grondstoffen- en energiebeleid weinig wettelijk zal worden vastgelegd. Dat geldt uiteraard niet voor het kernenergiebeleid. Men zal zich richten op het verminderen van het verbruik. Het komt mij voor dat dit

zich zal gaan afspelen in de sfeer van de uitvoering van de verschillende subsidieregelingen waarvan alleen de hoofd-doelstellingen aan parlementaire controle zullen zijn onderworpen. Aanvaarding van de nota door het parlement zou daarom kunnen betekenen dat er weinig behoefte zou bestaan aan maatschappelijke toetsing op dit gebied.

Bij de wetgeving over de ruimtelijke ordening zal er zowel binnen als buiten het parlement alle gelegenheid zijn tot discussies over de uitgangspunten van het beleid. Het zal daarbij gaan om regionale spreiding van investeringen die moet worden bereikt door middel van een vergunningstelsel in het Rijnmondgebied, een meldingsplicht voor andere delen van de Randstad en stimuleringsmaatregelen voor andere delen van het land. Het gebruik van maatschappelijke criteria zal daarbij vooral leiden tot het afhouden van ontwikkelingen in de ruimtelijke verdeling van economische activiteiten die als ongewenst worden beschouwd.

Wat betreft het facet van de ontwikkelingssamenwerking is niet goed in te zien hoe maatschappelijke toetsing van investeringen tot zijn recht zou moeten komen. De mogelijkheid van het afbreken van bepaalde activiteiten en het overbrengen ervan naar ontwikkelingslanden is vooral gebonden aan de herstructurering van Nederlandse bedrijfstakken en daarbij gaat het er om of deze in Nederland nog een toekomstmogelijkheid in bedrijfseconomische zin hebben.

Het facettenbeleid bestaat niet uitsluitend uit het formuleren van randvoorwaarden. Het instrument van de investeringssubsidies kan gericht worden gebruikt voor het bevorderen van projecten die in de zin van de doelstellingen van het facettenbeleid grensverleggend kunnen werken. De uitgangspunten van het gedifferentieerde stimuleringsbeleid zullen in de wet worden vastgelegd en zijn dus onderworpen aan parlementaire controle. Bij de uitvoering van het beleid zullen verschillende maatschappelijke groepen worden ingeschakeld. De gerichte investeringssubsidies kunnen ook worden gebruikt voor het bevorderen van investeringen die veel arbeidsplaatsen scheppen. Zoals gezegd kan dat gebeuren in het kader van investeringsovereenkomsten waardoor de overheid nauw betrokken kan raken bij de uitvoering ervan en de omstandigheden kan helpen scheppen die voor die creatie van belang zijn. Als dit alles van de grond komt, leidt dit tot stimulering van die investeringen die passen in de gewenste maatschappelijke ontwikkeling.

Dit alles overziende moet naar mijn voorlopige mening geconcludeerd worden dat maatschappelijke toetsing in het kader van het investeringsbeleid in de eerste plaats betekent dat investeringen die ongewenste effecten hebben kunnen worden afgehouden. Daarnaast zal stimulering plaats hebben van investeringen die betekenis hebben voor de creatie van arbeidsplaatsen en voor de bevordering van de milieuverzuiveringstechnologie. Investeringen die zonder steun van de overheid tot stand kunnen komen en binnen de randvoorwaarden van het facettenbeleid liggen, blijven buiten het overleg. Dat betekent dat bijvoorbeeld diepte-investeringen die tot het afstoten van arbeidsplaatsen leiden, wanneer ze rendabel zijn uit bedrijfseconomisch gezichtspunt, niet alle worden getoetst. Van een integrale toetsing van investeringen zal dus geen sprake zijn.

Slechts terzijde worden in de nota enkele opmerkingen gemaakt over de betekenis van de democratisering binnen de ondernemingen voor het inbrengen van maatschappelijke criteria bij de investeringsbeslissingen²⁰⁾. De teneur van deze opmerkingen is dat niet verwacht kan worden dat langs deze weg veel te bereiken zal zijn. Voortgaande interne democratisering moet worden nagestreefd op grond van zijn eigen betekenis. Het is geen middel om maatschappelijke gezichtspunten bij het beleid beter tot hun recht te doen komen.

C. J. van Eijk

20) Zie de nota, hoofdstuk I, blz. 29.

Het activiteitensysteem(II)

DR. D. VAN DER WERF

Vorige week werd in ESB de eerste aflevering afgedrukt van het „Activiteitensysteem”. Deze week sluit Dr. Van der Werf zijn artikel af. Hij ontvouwt zijn gedachten over de vraag hoe het activiteitensysteem, dat door de SOAG ten behoeve van het gemeentelijk beleid wordt opgesteld, zou kunnen worden ingericht en over de mogelijkheden van samenwerking tussen instanties die vergelijkbare informatiesystemen opbouwen en beheren.

Inhoud; verwerking en opslag

De SOAG is een gedecentraliseerde organisatie en in principe bepaalt de gemeente c.q. de gemeenschappelijke regeling of het gewest dat een register opzet welke data zullen worden geïnventariseerd. In de praktijk is de gemeente of de gemeenschappelijke regeling of het gewest dat in het kader van de SOAG een bedrijven- en instellingenregister wil opzetten daarbij wel gebonden aan richtlijnen van de SOAG, ten aanzien van het minimale bestand, en ten aanzien van definities en vraagstelling, bij enquêtes. Daarom is bij de ontwikkeling van systeem en programmatuur uitgegaan van drie soorten bestanden:

1. het basisbestand zonder welk het register niet denkbaar is;
2. een facultatief bestand, waarvan verwacht wordt dat alle gemeenten daarvoor interesse hebben en dat als het ware „landelijk van kracht” wordt. Voor dit bestand wordt in het programma ruimte gereserveerd. De beslissing daarvan gebruik te maken blijft aan de betrokken gemeente;
3. een vrij bestand, waarin gemeenten speciale wensen kunnen onderbrengen.

Voor alle drie bestanden geldt dat moet worden gestreefd naar gemeenschappelijke definities en vraagstelling, omdat daardoor de vergelijkbaarheid van de uitkomsten voor verschillende gemeenten wordt mogelijk gemaakt.

De primaire opslagcapaciteit die voor bovengenoemde drie bestanden efficiënt kan worden gereserveerd, zal spoedig onvoldoende blijken, zodra de initiatiefnemer van het systeem actief met het systeem gaat opereren. Dit is reeds het geval gebleken bij de verwerking van de woongemeenten van werknemers in het Rijnmondgebied. Voor een flexibele hantering van het activiteitensysteem is het noodzakelijk de primaire opslagcapaciteit aan te vullen met nevenregisters voor de resultaten van enquêtes en andere inventarisaties die buiten de algemene registratie vallen omdat het

- eenmalige registraties;
- registraties die slechts een beperkt aantal initiatiefnemers aangaan;
- registraties in onvolledige telling betreft.

Het voordeel is namelijk dat deze nevenregisters onafhankelijk van het hoofdregister kunnen worden gemanipuleerd; dit betekent minder verrichtingen voor het hoofdsysteem, alsmede een minder zware belasting met gegevens, waardoor lange bewerkingstijden kunnen ontstaan. Anderzijds wordt door het gebruik van nevenregisters voor onderzoekgegevens ook de snelheid en flexibiliteit van het onderzoek bevorderd. De praktische betekenis moge blijken uit het volgende voorbeeld. Tijdens de oliecrisis van 1973 bestond behoefte aan inzicht over de mogelijke gevolgen voor het bedrijfsleven. Uit de bestanden van de Kamers van Koophandel te Rotterdam en Vlaardingen, werden de 500 z.g. grootste bedrijven voor enquëtering geselecteerd. De selectiegrondslag was soms kapitaal of omzet, soms aantal werknemers. De resultaten van de enquête werden met de hand verwerkt, en gewogen met de aantallen werknemers als gewichten. De werkgelegenheidsgegevens waren afkomstig van de Gewestelijke Arbeidsbureaus. Met de verwerking van de gegevens van de ca. 500 geselecteerde bedrijven was met een bezetting van 3 tot 4 man een week gemoeid. Tijdens de verwerking bleek dat ook een aantal kleine bedrijven waren meegeselecteerd. De representativiteit van de uitkomsten werd daardoor erg onzeker, en vermoedelijk alleen voor de metaalindustrie enigszins representatief.

Het gaat er hier niet om, kritiek uit te oefenen op de beslissing op korte termijn op deze manier informatie over de eventuele gevolgen van de crisis te verzamelen. Op het tijdstip en de termijn waarop de gegevens nodig waren was geen andere manier beschikbaar. Het gaat er hier alleen om, aan te tonen hoe het activiteitensysteem in de toekomst in een dergelijk geval zal kunnen worden ingeschakeld. Het adressenmateriaal zal in de toekomst op de hoofdband beschikbaar zijn, met daaraan gekoppeld de criteria voor de selectie van een representatieve steekproef. Met een steekproef van 500 bedrijven kan daardoor een veel getrouwere representativiteit worden bereikt. Het te kiezen aantal zal echter moeten worden bepaald door afweging van de gewenste statistische betrouwbaarheid en het beschikbare financiële en manpower-budget. Door automatisering kunnen de steekproefadressen tegelijk worden geselecteerd, op enveloppen of etiketten uitgeprint en op een nevenband opgeslagen te zamen met de stratificatiekenmerken: aantallen werknemers, activiteitencode, gemeente, wijk en/of buurt.

De samenstelling van het enquêteformulier en het binnenpraten van de enquête indien schriftelijk, en het bedrijfsbezoek indien mondeling wordt geënuquëteerd, lenen zich niet voor automatisering. Daarentegen wel de verwerking van de enquêteformulieren en enquêteresultaten. Is de enquête eenmaal binnen, en wordt met coderen en ponsen de nodige spoed betracht, dan behoeft de verwerking van een steekproef van 500 geënuquëteerde bedrijven niet meer dan enige uren te vergen.

De verrichtingen met het hoofdsysteem beperken zich bij een eenmalig steekproefonderzoek tot eenmaal afdraaien van de gehele hoofdband voor het vaststellen van de steekproef. De nevenband wordt tweemaal gebruikt, eenmaal

voor het overnemen van de steekproefadressen met kenmerken, en eenmaal voor de verwerking van de steekproef. De nevenband kan daarna worden uitgewist of bewaard, al naar gelang men verwacht in de toekomst met hetzelfde materiaal verder te gaan. Het systeem van nevenbanden voor tijdelijke of permanente opslag van in volledige telling of in steekproef verzameld materiaal biedt een maximale flexibiliteit en minimaliseert de kosten.

Economische en niet-economische aspecten

Het onderscheid economische en niet-economische activiteiten, dat in het basisplan 1970 werd gehanteerd, is door de begeleidingscommissie vanaf het begin afgewezen als zijnde onwerkbaar omdat het dikwijls dezelfde activiteiten zijn die economische en niet-economische aspecten hebben. Een culturele activiteit, zoals het beroepstoneel, heeft een economisch aspect, omdat inkomen en werkgelegenheid ontstaat voor spelers, alsmede niet-economische aspecten waaronder de aard der gespeelde stukken en de kwaliteit van het spel, terwijl in het gegeven der bezoekers beide aspecten terug zijn te vinden.

In praktische zin worden tot de economische aspecten gerekend de werkgelegenheid en de inkomensverwerving, en alles wat daarmee samenhangt, te weten de productie, geproduceerde en verbruikte hoeveelheden goederen, verkeer, vervoer, huisvesting enz., voor een deel reeds genoemd in de vorige aflevering. Een en ander geldt zowel voor de bedrijvensector als voor de overheid en culturele, sociale, medische enz. activiteiten. Voorts is de lijst verre van uitputtend. Veel van deze gegevens zouden in principe op basis van steekproef of zelfs in volledige telling kunnen worden geïnventariseerd. Voor een groot gedeelte gebeurt dit reeds door het CBS ten behoeve van produktiestatistiek. Er moet derhalve voor worden gewaakt het werk van het CBS niet te dupliceren.

Bij de niet-bedrijven, voornamelijk dienstverlenende organisaties (zoals gemeentelijke diensten, scholen, club- en buurthuizen) liggen de zaken principieel niet zo verschillend. De gegevens van het minimum-bestand kunnen op dezelfde wijze worden geïnventariseerd. Productie in de gebruikelijke zin is er veelal niet, doch naar analogie kunnen bepaalde dienstverlenende activiteiten zoals bezoekers of leerlingen in het systeem worden opgenomen. In verband met de specifieke kenmerken van de verschillende soorten activiteiten ligt het voor de hand deelsystemen uit te werken, zoals een scholensysteem of een club- en buurthuizensysteem, die al naar gelang hun aard nauwer of minder nauw aan het hoofdsysteem zijn gekoppeld. Er ligt hier nog een breed onverkend terrein, zoals in het interimrapport 1) werd aangegeven. Het is te hopen dat dit spoedig zal worden betreden, nadat de mogelijkheid van het opzetten van nevensystemen binnen het activiteitensysteem operationeel zal zijn geworden.

Een en ander geldt natuurlijk ook voor het eveneens nog onbetreden terrein van de informatieverwerking nopens de verenigingen en stichtingen zonder vaste vestiging en/of werkgelegenheid. Het ligt in de bedoeling om met gebruikmaking van de registers van verenigingen en stichtingen die in de nabije toekomst bij de Kamers van Koophandel en Fabrieken zullen worden ondergebracht, te komen tot een inventarisatie van de sociale activiteit in de vrije tijd, die voor het sociaal functioneren van stad, dorp, wijk en buurt niet van gering belang zijn.

Verstreking van gegevens

Naam en adres van de vestigingen zijn openbaar, aangezien deze in openbaarheid zijn verkregen door waarneming ter plaatse of het raadplegen van openbare registers. Dit geldt niet voor de gegevens per individuele vestiging, over de

werkzame personen, de activiteitencode en andere te registreren niet-openbare gegevens. Vanzelfsprekend kunnen wel overzichten openbaar worden gemaakt indien de individuele gegevens daaruit niet kunnen worden afgeleid.

Als beginsel geldt dat individuele gegevens die verkregen zijn met medewerking van de berichtgevers beschermd zijn, zowel tegen het gebruik door derden als tegen overheidsdiensten die daarvan gebruik maken voor het heffen van belastingen of controleren van activiteiten. Gegevens die via een bepaalde dienst zijn binnengekomen, blijven evenwel toegankelijk voor de dienst zoals bijv. zou gelden voor hinderwet- en brandbeveiligingsgegevens ingebracht door die betrokken dienst. De gegevens over de werkgelegenheid moeten dus zijn beschermd tegen bijv. milieuheffingen met als belastinggrondslag de in een bedrijf werkzame personen. Nu wordt van het aantal werknemers door de bedrijven dikwijls geen geheim gemaakt, en is het dus een kwestie van beoordeling hoever de bescherming moet gaan. In geen geval mag de openheid zover gedreven worden dat de berichtgevers huiverig worden enquêtes te beantwoorden.

De geheimhouding mag er anderzijds ook niet toe leiden dat het activiteitensysteem onbruikbaar wordt voor wetenschappelijk en beleidsrelevant onderzoek door derden. Er zijn verschillende mogelijkheden van samenwerking met derden, waartoe hier voor de duidelijkheid ook het bedrijfsleven wordt gerekend. Het is overigens aan de bestuurders te bepalen in hoeverre men het bedrijfsleven ter wille wil zijn. Schrijver dezes gaat ervan uit dat het bedrijfsleven gegevens aan het systeem verstrekt en via belastingen het systeem mede betaalt, en er derhalve ook recht op heeft van het systeem gebruik te maken. Hier worden de volgende zeven mogelijkheden genoemd.

1. Er wordt geen punt gemaakt van de geheimhouding van het minimumbestand, naam, adres, activiteitencode, aantal werkzame personen, en iedere derde kan dit tegen betaling verkrijgen.
2. Iedere derde kan tegen betaling steekproeven uitgedraaid krijgen, d.w.z. de adressen, voorzien van de overige gegevens uit het minimumbestand voor verwerking van de steekproef.
3. Mogelijkheden 1 en 2 gecombineerd.
4. Alleen de adressen zijn tegen betaling voor derden verkrijgbaar.
5. Als 4, gecombineerd met de bereidheid aan derden tegen betaling steekproefadressen ter beschikking te stellen (zonder de verdere gegevens uit het minimumbestand) en de geponste steekproefresultaten te verwerken.
6. Als 5, waarbij geen adressen ter beschikking worden gesteld, doch de gehele enquëtering en verwerking tegen betaling wordt uitgevoerd.
7. Het gehele systeem blijft gesloten.

De terbeschikkingstelling van het systeem kent haar grenzen. Zowel het bedrijfsleven als de overheid zijn oneindig weetgierig en een systeem dat efficiënt en goedkoop werkt, zal blijvend de neiging tot overvraging oproepen. Een verstandig beheer van een zodanig systeem vormt ook in dit opzicht een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen ervan.

Samenwerking

De opbouw en het bijhouden van een bedrijven- en instellingenregister is een moeizaam en kostbaar karwei. Verschillende instanties zijn op dit terrein werkzaam, namelijk het CBS, het Ministerie van Sociale Zaken, de Stichting

1) *Interimrapport activiteitensysteem — voorlopige terreinverkenning voor de niet-economische aspecten van de activiteiten*, SOAG, 1974.

Databank namens de Kamers van Koophandel en Fabrieken, de SOAG als automatiseringsinstantie voor de Gemeenten. In het vorige artikel werd geconstateerd dat geen van de vier organisaties het volledige terrein bestrijken. Om volledigheid te bereiken is samenwerking tussen de geïnteresseerde instanties geboden. Op landelijk niveau is er regelmatig contact tussen de genoemde instanties. Daarnaast hebben verschillende provincies en ETI's van hun interesse doen blijken, met name omdat voor het provinciaal planologisch beleid, een grote behoefte bestaat aan gegevens op het vlak der provincie.

Er wordt van verschillende zijden voor gepleit om de samenwerking tussen geïnteresseerde overheden erin te doen uitmonden het CBS in de toekomst met de uitvoering van een gezamenlijk register te belasten. Schrijver dezes is van opvatting dat dit toch niet helemaal realistisch is. De structuur van het CBS is zodanig dat de zeggenschap over het systeem dan formeel bij de Centrale Commissie van de Statistiek zou komen te liggen, en de facto grotendeels bij het CBS zelf. De moeilijkheid is hier dat de gemeenten die over een bedrijvenregister beschikken, en de Kamers van Koophandel met deze oplossing niet zullen instemmen. Met name ook omdat samenwerking met het CBS uitermate wordt bemoeilijkt door de Wet op de Statistiek die maakt dat gegevens wel het CBS in kunnen, maar er nooit weer uit komen. Flexibele oplossingen voor samenwerking met derden of met andere overheidsinstanties zoals in het vorige artikel geschetst, zijn in samenwerking met het CBS onmogelijk. En een wijziging van de Wet op de Statistiek die dit in de toekomst mogelijk zal maken, kan nog wel enige tijd op zich laten wachten. De conclusie is dat een efficiënte samenwerkingsvorm geregeld zou moeten worden tussen de geïnteresseerde instanties, en dat het CBS, het Ministerie van Sociale Zaken, de Stichting Databank en de SOAG en eventueel ook andere instanties daarin zouden kunnen deelnemen. Wanneer elk der partners zijn adressenmateriaal en zijn gegevens over het minimumbestand inbrengt, kan het gezamenlijke register in kwaliteit en volledigheid sterk worden verbeterd, in verhouding tot dat van de deelnemende partners. Het probleem der statistische verschillen, die dikwijls tot veel misverstand aanleiding geven, kan tegelijk

worden uitgebannen. Elk der partners zou voor zijn gebied over een afschrift van het bestand moeten kunnen beschikken.

Wanneer adressen en gegevens over werkzame personen van verschillende zijden worden ingebracht, zullen telkens verschillen worden geconstateerd, en die moeten worden uitgezocht. Ook moeten niet-aangemelde mutaties worden opgespoord. Door de mogelijkheid van bedrijfsbezoek ter plaatse, kunnen de gemeenten hun bijdrage leveren bij de handhaving van de kwaliteit en de volledigheid van het bestand.

De samenwerking tussen instanties om te komen tot een gemeenschappelijk bestand, zou ook moeten betekenen dat dit bestand onder gemeenschappelijk beheer komt. Dit om verschillende redenen:

1. Om te voorkomen dat weer verschillende definities, indelingen en vraagstellingen ontstaan voor dezelfde zaken, of dat deze verschillend worden toegepast, met als gevolg nieuwe statistische verschillen.
2. Om tot afspraken te komen nopens frequentie en omvang van enquêteringen ter voorkoming van overvraging.
3. Om tot afspraken te komen ter zake van terbeschikkingstelling aan derden, zoals universiteiten of het bedrijfsleven, d.w.z. gemeenschappelijke voorwaarden en tarieven.
4. Ten einde de financiering van het gemeenschappelijk project te regelen, dat overigens sterk kostenbesparend moet gaan werken.

In de laatste jaren is de materie die onderwerp vormt van dit artikel sterk in beweging gekomen. De mogelijkheden van de geautomatiseerde informatieverwerking heeft de weetgierigheid van overheid en bedrijfsleven in gulzigheid doen ontaarden. Men weet soms niet hoe snel de braakliggende gegevens aan te boren, de verwerking levert zijn problemen op en met de resulterende statistieken weten de opdrachtgevers dikwijls geen raad. Overvraging, resultaat van dikwijls onberaden en ongecoördineerd werken, vormt een groot probleem. Door het schetsen van enkele mogelijkheden in dit artikel hoopt schrijver dezes bij te dragen tot een werkbare benadering van de informatieverwerking over bedrijven, instellingen en hun activiteiten in de toekomst.

D. van der Werf

Boeken nieuws

A. K. P. Jongsma en J. Verburg (red.): Cyns en dyns. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. H. J. Hofstra, Kluwer BV, Denter, 1975, 273 blz., f. 65.

Deze bundel is uitgegeven ter gelegenheid van het aftreden van Prof. Mr. H. J. Hofstra als hoogleraar in het belastingrecht aan de Rijksuniversiteit van Leiden. De bundel bevat de volgende opstellen:

- Dr. W. H. van den Berge, Prof. Mr. H. J. Hofstra;
- Prof. Dr. J. H. Christiaan, De fiscale positie van de multi-nationals;
- Prof. J. E. A. M. van Dijck, Dienstbetrekking of vroegere dienstbetrekking;

- Mr. J. F. M. Giele, Inflatie en belastingen naar de winst;
- Prof. Mr. H. J. Hellema, De belastingwetenschap neutraal?;
- Mr. J. Hoogendoorn, De bepaling van de fiscale winst van levensverzekeringsmaatschappijen;
- Prof. Dr. H. J. W. Klein Wassink, De ideologie van het belastingrecht;
- Mr. H. Mobach, Premies buiten proporties;
- Mr. J. Reugebrink, Directe en indirecte belastingen: een achterhaalde classificatie?;
- Prof. Mr. J. P. Scheltens, Het bestaansrecht van een fiscaalrechtelijke leer van de fraus legis;
- Prof. Mr. H. Schuttevâer, De belastingbetaler;
- Mr. J. van Soest, Eenvoudig belastingrecht gevonden;
- Prof. Dr. A. J. van den Tempel, Internationale neutraliteit bij directe belastingen;
- Prof. Mr. J. Verburg, Variaties op het thema van de beweeglijkheid van het belastingrecht;

- Prof. Dr. P. Vinke, Flexibiliteit van inkomsten- en vennootschapsbelasting gezien vanuit sociale relaties.

Hierna volgt een bibliografie van Prof. Hofstra.

Jozef M. Ritzen en Judith B. Balderston: Methodology for planning technical education. With a case-study of polytechnics in Bangladesh. Praeger Publishers, New York/Washington/Londen, 1975, 161 blz.

In dit boek wordt een uitvoerig decisiemodel ontwikkeld dat behulpzaam kan zijn bij de aansluiting van de arbeidsmarktpolitiek op beroepsopleidingsprogramma's. Indien bekend is welke technische arbeidskwaliteiten worden gevraagd, dient het onderwijs daarop te worden afgestemd. Dit vereist een geïntegreerde planning met behulp van het genoemde model. Een en ander wordt verduidelijkt met een in Bangladesh gemaakte case-study.

Internationale monetaire hervorming

Een evaluatie van het hervormingsproces tot en met de overeenkomst van Jamaica van januari 1976

DRS. H. JAGER
DRS. G. J. LANJOUW

In 1968 begon het proces van afbrokkeling van het internationale geldstelsel, gebaseerd op de overeenkomst van Bretton Woods in 1944. Vanaf 1971 vond er overleg plaats over een nieuw stelsel. Pas door de overeenkomst van Jamaica in januari 1976 kwam er een voorlopig einde aan het hervormingsproces van het internationale geldstelsel. Dit artikel bevat een beschrijving en evaluatie van dat hervormingsproces. Daartoe wordt in paragraaf 2 een globaal overzicht van het hervormingsproces gedurende 1972 tot 1976 gegeven. In de daarop volgende paragrafen zal worden ingegaan op twee onderdelen van de hervorming: het wisselkoersstelsel en de plaats van de belangrijkste internationale geldsoorten. Het artikel wordt afgesloten met enige conclusies. De auteurs zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Groningen.

1. Inleiding

De basis van het internationale monetaire bestel van na de tweede wereldoorlog was de overeenkomst van Bretton Woods in 1944. De periode waarin het monetaire bestel volledig overeenkomstig de aldaar geformuleerde beginselen heeft gefunctioneerd, is in wezen beperkt gebleven tot de jaren 1958 tot en met begin 1968. Tot 1958 was het lopende internationale betalingsverkeer aan allerlei nationale restricties onderhevig, hetgeen inhield dat het evenwicht in het internationale betalingsverkeer werd nagestreefd met behulp van ingrepen die niet strookten met de regels van Bretton Woods. Op 17 maart 1968 beëindigde een aantal rijke landen een in 1961 gesloten overeenkomst die tot doel had de prijs van het goud op \$ 35 per troois ons te handhaven; dit samenwerkingsverband staat bekend onder de benaming *goldpool*. Na 17 maart 1968 ontstonden twee gescheiden goudmarkten: een officiële en een particuliere. De prijs van het goud op de particuliere markt werd door de monetaire autoriteiten vrijgelaten. Gesteld kan worden dat op dat moment de goudwisselstandaard, een van de wezenlijke bestanddelen van het stelsel van Bretton Woods, tot het verleden behoorde. Hierbij wordt als wezenskenmerk van de goudwisselstandaard beschouwd een, door de monetaire autoriteiten gewaarborgde, vaste marktprijs van het goud.

Het systeem van Bretton Woods werd nog meer ondergraven door het besluit van de regering van de Verenigde Staten van 15 augustus 1971 om de officiële inwisselbaarheid van dollars in goud op te schorten. Deze maatregel was voor het Internationale Monetaire Fonds (IMF) aanleiding zich te gaan bezinnen op een eventuele wijziging van de structuur van het internationale monetaire bestel. Hiermee begon een periode van intensief overleg over hervorming van het internationale monetaire bestel. Deze periode werd voorlopig afgesloten in januari 1976, toen in een vergadering van de Interimcommissie op Jamaica overeenstemming werd bereikt over een aantal belangrijke wijzigingen in de statuten van het Internationale Monetaire Fonds. De overeenkomst van Jamaica vormt de afsluiting van de eerste fase van een „evoluerende hervorming” van het internationale monetaire bestel. De bereikte resultaten waren voor de Amerikaanse

minister van Financiën Simon zelfs reden om het belang van de overeenkomst te vergelijken met de overeenkomst van Bretton Woods. De directeur-generaal (*Managing Director*) van het IMF Witteveen was wat gematigder in zijn oordeel, maar stelde niettemin toch:

„It is the end of a long road of discussions about monetary reform. Now we have complete agreement on the far-reaching amendments of our Articles of Agreement” 1).

Het bereiken van een dergelijk stadium in het hervormingsproces vormt een goede aanleiding om stil te staan bij de concrete resultaten die tot nu toe zijn bereikt en om deze resultaten te evalueren. Hiertoe zal in dit artikel een poging worden gedaan. Eerst zal in paragraaf 2 een globaal overzicht van het hervormingsproces in de jaren 1972-1976 worden gegeven. In de daarop volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op twee onderdelen van de hervorming: het wisselkoersstelsel en de plaats van de belangrijkste internationale geldsoorten, te weten het goud, de SDR en de Amerikaanse dollar. Besluiten t.a.v. deze onderdelen vormen namelijk de hoofdmoot van de hervorming. In een slotparagraaf zullen ten slotte enige conclusies naar voren komen.

2. Het evoluerende hervormingsproces

Tijdens de op het Amerikaanse besluit tot opschorting van de inwisselbaarheid van dollars in goud volgende jaarvergadering van het IMF deed de Raad van bestuurders (*Board of Governors*) van het Fonds het verzoek aan het College van bewindvoerders (*Board of Executive Directors*) een rapport over de hervorming van het internationale monetaire bestel voor te bereiden. In de resolutie van 1 oktober 1971 waarin dit verzoek was vervat, werd gevraagd de noodzakelijke of wenselijke maatregelen voor de verbetering of hervorming van het internationale monetaire bestel aan te geven. Te dien einde zou het College van bewindvoerders alle aspecten van

1) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 22.

het internationale monetaire bestel moeten bestuderen, met inbegrip van de rol van de reservevaluta's, goud en SDR's, convertibiliteit, de artikelen van de statuten van het Fonds met betrekking tot wisselkoersen en de problemen die werden veroorzaakt door destabiliserende kapitaalbewegingen.

In september 1972 maakte het College van bewindvoerders het voorlopige rapport *Reform of the International Monetary System* openbaar. Het stelde daarin dat goede vooruitgang was geboekt ten aanzien van de identificatie en het onderzoek van belangrijke kwesties waarover nadere studie en overleg zou zijn vereist vanuit zowel technisch als politiek gezichtspunt. In het rapport werd eveneens een overzicht gegeven van bepaalde, in het hervormingsproces te maken keuzen ten aanzien van de belangrijkste onderdelen van het systeem. Tevens werden de argumenten opgesomd die naar de mening van de bewindvoerders daarbij een rol kunnen spelen.

Hoewel in het rapport niet expliciet positie wordt gekozen, lijkt toch op bepaalde punten een standpunt naar voren te komen. Ten aanzien van de wisselkoersen lijkt de voorkeur te worden gegeven aan het stelsel van officiële pariteiten zoals dat gold onder het systeem van Bretton Woods. Deze pariteiten zouden evenwel gemakkelijker dan tot dan toe het geval was, gewijzigd moeten kunnen worden, terwijl deze wijzigingen symmetrischer zouden moeten geschieden, d.w.z. dat meer dan in het verleden het geval was ook landen met een positief saldo op de betalingsbalans tot aanpassing van de wisselkoers zouden moeten overgaan. Eventueel zouden indicatoren voor wijzigingen in de wisselkoers kunnen worden ingevoerd. De fluctuatiemarges van de wisselkoersen dienden, ook in vergelijking met de omvang ervan na de *Smithonian Agreement* van december 1971, te worden verruimd. Ook ten aanzien van deze marges lijkt de voorkeur uit te gaan naar symmetrie, hetgeen in dit verband betekent dat de fluctuatiemarges van alle valuta's ten opzichte van elkaar even groot dienen te zijn. Er zouden zich evenwel situaties kunnen voordoen waarin een land moet besluiten tot het laten zweven van zijn valuta. Indien het IMF de bevoegdheid zou krijgen het tijdelijk zweven van een valuta goed te keuren, zou ze naar de mening van het College van bewindvoerders beter in staat zijn het zweven te beïnvloeden en te beheersen.

Het College van bewindvoerders besteedt in zijn rapport veel aandacht aan de afrekening van betalingsbalansonevenwichtigheden door middel van activa (*asset settlement*). In een dergelijke opzet wordt aan landen met reservevaluta's de mogelijkheid ontnomen tekorten af te dekken door schuldcreatie. Het College lijkt de afrekening in activa te verkiezen boven het toentertijd vigerende systeem. Realisatie ervan zou impliceren dat de groei van de wereldreserves voornamelijk zou gaan plaatsvinden in de vorm van SDR's of een aanverwant activum, terwijl de rol van valuta's in de loop van de tijd zou gaan afnemen. De SDR zou dan het voornaamste middel tot reservecreatie worden. Een dergelijk systeem maakt volgens het College van bewindvoerders een substitutie-rekening (*substitution account*) noodzakelijk, door middel waarvan nieuw gecreëerde SDR's voor voorraden reservevaluta's kunnen worden gesubstitueerd. Het goud zou voorlopig een reserve-activum moeten blijven; wel zou het grote verschil tussen de marktprijs en de officiële prijs van het goud dienen te verminderen om het goud als zodanig naar behoren te kunnen laten functioneren.

In juni 1972 legde het College van bewindvoerders aan het College van bestuurders het voorstel voor om een *Committee of the Board of Governors on Reform of the International Monetary System and Related Issues* in te stellen. Het voorstel tot instelling van deze commissie, ook wel de Commissie van twintig (*Committee of Twenty*) genoemd, werd in juli 1972 aanvaard. Het besluit was het resultaat van een uitgebreide beschouwing van de mogelijkheden om te voorzien in een effectiever forum voor het onderzoek op hoog politiek niveau van de kwesties betreffende de hervorming van het internationale monetaire bestel, met volledige en gelijkwaar-

dige deelname van de ontwikkelde en de minder ontwikkelde lidstaten 2). De taak van de Commissie van twintig werd de Raad van bestuurders te adviseren en te rapporteren met betrekking tot alle aspecten van hervorming van het internationale monetaire bestel, met inbegrip van voorstellen tot amendering van de *Articles of Agreement* van het Fonds, daarbij de rapporten en aanbevelingen van het College van bewindvoerders aan de Raad van bestuurders in de beschouwing betrekkelijk.

De bedoeling van de Commissie van twintig was aanvankelijk de werkzaamheden ten behoeve van een volledige hervorming van het bestel binnen twee jaren af te ronden. De ingrijpende economische en monetaire verstoringen in de wereld, met name de monetaire crisis van voorjaar 1973 en de oliecrisis die eind 1973 begon, hebben deze doelstelling doorkruist. Tevens hebben deze gebeurtenissen geleid tot een herziening van de benadering van de hervorming. Een allesomvattende hervorming werd in de vigerende omstandigheden niet mogelijk geacht en men schakelde over op de benadering van de evoluerende hervorming (*evolutionary reform*). In januari 1974 besloot de Commissie van twintig voorrang te geven aan bepaalde belangrijke aspecten van de hervorming, die van invloed waren op de belangen van zowel de ontwikkelde als de minder ontwikkelde landen, met het oog op de vroegtijdige uitvoering ervan. Over andere aspecten van de hervorming zou overeenstemming kunnen worden bereikt met dien verstande dat de voorzieningen die ze operationeel zouden maken op een later tijdstip zouden worden ontwikkeld en doorgevoerd 3).

De Commissie van twintig publiceerde haar eindrapport, de *Outline of Reform*, in juni 1974 4). In het eerste deel ervan, *The Reformed System*, wordt aangegeven in welke richting het internationale monetaire bestel zich naar de mening van de Commissie zou moeten ontwikkelen. Het tweede deel, *Immediate steps*, omvat een uiteenzetting over de onmiddellijk te ondernemen stappen.

Ten aanzien van de aanpassing van onevenwichtigheden van de betalingsbalans wordt in het eerste deel van het rapport gesteld dat het hervormde monetaire bestel zou moeten bevatten:

„An effective and symmetrical adjustment process, including better functioning of the exchange rate mechanism, with the exchange rate regime based on stable but adjustable par values and with floating rates recognized as providing a useful technique in particular situations”.

Een verbetering van de internationale consultatie in het Fonds, met inbegrip van het gebruik van objectieve reserve-indicatoren zou tot een verbetering van het aanpassingsproces kunnen bijdragen. De reserve-indicatoren zouden ervoor moeten zorgdragen dat landen hun voorraad internationale monetaire reserves binnen internationaal overeengekomen grenzen houden. Verder wordt in het rapport gesteld:

„Countries will undertake obligations to maintain specified maximum exchange rate margins for their currencies, except when authorized to adopt floating rates”.

Ten aanzien van het toezicht op het aanpassingsproces is de Commissie van mening dat

„Fund consultation and surveillance regarding the adjustment process will take place at two levels, the Executive Directive Board and the Council.”

Deze *Council* zou een permanent en representatief karakter moeten krijgen en moeten worden voorzien van de noodzakelijke beslissingsbevoegdheden om toezicht te kunnen

2) International Monetary Fund, *Annual report 1972*, blz. 37.

3) *IMF Survey*, 21 januari 1974, blz. 23.

4) De tekst van de *Outline of Reform* is opgenomen in een supplement op de *IMF Survey* van 17 juni 1974.

houden op de besturing en aanpassing van het monetaire bestel, om de voortdurende werking van het aanpassingsproces te kunnen overzien en om te kunnen handelen in het geval van plotseling optredende verstoringen die het bestel kunnen bedreigen.

Ten aanzien van de plaats van de belangrijkste internationale geldsoorten ziet de Commissie van twintig als belangrijkste kenmerken van het toekomstige monetaire bestel een „better international management of global liquidity, with the SDR becoming the principal reserve asset and the role of gold and of reserve currencies being reduced”. Daarnaast wordt erkend dat goud een belangrijke component van de wereldliquiditeit vormt. De Commissie heeft nog geen besluit kunnen nemen over de meest gewenste regeling voor het goud in het hervormde bestel. De SDR zou ook de *numéraire* moeten worden waarin de pariteiten van de valuta's worden uitgedrukt. De effectieve opbrengst (*effective yield*) van SDR's zou hoog genoeg moeten zijn om het verwerven en aanhouden ervan aantrekkelijk te maken, maar ook weer niet zo hoog dat tekortlanden terughoudend worden om ze te gebruiken. De effectieve opbrengst van de SDR wordt enerzijds bepaald door de waarde ervan uitgedrukt in nationale valuta's en anderzijds door de interestvergoeding op SDR-tegoeden. Over de waardebepaling van de SDR wordt gesteld dat deze zodanig zou moeten zijn dat de kapitaalwaarde wordt beschermd tegen depreciatie. De interestvergoeding zou zodanig moeten zijn dat een passende effectieve opbrengst wordt gehandhaafd, gezien in het licht van veranderende marktinterestvoeten. Verder wordt een aantal suggesties gedaan voor verandering van de regels betreffende het gebruik van SDR's; daarbij wordt met name aan een verruiming van de bestaande beperkingen gedacht. Met betrekking tot de reservevaluta's wordt gesteld dat ongebreidelde groei van de voorraden ervan moet worden voorkomen door middel van internationale inspectie en beheersing door het Fonds. Wel zou de landen zoveel vrijheid moeten worden gelaten als verenigbaar is met de doelstellingen van de hervorming om de samenstelling van hun reserves te kiezen. Het idee van een substitutie-rekening vindt men ook in dit rapport, evenwel zonder dat hieromtrent een concreet voorstel wordt gedaan.

Een van de onmiddellijk te nemen stappen moet volgens de Commissie de instelling van de eerder genoemde *Council* zijn. Hiervoor is echter een wijziging van de IMF-statuten nodig. In de tijd totdat deze wijziging is doorgevoerd (de „interimperiode”) zou een Interimcommissie (*Interim Committee*) van de Raad van bestuurders worden gecreëerd met een adviserende stem op de gebieden waarop de *Council* beslissingsbevoegdheid moet krijgen. De Interimcommissie zou in functie moeten komen zodra de Commissie van twintig haar werkzaamheden had afgerond.

Eveneens in het kader van de onmiddellijk te ondernemen stappen zouden de landen de door de Commissie van twintig opgestelde *Guidelines for countries; authorized to adopt floating rates* in acht moeten nemen. Enkele andere onmiddellijk te nemen stappen waren de volgende. Het Fonds zou aandacht dienen te schenken aan substitutie-regelingen en moeten nagaan of een amendering van de *Articles of Agreement* in dit verband wenselijk is. De studie binnen het Fonds van regelingen voor goud in het licht van de overeengekomen doeleinden diende te worden voortgezet. In de vigerende omstandigheden zou, onder voorbehoud van de waarderingmethode die in een hervormd bestel zal worden gekozen, de waardering van de SDR moeten worden gebaseerd op een mand van valuta's overeenkomstig de methode van de standaardmand (*standard basket*). De interestvoet van SDR's diende periodiek door de Raad van bewindvoerders te worden vastgesteld in het licht van veranderende marktinterestvoeten 5). Deze regeling zou door het Fonds moeten worden herzien twee jaren nadat ze in werking was getreden. Het College van bewindvoerders diende mogelijke veranderingen in de Algemene rekening en eveneens in de regels betreffende het gebruik van SDR's in de interimperiode te

overwegen. Het College van bewindvoerders zou de thans lopende algemene herziening van de quota bij het Fonds spoedig mogelijk moeten afronden. Ook diende het College ontwerp-amendementen van de *Articles of Agreement* voor te bereiden ten aanzien van: het instellen van de *Council*; het legaliseren van de positie van landen met zwevende wisselkoersen gedurende de interimperiode; het machtigen van het Fonds, wanneer daartoe is besloten, om een substitutierekening in te stellen; het amenderen van de thans geldende voorzieningen betreffende goud; het introduceren van verbeteringen in de Algemene rekening en in de kenmerken van en de regels betreffende het gebruik van SDR's.

In september 1974, tijdens de jaarvergadering van het IMF, nam de Raad van bestuurders het besluit tot het instellen van de Interimcommissie. De activiteiten van deze commissie leidden ertoe dat in januari 1976 op Jamaica de afsluitende besprekingen konden plaatsvinden die volledige overeenstemming over een reeks van geschilpunten tot gevolg hadden. Hiermede werd, zoals reeds werd vermeld, de eerste fase van de „evoluerende hervorming” van het internationale monetaire bestel afgesloten 6). Op Jamaica werden beslissingen genomen over de zesde herziening van de quota, over de amendering van de *Articles of Agreement*, o.a. inhoudende een voorstel voor een nieuw *Article IV* aangaande regelingen omtrent de wisselkoers en over het zonder vertraging uitvoeren van het goudbesluit zoals dat in een vorige vergadering van de Interimcommissie eind augustus 1975 was genomen.

In de volgende twee paragrafen zal nader worden ingegaan op de ontwikkelingen die zich in de periode van hervorming hebben voorgedaan met betrekking tot het wisselkoerssysteem en de positie van de belangrijkste internationale geldsoorten, te weten het goud, de SDR en de dollar. Het accent zal daarbij liggen op de periode 1974-1976, d.w.z. de periode vanaf het gereedkomen van de *Outline of Reform* tot en met de overeenkomst van Jamaica.

3. Het wisselkoerssysteem

Het voorstel van de Interimcommissie voor een nieuwe formulering van *Article IV*, dat het systeem van wisselkoersvorming tot onderwerp heeft, is met het nog te bespreken goudakkoord de meest vergaande ingreep in het internationale monetaire bestel. Onder *Article IV* van de *Articles of Agreement*, zoals deze op basis van de in Bretton Woods gemaakte afspraken tot stand zijn gekomen, is slechts het systeem van vaste doch aanpasbare wisselkoersen toegestaan. Iedere valuta moet een officiële pariteit (*par value*) hebben die is uitgedrukt in goud als gemeenschappelijke noemer of in de Amerikaanse dollar met het gewicht en de zuiverheid van 1 juli 1944 (section 1a). De fluctuatiemarge van een valuta is 1% aan weerszijden van de officiële pariteit voor zover het transacties betreft die via de *contante* valutamarkt worden afgewikkeld.

Uit de *Smithonian Agreement* van december 1971 vloeide een vergroting van de fluctuatiemarge van iedere valuta ten opzichte van de Amerikaanse dollar tot 2¼% voort. Zoals in paragraaf 2 reeds naar voren kwam, werd in het rapport van het College van bewindvoerders van september 1972 de vraag gesteld of het wellicht wenselijk zou zijn de *Articles of Agreement* in die zin te amenderen dat het Fonds de bevoegdheid zou krijgen afwijkingen van het systeem van officiële pariteiten goed te keuren, terwijl dan tevens de omstandigheden en voorwaarden waaronder dit zou zijn geoorloofd dienden te worden aangegeven. De Commissie van twintig

5) Een theoretische argumentatie voor een wijziging in deze zin van de waardebepaling van en de interestvergoeding op SDR's wordt aangetroffen in bijv. H. G. Grubel, *Interest payments and the efficiency of the international monetary system*, *Monte dei Paschi di Siena, Economic Notes*, september/december 1973, blz. 63-80.

6) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 17.

heeft deze vraag in positieve zin beantwoord: „Countries may adopt floating rates in particular situations, subject to Fund authorization, surveillance and review”. Het verkrijgen van een machtiging tot het laten zweven van de wisselkoers moet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat het land in kwestie bereid is zich te houden aan richtlijnen betreffende het laten zweven van de wisselkoers. De door de Commissie van twintig voor de interimperiode opgestelde richtlijnen zijn in juni 1974 door het College van bewindvoerders aanvaard.

Terwijl het College van bewindvoerders (in het rapport van 1972) en de Commissie van twintig (in de *Outline*) de voorkeur gaven aan vaste, doch aanpasbare wisselkoersen, benadrukten de Verenigde Staten sedert 1973 sterk de voordelen van een minder gebonden systeem van wisselkoersvorming. Een subcommissie van de Economische commissie uit het Amerikaanse congres sprak zich reeds in augustus 1973, op grond van de ervaring opgedaan met het zweven van de dollar sinds maart van dat jaar, uit voor het continueren van deze toestand 7). Frankrijk was de belangrijkste exponent van de voorstanders van een terugkeer naar vaste wisselkoersen. Er was een topconferentie van staatshoofden en regeringsleiders, op 17 november 1975 op Rambouillet bij Parijs, voor nodig om de Verenigde Staten en Frankrijk een compromis te laten bereiken over het wisselkoerssysteem in het hervormde bestel. Bij die gelegenheid werd onder meer overeenstemming bereikt over een eerste ontwerp voor *Article IV* in de herziene *Articles of Agreement*. De Interimcommissie betuigde vervolgens op Jamaica haar instemming met het tussen de Verenigde Staten en Frankrijk gesloten compromis 8).

In essentie impliceert het nieuw geformuleerde *Article IV* vrijwel gelijkberechtiging van ieder systeem van wisselkoersvorming van een valuta. Zo wordt gesteld dat in een internationaal monetair bestel, zoals het thans bestaande, de volgende mogelijkheden toelaatbaar zijn:

1. het handhaven door een lidstaat van een waarde van haar valuta uitgedrukt in SDR's of een andere noemer, uitgezonderd goud;
2. samenwerkingsverbanden waarin lidstaten de waarde van hun valuta's relateren aan de waarde van de valuta of valuta's van andere lidstaten;
3. andere regelingen voor de wisselkoersen naar keuze van een lidstaat.

Wel kan het Fonds naar aanleiding van de ontwikkeling van het internationale monetaire bestel voorzieningen treffen voor algemene regelingen ten aanzien van de wisselkoersvorming. Daarvoor is een meerderheid van 85% van de stemmen vereist. Het recht van lidstaten om een wisselkoerssysteem naar eigen keuze te hebben, wordt daardoor niet beperkt, zolang het geprefereerde systeem consistent is met de doeleinden van het Fonds en enige in *Article IV* genoemde verplichtingen. De meest concrete verplichting daarvan is dat landen dienen af te zien van het manipuleren van de wisselkoers ten einde betalingsbalansaanpassing te voorkomen of een „unfair competitive advantage over other members” te realiseren.

Het nieuwe *Article IV* lijkt een succes voor de Verenigde Staten te zijn. Niet alleen is de positie van het systeem van vaste, doch aanpasbare wisselkoersen in sterke mate ondermijnd, maar ook hebben de Verenigde Staten de mogelijkheid gekregen, eventuele toekomstige voorstellen tot terugkeer naar dit systeem te verwerpen omdat ze in staat zijn daarover hun veto uit te spreken.

Thans zal worden nagegaan in hoeverre theoretische overwegingen een bijdrage kunnen leveren aan het beantwoorden van de vraag naar het meest gewenste toekomstige systeem van wisselkoersvorming. Betalingsbalansonevenwichtigheden kunnen op verschillende manieren worden gecorrigeerd. De instrumenten die daaraan een bijdrage kunnen leveren, kunnen ruwweg worden ingedeeld in instrumenten die tot

doel hebben de bestedingen van een land te doen *veranderen* en instrumenten met als doel die bestedingen te doen *verschuiven*. Een instrument van de eerste soort is bijv. de financiële overheidspolitiek, terwijl bij de tweede soort aan de verandering van de wisselkoers kan worden gedacht. Bepalend voor de keuze van het instrument zullen over het algemeen de kosten per eenheid betalingsbalansverandering zijn.

De kosten van een de bestedingen veranderende politiek kunnen worden uitgedrukt in het nationale inkomen. Zo zal het corrigeren van een betalingsbalanstekort het noodzakelijk maken dat het nationale inkomen zodanig wordt vermindert dat de invoer daalt tot het niveau van de uitvoer. Nu zal een gegeven noodzakelijke daling van de invoer een sterkere daling van het inkomen noodzakelijk maken en dus aanleiding geven tot hogere aanpassingskosten naarmate de invoerquote van een land kleiner is of, anders gezegd, naarmate de economie van een land minder open is. Aangezien landen die in geografisch opzicht groot zijn in het algemeen minder open zijn dan kleinere landen, zullen zij met relatief hoge aanpassingskosten worden geconfronteerd als betalingsbalanstekorten met behulp van een vermindering van de bestedingen moeten worden weggewerkt.

De kosten van een de bestedingen verschuivende politiek, waarbij als voorbeeld een stijging van de wisselkoers die noodzakelijk is voor het wegwerken van een betalingsbalanstekort wordt genomen, kunnen als volgt worden ingedeeld.

1. De internationale ruilvoet van het land daalt, hetgeen aanleiding geeft tot een prijsstijging in het binnenland doordat de invoergoederen in prijs stijgen. Dit zal het reële inkomen van het land doen verminderen.
2. De wijziging in de prijsverhouding tussen goederensoorten waarin een land internationaal handel drijft en goederensoorten die uitsluitend binnenslands geproduceerd en geconsumeerd worden, veroorzaakt een wijziging in de produktie. De produktie van goederensoorten van de eerstgenoemde categorie zal in het algemeen worden uitgebreid ten koste van de goederensoorten van de tweede categorie. Deze omschakeling veroorzaakt frictiekosten en daardoor een vermindering van het reële inkomen.

Eenzelfde stijging van de wisselkoers zal naarmate een land meer open is over een breder front veranderingen in prijzen en prijsverhoudingen veroorzaken en daardoor in sterkere mate het reële inkomen nadelig beïnvloeden. De aanpassingskosten van een wisselkoerswijziging zullen dus voor geografisch kleine landen, die over het algemeen een open karakter hebben, relatief hoog zijn.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat grote landen, zoals de Verenigde Staten, bij voorkeur wisselkoerswijzigingen zullen willen gebruiken als instrument van het aanpassen van een onevenwichtigheid van de betalingsbalans, terwijl kleine landen, zoals Nederland, daarvoor in relatief sterke mate hun toevlucht zullen willen nemen tot een vorm van de bestedingen veranderende politiek. Het standpunt van de Verenigde Staten met betrekking tot het voor zich zelf gewenste wisselkoerssysteem lijkt dus door de theorie te worden ondersteund.

In het algemeen kan worden gesteld dat de landen in de wereld ten gevolge van verschillen in openheid een verschillende mate van wisselkoersflexibiliteit als ideaal zullen beschouwen. Het te kiezen wisselkoerssysteem zal ons inziens daarop zoveel mogelijk dienen aan te sluiten.

7) Report of the Subcommittee on International Economics of the Joint Economic Committee, Congress of the U.S., getiteld: *How well are fluctuating exchange rates working?*, Washington, DC, 14 augustus 1973.

8) De volledige tekst van het voorgestelde nieuwe *Article IV* is weergegeven in *IMF Survey*, 19 januari 1976.

4. De ontwikkelingen m.b.t. het goud, de SDR en de Amerikaanse dollar

4.1. Inleiding: de functies van internationaal geld

Zoals hierboven reeds werd vermeld, wordt in de *Outline of Reform* gesteld dat er een betere beheersing van de wereldliquiditeit moet komen en dat de SDR een belangrijker plaats in het internationale monetaire bestel zal moeten gaan innemen, terwijl de rol van het goud en de reservevaluta's zal moeten verminderen. Bij de reservevaluta's gaat het uiteraard met name om de Amerikaanse dollar. Willen we de vraag beantwoorden in hoeverre de ontwikkelingen na het gereedkomen van de *Outline* in overeenstemming zijn met de in dat stuk vermelde uitgangspunten, dan kunnen we dat doen door gebruik te maken van het begrippenapparaat rond het begrip internationaal geld⁹⁾. We zullen eerst een beknopt overzicht van dit begrippenapparaat geven.

Internationaal geld omvat alle entiteiten die in het internationale handels- en betalingsverkeer een of meer van de functies die binnen een volkshuishouding door binnenlands geld worden vervuld, uitoefenen¹⁰⁾. Hierbij worden als de functies van binnenlands geld gezien de functies van ruilmiddel, rekeneenheid en oppotmiddel. Bij het internationale geld dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee verschillende soorten transacties waarin het wordt gebruikt, nl. *particuliere* internationale transacties en *officiële* internationale transacties, d.w.z. transacties tussen officiële instellingen als centrale banken en internationale monetaire instellingen. Het onderscheid is noodzakelijk omdat de geldfuncties in de twee soorten transacties een verschillende inhoud hebben. We zullen nu nader ingaan op de inhoud van de verschillende functies van internationaal geld.

De interpretatie van de functies van internationaal geld in de sfeer van de particuliere internationale transacties levert weinig problemen op. De functie van ruilmiddel wordt uitgeoefend door entiteiten die worden gebruikt voor de afrekening van internationale goederen- en dienstentransacties en voor het voldoen van particuliere internationale schulden. De functie van rekeneenheid heeft betrekking op het gebruik van een entiteit als eenheid waarin de waarde van particuliere internationale transacties wordt uitgedrukt. De functie van oppotmiddel ten slotte komt tot uitdrukking in het internationale gebruik van een entiteit als middel voor particulieren om bezit aan te houden. De internationale geldsoorten die dienst doen als resp. ruilmiddel, rekeneenheid en oppotmiddel in particuliere internationale transacties zullen worden aangeduid als resp. *transactiemiddel*, *noteringsmiddel* en *beleggingsmiddel*.

Het vaststellen van de inhoud van de geldfuncties in de officiële internationale transacties is ietwat gecompliceerder. De functie van ruilmiddel kan in deze sfeer op twee manieren naar voren komen: enerzijds in het gebruik van een entiteit voor interventies in valutamarkten en anderzijds in het gebruik van een entiteit in directe afrekeningen tussen officiële instellingen. Internationale geldsoorten die in transacties van de eerste soort worden gebruikt kunnen worden aangeduid als *interventiemiddel* en geldsoorten gebruikt in transacties van de tweede soort als *salderingsmiddel*. De functie van rekeneenheid in de officiële sfeer houdt in het gebruik van een entiteit als eenheid waarin officiële pariteiten worden uitgedrukt; een geldsoort die deze functie vervult zal *standaardmiddel* worden genoemd. De definitie impliceert dat er alleen sprake kan zijn van een standaardmiddel in een stelsel waarin officiële pariteiten bestaan. De functie van oppotmiddel ten slotte wordt uitgeoefend door entiteiten die worden aangehouden in de internationale monetaire reserves; voor dergelijke geldsoorten wordt de naam *reservemiddel* gebruikt.

Keren we nu terug naar de in het begin van deze subparagraaf gestelde vraag, dan kunnen we die als volgt herformuleren: Welke verschuivingen zullen als gevolg van de recente

ontwikkelingen in het internationale monetaire bestel optreden in de functies van het goud, de SDR en de dollar, waarbij onder verschuivingen ook worden begrepen veranderingen in de mate waarin de verschillende functies worden vervuld, en hoe verhouden deze verschuivingen zich tot de in de *Outline of Reform* gepresenteerde uitgangspunten voor een hervormd bestel?

4.2. Het goud

In het stelsel van Bretton Woods vervulde het goud in de officiële sfeer de rol van standaardmiddel, salderingsmiddel en reservemiddel en in de particuliere sfeer die van beleggingsmiddel. In de periode na 1968 verloor het goud grotendeels de positie van salderingsmiddel omdat de centrale banken terughoudend werden het goud als zodanig te gebruiken vanwege het verschil dat ging optreden tussen de officiële goudprijs en de marktprijs. De rol van standaardmiddel verloor het goud *de facto* in 1971, in welk jaar zich een periode van zwevende wisselkoersen voordeed. Deze werd in december afgesloten met de *Smithsonian Agreement* hetgeen echter niet inhield dat de landen een nieuwe officiële pariteit bij het IMF moesten aanmelden; zij konden volstaan met het aanmelden van een z.g. spilkoers. Samenvattend kan worden gesteld dat het goud ten tijde van het gereedkomen van de *Outline of Reform* nog twee functies vervulde, namelijk die van reservemiddel en beleggingsmiddel.

Staan we vervolgens stil bij de recente ontwikkelingen m.b.t. het goud, dan moet eerst melding worden gemaakt van twee gebeurtenissen in de periode onmiddellijk voorafgaand aan de totstandkoming van de *Outline* 11).

- In november 1973 besloten de presidenten van de centrale banken van een aantal belangrijke westerse industrielanden tot beëindiging van de overeenkomst van maart 1968 om af te zien van het verkopen van goud op de vrije markt.
- In juni 1974 bereikten de ministers van Financiën van de landen van de Groep van tien overeenstemming over het gebruik van goud als onderpand voor leningen tussen centrale banken, waarbij het goud tegen aan de marktprijs gerelateerde prijzen zou worden gewaardeerd.

Na juni 1974 is de eerstvolgende belangrijke gebeurtenis ten aanzien van het goud de vergadering van de Interimcommissie eind augustus 1975. Er wordt overeenstemming bereikt over de volgende punten 12):

- afschaffing van een officiële goudprijs;
- beëindiging van de verplichting om goud te gebruiken in transacties met het Fonds en beëindiging van de bevoegdheid van het Fonds om goud te accepteren in transacties tenzij het Fonds met een stemmenmeerderheid van 85% anders besluit;
- verkoop van een zesde deel van het goud van het Fonds ten behoeve van ontwikkelingslanden zonder dat dit zal leiden tot een vermindering van andere door deze landen te verkrijgen middelen en terugstorting van een zesde deel van het IMF-goud aan de leden.

Terzelfder tijd werd door de landen van de Groep van tien met het oog op de hierboven vermelde veranderingen een overeenkomst gesloten. Deze hield o.a. in 13):

- dat er geen actie zou worden ondernomen om de goudprijs vast te pinnen;

9) Dit begrippenapparaat is door B. J. Cohen in zijn boek *The future of sterling as an international currency* (London, 1971) ontworpen. Het in dit artikel gebruikte begrippenapparaat wijkt echter op enkele punten af van dat van Cohen.

10) Entiteiten die onder deze definitie vallen, zullen worden aangeduid als internationale geldsoorten.

11) *IMF Survey*, 1 maart 1976, blz. 73-74.

12) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 19.

13) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 19.

- dat de totale goudvoorraad die op het moment van het sluiten van de overeenkomst in het bezit was van het IMF en de monetaire autoriteiten van de landen van de Groep van tien niet zou mogen toenemen;
- dat ieder bij de overeenkomst betrokken land halfjaarlijks aan het Fonds en de Bank voor Internationale Betalingen verslag zou uitbrengen over het totale bedrag aan goud dat is gekocht of verkocht;
- dat de overeenkomst een looptijd van twee jaar zou hebben.

Het goudakkoord van de Interimcommissie van augustus 1975 is in de vergadering van de commissie in januari 1976 op Jamaica nader uitgewerkt. Overeengekomen werd 14) dat de verkoop van het zesde gedeelte van het IMF-goud op de vrije markt zal geschieden door middel van publieke veilingen en wel binnen een periode van vier jaar. De Bank voor Internationale Betalingen mag op deze veilingen als bieder optreden. De winst op deze verkopen zal worden ondergebracht in een *trust fund* ten behoeve van de armste ontwikkelingslanden. Voorts is de mogelijkheid tot verdere goudverkoop door het Fonds geopend en zijn regels vastgesteld ten aanzien van de aanwending van de daarbij te boeken winsten. Ook zijn verdere restituties van goud aan de lidstaten tegen de huidige officiële prijs mogelijk.

Gaan we vervolgens in op de gevolgen die de hierboven weergegeven gebeurtenissen zullen hebben voor de functies van het goud dan kan in de eerste plaats worden vastgesteld dat het loslaten van de officiële goudprijs het formele einde betekent van de rol van het goud als standaardmiddel. Hierbij moet worden opgemerkt dat in een systeem van zwevende wisselkoersen, zoals dat thans functioneert en ook in de voorzienbare toekomst zal blijven functioneren, de behoefte aan een standaardmiddel niet aanwezig is. Het verdwijnen van het goud als standaardmiddel heeft op dit moment dan ook weinig te betekenen. De besluiten t.a.v. het goud zijn ook van invloed op de rol van het goud als reservemiddel en salderingsmiddel en in deze invloed schuilt naar onze mening de voornaamste betekenis van de besluiten. Er zitten in de besluiten ten aanzien van het goud elementen die wijzen in de richting van een belangrijker plaats van het goud als reserve- en salderingsmiddel en elementen die in tegenovergestelde richting wijzen. Deze elementen zullen achtereenvolgens aan de orde komen.

Een belangrijker worden van de rol van het goud als reservemiddel vloeit voort uit het feit dat centrale banken hun goudreserves mogen gaan waarden tegen de prijs die zij verkiezen. Zij kunnen hun goudvoorraden gaan waarden tegen de marktprijs of tegen een daarmee verband houdende prijs. Ook de restituties van goud door het IMF zullen leiden tot een vergroting van de reserverol van het goud. Van invloed op de rol van het goud als salderingsmiddel is het feit dat het verschil tussen de officiële goudprijs en de marktprijs weg zal vallen. Het zal voor centrale banken weer aantrekkelijk worden om goud als salderingsmiddel te gebruiken.

In de richting van een minder belangrijk worden van het goud als reservemiddel zou kunnen wijzen op het feit dat centrale banken op de vrije markt goud mogen gaan verkopen. Ook de goudverkoop op de vrije markt door het IMF zouden in deze richting kunnen wijzen. Het feit echter dat bij de verkopen door het IMF het achterdeurtje van de Bank voor Internationale Betalingen wordt opengehouden waarlangs het goud bij de centrale banken van de bij deze Bank aangesloten landen zou kunnen terecht komen wijst echter veeleer in de richting van een toename van het belang van goud als reservemiddel.

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de ten aanzien van het goud genomen besluiten niet in overeenstemming zijn te brengen met het in de *Outline of Reform* gepresenteerde uitgangspunt van een vermindering van de rol van het goud. Veeleer is een toename van het be-

lang van het goud in het internationale monetaire bestel te verwachten.

4.3 De SDR

Tot nu toe heeft de SDR, zij het in bescheiden mate, de functies van reservemiddel en salderingsmiddel vervuld.

Met betrekking tot de SDR werden onmiddellijk na het gereedkomen van de *Outline* door de bewindvoerders van het Fonds enkele beslissingen genomen. Deze hadden betrekking op de waardebepaling van de SDR in nationale valuta's en de interestvoet op SDR-tegoeden 15). De maatregelen kunnen worden gezien als de uitvoering van de onmiddellijk te nemen stappen met betrekking tot de SDR, die, zoals in paragraaf 2 werd vermeld, in de *Outline* werden genoemd. De maatregelen werden met ingang van 1 juli 1974 ingevoerd; ze zullen twee jaren na deze datum worden herzien. De nieuwe waarderingsmethode is die van de z.g. standaardmand (*standard basket*): de waarde van de SDR, uitgedrukt in een bepaalde nationale valuta, is gelijk aan het gewogen gemiddelde van de waarde, uitgedrukt in die valuta, van 16 valuta's. Met het invoeren van deze methode kwam een einde aan de situatie dat de waarde van de SDR in een nationale valuta, anders dan de dollar, uitsluitend afhankelijk was van de wisselkoers van de desbetreffende valuta ten opzichte van de dollar 16). Het oogmerk van de nieuwe waardebepaling is de waarde van de SDR in nationale valuta's zoveel mogelijk te stabiliseren. De nieuwe regeling voor de interestvoet op verdiende en verbruikte SDR's betekende het einde van de ten tijde van de invoering van de SDR vastgestelde interestvoet van 1½%. Dit percentage werd verhoogd tot 5. Iedere zes maanden wordt het percentage herzien door de bewindvoerders van het Fonds. Met 75% van de stemmen kunnen zij een besluit nemen over een nieuw percentage. Worden zij het niet eens dan wordt het percentage berekend met behulp van een formule waarin het percentage wordt gekoppeld aan het gewogen gemiddelde van de interestvoeten op bepaalde activa in de vijf belangrijkste landen.

Buiten de hierboven genoemde besluiten valt over de SDR niets concreets te melden. Zo staan in het communiqué dat na afloop van de vergadering van de Interimcommissie op Jamaica werd uitgegeven slechts enkele vage passages over de SDR. In een van deze passages is vermeld dat

„(T)he amended Articles of Agreement should include a provision by which the members of the Fund would undertake to collaborate with the Fund and with other members (de z.g. *collaboration clause*) in order to ensure that their policies with respect to reserve assets would be consistent with the objectives of promoting better international surveillance of international liquidity and making the special drawing right the principal reserve asset in the international monetary system” 17).

Overzien we de ontwikkelingen met betrekking tot de SDR dan moet de conclusie zijn dat de resultaten uiterst bescheiden zijn. De in juni 1974 genomen maatregelen met betrekking tot de waardebepaling en de interestvoet hebben ongetwijfeld de aantrekkelijkheid van de SDR als reservemiddel vergroot, maar mogelijk de aantrekkelijkheid ervan als salderingsmiddel verkleind. Verder zijn er aanwijzingen

14) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 18-19.

15) D. S. Cutler, D. Gupta, SDR's: valuation and interest rate, *Finance and Development*, Vol. 11, No. 4, blz. 18-21.

16) De SDR was (en is, tot de herziening van de statuten van het IMF is doorgevoerd) gedefinieerd in goud en via de Amerikaanse officiële goudprijs werd de waarde in dollars bepaald. Er bestond dus een vaste waardeverhouding tussen de SDR en de dollar, zij het dat deze waardeverhouding tweemaal veranderde door de devaluaties van de dollar t.o.v. het goud. De waarde van de SDR in andere valuta's werd berekend met behulp van de wisselkoers van die valuta t.o.v. de dollar. Het naar beneden zweven van de dollar t.o.v. een aantal belangrijke valuta's na maart 1973 betekende dus dat de waarde van de SDR in die valuta's daalde.

17) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 19.

dat de SDR in de particuliere sfeer als noteringsmiddel dienst begint te doen. Van de doelstelling zoals geformuleerd in de *Outline* dat de SDR het belangrijkste reservemiddel zou moeten worden, zal echter de eerste jaren weinig terecht komen. Het is namelijk niet te verwachten dat er de eerste jaren een nieuwe toewijzing van SDR's zal plaatsvinden. Door de maatregelen ten aanzien van het goud worden namelijk de wereldreserves vergroot, terwijl reservecreatie via toename van de component reservevaluta's ook in de toekomst mogelijk blijft. Evenmin wijst de verhoging van de IMF-quota die is overeengekomen en waardoor de kredietfaciliteiten in het kader van de Algemene rekening van het Fonds worden vergroot, in de richting van een toename van het belang van de SDR als reservemiddel.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat de passage in de *Outline* over de SDR als *numéraire* of, anders gezegd, als standaardmiddel voorlopig geen werkelijkheid zal worden vanwege het feit dat er in de voorzienbare toekomst een stelsel van zwevende wisselkoersen zal bestaan waarin geen behoefte is aan een standaardmiddel.

4.4 De Amerikaanse dollar

In het stelsel van Bretton Woods vervulde de Amerikaanse dollar alle zes functies van internationaal geld, met dien verstande dat de functie van standaardmiddel alleen *de facto* door de dollar werd vervuld; *de jure* was het goud standaardmiddel. In 1971 verloor de dollar een tijdlang de functies van standaardmiddel en interventiemiddel, maar ze kreeg die eind 1971 terug. Sinds voorjaar 1973 heeft de dollar opnieuw de twee genoemde functies verloren, waarbij dient te worden aangetekend dat de functie van interventiemiddel nog wel van tijd tot tijd werd uitgeoefend, echter niet meer in die zin dat de belangrijkste valuta's vaste interventiepunten ten opzichte van de dollar hadden.

Overzien we de ontwikkelingen in het hervormingsproces na juni 1974 met betrekking tot de positie van de Amerikaanse dollar, dan zijn geen concrete resultaten te vermelden. Buiten de in de vorige subparagraaf aangehaalde passage over samenwerking op het gebied van de reservepolitiek, die eveneens van toepassing is op de reservevaluta's, komt in het communiqué van Jamaica slechts voor de opmerking dat „(t)he Executive Directors should continue their consideration of a substitution account without delaying completion of the comprehensive draft amendment” 18).

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat een vermindering van de rol van de reservevaluta's (lees: dollar) zoals wordt voorgestaan in de *Outline*, niet in de lijn der verwachtingen ligt.

5. Conclusies

In dit artikel werd een overzicht gegeven van het proces van internationale monetaire hervorming dat na de ineen-

storting van het stelsel van Bretton Woods op gang kwam en dat in januari 1976 op Jamaica voorlopig ten einde kwam. Tevens werd getracht een evaluatie van de bereikte resultaten te geven. Het accent lag op twee onderdelen van de hervorming, namelijk het wisselkoerssysteem en de plaats van de belangrijkste internationale geldsoorten.

Met betrekking tot het wisselkoerssysteem kan worden geconcludeerd dat het streven van de Verenigde Staten dat erop was gericht de feitelijke situatie te kunnen continueren en de invloed van dat land op de internationale monetaire politiek, ertoe hebben geleid dat het in het akkoord van Rambouillet vervatte wisselkoerssysteem in sterke mate afwijkt van het in de *Outline of Reform* voorgestane systeem. Bij het akkoord van Rambouillet raakte het systeem van vaste, doch aanpasbare wisselkoersen zijn vooraanstaande positie vrijwel kwijt, doordat ook andere systemen van wisselkoersvorming werden toegestaan. De Interimcommissie bekrachtigde in januari jl. het akkoord van Rambouillet.

Theoretische overwegingen lijken de grotere keuzevrijheid van landen met betrekking tot het systeem van wisselkoersvorming te ondersteunen. Ook de lessen uit het verleden tonen aan dat een te strak gereguleerd stelsel alle kans op ineenstorting in zich bergt. Na de eerste wereldoorlog worden slechts de perioden 1925-1931 en, zoals in de inleiding is vermeld, 1958-1968 gekenmerkt door het naleven van de regels die voortvloeiden uit een vooraf gekozen strak gereguleerd systeem. De perioden werden beëindigd doordat een of meer essentiële onderdelen van het gekozen systeem ten behoeve van andere doeleinden bewust werden losgelaten. Bij de thans ontstane grotere keuzevrijheid t.a.v. het wisselkoerssysteem wordt echter wel het gevaar van een „depreciatiewedloop” weer acuut. De richtlijnen voor landen met een zwevende valuta zullen derhalve waarschijnlijk zwaar op de proef worden gesteld.

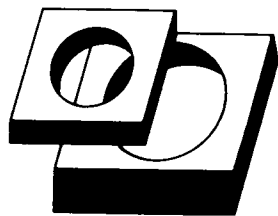
Ook de ontwikkelingen ten aanzien van de belangrijkste internationale geldsoorten zijn van dien aard dat kan worden vastgesteld dat van de in de *Outline of Reform* neergelegde doelstellingen weinig is terug te vinden: de SDR zal in de voorzienbare toekomst niet het belangrijkste reservemiddel zijn en de rol van het goud en de reservevaluta's zal niet verminderen. Ook zal er waarschijnlijk in de toekomst geen sprake zijn van een betere beheersing van de wereldliquiditeit. De beheersbaarheid is veeleer verminderd: bovenop de onvoorzienbare veranderingen in de omvang van de voorraden reservevaluta's, die in de toekomst mogelijk blijven, komen de onvoorzienbare veranderingen in de goudcomponent van de reserves als gevolg van prijsontwikkelingen op de goudmarkt.

H. Jager
G. J. Lanjouw

18) *IMF Survey*, 19 januari 1976, blz. 19.

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

Advertentie-opdrachten te richten aan:
ADVERTENTIE-AFDELING ESB, POSTBUS 42, SCHIEDAM, TELEFOON (010) 26 02 60



Middellange-termijnplanning gemeenten en provincies

DRS. G. DE JONG

Bijna niemand twijfelt aan het nut en de noodzaak van middellange-termijnplanning voor gemeenten en provincies. Onder middellange-termijnplanning wordt hier verstaan de planning van gemeentelijke kapitaaluitgaven en de daarvoor beschikbaar komende middelen voor een periode van vijf jaar. (Voor het gemak laten we de provinciale planning verder ongenoemd; de problematiek ligt bij de provincies principieel niet anders dan bij de gemeenten).

Middellange-termijnplanning is nodig omdat de organisatie van het maatschappelijke leven een ontwikkeling doormaakt die leidt tot specialisatie en differentiatie en daardoor coördinatieproblemen vergroot. In een dergelijke situatie past het niet meer ad hoc te beslissen over los van elkaar staande kapitaaluitgaven, maar is een consistent plan noodzaak.

Middellange-termijnplanning is nuttig. Ze vereist dat de gemeentebesturen hun doelstellingen, hun visie formuleren ten aanzien van wat ze gewenst achten aan kapitaaluitgaven te realiseren in de komende jaren. Ze vereist ook dat deze doelstellingen worden vertaald in concrete projecten en dat wordt aangegeven hoe deze projecten kunnen worden gerealiseerd, zowel in de tijd gezien als wat betreft de benodigde middelen. De planning biedt dus de mogelijkheid kapitaaluitgaven doelmatig en doelgericht te doen. Ze biedt ook de mogelijkheid door de grotere doorzichtigheid van de gemeentelijke plannen en door alternatieven naast elkaar te zetten de burgerij en eventueel ook de gemeenteraad nauwer bij het bestuur te betrekken. Ten slotte kunnen de gemeentelijke plannen een belangrijke macro-communale rol vervullen. Wanneer middellange-termijnplanning een nationale zaak zou zijn, waaraan elke gemeente mee zou doen, bestaat de mogelijkheid te komen tot één nationaal plan van gemeentelijke investerings- en financieringsbehoeften 1). Dit plan zou een belangrijke rol vervullen bij de juiste inpassing van de gemeentelijke wensen en behoeften in het nationale, macro-economische geheel.

Nu is dit inzicht dat middellange-termijnplanning voor gemeenten nuttig en

nodig is niet van vandaag of gisteren. Al jaren lang wordt in de literatuur gepleit voor deze planning; de Vereniging van Nederlandse Gemeenten schreef er in 1972 een hele brochure over (vol 2) en pas onlangs verscheen het rapport van de werkgroep middellange-termijnplanning provincies en gemeenten, die in 1970 door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Financiën was ingesteld 3).

Toch komt de middellange-termijnplanning bij de gemeenten slechts moeizaam van de grond. Sommige gemeenten doen individuele pogingen in de goede richting, maar van een nationale en gecoördineerde aanpak is totaal geen sprake.

In dit artikel wordt tegen de achtergrond van het zojuist genoemde rapport van de werkgroep nader ingegaan op enkele fundamentele problemen die zich bij gemeentelijke middellange-termijnplanning voordoen.

Achtergrond van het rapport

In het instellingsbesluit krijgt de werkgroep als taak advies uit te brengen aan de ministers „omtrent de mogelijkheden en de praktische uitvoerbaarheid van een planning van de investerings- en financieringsbehoeften op middellange termijn door de provincies en de gemeenten...”. De achtergrond waartegen de bewindslieden deze adviesaanvraag plaatsen is „dat het gewenst is tot een beter inzicht te geraken in de investerings- en financieringsbehoeften van de lagere publiekrechtelijke lichamen ten einde deze behoeften beter te kunnen afwegen tegen en inpassen in het financieel-economische beleid van de regering”.

Er zal nu, met voorbijzien van talrijke andere facetten die aan middellange-termijnplanning door gemeenten zijn verbonden, nader worden ingegaan op de problematiek die ontstaat bij de inpassing van de gemeentelijke plannen in het macro-economische kader van het regeringsbeleid ter zake.

Inpassingsproblemen als hier bedoeld doen zich niet voor wanneer alle investeringsbehoeften uit de verschillende

sectoren van de economie (rijk, lagere overheden, particuliere sector, sociale verzekeringen) kunnen worden bevredigd zonder dat aan de middelenzijde (mensen, materiaal, financiering) knelpunten optreden. Slechts in die situatie waarin de behoeften van de verschillende sectoren samen de nationale middelen te boven gaan of één of meer sectoren een relatief te groot beslag leggen op de beschikbare middelen moet er onderling worden afgewogen en moet er worden ingepast. Het zal duidelijk zijn dat meerjarenplannen vanuit de verschillende sectoren een belangrijke rol spelen bij dit afwegingsproces, en ook dat de rijksoverheid bij de afweging een primaire rol vervult gezien de economische verantwoordelijkheid die het rijk draagt voor het reilen en zeilen van het geheel met name ten aanzien van de bestedingen, de werkgelegenheid en de betalingsbalans.

In het instellingsbesluit van de werkgroep middellange-termijnplanning provincies en gemeenten stond dat de ministers het gewenst vonden de gemeentelijke investerings- en financieringsbehoeften *beter* te kunnen afwegen en inpassen. De huidige afweging en inpassing werkt kennelijk onbevredigend. De vraag is derhalve welk systeem momenteel wordt gehanteerd voor de onderlinge afweging van de investerings- en financieringsbehoeften van de verschillende sectoren en welke verbeteringen door de werkgroep zijn voorgesteld.

Trendmatig begrotingsbeleid

Het huidige inpassings- en afwegings-systeem is verrat in het z.g. trendmatige begrotingsbeleid van de regering. Dit beleid gaat uit van de constatering dat

1) Hoewel investeringen en financieringen qua inhoud engere begrippen zijn dan kapitaaluitgaven resp. middelen, worden ze dikwijls door elkaar gebruikt.

2) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Middellange-termijnplanning door gemeenten*. Blauwe Reeks, no. 49, Den Haag, 1972.

3) Rapport van de werkgroep middellange-termijnplanning provincies en gemeenten, Den Haag, 1976.

een evenwichtige ontwikkeling van de volkshuishouding alleen mogelijk is wanneer de besparingen en investeringen zich evenwichtig tot elkaar verhouden. Om dit te bereiken dient het trendmatige begrotingsbeleid. „De omvang van het structurele begrotingstekort moet daartoe afgestemd worden op de verhouding tussen het wenselijke peil van sparen en investeren in andere sectoren van de economie” 4). Het is de bedoeling dat het trendmatige begrotingsbeleid fungeert als „het macro-kader voor de in de loop van een aantal jaren te voeren politiek inzake de overheidsfinanciën en moet onder meer worden beschouwd als een voorwaarde om te komen tot een meer systematische planning op middellange termijn” 5).

Het trendmatige begrotingsbeleid, dat in ons land sedert het begin van de jaren zestig wordt gevoerd, biedt in theorie derhalve een ideaal kader waarbinnen de gemeentelijke middellange-termijnplannen, tot hun „gewenste” omvang teruggebracht (of opgevoerd), een plaats vinden. In de praktijk is hiervan echter tot nu toe weinig of niets terechtgekomen. De gewenste omvang van het spaaroverschot of -tekort van de verschillende sectoren van de economie wordt kennelijk autonoom door het rijk vastgesteld, waarbij de ex ante gewenste omvang van de tekorten en overschotten zoals die blijken uit de structurele begrotingsnorm (de z.g. Zijlstra-norm) soms op exorbitante wijze afwijken van de tekorten en overschotten ex post 6).

Is het op zich zelf al te betreuren dat het trendmatig begrotingsbeleid niet optimaal heeft gefunctioneerd, te meer is dit het geval omdat — wanneer we ons nu verder beperken tot de behoeftenafweging tussen rijk en gemeenten 7) — in de periode 1963-1975 deze afweging althans wat de financieringszijde betreft jaarlijks steeds expliciet heeft plaatsgevonden door middel van leningplafond en centrale financiering. Om bij dit laatste te blijven (de centrale financiering was van eind 1965 tot medio 1975 van kracht), centrale financiering houdt in dat de gemeenten voor de benodigde vaste financieringsmiddelen alleen terecht kunnen bij de Bank voor Nederlandsche Gemeenten. Hiertoe dienen de gemeenten de investeringsplannen waarvoor zij vaste financiering wensen in bij Gedeputeerde Staten; deze sturen de plannen door naar de minister van Binnenlandse Zaken voorzien van hun advies over de mate van urgentie van de verschillende plannen, waarna financieringsmiddelen worden toegewezen in de mate waarin de Bank voor Nederlandsche Gemeenten middelen beschikbaar heeft.

Er zijn dus jarenlang door de gemeenten plannen ingediend bij Gedeputeerde Staten die op provinciaal niveau tegen elkaar zijn afgewogen. Vervolgens heeft de minister op nationaal niveau de plan-

nen wederom afgewogen met als resultaat dat voor een aantal plannen vaste financieringsmiddelen werden toegewezen. Dit geschiedde in een periode waarin de regering een trendmatig begrotingsbeleid voerde. Het is jammer dat van de mogelijkheid geen gebruik is gemaakt om beide beleidsonderdelen (centrale financiering en trendmatig begrotingsbeleid) met elkaar te combineren. Het is met andere woorden jammer dat niet is getracht de korte-termijnprocedures van de centrale financiering een middellange-termijnperspectief te geven.

De *conclusie* is dat het trendmatige begrotingsbeleid als mechanisme om de investerings- en financieringsbehoeften van de verschillende sectoren van de economie onderling te kunnen afwegen onvoldoende functioneert. Hoe deze afweging uiteindelijk in de praktijk tot stand komt, welke criteria en motieven hierbij worden gebruikt, is een duistere zaak.

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Instituut voor Onderzoek van
Overheidsuitgaven**

Het rapport van de werkgroep

De werkgroep stelt een aantal verbeteringen voor. Hierbij is het uitgangspunt dat het rijk bij het voeren van het trendmatige begrotingsbeleid het niet kan stellen zonder een voldoende inzicht in de investerings- en financieringsbehoeften op middellange termijn van de gemeenten. Zonder dat is het toch nauwelijks mogelijk een structurele begrotingsnorm concreet vast te stellen. Om tot het opzetten van een middellange-termijnplanning te komen worden in het rapport verschillende modellen gepresenteerd.

Een tweede uitgangspunt van de werkgroep is dat in het normale geval de realisering van de gemeentelijke plannen geen moeilijkheden oplevert en er dus geen kap- en snoeiwerk op deze plannen hoeft te worden toegepast; centrale financiering is een hoge uitzondering.

Bij dit laatste waag ik een vraagteken te zetten. Het is uiteraard een kwestie van taxatie, maar de ervaringen van de laatste twintig jaar wijzen meer in de richting van een uitzonderingspositie voor wat door de werkgroep als het normale geval wordt beschouwd. Daarbij gevoegd het voornemen van de minister van Financiën om de mogelijkheid om centrale financiering in te voeren te verruimen en de grote indirecte invloed van het rijk op de omvang van de gemeentelijke investeringen via de gewone dienst van de gemeenten 8) lijkt het toch van belang nader in te gaan op de rol die de middellange-termijnplannen van de gemeenten kunnen vervullen

in het geval wél het mes wordt gezet in de gemeentelijke kapitaaluitgaven.

De werkgroep kent op dit punt aan de gemeentelijke plannen de rol toe om de rijksoverheid optimaal van informatie te voorzien, daarbij de uiteindelijke beslissing ten aanzien van de onderlinge behoeftenafweging tussen rijk en gemeenten overlatend aan regering en parlement. Van der Dussen 9) is op dit punt in zijn proefschrift nader ingegaan. Hij stelt vast dat de gemeenten invloed willen hebben „op het beslissingsproces, op grond waarvan aan hen middelen worden toebedeeld”. Hij constateert ook dat bij de onderlinge afweging van de investerings- en financieringsbehoeften van rijk en gemeenten het minder gewenst is wanneer het rijk deze behoeftenvergelijking maakt, omdat deze behoeften onderling met elkaar concurreren om de beschikbare ruimte. Toch meent hij dat met een openbaar advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën de gemeentelijke invloed groot genoeg is en laat hij de uiteindelijke onderlinge behoeftenafweging aan de centrale overheid over. Toch nog een minder gewenste situatie derhalve.

Een suggestie

De vraag blijft hoe te bereiken valt dat met behoud van ieders verantwoordelijkheid de investerings- en financieringsbehoeften van rijk en gemeenten — daartoe beperken we ons hier — in een situatie waarin een onderling afwegingsproces noodzakelijk is, zodanig tegen elkaar worden afgewogen dat niet de ene sector de mate van behoeftenbevredestig in de andere sector in overwegende mate kan bepalen. Een sugges-

4) Studiegroep begrotingsruimte, *Begrotingsruimte en begrotingstekort*. Assen, 1974, blz. 72.

5) Studiegroep begrotingsruimte, t.a.p., blz. 40.

6) Zie Prof. Dr. C. J. Oort en Drs. G. de Man, De „Zijlstra-norm” in theorie en praktijk, *Economisch Kwartaaloverzicht Amrobank*, nr. 12/13, 1968.

7) De regering heeft in de *Miljoenennota 1974* aangekondigd een onderzoek te zullen instellen naar de mogelijkheid te komen tot een betere prioriteitenafweging tussen het beslag op de nationale middelen door de overheid enerzijds en door de particuliere sector anderzijds. De commissie die dit onderzoek zal verrichten is echter op dit moment nog niet ingesteld.

8) De gewone dienst wordt voor het overgrote deel van middelen voorzien uit het door het rijk beheerde gemeentefonds, terwijl belangrijke uitgavenposten op deze dienst zijn de rente, afschrijvingen en exploitatiekosten die de gemeentelijke kapitaaluitgaven met zich brengen.

9) J. W. van der Dussen, *De allocatie van middelen en de financiële-verhoudingswet*, Den Haag, 1975, blz. 197-200. De heer Van der Dussen was lid van de werkgroep middellange-termijnplanning provincies en gemeenten.

tie voor een antwoord op deze vraag is het zien te komen tot een *structureel centraal akkoord* tussen rijk en gemeenten. Beide partijen gaan hierbij om de tafel zitten voorzien van de best mogelijke informatie op middellange termijn, zoals investerings- en financieringsplannen, confrontaties van nationale middelen en bestedingen en structurele begrotingsruimten. Wanneer dan blijkt dat niet alle behoeften van rijk en gemeenten te zamen kunnen worden gehonoreerd, kan in onderling overleg en met onderling goedvinden worden getracht de verschillende behoeften open en duidelijk tegen elkaar af te wegen en ze in te passen in het nationale kader.

Derde mogelijkheid

Ten aanzien van de inpassing van de gemeentelijke behoeften op middellange termijn in het macro-economische kader zijn nu twee oplossingen gepresenteerd. De eerste oplossing — van de werkgroep — behelst het tot uitzondering verklaren van deze inpassing. Doet de uitzonderlijke toestand zich toch voor dan is het voldoende de centrale overheid van goede informatie over de middellange-termijnplannen van de gemeenten te voorzien. Voor een tweede oplossing werd de suggestie gedaan van het tot stand brengen van een structureel centraal akkoord tussen rijk en gemeenten.

In het rapport van de werkgroep wordt echter nog een derde mogelijkheid genoemd, die hierin bestaat dat het afwegings- en inpassingsproces wordt ontmanteld door de verantwoordelijkheid voor een groot aantal gemeentelijke kapitaaluitgaven niet alleen ten aanzien van het nemen van de beslissing tot het doen van de uitgave (investeringsbeslissing), maar ook ten aanzien van het verschaffen van de nodige (financierings-)middelen over te hevelen naar het rijk. Het deel van de werkgroep dat deze oplossing voorstelt, wil hiermee een bestaande onbevredigende toestand uit de wereld helpen, nl. een toestand waarin ten aanzien van tal van gemeentelijke kapitaaluitgaven het rijk in feite (direct of indirect) de investeringsbeslissing neemt, maar vervolgens de gemeenten met een min of meer groot deel van de financiering laat zitten. Het gevaar is dan groot dat de gemeenten voor kapitaaluitgaven waarover ze zelf vrijelijk kunnen beslissen niet of weinig financieringsmiddelen overhouden. De kapitaaluitgaven die voor genoemde overheveling in aanmerking komen zijn: woningwetbouw, grondbedrijven, overige commerciële bedrijven en doeluitkeringen, subsidies, bijdragen e.d. Voor de overige kapitaaluitgaven waarover de gemeenten in beginsel vrij kunnen beslissen dient volgens dit deel van de werkgroep ten aanzien van het afwe-

gings- en inpassingsproces weer de hierbovengenoemde eerste oplossing te worden gevolgd.

Kanttekening

Bij deze derde mogelijke oplossing een kanttekening. Het voorstel is rigoureu, eenvoudig en door deze laatste kwalificatie aantrekkelijk. Het rigoureuze karakter van het voorstel zit hierin dat voor een groot aantal taken die voor de gemeenten van het grootste belang zijn door hen in wezen geen (mede-)verantwoordelijkheid meer wordt gedragen. Het is daarom de vraag of dit voorstel niet te ver gaat. Van der Dussen 10) merkt in dit verband m.i. terecht op: „De beperking in de vrije keuze als gevolg van het feit dat er zoveel verplichte uitgaven zijn moeten wij echter niet overschatten. De gedwongen keuzen hebben voor het overgrote deel betrekking op taken, die de gemeenten vrijwillig op zich hebben genomen, doch waarvoor de rijkswetgever (...) er op den duur toe overging om enkele achterblijvers ten minste tot een bepaald minimum te brengen”. Er bestaat kennelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten voor een groot aantal kapitaaluitgaven, maar de gemeenten moeten dan niet hetzelfde gaan doen wat ze nu het rijk verwijten, nl. dat hun een formele en materiële verantwoordelijkheid ten aanzien van kapitaaluitgaven in de schoenen wordt geschoven die niet in de juiste verhouding tot elkaar staan. Dit neemt niet weg dat de indruk bestaat dat bij (sommige?) gemeenten onvrede heerst over de mate waarin het rijk meebeslist over het doen van gemeentelijke kapitaaluitgaven en de financiële bijdrage die daarbij wordt geleverd. De gemeenten worden daar-

door met een te grote financiële last opgezadeld en komen onvoldoende toe aan hun specifieke, eigen taken.

Tussenoplossing

Een oplossing voor dit probleem kan worden gevonden (ervan uitgaande dat de gemeenten hun financiële medeverantwoordelijkheid in redelijke mate willen dragen) door de structurele middelenverdeling tussen rijk en gemeenten op middellange termijn, zoals die is vastgelegd in het structurele centraal akkoord, wat betreft het gemeentelijke deel, te splitsen in (minstens) twee compartimenten. In het eerste compartiment bevinden zich de kapitaaluitgaven waarvoor rijk en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid bezitten en in het tweede de uitgaven waarover de gemeenten vrijelijk kunnen beslissen. De bedoeling hiervan is in de eerste plaats dat in het onderling overleg tussen rijk en gemeenten om te komen tot een structureel centraal akkoord voor het eerste compartiment voor beide partijen bevredigende verdeelsleutels worden gevonden ten aanzien van de middelenvoorziening. In de tweede plaats is deze splitsing bedoeld om het onmogelijk te maken dat eventueel tijdens de rit optredende tekorten in het eerste compartiment zouden worden verhaald op het tweede compartiment. Tussen beide compartimenten moet dus een strikte scheiding bestaan zodat de „eigen” gemeentelijke kapitaaluitgaven niet in gevaar komen door perikelen in de sfeer van het gemeentelijke medebewind.

G. de Jong

10) Van der Dussen, t.a.p. blz. 389.



M. Darling: The role of women in the economy. OECD, Parijs, 1975, 127 blz., \$ 5.

Dit ruim 120 blz. tellende boekje is het eerste in een reeks rapporten van de „Manpower and Social Affairs Committee” van de OECD in het kader van een programma om grotere sociale gelijkheid en gelijke ontplooiingskansen te bevorderen. Het is een samenvatting van informatie, die 10 OECD-landen verstrekten aan een groep deskundigen, die hun conclusies en aanbevelingen over de rol van de vrouw in de economie aan het informatieve gedeelte toevoegden. Deze tien landen zijn: Australië, België,

Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Japan, Zweden en de Verenigde Staten. Nederland behoorde nóch tot de informatieverstrekende landen, nóch tot de waarnemers bij de conferentie die de deskundigen van 3-6 december 1973 belegden. Het is niet duidelijk, waarom sommige OECD-landen wél en andere niet deelnamen.

De nadruk ligt op de arbeid die door vrouwen buitenshuis wordt verricht, de kwaliteit en kwantiteit van dit werk en de moeilijkheden, die vooral gehuwde

vrouwen op hun arbeidspad vinden. De toenemende behoefte van vrouwen zich ook buiten het gezin te ontplooiën, doet een aantal fundamentele vragen rijzen over de structuur van onze samenleving, vragen die niet door vrouwen alleen kunnen worden beantwoord, zo stelt de schrijfster van dit rapport, Martha Darling.

Aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking

Het deelnemingspercentage van vrouwen, in het bijzonder van gehuwde vrouwen, in de 10 landen wordt gegeven voor de jaren vijftig, zestig en zeventig voor de verschillende leeftijdsgroepen en sectoren en het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking. Zowel het deelnemingspercentage als het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking liggen in Nederland beduidend lager dan in de meeste andere OECD-landen. Aan de hand van de onderzoekresultaten wordt getracht de invloed van aantal en leeftijden van de kinderen, de opleidingsgraad van de vrouw, het inkomen van de man en de urbanisatiegraad op het deelnemingspercentage duidelijk te maken.

Dubbele taak

Uit het onderzoek blijkt, dat het baren van kinderen en het verzorgen van kleine en zieke kinderen de oorzaak is van een discontinu arbeidsleven en een hoog absentisme. Deze discontinuïteit heeft, evenals de gemiddelde lagere opleidingsgraad, repercussies voor de arbeidsbeloning. Canadese en Amerikaanse onderzoeken tonen echter aan, dat als deze factoren worden uitgeschakeld 10 à 20% van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen niet verklaard kunnen worden; deze moeten dus aan discriminatie worden toegeschreven.

Interessant zijn de cijfers over kinderopvang en de financiering daarvan in de 10 landen. Alleen Zweden heeft een kwantitatief adequate opvang voor peuters; de ouders betalen slechts 13 à 14% van de kosten.

Belasting- en sociale wetgeving

Australië, Canada, Denemarken en Zweden kennen een bodempensioen, dat aan individuen wordt toegekend, ongeacht burgerlijke staat of betaalde werkervaring. Daarnaast komen pensioenen voor, die afhankelijk zijn van diensttijd en hoogte van de arbeidsbeloning; ze worden uitgekeerd aan degene die betaald werk heeft verricht, of, bij zijn overlijden, aan de van hem financieel afhankelijksten.

Alleen Zweden kent sinds kort een systeem van individuele heffing van



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

**WETENSCHAPPELIJKE BOEKHANDEL
ROTTERDAM B.V.**

Waarin opgenomen:
De Wester Boekhandel
Stamboekhandel Rotterdam

Korte Hoogstraat 11-13, Rotterdam
Postbus 21333, tel. (010) 33 26 88

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

(I.M.)

inkomstenbelasting zonder tegemoetkomingen voor degenen, die financieel afhankelijk zijn van de belastingbetaler. De OECD-deskundigen vinden de ervaringen, die met dit systeem zijn opgedaan, nog te gering om nu reeds dit systeem aan te bevelen als het meest geschikte systeem voor een land waar het aandeel van gehuwde vrouwen in de beroepsbevolking groot is.

Frankrijk geeft de thuiswerkende moeder een staatstoelage en kent tegelijkertijd aan de buitenshuis werkende moeder een toelage toe om de kosten van kinderopvang te dekken, zodat vrouwen een vrije keus hebben om, betaald, hetzij in eigen gezin, hetzij buitenshuis te werken. De deskundigen konden echter niet tot een eenstemmige aanbeveling van dit systeem komen.

Conclusie

Tot zover een globaal overzicht van de in dit boekje aangetroffen informatie en aanbevelingen. Het is jammer, dat zo weinig aandacht wordt geschonken aan de economische bijdrage van de vrouw in het gezin, misschien bij gebrek aan gegevens. Wél bevelen de deskundigen eenstemmig de waarde van het opnemen van de in het gezin geproduceerde diensten in de berekening van het nationale inkomen, waardoor ook de thuiswerkende vrouwen een zelfstandig recht op pensioen zouden kunnen opbouwen.

De informatie is niet overal even duidelijk gerangschikt: tabellen, waarbij men moet zoeken wat 100% is, of waar niet duidelijk is of procenten of absolute getallen worden genoemd, of op welk jaar de gegevens betrekking hebben. Ook de bronvermelding laat te wensen over. De witté vlekken in de informatieverstrekking zijn waarschijnlijk ontstaan, omdat niet alle landen op alle vragen konden of wilden antwoorden; dit wordt echter nergens toegelicht. Kortom, het boekje maakt een wat rommelige, onverzorgde, haastige indruk. Desondanks is het de moeite van het lezen waard, omdat nieuwe informatie wordt geboden over bepaalde aspecten van de rol van de vrouw in de economie.

M. Bruyn-Hundt

Intermediair jaarboek 1976. Intermediair, Keizersgracht 391, Amsterdam, 1976, 424 blz.

Bevat informatie over bedrijf en loopbaan voor (a.s.) afgestudeerden van universiteit, hogeschool en hoger beroeps- onderwijs. Wordt kosteloos verstrekt aan laatste-jaarsstudenten. Voor anderen kost het boek f. 15.

J. Soetenhorst-de Savornin Lohman: Kwaad dat mag? Universitaire Pers Rotterdam, Rotterdam, 1975, 174 blz., f. 29,50.

Behandelt de vraag of de strafrechtelijke reactie op maatschappelijk schadelijk gedrag voldoende steun vindt in ethische overtuigingen en rationele inzichten. De auteur constateert dat er wat betreft de strafrechtspleging van een scholenstrijd kan worden gesproken, die lijkt op een provinciaals aandoend sectarisme. Op drie manieren tracht zij de richting van de vernieuwingsbeweging aan te geven:

1. door een aantal kernvragen van de strafrechtspleging in een historisch perspectief te plaatsen;
2. door aansluiting te zoeken bij kritische stromingen in de sociologie;
3. door de weerstanden tegen hervorming te profileren.

Britain 1976. An official handbook. Central Office of Information, Londen, 1976, 524 blz.

Bevat uitvoerige informatie over Groot-Brittannië in de vorm van verbale tekst, statistieken, kaarten en (kleuren)foto's. Een greep uit de inhoud: 1. The land and the people; 2. Government; 3. Membership of the European Community; 4. Justice and law; 5. Defence; 6. Social welfare; 7. Education; 8. Environmental planning; 9. Housing; 10. The churches; 11. The national economy; 12. Industry; 13. Energy and natural resources; 14. Agriculture, fisheries and forestry; 15. Transport and communications; 16. Employment; 17. Finance; 18. Trade and payments; 19. Promotion of the sciences; 20. The arts; 21. The press; 22. Broadcasting; 23. Leisure and sport. Het boek is voorzien van een uitvoerige index en literatuurlijst.